Czesław GLINKOWSKI
Kazimierz ROBASZKIEWICZ

EWOLUCJA POLITYKI LOKALIZACYJNEJ A ZMIANY W STRUKTURZE PRZESTRZENNEJ PRZEMYSŁU PRL

1. PRZEGLĄD TEORII LOKALIZACJI I ROZMIESZCZENIA PRZEMYSŁU

Ocena dorobku w zakresie teorii lokalizacji i rozmieszczenia może być dokonana z wielu punktów widzenia. Istotna jest przede wszystkim jego przydatność praktyczna w kształtowaniu prawidłowych decyzji lokalizacyjnych, umożliwiających racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych w ogóle, a w tym także przemysłu. Analizując dorobek w zakresie teorii lokalizacji i rozmieszczenia przemysłu, zawarty w literaturze krajów kapitalistycznych i socjalistycznych, można lepiej ocenić dotychczasowe kierunki i stan rozmieszczenia naszego przemysłu, a tym samym ustosunkować się w pełni do efektywności dotychczasowej polityki lokalizacyjnej w naszym kraju. Z kolei ocena efektywności podejmowanych w przeszłości decyzji lokalizacyjnych powinna ujawnić negatywne skutki odstępstw od przyjętych założeń polityki lokalizacyjnej a przede wszystkim określić stopień zgodności tych założeń z postulatami teoretyczno–metodycznymi w tym zakresie. Takie podejście może też stanowić podstawę do opracowania projektu racjonalizacji przyszłej polityki lokalizacyjnej przemysłu.

Porównując dotychczasowy dorobek w zakresie metodologii i teorii lokalizacji produkcji przemysłowej, który zawiera literatura burżuazyjna, z osiągnięciami prezentowanymi w literaturze krajów socjalistycznych, można zauważyć pewną odrębność zakresu i kierunków badań. W krajach kapitalistycznych w większym stopniu rozbudowana jest część teoretyczna i metodologiczna, związana z analizą lokalizacji przedsiębiorstwa, nie są natomiast opracowane np. zasady rozmieszczania przemysłu i jego gałęzi w skali kraju, czy regionów, które mogłyby być wytycznymi dla polityki gospodarczej. W krajach socjalistycznych większość badań skoncentrowano na tym drugim zagadnieniu, słabiej natomiast są rozwinięte teoretyczne i metodologiczne zagadnienia lokalizacji zakładu przemysłowego.

Zagadnienie lokalizacji produkcji, jako odrębny przedmiot badań naukowych wyodrębniło się w połowie XIX w. Wówczas to powstało wiele ośrodków przemysłowych w wyniku niekontrolowanego i żywiołowego rozmieszczania zakładów. Istniała więc obiektywna potrzeba ustalenia teoretycznych postaw lokalizacji przemysłu, które nawiązując do norm instytucjonalnych systemu kapitalistycznego stwarzałyby

racjonalne przesłanki umożliwiające efektywny wybór przyszłych miejsc produkcji. Dlatego też początkowe teorie lokalizacji wywodzą się z kapitalizmu wolnokonkurencyjnego, a ich podstawy nawiązują do klasycznych założeń konkurencji doskonałej. Cechą charakterystyczną tych właśnie klasycznych teorii lokalizacji było poszukiwanie optymalnego miejsca lokalizacji przedsiębiorstwa w oparciu o kryterium minimalizacji kosztów.

Twórcą najpełniejszej i najbardziej rozbudowanej teorii klasycznej był A. Weber[1], który krytycznie wykorzystując dorobek poprzedników, stworzył kompleksowy mechanizm dochodzenia do racjonalnego umiejscowienia produkcji[2]. Wychodząc z założenia, że w systemie wolnej konkurencji funkcjonuje wiele niezależnych przedsiębiorstw o zbliżonej sile ekonomicznej uważał, że żadne z nich nie może wpłynąć na kształtowanie się cen rynkowych. W tej sytuacji cena określająca przychód przedsiębiorstwa jest dla niego informacją zewnętrzną, nie podlegającą jego wpływowi. Jedynym sposobem zwiększenia rentowności wytwarzania staje się w tych warunkach minimalizacja całkowitych kosztów prodkcji Uwzględniając tę zależność przedsiębiorstwa od rynku A. Weber przyjął, że popyt na produkcję oraz konkurencja leżą poza sferą aktywnego wpływu pojedynczego przedsiębiorstwa. Zakładał też, że popyt jest nieelastyczny, a granica przestrzenna oddzielajca konkurentów od siebie jest raz na zawsze określona[3]. Stąd wybór lokalizacji produkcji musi opierać się przede wszystkim na minimalizacji kosztów.

Poszukując źródeł oszczędności kosztów związanych z lokalizacją produkcji, A. Weber wprowadził pojęcie czynnika lokalizacji. Pod pojęciem tym rozumiał korzyść występującą wtedy, gdy działalność gospodarcza (produkcja) jest zlokalizowana w danej miejscowości[4]. Korzyść tę utożsamiał z oszczędnością kosztów. Weber w swej teorii lokalizacji wyodrębnił dwie grupy czynników, a mianowicie czynniki re-

---

[1] A. Weber, Theory of the Location of Industries. University of Chicago, Press, Chicago 1958.

[2] A. Weber korzystał głównie z dorobku J.H. Thünena i W. Leunhardta. Wedug J.H. Thünena przestrzenne zróżnicowanie wytwórczości powinny kształtować koszty transportu oraz renta gruntowa. Mimo że Thünen teorię swą formułował w odniesieniu do produkcji rolnej, to jednak może ona być wykorzystana również do lokalizacji przemysłu. Najważniejsze wnioski badawcze W. Launhardta sprowadzić można do stwierdzenia, że w procesie rozmieszczenia przemysłu, a w szczególności w alternatywnych sytuacjach decyzyjnych, o wyborze miejsca lokalizacji przesądzają przede wszystkim dwie zmienne, a mianowicie różnice w poziomie kosztów oraz wielkości popytu występujęcego na danym terenie (Por. K. Robaszkiewicz, Rozmieszczenie przemysłu. W: Ekonomika przemysłu. Część II. Wydawnictwo Uczelniane WSE w Poznaniu, Poznań 1974, s. 77; K. Secomski, Wstęp do teorii rozmieszczenia sił wytwórczych. Warszawa PWG 1956, s. 7 i nast.

[3] Por. A. Lösch, Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji. Warszawa PWE 1961, s. 24.

[4] Por. m.in. W. Frąckowiak, Czynnik przestrzeni w teorii rachunku ekonomicznego inwestycji. Warszawa PWE 1985; W. Krzyżanowski, Lokalizacja przemysłu. Kraków PAU 1927, s. 2.

BIBLIOTEKA AE w Poznaniu

gionalne, tj. działające regionalnie, do których zaliczył koszty transportu i koszty siły roboczej oraz tzw. czynniki lokalne, składające się z różnego rodzaju czynników aglomeracyjnych i deglomeracyjnych.

Podstawowym czynnikiem określającym miejsce lokalizacji produkcji są według Webera koszty transportu surowców i wyrobów gotowych. O lokalizacji decyduje więc punkt najniższych kosztów transportu, dalej autor ten dopuszcza możliwość powstania odchyleń lokalizacyjnych, jako wynik oddziaływania kosztów pracy. Odchylenia te powstają wtedy, gdy oszczędności na kosztach pracy są wyższe od wynikających z tego tytułu dodatkowych kosztów transportu. Oba te czynniki przyciągają poszczególne zakłady do określonych regionów kraju[5]. W ramach regionów mogą oddziaływać czynniki aglomeracji i deglomeracji wpływające na koncentrację lub też rozproszenie przestrzenne zakładów. Ujmując zjawisko koncentracji przestrzennej jako abstrakcyjną funkcję aglomeracji Weber przyznaje jej rolę pomocniczą, która – zgodnie z jego koncepcją – oddziałuje według prawideł niezależnych od przestrzeni[6].

Oceniając z pozycji nauki socjalistycznej klasyczną teorię lokalizacji, a w szczególności teorię A. Webera, należy podkreślić, że jest ona konsekwentnym odbiciem modelu wolnej konkurencji i zakłada pełną mobilność oraz podzielność czynników produkcji. Takie postawienie problemu nie uwzględnia w należyty sposób stale zachodzących zmian w warunkach gospodarowania. W myśl założeń tej teorii proces przestrzennego rozmieszczenia kapitału i pracy przebiega według stałych proporcji. Zwraca się również uwagę na abstrakcyjny, oderwany od rzeczywistości oraz wybitnie statyczny charakter wielu rozwiązań. Weber analizuje bowiem dostosowanie lokalizacji do punktu najniższych kosztów, przebiegające w warunkach tej samej techniki, transportu i produkcji, a więc przy niezmienionym składzie organicznym kapitału. W teorii tej nie uwzględnia się zatem substytucyjnego charakteru postępu technicznego[7]. Negatywnie należy również ocenić eksploatatorski stosunek tej koncepcji w odniesieniu do środowiska naturalnego. Środowisko naturalne rozpatruje ona właśnie tylko z punktu widzenia produktywności określającej bezpośrednio efektywność produkcji[8]. Dostrzeżono wreszcie fakt, że w klasycznej teorii lokalizacji pomijano decydujące niejednokrotnie w praktyce zagadnienie popytu i kształtowania się warunków na rynku zbytu Niektóre z tych mankamentów starali się usunąć przedstawiciele neoklasycznej teorii lokalizacji.

---

[5] Z. Prochowski, Lokalizacja zakładu przemysłowego. Problemy teorii. Łódź PWN 1964, s. 19.

[6] Problem ten szerzej omawia B. Gruchman (Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej. Studia KPZK PAN t. XVIII, Warszawa 1967, s. 13 i nast.).

[7] Por. W. Frąckowiak, op.cit., s. 18.

[8] Por. tamże, s. 19.

Neoklasyczna teoria lokalizacji zakada, że o umiejscowieniu produkcji decydują nie tyle czynniki bezpośrednio określające jej koszty, ile warunki zbytu, a więc ceny i funkcje popytu. Według tej teorii ceny produktów zmieniają się wraz z lokalizacją zakładów pod wpływem zmian chłonności rynku i możliwości jego rozszerzenia, a co się z tym wiąże zmian pozycji konkurencyjnej. Rynek ma tu charakter ograniczony. Stąd też zadaniem producenta powinno być opanowanie jak największej przestrzeni rynkowej. Zmiana orientacji na rynek stanowiła zatem konsekwentne przedłużenie tezy P. Straffy, który dowodził, że przedsiębiorstwo ma do czynienia nie z jedną ceną, ale z całą krzywą popytu[9]. Teoria neoklasyczna nawiązywała, jak już wspomniano, do osiągnięć teorii klasycznej A. Webera, gdyż przewidywała możliwość pewnych przesunięć od rynku zbytu projektowanych lokalizacji ze względu na koszty transportu, poziom płac oraz korzyści z tytułu koncentracji[10]. Wszystkie te elementy zostały w ramach omawianej teorii szczegółowo scharakteryzowane przy rozpatrywaniu korzyści aglomeracji, które stanowią rozwinięcie funkcji aglomeracji Webera[11].

Innym osiągnięciem teorii neoklasycznej było wyodrębnienie – obok korzyści pojedynczego przedsiębiorstwa – także korzyści gałęzi oraz ich zespołów tworzących aglomeracje. Dostrzeżono korzyści wynikające z wielkich koncentracji przestrzennych, działalności gospodarczej powstałej wskutek wspólnej lokalizacji oraz rozmieszczenia bogactw naturalnych i zasobów pracy. Podjęto również próbę zintegrowania teorii wymiany z teorią lokalizacji wychodząc z założenia, że wymiana międzyregionalna jest czynnikiem równoważącym nieregularne rozmieszczenie bogactw naturalnych i ludności. Uwzględnienie wymiany pozwoliło wyróżnić korzyści zewnętrzne lokalne, jako korzyści aglomeracji oraz korzyści wewnętrzne mikroekonomiczne, jako zespół czynników, który przyspiesza ogólny wzrost gospodarczy[12]. Zwrócenie uwagi na korzyści zewnętrzne było wyrazem ewolucji teorii lokalizacji, która zaczęła w większym stopniu uwzględniać makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju.

W ogólności teoria neoklasyczna wniosła pozytywny wkład do kształtowania najważniejszych prawidłowości rozmieszczania produkcji. Główny jej mankament polega na nadmiernym preferowaniu zagadnień rynkowych, w szczególności zaś problematyki popytu i podaży.

Postępująca ewolucja cech jakościowych w gospodarce doprowadziła do powstania kapitalizmu państwowo–monopolistycznego charakteryzującego się dominacją wielkich organizacji przemysłowych, grupujących wielostronnie powiązane przedsiębior-

---

[9] Por. tamże, s. 20.

[10] Por. K. Secomski, Wstęp do teorii rozmieszczenia sił wytwórczych, op.cit., s. 12.

[11] Problem ten był przedmiotem szczegółowych rozważań E.M. Hoovera (Lokalizacja działalności gosodarczej. Warszawa 1962).

[12] Zagadnienia te omówił B. Gruchman (Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej, op.cit., s. 30 i nast.).

stwa działające w różnych dziedzinach oraz aktywną politykę interwencyjną państwa. Związane z tym procesy koncentracji produkcji i centralizacji kapitału wywołały istotne przeobrażenia w rynkowych warunkach produkcji oraz w zasadach inwestowania i lokalizowania produkcji. Wzrastający stopień monopolizacji stwarzał możliwości określonego regulowania podaży, co pozwalało na podnoszenie zysków. Przewodnim motywem gospodarowania stało się więc wszechstronne oddziaływanie na wszystkie sfery produkcji i zbytu zapewniające maksymalizację zysku. Powodowało to również negatywne skutki na rynku, które neutralizuje się poprzez określony system interwecjonizmu państw kapitalistycznych.

Koncentracja produkcji często wynika ze zjawiska niepodzielności techniki i powoduje wzrost ryzyka decyzji inwestycyjnych (ich wielkości i lokalizacji) oraz wydłużanie się cykli ich realizacji. W tych warunkach krótkookresowe oceny efektywności (zysków) musiały być zastąpione kryterium długookresowym. Wszystko to – zgodnie z zasadą dialektycznego związku nauki z praktyką – doprowadziło do ewolucji wcześniejszych teorii lokalizacji. Nowsze kierunki badawcze – integrując dotychczasowe osiągnięcia w tej dziedzinie – przyjęły jako kryterium maksymalizację zysku.

Współczesne teorie lokalizacji, których spoiwem jest wspólne kryterium wyboru, za które przyjmuje się zysk, można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa teorii nawiązuje do założeń modelu konkurencji doskonałej a więc abstrahuje od zróżnicowanej wielkości przedsiębiorstw tej samej branży, a tym samym od krzywych podaży tych jednostek. Teorie te mają charakter idealizujący, bowiem nie uwzględniają w dostatecznym stopniu konkurencji prowadzącej w konsekwencji do dominacji w różnych gałęziach, czyli z góry ograniczają ich przydatność przy formułowaniu decyzji lokalizacyjnych. Wniosły one jednakże wiele oryginalnych i twórczych koncepcji do problematyki lokalizacji przemysłu. Szczególną rolę w tym nurcie badań odegrali A. Lösch i W. Isard.

