

WANDA MARIA GACZEK

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

GOSPODARKA PRZESTRZENNA JAKO KIERUNEK KSZTAŁCENIA W UCZELNIACH EKONOMICZNYCH

Abstract: *Spatial Economy as a Direction of Education at Universities of Economics.* The aim of the article is to explain the reasons for a wide spectrum of educating a specialist in the field of spatial economics. The necessity to acquire the knowledge of economics by a specialist in this field is discussed in detail. The starting point is a precise definition of the concepts: spatial economics, town planning, space planning and spatial order. The subsequent part of the article discusses the principles and instruments of space management and rules of using space (which is of social, natural and economic value) in the socio-economic development of a territorial unit. In the final part the profile of a graduate of MA economics studies with specialisation in spatial economics is presented.

1. Gospodarka przestrzenna – polityka przestrzenna – ład przestrzenny. Dylematy sprecyzowania pojęć

Gospodarka przestrzenna jest pojęciem nieostrym, trudnym do jednoznacznego określenia i precyzyjnego zdefiniowania¹. Terminami pozostającymi z nią w związkach pojęciowych są *urbanistyka*, *ruralistyka* czy *regionalistyka*. Część polskich specjalistów błędnie utożsamia też pojęcia *gospodarka przestrzenna* i *planowanie przestrzenne*.

W ujęciu leksykalnym *urbanistyka*, to nauka o zasadach planowania przestrzennego miast oraz ich historycznym rozwoju, albo umiejętność, sztuka

¹ Dyskusję nad pojęciem *gospodarki przestrzennej* zawierają m.in. takie prace, jak: A. Kuźliński, *Problemy gospodarki przestrzennej*. Przegląd Geograficzny, nr 49, 1977; Z. Chojnicki, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, Z. Chojnicki, T. Czyż (red.). UAM, Seria Geografia, nr 55, Poznań 1992; R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002; R. Domański, *Gospodarka przestrzenna: wielodyscyplinowa dziedzina badań*. Nauka, nr 1, Warszawa 1995, gdzie wyjaśnia się pojęcie gospodarki przestrzennej jako nauki, oraz J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1997.

kształtowania przestrzeni oraz zabudowy miast i osiedli, ale także umiejętność kierowania ich rozwojem. W takim rozumieniu możemy definiować *ruralistykę* w odniesieniu do obszarów wiejskich, a *regionalistykę* do regionu. Natomiast *planowanie przestrzenne* to działalność zmierzająca do planowego zagospodarowania przestrzeni, w której ustala się przeznaczenie i sposób wykorzystywania terenów pod określone funkcje z uwzględnieniem przyszłych potrzeb społecznych. Działalność ta może być odnoszona do różnej skali przestrzennej. Niektóre opracowania encyklopedyczne (np. PWN 1996 i 2005) często, ale błędnie, podają, że „miejscowe planowanie przestrzenne tradycyjnie zwane jest urbanistyką”, a starsze leksykony nawet, że „urbanistyka (...) stanowiła dział architektury, obecnie jest działem planowania przestrzennego”².

Jednocześnie zapisy *Ustawy O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (2003) koncentrują się na procedurach ustalania przeznaczenia gruntów, projektowania zabudowy oraz sporządzaniu projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. Planowanie przestrzenne utożsamia się tym samym z opracowywaniem projektów planów miejscowych, studiów zagospodarowania gminy i planów województw³. Przy takim rozumieniu *planowanie przestrzenne* zostaje sprowadzone do projektowania, a jego efektem jest sporządzenie produktu, który ma postać planu, studium czy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Coraz częściej miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmują tylko małe, sztucznie wyodrębnione ze względu na bieżące potrzeby, fragmenty miasta. Pominięty jest w tym rozumieniu proces rozwoju przestrzennego jednostki, a polski planista przestrzenny koncentruje się, jak wynika z *Ustawy*, na procedurach i działalności techniczno-projektowej.

Gospodarka przestrzenna, w stosunku do wąsko pojętego *planowania przestrzennego* wynikającego z *Ustawy*, jest pojęciem zdecydowanie szerszym. Według Chojnickiego (1992) *gospodarka przestrzenna* to „działalność organizująca przestrzennie system gospodarczy lub przestrzenna organizacja tego systemu”⁴. W pierwszym ujęciu jest to określona działalność (gospodarowanie, organizowanie, planowanie, kierowanie, zarządzanie), a w drugim wynik tej działalności, czyli zagospodarowanie przestrzeni. Relacje między działaniami a ich skutkami w formie fizycznego zagospodarowania w przestrzeni są nierozzerwalne, mają charakter sprzężeń zwrotnych. *Gospodarka przestrzenna*, traktowana jako działanie, wchodzi w zakres zainteresowań nauk o zarządzaniu, w tym *ekonomiki rozwoju miast*, ale pozostaje w ścisłych związkach z innymi

² *Słownik wyrazów obcych*, PWN, 1970, s. 791.

