Bohdan GRUCHMAN

PLANOWANIE REGIONALNE A PLANOWANIE CENTRALNE W RÓŻNYCH SYSTEMACH PLANISTYCZNYCH LAT OSIEMDZIESIĄTYCH

1. Uwagi wstępne

W niniejszym opracowaniu przez planowanie regionalne rozumieć będziemy nie tylko opracowywanie i zatwierdzanie formalnych dokumentów określanych jako "plany", ale również sterowanie rozwojem regionalnym za pomocą różnych instrumentów. Instrumenty te mogą służyć realizacji planów, mogą też działać niezależnie od tych ostatnich, co występuje w sposób oczywisty w przypadkach braku formalnych dokumentów planistycznych.

Planowanie regionalne jako wyodrębniona dziedzina planistyczna, bywa różnie definiowane. Najczęściej definicje tego planowania wiążą się z konkretnymi warunkami danego kraju. Są zatem mało przydatne dla naszych rozważań o planowaniu regionalnym w różnych systemach planistycznych. Określimy je zatem w sposób jak najbardziej ogólny, podkreślając jego najogólniejszą cechę: planowania odnoszącego się do obszarów mniejszych niż terytorium danego kraju, a równocześnie większych niż obszary obejmowane planowaniem lokalnym lub miejscowym. Charakter tego planowania bywa różny w poszczególnych systemach planowania, stąd trudno go tu jednoznacznie określić. W każdym razie będzie tu chodziło o planowanie nie ograniczające się tylko do fizycznych aspektów przestrzeni (physical planning). Horyzont tego planowania może być zarówno dłuższy (planowanie perspektywiczne), jak i krótszy (planowanie średniookresowe). Nie będziemy zajmować się planowaniem krótkookresowym (rocznym), chociaż wiąże się ono z planowaniem o dłuższym horyzoncie czasowym, jako jeden z instrumentów realizacji tego ostatniego.

Pojęcie planowania centralnego zastosowane w niniejszym opracowaniu nastręcza mniej kłopotów definicyjnych. Będzie to planowanie rozwoju (development planning) odnoszące się do terytorium całego kraju i jako takie opracowywane przez centralne organy państwa[1]. Ma ono wymiar

---

[1] Jest to planowanie na szczeblu centralnym, a nie planowanie centralne w sensie określonym przez K. Porwita w pracy: System planowania, PWN, Warszawa 1981, s. 91 i następne.

makroekonomiczny. Wiąże się z planowaniem branżowym, które niektórzy nazywają planowaniem mezzo-ekonomicznym.

Systemy planistyczne wiążą się ściśle z ustrojem ekonomicznym danego kraju. Można by zatem mówić o systemach planistycznych socjalistycznych i kapitalistycznych. Byłoby to jednak zbyt duże uogólnienie zamazujące różnice między systemami planowania krajów o podobnym ustroju. Równocześnie trudno by było jednoznacznie sklasyfikować systemy planistyczne szeregu krajów rozwijających się, zaliczanych do ustrojów "mieszanych". Konieczne jest zastosowanie bardziej szczegółowych kryteriów klasyfikacji systemów planowania, które pozwolą na precyzyjniejszą charakterystykę naszego przedmiotu badań. Jednym z dotychczasowych kryteriów podziału był stopień dyrektywności lub indykatywności planowania. Przyjmowano ogólnie, że planowanie w krajach socjalistycznych jest dyrektywne, podczas gdy w krajach kapitalistycznych indykatywne. W podtekście przyjmowano, że planowanie dyrektywne (normatywne) jest znacznie bardziej skuteczne niż indykatywne. Obecnie trzeba dość znacznie skorygować obraz planowania sklasyfikowanego według powyższych kryteriów. Planowanie w szeregu krajów socjalistycznych posiadało mniejszą lub większą dozę cech indykatywnych, a ostatnie reformy i przemiany jeszcze bardziej tę indykatywność powiększyły (Jugosławia, Węgry, Polska, Czechosłowacja). Z drugiej strony, planowanie w szeregu krajów kapitalistycznych nabrało de facto a niekiedy de iure cech normatywnych na niektórych odcinkach (Francja, Holandia, Austria). Znacznym stopniem normatywności odznacza się planowanie w szeregu krajów rozwijających się (Algieria, Libia, Malazja). Co się zaś tyczy skuteczności planowania jednego lub drugiego typu, to wystarczy porównać planowanie określane jako indykatywne w Japonii chociażby z planowaniem dyrektywnym lat siedemdziesiątych w Polsce, by zachwiać wiarę w uproszczone sądy w tym zakresie.

Dla bardziej precyzyjnego uchwycenia różnic pomiędzy systemami planowania poszczególnych krajów trzeba rozpatrzyć bliżej to, co C. Bobrowski określa jako jego intensywność i zakres[2]. Tymi też aspektami w odniesieniu do planowania regionalnego i do jego powiązań z planowaniem centralnym zajmiemy się w dalszych częściach niniejszego opracowania. Rozpatrzymy najpierw stopień integracji obu rodzajów planowania w różnych systemach planistycznych. Następnie przypatrzymy się bliżej zakresowi swobody planowania regionalnego lub inaczej stopniowi decentralizacji decyzji planistycznych.

---

[2] C. Bobrowski, Planowanie gospodarcze, wyd. 2 uzupełnione, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981, s. 15-20.

2. Problem integracji planowania regionalnego z centralnym

Zanim zajmiemy się problemem zaznaczonym w tytule tego punktu, warto zwrócić uwagę na kraje, w których planowanie regionalne jeszcze w ogóle nie istnieje lub też znajduje się w zalążkowej zaledwie formie. Z tej racji rozważanie problemu integracji planowania regionalnego z centralnym staje się tam bezprzedmiotowe. Do tej grupy krajów, których jeszcze przed 15 laty było stosunkowo dużo, należą obecnie tylko niektóre państwa Trzeciego Świata, jak np. Zair, Pakistan lub Maroko. Można do niej zaliczyć również Egipt, w którym jedynym obszarem planowania regionalnego był region Assuanu. Tak się składa, że przytoczone kraje posiadają bardzo zróżnicowaną strukturę przestrzenną; stąd potrzeba podejścia regionalnego do rozwoju wydaje się tu być szczególnie ważna. W państwach, o których mowa, opracowuje się natomiast plany rozwoju makroekonomicznego.