A. Lösch dostrzegał dużą liczbę i dynamikę zmian czynników, które wpływają na mechanizm lokalizacji[13]. Jego zdaniem nie można ich określić w pełni nawet w warunkach statycznych. Z tych względów próby dokonywania wyboru optymalnej lokalizacji przedsiębiorstw w gospodarce dynamicznej mają ograniczoną przydatność praktyczną. Mimo tych zastrzeżeń A. Lösch opracował teorię lokalizacji, w której uwzględnił zarówno koszty produkcji, jak i popyt. Metodą równań równowagi ogólnej opracował system rozwiązań analitycznych i wykreślnych. W jego modelach zmienny charakter mają zarówno koszty, jak i popyt, zaś rozwiązania lokalizacyjne przyjmują formę alternatywną. Dużo uwagi autor ten poświęcił związkom teorii lokalizacji produkcji z teorią osadnictwa i regionów ekonomicznych. Region traktował prze-

[13] Por. A. Lösch, Gospodarka przestrzenna. Teoria lokalizacji. Warszawa PWE 1961.

de wszystkim jako obszar zbytu różnych towarów. Rynek zbytu, na którym przedsiębiorstwo sprzedaje swoje towary, układa się w formę sześciokąta, ponieważ ta figura według Löscha minimalizuje odległości od centrum do wszystkich punktów wewnątrz wieloboku. Sześciokąt też został przez Löscha uznany za najbardziej racjonalną formę regionu. Autor ten wydziela trzy typy regionów ekonomicznych, od prostych rynków zbytu, poprzez sieć regionów – która jest sumą rynków zbytu tego samego towaru – do systemu regionów. W oparciu o tak scharakteryzowaną ekonomikę przestrzeni Lösch rozpatruje lokalizację przedsiębiorstw, a jako kryterium lokalizacji przyjmuje maksymalny zysk. Przedsiębiorca dokonując wyboru miejscowości dla zakładu, stara się zbliżyć do miejsca optimum sprzedaży produkcji po koszcie najniższym, czyli gdzie indziej nie osiągalnym. Czynniki kosztów i popytu są więc podstawowymi zmiennymi modelu lokalizacji, natomiast kryterium lokalizacji stanowi wielkość zysku. Wartość przedstawionej skrótowo teorii sprowadza się przede wszystkim do sprecyzowania szeregu nowych pojęć, często o podstawowym znaczeniu dla dalszego rozwoju teorii lokalizacji oraz ukazania mechanizmu ich wzajemnych zależności.

Inną próbę sformułowania ogólnej teorii lokalizacji podjął amerykański ekonomista W. Isard[14]. Autor ten w oparciu o dorobek teoretyczny swych poprzedników, a w szczególności Thünena i Löscha, starał się połączyć teorię lokalizacji z ogólnymi teoriami ekonomicznymi, w tym przede wszystkim z teorią produkcji, cen i wymiany. W tym celu wykorzystał zasadę substytucji[15]. Stwierdził mianowicie, że przy wyborze lokalizacji istotną rolę odgrywa substytucja pomiędzy kosztami transportu a kosztami siły roboczej, pomiędzy korzyściami masowej produkcji a zwiększonymi kosztami transportu, pomiędzy tymi ostatnimi a korzyściami uzyskania tańszej energii, wody itp. W zasadzie więc wszystkie czynniki lokalizacji wstępnie należy rozpatrywać jako potencjalnie równie ważne i współzależne. Dopiero specyfika danego przemysłu nadaje poszczególnym czynnikom odpowiednią wagę i określa ich orientację lokalizacyjną.

Jednakże w całym rachunku substytucyjnym dominującą rolę Isard przypisuje kosztom transportu stanowiącym funkcję odległości, ponieważ wszystkie inne czynniki są do niech przyrównywane. W związku z tym podstawowym narzędziem analizy jest dla Isarda jednostka „nakładu transportowego" rozumiana jako ruch jednostki wagi przez jednostkę odległości. Czynnik transportu oraz inne czynniki transferu, czyli związane z pokonywaniem przestrzeni są, zdaniem Isarda, jedynymi czynnikami lokalizacji, które powodują powstawanie regularności w przestrzennym ukła-

[14] Por. W. Isard, Location and Space-Economy. J. Wiley, New York 1956; W. Isard, Metody analizy regionalnej. Wprowadzenie do nauki o regionach. Warszawa KPZK PAN 1965.

[15] Znaczenie substytucji w badaniach lokalizacji podkreślił już wcześniej w naszej literaturze W. Krzyżanowski (Lokalizacja przemysłu, op.cit., rozdz. II).

dzie działalności gospodarczej. Dlatego też w swych rozważaniach analitycznych autor ten dochodzi do koncepcji tzw. równowagi lokalizacyjnej pojedynczego przedsiębiorstwa przemysłowego z punktu widzenia przewozów, przechodzi następnie do sformułowania równowagi lokalizacyjnej współzawodniczących ze sobą wielu przedsiębiorstw, by wreszcie w analizie lokalizacyjnej szeroko uwzględnić znaczenie czynników aglomeracyjnych. Mechanizm ten kształtuje przestrzenny układ produkcji. Koncepcje te w postaci uogólnionej znalazły odzwierciedlenie w sformułowanym przez Isarda matematycznym modelu lokalizacji. Jednakże założenia jego – jak twierdzi sam autor – nadmiernie upraszczają rzeczywistość, w związku z czym widzi konieczność dalszych badań.

Dorobek teoretyczny Isarda stanowi w pewnym sensie kontynuację badań jego poprzedników (zwłaszcza Webera, Thünena i Löscha), jednakże z wykorzystaniem nowoczesnych metod analizy. W rezultacie autor ten teorię lokalizacji wzbogacił o nowe koncepcje i pojęcia rozpatrywane dynamicznie. Nie ograniczał się przy tym tylko do czysto teoretycznych rozważań, ale wykazał praktyczną możliwość wyceny omawianych zagadnień. Dostrzegał też nieprawidłowości w faktycznym rozmieszczeniu sił wytwórczych gospodarki kapitalistycznej i stawiał postulat zmiany tego stanu w kierunku bardziej racjonalnych rozwiązań uwzględniających interes społeczny (podobne stanowisko zajmują też inni autorzy, np.: E.M. Hoover, P.S. Florence)[16].

Druga grupa teorii jako podstawowe kryterium wyboru lokalizacji przyjmuje również zysk, lecz przenosi je na gałęziowo–regionalny szczebel gospodarowania. Dążąc do określenia warunków umożliwiających przyspieszenie wzrostu gospodarczego całych regionów, dochodzenie do stopniowej równowagi całego układu gałęziowo-regionalnego, próbuje się tu wyznaczyć na podstawie starannie dobranych programów inwestycyjnych oraz silne skoncentrowanie przestrzenne ekspansji w tzw. biegunach wzrostu (teoria biegunów rozwoju lub polaryzacji)[17]. Taka koncentracja pozwala osiągnąć dwa rodzaje efektów, tj.: a) efekty bezpośrednie (efekt popytowy i podażowy), b) efekty pośrednie, których źródłem jest dochód lokalny (część tego dochodu wydatkuje się lokalnie) mogący wywrzeć wpływ na poziom działalności w wielu gałęziach[18].

Dominującą rolę w obrębie bieguna odgrywa w myśl tej teorii ogniwo podstawowe. Jego dominacja jest wyrazem dążenia do przewagi ekonomicznej jednego przedsiębiorstwa (lub gałęzi) nad drugim. Istotę tego zjawiska precyzuje się przy pomocy

[16] Por. K. Robaszkiewicz, op. cit., s. 81–82.

[17] Por. W. Frąckowiak, op. cit., s. 30.

[18] Por. L.M. Klaassen, Bieguny wzrostu w teorii i polityce ekonomicznej. W: Planowanie rozwoju regionalnego w świetle doświadczeń międzynarodowych. Pr. zbior. pod red. A. Kuklińskiego. Warszawa PWE 1974, s. 111.

koncepcji sprzężeń regresywnych i progresywnych[19]. Pozostałe jednostki w obrębie bieguna prowadzą działalność wtórną, wywołaną indukcyjnie dzięki efektom bezpośrednim oraz pośrednim uzyskiwanym przez rozwój ogniwa podstawowego.

Teoria polaryzacji stara się rozwiązać dwa problemy. Problem pierwszy (zasadniczy) polega na rzutowaniu efektów rozwoju wywołanych przez tworzenie jednostek rdzeniowych bieguna rozwoju, w specyficzne warunki określonych obszarów, wykazujących charakterystyczną strukturę przestrzenną oraz wyborze bieguna, który zapewniałby maksymalny efekt w formie nowych powiązań, tj. regresywnych i progresywnych sprzężeń oraz zmian rozwojowych wewnątrz danego regionu i ułatwiłby napływ innowacji z zewnątrz i ich rozprzestrzenianie się wewnątrz tego regionu. Drugim problemem jest kwestia takiego wyboru właściwej lokalizacji poszczególnych zakładów przemysłowych, aby wywołane przez nie efekty rozprowadzone były w przestrzeni w sposób przyczyniający się do zapewnienia ekonomicznej efektywności reorganizacji przestrzeni geograficznej[20].

Omawiana teoria, choć pretenduje do teorii przestrzennego rozmieszczenia produkcji tylko w małym stopniu, nawiązuje do konkretnych rozwiązań lokalizacyjnych[21]. Odnosi się ona bowiem do warunków przestrzeni ekonomicznej, w jakiej działa gospodarka narodowa i w tej sferze doszukuje się prawidłowości przestrzennego wzrostu gospodarczego. Oznacza to preferowanie roli makroekonomicznych korzyści zewnętrznych wynikających ze spolaryzowanego wzrostu gospodarczego. Stąd idee tej teorii odpowiednio rozwijane i doskonalone mogą być wykorzystane dla kształtowania planowej działalności gospodarczej państw socjalistycznych.

Wreszcie w ostatnim okresie rozwija się nowy kierunek badawczy, którego założenia polegają przede wszystkim na podkreśleniu, że konkretne decyzje lokalizacyjne należy rozpatrywać w aspekcie ogólnogospodarczym i społecznym. Stąd też formułowane w ramach tego kierunku kryteria i zasady lokalizacji produkcji nawiązują do założeń makroekonomicznych wynikających z celów i kierunków polityki społeczno-gospodarczej i ekologicznej. W teorii tej, obok aspektów czysto ekonomicznych, uwzględnia się coraz silniej problematykę środowiska naturalnego, organizacji i czasu.

W teoriach dotychczas scharakteryzowanych człowiek w procesach wyboru lokalizacji traktowany był jak kalkulator ekonomiczno-matematyczny, podobny do komputera znajdującego optymalne rozwiązanie. Podejście współczesne odrzuca to założenie uznając w pełni znaczenie takich czynników, jak kulturalne, polityczne,

---

[19] Pojęcia te wyodrębnił i omówił T. Hermanson (Bieguny rozwoju i teorie pokrewne. W: Planowanie rozwoju regionalnego, op.cit., s. 161).

[20] Tamże, s. 181–182.

[21] Tamże, s. 188.

psychologiczne i społeczne zachowania się człowieka przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych. W tej sytuacji koncepcję poszukiwania optymalnej lokalizacji ekonomicznej zastąpiono koncepcją wyboru lokalizacji jedynie bardziej zadawalającej, która powinna uwzględniać pewne minimalne wymogi o charakterze zarówno ekonomicznym, jak i pozaekonomicznym[22]. Procedura poszukiwania lokalizacji bardziej zadawalającej pozwala osiągnąć w stosunkowo krótkim czasie minimalne wymogi. W koncepcji tej odrzucono także pogląd, że obiektywnie istniejące środowisko całkowicie determinuje wybór lokalizacji. Duże znaczenie przypisuje się natomiast zjawisku percepcji środowiska jako temu procesowi, który kształtuje sposoby uzyskiwania o o nim informacji[23]. Podkreśla się również znaczenie organizacji dla struktury przestrzennej przemysłu. Każda bowiem organizacja – którą jest np. przedsiębiorstwo prywatne, korporacja kapitalistyczna i znacjonalizowany przemysł kraju – ma określone cele, cechy rozwoju, wielkość, dojrzałość, historię, złożoność produkcji, aparat administracyjny zarządzania i podejmowania decyzji oraz zachowanie. Interakcje pomiędzy tymi cechami w różnym stopniu mogą wywierać wpływ na przestrzenny układ działalności każdej organizacji, każdego przemysłu[24]. Wpływają zatem również i na decyzje lokalizacyjne. Współczesne badania podkreślają również znaczenie w decyzjach lokalizacyjnych warunków niepewności w odniesieniu do środowiska ekonomicznego, społecznego, przestrzennego i technologicznego. Często o decyzji lokalizacyjnej przesądza pewność uzyskanych informacji[25].

To jakościowo nowe podejście do rozpatrywanej problematyki oznacza konieczność odejścia od czystych teorii lokalizacji, opartych jedynie na kryteriach ekonomicznych. Postuluje się natomiast podejście systemowe, scalające dotychczasowe osiągnięcia wielu dziedzin nauki a w szczególności ekonomii, organizacji, geografii,ekologii, etyki itp. Omawiany kierunek stanowi zatem raczej nowe podejście do teorii wzrostu gospodarczego i polityki społeczno–gospodarczej, w których należy bardziej uwzględnić rolę lokalizacji przestrzennej produkcji. Znaczenie tego kierunku badań trudno jeszcze w pełni ocenić. Wydaje się jednak, że szczególnie istotną rolę mogą tu odegrać koncepcje systemowego i interdyscyplinarnego rozpatrywania lokalizacji produkcji przemysłowej.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że burżuazyjne teorie lokalizacji zawierają wiele oryginalnych koncepcji poznawczych i metodycznych, które mogą być wykorzystane do analizy lokalizacji przemysłu w gospodarce

[22] F.E.J. Hamilton, Współczesne kierunki badań w analizie lokalizacji przemysłu. „Przegląd Geograficzny" 1975 z. 4, s. 705.

[23] Tamże, s. 703.

[24] Tamże, s. 704.

[25] M. Webber, Impact of Uncertainly on Location. Cabridge MIT 1972, s. 310.

socjalistycznej. Mogą one zatem być przydatne także do racjonalizacji celów, zasad, kryteriów, czynników oraz organizacji polityki lokalizacyjnej w naszym kraju.

Jak wynika z przedstawionych powyżej rozważań, rozwój burżuazyjnych teorii lokalizacji przejawiał się w stopniowym przechodzeniu od jednostkowych ujęć lokalizacji pojedynczych zakładów przemysłowych do koncepcji coraz szerszych, aż do wypracowania w miarę dojrzałego i kompleksowego zbioru ustaleń postulatywnych i metod badawczych w tym zakresie. W podobny sposób rozwijały się i nadal są doskonalane teorie socjalistyczne. Z jednej strony stanowią one – w pewnym sensie – kontynuację niektórych postulatów i poszukiwań teorii kapitalistycznych, z drugiej natomiast – wkraczając na grunt odmiennej gospodarki socjalistycznej – wnoszą do ogólnej teorii nowe jakościowo dezyderaty.

Charakterystyczne dla gospodarki socjalistycznej podporządkowanie mikroekonomicznych celów gospodarczych celom ogólnogospodarczym i społecznym zrodziło konieczność odmiennego spojrzenia na wiele wcześniejszych teorii ekonomicznych. Dotyczyło to również teorii lokalizacji. Ekonomiczna ocena efektywności alokacji przestrzennej działalności gospodarczej w makroskali wymagała bowiem sformułowania odpowiednio całościowych teorii rozmieszczania produkcji przemysłowej, z których wynikałyby dopiero przesłanki celowej lokalizacji pojedynczych zamierzeń rozwojowych.

