

Przestrzenność gospodarki a polityka regionalna

Wstęp

W początkowym okresie rozwoju nauk ekonomicznych gospodarka traktowana była jako przestrzennie niezróżnicowana. Elementy przestrzenne, jednak w ograniczonym zakresie, występowały jedynie w handlu międzynarodowym, teorii renty gruntowej, alokacji czynników produkcji oraz w teorii obszarów rynkowych. Powszechne prowadzenie wymiaru przestrzennego do teorii ekonomii pozwoliło natomiast na wyjaśnienie wielu ważnych zjawisk społeczno-gospodarczych, takich jak powstawanie regionów bogatych i biednych, regionalnego zróżnicowania zdolności do przyswajania innowacji, efektywności inwestycji itp. Celem opracowania jest przypomnienie teorii wprowadzających wymiary przestrzenne do ekonomii, a także podkreślenie charakteru przestrzennego regionów.

Przestrzeń w teorii ekonomii

Różnicowanie współzależności gospodarczych w wymiarze przestrzennym uruchomiła koncepcja lokalizacyjna Thüdena¹, która poszukiwała racjonalnego pod względem ekonomicznym układu stref rolniczych wokół miast, będących rynkiem zbytu dla produktów rolnych. Thüden wykazał, że warunkiem powstawania takich układów jest racjonalne, to znaczy dające największą rentę, wykorzystanie każdego użytku rolnego. Najwyższą rentę autor definiował jako najwyższą różnicę między przychodem ze sprzedaży i kosztami transportu. Autor oparł jednak swoją koncepcję na małym realnym także w tamtym okresie założeniach, a mianowicie na: 1) istnieniu niezróżnicowanej przestrzeni rolniczej o jednakowej pod względem urodzajności glebie, 2) występowaniu jedne-

¹Thüden J. H. 1921 *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Jena, G. Fischer. Pierwsze wyd. w 1826 r.

go, odizolowanego ośrodka konsumpcji produktów z obszaru otaczającego, nie mającego powiązania z innymi ośrodkami i obszarami, 3) kosztach transportu uwarunkowanych jedynie odległością i masą produktów, 4) stałych cenach poszczególnych produktów.

Prace nad udoskonaleniem teorii lokalizacji podjął Weber². Przedmiotem jego zainteresowania była lokalizacja przedsiębiorstw przemysłowych. W przypadku pojedynczego przedsiębiorstwa wytwarzającego jeden produkt w określonej ilości punktem wyjścia do jego lokalizacji powinno być, zdaniem autora, określenie obszarów konsumpcji i źródeł surowców, następnie ustalenie kosztów transportu za tonokilometr oraz określenie stałych parametrów produkcji. W początkowej fazie swoich badań autor uważał, że optymalna lokalizacja uwarunkowana jest tylko minimalizacją kosztów transportu. W trakcie obserwacji zauważył, że o lokalizacji przedsiębiorstwa przemysłowego decydują także koszty pracy, które są przestrzennie zmienne i mogą powodować odchylenia lokalizacji od punktu minimalnych kosztów transportu. Weber wskazywał także na korzyści aglomeracji w lokalizacji przedsiębiorstw i wykazał, że rekompensowały one w wielu przypadkach zarówno wyższe koszty transportu, jak i pracy.

Kolejnym krokiem w uznaniu przestrzennego charakteru gospodarki była zasada substytucji Predöhl³. Dotyczyła ona również optymalnej lokalizacji przedsiębiorstw, z tym iż wszelkie zmiany w tym zakresie autor przypisywał substytucji czynników produkcji występujących w różnych miejscach. Substytucję traktował jako funkcję względnych cen czynników produkcji i kosztów ich transportu. Uważał, że czynniki występujące w różnych miejscach mają niejednakowe cechy i ceny, stąd też proporcje między czynnikami zużywanymi do otrzymania takiej samej produkcji są różne. Zastępując więc czynniki mniej wydajne czynnikami bardziej wydajnymi, zdaniem autora, można obniżyć koszty produkcji w poszczególnych miejscach, jak również ustalać dla poszczególnych miejsc najefektywniejsze kombinacje czynników produkcji, a następnie obliczać łączne koszty uzyskania określonej produkcji w każdym z miejsc. Miejsca o jednakowych kosztach autor połączył liniami obojętności (indyferencji), które wyznaczały jednakowo korzystną dla przedsiębiorstwa lokalizację, co pozwalało na osiągnięcie stanu równowagi. Zasada substytucji Predöhla stworzyła pomost między teorią równowagi a teoriami lokalizacji Thüнена i Webera.

²Weber A. 1909: Über den Standort der Industrien. Cz. I. Reine Theorie des Standortes. Tybinga J.C.B. Mohr.

³Predohl A. 1925: Das Standortproblem in der Wirtschaftstheorie. Weltwirtschaftliches Archiv., t. 21.

