

ZBYSZKO CHOJNICKI

## WSPÓŁCZESNE PROBLEMY GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Chojnicki Z., 1991. Współczesne problemy gospodarki przestrzennej (Contemporary problems of the space economy). Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza (Adam Mickiewicz University Press). Poznań 1992, Seria Geografia nr 55, s. 9-19, ISBN 83-232-0418-7, ISSN 0554-8128.

ABSTRACT. The work consists of two parts. The first presents a conception of the space economy in a systems approach and the notions of spatial organisation and spatial order. The other lists main elements shaping the spatial organisation of a system in an activist approach. These elements are: subjects of the space economy, its targets, objects being shaped, and the ways and means of shaping the space economy.

Zbyszko Chojnicki - Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Planowania Przestrzennego (Adam Mickiewicz University, Institute of Socio-Economic Geography and Spatial Planning), ul. Fredry 10, 61-701 Poznań.

Celem pracy jest przedstawienie w syntetycznym ujęciu koncepcji i problemów kształtowania gospodarki przestrzennej Polski. Po uwagach wstępnych zostanie scharakteryzowane pojęcie gospodarki przestrzennej i ładu przestrzennego oraz główne elementy kształtowania gospodarki przestrzennej.

Przystępując do charakterystyki gospodarki przestrzennej trzeba na wstępie zwrócić uwagę na dwie sprawy: 1) zły stan gospodarki przestrzennej Polski; 2) niedocenywanie jej znaczenia w kształtowaniu gospodarki i kultury materialnej kraju.

Dość powszechny jest pogląd o złym, a nawet katastrofalnym stanie gospodarki przestrzennej kraju. Przejawami tego są: zwiększająca się chaotyczność zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów i miejscowości, szybko postępujące niszczenie środowiska i kolosalne marnotrawstwo zasobów przyrody oraz niedostateczny rozwój infrastruktury technicznej. Jest to rezultat niewłaściwego i nieskutecznego funkcjonowania gospodarki przestrzennej i wymaga radykalnych zmian. Potrzeba i konieczność zmiany tego stanu rzeczy stanowi wyzwanie do potraktowania tych problemów jako zagrożenie bytu społeczeństwa i nadaje im bardzo ważną rangę społeczną<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Por. J. Szczępański, Polska wobec wyzwań przyszłości, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, 17, Warszawa 1989.

Jednym z warunków zmiany tego stanu rzeczy jest zrozumienie charakteru i roli gospodarki przestrzennej w życiu społeczno-gospodarczym kraju. Zrozumienie to wydaje się niewystarczające zarówno w świadomości społecznej, jak i w sferach decydentów gospodarczych, mimo wzrastającego ruchu ekologicznego, jednak o dość jednostronnej orientacji radykalnej.

Podstawą tych zmian musi być dalszy rozwój i pogłębianie badań naukowych gospodarki przestrzennej. W badaniach tych przeważa podejście multidyscyplinarne, na które składają się badania: geograficzne, socjologiczne, ekonomiczne i urbanistyczne. Mimo odmienności celów, założeń i aparatury pojęciowej, a częściowo metod i technik oraz bazy faktograficznej, wyniki tych badań stworzyły wyodrębniony zasób wiedzy, która pełni przede wszystkim funkcje informacyjne dla rozwiązywania różnych problemów praktycznych. Oprócz podejścia multidyscyplinarnego w badaniach gospodarki przestrzennej wzrasta również udział podejścia interdyscyplinarnego, który cechuje rozbudowa zintegrowanej problematyki i własnego aparatu pojęciowego oraz powstanie jedności koncepcyjnej pola badań<sup>2</sup>. Badania te prowadzą do wykrywania mechanizmów kształtowania gospodarki przestrzennej. Praca niniejsza zmierza właśnie do określenia podstaw koncepcyjnych gospodarki przestrzennej w takim ujęciu.

## 1. POJĘCIE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Zacznijmy od ustalenia, czym jest gospodarka przestrzenna. Jest to zadanie trudne i na ogół w rozważaniach pomijane lub zbywane określeniem, że jest to np. gospodarka w ujęciu przestrzennym, gospodarka przestrzenną lub w przestrzeni, często bez bliższego objaśnienia o co chodzi.