Pojęcie rozmieszczenia produkcji przemysłowej zawiera nie tylko szerszą w stosunku do lokalizacji treść, ale wymaga wielu odmiennych jakościowo interpretacji. Odnosi się ono bowiem do większej liczby obiektów i zawiera elementy dynamizmu związane z kształtowaniem struktury przestrzennej przemysłu na tle jego powiązań z przestrzenią geograficzną. W tym kontekście należy mówić o rozmieszczeniu branży, gałęzi czy całego przemysłu w określonej przestrzeni (regionie, kraju, grupie krajów itp.). Z kolei pojęcie lokalizacji kojarzy się z wyborem określonego miejsca i używane jest najczęściej dla określenia położenia pojedynczego zakładu lub umiejscowienia produkcji. Zawiera zatem elementy decyzyjności. Należy tu dodać, że termin rozmieszczenie sugeruje planowości oraz charakterystyczne dla gospodarki socjalistycznej makroekonomiczne traktowanie zagadnienia. Zatem teorie socjalistyczne koncentrują się na różnych aspektach przestrzennego rozmieszczenia przemysłu.

Ewolucja teorii rozmieszczenia przemysłu w socjalizmie doprowadziła do wyodrębnienia się na początku dwóch podstawowych nurtów badawczych, tj. działowo-gałęziowego[26] i regionalnego. W obu tych kierunkach nieco odmiennie interpretuje

[26] Kierunek działowo-gałęziowy często jest określany skrótowo jako branżowy. Por. L. Wojtasiewicz, Problemy inwestycji w badaniach regionalnych. Studia KPZK PAN t. 29. Warszawa 1969, s. 13.

się w praktyce realizację postulatu możliwie najbardziej celowego rozlokowania zdolności produkcyjnych przemysłu w czasie i przestrzeni dla zapewnienia najwyższej efektywności inwestycji.

Branżowe podejście do problemów rozmieszczenia przemysłu znajduje w znacznym stopniu odzwierciedlenie w kryteriach programowania jego rozwoju i rozmieszczenia. Za podstawę wyboru określonego programu przyjmuje się bowiem najczęściej kryterium minimalizacji łącznych kosztów produkcji i transportu przy danych zadaniach końcowych lub – wychodząc z określonych nakładów i wielkości produkcji oraz jej struktury – kryterium maksymalizacji zysku[27]. Położenie nacisku na minimalizację kosztów powoduje preferowanie lokalizacji w pobliżu złóż surowców lub rynku zbytu, silne skoncentrowanie korzyści skali wytwarzania oraz skoncentrowanego przestrzennie rozmieszczania zespołów zakładów. Znalazło to wyraz w rozwiązaniach metodycznych alokacji przestrzennej programów rozwoju gałęzi i branż przemysłowych.

Rozwój teorii branżowych doprowadził do znacznego postępu w zakresie metod rachunku ekonomicznego lokalizacji, który przebiegał od prób formułowania różnorodnych wskaźników techniczno-ekonomicznych dla poszczególnych branż[28], poprzez badanie efektywności składników majątku trwałego wspólnie zlokalizowanych zakładów różnych gałęzi na danym terenie, po ogólną metodykę programowania rozwoju przemysłu z uwzględnieniem jego rozmieszczenia[29]. Szczególnie cenne są badania nad ogólną metodyką programowania rozwoju i rozmieszczenia przemysłu[30]. Nie można też pominąć znaczenia metod badawczych opracowywanych dla oceny efektywności lokalizacji poszczególnych gałęzi przemysłu. Choć nie mogą one być wykorzystywane do uogólnień metodycznych (głównie ze względu na ogromne zróżnicowanie branż), to jednak mogą ułatwiać wybór lokalizacji konkretnej branży[31].

---

[27] Por. między innymi W. Baka, Programowanie rozwoju gałęzi przemysłu. Zarys problemów i metod. Warszawa Wydawnictwo „Arkady" 1971; J. Gajda, Programowanie rozwoju gałęzi przemysłu. Wydawnictwo Uczelniane WSE w Krakowie, Kraków 1971; J. Kisielnicki, Programowanie rozwoju branży przemysłowej. Warszawa PWE 1972; Optymalizacja rozwoju branży przemysłowej. Pr. zbior. Warszawa PWE 1968.

[28] Bibliografię wielu opracowań w tym zakresie można znaleźć w Biuletynie KPZK PAN 1963 nr 9(28).

[29] Por. W. Frąckowiak, Czynnik przestrzeni w teorii rachunku ekonomicznego efektywności inwestycji ..., op.cit., s.39.

[30] Na szczególne podkreślenie zasługują tu prace: W.Lissowski, Wskaźniki programowania rozwoju i rozmieszczenia przemysłu. Biuletyn KPZK PAN 1962 nr 2(11); Z. Knyziak, W. Lissowski, Ekonomika i programowanie inwestycji przemysłowych. Warszawa PWN 1964.

[31] Problemami tymi zajmowali się między innymi Z. Zajda i S.M. Zawadzki (Wybór lokalizacji jako element oceny projektów inwestycji przemysłowych. W: Ocena projektów inwestycji przemysłowych. Warszawa PWE 1969).

Nurt badań regionalistycznych szczególny nacisk kładzie na harmonijne i pełne wykorzystanie istniejących w regionach zasobów pracy, majątku i infrastruktury oraz na możliwości specjalizacji regionów[32]. Przedmiotem badań tego kierunku w zakresie lokalizacji przemysłu jest określenie związków zachodzących między zespołami produkcyjnymi różnych branż i gałęzi i ich przestrzennymi uwarunkowaniami w danym ośrodku lub regionie. W ujęciu regionalistycznym problem rozmieszczenia przemysłu rozpatrywany jest nie tyle w wąskich granicach branży czy gałęzi, ile w powiązaniu z ogółem warunków regionalnego wzrostu społeczno-gospodarczego. Rzutuje to na przyjmowane kryteria oceny wariantów lokalizacyjnych, które wynikają z kryteriów ustalanych dla oceny rozwoju regionów. Kryteria te wyrażają dążenie do maksymalizacji stopy wzrostu społeczno–gospodarczego i konsumpcji na jednego mieszkańca[33]. W tym kontekście lokalizacja przemysłu traktowana jest jako jeden z elementów umożliwiających realizację wynikającego z powyższych kryteriów kierunku rozwoju regionu. Rzutuje to jednocześnie na preferowane koncepcje w zakresie rozmieszczania przemysłu. Chcąc uniknąć bardzo kapitałochłonnych nakładów na rozwój infrastruktury w wielkich aglomeracjach przemysłowych dąży się do bardziej równomiernego rozmieszczenia przemysłu w regionach[34].

Regionalne podejście do lokalizacji przemysłu nie ma jednolitego charakteru i obejmuje kilka nurtów badawczych. Przede wszystkim należy tu zaliczyć prace z zakresu planowania regionalnego[35], w których przemysł i jego rozmieszczenie rozpatrywane są w sposób kompleksowy, łącznie z innymi dziedzinami gospodarowania, a więc na tle pozostałych elementów planu regionalnego, takich jak ludność, infrastruktura czy zasoby naturalne. Kierunek ten obejmuje także prace poświęcone studiom nad strukturą gospodarczą regionów, w których zagadnienia przestrzenne przemysłu, a w szczególności zmiany w jego strukturze, odgrywają wiodącą rolę. Rozmieszczenie przemysłu jest w nich rozpatrywane z punktu widzenia potrzeb i możliwoś-

---

[32] Poglądy reprezentatywne dla tego kierunku badań zawierają między innymi prace: B. Gruchman, Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej, op.cit., s. 37 i nast.; L. Wojtasiewicz, Problemy inwestycji w badaniach regionalnych, op.cit., s. 102–106; Z. Prochowski, Lokalizacja zakadu przemysłowego. Problemy teorii. Łódź PWN 1964, s. 45–57.

[33] Por. S.M. Zawadzki, Podstawy planowania regionalnego. Warszawa PWN 1969, s. 46–68.

[34] Por. W. Frąckowiak, op.cit., s. 45.

[35] M.in P.M. Ałampiew, Ob obiekiwnoj osnowie ekonomiczeskogo rajonirowanija i jego perspekiwnom charakterie W: Woprosy rozmieszczenija proizwodstwa i ekonomiczeskogo rajonirowanija, Gospłanizdat Maskwa 1960; N. Burłakow, Planowanie regionalne ekonomicznych regionów administracyjnych, rejonów i węzłów przemysłowych. W: Zeszyty Planowania Regionalnego 1964 z. 4; Z. Januszko, Aktualne problemy planowania regionalnego.„Gospodarka Planowa" 1967 nr 5; B. Winiarski, Podstawy programowania ekonomicznego rozwoju regionów Studia KPZK PAN t. 12. Warszawa 1968; J.I. Parysek, L. Wojtasiewicz, Metody analizy i metody planowania regionalnego. Studia KPZK PAN t. LXIX Warszawa 1980.

ci regionu[36]. Inny nurt badawczy koncentrował się na badaniach tworzących się okręgów przemysłowych, ich perspektyw rozwojowych oraz skutków uprzemysłowienia dla regionu[37]. Liczna grupa prac dotyczyła aktywizacji obszarów zacofanych. Podstawą teoretyczną tych rozważań był postulat bardziej równomiernego rozmieszczenia sił wytwórczych. Po pewnym czasie postulat ten zastąpiono koncepcją rozmieszczenia racjonalnego, przy czym za kryterium tej racjonalności uznawano rachunek ekonomicznej efektywności lokalizacji w krótkim i długim okresie czasu[38]. Wreszcie należy wymienić ujęcie metodyczne wiążące rozwój regionu z teorią działowo-gałęziową i z całą gospodarką narodową. Próba zharmonizowania rachunków branżowych z rachunkami szczebla centralnego jest wyrazem kojarzenia interesów grupowych i lokalnych z ogólnogospodarczymi[39].

Następny kierunek badawczy w zakresie lokalizacji i rozmieszczenia przemysłu w gospodarce socjalistycznej, zwany ogólnoteoretycznym, grupuje wszystkie te opracowania, w których autorzy starali się porządkować i uogólniać, czyli ujmować w sposób teoretyczny, wyniki badań osiągnięte w ramach dwóch poprzednio scharakteryzowanych kierunków. Celem tych dociekań badawczych było skonstruowanie ogólnej teorii rozmieszczenia przemysłu w warunkach gospodarki socjalistycznej. Teoria taka powinna zawierać wewnętrznie zgodny zespół celów, kryteriów i warunków racjonalnego rozmieszczenia przemysłu, powiązanych ściśle z założeniami teorii wzrostu gospodarczego. Początkowo przedmiotem szczególnych zainteresowań badawczych był ten ostatni problem. W literaturze krajowej rozwój badań dokonywał się tu z jednej strony od wpływem ogólnych założeń i praw gospodarki socjalistycznej, a z drugiej – wskutek krytycznej oceny teorii burżuazyjnej. Równocześnie w okresie tym szeroko korzystano z teoretycznych i praktycznych osiągnięć ekonomistów i gospodarki radzieckiej.

---

[36] M.in. T. Mrzygłód, Kierunki zmian regionu warszawskiego. Gospodarka Planowa 1966 nr 8–9; W. Górski, Rejon przemysłowy Konina w problematyce gospodarczo-przestrzennej woj. poznańskiego. W: Rocznik Rady Naukowo-Ekonomicznej przy Prezydium WRN w Poznaniu, Poznań 1958; S. Smoliński, Kierunki gałęziowego i przestrzennego rozmieszczenia przemysłu w Wielkopolsce oraz aktywizacja gosodarcza wschodnich powiatów województwa. W: Węzłowe problemy rozwoju ekonomicznego Wielkopolski w latach 1945–1965. Poznań PWN 1966.

[37] Por. np. F. Barciński, Okrąg Konińsko-Turecki. „Geografia w Szkole" 1958 z. 6; W. Górski, op.cit.

[38] Zagadnienia te omawiano m.in. w pracach: K. Dziewoński, Planowanie przestrzenne i podnoszenie regionów zapóźnionych. „Gospodarka Planowa" 1954 nr 1; S. Kruszczyński, Aktywizacja powiatów wschodnich województwa poznańskiego Poznań 1956; B. Winiarski, Czynniki i etapy podnoszenia intensywności obszarów nierozwiniętych Biuletyn KPZK PAN nr 31 1964 Warszawa.

[39] Podejście takie prezentuje się m.in. w pracach: L. Wojtasiewicz, op.cit.; W. Lissowski, Wpływ układu działowo-gałęziowego na układ regionalny planu perspektywicznego, Biuletyn KPZK PAN nr 34 1965; A.G. Lis, Rozmieszczenije proizwoditielnych sił ekonomiczeskich rajonow. Moskwa Izdatielstwo 1975; A. Fajferek, Region ekonomiczny oraz metody analizy regionalnej. Warszawa PWE 1966.

Dorobek omawianego okresu koncentrował się na czterech grupach problemów. Pierwsza grupa dotyczyła celów i ogólnych zasad rozmieszczenia sił wytwórczych w socjalizmie[40]. Proces rozmieszczania przemysłu ujmowano tu jako jedną ze stron przejawiania się ogólnego prawa socjalizmu. W związku z tym cele rozmieszczenia sił wytwórczych przemysłu powinny wynikać z ogólnych celów społeczno-gospodarczych oraz materializować w ujęciu przestrzennym systematyczny wzrost gospodarczy, poprzez kompleksowy rozwój przemysłu w poszczególnch regionach, tj. przy zachowaniu określonej jego struktury gałęziowej na tych obszarach. Realizacja wytyczonych celów wymaga przestrzegania określonych zasad rozmieszczenia[41]. Zasady te muszą być weryfikowane w związku ze zmiennością warunków gospodarowania[42]. Podstawowe znaczenie dla przestrzegania zasad rozmieszczania przemysłu miało dokładniejsze opracowanie problematyki czynników lokalizacji zakładów przemysłowych. Najczęściej w literaturze grupuje się je w zespoły obejmujące czynniki produkcyjne, organizacyjne, infrastrukturalne oraz polityki lokalizacyjnej[43]. Wreszcie należy wspomnieć o badaniach dotyczących ogólnego kryterium rozmieszczenia sił wytwórczych przemysłu. Kryterium to powinno – zdaniem wielu autorów – stanowić pomost pomiędzy specyficzną problematyką lokalizacyjną a decyzjami dotyczącymi wzrostu gospodarczego. Poważnym źródłem inspiracji przy ustalaniu takiego kryterium były prace klasyków ekonomii marksistowskiej[44]. Podkreślali oni, że realizacja podstawowego celu gospodarki socjalistycznej wymaga nieustannego wzrostu wydajności pracy oraz oszczędności pracy żywej i uprzedmiotowionej. Stąd w literaturze radzieckiej jak i polskiej przyjęto, że kryterium rozmieszczenia produkcji powinien stanowić postulat maksymalizacji efektywności pracy społecznej[45]. Kryterium to tworzy tylko ogólne podstawy do wariantowania alokacji przestrzennej obiektów przemysłowych. Stąd dla potrzeb polityki lokalizacyjnej, konieczne było określenie konkretnych kryteriów decyzyjnych dostosowanych do celów i warunków działania różnych szczebli gospodarczych. Potrzeba ta stanowiła główną inspirację dla następnego nurtu poszukiwań, które koncentrowały się na problematyce rachunku ekono-

[40] Szczególnie duży wkład wniósł tu K. Secomski (Wstęp do teorii rozmieszczenia sił wytwórczych, op.cit.).

[41] Por. K. Secomski, Wstęp do teorii rozmieszczenia sił wytwórczych, op.cit. oraz Z. Prochowski, Lokalizacja zakładu przemysowego, op.cit.

[42] Na problem ten zwraca uwagę R. Domański (Perspektywiczne planowanie rozwoju i lokalizacji sieci kolejowej. Poznań 1958, s. 121).