³ Por. także art. A. Jędraszk: *Dywergencja czy powrót do Europy*, Urbanista, nr 11, 2005, gdzie dyskutuje się właśnie polską formułę zagospodarowania przestrzennego w porównaniu do doświadczeń innych krajów europejskich.

⁴ Z. Chojnicki, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, op. cit., s. 10.

dyscyplinami. Natomiast podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej wywodzą się z klasycznej ekonomii (poczynając od Smitha i Ricardo), a znaczenie przestrzeni i jej atrybutów dla wzrostu gospodarczego regionów we współczesnej ekonomii jest powszechnie uznawane i staje się przedmiotem wielu dociekań i wyrafinowanego matematycznego modelowania.

Wszędzie tam, gdzie występuje świadome, autonomiczne podejmowanie decyzji zmierzających do osiągnięcia założonego celu zagospodarowania przestrzeni można przyjąć, że prowadzi się politykę przestrzenną. W zakresie gospodarki przestrzennej autonomiczność decyzji władz samorządowych, gwarantowana przepisami prawa jest duża – mają one możliwość prowadzenia własnej polityki przestrzennej, ale jednocześnie ponoszą pełną odpowiedzialność za skutki podejmowanych decyzji.

Polityka przestrzenna to świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania, która zapewnia utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwia prawidłowe, efektywne funkcjonowanie systemu społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej⁵. Podmiotem polityki przestrzennej są organy władzy państwowej i administracji rządowej, przede wszystkim samorządy regionalne i lokalne oraz jednostki gospodarcze i mieszkańcy. Przedmiotem polityki przestrzennej jest przestrzeń, która jest dobrem ograniczonym, a jej wartość i jakość wyraża się przez atrybuty ekologiczne, społeczne i ekonomiczne. Może to potwierdzać konieczność wielowątkowego wykształcenia specjalisty z zakresu *gospodarki przestrzennej*.

Polityka przestrzenna jest skuteczna, jeżeli wykorzystywane w jej realizacji instrumenty pozwalają osiągnąć założony cel, np. utrzymać ład przestrzenny, podnosić jakość środowiska przyrodniczego i jakość życia ludności. Władze prowadząc politykę przestrzenną oddziałują na wartość społeczną, ekonomiczną i ekologiczną przestrzeni. Jeżeli wartości te rosną, to przestrzeń staje się czynnikiem podnoszenia atrakcyjności lokalizacyjnej i zasobem wykorzystywanym w budowie przewagi konkurencyjnej miasta czy regionu. Przestrzeń i jej jakość wynikająca z właściwego zagospodarowania, staje się istotnym czynnikiem sprzyjającym osiedlaniu się i przyciągającym inwestorów. Efektywność polityki przestrzennej może być rozpatrywana tylko jako efektywność kosztowa. Polityka przestrzenna będzie efektywna, jeżeli wykorzystywane instrumenty i podejmowane działania pozwolą osiągnąć założony cel, czyli utrzymać, poprawić lub zapewnić ład przestrzenny przy możliwie najniższych kosztach społecznych.

Ład przestrzenny, którego utrzymanie jest celem polityki przestrzennej, również nie jest pojęciem jednoznacznym. W ujęciu Chojnickiego ład przestrzenny to taka organizacja przestrzenna i sposób funkcjonowania systemu

⁵ Zaproponowana definicja jest zmodyfikowaną wersją pojęcia zawartego w opracowaniu *Gospodarka przestrzenna gmin*, t. IV, Brytyjski Fundusz Know-How, IGPiK, Kraków 1996.

społeczno-gospodarczego w jednostce terytorialnej, która realizuje kryteria racjonalności społecznej i umożliwia prawidłowe działanie systemu oraz utrzymanie odpowiedniego stanu środowiska. Podstawą ładu przestrzennego są zasady, które optymalizują, np. jakość życia, wydajność ekonomiczną lub zmniejszają dysfunkcje, czyli ograniczają konflikty przestrzenne oraz nie dopuszczają do nadmiernej degradacji środowiska przyrodniczego.