Teorie dotyczące przestrzennego charakteru gospodarki rozwijał następnie Palander⁴, wprowadzając pogłębioną analizę obszarów rynkowych. Wyszedł on z założenia, że optymalną lokalizację przedsiębiorstw określa przestrzenna rozległość ich obszarów rynkowych. Zwrócił szczególną uwagę na przestrzenną zmienność cen, wykazując także wzajemną zależność między ceną, wielkością sprzedaży i obszarem rynkowym. Określenie optymalnych relacji między tymi parametrami, pozwalających na osiągnięcie stanu równowagi, powierzył zaś teorii gospodarki przestrzennej.

Ogromną popularność, także wśród ekonomistów, zyskała geograficzna teoria systemu osadniczego Christallera⁵. Autor starał się wyjaśnić, za pomocą metody dedukcyjnej, zależność między liczbą, wielkością i rozmieszczeniem miast. Miasto traktował jako ośrodek centralny społeczności regionalnej, spełniający rolę pośrednika w handlowej obsłudze tej społeczności. Między ośrodkami centralnymi, jego zdaniem, występowały różnice pod względem wielkości, przy czym ich wielkość była odwrotnie proporcjonalna do ich liczebności. Stąd ośrodki centralne podzielił na wyższego i niższego rzędu. Ośrodkom wyższego rzędu przypisywał większe obszary rynkowe i więcej funkcji centralnych do spełnienia. Uważał także, że w swej ofercie rynkowej posiadają dobra i usługi zarówno na wysokim, jak i niskim poziomie. Ośrodki niższego rzędu, jego zdaniem, nie tylko obejmowały mniejszy zasięg rynkowy, ale także oferowały dobra i usługi niższego rzędu. Zdaniem autora, rangę dóbr i usług wyznaczał zasięg ich sprzedaży. Zasięg zaś określał jako maksymalną odległość, w sensie ekonomicznym, czyli w kategoriach czasu i kosztu, którą rozproszona ludność gotowa była zaakceptować, aby nabyć dobra i usługi oferowane przez ośrodki centralne.

Zdaniem Domańskiego⁶, proces wprowadzania aspektów przestrzennych do gospodarki zakończyły prace Augusta Lösch, który stworzył system przestrzennego uporządkowania gospodarki, oparty na koncepcji ogólnej równowagi ekonomicznej. W systemie tym producenci i konsumenci, zasoby i produkty, podział dochodów i konsumpcja tworzą spójne podsystemy regulowane przez rynek. Lösch jako pierwszy wskazywał na konieczność wprowadzania ładu przestrzennego, dbającego o współzależne i racjonalne decyzje dotyczące lokalizacji przemysłu, rolnictwa i miast⁷. Stworzył także pojęcie regionu ekonomicznego, opartego na założeniach gospodarki rynkowej. Paradygmat gospodarki w przestrzeni proponowany przez Lösch, zakładał następujące wartości:

⁴Palander T., 1935: *Beitrage zur Standortstheorie*. Uppsala, Almqvist and Wiksells Boktrycki-A-B.

⁵Christaller W., 1963: Ośrodki centralne w południowych Niemczech. *Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej*, z. 1.

⁶Domański R., 1993: *Gospodarka przestrzenna*. PWN, Warszawa.

⁷Lösch A., 1961: *Gospodarka przestrzenna*. PWE, Warszawa.

1) zróżnicowanie przestrzeni, 2) konieczność ochrony środowiska i zachowania go dla przyszłych pokoleń, 3) podmiotowość człowieka i uwzględnienie czynników społecznych w gospodarce przestrzennej, 4) dynamikę i ewolucję systemów przestrzenno-gospodarczych, 5) relacje deterministyczne i stochastyczne, 6) zmiany ciągłe i nieciągłe, 7) dyfuzję innowacji, 8) cele pozaekonomiczne, 9) konflikty między uczestnikami gospodarki przestrzennej i jej podmiotami, 10) systemy wartości społeczeństwa, w tym etykę ekologiczną i ekonomiczną, 11) politykę przestrzenną.

Koncepcje uwzględniające wymiary przestrzenne w gospodarce wykorzystał następnie Prigogine, tworząc przestrzenny model samoorganizacji gospodarki (za Domańskim 1993). Punktem wyjścia w tym modelu była identyfikacja uczestników gospodarki przestrzennej i jej podmiotów decyzyjnych, a następnie analiza ich interakcji oraz efektów mnożnikowych w dynamicznych układach lokalnych i regionalnych. Dynamikę układów rozpatrywał autor z punktu widzenia ewolucji rozumianej jako strukturalne przekształcenia prowadzące od prostych form do złożonych. Na podstawie zachowania poszczególnych uczestników i podmiotów decyzyjnych wyciągał wnioski gospodarcze, społeczne i środowiskowe także w odniesieniu do polityki przestrzennej. Kryterium użytecznym zarówno w ocenie zmian, jak i w poszukiwaniu rozwiązań w sytuacjach konfliktowych, zdaniem Prigogine'a, jest obowiązujący w danym czasie system wartości.