[43] W bogatej literaturze dotyczącej tej problematyki można spotkać również inne grupowania czynników lokalizacji zakładów przemysłowych.

[44] Por. W. Lenin, Dzieła. T. 29. Warszawa 1949, s. 422.

[45] N. Niekrasow, Planowy rozwój kompleksów gosodarczych – najważniejsze zadanie ekonomiczne. W: Teoria i praktyka życia gospodarczego. Warszawa PWE 1974, s. 78; Uwagi o problematyce rozmieszczenia sił wytwórczych. Zeszyty Naukowe SGPiS, Warszawa 1960 nr 20; A. Probst, Lokalizacja przemysłu socjalistycznego. Warszawa PWN 1965, s. 17-27.

micznego wyborów lokalizacyjnych. Zadaniem tego rachunku jest rozstrzyganie o optymalnych granicach koncentracji przemysłu i optymalnym rozmieszczeniu przemysłu w przestrzeni[46].

Bardzo duże znaczenie dla racjonalizacji procesów lokalizacji i rozmieszczenia przemysłu może mieć nowszy kierunek badań, w ramach którego znacznie więcej uwagi zwraca się na oddziaływanie czynników pozaekonomicznych, np. socjalnych, ekologicznych czy etycznych, które także wpływają na politykę lokalizacyjną i rozmieszczenie przemysłu. Charakterystycznym elementem tego kierunku badawczego jest podejście systemowe do rozpatrywanej problematyki, w którym uwzględnia się funkcjonowanie obiektów przemysłowch, wzajemne oddziaływanie i powiązanie poszczególnych obiektów oraz interakcje między obiektami systemu i otoczenia. Wspomniane powyżej zmiany w teorii rozmieszczenia krajów socjalistycznych są zgodne z tendencjami występującymi w tym zakresie w nauce światowej i odpowiadają współczesnemu rozwojowi życia gospodarczego i społecznego w naszym kraju. Badacze tego kierunku współpracują ściśle z Grupą Roboczą Geografii Przemysłu oraz Komisją Systemów Przemysłowych Międzynarodowej Unii Geograficznej[47].

Podsumowując przegląd dotychczasowych badań przestrzennych, należy stwierdzić, że ich rozwój przebiegał w ścisłym związku z praktyką gospodarczą a więc z polityką lokalizacyjną i jej skutkami. Z jednej bowiem strony osiągnięcia teorii zwiększały prawdopodobieństwo wzrostu racjonalności decyzji lokalizacyjnych, z drugiej zaś strony kierunki tej polityki i jej skutki – analizowane na szerszym tle teorii wzrostu gospodarczego i ogólnej polityki społeczno–gospodarczej – weryfikowały przyjęte rozwiązania teoretyczne. Można zatem wyrazić pogląd, że znajomość i krytyczna ocena dotychczasowego dorobku w zakresie lokalizacji i rozmieszczenia przemysłu jest, obok innych ustaleń, niezbędnym warunkiem dalszej racjonalizacji polityki lokalizacyjnej naszego przemysłu.

2. GŁÓWNE ETAPY POLITYKI LOKALIZACJI RZEMYSŁU

Podstawowe znaczenie w procesach kształtowania struktury przestrzennej przemysłu ma polityka przestrzenna posiadająca swoje cele, metody i instrumenty. W całym okresie powojennym cele, metody, instytucje, a także percepcja problemów

[46] Problematyka ta była rozpatrywana w wielu pracach, jak np.: Z. Knyziak, W. Lissowski, op.cit.; A. Probst, op.cit.; T. Mrzygłód, Polityka rozmieszczenia przemysłu w Polsce 1956–1960. Warszawa KiW 1962; Z. Knyziak, Ekonomiczne kryteria w planowaniu lokalizacji obiektów inwestycyjnych. „Inwestycje i Budownictwo" 1965 nr 7–8.

[47] Problemy te szerzej zostały omówione m.in. w pracy: Geografia przemysłu. Wybrane aktualne kierunki i problemy badawcze. Pr. zbior. pod red. B. Kortusa, IGiPZ PAN. Przegląd literatury zagranicznej 1983 z. 3.

przestrzennych podlegały określonej ewolucji[48]. Istotny wpływ na politykę przemian struktury przestrzennej przemysłu w okresie powojennym miały głównie trzy elementy, a mianowicie: a) warunki wyjściowe, b) przemiany ustrojowe, c) charakter procesu wzrostu społeczno-gospodarczego kraju[49].

Warunki wyjściowe do procesu przemian struktury przestrzennej przemysłu w kraju stanowiły: niski poziom początkowy jego rozwoju, będący rezultatem zacofania gospodarczego i wielkich zniszczeń wojennych oraz silne zróżnicowania przestrzenne uprzemysłowienia.

Polityka rozmieszczania przemysłu została też zdeterminowana przez nowy ustrój polityczno-społeczny, nacjonalizację przemysłu, wprowadzenie zasad gospodarki planowej.

Kolejnym ważnym elementem oddziałującym na treść polityki rozmieszczania przemysłu były realizowane koncepcje rozwoju gospodarczego, a w szczególności koncepcja oparcia tego rozwoju na szybkiej industrializacji kraju.

W literaturze podkreśla się, że w każdych warunkach realizacja przeobrażeń w strukturze przestrzennej przemysłu wymaga dłuższego czasu[50]. W realnych warunkach naszego kraju długotrwałość tego procesu została spotęgowana przez wielkie dysproporcje w uprzemysłowieniu poszczególnych regionów, pozostałe z dawnych okresów. Stopniowa likwidacja tych rozpiętości była jednym z głównych postulatów polityki lokalizacyjnej. Niezależnie od zmienności bieżących zadań polityki lokalizacyjnej, racjonalizacja przestrzennej struktury przemysłu pozostawała jej stałym zadaniem. Jednakże skala, charakter i zakres przemian w strukturze przestrzennej przemysłu ulegały w poszczególnych podokresach zmianom, co wynikało ze zmienności charakteru, kierunków i natężenia realizowanych procesów wzrostu gospodarczego.

Przemiany przestrzenne przemysłu nie są mechanicznym skutkiem procesów wzrostu gospodarczego. Są one regulowane przez podmioty polityki lokalizacyjnej przy użyciu planów gospodarczych, których integralną częścią są plany przestrzennego zagospodarowania kraju i poszczególnych regionów. Wśród wielu narzędzi polityki przestrzennej w przemyśle podkreśla się dużą rangę instrumentalnie traktowanej polityki lokalizacyjnej oraz racjonalnej polityki zatrudnienia, kształtującej skalę i charakter procesów migracji ludności[51]

---

[48] J. Goryński, Polityka przestrzenna. Warszawa PWE 1982, s. 16.

[49] B. Malisz, Przekształcenia przestrzenno-gosodarczej struktury kraju. Studia KPZK PAN, t. LXIII. Warszawa 1978.

[50] M. Opałło, Dysproporcje w strukturze przestrzennej przemysłu w Polsce Ludowej. Warszawa PWE 1969.

[51] K. Secomski, Z. Zajda, Etapy polityki przestrzennej w Polsce w latach 1945-1970. „Gospodarka Planowa" 1970 nr 4.

Cały okres powojenny w literaturze dzieli się na kilka podokresów, odpowiednio do zmieniającej się treści podstawowej zasady sterującej lokalizację przemysłu[52]. Podejście takie ma na celu określoną periodyzację polityki lokalizacji przemysłu oraz prezentację podstawowych kierunków jej ewolucji. Podkreśla się jednak, że periodyzacja taka znacznie upraszcza rzeczywiste zmiany w polityce lokalizacji przemysłu. Pojawienie się nowej zasady sterującej lokalizacjami najczęściej nie oznaczało natychmiastowej eliminacji zasady poprzedniej. Zmiany głównych zasad, którym podporządkowano lokalizacje obiektów przemysłowych były wyrazem wyłaniania się nowych potrzeb w związku z przemianami struktur przestrzennych przemysłu w skali całego kraju, a także w ramach poszczególnych regionów[53].

W pierwszych latach powojennych (1944–1949) naczelnym zadaniem była odbudowa przemysłu ze zniszczeń i uruchomienie produkcji. Zadanie odbudowy kształtowało strukturę przestrzenną przemysłu. W trakcie odbudowy musiano rozwiązać szereg problemów przestrzennych, jak chociażby kwestię kolejności odbudowy. Wymiar przestrzenny miał też inny doniosły priorytet tego okresu polegający na integracji gospodarczej Ziem Odzyskanych z resztą kraju; integracja ta musiała też objąć gospodarkę przestrzenną[54]. W omawianym okresie powstały pierwsze koncepcje teoretyczne rozwoju regionalnego. Formułowano zasady lokalizacji przemysłu w warunkach gospodarki centralnie planowanej oraz przygotowywano plany rozwoju gospodarczego, w tym również plany lokalizacji produkcji przemysłowej na lata pięćdziesiąte[55].

Zasada równomiernego uprzemysłowienia kraju (1950–1960) stanowiła wiodący postulat w okresie forsownej industrializacji socjalistycznej. Cechą socjalistycznej industrializacji było to, że w pierwszej kolejności budowano przemysł środków produkcji, a dopiero w dalszej perspektywie widziano potrzebę budowy przemysłu środków konsumpcji. Ponadto cały wysiłek inwestycyjny był oparty na środkach akumulacji wewnętrznej (krajowej)[56]. W praktyce oznaczało to, że dynamiczna industrializacja była równoznaczna z niskim standartem życia, dużymi ograniczeniami w sferze konsumpcji, a także napięciami w programach realizowanych inwestycji[57]. Polityka ta zmierzała do przebudowy istniejących struktur gospodarczych poszczegól-

---

[52] Tamże.

[53] M. Ciechocińska, Wskaźniki i zasady lokalizacji przemysłu stosowane w polskiej praktyce planowania regionalnego w latach 1944–1979. „Gospodarka Planowa" 1980 nr 4.

[54] R. Szul, Gospodarka przestrzenna. „Ekonomista" 1984 nr 4.

[55] M. Ciechocińska, op.cit.; K. Dziewoński, Zagadnienia lokalizacji produkcji. Warszawa 1951.

[56] K. Toeplitz, Pierwszy plan krajowy. W: 40 lat planowania struktury przestrzennej Polski. Pr. zbior. od red. B. Malisza. Warszawa 1978, s. 24.

[57] M. Ciechocińska, op.cit.

nych regionów, a także do zmian struktur społecznych. Równomierne uprzemysłowienie rozumiano bowiem jako równomierne rozmieszczenie przemysłu i klasy robotniczej, co łącznie traktowano jako nośnik postępu w rozwoju regionalnym, a także jako czynnik utrwalający nowy ustrój polityczny. Omawiana polityka traktowała działalnśc przemysłową jako decydujący i podstawowy czynnik zmian gospodarczych w przestrzeni. W rezultacie działalność industrializacyjną prowadzono na szerokim froncie, lokując nowe zakłady w ośrodkach i regionach wcześniej przemysłu pozbawionych. Był to więc proces industrializacji podstawowej. Dla przestrzennego układu gospodarki duże znaczenie miało przystąpienie do rozbudowy bazy surowcowej oraz do budowy dużych obiektów produkcyjnych. Dało to początek tworzeniu się nowych ośrodków i okręgów przemysłowych. Podstawowa industrializacja zapoczątkowała zatem pewien łańcuch rozwoju przemysłowego i przestrzennego.

W okresie dominacji zasady równomiernego uprzemysłowienia kraju polityka lokalizacyjna posługiwała się nielicznymi, stosunkowo prostymi instrumentami. Duże znaczenie miały kryteria polityczne, pozaekonomiczne, których stosowanie nie wymagało złożonych analiz poszczególnych czynników określających korzyści lub niedogodności wyboru danej lokalizacji. Niski poziom uprzemysłowienia kraju stwarzał warunki dla stosowania rozwiązań woluntarystycznych[58]. Polityka równomiernego uprzemysłowienia niosła z sobą szereg dalszych zjawisk ujemnych. Należały do nich nietrafne oraz źle przygotowane lokalizacje przemysłu, a także ujemne skutki ekonomiczne nadmiernego przestrzennego rozproszenia frontu inwestycyjnego. Występowały też często duże wyprzedzenia inwestycji produkcyjnych w stosunku do nieprodukcyjnych, co wywierało wpływ na kształtowanie się struktury przestrzennej gospodarki narodowej[59]. W rezultacie nastąpił wzrost kosztów inwestycji oraz wzrost transportochłonności dochodu narodowego.

Zasada aktywizacji gospodarczej regionów zaniedbanych (1960–1970) podyktowana została przez trzy, ściśle ze sobą powiązane motywy. Pierwszym z nich były oceny układów przestrzennych przemysłu (i pozostałych dziedzin gospodarki) ukształtowanych w przeszłości i charakteryzujących się dużymi dysproporcjami, które usiłowano złagodzić przez inwestowanie obszarów najsłabiej wyposażonych w produkcyjny i nieprodukcyjny majątek trwały.

Drugim motywem podjęcia polityki aktywizacyjnej było dążenie do pełnej absorbcji rezerw siły roboczej.

Trzeci motyw tej polityki wynikał z zadań budowy podstaw ustroju socjalistycznego: inwestowanie na terenach słabiej rozwiniętych i uruchamianie nieczynnej siły roboczej powodowało poprawę warunków życiowych ludności[60].

---

[58] M. Ciechocińska, op.cit.

[59] K. Secomski, S. Zawadzki, Z. Zajda, op.cit.

[60] K. Secomski, S. Zawadzki, Z. Zajda, op.cit.

Zasada aktywizacji gospodarczej regionów zaniedbanych była zatem konsekwencją stosowanej wcześniej zasady równomiernego urzemysłowienia[61]. Okazało się bowiem, że ograniczone środki inwestycyjne oraz występujące trudności w uzyskiwaniu przez nowe zakłady pełnych zdolności produkcyjnych ograniczają możliwości uruchamiania dalszych procesów inwestycyjnych. Dlatego konieczne było odejście od modelu lokalizacji rozroszonej na szerokim froncie. W wielu regionach wyczerpały się ekstensywne czynniki wzrostu i każda nowa lokalizacja wymagała studiów nad barierami wzrostu występującymi w regionach (wyczerpywanie się rezerw siły roboczej, zdolności usługowych urządzeń infrastruktury ekonomicznej i społecznej itd.)[62]. Jednocześnie stale utrzymywała się presja regionów opóźnionych w rozwoju społeczno-gospodarczym, które domagały się przede wszystkim nowych lokalizacji inwestycji przemysłowych. W początku lat sześćdziesiątych w wielu regionach panował nastrój oczekiwania na nowe, duże inwestycje przemysłowe. Zasada aktywizacji gospodarczej wychodziła naprzeciw tym oczekiwaniom. Równocześnie jednak w polityce lokalizacyjnej starano się zerwać z poprzednią praktyką postulującą docieranie z przemysłem wszędzie.

Wśród argumentów przemawiających za celowością aktywizacji gospodarczej obszarów zaniedbanych można wymienić niektóre korzystne doświadczenia lat pięćdziesiątych[63]. Z punktu widzenia korzyści społecznych potwierdzały one słuszność realizowanej wówczas zasady. Natomiast przeciw niej przemawiały względy ekonomiczne. Dlatego podkreślano konieczność szerszego uwzględniania w polityce lokalizacji przemysłu ustaleń rachunku ekonomicznego, a także rozległych konsekwencji społecznych.