Na drugim biegunie znajdują się kraje, w których opracowuje się regionalne plany rozwoju dla niektórych lub wszystkich obszarów, natomiast nie opracowuje się planów makroekonomicznych. Do tych krajów można m.in. zaliczyć USA, RFN i Wielką Brytanię. W stosunku do takich krajów należałoby również uznać za bezprzedmiotowe rozważanie powiązań planowania regionalnego z centralnym. Tak jednak nie jest. W krajach tych nie ma wprawdzie formalnych aktów zwanych planami rozwoju, istnieje natomiast określona strategia i polityka rozwoju wdrażana za pomocą budżetu państwa i różnych instrumentów ekonomicznych oraz administracyjnych. Szczególnie wyróżniającym się państwem w tej grupie są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Tam opracowuje się plany rozwoju regionalnego dla całych stanów lub ich części albo też dla powiązanych ze sobą części różnych stanów. Co się zaś tyczy planowania makroekonomicznego, to już same propozycje ich opracowywania napotykają na duże sprzeciwy. Natomiast istnieje w USA znacznie rozwinięte planowanie budżetowe, w tym także kilkuletnie, które wyraża określoną strategię rozwoju. Strategia ta znajduje także wyraz w różnych raportach rządowych, jak np. w raportach Zespołu Doradców Prezydenta, lub w programowych oświadczeniach samego Prezydenta. W przekroju regionalnym strategię tę wciela się w życie za pośrednictwem dotacji budżetu państwa do budżetów stanowych, za pomocą zróżnicowanych terytorialnie zamówień rządowych, poprzez program budowy systemu dróg międzystanowych itp. Te i inne instrumenty stanowią ogniwa wiążące plany regionalne z federalną strategią rozwoju przestrzennego[3].

---

[3] Na temat planowania w USA por. A. Łukaszewicz, Rozwój społeczno-gospodarczy. Studia o strategii i planowaniu, PWE Warszawa 1979, s. 232-260. Por. także opracowanie J.Tarajkowskiego w niniejszym zeszycie. Na temat planowania regionalnego por. John Cumberland. Regional Develop-

Kolejna grupa państw odznacza się posiadaniem odrębnego, w różnym stopniu rozwiniętego planowania przestrzennego ponadmiejscowego lub regionalnego, stanowiących osobne systemy planistyczne obok centralnego planowania rozwoju. Taka sytuacja odpowiada początkowemu etapowi ewolucji planowania regionalnego, które w wielu krajach rozwinęło się z przestrzennego planowania urbanistycznego. Niezależnie od tego powstała potrzeba ujęcia w ramy planowe makroekonomicznych wielkości rozwoju - w postaci centralnego planu rozwoju. W krajach, o których tu mowa, nie dostrzega się jeszcze potrzeby bliższego powiązania obu rodzajów planowania lub też uznaje się te powiązania za nieistotne. Wśród krajów rozwijających się opisana wyżej sytuacja istnieje m.in. w Kenii, w Pakistanie (szczególnie w latach sześćdziesiątych i początkowych siedemdziesiątych, kiedy planowanie przestrzenne było tam dość rozwinięte) i w Algierii. Można do tej grupy zaliczyć również Indie, które posiadają jedną z najdłuższych tradycji planowania makroekonomicznego wśród państw rozwijających się. Obok tego rozwinął się dość zróżnicowany system planowania regionalnego różnej skali, który do niedawna funkcjonował bez silniejszego powiązania z planami makroekonomicznymi[4]. Innego typu anomalia istnieją w Tajlandii i kilku innych krajach rozwijających się. Tam, obok planowania makroekonomicznego rozwinęło się niezależnie od pierwszego, planowanie regionalne w układzie granic administracyjnych okręgów (prowincji). Brak powiązania między obu rodzajami planowania podkreśla fakt nadzorowania ich przez różne resorty[5]. Oczywiście taki stan odrębności nie może trwać długo. Życie wcześniej lub później narzuci potrzebę zbudowania pomostów pomiędzy istniejącymi obok siebie odrębnymi systemami planowania. Taki kierunek rozwoju można ostatnio zaobserwować w niektórych państwach wymienionej grupy.

Ostatnia grupa krajów - to te, w których istnieje mniej lub bardziej wykształcony, scalony system planowania obejmujący, zarówno planowanie centralne, jak również planowanie regionalne. Takie scalone systemy

---

ment. Experiences and Prospects in the United States of America, Mouton Paris-The Hague 1971.

[4] Por. opracowania dotyczące Indii w pracy zbiorowej pod red. R.D. Misra, D.V. Urs, V.K. Natraj, Regional Planning and National Development, Vikas Publishing House PVT LTD, New Delhi 1978.

[5] Np. w Tajlandii planowanie to nadzoruje Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, a w Korei Południowej - Ministerstwo Budownictwa (według ankiety dotyczącej stanu planowania regionalnego w 11 państwach azjatyckich. Por. B. Gruchman, State of Art of the Methods of Planning for Regional Development; An International Survey Report, United Nations Centre for Regional Development, Nogoya, Japan 1978. O ile nie zaznaczono inaczej, z tego samego źródła pochodzą również informacje dotyczące innych krajów azjatyckich).

planistyczne istniały we wszystkich krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Plany regionalne w tych krajach opracowywano w powiązaniu z makroekonomicznymi planami perspektywicznymi. Niewątpliwie fakt opracowywania planów perspektywicznych dla całej gospodarki stworzył właściwą płaszczyznę integracji z planowaniem regionalnym, które z natury swej jest planowaniem długofalowym. Najbardziej rozwinięty zintegrowany system planowania makroekonomicznego i regionalnego istniał do niedawna w Związku Radzieckim. Integracja ta znalazła szczególnie silny wyraz przy opracowaniu tzw. Centralnego planu rozwoju i rozmieszczenia sił wytwórczych, planu który wyznacza kierunki rozwoju gałęziowego i regionalnego na kilka dziesięcioleci[6]. Ścisłe powiązanie istniało również pomiędzy obu rodzajami planowania w horyzoncie pięcioletnim. Tu jednak zaznacza się silnie dominacja planowania branżowo-gałęziowego w skali krajowej nad planowaniem regionalnym. Sytuacja w zakresie powiązania planowania regionalnego z centralnym kształtowała się podobnie w innych krajach socjalistycznych, jakkolwiek specyfika każdego kraju wyciska tu swoje piętno. W każdym z tych krajów specyficznie kształtowały się związki planowania społeczno-ekonomicznego na szczeblu centralnym i regionalnym a planowaniem przestrzennym. W tym zakresie najbardziej zaawansowane próby integracji zostały podjęte w Polsce przy pracach nad planem perspektywicznym 1971-1980[7].