W 1961 r. dotarł do Polski nowy kierunek badań przestrzenno-gospodarczych propagowany przez Isarda⁸ – regional science. Akcentował on wprowadzenie do gospodarki miast i regionów dwóch wątków. Pierwszy to rozszerzenie badań miejskich i regionalnych o zagadnienia urbanistyczne, demograficzne, społeczne, kulturowe, polityczne i środowiskowe, nadające gospodarce i jej przestrzennemu wymiarowi charakter badań wielodyscyplinarnych, co nie tylko odpowiadało złożonej naturze miast i regionów, ale także zainteresowało nową idą specjalistów z różnych dziedzin nauki, drugi to zastosowanie metod matematycznych zarówno w gospodarce rynkowej, jak i w jej planowaniu. Począwszy od XIX wieku podejmowano próby użycia modeli matematycznych w rozwiązywaniu problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni, jednakże dopiero od lat sześćdziesiątych XX stulecia notuje się powszechne ich zastosowanie w tej dziedzinie. Szczególnie są one przydatne w teorii i praktyce planowania przestrzennego, pozwalając, po pierwsze, na rozpoznanie i opis oddziaływania interakcji między różnymi elementami zagospodarowania regionu, po drugie – na ocenę wad i zalet układu stworzonego

⁸Isard W.A. i in., 1965: Metody analizy regionalnej. PWN, Warszawa.

w przestrzeni, po trzecie – są narzędziem do kształtowania struktur przestrzennych.

Relacje zachodzące w przestrzeni opisywane są najczęściej za pomocą dwóch modeli: grawitacyjnego i pośrednich możliwości. Model grawitacyjny oparty jest na potencjale grawitacyjnym, interpretowanym najczęściej jako: 1) miara wzajemnego oddziaływania lokalizacji poszczególnych elementów zagospodarowania, 2) miernik potencjalnej możliwości wzrostu, 3) wskaźnik dostępności do miejsc zatrudnienia i rynku. W latach trzydziestych XX wieku W.J. Reilly na bazie potencjału grawitacyjnego wyznaczył strefy wpływu miast w handlu detalicznym, z kolei w latach czterdziestych J.Q. Stewart, uznawany za twórcę fizyki społecznej, wykonał mapy potencjału demograficznego dla Stanów Zjednoczonych. Podobne mapy dla ludności Polski opracowali między innymi Kosiński⁹ i Dziewoński¹⁰. Modele pośrednich możliwości opierają się natomiast na hipotezie S.A. Stouffera¹¹, który zwrócił uwagę, że między dwoma skupiskami zagospodarowania – dotychczasowym i docelowym – przemieszczają się ludzie i przedsiębiorstwa. Na drodze tej pojawiają się „okazje” pośrednie, które „przechwytyją” podróżujących. Rozkład tych okazji w przestrzeni zagospodarowanej wpływa, zdaniem autora, na wartość potencjału możliwości. Oba modele wykorzystywane są także obecnie przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych dotyczących przedsiębiorstw, a ponadto w doskonaleniu sieci komunikacyjnych i badaniach dotyczących migracji ludności.

Przestrzeń, krajobraz i ład przestrzenny

Od lat toczy się filozoficzny spór o to, czym tak naprawdę jest przestrzeń. W potocznym znaczeniu stanowi ona całość lub część powierzchni ziemi, która służy zaspokajaniu określonych potrzeb związanych z działalnością społeczno-gospodarczą człowieka. Przestrzeń tworzą wnętrza krajobrazowe będące wyrazem ukształtowania terenu, zabudowy, koloru i oświetlenia, zmieniającego się wraz z porą dnia i porami roku. Tworzy ona rozległe panoramy, które mogą harmonizować z otoczeniem, wzbogacając krajobraz lub przeciwnie – wprowadzać chaos i dysonans. Chaos przestrzenny warunkowany jest także stopniem akceptacji społecznej tego stanu rzeczy.

⁹Kosiński L., 1965: Potencjał ludności jako miara jej rozmieszczenia. *Przeegl. Geogr.* T. 37, z. 2, 355–368.

¹⁰Dziewoński I. i in. 1974: Potencjał ludności Polski w latach 1950–1970. *Przeegl. Geogr.* T. 36, z. 2, 183–204.

¹¹Stouffer S.A., 1940: Intervening opportunities: a theory relating mobility and distance. *American Journal Sociology Review*, t. 5, s. 845–857.

Harmonię w otaczającym nas środowisku utożsamiamy często z ładem przestrzennym. Nie jest to wyczerpujące wyjaśnienie, podobnie bowiem jak w przypadku przestrzeni, trudno jest precyzyjnie zdefiniować pojęcie ładu przestrzennego. Najczęściej rozumiane jest ono jako racjonalne i uporządkowane rozmieszczenie przedmiotów i podmiotów w przestrzeni w sposób najbardziej korzystny dla człowieka w danym czasie, nie można zatem stworzyć trwałego ładu przestrzennego. W wielu krajach ład przestrzenny uznawany jest za cel nadrzędny na wszystkich poziomach gospodarowania przestrzenią, w skali lokalnej, regionalnej, krajowej, a obecnie także europejskiej.