W tych warunkach doszło do rozwinięcia w polityce lokalizacji przemysłu koncepcji tzw. biegunów wzrostu. Funkcje takich biegunów miały spełniać intensywnie rozwijane w tym okresie okręgi przemysłu wydobywczego (węgla brunatnego, siarki i miedzi) oraz duże ośrodki przemysłu chemicznego (petrochemia, nawozy sztuczne). Powstanie tych skupisk przemysłu wiązało się z kumulacją dużych nakładów inwestycyjnych w niektórych regionach i z jednoczesnym ograniczeniem liczby drobnych, rozproszonych inwestycji przemysłowych. Surowcowy charakter i duża skala realizowanych inwestycji doprowadziły stopniowo do ukształtowania nowych, silnych okręgów przemysłowych. Skupiska te były też na ogół kompleksowo wyposażo-

[61] B. Malisz, J. Kostrowicki, Aktywizacja województw niedostatecznie zagospodarowanych 1950–1955. Warszawa 1952.

[62] J. Kostrowicki, Problematyka małych miast w Polsce w związku z badaniami nad warunkami ich aktywizacji. „Przegląd Geograficzny" T. XXV. 1953 nr 4, s. 12–52.

[63] J. Kostrowicki, Studia nad warunkami aktywizacji małych miast w ramach badań geograficznych nad warunkami rozwoju regionów. W: Studia geograficzne nad aktywizacją małych miast. „Prace Geograficzne" 1957 nr 9, s. 11–16.

ne w urządzenia niezbędnej infrastruktury i w rezultacie różniły się zasadniczo warunkami życia ludności od ośrodków uprzemysławianych wcześniej[64].

W ramach zasady aktywizacji gospodarczej regionów nie rozwiniętych, przy ograniczonych środkach inwestycyjnych, szukano też innych rozwiązań doraźnych[65]. Zmierzały one do oszczędzania nakładów inwestycyjnych[66]. Przedmiotem oszczędności często były urządzenia infrastruktury społecznej lub nawet technicznej. Realizowano więc procesy uprzemysłowienia, celowo opóźniając inwestycje towarzyszące funkcjom produkcyjnym. Była to zatem industrializacja często bez urbanizacji[67].

Zasada deglomeracji i selektywnego rozwoju (1965–1970) została wprowadzona do polityki lokalizacji produkcji przemysłowej w wyniku zmieniającej się sytuacji ekonomicznej i społecznej na terenach istniejących skupisk przemysłu. Zasada deglomeracji może być w pewnym sensie uznana za postulat mobilizujący racjonalizację przestrzenną w oparciu o nowe kryteria racjonalności. Wynikała ona z chęci ograniczenia kosztów funkcjonowania dużych aglomeracji miejsko–przemysłowych. Okazało się bowiem, że miasta średniej wielkości (posiadające około 100–200 tys. mieszkańców) charakteryzują się najniższymi kosztami funkcjonowania w przeliczeniu na mieszkańca. Teoretyczne uzasadnienie tego zjawiska stanowiła teoria progów B. Malisza. W myśl tej teorii progi stanowią takie momenty w skokowym rozwoju gospodarczo–przestrzennym miasta, do których jego rozbudowa nie wymaga większych nakładów inwestycyjnych i stąd jest bardzo efektywna. Przekroczenie progu wymaga natomiast podjęcia zespołu dodatkowych inwestycji. W rezultacie przeciętne koszty zasiedlenia każdego mieszkańca w tych punktach szybko rosną. W szerszym ujęciu można też mówić – podobnie jak w odniesieniu do pojedynczych miast – o progach rozwoju całości sieci osiedleńczej określonych obszarów przemysłowych, a także o progach rozwojowych gospodarki całych regionów. Zgodnie zatem z tą teorią najbardziej efektywny jest rozwój tych skupisk przestrzennych przemysłu, które mają odpowiednie rezerwy, głównie w zdolnościach usługowych urządzeń infrastruktury ekonomicznej i społecznej i którym nie grozi w bliskim okresie konieczność pokonywania określonego progu[68].

---

[64] M. Ciechocińska, op.cit.

[65] B. Winiarski, Aktywizacja regionów gospodarczo nie rozwiniętych. Waszawa 1961.

[66] B. Winiarski, Podstawy programowania ekonomicznego rozwoju regionów. Studia KPZK PAN t. XIII Warszawa 1966.

[67] M. Ciechocińska, op.cit.

[68] B. Malisz, Metody analizy progowej w zastosowaniu do planowania rozwoju miast i regionów. W: Metoda analizy progowej red. B. Malisz, J. Zurkowski Studia KPZK PAN t. XXXIV Warszawa 1972, s. 9–11.

Istotną rolę przy formułowaniu zasady deglomeracji odegrało też dążenie do ograniczenia kosztów dojazdów do odległych miejsc pracy w dużych ośrodkach[69].

Deglomeracja w tzw. wariancie czynnym polegała na przenoszeniu poza granice dużych skupisk przestrzennych przemysłu niektórych zakładów, a głównie na tworzeniu na terenach o mniej rozwiniętym przemyśle filii przedsiębiorstw mających swe siedziby w dużych miastach. Filie te najczęściej przejmowały prostsze i bardziej uciążliwe fazy procesów produkcyjnych i pozostawały pod organizacyjną i technologiczną opieką macierzystych przedsiębiorstw.

Podstawowe jednak znaczenia miała deglomeracja w tzw wariancie biernym. Polegała ona na ograniczaniu przy pomocy instrumentów administracyjnych inwestycji przemysłowych na obszarach istniejących dużych skupisk przemysłu. Jednocześnie administracyjnie hamowano napływ tam ludności, co miało zmniejszyć deficyt mieszkań. Skutki tych posunięć były dalekie od oczekiwań, ponieważ mieszkań brakowało wszędzie, nie tylko w dużych miastach. Przyniosły one natomiast niekorzystne efekty społeczne.

W wyniku prowadzonej polityki deglomeracyjnej rozwój przemysłowy największych miast – mierzony wielkością zatrudnienia – był w latach sześćdziesiątych znacznie wolniejszy od rozwoju kraju jako całości[70].

Również zasada selektywnego rozwoju przemysłu odnosiła się do dużych jego skupisk przestrzennych, w których występowała odpowiednio szeroka gama różnorodnych branż i zakładów. Wobec braku środków na rozwój wszystkich tych obiektów, należało dokonać wśród nich selektywnego wyboru i umożliwić dalszy rozwój tylko tym zakładom, które uznano za najbardziej przydatne w strukturze danego ośrodka czy regionu, względnie najbardziej rentowne. Zasada selektywnego rozwoju postulowała zatem porządkowanie profili produkcyjnych skupisk przestrzennych przemysłu poprzez ograniczenie ekspansji lub nawet likwidację obiektów przestarzałych, albo posiadających niewłaściwy profil budowy. W ten sposób polityka lokalizacji produkcji przemysłowej zmierzała do wygospodarowania środków, a także przestrzeni dla rozwoju obiektów posiadających możliwości ekspansji[71].

Przyjęcie w polityce lokalizacyjnej zasady deglomeracji oraz zasady selektywnego rozwoju było rezultatem wyczerpywania się w wielu regionach ekstensywnych możliwości rozwoju przemysłu. Konieczne stało się przechodzenie do metod intensyfikujących gospodarkę przemysłową. Postulaty te oznaczały konieczność nowego podejś-

---

[69] R. Szul, op.cit. oraz M. Ciechanowska, Deglomeracja Warszawy 1965–1970. Biuletyn KPZK PAN nr 80 Warszawa 1973.

[70] R. Szul, op.cit.

[71] W. Kawalec, Okręgi przemysłowe i regiony ekonomiczne w Polsce. Warszawa PWE 1965.

cia do problematyki lokalizacji produkcji. Tworzyły też warunki dla podejmowania odpowiednich studiów regionalnych określających optymalne warunki lokalizacji obiektów przemysłowych[72].

W okresie dominacji zasady deglomeracji i selektywnego rozwoju w analizach lokalizacyjnych posługiwano się głównie trzema podstawowymi miernikami poziomu uprzemysłowienia, tj. wartością produkcji, liczbą zatrudnionych i wartością środków trwałych. Przy pomocy tych mierników, stosowanych w różnych formach analitycznych (np. w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, na jednego mieszkańca lub na jednostkę powierzchni) badano proporcjonalność gałęziowo–przestrzenną przemysłu, koncentrację produkcji przemysłowej czy jej specjalizację. Rozwijano też badania nad dochodem narodowym w układzie regionalnym ustalając wskaźniki ogólnej produktywności przemysłu w regionach lub przeciętnej kapitałochłonności produkcji przemysłowej czy też wydajności pracy w przemyśle. Analizy tworzenia i podziału dochodu narodowego w ujęciu przestrzennym mają jednak wyraźne ograniczenia, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych jednostek przestrzennych[73]. Jednocześnie prowadzono badania nad rachunkiem ekonomicznej efektywności lokalizacji produkcji przemysłowej oraz nad odpowiednim systemem wskaźników ekologicznych określających dopuszczalne granice eksploatacji środowiska naturalnego[74].

Kolejny okres rozwoju polityki lokalizacyjnej został zapoczątkowany w 1970 r. i charakteryzował się dominacją zasady umiarkowanej policentrycznej koncentracji produkcji przemysłowej. Szczegółowym instrumentem realizującym tę zasadę jest opracowany w latach 1972–1975 plan przestrzennego zagospodarowania kraju do 1990 r. Przestrzenne ujęcie rozwoju przemysłu podporządkowano w nim zasadzie wieloośrodkowej umiarkowanej koncentracji oraz wymogom pasmowo–węzłowego modelu. W systemie osadniczym plan wyróżnia: aglomeracje miejsko–przemysłowe, krajowe ośrodki wzrostu oraz ośrodki lokalne. Aglomeracje z kolei podzielono na ukształtowane i kształtujące się. Do aglomeracji ukształtowanych zaliczono 9 skupisk przestrzennych przemysłu, czyli aglomeracje: katowicką, warszawską, łódzką, krakowską, wrocławską, poznańską, bydgosko–toruńską, gdańską i szczecińską. Dalszych 9 skupisk przestrzennych przemysłu uznano za aglomeracje kształtujące się. Należą do nich aglomeracje: staropolska, legnicko–głogowska, opolska, białostocka, częstochowska i rzeszowska. Do krajowych ośrodków wzrostu zaliczono 33 miasta i zespoły miejskie, wśród nich wszystkie te miasta wojewódzkie (po reformie podziału administracyjnego), które nie znalazły się w aglomeracjach oraz kilka miast nie będących stolicami województw. Plan określał dynamikę wzrostu każdego miasta, skalę wzrostu zatrudnienia. Zakładano najszybszy rozwój miast średnich i znacznie

[72] M. Ciechocińska, op.cit.

[73] B.K. Prandecka, Analiza tworzenia i podziału dochodu narodowego Polski w układzie regionalnym. Studia KPZK PAN t. IX Warszawa 1965.

[74] M. Ciechocińska, op.cit.

wolniejszy rozwój miast największych. Rozwój sieci osadniczej miał się odbywać głównie w ramach określonych węzłów i pasm (ciągów urządzeń infrastruktury sieciowej). Lokalizacja produkcji przemysłowej zgodna z wymogami tego modelu miała umożliwić szersze wykorzystania podstawowych zalet wspólnej lokalizacji, których nie mogłaby zapewnić lokalizacja rozproszona[75]. Należy jednak zaznaczyć, że założenia omawianego planu perspektywicznego nie miały bezpośredniego wpływu na kształtowanie przestrzeni, ponieważ nie był on dokumentem obowiązującym.

Rozpatrując aspekty aplikacyjne zasady umiarkowanej policentrycznej koncentracji niektórzy autorzy wskazują na jej małą precyzję. Wynika to zwłaszcza z nieostrości pojęcia „umiarkowana". Podkreśla się, iż zasada ta oznaczała w praktyce odejście od ograniczeń deglomeracyjnych. Uważano bowiem, że obawy przed nadmierną koncentracją przestrzenną były przesadne i że rachunek ekonomiczny, który miał uzasadniać deglomerację był jednostronny, ponieważ uwzględniał jedynie koszty, a pomijał korzyści jakie daje aglomeracja Stwierdza się też, że dowolność interpretacji zasady umiarkowanej policentrycznej koncentracji przestrzennej przemysłu spowodowała faktyczną rezygnację z aktywnej polityki przestrzennej i niemal całkowitą dominację kryteriów działowo–gałęziowych w praktyce alokacyjnej[76].

Istotną cechą polityki lokalizacji przemysłu w latach siedemdziesiątych, posiadającą rozległe implikacje przestrzenne, była wielka skala podejmowanych inwestycji, zwłaszcza w pierwszej połowie tego okresu, gigantomania i preferowanie działalności produkcyjnej kosztem tzw. nieprodukcyjnej. Dzięki inwestycjom nastąpiła pewna modernizacja majątku trwałego, stworzono też wiele nowych miejsc pracy. Nastąpiło przesunięcie potencjału produkcyjnego – mierzonego wartością środków trwałych – na północ (co było zgodne z założeniami) oraz na zachód (co było sprzeczne z założeniami)[77].

Duże znaczenie dla polityki lokalizacyjnej i gospodarki przestrzennej miała przeprowadzona w 1975 r. zmiana podziału administracyjnego kraju z jednoczesną reformą administracji. Jej skutkiem była nie tylko zmiana przestrzennej organizacji władzy państwowej, ale także zmiany w przestrzennym zagospodarowaniu kraju. Zahamowany został rozwój wielu byłych miast powiatowych, które nie zostały siedzibami władz nowych województw. Okazało się też, że nowy podział jest jeszcze mniej dostosowany do rzeczywistych powiązań przestrzenno–gospodarczych niż poprzedni. Znalazło to wyraz między innymi w szybkim wzroście tzw. podziałów specjalnych

---

[75] Plan perspektywicznego zagospodarowania kraju do 1990. Biuletyn KPZK PAN nr 83 Warszawa 1974.

[76] R. Szul, op.cit.

[77] S. Kurowski, Studium na temat rozmieszczenia majątku trwałego w Polsce w latach siedemdziesiątych. W: Problemy teorii i praktyki lokalizacji inwestycji. Red. B. Prandecka. Studia KPZK PAN t. LXXIV Warszawa 1980.

(chodzi tu np. o podziały terytorium kraju na rejony działania czy obsługi dokonywane przez centrale różnych organizacji gospodarczych). W wyniku zmian w organizacji aparatu administracyjnego zniesiono planowanie przestrzenne na szczeblu województw. Utworzono natomiast 9 makroregionów planowania, gdzie funkcjonują organy planowania przestrzennego.

W wyniku wydarzeń z początku lat osiemdziesiątych i kryzysu gospodarczego nastąpiło ograniczenie inwestycji i odsunięcie na dalszą przyszłość zamierzeń w dziedzinie aktywnego kształtowania struktury przestrzennej przemysłu i całego kompleksu gospodarki narodowej. Nastąpiło też duże ożywienie badań ekonomiczno-przestrzennych. Ich rezultatem są różnorodne ustalenia diagnostyczne dotyczące polityki lokalizacyjnej, a także gospodarki przestrzennej[78]. Ujawniono wiele negatywnych zjawisk w takich dziedzinach, jak np. zagrożenia ekologiczne, niedorozwój infrastruktury ekonomicznej i społecznej, złe lokalizacje inwestycji, dysharmonia sieci osadniczej. Jednocześnie prowadzi się intensywne prace nad ulepszeniem metod badań ekonomiczno-przestrzennych oraz wzbogaceniem metod planowania przestrzennego[79].