Przy daleko posuniętym normatywnym powiązaniu planowania regionalnego z centralnym w państwach socjalistycznych nie odczuwano w przeszłości potrzeby podbudowania tego systemu planistycznego rozwiniętym systemem pozaplanowych instrumentów sterowania rozwojem regionalnym. Stąd też gdy na Węgrzech i w Polsce zaczęto reformować system planowania, nadając mu charakter zdecentralizowany, okazało się, że trzeba od podstaw zbudować systen bodźców oddziaływania przestrzennego na gospodarkę. Praca ta daleka jest od osiągnięcia zadowalających wyników.

Próby integracji planowania centralnego i regionalnego podejmowano również w niektórych krajach rozwijających się. Bardzo ambitny system planistyczny próbowano wprowadzić od końcowych lat siedemdziesiątych na Filipinach. System ten dotyczy opracowywanych w poszczególnych regionach

---

[6] Por. N.N. Niekrasow, Ekonomika regionalna (teoria, problemy, metody), PWN, Warszawa 1978. Por. zwłaszcza rozdz. II, p. 2 - Generalne schematy rozmieszczenia sił wytwórczych ZSRR, s. 65-82.

[7] Por. R. Grabowiecki, S.M. Zawadzki, Metoda opracowania planu przestrzennego zagospodarowania kraju na 1990 rok, w: (red) B. Malisz, 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski, KPZK PAN, Studia, t. LXIV, PWN, Warszawa 1978, s. 131-143.

planów rozwoju o różnym horyzoncie czasowym powiązanych z planami rozwoju dla całego kraju. Niestety, jego wcielenie w życie natrafiało na szereg trudności. Niedostatecznie skuteczne były zwłaszcza instrumenty realizacji takiego systemu planów. Bez nich plany te, pozbawione charakteru normatywnego jak w krajach socjalistycznych, były mało skuteczne. Znacznie skromniejszy w swym zakresie system planowania regionalnego na szczeblu centralnym związany z planowaniem makroekonomicznym istnieje w Zambii. Tam plan rozwoju na lata 1981-1985 został rozpisany na poszczególne regiony (prowincje). Kolejne plany roczne spełniające funkcję narzędzia realizacyjnego planu wieloletniego, wyznaczają zadania roczne dla resortów i regionów. Oczywiście, krótki horyzont czasowy takich planów ogranicza ich rolę jako planów przebudowy struktury regionów. Z tego punktu widzenia dojrzalszy jest system planowania rozwoju regionalnego powiązany z planowaniem makroekonomicznym w Libii. Tutaj opracowano perspektywiczny plan rozwoju i przebudowy gospodarki kraju na lata 1980-2000, a w ramach tego planu określono także rozwój poszczególnych regionów[8]. Tak wytyczony rozwój regionalny posłużył za podstawę opracowania perspektywicznego planu zagospodarowania przestrzennego kraju na ten sam okres. Ten ostatni plan stanowi również scalenie odrębnych planów regionalnych dla czterech regionów, na jakie podzielony jest ten pustynny kraj. Plany regionalne zostały opracowane pod nadzorem czynników rządowych przez zagraniczne przedsiębiorstwa planowania przestrzennego. Wnioski z tych wszystkich planów służą za podstawę opracowania kolejnego planu rozwoju kraju i regionów na lata 1986-1990[9]. W ramach tego planu odrębne plany rozwoju mają opracować 24 jednostki administracyjne szczebla wojewódzkiego (Baladiyat).

Na zakończenie przeglądu państw zaliczonych do trzeciej grupy, trzeba wymienić kilka krajów gospodarki rynkowych, które posiadają względnie rozwinięty system planowania regionalnego powiązany z planowaniem makroekonomicznym. Powiązanie to ma przede wszystkim charakter merytoryczny; w postaci zgodności rozstrzygnięć na wspólnych płaszczyznach oraz spójnych narzędzi sterowania rozwojem całego kraju i regionów. W niektórych krajach mamy także do czynienia z formalną spójnością obu rodzajów planowania. Tak jest np. we Francji po wprowadzeniu w życie ustawy o planowaniu z 1982 r. Spójny system planowania makroekonomicznego i regionalnego, który wiąże ze sobą planowanie przestrzenne z planowaniem społeczno-ekonomicznym, istnieje również w Holandii. W

---

[8] Por. Preliminary Study of the Long-Term Development Prospects, Issues and Policies 1980-2000, August 1979, Socialist People's Lybyan Arab Jamahiriya, 3 tomy.

[9] Autor brał udział w opracowaniu pierwszej wersji tego planu.

Japonii nie ma wprawdzie wyraźnych więzi formalnych pomiędzy planowaniem rozwoju w ujęciu makroekonomicznym a planowaniem regionalnym, to jednak występują pomiędzy tymi dziedzinami silne związki merytoryczne[10].

Przedstawiony powyżej stan rozwoju planowania regionalnego i centralnego w różnych krajach świata odzwierciedla kolejne etapy nawiązywania kontaktów pomiędzy nimi do formalnej i merytorycznej integracji włącznie. W trakcie tego procesu nie tylko zmienia się stosunek obu systemów do siebie, ale również przeobraża się samo planowanie regionalne. Z planowania przestrzennego o charakterze wyłącznie urbanistyczno-fizycznym przekształca się w planowanie łączące w sobie obok powyższych cech również aspekty społeczno-ekonomiczne. Obok horyzontu odległego wytycza również kierunki rozwoju w krótszym horyzoncie czasowym. W ten sposób narastają warunki do powiązania z planowaniem makroekonomicznym. To ostatnie również podlega ewolucji, dzięki której ono także staje się coraz dogodniejszą płaszczyzną powiązania. Wydłuża się horyzont planowania makroekonomicznego, rozszerza się jego treść obejmując także problematykę lokalizacji, a nawet niekiedy kierunki rozwoju regionalnego i urbanistycznego (sieci osiedleńczej) kraju.