Ludzie działając w przestrzeni, wprowadzają do niej wiele zmian świadomych i celowych, tworząc system zagospodarowania przestrzennego. Na system ten w odniesieniu do regionu, gminy, wsi składają się cztery podsystemy szczegółowe: środowisko geograficzne, ludność i osadnictwo, produkcja i usługi oraz infrastruktura [Domański 1990]. Każdy z podsystemów spełnia ważną rolę w rozwoju, jednakże znaczenie podsystemu produkcja jest szczególnie. Wspólnie bowiem z podsystemem osadniczym stanowi on strukturę gospodarki narodowej, której obsługę zabezpiecza podsystem infrastruktury. Ponadto, wszelkie zmiany w podsystemie produkcja decydują o zakresie i skali zmian w podsystemie środowisko przyrodnicze. Na zmiany w każdym z podsystemów wpływają takie czynniki, jak rozwój społeczno-gospodarczy, nowe technologie i techniki wytwórcze, a także nowe źródła energii. Rozsądne kształtowanie przestrzeni i tworzących ją podsystemów pozwala na wzmocnienie siły konkurencyjnej regionów i jednostek lokalnych, uzdrawia poziom zatrudnienia, doskonali otoczenie działania biznesu, tworzy alternatywne źródła dochodów, a tym samym pozytywnie wpływa na jakość życia mieszkańców. Stąd w strategii rozwoju każdej gminy znajduje się fragment poświęcony kształtowaniu ładu przestrzennego, w tym pielęgnowanie ładu krajobrazowego. Krajobraz może bowiem być podstawą aktywizacji gospodarczej – rośnie więc jego ranga i znaczenie oraz zainteresowanie nim środowisk naukowych¹².

W opracowaniach badawczych dotyczących krajobrazu dają się zauważyć dwa nurty: fizyczno-geograficzny oraz, zawierający w sobie podejście społeczno-ekonomiczne, urbanistyczne i planistyczne. Krajobraz jest pojęciem i zjawiskiem dynamicznym. Zmienia się nie tylko w czasie, ale i w przestrzeni.

¹²Podstawy metodyczne i teoretyczne tej dyscypliny znajdujemy w opracowaniu D.L. Armanda, 1981: pt. Nauka o krajobrazie. Podstawy teorii i metody logiczno-matematyczne, PWN, Warszawa, przykładem zaś interdyscyplinarnego podejścia do problematyki krajobrazu jest praca pod redakcją K. Buchwalda i W. Engelhardta, 1975: Kształtowanie krajobrazu i ochrona przyrody. PWRiL, Warszawa.

Każda formacja społeczno-ekonomiczna przyczyniła się do stworzenia charakterystycznych elementów odróżniających poszczególne krajobrazy. W obrębie każdego z nich wykształciły się dwie podstawowe formy związane z zasiedleniem. Są to krajobrazy wiejskie i miejskie.

Krajobraz wiejski jest wycinkiem powierzchni ziemi, którego wiodącą funkcją jest rolnictwo. Tworzą go procesy historyczno-geograficzne, planistyczno-przestrzenne, techniczno-gospodarcze i ekologiczne. Atrakcyjność krajobrazu uwarunkowana jest głównie dwoma, wymienionymi jako pierwsze, procesami. Ogólny rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych regionów sprawia, że ludzie coraz częściej poszukują miejsc, w których mogliby odpocząć i zregenerować zdrowie fizyczne i psychiczne. Nie wszystkie krajobrazy wiejskie są jednak tak ukształtowane, aby spełnić oczekiwania turystów i wczasowiczów. Dlatego też te wsie, które posiadają ogromne bogactwo zamknięte w krajobrazie i sprzyjającym klimacie, powinny odkryć je przed światem i czerpać z tego bogactwa korzyści ekonomiczne z pożytkiem także dla dobra społecznego.

Zagospodarowanie polskiej przestrzeni

Obecny stan zagospodarowania przestrzennego w Polsce zawiera w sobie wiele elementów chaosu. Jest on następstwem okresów porozbiorowych, skutków działań I i II wojny światowej, jak również spuścizną powojennego systemu gospodarki centralnie planowanej. Szczególnie w tym ostatnim okresie naruszano założenia ładu przestrzennego. W systemie centralnie sterowanym polityka przestrzenna miała charakter egzogeniczny, czyli narzucony regionom z zewnątrz. Często prowadził on do wielu błędów i wypaczeń, głównie lokalizacyjnych. Najbardziej szkodliwe w skutkach okazało się nadmierne skoncentrowanie podmiotów gospodarczych w dużych aglomeracjach miejskich, szczególnie dotyczy to tradycyjnych przemysłów, np. węglowego, stalowego, stoczniowego, tekstylnego, oraz zaniedbania i zaniechania działań rozwojowych na rzecz regionów opóźnionych cywilizacyjnie, obciążonych problemami agrarnymi, w tym głównie strukturalnymi. Polityka ta doprowadziła do poważnych dysproporcji w układzie regionalno-przestrzennym.