W innych definicjach zwraca się uwagę, że ład przestrzenny powinien obejmować:

- logikę przestrzenną, funkcjonalne rozmieszczenie elementów struktury przestrzennego zagospodarowania z uwzględnieniem ich wzajemnych relacji, współwystępowania i powiązań;
- optymalizację przepływów towarów i przemieszczeń osób;
- przestrzenną czytelność struktury zagospodarowania i zabudowy umożliwiającą wywoływanie i odbiór jasnych obrazów u użytkownika;
- zachowanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego wraz ze zdolnością do utrzymania równowagi ekologicznej oraz zaspokajania obecnych i przyszłych potrzeb człowieka, czyli zapewnienia zrównoważonego i trwałego rozwoju jednostki;
- dostosowywanie struktur zagospodarowania przestrzeni do przyjętych społecznie wzorów zachowań;
- optymalną relację między centrum a obszarami peryferyjnymi;
- pozytywny wyraz estetyczno-krajobrazowy, piękno otoczenia⁶.

Ład przestrzenny jest więc pożądanym stanem zagospodarowania przestrzeni, w którym funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa przebiega w sposób optymalny, z najmniejszą możliwą liczbą konfliktów między różnymi podmiotami i nie prowadzi do degradacji środowiska przyrodniczego. Stan ten nie zależy tylko od działań pojedynczego podmiotu funkcjonującego w danym miejscu, lecz jest raczej efektem współzależnych i wzajemnie skorelowanych działań wielu podmiotów. Władze samorządowe koordynują i regulują działalność użytkowników przestrzeni (w tym podmiotów gospodarczych), tak aby dążenie do osiągnięcia celów przez jedne z nich, nie zagrażało innym oraz nie niszczyło pewnych wartości wspólnych dla społeczności lokalnej, regionalnej czy państwa. Problemem jest wskazanie możliwości, wybór narzędzi kształtowania ładu przestrzennego i ich skuteczne wykorzystywanie w praktyce zarządzania rozwojem jednostki terytorialnej.

Niezależnie od przyjętych celów, specyficznych dla każdej jednostki terytorialnej, polityka przestrzenna może być prowadzona w sposób bierny lub aktywny.

⁶ W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk: *Zarys ekonomiki gminy*. UMCS, Norbertinum, Lublin 1999, s. 177.

Bierna polityka przestrzenna jest realizowana przez decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wydawane na podstawie obowiązujących, aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego oraz innych decyzji administracyjnych. Organ administracyjny wykorzystuje swoje uprawnienia władcze do sterowania rozwojem w określonym kierunku, ale zachowuje się biernie. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* oraz miejscowe plany dla wybranych obszarów są traktowane jako główne, a często jedyne instrumenty realizacji polityki przestrzennej. Powoduje to, że w sytuacji ograniczonych możliwości budżetów gmin, plany zagospodarowania przestrzennego – nawet przy założeniu, że ich projekty zostały przygotowane i zatwierdzone zgodnie z wszystkimi wymogami dobrej sztuki planistycznej – mogą stać się mało skutecznym i nieefektywnym instrumentem stymulowania rozwoju jednostki terytorialnej. Cechą biernej polityki przestrzennej jest koncentracja na określeniu celów oraz kierunków zagospodarowania przestrzeni w danej jednostce, z wykorzystaniem prawnie dostępnych procedur techniczno-planistycznych. Zdecydowanie mniejsze znaczenie ma natomiast etap wdrażania celów i wykorzystywanie instrumentów umożliwiających osiągnięcie założonego celu, często także pomija się analizę kosztów realizowanych zadań.

Aktywna polityka przestrzenna jednostki terytorialnej zakłada oczywiście określenie kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz celów polityki przestrzennej w dokumentach planistycznych. Władze samorządowe stają się jednak czynnym uczestnikiem procesu zagospodarowania przestrzeni. Wykorzystując mechanizmy rynkowe oraz posiadanie osobowości prawnej, wspólnie z innymi podmiotami, podejmują działania inwestycyjne na rynku nieruchomości, działają na rzecz „rozpalania ognisk inwestycyjnych” i aktywnie zwiększają atrakcyjność lokalizacyjną wybranych obszarów. Zgodnie z przypisanymi prawem zadaniami własnymi władze samorządowe aktywnie podnoszą wyposażenie terenu w infrastrukturę techniczną. Poszukują zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju, emitują obligacje komunalne, wykorzystują pożyczki i preferencyjne kredyty, środki z budżetu państwa oraz unijne fundusze strukturalne. Właściwie przygotowane pod względem prawnym (uregulowana sytuacja własnościowa gruntów) i odpowiednio uzbrojone tereny oferują inwestorom. Mogą współdziałać z sektorem prywatnym, tworząc warunki inwestowania w określonym miejscu. Tak rozumiana aktywna polityka przestrzenna jest zbliżona do urbanistyki operacyjnej⁷. Obok planowania, w tym planowania przestrzennego, wykorzystuje ona wszystkie pozostałe fazy i instrumenty zarządzania, tzn. nie ogranicza się do wytyczenia celu, ale określa warunki, możliwości i wskazuje instrumenty ich realizacji.