Oczywiście proces przemian w planowaniu nie przebiega wszędzie tak jednoznacznie w kierunku coraz dojrzalszych form. Mają także miejsce zjawiska dłuższego zastoju a nawet procesy odwrotne - cofanie się, jak np. w Pakistanie lub Iranie. Szczególnego rodzaju regres planowania rozwoju nastąpił w szeregu krajów scentralizowanego systemu planowania, w tym zwłaszcza w Polsce. Tutaj nastąpił demontaż planowania starego typu, a nie wykształciły się jeszcze inne, skuteczne instrumenty sterowania rozwojem gospodarki narodowej.

W podsumowaniu dotychczasowych rozważań należy podkreślić coraz szerzej uznawaną potrzebę powiązania obu rodzajów planowania w rosnącej liczbie krajów. Jednakże to powiązanie jest nadal najsłabsze tam, gdzie jest szczególnie potrzebne - mianowicie w najsłabiej rozwiniętych krajach Trzeciego Świata. Nie jest rzeczą konieczną, aby oba rodzaje planowania były formalnie zintegrowane. Wystarczy, by posiadały odpowiednio rozwinięte płaszczyzny współpracy oraz by istniały skuteczne instrumenty oddziaływania jednego systemu na drugi w procesie ich realizacji.

---

[10] Por. H. Nagamine (red.), Japan. A Compendium-Facts and Figures on Development Administration and Planning, United Nation Centre for Regional Development, Nagoya, Japan. Jest to rozszerzona wersja opracowania, które zostało wykonane w latach 1972-73 pt. "The Role of Government in the Development Process".

3. Tendencje decentralizacyjne w planowaniu regionalnym

Od dłuższego czasu nasilają się na całym świecie objawy kryzysu planowania. Wzmogły się one zwłaszcza w okresie ostatniego kryzysu gospodarczego. Kryzys ten jest udziałem zarówno planowania makroekonomicznego, jak również planowania regionalnego. Jego przejawy można zaobserwować nie tylko w krajach scentralizowanego systemu zarządzania lub rozwijających się, ale także gospodarki rynkowej. Oczywiście, w każdej z wymienionych grup krajów przyczyny sprawcze kryzysu są odmienne. Różnią się także pomiędzy krajami tej samej grupy.

W krajach gospodarki rynkowej planowanie nie było w stanie zahamować procesów pogarszania się sytuacji gospodarczej, zwłaszcza narastania bezrobocia i pogłębiania się sprzeczności rozwoju regionalnego. W krajach rozwijających się kryzys pojawił się na gruncie rozczarowania z powodu jego małej skuteczności w sterowaniu rozwojem gospodarczym tych krajów, a zwłaszcza w przyspieszeniu tempa przebudowy zacofanej struktury gospodarczej. Objawy kryzysowe planowania w krajach scentralizowanego systemu planowania mają za przyczynę trudności w przestawieniu gospodarki na tory intensywnego rozwoju w związku z wyczerpaniem się środków i rezerw rozwoju ekstensywnego.

Planowanie regionalne podzieliło krytyczne oceny planowania makroekonomicznego. W krajach gospodarki rynkowej nie było ono w stanie zapobiec tworzeniu się "zagłębi bezrobocia" w regionach i miejscowościach o dominacji przemysłu szczególnie dotkniętego kryzysem. W krajach rozwijających się było ono bezradne wobec zaostrzenia się dysproporcji międzyregionalnych rozwoju oraz chorobliwego rozrostu największych aglomeracji miejskich powodowanych masową ucieczką ludności z terenów wiejskich. A w krajach scentralizowanego systemu planowania okładkowe planowanie regionalne nie było w stanie zapobiec powstaniu zagrożenia środowiska naturalnego na szeregu obszarach, ostrego braku siły roboczej w większych ośrodkach miejskich, nienadążania rozwoju infrastruktury na terenach intensywnego rozwoju przemysłowego itp.

Głosy krytyki planowania regionalnego były tym ostrzejsze im bardziej było ono powiązane z planowaniem makroekonomicznym. Podnoszono, że podstawowy mankament planowania makroekonomicznego - nieuwzględnianie czynników i warunków lokalnych - przenosi się także na planowanie regionalne powiązane z tym pierwszym. Na tym tle pojawiły się tendencje szukania wyjścia z sytuacji kryzysowej na drodze większego usamodzielnienia planowania regionalnego i mocniejszego powiązania go z rozwojem lokalnym i planowaniem oddolnym. W obliczu ujemnego wpływu makroekonomicznych sił i procesów na rozwój poszczególnych regionów zrodziły się tendencje szukania nowych bodźców i rezerw rozwojowych w strukturach i czynnikach lokalnych. W uzasadnieniu tych tendencji podnosi się, że planiści regionalni zapatrzeni w makroekonomiczne zewnętrzne czynniki sprawcze rozwoju, nie wykorzystują należycie wewnętrznych sił i rezerw energii rozwojowej tkwiących wewnątrz regionów, w ich specyficznych

strukturach przestrzennych, w potencjale ludzkim, inicjatywach mieszkańców i woli zbiorowego działania. Równocześnie podnosi się, że coraz większej wagi w rozwoju nabiera harmonizacja wewnętrzna struktur i czynników lokalnych jako źródła tzw. korzyści zewnętrznych rozwoju. Warunki mikroregionalne mają znaczny wpływ na poziom i jakość życia ludności, na ich aktywność i wydajność pracy, a także na postęp techniczny i rozwój innowacji[11].