Niestety, zmiana ustroju gospodarczego nie od razu wprowadziła elementy pozwalające na kształtowanie ładu przestrzennego. W programie gospodarczym przyjętym 9 października 1989 r. nie uwzględniono problemów polityki regionalnej, w założeniach zaś polityki społeczno-gospodarczej na 1990 r. wspomniano jedynie, że kształtowaniu warunków pracy i życia na obszarach wiej-

skich sprzyjać będzie uwzględnianie przestrzennego zróżnicowania rolniczych warunków produkcji¹³. Dopiero przeprowadzenie reformy samorządowej i wprowadzenie w 1999 r. nowego podziału administracyjnego stworzyło możliwości podjęcia racjonalnej i skutecznej polityki przestrzennej. Utworzono samodzielne władze wojewódzkie, którym nadano szerokie uprawnienia wykonawcze, a urzędy gmin zobowiązano do całościowego zagospodarowania terenu. Dano województwom i gminom szanse, ale także obarczono je wielką odpowiedzialnością za ukształtowanie polskiej przestrzeni gospodarczej i polskiego krajobrazu. Generalnie społeczeństwo oczekuje racjonalnej i rozsądnej polityki przestrzennej. Pojawiają się jednak czasami silne naciski ze strony decydentów, inwestorów i właścicieli gruntów zainteresowanych doraźnymi korzyściami ekonomicznymi w kierunku odstępstw od podstawowych zasad kształtowania przestrzeni gospodarczej i krajobrazu w ustaleniach planistycznych. Odstępstwa te niosą zagrożenia, często ujawniające się dopiero w dłuższym przedziale czasowym. Niezbędne są więc precyzyjne ustalenia legislacyjne, pozwalające na jasną i pozbawioną wieloznaczności interpretację przepisów w zakresie planowania przestrzennego. Niezbędne jest także ustalenie lokalnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy, lokalizacji przemysłu i infrastruktury, rozwoju rolnictwa i ochrony środowiska, czyli przyjaznej krajobrazowi wizji zagospodarowania przestrzeni (dotyczy to art. 10 ustawy z 07.07.1994 o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴). Oznacza to, że kierunki rozwoju regionalnego powinny być dostosowane do lokalnych uwarunkowań gospodarczych i przyrodniczych.

Analizując przestrzeń gospodarczą obszarów wiejskich w Polsce daje się zauważyć wyraźne regionalne zróżnicowanie. Bogate, zagospodarowane regiony sąsiadują z biednymi, pozostającymi w głębokim opóźnieniu cywilizacyjnym. Podobnie w poszczególnych regionach, obok szybciej i sprawniej rozwijających się gmin, egzystują gminy ubogie, w których rolnicy utrzymują się w poważnej części z zasiłków socjalnych. W działaniach prowadzących do rozwoju regionalnego przyjmowane jest założenie, aby rozwój ten był zrównoważony. Pojęciu temu nadawana jest dwojaka interpretacja. Pierwsza wymaga, aby regiony biedniejsze rozwijały się szybciej niż bogatsze, tak aby poziomy dochodów dążyły do równowagi. W tym kontekście równowaga oznacza konwergencję. Druga zakłada, aby stopa wzrostu biednych regionów dotrzymała kroku stopie wzrostu regionów bogatych. W takich przypadkach cały system i poszczególne regiony

¹³Więcej na ten temat można znaleźć w pracy: Horodeński R., 1995: Polityka ekonomiczna i społeczna państwa jako przesłanka polityki regionalnej. [w:] Polityka gospodarcza i społeczna państwa a polityka regionalna. Wyd. Fund. Rozwój SGGW, Warszawa.

¹⁴DzU 1989, poz. 415.

rosną w tym samym tempie, ale rozpiętość bezwzględnych dochodów między regionami biednymi i bogatszymi powiększa się. W obecnych warunkach zmniejszenie dysproporcji między regionami poprzez aktywną politykę państwa, które kierowałoby zwiększone środki finansowe do regionów ubogich, nie jest możliwe. Należy zgodzić się z Kłodzińskim¹⁵, że jedyną drogą gospodarczego ożywienia tych regionów jest aktywne włączenie się w ten proces samorządów lokalnych i całej społeczności wiejskiej. Władze lokalne, wykorzystując wsparcie agencji i fundacji rozwoju regionalnego, powinny przeprowadzić analizę mocnych i słabych stron powierzonego im obszaru, a także poszukiwać swoich szans w makrootoczeniu. Wnikliwa ocena możliwości pozwoli nie tylko na opracowanie racjonalnej strategii rozwojowej, ale także jest istotnym atutem podczas poszukiwania środków finansowych z zewnątrz. Starania o kredyt, a także o bezzwrotne dotacje z funduszy celowych i agencji są bowiem uwarunkowane przemyślanym i uzasadnionym planem zagospodarowania przestrzennego, zsynchronizowanym zarówno z planem rozwoju sąsiednich regionów, jak i kraju.