Nie wdając się w rozpatrywanie różnych określeń można zaryzykować twierdzenie, że gospodarka przestrzenna to działalność organizująca przestrzenie system gospodarczy lub przestrzenna organizacja tego systemu. Gospodarkę można bowiem rozpatrywać w dwojakim aspekcie - bądź jako działalność (gospodarowanie), bądź też jako jej wynik (zagospodarowanie). Objaśnijmy bliżej to określenie.

1.1. Systemy gospodarcze są częściami lub podsystemami globalnych systemów społecznych o charakterze terytorialnym (gospodarka światowa, kraju, regionu, lokalna)<sup>3</sup>. Jak wszelkie systemy realne mają swój skład, otoczenie i strukturę.

Skład to ogół jednostek ludzkich, zaangażowanych w działalność gospodarczą i pozagospodarczą (konsumentów i producentów), różnych jednostek gospodarczych (gospodarstwa rodzinne, przedsiębiorstwa i ich zespoły) oraz produkowanych dóbr.

<sup>2</sup> Por. Z. Chojnicki, Udział i rola geografii w badaniach gospodarki przestrzennej, w: Biuletyn KPZK PAN, (w druku).

<sup>3</sup> Patrz: Z. Chojnicki, Terytorialny system społeczny, Biuletyn KPZK PAN, z. 138, Gospodarka przestrzenna, region, lokalność, Warszawa 1988, s. 29-49; tegoż, Koncepcja terytorialnego systemu społecznego, Przegląd Geograficzny, 60, 4, 1988, s. 491-510.

Otoczenie wewnętrzne to środowisko naturalne i sztuczne systemy (urządzenia, budynki, maszyny, infrastruktura techniczna).

Otoczenie zewnętrzne to inne systemy gospodarcze wyodrębnione terytorialnie (gospodarki innych krajów i regionów), z którymi system jest powiązany oraz inne podsystemy danego globalnego systemu społecznego (polityczne, kulturowe).

Struktura natomiast to ogół relacji, czyli oddziaływań lub sprzężeń zachodzących między składnikami systemu, oraz między nimi a środowiskiem i otoczeniem. Relacje te mają charakter ekonomiczny (produkcyjny, usługowy), ekologiczny, społeczny (zarządzanie, komunikowanie) itp.

W systemach gospodarczych wyróżnia się też podsystemy określonych rodzajów działalności gospodarczej: przemysłu, rolnictwa, usług, handlu, transportu itp.

1.2. Organizowanie przestrzenne to celowe i racjonalne, tj. według jakiegoś planu, porządkowanie obiektów w jakimś realnym układzie przestrzennym lub przestrzenno-czasowym. Organizowanie przestrzenne systemu gospodarczego polega więc na przekształceniu jego układu przestrzennego, rozmieszczenia ludzi i jednostek gospodarczych, środowiska przyrodniczego i środowiska sztucznego (sieci osadniczej, infrastruktury technicznej itp.) oraz oddziaływań zachodzących między nimi. Właściwy układ przestrzenny systemu warunkuje w wysokim stopniu jego efektywność i właściwe funkcjonowanie poprzez sieć powiązań, jakie zachodzą między elementami systemu i pełnienie określonych funkcji gospodarczych.

Organizacja przestrzenna systemu gospodarczego ma charakter funkcjonalny, a więc służy realizacji określonych celów, które nie obejmują jedynie celów gospodarczych, lecz dotyczą celów społecznych, takich jak warunki bytowe i jakość życia.

Gospodarka przestrzenna nie tworzy więc jakiegoś specyficznego, odrębnego systemu - np. gospodarczego systemu przestrzennego.

1.3. Organizacja przestrzenna wyznacza różne poziomy występowania systemów. Budowa rzeczywistości społecznej i jej składników jest wielopoziomowa. Terytorialny charakter globalnych systemów społecznych, a więc i gospodarczych, będących przejawem jej organizacji przestrzennej, sprawia, że systemy te występują na kilku różnych poziomach: globalnym (światowym), międzynarodowym (ponadkrajowym), krajowym, regionalnym i lokalnym. Brak czasu nie pozwala rozwijać problemu wielopoziomowego charakteru rzeczywistości społecznej, ale jest on wyrazem procesów różnicowania i scalania, które są powszechnymi własnościami budowy świata.