Krytyka dotychczasowych form planowania rozwoju centralnego i regionalnego pojawia się najwcześniej w odniesieniu do postaci tego planowania w krajach rozwijających się. Już w literaturze lat siedemdziesiątych pojawia się szereg koncepcji i propozycji zreformowania planowania rozwoju. Propozycje te nasilają się w latach osiemdziesiątych. Stosunkowo najwcześniej, jako reakcja na planowanie "odgórne", tj. od centrum w dół, pojawiła się koncepcja planowania oddolnego, biorącego swój początek od najmniejszych społeczności i struktur lokalnych (grass-root planning), poprzez układy regionalne do centrum. Wkrótce potem szerokiego rozgłosu nabrało tzw. planowanie zaspokojenia elementarnych potrzeb ludności w zakresie wyżywienia, mieszkania, odzienia i zdrowia[12]. Oczywiście, potrzeby te powinny być ustalane na najniższym szczeblu planowania. Pewne słabości dotychczas wymienionych nowych koncepcji stara się usunąć a zarazem zintegrować ich aspekty pozytywne tzw. nowe podejście do planowania (new approach to development planning), lansowane przez Instytut Badań Rozwoju Społecznego ONZ w Genewie. Proponuje ono odmienny od dotychczasowego "styl" planowania, który kładzie nacisk na społeczne i jakościowe aspekty rozwoju maksymalne uwzględnianie potrzeb lokalnych i udział społeczeństwa w planowaniu i realizacji planów[13].

Powyższe i jeszcze dalsze idee planistyczne zainspirowały szereg krajów rozwijających się do wprowadzenia niektórych koncepcji w życie. Szczególnie interesujące kroki w tym zakresie poczyniono w Indiach.

---

[11] Por. H.W. Richardson, Regional and Urban Economics. Penguin Books Ltd, Harmonalsworth, England 1978. Rozdz. 6 "Regional Growth". Por. także: High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience, red. Philippe Aydalot i David Keeble, GREMI, Rontledge, London and New York 1988.

[12] Por. B. Higgins, Planning Regional Development: Art, Science, or Philosophy? The Challenge of the 1980., w: O.P. Mathur (red.) Training for Regional Development Planning, Maruzen Asia, Hong Kong - Singapore 1981, s. 136-175.

[13] Por. M. Wolfe, Elusive Development, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva 1981.

Jeszcze w latach siedemdziesiątych lansowano tam planowanie tzw. centrów wzrostu (growth centres)[14]. Chodzi tu o planowanie rozwoju stosunkowo niedużych ośrodków obsługujących szersze zaplecze rolnicze w taki sposób, by ten rozwój promieniował jak najszerzej na ciążącą do niego strefę. W połowie lat siedemdziesiątych poczęło rozpowszechniać się w Indiach planowanie rozwoju na szczeblu dystryktów, na które dzielą się poszczególne stany. Planowanie rozwoju dystryktów stanowi interesujący przykład planowania oddolnego, nawiązującego do istniejącego w Indiach od dłuższego już czasu planowania "blokowego" - swoistego planowania komunalnego na szczeblu odpowiadającym w przybliżeniu polskim gminom. Oprócz powyższych, powszechnie w Indiach wdrażanych form planowania oddolnego, warto jeszcze wspomnieć o specjalnych formach planowania dla obszarów i grup społecznych szczególnie zacofanych: o planowaniu rozwoju obszarów górzystych i szczepów znajdujących się na najniższych szczeblach bardzo zróżnicowanej hinduskiej drabiny społecznej (hill areas and scheduled tribes). Te ostatnie formy noszą wyraźnie charakter planowania zaspokojenia elementarnych potrzeb ludności, o którym była mowa wyżej[15].

Doświadczenia Indii w planowaniu oddolnym są szczególnie bogate i urozmaicone. Korzeniami swymi sięgają one do tradycyjnych form organizowania społecznych form życia społeczności wiejskich. Podobne korzenie posiadają formy oddolnego planowania rozwoju w Korei Południowej (tzw. ruch Saemaul Undong) oraz w Sri Lance. W tym ostatnim kraju planowanie oddolne organizowane przez ruch "Savodaraja" posiada buddystyczne podłoże filozoficzno-religijne. Polega ono na organizowaniu społecznych akcji dla rozwoju produkcji rolnej i poprawy warunków życia na wsi. Ruch ten rozwija się samodzielnie, niezależnie od prób dotarcia przez państwo z planowaniem do najniższych jednostek administracyjnych.

W odmienny sposób odbywa się pobudzanie planowania oddolnego w Indonezji. Istnieje tam system planowania makroekonomicznego i powiązanego z nim planowania regionalnego, realizowanych przez komórki planistyczne w terenie (Bappedas) podległe centralnej organizacji planowania (Bappenas). Jednakże uznano taki układ za niewystarczający, za zbyt odgórny. W związku z tym uruchomiono odrębny system planownia oddolnego "Inpres" pozwalającego na rozwijanie oddolnej inicjatywy. Każda najniższa jednostka administracyjna otrzymuje z centralnego budżetu

---

[14] Por. R.P. Misra, K.V. Sundaram, Growth Foci as Instruments of Modernization in India, w: Regional Policies in Nigeria, India and Brazil, A. Kukliński (red.), Mouton Publishers, The Hague - Paris - New York 1978, s. 97-185.

[15] Za K.V. Sundaram, Urban and Regional Planning in India, July 1976 - nieopublikowana praca doktorska na Uniwersytecie w Majsurze.

rozwojowego określoną sumę środków (zależną od wielkości jednostki) na inwestycje lokalne. O ich wykorzystaniu i konkretnym przeznaczeniu decydują same czynniki lokalne. Początkowe sukcesy tego programu na obszarach wiejskich zachęciły władze centralne do rozszerzenia systemu dotowania rozwoju zdecentralizowanego na miasta i całe prowincje.