Ważnymi wydarzeniami z punktu widzenia funkcjonowania polityki lokalizacyjnej produkcji przemysłowej było wydanie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (1983 r.) oraz nowej ustawy o planowaniu przestrzennym (1984 r.). Obydwa te akty prawne przyznają znacznie szersze niż to miało miejsce wcześniej uprawnienia władzom wojewódzkim i lokalnym w dziedzinie zarządzania swoim terenem, w tym także w zakresie alokacji produkcji przemysłowej. Powinno to wyzwolić odpowiednie inicjatywy lokalne mobilizujące racjonalność przestrzenną. Należy jednak podkreślić, iż nieodzownym warunkiem rzeczywistej racjonalizacji struktury przestrzennej przemysłu jest skonstruowanie oraz wdrożenie nowoczesnego systemu polityki lokalizacji właściwie rozkładającego kompetencje w układzie szczeblowym.

3. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA ZMIAN W STRUKTURZE PRZESTRZENNEJ PRZEMYSŁU

Zmiany w strukturze przestrzennej przemysłu stanowiły już przedmiot zainteresowań przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Procesy te były rozpatrywane z różnych punktów widzenia w zależności od celów podejmowanych badań. W ramach dalszych rozważań dokonamy przeglądu podstawowych zmian i tendencji

[78] R. Szul, op.cit.

[79] Problemy rekonstrukcji metodologicznej polskich studiów regionalnych Biuletyn KPZK PAN nr 124 Warszawa 1983.

rozwojowych w strukturze przestrzennej przemysłu, które wystąpiły w kolejnych etapach uprzemysławiania kraju. Charakterystykę i ocenę tych zmian i tendencji rozwojowych przeprowadzimy na podstawie odpowiedniej literatury. W rozważaniach tych jako podstawowe jednostki badawcze przyjmiemy obecne województwa, które wyodrębniono, jak wiadomo, w 1975 r. Analiza interesujących nas procesów w takim właśnie ujęciu przestrzennym będzie bardzo utrudniona. Trudne będzie w szczególności pełne wykorzystanie opracowanych w latach wcześniejszych i prezentowanych w źródłach statystycznych i w literaturze materiałów sprawozdawczych, ponieważ została przerwana ciągłość porównywalnych jednostek przestrzennych. W tej sytuacji oprzemy się głównie na przeliczeniach i szacunkach prezentowanych w pracach T. Lijewskiego[80] oraz S. Misztala i W. Kaczorowskiego[81].

Inny problem wiąże się z koniecznością możliwie pełnej obiektywizacji oceny realizowanego w okresie powojennym procesu industralizacji. Proces ten w minionych latach często był traktowany jako samoistny cel gospodarczy[82], gdy tymczasem właściwie pojęta industralizacja powinna być rozpatrywana jako środek realizacji fundamentalnych celów społecznych, ułatwiający uzyskanie wyższej jakości życia, zarówno w skali indywidualnej jak i zbiorowej. Takie podejście do oceny omawianych zjawisk pozwala w szerszym zakresie dostrzec występujące również negatywne skutki zmian w przestrzennej strukturze przemysłu a także zauważyć i ocenić ewentualne błędy, które popełniono formułując i realizując różne strategie w polityce lokalizacyjnej, mające ukształtować określoną strukturę rozmieszczenia przemysłu w poszczególnych regionach kraju z uwzględnieniem procesów aglomeracji.

Przystępując do analizy przestrzennego rozmieszczenia przemysłu w kraju i w poszczególnych regionach nie można pominąć wpływu jaki wywarły w tym zakresie przyjmowane w przeszłości koncepcje procesu industrializacji. Szczególną rolę odegrały tu koncepcje dotyczące koncentracji przestrzennej przemysłu. W polityce przestrzennego rozwoju przemysłu w okresie powojennym można wyróżnić, jak już wspomniano, kilka zasadniczych faz, w których pod wpływem przeobrażeń ogólnospołecznych i gospodarczych ukształtowały się odmienne zasady i cele polityki

---

[80] Por. T. Lijewski, Uprzemysłowienie Polski 1945–1975. Warszawa PWN 1978.

[81] Por. S. Misztal, W. Kaczorowski, Regionalne zróżnicowanie procesu uprzemysłowienia Polski 1945–1975. Studia KPZK PAN t. LXXVI Warszawa 1983.

[82] Wielu autorów przesądzało jednoznacznie, że uprzemysłowienie jest najszybszą drogą rozwoju sił wytwórczych i tylko ono pozwala przezwyciężyć podstawową dysproporcję między stanem majątku produkcyjnego a możliwością zatrudnienia istniejących zasobów siły roboczej. Poza tym uważano, że tylko proces industralizacji pozwala na szybkie podnoszenie poziomu życia ludności, na wzrost pozycji gospodarczej kraju w świecie oraz na zwiększenie jego obronności (Por. np. A. Karpiński, Rola polityki uprzemysłowienia kraju. W: 30 lat gospodarki Polski Ludowej. Warszawa PWE 1974).

lokalizacyjnej. Uwzględniając istotne odrębności formułowanych i stosowanych zasad oraz celów tej polityki wyodrębnia się[83]:

1) okres odbudowy do 1950 r.;

2) lata 1950–1960, w których preferowano zasadę równomiernego uprzemysłowienia kraju, tworząc mniejsze, ale gęściej rozmieszczone ośrodki przemysłowe;

3) lata 1961–1970, w których wysuwano postulat aktywizacji regionów gospodarczo zaniedbanych oraz stosowano zasadę deglomeracji i selektywnego rozwoju przemysłu w ośrodkach i regionach; w okresie tym większość inwestycji przemysłowych skoncentrowano w kilkudziesięciu ośrodkach uznanych za rozwojowe, z których wiele zostało następnie stolicami nowych województw;

4) okres po 1970 r., w którym sformułowano zasadę umiarkowanej policentrycznej koncentracji przestrzennej przemysłu i wskazywano na celowość lokowania nowych zdolności produkcyjnych i rozwijania produkcji przemysłowej głównie w istniejących już aglomeracjach miejsko–przemysłowych[84].

Analizę i ocenę w rozwoju przestrzennym przemysłu należy rozpocząć od stanu w jakim znalazł się kraj bezpośrednio po zakończeniu ostatniej wojny. Rozpoczynając proces szybkiej industrializacji należało przede wszystkim uwzględnić zniszczenia wojenne oraz dysproporcje jakie występowały w uprzemysłowieniu i w ogólnym rozwoju gospodarczym poszczególnych regionów kraju. Jak wynika z ustaleń wielu autorów, największe straty poniósł przemysł na obszarach województw zaliczanych do najsłabiej uprzemysłowionych. Były to zarówno straty rzeczowe jak i osobowe. Na terenach słabo uprzemysłowionych, zwłaszcza położonych na wschód od Wisły, dominowała wytwórczość rzemieślnicza, która poniosła dotkliwe straty kadrowe[85]. Na obszarach bardziej uprzemysłowionych (z wyjątkiem obecnych województw warszawskiego i wrocławskiego, gdzie przemysł uległ prawie całkowitemu zniszczeniu) straty wojenne były stosunkowo mniejsze, m.in. pozostała znaczna część przemysłu w województwach: katowickim, łódzkim, jeleniogórskim i wałbrzyskim[86]. Jednakże w początkowym okresie ogólny poziom uprzemysłowienia całego kraju oraz zdecydowanej większości województw był bardzo niski. Do obszarów stosunkowo najwyżej

---

[83] Por. m.in. T. Lijewski, Uprzemysłowienie Polski 1945–1975, op.cit., s. 50 oraz M. Ciechocińska, Wskaźniki i zasady lokalizacji przemysłu stosowane w polskiej praktyce planowania regionalnego w latach 1944–1979, op.cit.

[84] Por. Z. Gontarski, Z problematyki delimitacji wielkomiejskich układów osadniczych. „Gospodarka Planowa" 1973 nr 4.

[85] Por. S. Misztal, W. Kaczorowski, op.cit., s. 14.

[86] Por. tamże, s. 16 oraz T. Lijewski, op.cit., s. 10. W opracowaniach tych zwraca się również uwagę na fakt, że najsilniej ucierpiał w Warszawie oraz w innych ośrodkach stosunkowo nowoczesny przemysł elektromaszynowy i chemiczny, co pogłębiło strukturalne straty w zasobach rzeczowych całego przemysłu krajowego.

uprzemysłowionych należały tereny obecnych województw: katowickiego, warszawskiego, łódzkiego, jeleniogórskiego, wałbrzyskiego i zielonogórskiego. Przeciętnym poziomem uprzemysłowienia na tle sytuacji ogólnokrajowej charakteryzowały się tereny obecnych województw: bielskiego, gorzowskiego, legnickiego, opolskiego, poznańskiego i szczecińskiego. Natomiast pozostałe obszary cechowały się znacznie niższymi wskaźnikami uprzemysłowienia od średnich ogólnokrajowych[87].

Duże dysproporcje w zakresie uprzemysłowienia poszczególnych części kraju były w pewnym stopniu rezultatem powojennej zmiany granic. Wystąpiły istotne różnice w uprzemysłowieniu ziem tzw. dawnych oraz odzyskanych ziem zachodnich i północnych[88]. Potwierdzały to m.in. wskaźniki wyrażające relacje zatrudnionych w przemyśle do ogółu mieszkańców. Zmiana granic oprócz korzyści wielkiej wagi, przyniosła również – szczególnie w początkowych latach – pewne ujemne skutki ekonomiczne, jak np. niedostosowanie istniejącej infrastruktury technicznej i społecznej do nowego ukadu terytorialnego kraju (chociażby linii kolejowych, energetycznych itp.) a także duże migracje ludności.

Przedstawione powyżej dysproporcje w rozmieszczeniu zdolności produkcyjnych przemysłu i poszczególnych jego gałęzi oraz zróżnicowane przestrzennie natężenie powojennych zniszczeń przemysłu narzucały określone cele polityki lokalizacyjnej. W omawianym okresie, tj. do 1950 r., w polityce tej dominowała zasada lokowania nakładów inwestycyjnych w już istniejących, lecz częściowo zniszczonych zakładach. Jednocześnie podjęto działania zmierzające do dekoncentracji przestrzennej dwóch największych skupisk przemysłu, tj. aglomeracji łódzkiej oraz Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (GOP)[89]. Wskutek tych działań rozpiętość między województwami wysoko uprzemysłowionymi oraz najmniej uprzemysłowionymi zmniejszyła się tylko nieznacznie. W okresie tym nie dokonano zatem większych zmian w strukturze przestrzennej przemysłu. Prowadziło to w konsekwencji do prób likwidowania istniejących dysproporcji w tym zakresie poprzez lansowanie zasady równomiernego rozmieszczenia przemysłu w latach następnych.

W okresie 1950–1960, jak już stwierdzono, zmierzano do ograniczenia dysproporcji w uprzemysłowieniu poszczególnych województw poprzez równomierne rozmieszczenie przemysłu. Temu celowi miały służyć różnego rodzaju działania. Po pierwsze, zamierzono ograniczać tempo rozwoju GOP i aglomeracji łódzkiej, charakteryzujących się wyjątkowo wysokim stopniem uprzemysłowienia[90]. Efektem tych działań

---

[87] S. Misztal, W. Kaczorowski, op.cit., s. 13.

[88] Por. S. Smoliński, M. Przedpelski, B. Gruchman, Struktura przemysłu Ziem Zachodnich w latach 1939–1959. Poznań 1961.

[89] S. Misztal, W. Kaczorowski, op.cit., s. 19.

[90] Jak podaje I.Fierla, na terenie GOP zajmującym około 1% powierzchni kraju, skoncentrowane było w tym czasie około 20% ogółu zatrudnionych w przemyśle (por. I. Fierla, Przemysł w Polsce. Warszawa Interpress 1980, s.41).

było znaczne zmniejszenie zatrudnienia w województwie łódzkim. Natomiast w przypadku województwa katowickiego, mimo głoszonej oficjalnej polityki, udział w ogólnokrajowym zatrudnieniu przemysłowym zaczął wykazywać tendencję spadkową dopiero po 1956 r.[91]. Po drugie, podjęto próbę ograniczenia rozwoju przemysłu także w innych województwach, zaliczanych do wysoko uprzemysłowionych. Wśród tych obszarów, tylko tereny obecnych województw jeleniogórskiego i wałbrzyskiego wykazywały spadek udziału w ogólnokrajowym zatrudnieniu przemysłowym. Z kolei niektóre obszary gospodarcze słabo rozwinięte, ze względu na niski poziom uprzemysłowienia w momencie startu, uzyskiwały nawet dość znaczne przyrosty zatrudnienia i produkcji przemysłowej w ujęciu względnym. Jednakże kształtowanie się tych przyrostów w liczbach bezwzględnych nie było zadowalające, na co wskazują wyniki badań wielu autorów[92]. Wydaje się, że duży wpływ na nierealizowanie planowanych zamierzeń w zakresie ograniczenia dysproporcji przestrzennych w rozwoju przemysłowym posiadała polityka kształtowania struktury gałęziowo-branżowej nakładów inwestycyjnych realizowanych w omawianym okresie. Po trzecie, dla zrealizowania zamierzonych celów polityki lokalizacji przemysłu, wynikających z przyjętej zasady równomiernego, a następnie racjonalnego rozmieszczenia, przewidywano budowę trzech nowych okręgów przemysłowych na obszarach obecnych województw tarnobrzeskiego, łomżyńskiego i pilskiego. Zamierzenie to zrealizowano tylko częściowo. Natomiast na większą skalę rozbudowano ośrodki przemysłowe położone na terenach obecnych województw tarnowskiego, rzeszowskiego, lubelskiego i konińskiego. Nie zlikwidowało to jednakże dysproporcji w uprzemysłowieniu poszczególnych regionów kraju.

Podsumowując analizę struktury przestrzennej przemysłu w rozpatrywanym okresie, należy stwierdzić, iż nastąpiły w tym zakresie pewne zmiany. Były one na ogół przejawem ewolucji układu przestrzennego przemysłu w kierunku rozwiązań ekonomicznie i społecznie bardziej racjonalnych.

W latach 1961–1970 kontynuowano zapoczątkowany wcześniej proces industralizacji kraju. Realizowano m.in. kapitałochłonne inwestycje w przemysłach górniczym, hutniczym i chemicznym, które w znacznej części były rozpoczęte w okresach wcześniejszych. Zdecydowaną większość nakładów inwestycyjnych kierowano na rozwój gałęzi przemysłu ciężkiego. Zakłady tych gałęzi, głównie zaś przemysłu

---

[91] Ponieważ zasada równomiernego rozmieszczenia przemysłu okazała się w praktyce z różnych względów niewłaściwa, dlatego w tym czasie zastąpiono ją postulatem bardziej racjonalnego rozmieszczania przemysłu.

[92] Por. m.in. A. Karpiński, Industralizacja Polski i jej dotychczasowe etapy. W: 35 lat gospodarki Polski Ludowej. Warszawa PWE, s. 129–151; K. Secomski, Analiza procesów uprzemysłowienia i struktury przestrzennej przemysłu w Polsce Ludowej. Biuletyn KPZK PAN z. 6(8), Warszawa 1961; S. Leszczyński, Zmiany w rozmieszczeniu przemysłu w Polsce po II wojnie światowej. Biuletyn KPZK PAN z. 32 Warszawa 1964, s. 25–64.

maszynowego i metalowego, jakkolwiek charakteryzują się dość znaczną swobodą lokalizacyjną, to jednak ze względu na duże wymagania w zakresie kwalifikacji pracowników lokowane były głównie w regionach o odpowiednich tradycjach przemysłowych a więc w istniejących aglomeracjach i okręgach. Rodząca się w związku z tym tendencja do tworzenia nadmiernych aglomeracji i koncentrowania produkcji w niewielkiej liczbie okręgów przemysłowych spowodowała, że za naczelną zasadę polityki lokalizacyjnej przemysłu przyjęto postulat deglomeracji największych skupisk przestrzennych przemysłu. Obok podjętych już wcześniej działań w tym zakresie w odniesieniu do aglomeracji łódzkiej i górnośląskiej, procesem deglomeracji objęto okręgi istniejące na obszarach województw o najwyższym stopniu uprzemysłowienia. Efekty tych działań były jednakże bardzo ograniczone, gdyż tylko na terenach obecnych województw warszawskiego i krakowskiego znacznie zmniejszył się średnioroczny przyrost zatrudnienia w przemyśle, w aglomeracji górnośląskiej przyrost ten był identyczny jak w poprzednim dziesięcioleciu, a w aglomeracji łódzkiej nastąpiło znaczne jego zwiększenie[93].