1.4. Organizacja przestrzenna obejmuje więc zarówno to, co nazywa się „gospodarką przestrzenną”, jak i „gospodarką w przestrzeni”<sup>4</sup>. Gospodarka przestrzenną to organizowanie przestrzenne środowiska przyrodniczego i sztucznego (gospodarka zasobami i użytkowanie ziemi). Gospodarka w prze-

<sup>4</sup> Por.: A. Kukliński, Problemy gospodarki przestrzennej, Przegląd Geograficzny, 49, 2, 1977, s. 333-341.

strzeni to organizowanie przestrzenne funkcjonowania systemu. Oba te aspekty warunkują się wzajemnie, gdyż zachodzą między nimi sprzężenia zwrotne, w których istotne znaczenie mają uwarunkowania ekologiczne.

Kształtowanie tego układu nie może się opierać tylko na kryteriach ekonomicznych, lecz winno dążyć do realizacji ładu przestrzennego.

Aby zdać sobie sprawę, czym jest organizacja przestrzenna, wystarczy sobie uzmysłowić, jak urządzamy mieszkanie, wypełniając je meblami i różnymi sprzętami. Mamy więc środowisko techniczne o określonych wymiarach przestrzennych, kształtach i połączeniach. To, co chcemy umieścić w mieszkaniu zależy od jego wielkości - stawianie mebli, ich wielkość i liczba. Funkcjonalność tego układu warunkuje oddziaływanie, a te jakość życia.

## 2. POJĘCIE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Ład przestrzenny lub przestrzenno-ekologiczny ładu systemu gospodarczego stanowi taką jego organizację przestrzenną i sposób funkcjonowania w ujęciu przestrzenno-ekologicznym, która realizuje kryteria racjonalności społecznej. Ład przestrzenny nie jest więc jakimś regularnym geometrycznie lub typologicznie układem obiektów, lecz układem spełniającym kryteria racjonalności społecznej i prawidłowości działania systemu gospodarczego.

Należy przede wszystkim rozróżnić (1) model ładu przestrzennego, tj. jego wzorzec określony przez kryteria racjonalności społecznej, od (2) konkretnego ładu przestrzennego, tj. stanu organizacji przestrzennej danego systemu gospodarczego, spełniającego pewne kryteria racjonalności społecznej, czyli porządku przestrzennego.

2.1. Model ładu przestrzennego jest konstrukcją pojęciową, przedstawiającą postulowany stan organizacji przestrzennej i sposób funkcjonowania systemu gospodarczego w ujęciu przestrzennym. Może być przedstawiany w różnej postaci o różnym stopniu konkretyzacji: projektu, planu, wizji, mapy itp.

U jego podstaw występują określone zasady i kryteria racjonalności społecznej. Mają one charakter funkcjonalny, tj. realizują pewne wartości i dążenia społeczne, oraz wielowymiarowy, tj. dotyczą różnych aspektów: ekonomicznego, politycznego, kulturowego, ekologicznego, estetycznego itp. Ustalenie ich relacji i pogodzenie jest trudne.

Kryteria te mogą optymalizować pewne funkcje, np. jakość życia, wydajność ekonomiczną, lub zmniejszać dysfunkcje, np. konflikty przestrzenne itp.

Zasada racjonalności pragmatycznej wymaga, oczywiście, żeby modele te miały charakter realny.

Konstruowanie modeli ładu przestrzennego nie jest oczywiście dowolne i musi się liczyć z ograniczeniami wynikającymi z prawidłowości przyrodniczych, prawidłowości społecznych, reguł i zasad społecznych, oraz z faktycznej sytuacji i warunków działania systemu.

Prawidłowości przyrodnicze kształtują przestrzenny porządek przyrodniczy, np. strefowość klimatyczną, wyznaczając pewne ramy działalności ludzkiej.

Prawidłowości społeczne i ekonomiczne określają zachowania ludzi i grup społecznych. Nie mają one jednak bezwzględnego charakteru i wyłaniają się oraz zanikają wraz ze zmianą charakteru i działania systemów społecznych.

Reguły społeczne są normami lub zasadami zachowań ludzi, przyjętymi przez społeczności ludzkie, na ogół o charakterze celowym. Określają one, co powinno być zrobione w danej sytuacji, a powstają bądź jako produkt masowego i spontanicznego działania, bądź jako efekt zamierzonego stanowienia. Nie są one całkowicie arbitralne, gdyż jeśli mają być efektywne muszą być zgodne z prawidłowościami społecznymi i przyrodniczymi. Przykładem może tu być nieefektywność reguł i działań społecznych niezgodnych z prawidłowością zwaną „lex persimoniae”.