Zmienia się podejście do planowania przestrzennego. Reguński¹⁶ już w latach siedemdziesiątych wskazywał, że planowanie polega na tworzeniu przesłanek do podejmowania decyzji, pozwalających poprzez dostarczanie informacji kształtować świadomość zarówno ośrodków decyzyjnych, jak i odbiorców planu, czyli społeczności lokalnej. Pietraszewski¹⁷ uważał, że „planowanie przestrzenne nie powinno być projektem przyszłego stanu regionu, a jedynie studium możliwości rozmieszczenia różnych aktywności, wykorzystania zasobów oraz wynikających stąd wymagań, co do przyszłego zagospodarowania; nie może być zatem jednowariantowe, a jego specyfiką powinno być wypowiedanie się zdaniem warunkowymi *jeżeli..., to...,* natomiast plan zagospodarowania przestrzennego powinien być podstawą negocjowania warunków lokalizacji i sposobu korzystania z warunków miejscowych, plan powinien być ilustracją tych warunków, nie dosłowną, lecz pokazującą, co będzie na pewno, a co może się zdarzyć z określonym prawdopodobieństwem”.

Klasyczna metoda budowania planów zagospodarowania przestrzennego podawała obraz przyszłości, wychodząc z analizy terenu i programu rozwoju gospodarczego, traktując te parametry jako elementy stałe. Nie uwzględniała zarówno niepewności co do stawianych prognoz, jak i potrzeb przyszłych użytkowników systemu warunkujących jego strukturę. Tymczasem system planowania powinien być otwarty na zmiany strukturalne wywołane pojawianiem się

¹⁵Kłodziński M., 1997: Rozwój terenów wiejskich w Anglii. *Wies i Rolnictwo*, 4, 42–60.

¹⁶Reguński J., 1974: *Cybernetyka systemów planowania*. Warszawa, s. 23–24.

¹⁷Pietraszewski W., 1982: Diagnostyka stanu gospodarki przestrzennej Polski – wybrane problemy. *Biuletyn KPZK PAN*, Warszawa, z. 120, 141–226.

nowych jakościowo zjawisk – zarówno przyrodniczych i gospodarczych, jak i społecznych. Konieczność opierania decyzji na aktualnych informacjach zmienia, zdaniem Brzuchowskiej¹⁸, charakter planowania ze statycznego na dynamiczny, który powinien być procesem ciągłym, występującym w kontekście pojawiających się potrzeb. Pomocne w tym procesie są komputerowe systemy wspomaganie decyzji i rozwiązywania konfliktów¹⁹. Systemy te pozwalają na zgodne z potrzebami wykorzystywanie stale aktualizowanych banków danych i modeli w zakresie odpowiednim dla podejmowanych decyzji. Dotyczy to modeli symulacyjnych, optymalizacyjnych, decyzyjnych itp.

Rozwój gospodarki żywnościowej, narastające funkcje wiejskich jednostek osadniczych, szybkie przemiany w rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz stan wyposażenia technicznej bazy obsługi rolnictwa stanowią wyznaczniki działań społecznych na obszarach wiejskich, a jednocześnie są przedmiotem planów zagospodarowania przestrzennego gmin. Stąd w stymulowaniu rozwoju szczególnie biedniejszych regionów mogą być wykorzystane przestrzenne narzędzia pobudzania przedsiębiorczości, ujęte w planie zagospodarowania przestrzennego. Zaliczyć można do nich: 1) lokalną politykę podatkową²⁰, 2) tworzenie podaży gruntów dla działalności gospodarczej, 3) tworzenie stref rozwoju ekonomicznego, 4) tworzenie stref swobodnego obrotu gruntami i rozluźnionych regulacji przestrzennych, 5) tworzenie działek o wysokiej rencie gruntowej, 6) aktywną politykę w zakresie scalania gruntów, 7) prowadzenie marketingu lokalnej przestrzeni. Większość wymienionych narzędzi ma związek z gospodarowaniem gruntami i realizacją urzędzeń rolnych, w tym zwłaszcza ze scaleńiami gruntów. Chodzi tu o: 1) przeznaczanie gruntów pod właściwe formy użytkowania, zgodnie z zasadą optymalnej lokalizacji, 2) stymulowanie obrotu ziemią zgodnie ze społeczno-gospodarczym jej przeznaczeniem, 3) przeprowadzanie prac wpływających na wzrost wartości użytkowej ziemi, 4) doskonalenie struktury przestrzennej gospodarstw rolnych.

Mimo wieloaspektowych korzyści wynikających z przeprowadzenia na obszarach wiejskich prac urzędzeniowych, w tym szczególnie scalenia gruntów,

¹⁸Brzuchowska J., 1994: Modelowanie konfliktów między aktywnościami na potrzeby planowania przestrzennego. [w:] Planowanie przestrzenne. Zarys metod i technik badawczych. Politechnika Wrocławska, Wrocław, s. 33–35.

¹⁹Działalność gospodarcza nie jest konfliktowa z natury, może stać się jednak w rozumieniu odbiorcy, np. środowiska, którego walory niszczy, czy też innych działalności, dla których jest uciążliwa lub którym odbiera grunty dla nich przydatne.