W rozpatrywanym okresie nastąpiło wyraźne przyspieszenie procesu industrializacji słabo uprzemysłowionych regionów kraju. I tak w północno-wschodniej części kraju do rangi dużych ośrodków przemysłu urosły Białystok i Lublin. Poza tym powstało w tym rejonie kilka innych znaczących ośrodków przemysłowych, jak Chełm, Puławy, Kraśnik, Zamość, Ostrołęka i Siedlce. Nastąpiły także istotne zmiany w uprzemysłowieniu południowo-wschodniej części kraju, gdzie powstał tarnobrzeski okręg górniczo-siarkowy i rozwinęły się ośrodki przemysłowe m.in. w Rzeszowie, Sanoku i Dębicy. Kontynuowano też rozbudowę wielu zakładów w konińskim okręgu przemysłowym, którego rozwój opierał się na zwiększanym wydobyciu węgla brunatnego. Kontynuowano wreszcie rozbudowę i rozwijano produkcję w legnicko-głogowskim okręgu miedziowym oraz prowadzono rozbudowę przemysłu w wielu innych ośrodkach, jak np. Gorzów Wlkp., Stargard Szczeciński, Piła, Koszalin, Słupsk a także Płock, Włocławek i Gniezno. W niektórych z przykładowo wymienionych ośrodków i okręgów przemysłowych, zlokalizowanych na obszarach gospodarczo słabo rozwiniętych, wybudowano wielkie obiekty przemysłowe o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Istotną rolę w aktywizacji gospodarczej wielu jednostek terytorialnych odegrało tworzenie filii wielkich przedsiębiorstw przemysłowych, które posiadały swe główne siedziby na terenach dużych aglomeracji miejsko-przemysłowych, które często były objęte deglomeracją. Takie właśnie zakłady filialne zlokalizowano m.in. na terenach obecnych województw: ciechanowskiego, łomżyńskiego, ostrołęckiego, radomskiego i siedleckiego[94].

---

[93] Por. S. Misztal, W. Kaczorowski, op.cit., s. 28.

[94] Por. I. Fierla, op.cit., s. 42 i 43.

W wyniku prowadzonej polityki deglomeracji największych skupisk przemysłu, a z drugiej strony – aktywizacji terenów słabo uprzemysłowionych, w latach sześćdziesiątych nastąpiło znaczne zmniejszenie dysproporcji w przestrzennym rozmieszczeniu przemysłu[95]. Jednakże nie udało się zasadniczo zahamować wzrostu największych przeinwestowanych aglomeracji i okręgów przemysłowych[96]. Również wysunięty w tym okresie w polityce lokalizacyjnej postulat selektywnego rozwoju przemysłu w aglomeracjach i okręgach przemysłowych nie znalazł szerszego zastosowania praktycznego.

Od początku lat siedemdziesiątych podjęto politykę wielkiego przyspieszenia industrializacji kraju, który to proces miał być realizowany aż do 1990 r.[97]. W zamierzeniach tych przyjęto również określoną koncepcję planu przestrzennego rozmieszczenia przemysłu. Jak już wspomniano, wiodącą rolę w ramach tej koncepcji miała spełnić zasada umiarkowanej wieloośrodkowej koncentracji przemysłu. Zgodnie z tą zasadą dwie trzecie zakładanego zatrudnienia miały wchłonąć 23 duże aglomeracje miejsko–przemysłowe (w tej liczbie 6 aglomeracji potencjalnych) oraz 32 miejskie ośrodki o znaczeniu krajowym, resztę zaś – pozostałe miejscowości[98].

Zmiany struktury przestrzennej przemysłu, jakie nastąpiły po 1970 r. były w zasadzie zgodne z ogólnymi zasadami i celami realizowanej w tym okresie polityki rozmieszczania tego działu produkcji. Nastąpiło bowiem odwrócenie niektórych trendów rozwojowych z lat sześćdziesiątych. Na powrót zwiększyła swój udział w ogólnych nakładach inwestycyjnych kierowanych na rozwój przemysłu aglomeracja górnośląska obejmująca województwa: katowickie, bielskie, częstochowskie i opolskie. Zahamowany został spadek udziału w nakładach inwestycyjnych województwa warszawskiego. Zrealizowano dość rozległy program modernizacji przemysłu włókienniczego funkcjonującego na terenie aglomeracji łódzkiej, co pozwoliło jej zachować wysoką pozycję w strukturze przemysłu krajowego. Jednocześnie dzięki zrealizowanym procesom inwestycyjnym znacznie wzrósł poziom uprzemysłowienia kilku województw środkowo–wschodnich (np. kieleckiego, siedleckiego, radomskiego), województw

---

[95] Potwierdziły to m.in. wyraźnie malejące współczynniki lokalizacji przemsłu w przekroju poszczególnych województw. Rozpiętość między najwyżej uprzemysłowionym województwem łódzkim a najmniej uprzemysłowionym województwem łomżyńskim wyrażona stosunkiem odpowiednich wskaźników koncentracji przestrzennej produkcji przemysłowej zmalała z 154 : 1 – w 1960 r. do 99 : 1 – w 1970 r. Z kolei zróżnicowanie uprzemysłowienia tych skrajnych jednostek przestrzennych mierzone stosunkiem zatrudnionych w przemyśle do 1 tys. mieszkańców w tym samym okresie pogłębiło się i wynosiło odpowiednio 7 : 1 – 1960 r. oraz 11 : 1 – w 1970 r. (Por. S. Misztal, W. Kaczorowski, op.cit., s. 27).

[96] Problemy te szeroko omawia A. Karpiński (Polityka uprzemysłowienia Polski w latach 1958–1968. Warszawa PWE 1969).

[97] Por. A. Karpiński, Industrializacja Polski i jej dotychczasowe etapy, op.cit., s. 144-147.

[98] Por. S. Misztal, W. Kaczorowski, op. cit., s. 31.

nadmorskich (gdańskiego i szczecińskiego) oraz niektórych innych (np. toruńskiego, rzeszowskiego, białostockiego, lubelskiego). W rezultacie nastąpił dalszy znaczny rozwój niektórych aglomeracji miejsko-przemysłowych (np. szczecińskiej, gdańskiej, bydgosko-toruńskiej, białystockiej i lubelskiej) oraz kilku okręgów przemysłowych. Wykształciło się w tym czasie także kilka nowych aglomeracji (np. tarnowska, rzeszowska, olsztyńska i koszalińska). Zmniejszyły natomiast swój udział w całości nakładów kierowanych na rozwój przemysłu województwa południowo-wschodnie (głównie krakowskie i tarnobrzeskie), a także te województwa, na terenie których zakończono realizację wielkich inwestycji (np. włocławskie, płockie, konińskie i jeleniogórskie). Kontynuowano również rozbudowę niektórych okręgów przemysłowych m.in. legnicko-głogowskiego zagłębia miedziowego[99]. Podjęto wreszcie w tym czasie budowę wielu zakładów w niektórych województwach dotychczas słabo uprzemysłowionych. Chociaż w skali krajowej lokalizowane tam inwestycje często posiadały znaczenie drugorzędne, to jednak ze względu na niski poziom uprzemysłowienia tych województw nastąpił pewien wzrost ich udziału w ogólnokrajowej działalności przemysłowej. Dotyczyło to głównie województw: białystockiego, ciechanowskiego, leszczyńskiego, łomżyńskiego, ostrołęckiego, przemyskiego, siedleckiego i suwalskiego. Wspomniane zmiany na terenie wymienionych województw były często rezultatem uruchamiania tam filii dużych przedsiębiorstw czynnych w wielkich aglomeracjach miejsko-przemysłowych. Procesy te miały miejsce m.in. w województwach sąsiadujących z aglomeracją warszawską.

W ogólności więc rozległa działalność inwestycyjna realizowana w latach siedemdziesiątych wpłynęła na pewną poprawę struktury przestrzennej przemysłu, choć podjęte wówczas decyzje dotyczące lokalizacji wielu obiektów nie mogą być uznane za właściwe[100]. Realizacja zasady umiarkowanej policentrycznej koncentracji przyczyniła się do znacznego zmniejszenia dysproporcji w uprzemysłowieniu poszczególnych części kraju. Równocześnie rozwinęły się niektóre z istniejących aglomeracji miejsko-przemysłowych oraz powstały nowe w regionach, które w latach poprzednich charakteryzowały się niższym od przeciętnego stopniem industrializacji.

W syntetycznym ujęciu na ewolucję struktury przestrzennej przemysłu w okresie powojennym wpłynęła strategia szybkiej industrializacji wspierana początkowo przez koncepcję równomiernego, a następnie racjonalnego rozmieszczenia sił wytwórczych oraz strategia przyspieszonego i harmonijnego rozwoju przemysłu i całego kompleksu gospodarki, oparta na koncepcji umiarkowanej policentrycznej koncentracji[101]. Pierwsza z nich, realizowana w latach 1950–1970, nawiązywała do ideologii

[99] Por. T. Lijewski, op.cit., s. 21.

[100] Por. S. Misztal, W. Kaczorowski, op.cit., s. 35; T. Lijewski, op.cit., s. 22.

[101] Por. J. Kołodziejski, Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski. „Gospodarka Planowa" 1985 nr 9, s. 481–482.

socjalistycznej industrializacji i miała głębokie uwarunkowania historyczne. Druga, realizowana w latach siedemdziesiątych, miała wprowadzić niezbędne korekty deformacji z lat sześćdziesiątych oraz spowodować duże przyspieszenie rozwoju przemysłowego wraz z jego harmonizacją.

Obydwie te strategie kreowały podobną w swej istocie koncepcje funkcjonowania gospodarki przestrzennej, lecz w innych jakościowo uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i techniczno-technologicznych. Istotą ich była bowiem zasada wyrównywania dysproporcji w zagospodarowaniu przestrzennym kraju z uwzględnieniem wiodącej roli industrializacji[102].

Polityka oparta na tej strategii załamała się na początku lat osiemdziesiątych. Kryzys gospodarczy ostatnich lat zahamował dynamizm zmian przestrzennych przemysłu. Wynikało to z konieczności wielkiego ograniczenia rozmiarów nakładów inwestycyjnych oraz wstrzymania lub zaniechania dużej liczby rozpoczętych inwestycji przemysłowych[103].

Jednakże długofalowa realizacja wspomnianej powyżej koncepcji strategicznej doprowadziła do rzeczywistych przeobrażeń struktury przestrzennej przemysłu i całego kompleksu gospodarki, chociaż osiągnięte rezultaty często są oceniane jako niewystarczające. Oczywistym ich potwierdzeniem jest przede wszystkim złagodzenie dysproporcji w poziomie uprzemysłowienia różnych części kraju.

Z drugiej jednak strony podkreśla się zasobochłonny i ekstensywny charakter realizowanej w przeszłości industrializacji, co oznaczało nieracjonalne wykorzystywanie zasobów środowiska przyrodniczego, a często silną jego degradację. Z kolei ekstensywne wykorzystywanie przestrzeni powodowało narastanie kolizji między przemysłem oraz innymi funkcjami gospodarczymi i społecznymi. Ekstensywna także gospodarka siłą roboczą w przemyśle powodowała dezorganizację rynków pracy, ze wszystkimi negatywnymi tego skutkami dla przestrzennej organizacji rozwoju społeczno-gospodarczego. Forsowana industrializacja miała charakter niezrównoważony w przekroju gałęziowo-branżowym, co było przyczyną narastania licznych dysproporcji.

W rezultacie aktualna struktura przestrzenna przemysłu, obok cech pozytywnych, posiada też liczne, istotne mankamenty. Najważniejsze z nich wyrażają się w:

- krytycznym, a na niektórych obszarach nawet katastrofalnym stanie środowiska naturalnego;
- wysokim stopniu zużycia aparatu produkcyjnego oraz nieracjonalnej jego strukturze;

---

[102] Por. tamże.

[103] Por. M. Opałło, Przemiany strukturalne w układzie terytorialnym. „Gospodarka Planowa" 1984 nr 12, s. 546.

– deformacjach przestrzennych w zagospodarowaniu aglomeracji, okręgów i ośrodków przemysłowych[104].

Postępujący od wielu lat proces degradacji środowiska przyrodniczego, zarówno w historycznie ukształtowanych aglomeracjach i ośrodkach jak i w nowo powstałych okręgach surowcowo–przemysłowych wymaga natychmiastowego i radykalnego zahamowania. Stopień tej degradacji w kilku rejonach i kilkunastu ośrodkach jest już alarmujący, hamuje dalszy wzrost gospodarczy i grozi katastrofą ekologiczną. Aktualnie wymienia się 29 obszarów ekologicznego zagrożenia, które występują na terenie 25 województw[105]. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja w województwach: katowickim, krakowskim, legnickim, konińskim, łódzkim, jeleniogórskim, bielskim i opolskim. Województwa te zajmują 11,4% powierzchni kraju. W 1982 r. skupiały one łącznie 22,6% całej ludności oraz 31,8% zatrudnionych w przemyśle, a ich udział w ogólnokrajowej emisji ścieków wyniósł – 40%, pyłów przemysłowych – 57%, gazów – 72,2%, odpadów produkcyjnych – 80,5%[106]. W rezultacie obszary ekologicznego zagrożenia charakteryzują się dużym przeciętnym obciążeniem każdej jednostki ich powierzchni różnymi substancjami szkodliwymi. Z kolei w wielu ośrodkach i rejonach tych obszarów rzeczywiste obciążenie każdej jednostki powierzchni było dużo wyższe od tych wielkości przeciętnych.

Równocześnie szybko wzrastało zanieczyszczenie wód powierzchniowych. Stężenie zanieczyszczeń wód Wisły wzrosło w ostatnich latach na różnych jej odcinkach o 30–74%, przekraczając kilkakrotnie dopuszczalne normy. Podobnie kształtuje się sytuacja w przypadku innych rzek oraz dużego odsetka jezior. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja ekologiczna w rejonach nowo budowanych ośrodków i okręgów przemysłowych oraz górniczo–przemysłowych.

Na wielkość obciążeń środowiska naturalnego w dużym stopniu wpływa gałęziowo–branżowa i technologiczna struktura przemysłu. Z tego punktu widzenia rozległe zniszczenia ekologiczne należy wiązać z realizowaną od wielu lat polityką industrializacji preferującą głównie rozwój przemysłu ciężkiego, w tym np. paliwowo-energetycznego, metalurgicznego i chemicznego, czyli gałęzi emitujących stosunkowo najwięcej pyłów, gazów, ścieków i innych odpadów. Rezultatem prowadzonej polityki industrializacji jest także, wspomniana już, nadmierna koncentracja przestrzenna produkcji przemysłowej w niektórych rejonach kraju, co pociąga za sobą

---

[104] Por. J. Kołodziejski, op.cit.