2.2. Konkretny ład przestrzenny jest stanem realizacji lub spełnienia określonych kryteriów racjonalności społecznej w zakresie organizacji przestrzennej lub sposobu funkcjonowania systemu gospodarczego w ujęciu przestrzennym. Występowanie tego stanu ma charakter przybliżony i stopniowalny oraz musi być jakoś zrelatywizowane do wymogów i postulatów społecznych, a przejawia się na dwóch poziomach - jawnym i ukrytym.

Ład jawny to faktyczne stany obiektów, będące przejawem działań ludzkich i sił przyrody w określonych warunkach środowiska.

Ład ukryty to mechanizmy przyrodnicze i społeczne (prawidłowości przyrodnicze i społeczne oraz reguły społeczne), działające w określonych warunkach faktycznych danego systemu gospodarczego. Utrzymanie lub osiągnięcie ładu przestrzennego wymaga skomplikowanych działań techniczno-kulturowych, odbywających się w otocze cywilizacji.

## 3. GŁÓWNE ELEMENTY KSZTAŁTOWANIA ORGANIZACJI PRZESTRZENNEJ SYSTEMÓW GOSPODARCZYCH

Centralnym problemem gospodarki przestrzennej ujmowanej aktywistycznie, a więc jako pole działania, jest sprawa kształtowania organizacji przestrzennej systemów gospodarczych. Głównymi elementami aktywistycznie ujmowanej gospodarki przestrzennej są:

- 1) podmioty gospodarki przestrzennej,
- 2) cele gospodarki przestrzennej,
- 3) przedmioty,
- 4) środki i sposoby działania.

Chodzi więc o odpowiedź na pytanie: (1) kto, (2) po co lub w jakim celu, (3) w jakim zakresie oraz (4) jak prowadzi gospodarkę przestrzenną. Oczywiście między tymi pytaniami zachodzą związki uzależniające jedne odpowiedzi od innych<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Por.: K. D z i e w o r s k i, Teoretyczne problemy gospodarki przestrzennej, Biuletyn KPZK PAN, z. 138, Gospodarka przestrzenna, region, lokalność, Warszawa 1988, s.18-28.

Chodzi przy tym nie o to, jak jest, ale o to, co jest pożądane społecznie, mając na względzie kierunek zmian zmierzających do upodmiotowienia społeczeństwa.

### 3.1. Podmioty gospodarki przestrzennej

Należy zacząć od odpowiedzi na pytanie, kto powinien kształtować gospodarkę przestrzenną. Według K. Dziewońskiego najprostsza odpowiedź to: „gospodarkę przestrzenną na każdym obszarze (bez względu na poziom) powinno prowadzić żyjące na nim społeczeństwo”<sup>6</sup>. Tak więc, w zasadzie, winno to być zadanie całego społeczeństwa. Odpowiedź taka wymaga rozwinięcia. Wiemy, że w systemach społeczno-politycznych o wysokim stopniu centralnego planowania występuje wysoki stopień koncentracji decyzji w postaci tzw. centralnego planisty. Podejmując decyzje dotyczące wielkich przedsięwzięć przemysłowych często nie liczy się on jednak ani z warunkami społecznymi i przyrodniczymi, ani też z kosztem tego rodzaju działalności, co nadaje im charakter utopijny i nieskuteczny.

Stąd też decyzje dotyczące kształtowania gospodarki przestrzennej powinno podejmować społeczeństwo przez swoje ciała przedstawicielskie na wszystkich trzech poziomach działań: krajowym, regionalnym i lokalnym, stosownie do charakteru i skali obiektów. Właściwe rozwiązanie tego zagadnienia, zapewniające wysoki i kompetentny udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji i kształtowaniu polityki w zakresie gospodarki przestrzennej, wymaga ich znacznej decentralizacji i przesunięcia ciężaru decyzji z władz centralnych na samorządy terytorialne. Dlatego też poważne znaczenie ma takie ukonstytuowanie uprawnień samorządu terytorialnego, które znacznie zwiększyłoby udział społeczeństwa w kształtowaniu gospodarki przestrzennej.

