

MARIA TROJANEK

## STEROWANIE ROZWOJEM GOSPODARCZYM REGIONU

W procesie reformowania gospodarki Polski pojawiają się nowe zadania i nowe warunki rozwoju gospodarczego regionów. Coraz wyraźniejsze są znamiona sytuacji rynkowej, w której każdy z podmiotów gospodarujących, znajdujących się na danym terenie, działa samodzielnie i kieruje się swoimi kryteriami, nie zawsze zbieżnymi z kryteriami racjonalności ogólnospołecznej. W tej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera koordynacja działań cząstkowych i dążenie do stworzenia z nich przemyślanej i efektywnej całości. Zasadnicza rola w tej dziedzinie przypada władzy regionalnej jako czynnikowi odpowiedzialnemu za całość rozwoju danego obszaru. O działaniach władzy regionalnej, określanych ogólnie mianem sterowania rozwojem gospodarczym regionu, i o narzędziach, jakie mogą tu być stosowane, traktuje poniższy artykuł.

Rozwój jest pojęciem złożonym, wieloaspektowym. Wynika to z wielorakowości celów, jakie ma do spełnienia, jak również z różnorodności warunkujących go czynników. Problemy kształtowania procesów rozwoju w skali regionu dodatkowo się komplikują ze względu na zjawisko tzw. niedomknięcia regionu i przepływy międzyregionalne.

Autorzy zajmujący się problemami kształtowania rozwoju regionalnego w różny sposób formułują cele tego rozwoju. Mówi się, że celem rozwoju regionalnego jest wyrównywanie między- i wewnątrzregionalnych różnic w możliwościach zatrudnienia oraz jakości warunków życia<sup>1</sup>. Stwierdza się też, że cele rozwoju regionalnego pokrywają się z trzema wielkimi grupami zagadnień, a mianowicie ze wzrostem gospodarki, pełnym zatrudnieniem i zapewnieniem sprawiedliwości społecznej. Cele rozwoju każdego regionu dotyczą dochodów, spożycia i ogólnego zaspokojenia potrzeb ludności, a także działania regionu na rzecz otoczenia<sup>2</sup>. Przyjmuje się, że szczegółowe cele gospodarowania powinny być podporządkowane celom ogólnym, a mianowicie:

— celowi społecznemu, jakim jest dążenie do zapewnienia najlepszych warunków życia<sup>3</sup>,

Por. J. S. Kowalski *Teoria rozwoju regionalnego w świetle koncepcji szwedzkich*, **Biuletyn KPZK PAN 1981**,

L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozwoju regionalnego*, w: *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, pod red. B. Gruchmana i J. Trajkowskiego, Poznań-Warszawa 1990.

<sup>1</sup>Kategoria ta obejmuje obok dobrobytu materialnego także pewne wartości i oceny etyczno-moralne, takie jak: możliwość kształtowania własnego stylu życia, zadowolenie jednostki, zdrowie i czyste powietrze, piękno krajobrazu itp. Wnikliwe dociekania na temat jakości życia można znaleźć m.in. w pracach: L. H. Klaassena, *Mysł i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*, Łódź 1988; J. Kolińskiego, *Człowiek, gospodarka, środowisko, Przestrzeń*, Studia KPZK 1978, t. LXIII; J. Goryńskiego, *Polityka przestrzenna*, Warszawa 1982; J. Pajestki, *ształtowaniepmcesu rozwoju. Racjonalność i manowce polityki*, Warszawa 1983.

- celowi gospodarczemu, obejmującemu osiągnięcie optymalnych wyników gospodarowania w oparciu o najwłaściwsze użytkowanie przestrzeni,
- celowi biologicznemu, realizowanemu poprzez ochronę przyrody i przeciwdziałanie jej niszczeniu.

Tak więc nadrzędnym celem rozwoju regionu jest podnoszenie poziomu i jakości życia mieszkańców przy optymalnym wykorzystaniu istniejących w tym względzie zasobów<sup>4</sup>.