⁷ Pojęcie urbanistyki operacyjnej w literaturze polskiej omawia np. A. Noworól, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*. IGPIK, Kraków 1998, s. 146-166.

Najważniejszymi cechami aktywnej polityki przestrzennej i realizowanej w jej konsekwencji gospodarki przestrzennej gminy są:

- nacisk na realizację ustalonych celów polityki przestrzennej, poszukiwanie skutecznych i efektywnych instrumentów wdrażania;
- analiza kosztów realizacji celów, zabezpieczenie środków finansowych, połączenie wybranych celów z możliwościami finansowymi i organizacyjnymi, wykorzystywanie zasad zarządzania projektami w realizacji projektów rozwojowych;
- wykorzystywanie podejścia strategicznego w realizacji przyjętych celów rozwoju przestrzennego i powiązanych z nimi programów działania; podejście strategiczne w rozwiązywaniu problemów gospodarki przestrzennej ma szczególne znaczenie w przypadku dużych miast, aglomeracji, metropolii, obszarów metropolitalnych⁸;
- wykorzystywanie rozbudowanego zestawu instrumentów urbanistyczno-architektonicznych, prawnych, ekonomiczno-finansowych, organizacyjnych i marketingowych, które – w postaci spójnych programów działania – pozwalają władzom lokalnym aktywnie oddziaływać na przekształcenia zagospodarowania przestrzennego oraz ułatwiają realizację infrastruktury;
- stosowanie rynkowych instrumentów gospodarki gruntami zapewniających zwiększenie środków na realizację celów rozwoju gminy;
- podejmowanie działań prewencyjnych, niedopuszczających do wystąpienia ograniczeń, progów rozwoju jednostki terytorialnej;
- podejmowanie aktywnych działań na rzecz łączenia różnych, zewnętrznych źródeł finansowania w realizacji programów rozwoju lokalnego, w tym realizacji rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej⁹.

2. Zarządzanie jako sposób osiągania celów w gospodarce przestrzennej

Zarządzanie rozwojem w przestrzeni jest sposobem prowadzenia polityki przestrzennej w danej jednostce terytorialnej. Wykorzystywanie sprawdzonych zasad i reguł zarządzania może ułatwić osiągnięcie założonych celów, czyli takie gospodarowanie przestrzenią i w przestrzeni, które zapewni racjonalne zorganizowanie systemu społeczno-gospodarczego jednostki terytorialnej. Tym samym zapewni właściwe warunki życia mieszkańców i umożliwi efektywne działanie przedsiębiorstw na danym terenie.

⁸ D. Bartkowska-Nowak, J. Nowak, J. Webb: *Zarządzanie w gminie*. Brytyjski Fundusz Know-How, Program Wspierania Samorządów Lokalnych, Warszawa, 1998. Por. także A. Klasik, F. Kuźnik: *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*. AE, Katowice 2001.

⁹ Patrz także W.M. Gaczek: *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz-Poznań, 2003.

W naukach ekonomicznych zarządzanie jest rozumiane jako forma kierowania działalnością jednostki gospodarczej i oznacza działania składające się na kierowanie ludźmi w procesie gospodarowania zasobami dowolnej instytucji, których zadaniem jest zawsze zapewnienie realizacji ustalonych celów¹⁰. Tradycyjnie pojęcie zarządzania odnosi się do osiągania korzystnych rezultatów funkcjonowania przedsiębiorstwa i obejmuje oddziaływanie na ludzi wykorzystujących zasoby w procesie gospodarowania. Podmiotem zarządzania jest zawsze człowiek lub zespół ludzi, przedmiotem może być człowiek oraz rzeczy i zasoby, które wykorzystuje w procesie gospodarowania. Proces zarządzania polega na dążeniu do zapewnienia osiągnięcia w instytucji pożądanych stanów rzeczy i jest to zawsze prowadzenie gry ekonomicznej, której warunkami brzegowymi pozostają ograniczenia – rzadkość zasobów i niepewność warunków gospodarowania, ale i możliwości – różne sposoby wykorzystywania zasobów i szanse kreowane przez elementy otoczenia. Racjonalność zarządzania jest podstawowym warunkiem powodzenia w procesie gospodarowania.