[105] Por. J. Wojtan, Obszary ekologicznego zagrożenia w Polsce. „Wiadomości Statystyczne" 1984 nr 4; K. Górka, Racjonalne wykorzystanie zasobów środowiska naturalnego i jego ochrona w procesie kształtowania rozwoju przemysłu. Zeszyty Naukowe AE w Krakowie nr 67, Kraków 1985, s. 43.

[106] W 1987 r. do województw charakteryzujących się najwyższym zanieczyszczeniem środowiska zaliczano dodatkowo województwa: łódzkie, wałbrzyskie i tarnobrzeskie. Por. J. Leśniak, Warunki przywracania równowagi ekologicznej w regionach ekologicznego zagrożenia. W: Gospodarka surowcowo-materiałowa i ochrona środowiska w badaniach i dydaktyce. Materiały konferencyjne AE w Krakowie, Kraków 1987, s. 287.

koncentrację zanieczyszczeń przekraczającą możliwości samooczyszczania się środowiska[107].

W aktualnej sytuacji w procesach racjonalizacji struktury przestrzennej przemysłu bezwzględnie konieczne jest uwzględnianie postulatu ochrony środowiska naturalnego. Należy dokonać takich przekształceń struktury gałęziowo–branżowej oraz technologiczno–produkcyjnej przemysłu w układzie przestrzennym, aby zahamować postępującą degradację środowiska w wymienionych rejonach ekologicznego zagrożenia, następnie stworzyć tam warunki dla stopniowej odbudowy równowagi ekologicznej, a także nie dopuścić do wzrostu skażenia środowiska w tych województwach, gdzie obecnie zjawisko to nie występuje. Dotyczy to przede wszystkim województw: siedleckiego, bielsko–podlaskiego, leszczyńskiego, łomżyńskiego, ciechanowskiego, ostrołęckiego, suwalskiego, zamojskiego, olsztyńskiego, słupskiego, przemyskiego i koszalińskiego[108]. W tym celu należy konsekwentnie stosować wypracowane już zasady ekopolityki oraz wynikające z nich postulaty dotyczące kształtowania układów przestrzennych przemysłu, w tym również te, które zmierzają do ograniczenia agresywnych technologii produkcji.

Inny mankament aktualnej struktury przestrzennej przemysłu polega, jak już stwierdzono, na wysokim stopniu zużycia aparatu produkcyjnego oraz nieproporcjonalnej jego strukturze. W szczegółowszym ujęciu nieprawidłowości te polegają przede wszystkim na:

– dekapitalizacji stale wzrastających odsetków majątku trwałego przemysłu;

– dysproporcjach między poziomem uprzemysłowienia i infrastrukturą ekonomiczno–techniczną w układzie przestrzennym oraz między poziomem urbanizacji a stanem zagospodarowania miast i osiedli;

– złym stanie technicznym i niskiej sprawności infrastruktury technicznej;

– niskim poziomie, niewydolności funkcjonalnej i nierównomiernym rozmieszczeniu infrastruktury społecznej, która nie zaspokaja potrzeb w zakresie ochrony zdrowia, oświaty i wychowania, kultury itd.;

– niewystarczającej ilości samodzielnych mieszkań w aglomeracjach i ośrodkach przemysłowych[109].

Kryzys gospodarczy ostatnich lat spowodował duże ograniczenie rozmiarów nakładów inwestycyjnych w całej gospodarce, w tym także w przemyśle, wstrzymanie lub zaniechanie wielu inwestycji rozpoczętych. W związku z napięciami w bilansie płatniczym stale ogranicza się i odracza zakupy wielu potrzebnych maszyn i urządzeń oraz nieodzownych części zamiennych. Jednocześnie silny proces inflacyjny

[107] Por. J. Leśniak, op.cit., s. 285.

[108] Por. tamże, s. 289.

[109] J. Kołodziejski, op.cit., s. 483.

powoduje szybki wzrost cen środków pracy, co jest przyczyną spadku realnej wartości odpisów amortyzacyjnych i pozostałych zasobów finansowych kierowanych na odtwarzanie i rozwój majątku trwałego. Wszystkie te zjawiska powodowały w ostatnich latach dekapitalizację środków trwałych przemysłu, czyli zawężoną ich reprodukcję[110]. W rezultacie stałemu pogarszaniu ulegały przeciętne wskaźniki zużycia aparatu produkcyjnego przemysłu. Zjawisko to wykazuje obecnie znaczne zróżnicowanie przestrzenne i gałęziowo-branżowe. Skutki dekapitalizacji najwyraźniej dostrzega się w dziedzinie efektywności produkcji, jej jakości, a także w sferze ekologicznej.

Dysproporcjonalny rozwój przemysłu względem rozbudowy urządzeń infrastruktury technicznej oraz społecznej, który miał miejsce w minionych okresach powodował narastanie barier, wydatnie obniżających sprawność przestrzennych układów przemysłowych[111]. Bariery infrastruktury technicznej (niewydolność transportu publicznego, urządzeń komunikacyjnych, ostry deficyt wody) i społecznej (pogłębiający się deficyt mieszkań, szybka dekapitalizacja zabudowy mieszkaniowej i usługowej) występowały i nadal występują w dziewięciu aglomeracjach miejsko-przemysłowych, tj. katowickiej, warszawskiej, gdańskiej, krakowskiej, łódzkiej, szczecińskiej, wrocławskiej, poznańskiej i bydgosko-toruńskiej oraz we wszystkich okręgach surowcowo-przemysłowych[112].

Negatywne ekonomiczne skutki oddziaływania barier wynikających z niedorozwoju infrastruktury technicznej polegają przede wszystkim na zakłóceniach rytmiczności produkcji, niepełnym wykorzystaniu istniejących zdolności produkcyjnych zakładów szczególnie wrażliwych na niedobór określonych usług urządzeń tej infrastruktury, a więc na spadku efektywności działalności przemysłowej. Z drugiej strony częste nadmierne obciążenia urządzeń infrastruktury mogą powodować rosnącą ich awaryjność, obniżkę jakości wytwarzanych wyrobów i świadczonych usług oraz przyspieszać proces zużycia. Z kolei skutki społeczne omawianego niedorozwoju urządzeń infrastruktury technicznej wyrażają się w spadku wydajności pracy pracowników przemysłu, obniżce dyscypliny pracy itd.

Niedorozwój infrastruktury społecznej powoduje złą obsługę ludności, rosnącą uciążliwość życia, pogorszenie się etosu pracy, a nawet konflikty społeczne.

Jak już wspomniano, występują duże zróżnicowania przestrzenne dysproporcji między rozwojem przemysłu oraz infrastruktury technicznej i społecznej. Stwierdza

---

[110] Por. S. Kasiewicz, Definicje dekapitalicji i ich konsekwencje badawcze. „Gospodarka Planowa" 1984 nr 5, s. 237; tenże, Neutralizacja wpływu zjawisk inflacyjnych na poziom odpisów amortyzacyjnych w przemyśle. W: Uwarunkowania rozwoju przemysłu w świetle reformy gospodarczej. Instytut Ekonomiki i Organizacji Produkcji Uniwersytetu Gdańskiego Sopot 1984.

[111] Por. M. Opałło, Przemiany strukturalne w układzie terytorialnym, op.cit.

[112] Por. J. Kołodziejski, op.cit., s. 483.

się, że aktualny stan zagospodarowania przestrzennego starych oraz nowo utworzonych okręgów surowcowo–przemysłowych jest najczęściej znacznie gorszy, aniżeli wymienionych powyżej historycznie ukształtowanych aglomeracji miejsko–przemysłowych[113]. Dodatkowymi czynnikami zaostrzającymi sytuację w okręgach surowcowo–przemysłowych są np zakłócenia środowiska wynikające ze stosowanych technik wydobycia surowców i lokalizacji zakładów emitujących substancje zanieczyszczające środowisko, szybszy najczęściej aniżeli w aglomeracjach rozwój demograficzny, przy permanentnym niedorozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, a także słabość służb odpowiedzialnych za planowe i racjonalne kształtowanie struktur przestrzennych, przy wyższej agresywności procesów żywiołowych.

Liczne, choć relatywnie nie tak ostre, dysproporcje i sytuacje konfliktowe występują także w rejonach rolniczych a nawet rekreacyjnych. Konflikty te wynikają najczęściej stąd, że agresywna działalność przemysłowa zakłóca tam równowagę ekologiczną. Zbyt intensywne nasycenie przestrzeni działalnością przemysłową na tych terenach lub w bliskim ich sąsiedztwie powoduje zniszczenie części walorów środowiska przyrodniczego oraz wywołuje znaczne straty biologiczne wynikające z tego zniszczenia. Wielkość tych strat jest uzależniona przede wszystkim od rozmiarów zakładów przemysłowych, rodzajów produkcji, stosowanej techniki i technologii, rodzaju emitowanych zanieczyszczeń, a także od oddalenia źródeł ich emisji[114].

Omówione powyżej sytuacje konfliktowe w zagospodarowaniu przestrzennym wynikają w pewnym stopniu z oddziaływania czynnika obiektywnego, jakim jest coraz większy deficyt przestrzeni odpowiadającej kryteriom lokalizacji pożądanych funkcji gospodarczych i społecznych mobilizujących tempo rozwoju. Przestrzeń zatem charakteryzuje się coraz trudniejszą technicznie dostępnością i jest coraz kosztowniejsza.

Przedstawiona dotychczas ogólna diagnoza dotycząca stanu przestrzennego zagospodarowania aglomeracji miejsko–przemysłowych, okręgów przemysłowo–surowcowych i ośrodków przemysłowych może stanowić zespół ustaleń wyjściowych dla dalszych, odpowiednio pogłębionych analiz i ocen. Dopiero szczegółowe oceny mogą stanowić podstawę dla kształtowania w pełni uzasadnionego systemu celów polityki lokalizacji przemysłu w okresach przyszłych.

Nawiązując do omawianych wcześniej istotnych cech układu przestrzennego przemysłu, można sformułować jedynie ogólne postulaty, które – jak się wydaje –

---

[113] Por. J. Kołodziejski, op.cit., s. 484 oraz M. Opałło, op.cit., s. 547.

[114] Szczegółową specyfikację szkód powstających na skutek zanieczyszczenia środowiska przedstawiono m.in. w opracowaniach: K. Górka, op.cit., s. 45–46; J. Wojtan, op.cit.; F. Kamieniecki, Szkody w lasach spowodowane wzrostem przemysłowych zanieczyszczeń powietrza. „Sylwan" 1977 nr 12; W. Bartolewski, R. Janikowski, A. Starzewska, Zasady wyceny strat w gospodarce narodowej w wyniku degradacji środowiska. Instytut Kształtowania Środowiska Katowice 1980.

polityka przestrzennego rozwoju przemysłu powinna w przyszłości uwzględniać. Przede wszystkim konieczne jest odpowiednie zróżnicowanie tempa rozwoju różnych skupisk przestrzennych przemysłu. Największe aglomeracje powinny rozwijać się głównie na drodze przekształceń jakościowych, a nie przez ekstensywny wzrost ilościowy. Przekształcenia jakościowe powinny być wprowadzone stopniowo, w miarę postępującego procesu odnawiania istniejącego w aglomeracjach aparatu produkcyjnego. Wiązać się z tym powinny procesy „oczyszczania" ich struktury produkcyjnej, czyli stopniowej eliminacji (przez ograniczenie, a nawet likwidację) tych przemysłów, które są obce czy nawet konfliktowe w stosunku do zasadniczych funkcji ekonomiczno-społecznych obszarów aglomeracji.

Znaczenie niejako komplementarne wobec powyższych stwierdzeń ma postulat wskazujący na konieczność zmiany struktury gałęziowej przemysłu w kierunku ograniczenia przemysłu wydobywczego na korzyść przemysłu przetwórczego, wytwarzającego na eksport i na rynek wewnętrzny. Podkreśla się, iż jedynie uruchomienie nowych branż produkcji lub też podniesienie jakości wyrobów przemysłu przetwórczego w taki sposób, aby stały się konkurencyjne na rynkach zagranicznych, mogą być czynnikami umożliwiającymi ograniczenie produkcji przemysłu wydobywczego. Tylko bowiem produkty o wysokiej jakości mogą stać się wyrobami konkurencyjnymi w eksporcie w stosunku do produktów przemysłów wydobywczych[115].

Właściwego uwzględnienia w polityce lokalizacji przemysłu wymaga też postulat zmiany struktury wielkości budowanych i rozbudowywanych zakładów przemysłowych, na rzecz rozwoju przemysłu średniego i drobnego, wykorzystującego lokalną bazę surowcową. Preferowana z przeszłości gigantomania w tym zakresie wynikała z metodycznych błędów w obliczaniu ekonomicznej efektywności lokalizacji. W rachunkach tych często niewłaściwie uwzględniano lub w ogóle pomijano koszty transportu surowców i materiałów oraz gotowych wyrobów. Dotyczyło to zwłaszcza zakładów licznych branż przemysłu przetwórczego, które opierają się na rozproszonej bazie surowcowej. W branżach tych koszty transportu powinny mieć – a w przeszłości nie miały – duży wpływ na wybór średniej i małej skali zakładów. Pożądane preferencje dla małej skali zakładów mogą uzyskać większe szanse realizacji po ewentualnym przywróceniu zlikwidowanej w latach siedemdziesiątych kategorii przemysłu terenowego[116].

Realizacja przedstawionych powyżej postulatów przez politykę lokalizacji przemysłu powinna, jak się wydaje, umożliwić stopniową racjonalizację struktury przestrzennej tego działu gospodarki. Postęp w tym zakresie uzależniony jest jednak od wielu czynników. Doniosłe znaczenie mają tu przede wszystkim rozwiązania samego

[115] Por. M. Opałło, op.cit., s. 544.

[116] Por. tamże, s. 545.

mechanizmu funkcjonowania polityki lokalizacyjnej. Mechanizm ten podlega aktualnie określonej rekonstrukcji. Rekonstrukcja funkcjonującego dotychczas systemu polityki przestrzennej w ogóle, w tym także polityki lokalizacji przemysłu, musi uwzględniać nowe warunki instytucjonalno–prawne wynikające z reformy systemu funkcjonowania gospodarki i państwa. Jednocześnie powinna ona uwzględniać warunki wynikające z trwałych trendów i cech przekształceń struktur przestrzennych przemysłu.

Warunki instytucjonalno–prawne kształtowania struktury przestrzennej przemysłu są determinowane przez ogólniejsze zmiany systemowe. Należą do nich przykładowo udoskonalenia powiązań planowania centralnego z planowaniem przestrzennym, trwałe ograniczenia arbitralności i centralizmu zarządczego oraz umacnianie samodzielności podmiotów gospodarczych i rozbudowa kompetencji organów samorządu terytorialnego. Sterowanie rozwojem odbywa się w coraz większym stopniu za pomocą mechanizmów ekonomicznych, a zastosowanie rozwiązań nakazowo–administracyjnych docelowo ma dotyczyć jedynie tych zagadnień odcinkowych, w odniesieniu do których regulacja ekonomiczna z różnych powodów będzie mało skuteczna z punktu widzenia osiągania ważnych celów ekonomiczno-społecznych. Przewiduje się jednocześnie możliwość zaostrzenia się sprzeczności między tzw. racjonalnością cząstkową podmiotów gospodarczych i terytorialnych, a racjonalnością ogólnospołeczną. Wynikać to może z niezależności kompetencyjnej przedsiębiorstw oraz pełniejszej samodzielności rad narodowych i samorządów terytorialnych.

Wszystkie te zmiany tworzą warunki, jak się wydaje, sprzyjające pożądanej modernizacji ogólnej polityki przestrzennej, w tym również polityki lokalizacji przemysłu. Z kolei nowy wariant tej polityki powinien umożliwić skuteczną racjonalizację struktury przestrzennej przemysłu.