²⁰Duże możliwości wzrostu dochodów gmin stworzyłyby ustanowienie podatku katastralnego, który zastąpiłby podatek od nieruchomości oraz podatek rolny i leśny, naliczany nie od powierzchni nieruchomości jak dotychczas, lecz od jej wartości. Podatek ten stanowi od 30% do 70% dochodów gmin w krajach UE.

gminy wykazują niewielkie zaangażowanie w realizacji tych prac. Scalenia gruntów nie są obecnie doceniane w Polsce jako instrument przyspieszający pozytywne przemiany w przestrzeni obszarów wiejskich²¹. Liczba wykonanych scaleń systematycznie spada: w 1980 r. wykonano je na powierzchni 299 221 ha, w 1990 r. na 40 449 ha, a w 2001 r. objęły już tylko 6752 ha. Zapotrzebowanie na prace scaleniowe w Polsce obejmuje natomiast grunty o powierzchni około 3,4 mln ha. Jednym z elementów spowalniających realizację prac scaleniowych są ograniczone zasoby finansowe budżetu państwa. Koszty doskonalenia przestrzeni wiejskiej są bowiem znaczne. Obejmują one koszt scalenia, który zależy od wadliwości rozłogów i kształtuje się obecnie na poziomie od 600 do 1100 zł/ha, oraz koszt zagospodarowania terenu, ponoszony na przebudowę dróg, melioracje, zabiegi przeciwerozyjne, nasadzenia buforowe wzdłuż dróg, porządkowanie pól itp., którego wysokość jest przeciętnie 5 razy wyższa niż koszty scalenia. Alternatywnym rozwiązaniem byłyby znacznie tańsze, wspierane przez państwo, dobrowolne wymiany gruntów między rolnikami.

Polityka rozwoju gminy opiera się na założeniu, iż korzystanie z dobra rzadkiego, jakim jest przestrzeń, powinno przynosić lokalnej społeczności jak największe korzyści, i to zarówno w wymiarze ekonomicznym i ekologicznym jak i społecznym. Jakość przestrzeni wyrażona poprawną geometrią poszczególnych jej funkcji stanowi często wyznacznik wpływów, jakie może osiągnąć gmina z tytułu dochodów z działalności gospodarczej na terenach o funkcji przemysłowej handlowej czy usługowej. Zmiana przeznaczenia gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego z rolniczych na przemysłowo-usługowe lub osadnicze połączona jest ze wzrostem ich wartości, co daje gminom, zgodnie z ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, prawo do pobierania od właścicieli i użytkowników wieczystych tych gruntów opłat planistycznych, opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolnej oraz opłat adiacenckich. Te ostatnie powstają w następstwie²²: 1) scalenia i ustalenia granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne na obszarach wskazanych na ten cel w planach zagospodarowania prze-

²¹Kuśmierz-Gozdalik U., 2000: Organizacyjno-produkcyjne i ekonomiczne aspekty zmian rolniczej przestrzeni produkcyjnej w drobnych gospodarstwach indywidualnych. AR Lublin.

²²DzU nr 22, poz. 99, tekst jednolity DzU z 1991, nr 30, poz. 127 z późn. zm. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 16 lipca 1991 r., opłaty adiacenckie ustala zarząd gminy w formie decyzji, zgodnie z uchwałą rady gminy. Rozporządzenie reguluje jednak tylko kompetencje rady gminy, natomiast nie nakłada obowiązku wymierzania opłat, ponadto gmina nie ma obowiązku zdawania sprawozdania z wykonania uchwały, chyba że rada gminy zdecyduje inaczej. Często więc działania organów gminy w zakresie opłat adiacenckich kończą się na wydaniu uchwały, której realizacja w obecnych warunkach ekonomicznych na obszarach wiejskich jest jednak zbyt trudna.

strzennego²³, 2) wybudowania urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych, jeżeli zaistniały warunki do korzystania z tych urządzeń lub podłączenia się do nich²⁴.

Regulatorem i gwarantem efektywnego wykorzystania przestrzeni jest rynek nieruchomości. Pozwala on na zmianę użytkownika przestrzeni, szczególnie w przypadkach, gdy nie jest on zainteresowany optymalnym jej wykorzystaniem. Plan zagospodarowania jest więc swoistym biznesplanem, którego racjonalne zamierzenia co do układu poszczególnych funkcji przestrzeni i wynikających z nich lokalizacji zachęcają inwestorów do podejmowania działalności gospodarczej, pobudzają rozwój budownictwa i uaktywniają rynek ziemi. Towarzyszy temu wzrost wartości gruntów i ceny terenów, zwiększa się popyt inwestycyjny, a tym samym zwiększają się dochody gminy i jej konkurencyjność. Wynika z tego, że aktywna polityka gospodarcza musi być wspierana aktywną polityką przestrzenną.

Podsumowanie

Teorie uwzględniające przestrzenny charakter gospodarki rozwinęły się w XIX i XX wieku. Znaczące osiągnięcia w tej dziedzinie należy przypisać Thünenowi, Weberowi, Predöhlowi, Pałanderowi, Christallerowi, Löschowi i Isardowi. Ten ostatni wprowadził do ekonomii nowy nurt – regional science, który w gospodarce przestrzennej regionów akcentował zagadnienia urbanistyczne, demograficzne, społeczne, kulturowe, polityczne i środowiskowe, a także wprowadził do jej analiz i planowania metody matematyczne.