Powstaje pytanie, co powinna czynić władza regionalna w dążeniu do realizacji tego celu i jakimi narzędziami ma się posługiwać? W poszukiwaniu odpowiedzi na to pytanie przyjmujemy trzy założenia:

**I. Władza regionalna jest gospodarzem regionu.** Aktualne prawne regulacje systemowe i ekonomiczne, dotyczące funkcjonowania władz terenowych, stwarzają już podstawy do działania samorządu terytorialnego, lecz urzeczywistnienie pełnej samodzielności terytorialnej jest procesem długotrwałym. Zachodzi bowiem konieczność stworzenia i wprowadzenia w życie właściwych instytucji i to na wszystkich szczeblach. Aktualnie gmina (miasto) posiada osobowość prawną, określoną samodzielność finansową i funkcjonuje w oparciu o własność komunalną. Sytuację złożoną ma natomiast taki region, jakim jest województwo. Z jednej strony może on być uznany za zbiór jednostek podstawowych, reprezentowanych przez władze samorządowe (sejmik wojewódzki), z drugiej - jest domeną działania administracji rządowej (wojewody). Propozycje, które w tym opracowaniu przedstawiamy, odnoszą się do sytuacji, w której kompetencje władzy regionalnej będą jednoznaczne.

**II. Rozwój regionu oparty jest na wykorzystaniu miejscowych zasobów przy uwzględnieniu woli ludzi zamieszkałych na tym terenie.** Każda jednostka terytorialna dysponuje możliwościami predestynującymi ją do rozwijania określonej działalności produkcyjnej i usługowej. Różnie przedstawiają się warunki gospodarowania w tych jednostkach. Dopasowanie dziedzin działalności do owych możliwości i warunków służyć ma osiągnięciu wyższej efektywności gospodarowania w przekrojach terytorialnych.

**III. Celem władzy regionalnej jest zharmonizowanie rozwoju danego obszaru.** Nie jest to zadanie łatwe. Na rozwój danego terenu mają wpływ decyzje (produkcyjne, inwestycyjne) samodzielnych podmiotów gospodarujących, znajdujących się na tym obszarze, a będących poza sferą władzy regionalnej (w dalszej części opracowania określamy je umownie "jednostkami niepodporządkowanymi") oraz samodzielne podmioty gospodarcze funkcjonujące w sferze samorządów terytorialnych (dalej zwane "jednostkami podporządkowanymi")- Skuteczność oddziaływania władz regionalnych w zakresie kształtowania procesów rozwoju w odniesieniu do tych grup podmiotów jest zróżnicowana.

W procesie rozwoju należy liczyć się z zaostreniem się sprzeczności dotyczących kryteriów racjonalności działania różnych podmiotów\*. Indywidualny przedsiębiorca czy grupa przedsiębiorstw w swym postępowaniu kierować się będą motywem zysku i najważniejszy będzie dla nich własny interes. Ponadto horyzont pojedynczego podmiotu gospodarczego z punktu widzenia skutków jego działalności dla otoczenia jest zazwyczaj ograniczony.

<sup>4</sup> Określenie zasobów obejmuje - w tym opracowaniu - oprócz zasobów w ujęciu tradycyjnym, także potencjał wytwórczy podmiotów gospodarujących (produkcyjnych i usługowych).

Uznanie samodzielności jednostek terytorialnych określonego szczebla stwarza możliwość wytyczania własnych celów zgodnych ze swoistymi cechami danego obszaru, w nawiązaniu do pewnych ustaleń zewnętrznych. Oznacza to, że władza regionalna posiada informacje dotyczące działań i zamierzeń rozwojowych podmiotów "niepodporządkowanych". Chodzi tu zarówno o alokację na danym terenie zamierzeń szczebla wyższego, jak i innych podmiotów "niepodporządkowanych". Należy liczyć się także z wystąpieniem przeciwnej sytuacji, a mianowicie takiej, iż władze regionalne informacji wyżej wymienionych nie posiadają. Wówczas trzeba przyjąć, że określą one własną koncepcję rozwoju danego terenu, przyjmując pewne założenia co do pożądanych i oczekiwanych kierunków działań oraz zamierzeń rozwojowych "podmiotów niepodporządkowanych". Ten sposób podejścia może być podstawą do opracowania różnych ujęć symulacyjnych. Stanowi też podstawę naszej dalszej analizy.