W krajach rozwiniętych tendencje do decentralizacji planowania oraz do planowania i organizowania rozwoju w skali mikroregionalnej mają inne przesłanki i formy. Oczywiście, we wszystkich tych krajach istnieje planowanie urbanistyczne, które w swej istocie jest swoistym planowaniem oddolnym, lokalnym, nawet gdy ta "lokalność" dotyczy dużych aglomeracji miejskich. W wielu krajach rozwiniętych w planowaniu tym mają też swój większy lub mniejszy udział mieszkańcy planowanego obszaru. W krajach rozwiniętych istnieją również różne formy organizowania akcji społecznych dla realizacji niektórych celów rozwojowych, zwłaszcza socjalnych. Ale tu nie chodzi nam o planowanie urbanistyczne i akcje lokalne, jakkolwiek nie można nie doceniać wagi tych form planowania i realizowania rozwoju. Dotychczas brak było na tym szczeblu skutecznych form planowania rozwoju społeczno-gospodarczego opartych o oddolne inicjatywy. Obecnie sytuacja ulega stopniowej zmianie. W krajach zachodnioeuropejskich szczególnie ostro dotkniętych kryzysem ostatnich lat, w tym zwłaszcza znacznym bezrobociem, w obliczu małej skuteczności odgórnych środków zaradzenia złu, szuka się w lokalnych czynnikach i społecznościach dróg wyjścia z impasu. Przykładem może tu być Francja. Tu od pewnego czasu poszukuje się formy planowania mikroregionalnego. Nowego bodźca do tych poszukiwań dała ustawa o planowaniu z 1982 r., która dla realizacji planów wprowadziła system umów na realizację projektów i programów rozwojowych między rządem a władzami regionalnymi oraz między tymi ostatnimi a władzami lokalnymi. System tych kontraktów wymaga m.in. opracowania przez czynniki lokalne konkretnych planów rozwojowych. Procedura opracowania takich planów mikroregionalnych została zaproponowana przez Ośrodek Badań Regionalnych Uniwersytetu Aix-Marseille i sprawdzona praktycznie w regionach Apt i Luberon[16]. Polega ona na zespoleniu wysiłków organizacji sektoralnych (przedsiębiorstw) i terytorialnych (władz lokalnych i różnych czynników społecznych) na identyfikacji konkretnych projektów rozwojowych, a następnie na stworzeniu systemowych

---

[16] Por. B. Chevalier, Methodes et Modalities d'elaboration d'une Planification micro-regionale, Tom I, Aspects theoretiques et methodologiques, Centre D'Economie Regionale, Universite de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille, Avril 1984. Por. także I.G. Perrin, Dynamique locale, division internationale du travail et troisieme revolution industrielle, referat wygłoszony na: Symposium on Regional Development Processes, Vienna, Austria 20-24 sierpień 1984.

warunków dla ich realizacji. Wokół tych konkretnych projektów dokonuje się uzgadniania ("koncentracji") akcji różnych czynników i organów szczebla lokalnego, regionalnego i centralnego, które zachowują przy tym swoją autonomię decyzji i działania.

Przykłady mobilizacji lokalnych i regionalnych czynników do autonomicznego oddolnego działania można także przytoczyć z Wielkiej Brytanii lub Norwegii[17]. Wszystkie one świadczą o narastaniu zjawiska dowartościowania czynników i struktur lokalnych w rozwoju społeczno-gospodarczym, w szukaniu na tym poziomie bodźców i nowych rezerw rozwojowych, nie koniecznie materialnych. W procesie tym mikroregiony przede wszystkim liczą na własne siły i możliwości. Tam, gdzie czynniki centralne wspierają owe tendencje w planowaniu rozwoju, a co najmniej nie przeszkadzają im, są szanse na powodzenie.

W szeregu krajów o centralnym systemie planowania można również zauważyć tendencje do wciągania najniższych szczebli administracyjnych do szerszego udziału w planowaniu rozwoju. Tu również dopuszcza się mniejsze lub większe stopnie swobody takiego planowania. Tendencja jest podobna jak w krajach gospodarki rynkowej, jednakże przyczyny sprawcze całkowicie inne. Oto kraje te w latach siedemdziesiątych wyczerpały możliwości szybkiego rozwoju drogą ekstensywną. W szczególności wyczerpały się możliwości wzrostu produkcji drogą przyrostu zatrudnienia. Najwcześniej zjawisko to pojawiło się w Niemieckiej Republice Demokratycznej[18]. Wnet pojawiło się także na Węgrzech i w Czechosłowacji a potem także w pozostałych krajach socjalistycznych[19]. Poszukiwanie impulsów i rezerw intensywnego rozwoju musi sięgnąć do mikrostruktur, tam gdzie tworzą się warunki rozwoju intensywnego. Dotyczy to też

---

[17] Por. P. Sjoholt, New Trends in Promotion of Development in Local Communities in Norway, referat wygłoszony na Sympozjum Wiedeńskim (patrz przypis 16).

[18] Por. Economic Growth in the Presence of Decreasing or Constant Working-Hours Fund in the Productive Sphere. Note Transmitted by the Government of the German Democratic Republic in: Factors and Conditions of Long-Term Growth, Stockholm (Sweden, 3-7 December 1973. United Nation, New York 1974, s. 182-192.

[19] Szerzej problemy te opisuje i dokumentuje autor w artykule: Local and Regional Development in East Europe: Experiences, Main Issues and Perspectives, w: Regional Development Dialogue, Vol. 3, No. 1. Spring 1982, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan, s. 28-44. Por. także komentarze do tego artykułu napisane przez A. Wróbla, M.K. Bandmana i E. Weissmanna (tamże).

przestrzennych aspektów rozwoju. Za przykład może z jednej strony służyć reforma planowania wdrożona na przestrzeni ostatnich kilku lat w Bułgarii, a z drugiej reforma gospodarcza i jej odbicie w planowaniu regionalnym na Węgrzech. W Bułgarii przeniesiono na najniższy szczebel zarządzania terytorialnego znaczną część decyzji rozwojowych, podejmowanych w ramach zintegrowanego systemu planistycznego. Zanim to nastąpiło, zreformowano podział administracyjny w taki sposób, aby przestrzenny zakres najniższych jednostek administracyjnych (gmin) odpowiadał przestrzennemu zasięgowi działania uspołecznionych przedsiębiorstw rolnych. Na Węgrzech reforma gospodarcza poszła w kierunku zdecentralizowania planowania w związku ze znacznym usamodzielnieniem przedsiębiorstw. Podobnie zwolniono ze ścisłej hierarchicznej zależności system regionalnego planowania społeczno-gospodarczego. Według niektórych opinii, ta decentralizacja w pionie planowania regionalnego spowodowała znaczne osłabienie pozycji władz lokalnych wobec przedsiębiorstw. Problem ten żywo interesuje planistów w Polsce, gdzie wdraża się również system oparty na daleko posuniętej swobodzie działania przedsiębiorstw. Na zakończenie warto wspomnieć, że proces decentralizacji planowania regionalnego ma interesujące perspektywy rozwojowe w Chinach, gdzie w związku z reformą systemu zarządzania rolnictwem wprowadzoną w 1979 roku oraz ogłoszoną w jesieni 1984 roku reformą zarządzania gospodarką pozarolniczą, znacznie wzrosła rola struktur i czynników lokalnych w rozwoju. Na razie widać to już wyraźnie na terenach wiejskich.