Zakres działalności samorządu terytorialnego powinien obejmować wszystko to, co bezpośrednio ma wpływ na poziom i jakość życia ludności danego obszaru, a więc powoływanie i funkcjonowanie szeroko pojmowanych usług dla mieszkańców (gospodarka komunalna, oświata, kultura, ochrona zdrowia) oraz zmiany profilu produkcji przemysłowej w aspekcie ekologicznym i aprobatę lokalizacji nowych zakładów przemysłowych. Właściwe funkcjonowanie samorządu terytorialnego wymaga jego niezależności od organów władzy państwowej w zakresie swej działalności i uspołecznienia poprzez wybieralność jego organów w demokratyczny sposób oraz nadania im nie tylko określonych uprawnień, lecz również możliwości realizacji swoich decyzji poprzez niezależne źródła finansowania, uzyskiwanie własnych informacji i posiadanie kompetentnego aparatu wykonawczego<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> K. Dziewoński, op. cit. 1988, s. 25.

<sup>7</sup> Por.: R. Szul, System funkcjonowania gospodarki narodowej a gospodarka przestrzenna, Biuletyn KPZK PAN, Gospodarka przestrzenna Polski. Diagnoza - rekonstrukcja - prognoza, z. 125, Warszawa 1984, s. 128.

Oprócz tych instytucjonalnych elementów na poziomie lokalnym i regionalnym istotne znaczenie dla efektywnej gospodarki przestrzennej ma poczucie potrzeby ładu przestrzennego i zrozumienie jego roli dla kształtowania się poziomu i jakości życia, związane ze swoistym patriotyzmem lokalnym i regionalnym.

### 3.2. Cele gospodarki przestrzennej

Drugie pytanie dotyczy celów gospodarki przestrzennej. Przyjęcie ładu przestrzennego jako podstawowej koncepcji określającej organizację przestrzenną systemu gospodarczego nie wyznacza jednak bezpośrednio celów, które ten ład mają zrealizować, rozpatrując rzecz na gruncie aktywistycznym - tj. jako dyrektyw praktycznego działania. Realizacja ładu przestrzennego jest określona przez kryteria racjonalności społecznej, które tkwią jednak w różnych elementach świadomości społecznej, tj. potrzebach jednostek i grup społecznych i dążeniach do ich zaspokajania, chociaż są ograniczone działaniem prawidłowości przyrodniczych i społecznych.

Określenie tych celów nie jest więc jednoznaczne i jest przedmiotem sporów. Najpełniej cele te określił B. Malisz, według którego przedstawiają się one następująco:

- 1) Ochrona przed wszelką agresją dla zapewnienia biologicznego rozwoju społeczeństwa;
  - 2) Stwarzanie warunków dla racjonalnego - ze społecznego punktu widzenia - gospodarowania;
  - 3) Dążenie do względnie wyrównanego poziomu życia ludności we wszystkich regionach i miejscowościach kraju<sup>8</sup>.
- Na cel pierwszy składają się przede wszystkim:
- a) Ochrona środowiska naturalnego przed degradacją spowodowaną przez szkodliwe wpływy działalności gospodarczej, zwłaszcza w zakresie górnictwa, przemysłu i transportu oraz zbrojeń nuklearnych;
  - b) Ochrona przed klęskami żywiołowymi, takimi jak powódzie, trzęsienia ziemi i huragany;
  - c) Ochrona krajobrazu kulturowego, a zwłaszcza zabytków architektonicznych i ich zespołów, których zachowanie jest warunkiem ciągłości kulturowej społeczeństwa;
  - d) Ochrona społeczeństwa przed agresją marginesu społecznego.

Cel drugi to takie cele cząstkowe, jak:

- a) Oszczędne gospodarowanie przestrzenią kraju, to jest takie kształtowanie struktury użytkowania terenów, by każdej funkcji gospodarczej zapewnić niezbędną przestrzeń do rozwoju;
- b) Racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, zwłaszcza złóż surowców mineralnych, zasobów wodnych i lasów;
- c) Dążenie do umiarkowanej koncentracji ludności i przemysłu;
- d) Dążenie do zmniejszenia transportochłonności gospodarki;

<sup>8</sup> B. Malisz, Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej, Wrocław 1984, s. 90.

e) Dążenie do zapewnienia dostępności komunikacyjnej regionów.