Konsekwencją zasygnalizowanych założeń jest konieczność zmiany w sposobie gospodarowania przestrzenią. Chodzi mianowicie o to, by przestrzeń przestała być przedmiotem oddziaływania różnych podmiotów, a stała się czynnikiem aktywnym, oddziałującym na wybór określonych kierunków działalności. Wymaga to m.in. zmiany w podejściu do zagadnień wyboru lokalizacji, wykraczającego poza horyzont i możliwości pojedynczego podmiotu i zapewniającego realizację makroekonomicznego punktu widzenia w zakresie gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni.

W poszczególnych jednostkach terytorialnych występują pewne zasoby o określonym potencjale, które stwarzają warunki do rozwoju określonej działalności. Stwierdzenie to - w niniejszym opracowaniu - stanowi punkt wyjścia przy wariantowaniu programów rozwoju formułowanych przez władzę regionalną. Proces wariantowania programu zamierzeń rozwojowych obejmuje dwa etapy:

Etap I sprowadzałyby się do określenia pewnych stref inwestycyjnych, chodziłoby tu o stworzenie mapy preferencji inwestycyjnych wynikających - po pierwsze - z analizy stanu istniejącego i szeroko rozumianych potrzeb n---cających konieczność dokonywania korekt w dotychczasowej linii rozwoju oraz - po drugie - z założeń i pewnych koncepcji (wizji) dotyczących rozwoju określonych obszarów.

W wyniku tego procesu obszar działania podzielony zostałby na pewne strefy, należałoby wyróżnić strefy, w których: a) preferowana byłaby działalność inwestycyjna; b) dotychczasowy profil produkcji winien ulec zmianie, a działalność inwestycyjna musi być ograniczona; c) nie należałoby lokalizować zamierzeń inwestycyjnych. Odnośnie do tych stref (z wyjątkiem tej ostatniej) zakłada się opracowanie - w różnych przekrojach - analiz możliwości inwestowania. Stanowiłoby to informację dla potencjalnych inwestorów odnośnie do oczekiwanych, po----nych kierunków inwestowania. Studium możliwości inwestowania mogłoby Uatrakcyjnić oferty lokalizacyjne w przekroju poszczególnych obszarów.

W wyniku I etapu władza regionalna uzyskałaby m.in. rozeznanie co do rodzaju posiadanych zasobów, ich potencjału, jak również istniejących już bądź Mogących się pojawić ograniczeń.

Etap II obejmowałby rozpoznanie i analizę zmian w zasobach niezbędnych do realizowania różnych programów rozwoju (zestawów działalności) da-

nego obszaru. W charakterze narzędzia umożliwiającego syntetyczne zobrazowanie układu zależności i powiązań w ramach danej jednostki terytorialnej proponuje się wykorzystanie regionalnej tablicy nakładów i wyników (input-output) w zmodyfikowanej postaci.

W konwencjonalnej tablicy nakładów i wyników w wierszach wymienione są gałęzie-dostawcy, natomiast w kolumnach gałęzie-odbiorcy. W zmodyfikowanym ujęciu tablicy w miejsce gałęzi proponuje się umieszczenie określonych podmiotów gospodarczych, przy uwzględnieniu ich podziału na jednostki "niepodporządkowane" i "podporządkowane" władzy regionalnej; wśród tych ostatnich uwzględnia się dodatkowo podział na podmioty o charakterze produkcyjnym i usługowym (świadczące usługi infrastrukturalne). Wielkości z tablicy czytane poziomo przedstawiałyby rozdysponowanie produkcji poszczególnych podmiotów w rozbiciu na pewne grupy odbiorców, natomiast poszczególne wielkości czytane pionowo wskazywałyby źródło pochodzenia nakładów.

W zasadniczej części tablicy wyróżnić można by pewne segmenty, które dla przeprowadzanej analizy przedstawiają istotną wartość informacyjną. Obrazowałyby one nasilenie powiązań produkcyjno-zaopatrzeniowych pomiędzy znajdującymi się na danym obszarze podmiotami gospodarczymi.