W podsumowaniu tej części rozważań można stwierdzić, że tendencje do decentralizacji planowania rozwoju regionalnego oraz do oddolnego podejścia do tego planowania stanowią bardzo wartościowy kierunek ewolucji procesów planistycznych. Jeśli są one odpowiednio realizowane i nie stanowią nowej, bardziej wysublimowanej postaci dyrygowania centralnego, to wówczas są one w stanie uruchomić nowe zasoby i rezerwy rozwoju tkwiące w mikrostrukturach. Najważniejszym zasobem jest na tym poziomie energia, zapał i pomysłowość ludzka. Oczywiście nie da się ich w pełni zaktywizować bez odpowiednich warunków polityczno-ustrojowych. W ten sposób sięga się ponownie do praźródeł rozwoju regionalnego. Rozwój ten bowiem, zanim stał się ruchem indukowanym zewnętrznie (według powszechnie akceptowanej teorii bazy eksportowej) musiał rozpocząć się od "wnętrza" co najmniej jednego lub kilku regionów. Oczywiście, że ruch ten nie mieści się w tradycyjnie rozumianej strukturze planowania regionalnego. Jest on z tego punktu widzenia ruchem odśrodkowym.

4. Uwagi końcowe

Po zapoznaniu się doświadczeniami w zakresie integracji planowania regionalnego z centralnym oraz w zakresie odwrotnym - decentralizacji

tego planowania, nietrudno dojść do wniosku, że najwłaściwsze jest odpowiednie powiązanie obu tendencji. Polegać ono powinno na znalezieniu złotego środka pomiędzy obu przeciwstawnymi tendencjami w planowaniu regionalnym. Planowanie regionalne powinno być powiązane z centralnym. Dzięki temu byłoby ono w stanie z jednej strony oddziaływać na decyzje planistyczne centrum, a z drugiej decyzje centrum, przełożone na wymiar przestrzenny, stanowiłyby istotny instrument rozwoju regionalnego. Optymalny stopień powiązania, który by równocześnie zapewniał maksymalną swobodę działania, powinien oczywiście uwzględnić konkretnie warunki ustrojowe i ekonomiczno-społeczne danego kraju. Może zatem to rozwiązanie być różne w różnych krajach.

Próby takiego rozwiązania już istnieją. Jest nim np. wspomniany już uprzednio nowy system planowania we Francji. W tym kierunku zmierza ewolucja planowania i polityki ekonomicznej na Węgrzech[20]. Umiejętne powiązanie podejścia odgórnego i oddolnego przyświeca również reformie planowania w Polsce. W krajach rozwijających się przykładem podejścia oddolnego powiązanego z koordynacją centralną może być model planistyczny zastosowany w końcu lat siedemdziesiątych w Surinamie oraz podejście zintegrowane zaproponowane do planowania rozwoju w Indonezji przez regionalistów holenderskich[21].

O ile istnieją już próby opracowania planów rozwoju w sposób uwzględniający oddolny i odgórny punkt widzenia, to brak jest przykładów opracowywania i wdrażania innych poza planem instrumentów sterowania rozwojem regionalnym noszącym ten sam zintegrowany charakter. Tymczasem jest to problem o takiej samej, a może nawet większej doniosłości, co samo opracowanie planów rozwoju. Rozwój regionalny podlega bowiem tylu różnorodnym uwarunkowaniom i jest wypadkową tylu indywidualnych decyzji rozwojowych, podejmowanych na różnych szczeblach, że jego ujęcie w jednym zintegrowanym planie jest niezwykle trudne i ryzykowne. Znacznie pożyteczniejsze i praktycznie przydatniejsze może być wypracowanie instrumentów sterowania rozwojem regionalnym i oddziaływania na indywidualne decyzje rozwojowe. Obiecujące perspektywy w tym zakresie otwiera metoda oceny przedsięwzięć rozwojowych w oparciu o centralnie szacowane

---

[20] Por. Laszlo Lacko, Preparing the new Settlement Development Concept, Spatial economy and regional development during the economic reform, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, KPZK PAN, Kraków 1986, s. 21-29.

[21] Por. T.H. Botterweg, L.H. Klaassen, J.G. Vianen, Some notes on the methodology of development planning, w: red. A. Kukliński, J.G. Lambooy, Dilemas in Regional Policy, Mouton Publishers, Berlin, New York, Amsterdam 1983, s. 158-200.

parametry rachunku efektywności przedstawiona w innym rozdziale niniejszego Zeszytu. Jednakże dotychczas praktyczne zastosowanie tej metody ograniczało się głównie do gałęziowo-branżowych aspektów rachunku. Wdrożenie jej do rozwoju regionalnego jeszcze jest przed nami[22].

---

[22] Por. B. Gruchman, T. Haile, A. Janc, National parameters for regional development within social cost-benefit analysis, w: Project Appraisal, vol. 3, No. 1, March 1988, s. 31-38.

Literatura

1. Bobrowski C., Planowanie gospodarcze, wyd. 2 uzupełnione, Wiedza Powszechna, Warszawa 1981.

2. Botterweg T.H., Klaassen L.H., Vianen J.G., Some notes on the methodology of development planning, W: A. Kukliński, J.G. Lambooy (red.) Dilemas in Regional Policy, Mouton Publishers, Berlin, New York, Amsterdam 1983, s. 158-200.

3. Chewalier B., Methodes et Modalities d'elaboration d'une planification micro-regionale, Tom I, Aspects Theoretiques et methodologiques, Centre D'Economie Régionale, Universite de Droit, d'Economie et des Sciences a'Aix-Marseille, Avril 1984.