Cel trzeci natomiast obejmuje następujące cele cząstkowe:

a) Tworzenie pełnego i zróżnicowanego zatrudnienia we wszystkich regionach kraju;

b) Zdrowe warunki życia;

c) Warunki zamieszkania, to jest zarówno pod względem charakteru zabudowy, jak i wyposażenia terenów mieszkaniowych, komunalne, zieleni towarzyszącą, place do zabaw dzieci i młodzieży oraz w parkingi samochodowe;

d) Warunki obsługi ludności w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury społecznej oraz w parkingi samochodowe;

e) Warunki kształtowania osobowości (np. rozbudowa sieci szkolnictwa, wyższych uczelni, instytutów naukowych, bibliotek itd.);

f) Tworzenie warunków wypoczynku, turystyki i lecznictwa klimatycznego;

g) Stworzenie zadowalających warunków komunikacyjnych<sup>9</sup>.

Nie wdając się w bliższą analizę tych celów należy stwierdzić, że muszą one tworzyć spójny i niesprzeczny układ, stanowiący podstawę kształtowania ładu przestrzennego lub organizacji przestrzennej systemu gospodarczego.

Zasadnicze trudności w realizacji tego lub innego układu celów są związane z trzema sprawami: 1) wyeliminowaniem konfliktów przestrzennych, 2) akceptacji społecznej celów, 3) włączeniem ich do mechanizmów społeczno-gospodarczych lub stworzenia takich mechanizmów.

Rozpatrując sprawę konfliktów przestrzennych nie chodzi nam o niespójność i sprzeczność zasad, lecz o ich realną konkretyzację, która prowadzi lub powoduje sprzeczność i niejedność ich interesów - oczywiście w szerokim znaczeniu. Konflikty przestrzenne są przejawem nieładu przestrzennego i ujawniają się w wyniku odmienności pełnych funkcji i stawianych sobie celów przez poszczególne podmioty, jak i ich złożone układy, tj. systemy działania.

W makroskali konflikty te występują na osi: gospodarka - środowisko przyrodnicze; osadnictwo - przemysł; miasto - wieś; przemysł - rolnictwo; regiony wysoko rozwinięte - regiony słabo rozwinięte itd.

Część tych konfliktów ma charakter subiektywny społecznie - tj. wynikają one z niewłaściwego funkcjonowania technicznego lub organizacyjnego przemysłu, np. zanieczyszczeń. Poważne znaczenie mają również konflikty obiektywne, jak górnicze i miejskie użytkowanie ziemi lub rolnicze i górnicze użytkowanie ziemi - np. sprawa rowu poznańskiego. Konflikty te nie mogą być rozstrzygane na gruncie wąskich interesów jednego podsystemu gospodarczego np. energetyki, lecz trzeba brać pod uwagę kryteria ogólnospołeczne.

Trudną sprawą jest też akceptacja społeczna określonych celów i ich realizacji. Chodzi tu oczywiście o świadomą, a nie werbalną akceptację. Wiąże się to też z faktem niejasnego rozpoznania skutków realizacji lub zaniechania pewnych celów. Równocześnie doświadczenia historyczne w tym

zakresie wykazują, że występuje zarówno niewłaściwość i nieracjonalność określonych zasad, jak i ich realizacji.

Chodzi więc zarówno o właściwe ujęcie celów, jak i o zdobycie poparcia społecznego dla ich realizacji. Jednym z przykładów jest sprawa budowy elektrowni atomowych, innym zaś, w krajach zacofanych, sprawa ochrony środowiska, którą traktuje się jako dążenie do ograniczenia uprzemysłowienia.

Najtrudniejszą sprawą jednak jest włączenie sposobów realizowania celów ładu przestrzennego do mechanizmów działania systemu gospodarczego. Zagadnienie to jednak dotyczy już odpowiedzi na czwarte pytanie, tj. środków i sposobów kształtowania organizacji przestrzennej gospodarki.

### 3.3. Przedmioty podlegające kształtowaniu

Na trzecie pytanie, co lub jakie obiekty podlegają kształtowaniu w ramach gospodarki przestrzennej ogólnie można by odpowiedzieć, że wszystkie te składniki systemu gospodarczego, które daje się organizować przestrzennie.

Ostatnio dość często obiekty te określa się jako przestrzeń geograficzną lub przestrzeń kraju. Nie wdając się w krytykę tej koncepcji należy zauważyć, że 1) ujęcie takie zakłada substancjalny charakter przestrzeni jako pewnej warstwy lub zbioru obiektów, co nie jest zgodne z powszechnie przyjętym rozumieniem przestrzeni, 2) trudno mówić o przestrzennej strukturze lub przestrzennej organizacji przestrzeni.