Proces zarządzania obejmuje cztery, wzajemnie powiązane ze sobą, fazy: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie.

Planowanie w zarządzaniu to przewidywanie przyszłego układu warunków i środków działania oraz sformułowanie celów działań dostosowanych do tego układu, jest więc odpowiedzią na niepewność tworzoną przez elementy otoczenia i warunkiem sprawnej realizacji procesu ciągłego dostosowywania się do warunków otoczenia¹¹. Najważniejszym działaniem w tej fazie jest ustanowienie celów i określenie właściwego toku działań. Plan koncentruje działania jednostek (pracowników, użytkowników przestrzeni) na określonych przez kierownika (władze samorządowe) celach. Bez planu funkcjonowanie dowolnej instytucji, w tym również jednostki terytorialnej, staje się zbiorem przypadkowo podejmowanych działań.

Prawidłowo przygotowany plan, zgodnie z zasadami przyjętymi w teorii zarządzania powinien mieć, oprócz jasno określonego celu, także następujące cechy:

- 1) realność – powinien opierać się na dokładnym rozpoznaniu obiektywnych warunków funkcjonowania, instytucji, jednostki przestrzennej;
- 2) konkretność – sformułowane cele powinny być określone w sposób możliwie ścisły i wymierny;
- 3) terminowość – powinno się określić termin zakończenia planowanych działań, co w założeniu ma mobilizować osoby realizujące plan;

¹⁰ K. Krzakiewicz: *Podstawy zarządzania*. Wielkopolski Oddział Towarzystwa Naukowego Organizacji i Kierownictwa, Poznań, 1996, s. 19-46.

¹¹ Pojęcie *planowania* w zarządzaniu istotnie wykracza poza planowanie przestrzenne. Odnosi się raczej do zaplanowania działań realizujących cele przyjęte np. w *Studium...*, czy w *Strategii rozwoju gminy*.

- 4) kompletność – jest to jeden z warunków zapewnienia realności planu i oznacza konieczność objęcia planowaniem wszystkich niezbędnych działań dla realizacji założonego celu;
- 5) hierarchiczność zadań planistycznych – duża liczba zadań zawartych w planie charakteryzujących się różną skalą trudności i ważności, wymaga przyjęcia określonej hierarchii i sekwencji podejmowanych zadań;
- 6) elastyczność – ustalenia planu powinny zapewnić realizację celu także w zmieniających się warunkach, np. przez branie pod uwagę różnych możliwych wariantów rozwiązań;
- 7) perspektywiczność – oznacza konieczność zapewnienia korelacji różnych okresów, plany krótkookresowe powinny być częścią planów długookresowych lub perspektywicznych.

Planowanie jest podstawą realizacji wszystkich innych faz i funkcji zarządzania. Jego szczególna rola wynika z tego, że na tym etapie jest określany cel oraz taktyka jego realizacji. Dopóki nie zaplanujemy działań, nie możemy organizować ich realizacji, nie możemy też określić warunków, jakie należy zapewnić, aby osiągnąć założony cel. Trudno też określić zasady motywowania uczestników gry ekonomicznej dla osiągnięcia celu, a tym bardziej kontrolować ich zachowanie.

Między procesem planowania w przedsiębiorstwie a planowaniem w jednostce terytorialnej istnieje wiele podobieństw, ale pojawiają się także istotne różnice. W obu przypadkach występuje problem horyzontu planu rozwoju. Im jest dłuższy, tym mniejsze staje się znaczenie bieżących korzyści. Potrzeby społeczne w jednostce terytorialnej, mają większe znaczenie dla jej władz niż w przedsiębiorstwie nastawionym na osiągnięcie zysku. Jednostka samorządowa ma ustawowo przypisaną funkcję organu służebnego (użyteczności publicznej w stosunku do mieszkańców), a jej struktura organizacyjna jest podporządkowana celom publicznym. Różnica pojawia się także z powodu innych zasad ustanawiania kierownictwa (wybory demokratyczne w jednostkach samorządowych). Z istnienia różnic między przedsiębiorstwem a jednostką terytorialną nie wynika, że organy władzy publicznej nie powinny być przedsiębiorcze. Wręcz przeciwnie, powinny adaptować na swoje potrzeby techniki zarządzania sprawdzone w kierowaniu firmą komercyjną. Proces zarządzania powinien być przenoszony zarówno na grunt zarządzania urzędem gminy, jak i na zarządzanie rozwojem jednostki terytorialnej, w tym rozwojem przestrzennym¹².