Obecny stan zagospodarowania polskiej przestrzeni nosi w sobie wiele elementów chaosu. Bogate regiony sąsiadują z biednymi, pozostającymi w głębokim opóźnieniu cywilizacyjnym. Jediną drogą ich gospodarczego ożywienia jest aktywne włączenie się samorządów lokalnych i społeczności wiejskiej w proces rozwoju. Konieczna jest analiza mocnych i słabych stron obszaru, a także ocena ewentualnych szans tkwiących w makrootoczeniu. Pomocny w realizacji zamierzeń rozwojowych jest racjonalnie opracowany plan zagospodarowania przestrzennego, który może nie tylko tworzyć przesłanki do kształtowania ładu przestrzennego i doskonalić warunki życia i pracy mieszkańców poprzez wielofunkcyjny rozwój gminy, ale także stymulować rynek nieruchomości, tworzyć trwałe przewagi konkurencyjne i wywierać znaczący wpływ na poziom wpływów do jej budżetu.

²³W wysokości 50% różnicy między wartością nieruchomości gruntowej przed scaleniem a wartością nowo wydzielonej działki budowlanej.

²⁴Wysokość opłaty adiacenckiej z tego tytułu także wynosi 50% różnicy powstałej między wartością gruntu po ich wybudowaniu.

Literatura

- ARMAND D.L., 1981: Nauka o krajobrazie. Podstawy teorii i metody logiczno-matematyczne, PWN, Warszawa.
- BRZUCHOWSKA J., 1994: Modelowanie konfliktów między aktywnościami na potrzeby planowania przestrzennego. [w:] Planowanie przestrzenne. Zarys metod i technik badawczych. Politechnika Wrocławska, Wrocław, s. 33–35.
- BUCHWALD K. ENGELHARDT W., 1975: Kształtowanie krajobrazu i ochrona przyrody. PWRiL, Warszawa.
- CHRISTALLER W., 1963: Ośrodki centralne w południowych Niemczech. Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej, z. 1.
- DOMAŃSKI R., 1993: Gospodarka przestrzenna. PWN, Warszawa.
- DZIEWOŃSKI I. i in. 1974: Potencjał ludności Polski w latach 1950–1970. Przegl. Geogr. T. 36, z. 2, 183–204.
- HORODEŃSKI R., 1995: Polityka ekonomiczna i społeczna państwa jako przesłanka polityki regionalnej. [w:] Polityka gospodarcza i społeczna państwa a polityka regionalna. Wyd. Fund. „Rozwój SGGW”, Warszawa.
- ISARD W.A. i in., 1965: Metody analizy regionalnej. PWN, Warszawa.
- KŁODZIŃSKI M., 1997: Rozwój terenów wiejskich w Anglii. Wieś i Rolnictwo, 4, 42–60.
- KOSIŃSKI L., 1965: Potencjał ludności jako miara jej rozmieszczenia. Przegl. Geogr. T. 37, z. 2, 355–368.
- KUŚMIERZ-GOZDALIK U., 2000: Organizacyjno-produkcyjne i ekonomiczne aspekty zmian rolniczej przestrzeni produkcyjnej w drobnych gospodarstwach indywidualnych. AR Lublin.
- LÖSCH A., 1961: Gospodarka przestrzenna. PWE, Warszawa.
- PALANDER T. 1935: Beitrage zur Standortstheorie. Uppsala, Almqvist and Wiksells Boktrycki-A-B.
- PIETRASZEWSKI W., 1982: Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski – wybrane problemy. Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, z. 120, 141–226.
- REGULSKI J., 1974: Cybernetyka systemów planowania. Warszawa 1974, s. 23–24.
- PREDOHL A. 1925: Das Standortproblem in der Wirtschaftstheorie. Weltwirtschaftliches Archiv, t. 21.
- STOUFFER S.A., 1940: Intervening opportunities: a theory relating mobility and distance. American Journal Sociology Review, t. 5, s. 845–857.
- THÜNEN J.H., 1921: Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Jena, G. Fischer. Pierwsze wyd. w 1826 r.
- WEBER A., 1909: Über den Standort der Industrien. Cz. I. Reine Theorie des Standortes. Tybinga J.C.B. Mohr.

Spatiality of Economy and Regional Policy

Abstract

Significant achievements in research concerned spatial character of economy are attributed to Thünen, Weber, Predöhlw, Palander, Christaller, Lösch and Isard. The latter initiated the new trend of economy - regional science, which accentuates the urban, demographic, social, cultural, political and environmental problems in spatial economy of regions. He also implemented mathematical methods to it's analysis and planning.

Present performance of Polish regions reveals many elements of chaos. Reach regions neighbour the poor being backward in civilization terms. The only way to their recovery is an active participation both of local self- governments and rural community in the development process.

More detailed analysis of strengths and weaknesses of the region, as well as evaluation of chances offered by macro-surroundings seems to be necessary. Reasonable plan of development makes the progress possible. It helps to shape spatial order, to improve living and working conditions, through multifunctional commune's development. Additionally, it can stimulate real estate market, create permanent comparative advantages, and have considerable influence on the level of budget revenues.