Wykorzystując właściwości tablicy nakładów i wyników można by ustalić wielkość potencjalnych zmian (w produkcji i zasobach), jakie wywołać może włączenie w istniejące powiązania i zależności określonego nowego elementu rozwoju. Wyliczone wielkości dodatkowego zapotrzebowania na produkcję, usługi bądź określone zasoby pozwalają na uzyskanie odpowiedzi na poniższe pytania:

1) czy z punktu widzenia zdolności produkcyjnych istniejących zakładów, mocy przerobowych podmiotów świadczących usługi (w tym infrastrukturalne), jak również istniejącego potencjału zasobów i ich ograniczeń można zrealizować dany wariant rozwoju?

2) jakie konsekwencje w sferze nakładów pośrednich i w sferze infrastruktury wywołać może potencjalny program działalności?

3) jakie konsekwencje w stanie zasobów środowiska wywołać może rozpatrywany program wzrostu?

Wielkość zapotrzebowania (na zdolności produkcyjne istniejących zakładów produkcyjnych, na usługi świadczone przez podmioty zaliczane do infrastruktury, jak również na określone rodzaje zasobów) może być równa, większa lub mniejsza w stosunku do istniejących możliwości. Każda z tych sytuacji narzuca konieczność podjęcia odpowiednich działań przez władzę regionalną i dokonania analizy konsekwencji (kosztów i korzyści), jakie wywołać może ewentualna realizacja wybranego programu.

Jeżeli chodzi o próbę odpowiedzi na pytanie drugie, to należy wskazać na różnice w sposobie ustalania badanych wielkości. Wielkość nakładów pośrednich niezbędnych do realizacji danego wariantu rozwoju można ustalić na podstawie informacji uzyskanych z tablicy (dotyczą one przyrostu produkcji) oraz informacje dotyczące kształtowania się współczynników bezpośredniej kapitałochłonności produkcji. Natomiast wysokość przyrostu nakładów dotyczących infrastruktury ustala się jako funkcję przyrostu określonych wielkości - np. mieszkania są funkcją liczby zatrudnionych, miejsca w zakładach gastro-

onomicznych stanowią funkcję przyrostu dochodów, uwarunkowanych dodatkowym zatrudnieniem itd.

Wyliczone wielkości wskazują jedynie na to, jakie działania musiałyby być podjęte na danym obszarze w związku z realizacją danego programu. Warto nadmienić, że wyliczone wielkości nie przesądzają jednoznacznie o poziomie nakładów, jakie trzeba byłoby ponieść, bowiem mogą one ulec zmianie m.in. ze względu na:

- możliwości zapewnienia bezinwestycyjnego wzrostu produkcji (umożliwiającego realizację rozpatrywanego programu rozwoju bez dodatkowych nakładów kapitałowych);
- istniejące rezerwy określonych zasobów;
- konieczność uwzględnienia ekonomicznych i technicznych wymogów skali inwestowania;
- specyficzne cechy inwestycji infrastrukturalnych, surowcowych bądź dotyczących ochrony środowiska.

Przy odpowiedzi na pytanie trzecie należy rozpatrzyć konsekwencje dla stanu zasobów środowiska w następujących aspektach:

- w płaszczyźnie zapotrzebowania na określony rodzaj zasobów;
- w zakresie dodatniego lub ujemnego wpływu danego programu na poszczególne elementy środowiska;
- w konieczności podjęcia pewnych działań z dziedziny ochrony środowiska.

Na podstawie zarysowanego wyżej sposobu ujmowania problemu władza regionalna mogłaby - po pierwsze - prześledzić konsekwencje, jakie wywołać może określony wariant rozwoju i określić zadania, jakie muszą być podjęte, by zapewnić niezakłócony rozwój danego obszaru. Po drugie - posiadając takie Wariantowe analizy władza regionalna mogłaby dokonać wyboru określonego wariantu z punktu widzenia określonego kryterium. Przedstawione podejście pozwala na skoordynowanie w sferze planowania zamierzeń podmiotów "niepodporządkowanych" z zadaniami, celami i środkami władzy regionalnej. Natomiast stopień realizacji "skoordynowanych" ustaleń stanowi wypadkową działania czynników i okoliczności, które mają miejsce w toku realizacji zadań Przez poszczególne podmioty gospodarujące. Zadanie władz regionalnych sprowadzałyby się więc do stymulowania zachowań różnych podmiotów gospodarujących dla osiągnięcia założonego przez nią celu (celów).