Warunkiem skutecznego zarządzania jest właściwe zorganizowanie gospodarki przestrzeni oraz gospodarowania w przestrzeni jednostki terytorialnej. Wymaga to jasnego podziału kompetencji między odpowiednio przygoto-

¹² Patrz także T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.

wane instytucje i jednostki odpowiedzialne za przygotowywanie planów zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie gospodarki gruntami, wydawanie decyzji lokalizacyjnych oraz zapewnienie właściwych relacji między służbami urbanistyczno-geodezyjnymi a pozostałymi wydziałami urzędów gmin, w tym głównie między wydziałami zajmującymi się kreowaniem celów i strategią rozwoju jednostki. Wymaga to współpracy wielu jednostek i dużego wysiłku organizacyjnego.

Z funkcją organizowania istotnie łączy się motywowanie pracowników odpowiedzialnych za proces przygotowywania planów i ich wdrażania, a także wszystkich uczestników gospodarujących i funkcjonujących w danej jednostce, czyli użytkowników przestrzeni. Motywowanie pracowników administracji samorządowej, podobnie jak w każdej jednostce komercyjnej, możliwe jest przez bodźce finansowe i pozafinansowe. Motywowanie użytkowników przestrzeni do właściwego zachowania (np. utrzymania czystości w miejscach publicznych, zapewnienia walorów estetycznych i właściwej formy zabudowy) często wymaga wykorzystywania przymusu w formie różnego rodzaju nakazów, zakazów, kar oraz bodźców promujących odpowiednie rozwiązania np. ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty. Wymaga jednak także oddziaływania na poziom świadomości estetycznej mieszkańców i przedsiębiorców oraz aktywizowania angażowania się lokalnych społeczności w kreowanie kierunków rozwoju gminy i utrzymanie ładu przestrzennego. Można to osiągnąć organizując cykle szkoleń i wykłady dla mieszkańców i przedsiębiorców, prowadzenie debat społecznych, organizowanie negocjacji oraz przygotowywanie materiałów promujących pożądane rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne oraz organizowanie konkursów na takie zagospodarowanie i zabudowę, które promują tożsamość regionu lub miasta.

Jednym z najtrudniejszych etapów w zarządzaniu gospodarką przestrzenną może okazać się faza kontrolowania, która jest sprzężona zwrotnie z fazą planowania. Jak już wspomniano wcześniej, ład przestrzenny jest jednak trudny do jednoznacznego zdefiniowania, a ocena stanu zagospodarowania fragmentu przestrzeni często ma charakter subiektywny. Skuteczne kontrolowanie wymaga natomiast wykorzystywania mierzalnych standardów, czy mierników oceny proponowanych rozwiązań, projektów i planów. W projektowaniu zabudowy i planowaniu urbanistycznym niektórych krajów Europy Zachodniej wykorzystuje się standardy i normy oraz zasady strefowania. Przykładem mogą być stosowane, precyzyjnie określone, standardy urbanistyczne w Holandii i Niemczech, które są także rygorystycznie przestrzegane na etapie realizacji planów. W Polsce standardy w projektowaniu urbanistycznym wykorzystywane przed 1990 r., miały często charakter „adresowy”, uznaniowy i wybiórczy, były mało realne i nie zawsze znajdowały odzwierciedlenie w procesie realizacji ustaleń planu. Efektem był chaos zagospodarowania przestrzennego wielu obszarów, którego skutkiem

jest m.in. obserwowany „kryzys miast”. Trzeba jednak zaznaczyć, że kryzys miast polskich nie jest tylko skutkiem błędów urbanistów czy nieprawidłowych standardów zagospodarowania, ale efektem wielu różnorodnych czynników społeczno-ekonomicznych. Urynkowienie gospodarki i rezygnacja ze „starych norm” nie spowodowała eliminacji nieprawidłowości, a często wręcz odwrotnie, zamiast skutkować ładem przestrzennym powiększyła chaos zagospodarowania.

Dla dobrego zagospodarowania przestrzeni, szczególnie w gospodarce rynkowej, gdzie dominujące znaczenie ma własność prywatna i jej ochrona, a jednocześnie pojawia się konieczność ochrony interesów publicznych, potrzebne jest prawo normatywne, czyli normatyw urbanistyczny¹³. Według Staniszkis zakres regulacji normatywnych odzwierciedla system wartości społecznych i gwarancje państwa w realizacji praw jednostek i zbiorowości. Sparametryzowane zasady zagospodarowania przestrzeni mogą stać się warunkiem realizacji funkcji kontroli w zarządzaniu gospodarką przestrzenną w gminie. Kontrola powinna obejmować, oprócz mierników i standardów odnoszonych do projektów urbanistycznych, także nadzór i ocenę efektów ich realizacji. Kontrola i ocena efektów (*ex ante* i *ex post*) realizacji planów nie może się jednak ograniczać do ogólnikowej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze. Wymaga natomiast monitoringu przestrzennego dla poszczególnych jednostek terytorialnych i metod kontroli przepływu informacji między jednostką przygotowującą plany a instytucjami pośrednio odpowiedzialnymi za ład przestrzenny w gminie. Prawdopodobne przepływy informacji na etapie kontroli zarządzania powinny być zagwarantowane np. między wydziałami urbanistyki a wydziałami gospodarki komunalnej, jednostkami zarządzającymi gruntami, wydziałami rozwoju i promocji gminy oraz jednostką odpowiedzialną za przygotowywanie wieloletnich planów inwestycyjnych w urzędach gmin.