4. Cumberland J., Regional Development. Experiences and Prospects in the United States of America, Mouton Paris - The Hague 1971.

5. Economic Growth in the Presence of Decreasing or Constant Working-Hours Fund in the Productive Sphere, Note Transmitted by the Government of the German Democratic Republic, in: Factors and Conditions of Long-Term Growth, Seminar on Factors and Conditions of Long-Term Growth, Stockholm (Sweden), 3-7 December 1973. United Nation, New York 1974, s. 182-192.

6. Higgins B., Planning Regional Development: Art, Science, or Philosophy? The Challenge of the 1980, W: O.P. Mathur (red.) Training for Regional Development Planning, Maruzen Asia, Hong Kong - Singapore 1981, s. 136-175.

7. Grabowiecki R., Zawadzki S.M., Metoda opracowania planu przestrzennego zagospodarowania kraju na 1990 rok. B. Malisz (red.) 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski, KPZK PAN, studia, t. LXIV, PWN, Warszawa 1978, s. 131-143.

8. Gruchman B., State of Art of the Methods of Planning for Regional Development; An International Survey Report, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan 1978.

9. Gruchman B., Local and Regional Development in East Europe: Experiences, Main Issues and Perspectives, W: Regional Development Dialogue, Vol. 3, No. 1, Spring 1982, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan, s. 28-44.

10. Gruchman B., Haile T., Janc A., National parameters for regional development within social cost-benefit analysis, W: Project Appraisal, Vol. 3, No. 1, March 1988, s. 31-38.

11. Lacko L., Preparing the new Settlement Development Concept, W: Spatial economy and regional development during the economic reform, Akademia Ekonomiczna w Krakowie i KPZK PAN, Kraków 1986, s. 21-29.

12. Łukaszewicz A., Rozwój społeczno-gospodarczy. Studia o strategii i planowaniu, PWE, Warszawa 1979.

13. Misra R.P., Sundaram K.V., Growth Foci as Instruments of Modernization in India, W: Regional Policies in Nigeria, India and Brazil, A. Kukliński (red.), Mouton Publishers, The Hague - Paris - New York 1978, s. 97-185.

14. Misra R.P., Urs D.V. Natraj V.K., Regional Planning and National Development, Vikas Publishing House PVT LTD, New Delhi 1978.

15. Nagamine H. (red.), A Compendium-Facts and Figures on Development Administration and Planning, United Nation Centre for Regional Development, Nagoya, Japan 1979.

16. Niekrasow N.N., Ekonomika regionalna (teoria, problemy, metody), PWN, Warszawa 1978.

17. Perrin I.G., Dynamic locale, division internationale du travail et troisieme revolution industrielle, referat wygłoszony na: Symposium on Regional Development Processes, Vienna, Austria 20-24 sierpień 1984.

18. Porwit K., System planowania, PWN, Warszawa 1981.

19. Richardson H.W., Regional and Urban Economics, Penguin Books Ltd, Harmonalsworth, England 1978.

20. Sjoholt P., New Trends in Promotion of Development in Local Communities in Norway, referat wygłoszony na: Symposium on Regional Development Processes, Vienna, Austria 20-24 sierpień 1984.

21. Sundaram K.V., Urban and Regional Planning in India, July 1976 - nieopublikowana praca doktorska na Uniwersytecie w Majsurze.

22. Wolfe M., Elusive Development, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva 1981.

23. Preliminary Study of the Long-Term Development Prospects, Issues and Policies 1980-2000, Socialist People's Lybyan Arab Jamahiriya, Trypolis, August 1979, 3 tomy.

24. Aydalot P., Keeble D. (red.), GREMI, Rontledge, London and New York 1988.

Bohdan GRUCHMAN

REGIONAL AND CENTRAL PLANNING SYSTEMS IN THE EIGHTIES

(summary)

The study contains an analysis of recent tendencies concerning the relation of regional planning to national (central) planning in developed countries as well as in developing countries. Over the last decade one could distinguish two major tendencies in this field: on the one hand there is a trend to integrate regional planning with planning at the central level, and on the other - to decentralize regional planning and to tie it closer to local planning. The study contains examples of both tendencies from Europe, Asia, Africa and America. The trend towards decentralization is a relatively recent one and it is noteworthy for its appearance in developed countries as well as in some developing countries. The solution lies in an appropriate combination of both tendencies in concrete conditions of particular countries. There are already some examples of such an integrated planning approach applied or recomended in particular countries. However, the aim should be not only to integrate plans, but also to apply integrated steering instruments which would guide regional development in the desired direction. Regional development is namely the outcame of numerous development decisions and actions undertaken at various levels. It is necessary to devise and apply instruments which would effectively influence the very decisions and actions. One of the ways to do this could be the setting of regionally differenciated parameters of the social cost-benefit analysis applied to investment projects and programmes.

Бохдан Грухман

РЕГИОНАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, А ЦЕНТРАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РАЗЛИЧНЫХ ПЛАНОВЫХ СИСТЕМАХ

(р е з ю м е)

Работа анализирует эволюцию соотношения регионального планирования и макроэкономического (на центральном уровне) в социалистических, капиталистических и развивающихся странах. На протяжении последнего десятилетия можно заметить две главные тенденции в этой области: с одной стороны в ряде стран можно отметить стремление к более сильной связи обоих видов планирования, а с другой к ослаблению этой связи там, где она была существенна и к сильнейшей опоре регионального планирования на низовом планировании (местном). В работе представлено ряд примеров, иллюстрирующих обе тенденции в Европе, Азии, Африке и Америке. Стоит подчеркнуть, что вторая тенденция в последнее время замечается как в капиталистических так и в социалистических и в некоторых развивающихся странах.

В заключение автор высказывается за умелой связью обеих тенденций в форме, учитывающей конкретные условия каждой страны. Приводит несколько попыток такого решения.Обращает, однако, внимание, что обязательна не только связь самих планов, но также, а может даже прежде всего, разработка инструментов и параметров управления региональным развитием,которое учитывало бы как центральную так и региональную (и местную) точку зрения.