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż przy kształtowaniu programu rozwoju danego obszaru władza regionalna musi nawiązywać do ustaleń i zamierzeń rozwojowych wyższych szczebli oraz podmiotów gospodarujących nie podlegających danej władzy, lecz funkcjonujących na obszarze jej działania.

Nasuwa się pytanie, w jaki sposób władza regionalna może oddziaływać na zachowania uczestników procesu rozwoju? Można w tym względzie wyróżnić dwie grupy działań. Pierwsza z nich związana byłaby z tworzeniem warunków do podejmowania bądź hamowania określonych działań na danym obszarze, druga zaś sprowadzała by się miała do stymulowania pożądaných zachowań różnych podmiotów gospodarujących.

A. Pierwsza z proponowanych grup działań obejmuje różne pociągnięcia. Mogą

one być stosowane w zależności od istniejącej sytuacji, indywidualnie lub w różnych kombinacjach. Na uwagę zasługują następujące działania:

**1. Wyznaczenie przez władzę regionalną omawianych wcześniej stref inwestycyjnych.** Opracowując w szczególności ową mapę dopuszczalnego czy pożądanego zagospodarowania danego obszaru można wskazać na preferencje pewnych obszarów w przekroju ofert lokalizacyjnych, zwłaszcza obszarów specjalnych (np. zagrożonych procesami dekapitalizacji majątku).

**2. Prowadzenie odpowiedniej strategii w odniesieniu do przedsiębiorstw istniejących.** Z punktu widzenia strategii rozwoju określonego obszaru istotny jest charakter działalności przedsiębiorstw funkcjonujących. Władza regionalna stosując odpowiednie instrumenty może doprowadzić do ograniczenia bądź zwiększenia poziomu produkcji lub też do zmiany profilu produkcji.

**3. Podejmowanie przez władzę regionalną własnych inwestycji.** Największe znaczenie - z punktu widzenia potencjalnych inwestorów — miałyby inwestycje infrastrukturalne. Zmieniają one bowiem zagospodarowanie danego terenu, tworzą warunki, w jakich działać będą potencjalni inwestorzy. Czynią dany obszar atrakcyjnym i przyciągającym inwestorów podejmujących określone działalności.

Inwestycje infrastrukturalne są wykorzystywane w krajach o systemie rynkowym jako środek stymulujący rozwój. U nas dotychczas występowało zjawisko odwrotne - inwestycje infrastrukturalne nie nadążały za tempem i skalą inwestycji podstawowych i wręcz opóźniały procesy rozwoju. Było to uwarunkowane specyfiką tych inwestycji oraz brakiem środków i możliwości realizacyjnych. Występowanie pewnych rezerw w urządzeniach infrastrukturalnych i możliwości podłączenia się do nich nowo powstającego zakładu to jeden z czynników zwiększających zainteresowanie potencjalnych inwestorów danym obszarem.

**4. Podejmowanie decyzji lokalizacyjnych, a ściślej mówiąc - wykorzystanie pewnych jej sekwencji dla ukształtowania pożądanego programu rozwoju.** Wybór lokalizacji dokonany przez pojedynczy podmiot, a odpowiadający oczekiwaniom władz regionalnych, zależy z jednej strony od poprawności i rzetelności informacji zawartych we wnioskach o udzielenie wskazań lokalizacyjnych, a z drugiej - od trafności oceny skutków określonej inwestycji dla danego terenu. W procedurze postępowania lokalizacyjnego tkwi możliwość sterowania przez władzę regionalną przebiegiem procesów rozwojowych na danym terenie. Jednakże i ona zawiera niebezpieczeństwo podjęcia nieracjonalnych wyborów lokalizacyjnych, wystąpić bowiem mogą sprzeczności w określeniu kryteriów efektywności różnych podmiotów i sposobów eliminowania tych konfliktów przez władzę regionalną. Chodzi tu również o niebezpieczeństwo ewentualnej dominacji interesów branżowych nad przestrzennymi, trudności, związane z realizacją założeń polityki lokalizacyjnej, a także o brak możliwości i umiejętności rozeznania i przewidywania skutków określonej inwestycji dla danego terenu.