Jednak inne próby ich określenia są trudne. Wydaje się, że chodzi tu przede wszystkim o te składniki systemu gospodarczego, które stanowią środowisko naturalne oraz środowisko sztuczne, a w tym ostatnim obiekty techniczno-materialne trwałego zainwestowania.

Jeszcze większe trudności nasuwa jednak rozróżnienie tego, co ma być przedmiotem gospodarki przestrzennej na poszczególnych poziomach. Rozstrzygnięcie tego problemu jest związane z rozstrzygnięciem dotyczącym podmiotów decyzyjnych gospodarki przestrzennej. Odpowiedź na to pytanie daje K. Dziewoński, który tak twierdzi: „Nie ulega wątpliwości, że nieomal każde zagadnienie z zakresu gospodarki przestrzennej ma swoje aspekty odpowiadające różnym poziomom: lokalnemu, regionalnemu czy krajowemu. Jednak ciężar decyzji powinien leżeć na najniższym poziomie, w ramach którego powinny i mogą być podjęte zasadnicze decyzje. Stwierdzenie to pozwala na określenie specyficznych dla poszczególnych poziomów przedmiotów gospodarki i planowania przestrzennego. Wydaje się, że takim właściwym, specyficznym przedmiotem na poziomie - szczeblu lokalnym powinna być gospodarka osiedlowa (w tym również gruntowa), na szczeblu regionalnym - te zagadnienia rozwoju regionalnego, które w warunkach obecnych mogą być rozwiązane autonomicznie, oraz koordynacja zagadnień międzyosiedlowych, zaś na szczeblu krajowym - problemy rozwoju całego kraju wraz z koordynacją działań i powiązań międzyregionalnych”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> B. M a l i s z, op. cit. 1984, s. 90-98.

<sup>10</sup> K. D z i e w o Ń s k i, op. cit. 1988, s. 26.

Wypowiedź tę można uzupełnić następująco: wraz z decentralizacją zarządzania i gospodarki problematyka ochrony i użytkowania środowiska przyrodniczego oraz mieszkaniowa powinny podlegać decyzjom na poziomie lokalnym, a w przypadku inwestycji o zasięgu ponadlokalnym na poziomie regionalnym.

### 3.4. Środki i sposoby kształtowania gospodarki przestrzennej

Najtrudniej jest dać odpowiedź na pytanie czwarte, jak realizować ustalone i akceptowane cele gospodarki przestrzennej. Realizacja ta wymaga określonych środków i sposobu ich kształtowania, wbudowanych w system społeczno-gospodarczy.

Rozpatrując tę sprawę należy rozróżnić środki teoretyczne i środki realne.

Środki teoretyczne obejmują teorie i modele rozwiązywania problemów dotyczących przestrzennej organizacji systemu gospodarczego. Dostarczają one opisu stanu tego systemu, tendencji zmian prawidłowości przyrodniczych i społecznych, wyznaczających jego działanie, diagnoz i prognoz oraz rozwiązań optymalizacyjnych. Z punktu widzenia praktycznego najważniejsze znaczenie ma ich przydatność dla rozwiązywania problemów realnych.

Środki realne natomiast (co nie znaczy skuteczne) to narzędzia praktycznego działania, pozwalające osiągnąć określone cele. Ich uwikłanie w całą złożoność i bogactwo życia społeczno-gospodarczego, jego stany niepewności i niezdeterminowania i różnego stopnia zmienności sprawiają, że ich skuteczność jest niepełna i ograniczona.

Środki te w dziedzinie realizacji celów gospodarki przestrzennej są dwójakiego rodzaju:

Jedną grupę stanowią środki bezpośredniego oddziaływania, są to: środki przymusu, środki materialnego kształtowania struktury przestrzennej, środki kontroli i nadzoru, i planowanie przestrzenne<sup>11</sup>.

Drugą grupę stanowią środki pośrednie: bodźce ekonomiczne, stymulujące bądź zniechęcające do podejmowania określonych działań oraz środki informacyjne.

A oto krótkie objaśnienia.