3. Wybrane instrumenty zarządzania rozwojem w przestrzeni

Narzędzia realizacji polityki przestrzennej w jednostce terytorialnej mogą mieć charakter instrumentów bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania na zachowanie się użytkowników przestrzeni. Instrumenty bezpośredniego oddziaływania to głównie:

- ustalenia regulujące korzystanie z zasobów naturalnych, w tym z przestrzeni (tereny chronione, specjalne strefy ochronne wokół ujęć wody i otuliny wokół parków narodowych, zasady korzystania z przestrzeni w uzdrowiskach);

¹³ Patrz M. Staniszkis: *Normatyw urbanistyczny. Prawo do Dobrej Przestrzeni*. Urbanista, nr 7, 2005.

- ustalenia wdrażające organizację systemu zarządzania gospodarką przestrzenną w jednostkach samorządowych;
- normy i standardy urbanistyczne, normy budowlane oraz normy z zakresu ochrony środowiska;
- decyzje administracyjne i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które mają status prawa lokalnego.

Regulacje bezpośrednie w polityce przestrzennej mają charakter nakazów i zakazów, opierają się na założeniu, że podmioty i obywatele postępują zgodnie z ustalonymi przepisami prawa. Konsekwencją naruszenia obowiązujących nakazów i zakazów są różnego rodzaju sankcje prawne. W dyrektywnym systemie zarządzania instrumenty administracyjne miały charakter uznaniowy, obejmowały niektóre sektory gospodarki lub niektóre jednostki. Efektem była ich mała skuteczność w równoważeniu rozwoju i zapewnieniu ładu przestrzennego. Egzekwowanie zachowania jednostki zgodnego z danym nakazem może być kosztowne i niezadowalające. Nadal jednak polityka przestrzenna, szczególnie na szczeblu gmin, w dużym stopniu wykorzystuje regulacje bezpośrednie.

Regulacje pośrednie w polityce przestrzennej to przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, nazywane także rynkowymi, które obejmują m.in.: rynkowe instrumenty gospodarki gruntami w gminie, gospodarowanie majątkiem komunalnym i instrumenty związane z partnerstwem publiczno-prywatnym. Coraz większą rolę wśród tych instrumentów odgrywają także narzędzia marketingowe oraz instrumenty finansowe. Instrumenty te mają za zadanie motywować jednostki do określonego zachowania w przestrzeni. Zakłada się, że przedsiębiorcy i mieszkańcy mają pozostawiony wybór zachowania, pozornie rezygnuje się z zakazów. Regulacje pośrednie najczęściej wykorzystuje się jednak w określonych warunkach prawnych, w tym ustalonych przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Międzynarodowa Federacja Mieszkalnictwa i Planowania (IFHP) przyjmuje podział instrumentów sterowania rozwojem przestrzennym miasta na: 1) planistyczne (w tym planowanie strategiczne, strategie rozwoju w przestrzeni, plany koordynacyjne); 2) rynkowe (głównie związane z gospodarką gruntami, wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne, umowy z deweloperami, aporty gruntowe); 3) finansowania rozwoju (np. studia wykonalności, tworzenie kapitału ryzyka dla projektów wielkoskalowych); 4) podatkowe (podatki od nieruchomości, kary za nieprawidłowe, nieefektywne wykorzystywanie terenów); 5) pozostałe instrumenty prawne (np. komunalizacja terenów, ograniczenia w prawach przejmowania gruntów, prawo pierwokupu lub prawo pierwszeństwa sektora publicznego w nabywaniu gruntów); 6) wspierania rozwoju (np. specjalistyczne struktury organizacyjne, bazy informacji).