**5. Prowadzenie aktywnej gospodarki terenami.** Miałoby się ono przejawiać w tworzeniu rezerw gruntowych, przygotowywaniu odpowiednich terenów, wcześniejszym uregulowaniu spraw własnościowych, oszczędnym gospodarowaniu nimi.

**6. Tworzenie regionalnych instytucji finansowych związanych z finansowaniem inwestycji podejmowanych na danym terenie.** W publicystyce ekonomicznej coraz częściej spotkać można propozycje powoływania

takich instytucji<sup>5</sup>. Jedną z nich jest długoterminowy kredyt hipoteczny<sup>6</sup>. W zamyśle autora miałyby on warunkować racjonalny wybór kierunków inwestowania przez potencjalnych inwestorów, efektywny przebieg procesów inwestycyjnych, sprawną eksploatację instytucji oraz prawidłową gospodarke nieruchomościami.

B. Druga grupa działań sprowadzać by się miała do stymulowania pożądanych zachowań różnych podmiotów gospodarujących. W tym celu władza regionalna mogłaby wykorzystać określone instrumenty polityki przestrzennej, szeroko stosowane w innych krajach. Nie chodzi tu bynajmniej o automatyczne ich przyjmowanie, lecz o adaptację - odpowiednio do celów, jakie chce się osiągnąć i do zróżnicowanych warunków gospodarowania.

Pojęcie instrumentów przestrzennych<sup>7</sup> obejmuje określone prawem sposoby, jakie mogą być użyte przez władze regionalne w celu skłonienia poszczególnych uczestników procesu rozwoju (mających swoje własne, indywidualne interesy i poszukujących możliwie największych korzyści) do takich zachowań, które w efekcie doprowadziłyby do realizacji założonego celu.

Zakres i rodzaj stosowanych instrumentów zależy od: celu, jaki chce się osiągnąć; podmiotu stosującego instrumenty oraz od adresata, a konkretnie od celów jego działania, reguł zachowań i kryteriów dokonywanego przezeń wyboru.

Dalsze nasze wywody ograniczone zostaną do przedstawienia wybranych instrumentów zmierzających do realizacji określonych celów odcinkowych. W dotychczasowej praktyce zakres ich wykorzystania był zróżnicowany. Proces reformowania gospodarki i tworzenia nowego systemu narzuca jednak konieczność odchodzenia od autorytatywnych metod rządzenia i zastąpienia ich niechanizmami ekonomicznymi. Rozważania ograniczone zostaną do tej grupy instrumentów ekonomicznych, które dotyczą "wszystkich w danym miejscu"<sup>8</sup>.

Przy wyborze instrumentów niezbędnych do realizacji zamierzonego celu należy mieć na względzie okoliczność, iż dany instrument może służyć do zrealizowania kilku celów, a także fakt, iż jeden cel można zrealizować przy pomocy kilku instrumentów. Stąd też niezwykle istotne jest poznanie skuteczności i aktywności poszczególnych instrumentów przy realizacji określonych celów • Należy liczyć się ponadto ze znaczną dywersyfikacją przestrzenną tych

<sup>5</sup>For. *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*; M. Bryx, *Bank budownictwa - głos w dyskusji*, Problemy Rozwoju Budownictwa 1989, nr 3/4.

<sup>6</sup>Rozwinięcie tej koncepcji przedstawia S. Ochocimski, *Program i zasady bankowości spółdzielczej ikomunalnej*, w: *Rozwój gospodarki lokalnej*.

<sup>7</sup>Pojęcia instrumentów przestrzennych, ich klasyfikacja i możliwości ich zastosowania do realizacji celów cząstkowych są przedstawione w pracach: *Rozwój gospodarki lokalnej...*, J. Regulski, W. Kocon, M. Ptasińska Wołczkiewicz, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, Warszawa 1988; *Instrumenty polityki Przestrzennej*, Studia KPZK 1986.