Środki przymusu ustalone są w postaci norm prawnych, ograniczających swobodę decyzji wszystkich podmiotów gospodarczych w tym stopniu, w jakim mogą one wpływać na zagospodarowanie przestrzenne, stan środowiska i warunki życia. Normy te mają charakter zakazów (np. spuszczenie ścieków) i nakazów oraz obwarowane są sankcjami (np. karami pieniężnymi). Panuje jednak przekonanie, że sankcje te są niewystarczające - np. kary pieniężne są zbyt niskie.

Środki materialnego kształtowania struktury przestrzeni polegają na wcześniejszym przygotowaniu terenów i wyposażeniu w infrastrukturę techniczną i społeczną (np. sieci drogowej, urządzeń komunalnych, parków itd.). U nas są one zbyt słabo stosowane.

<sup>11</sup> Por.: B. M a l i s z, op. cit. 1984, s. 154.

Środki kontroli i nadzoru opierają się na obserwacji stanu i zmian, zwłaszcza środowiska przyrodniczego, i odpowiednich sankcjach.

Wreszcie planowanie przestrzenne, które stanowi syntetyczne narzędzie kształtowania gospodarki przestrzennej na wszystkich trzech poziomach: planu krajowego, planów regionalnych i miejscowych.

Należy zauważyć jednak, że decydujący wpływ na kształtowanie gospodarki przestrzennej w systemie gospodarki centralno-nakazowej ma nie planowanie przestrzenne, lecz plany społeczno-gospodarcze, które w wysokim stopniu nie realizowały celów gospodarki przestrzennej, lecz tzw. cele rozwojowe. Plany te stanowiły zasadnicze narzędzie kształtowania gospodarki przestrzennej kraju. Plany gospodarcze były bowiem obowiązujące dla uspołecznionych podmiotów gospodarczych. Podmioty te były bezpośrednio zobowiązane do zrealizowania z góry płynących nakazów, a i środki finansowe były rozdzielone centralnie. Stąd też kształtowanie gospodarki przestrzennej przez plany ekonomiczne dotyczyły przede wszystkim poziomu krajowego.

Odmienne charakter mają środki pośrednie, które poprzez bodźce ekonomiczne stymulują bądź zniechęcają podmioty gospodarcze do określonych działań w sferze gospodarki przestrzennej. Muszą one być składnikiem mechanizmów gospodarczych, działając w ich ramach stymulując przede wszystkim w warunkach gospodarki pieniężno-rynkowej. Należy do nich: przestrzenne zróżnicowanie podatków, pomoc finansowa w zakresie inwestowania, lub zmiany oprocentowania kredytów; przestrzenne zróżnicowanie taryf transportowych i inne. Były one, jak dotąd, w znikomym stopniu stosowane w naszym kraju.

Nie sposób oczywiście przedstawić w paru zdaniach całej złożoności tej problematyki. Chciałbym jednak na zakończenie dodać parę refleksji dotyczących roli planowania w kształtowaniu gospodarki przestrzennej.

Planowanie, a zwłaszcza planowanie ekonomiczne w systemie społecznym o wysokim stopniu centralizacji życia gospodarczego i politycznego jest głównym narzędziem zmiany rzeczywistości społecznej na wielką skalę. Władza używa planowania do całościowych zmian, które stara się wprowadzić próbując zmienić mechanizmy społeczne i nie licząc się często z prawidłowościami przyrodniczymi i społecznymi lub wręcz działając wbrew nim. Postępują tak jak specjalista od zieleni miejskiej, który sadi kwiaty na najkrótszej drodze między przedszkolem a przystankiem tramwajowym. Stąd plany te mają charakter utopijny, charakteryzując je wielkie koszty ekonomiczne i społeczne i w większości są nieudane.

Planowanie takie jest składnikiem całościowej inżynierii społecznej, która w oparciu o utopie społeczne próbowała przebudować radykalnie całą rzeczywistość społeczną. Planowanie może jednak pełnić inną funkcję, nie decyzyjną, lecz projektującą i pokazującą skutki różnych działań oraz korygującą. Takie planowanie musi być jednak wmontowane w mechanizmy gospodarki pieniężno-rynkowej i być wyrazem interesu społecznego, co najmniej niesprzecznego z dążeniami ludzi i ich aspiracjami. Szkody, jakie powstały w gospodarce przestrzennej były właśnie wynikiem stosowania w niej totalnej, choć nieudolnej inżynierii społecznej. Zmiany w tym zakresie są możliwe tylko pod warunkiem rezygnacji z takiego postępowania.