Charakteryzując typy instrumentów polityki przestrzennej miasta Lorens najwięcej uwagi poświęca instrumentom rynkowym, wyróżniając wśród nich

aż osiem typów¹⁴. Są to nabywanie gruntów przez miasto na otwartym rynku, wymiana gruntów wraz ze scaleniem, sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami, wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów, umowy z deweloperami zabezpieczające interesy publiczne, tworzenie rezerw gruntowych na potrzeby realizacji priorytetów rozwoju miasta, przygotowywanie uzbrojonych działek pod zabudowę o ustalonym programie użytkowym. Charakter ekonomiczny mają także instrumenty finansowe, podatkowe i instrumenty wspierania. Wśród tych ostatnich na szczególną uwagę zasługuje rozwinięty marketing urbanistyczny obejmujący całe miasto, wybrane jego fragmenty (np. śródmieście) czy poszczególne działki.

Skuteczność instrumentów planistycznych, w tym samego planowania przestrzennego, uzależniona jest od wielu czynników. Wśród czynników skuteczności planowania przestrzennego, obok jakości warsztatu planistycznego (czyli technicznych umiejętności projektowania urbanistycznego) wymienia się także jakość zarządzania strategicznego, zwłaszcza umiejętność powiązania planów zagospodarowania przestrzennego z innymi instrumentami zarządzania rozwojem lokalnym oraz umiejętność powiązania planów zagospodarowania z projektami wspieranymi finansowo z funduszy Unii Europejskiej¹⁵. Władze samorządowe gmin w Polsce po 1990 r. nadal koncentrowały się głównie na regulacyjnej funkcji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W niewystarczającym stopniu natomiast wykorzystywały aktywizujące funkcje tych planów, co mogło w pewnym stopniu ograniczać skuteczność gospodarki przestrzennej miasta.

Skuteczność polityki przestrzennej w rzeczywistości zależy od umiejętności łączenia instrumentów bezpośrednich z pośrednimi oraz umiejętności wykorzystania, przez władze samorządowe, szans rozwoju pojawiających się w otoczeniu, właściwego niwelowania słabych stron, podnoszenia jakości przestrzeni i umiejętności wykorzystywania atutów przestrzennych jednostki terytorialnej.

4. Podsumowanie: sylwetka absolwenta magisterskich studiów ekonomicznych kierunku *gospodarka przestrzenna*

Przedstawione powyżej uwagi wystarczająco argumentują potrzebę zapewnienia specjalistom z zakresu *gospodarki przestrzennej* również wiedzy ekonomicznej. Specjalista ten powinien posiadać wiedzę o podstawach prawno-in-

¹⁴ P. Lorens: *Polityka przestrzenna miasta. Cele, strategie, instrumenty, projekty*. Urbanista, nr 11, 2004.

¹⁵ Z. Zuziak: *Skuteczność planowania przestrzennego – między teorią a praktyką*. Urbanista, nr 5, 2004.

stytucjonalnych, społeczno-ekonomicznych oraz geograficzno-przyrodniczych gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni gminy, regionu czy państwa. Otrzymując dyplom uczelni ekonomicznej specjalista z tego zakresu, powinien także, a może przede wszystkim posiadać umiejętności strategicznego i operacyjnego zarządzania rozwojem gospodarki lokalnej i regionalnej oraz znać zasady przedsiębiorczości i inwestowania w gospodarce lokalnej i regionalnej.

Wśród szczegółowych umiejętności absolwent tego kierunku studiów obok podstaw techniczno-proceduralnej wiedzy z zakresu planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego, musi mieć umiejętności analityczne i menedżerskie w sferze władzy samorządowej i administracji publicznej, umiejętności w zakresie prowadzenia marketingu terytorialnego, finansów samorządowych, gospodarowania mieniem komunalnym, zarządzania nieruchomościami, usługami publicznymi i środowiskiem¹⁶. Specjalista z zakresu *gospodarki przestrzennej* musi także wykształcić umiejętności poszukiwania różnorodnych źródeł finansowania rozwoju w przestrzeni, zarządzania specyficznymi projektami oraz wykorzystywania zewnętrznych środków w realizacji projektów rozwojowych. Oczywiście nie oznacza to, że absolwent kierunku *gospodarka przestrzenna* powinien mieć wykształcenie o tak szerokim spektrum wiedzy – w uczelniach funkcjonuje instytucja specjalności. Nie oznacza to także, że kształcenie specjalisty z zakresu *gospodarki przestrzennej* na uczelni o profilu technicznym musi obejmować wyczerpującą wiedzę z zakresu ekonomii i zarządzania.

¹⁶ Patrz także: *Standardy i kryteria jakości studiów akademickich na kierunku gospodarka przestrzenna*, Informator, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa, czerwiec 2005, s. 89-97.