<sup>8</sup> Poza analizą pozostaje grupa instrumentów o zasięgu powszechnym (dotyczą one "wszystkich i wszędzie") i, instrumentów kierowanych do określonych podmiotów (instrumenty indywidualne). Taka systematyka instrumentów polityki przestrzennej przedstawiona jest w opracowaniu J. Regulskiego, M. Ptasińskiej i E. Kazimierskiej, *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, w: *Instrumenty Polityki przestrzennej*, s. 130. '

<sup>9</sup> Kocon przedstawił cele polityki gospodarowania terenami miejskimi i instrumenty służące do ich realizacji **stosowane** w warunkach Europy Zachodniej. Wyróżnił przy tym 3 grupy celów i aż 47 instrumentów, jakie mogą być **użyte do ich** realizacji. Nie oznacza to, że każdy z krajów wykorzystuje wszystkie te instrumenty.

Charakteryzują się one bowiem różną efektywnością, a ponadto zróżnicowane są także warunki rozwoju poszczególnych krajów. **Zob. W. Kocon, Instrumenty polityki gospodarowania terenami miejskimi w Europie Zachodniej**, w: *Instrumenty polityki...* op. cit.

instrumentów, albowiem zarówno warunki gospodarowania, jak i problemy rozwoju wynikające ze specyfiki danego obszaru są i będą w przyszłości coraz bardziej zróżnicowane. Na uwagę zasługują następujące instrumenty<sup>10</sup>:

1. **Instrumenty polityki kredytowej.** W tej grupie wymienić należy przede wszystkim:

a) priorytety w uzyskiwaniu kredytów na określone cele rozwojowe. Stosując priorytet w przyznawaniu kredytów na określoną działalność realizowaną na danym obszarze (w danej strefie inwestycyjnej), stymulować można rozwój w pożądanym kierunku. Kredyt może być przeznaczony na finansowanie zakupu określonego rodzaju środków trwałych, np. dotyczących ochrony środowiska czy umożliwiających modernizację istniejących zakładów;

b) stopę oprocentowania kredytu. Różnicując stopy oprocentowania udzielanych kredytów (kredyty tanie, kredyty drogie), w zależności od celu ich przeznaczenia, można stymulować podmioty gospodarujące do podejmowania pożądanego rodzaju działalności. Regiony posiadające własne, komunalne instytucje kredytowe (banki komunalne, banki rozwoju, banki hipoteczne) byłyby bardziej atrakcyjne z punktu widzenia potencjalnych inwestorów;

c) umarzanie zaciągniętych kredytów bądź dogodne warunki spłaty. Ten instrument może skłaniać podmioty gospodarujące do działań wcześniej wymienionych. Możliwe są różne rozwiązania dotyczące zasad spłaty lub wielkości umarzanego kredytu.

2. **Opłaty.** Należą tutaj:

a) podatki. Poszczególne rodzaje podatków (gruntowy czy od nieruchomości), aby skłaniały podmioty gospodarujące do określonych zachowań, muszą być ustalane na takim poziomie, by stanowiły ważną pozycję w ich kosztach (przy założeniu, że przedsiębiorstwa są zainteresowane obniżką kosztów). Podatki te mogą być wykorzystywane przy sterowaniu gospodarką gruntami lub inwestycjami;

b) opłaty za gospodarcze korzystanie ze środowiska i kary za przekroczenie określonych w tym względzie norm. Władza regionalna, stosując zróżnicowane w przekroju poszczególnych stref inwestycyjnych (obszarów) opłaty za gospodarcze użytkowanie poszczególnych zasobów- środowiska, może wpływać na: hamowanie lub rozwój określonych działalności; zmiany profilu produkcji zakładów już funkcjonujących; praktykę lokalizacyjną prowadzoną na danym obszarze; oszczędną gospodarkę zasobami; podejmowanie inwestycji ochronnych.

Z tym rodzajem instrumentów koresponduje system kar z tytułu zanieczyszczenia środowiska. Obok opłat za korzystanie z zasobów naturalnych, mogą one być narzędziem kształtowania środowiska i jego racjonalnego wykorzystania. Ażeby były w tym względzie skuteczne, należałoby ustalić takie normy dopuszczalnego zanieczyszczenia środowiska i stworzyć taki system kar za ich przekroczenie, by dla podmiotów gospodarujących nieopłacalnym stało się "oszczędzanie" nakładów na ochronę środowiska oraz stworzyć taki system opłat za gospodarcze korzystanie z zasobów, by podmioty zmuszone były do racjo-

<sup>10</sup> Możliwość wykorzystania instrumentów **należących do tej grupy zasadza się na dwóch założeniach**, a mianowicie, iż: 1) władza centralna prowadzi zróżnicowaną politykę kredytową w odniesieniu do określonych obszarów i rodzajów działalności; 2) występują lokalne instytucje kredytowe, finansujące inicjatywy rozwojowe na danym terenie. Tym samym mogą one skłonić potencjalnych inwestorów do podejmowania takich zamierzeń, które spełniają warunki racjonalności i efektywności rozwoju danego obszaru.

nalnego i oszczędnego ich zużywania. Opłaty te musiałyby być odpowiednio wysokie, zróżnicowane zarówno dla poszczególnych stref, jak i podmiotów;

c) opłaty lokalizacyjne<sup>11</sup>. Miałyby to być jednorazowe opłaty wnoszone przez podmioty gospodarujące, które będą inwestować na danym terenie. Różnicując wysokość tych opłat, można wpływać na hamowanie bądź pobudzanie działalności inwestycyjnej na określonych obszarach, na kształtowanie pożądaných programów działalności z punktu widzenia realizowanych celów oraz na właściwą gospodarkę ziemią.

Podsumowując całość rozważań, można stwierdzić, iż:

1) program rozwoju regionu (gminy, miasta) powinien być pochodną zamierzeń rozwojowych różnych podmiotów gospodarujących;

2) władza regionalna przy sterowaniu rozwojem danego obszaru musi uwzględniać - jako dane zewnętrzne - ewentualne zamierzenia władz szczebla wyższego oraz zamierzenia innych podmiotów jej "niepodporządkowanych";

3) władza regionalna może jednakże stymulować zachowania owych podmiotów w kierunku osiągnięcia stanu pożądanego w zakresie alokacji rozmaitych funkcji społeczno-gospodarczych na danym obszarze;

4) w tym celu władza ma do dyspozycji różnorakie instrumenty (z nakazami i zakazami łącznie) skłaniające samodzielne podmioty do podejmowania oczekiwanych działań;

5) należy oczekiwać ograniczenia instrumentów typowych dla autorytarnych metod rządzenia na rzecz instrumentów wykorzystywanych w gospodarce rynkowej;

6) przy tworzeniu systemu instrumentów ekonomicznych należy uwzględnić fakt, iż ich skuteczność i efektywność jest zróżnicowana i zależy m.in. od swoistych warunków danego obszaru.

Jak już wcześniej wspomniano, w praktyce każdy z instrumentów najczęściej realizuje kilka celów, a określony cel można osiągnąć wykorzystując różne instrumenty. Stąd wniosek, że muszą one tworzyć pewien system i być stosowane kompleksowo. Analiza możliwości stosowania tych instrumentów, oceny efektywności i skuteczności wymaga głębszej analizy i przekracza ramy niniejszego opracowania.

Poza tymi rozważaniami znajduje się również problem sterowania rozwojem regionu poprzez ogniwa "zewnętrzne" w stosunku do władzy regionalnej, a więc np. przez administrację centralną. Jest to zagadnienie bardzo ważne nawet w najbardziej liberalnej wersji gospodarki rynkowej. Nie precyzując, na czym powinny polegać działania w tym zakresie (jest to zagadnienie bardzo złożone), chcemy tylko podkreślić, że zabiegi owe powinny wspomagać działania podejmowane przez władze regionalne, a w każdym razie nie przeszkadzać im.

<sup>11</sup>Na temat opłat lokalizacyjnych, sposobów ich ustalania i przeznaczenia pisze szeroko W. Pietraszewski, *Wartość przestrzeni w planowaniu*, Warszawa 1985; por. także J. Regulski, W. Kocoń, M. Ptaszyńska-Wołczkiewicz, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*.

## REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT CONTROLS

## S u m m a r y

The article presents the problems connected with the shaping of the development of a region in new socio-economic and political conditions.

The author points to the circumstances in which regional authorities may construct the program of such development, and presents the instruments to be used for ensuring a harmonious development of a given region.

Besides, the author presents some methodological conceptions to be utilized in the process of coordinating developmental aims of entities carrying out the economic activity in a given region.