

M. A. SIERGIEJEW

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE I DOŚWIADCZENIA W ZAKRESIE KOMPLEKSOWEGO PLANOWANIA REGIONALNEGO

Wraz ze zwycięstwem rewolucji socjalistycznej przed Związkiem Radzieckim powstał problem organizacji gospodarki narodowej na rozległych obszarach o wyjątkowo różnych warunkach narodowościowo-historycznych, ekonomicznych i geograficznych. W jednych częściach kraju powstały wielkie okręgi rolnicze, szereg okręgów przemysłowych, w innych natomiast panowała prymitywna gospodarka półnaturalna. Państwo radzieckie, zaczynając od pierwszego planu perspektywicznego — planu elektryfikacji Rosji — konsekwentnie opiera planowanie gospodarki narodowej na podstawach naukowych.

Podstawowe kierunki planowania określone są przez główny cel socjalizmu (coraz pełniejsze zaspokojenie materialnych i kulturalnych potrzeb człowieka), realizacja którego wymaga zbudowania odpowiednich przesłanek materialnych i warunków ekonomicznych we wszystkich republikach związkowych i autonomicznych, regionach ekonomicznych, krajach i obwodach.

Jedną z ważniejszych zasad planowania jest prawidłowe łączenie planów gałęzi gospodarki narodowej z planami regionów. Połączenie gałęziowych i terytorialnych aspektów rozwoju daje, jak wskazywał L. J. Breżniew, „szerokie pole dla zastosowania dorobku nauk ekonomicznych dla wdrożenia nowoczesnych metod naukowych, w tym metod ekonomiczno-matematycznych, dla wykorzystania zautomatyzowanych systemów zarządzania”¹.

Obiektem planowania terytorialnego są kompleksy terytorialno-produkcyjne — przestrzenne połączenia działalności produkcyjnej ludzi, silnie powiązanych ze sobą gałęzi gospodarki narodowej i zasobów naturalnych. Jedne z tych kompleksów rozwijają się na bazie wykorzystania bogactw naturalnych: ziemi, lasu, ropy, węgla, rudy żelaza, zasobów wodnych; inne powstają w wyniku historycznej koncentracji zasobów siły roboczej, korzystnego położenia geograficznego itd. Przestrzenne połączenie głównych czynników produkcji (producentów dóbr materialnych, środ-

¹ Materiały XXV Zjazdu KPZR, Politizdat 1976, s. 59.

ków pracy i przedmiotów pracy) obejmujące wielkie terytoria, mające ściśle wewnątrzregionalne związki produkcyjno-ekonomiczne, są podstawowym kryterium wyodrębnienia wielkich rejonów ekonomicznych. Kompleksy, które powstają na terytoriach zwartych, tworzą regiony i węzły przemysłowe, stanowią jądra krajów i obwodów.

Struktura przestrzenna gospodarki narodowej ZSRR przedstawia sobą złożony system kompleksów terytorialno-produkcyjnych. Związek Radziecki jednoczy sobą 15 suwerennych republik związkowych, na jego terytorium wydzielonych jest 18 wielkich rejonów ekonomicznych. W skład republik związkowych wchodzi 20 republik autonomicznych, 126 krajów i obwodów, duża liczba rejonów administracyjnych niższego szczebla. Ogólnie można powiedzieć, że złożony system ekonomicznej rejonizacji obejmuje 3 główne rodzaje rejonów: wielkie rejon ekonomiczne, obwody i rejony administracyjne niższego szczebla.

Naukowo uzasadniona rejonizacja była główną przesłanką metodologiczną planowania terytorialnego na wszystkich etapach rozwoju gospodarki socjalistycznej. Dawało to możliwość terytorialnej koncentracji produkcji i najbardziej efektywnego — z punktu widzenia interesów całej gospodarki narodowej — wykorzystania zasobów przyrodniczych, ludzkich, finansowych i materialnych w każdej republice, rejonie ekonomicznym, kraju i obwodzie.

W ostatnich latach w tym zakresie osiągnięto pewne sukcesy. W komisjach planowania republik związkowych zostały utworzone odpowiednie podkomisje zajmujące się problemami planowania kompleksów terytorialnych oraz rozmieszczenia sił wytwórczych. Podobne podkomisje zorganizowano również w komisjach planowania republik autonomicznych, krajów i obwodów. Odpowiednio rozszerzono również kompetencje rad lokalnych w zakresie kompleksowego wykorzystania zasobów ludzkich i przyrodniczych, ich pełniejszej mobilizacji w celu zaspokojenia potrzeb ludności. Przedsiębiorstwa i zjednoczenia zobowiązano do przedstawiania swoich projektów planów lokalnym organom planistycznym. Tym samym zapewnione zostały istotne przesłanki organizacyjne dla bardziej harmonijnego powiązania interesów gałęziowych i regionalnych w ramach ogólnych zadań całej gospodarki narodowej.

Należałoby jeszcze sprecyzować niektóre zasady metodologiczne i warunki organizacyjne opracowywania terytorialnych planów kompleksowego rozwoju gospodarki narodowej w średnim i długim okresie czasu, po to, aby podwyższyć ich skuteczność, aktywną rolę w ogólnym systemie planowego kierowania gospodarką socjalistyczną.

Określoną wartość naukową i praktyczną mają tutaj wskaźniki projektów planów — długookresowego (na lata 1976-1990) oraz pięcioletniego (na lata 1976-1980) — kompleksowego rozwoju gospodarki środkowego Uralu (Obwód Świerdłowski). Podstawowym celem tych planów jest opracowanie kompleksowego programu socjalno-ekonomicznego roz-

woju wielkiego kompleksu terytorialno-produkcyjnego, osiągnięcie proporcjonalnego wzrostu poszczególnych gałęzi i sfer gospodarki, racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, ludzkich i materialnych oraz podwyższenie stopy życiowej ludności.

W opracowaniu tych projektów planów uczestniczyło ponad 300 organizacji i instytucji, w tym ponad 140 terytorialnych organizacji gospodarczych, zjednoczeń i przedsiębiorstw, 105 instytutów naukowo-badawczych i biur projektowych, 12 wyższych uczelni oraz lokalne komórki planistyczne.

Instytut Ekonomiki Uralskiego Centrum Naukowego AN ZSRR (IE UNC) opracował program i wskazówki metodyczne dla perspektywicznego planowania kompleksowego rozwoju gospodarki regionalnej, wykresy sieciowe sporządzania projektów planów, jak również określił strukturę, formy i wskaźniki planów. Instytut kierował się przy tym zaleceniami metodycznymi, systemem wskaźników gospłanów ZSRR i RFSRR dla projektów perspektywicznego i pięcioletniego planu rozwoju gospodarki narodowej ZSRR i RFSRR; brał również pod uwagę — opracowane przez specjalne komisje Akademii Nauk ZSRR i Komitet Nauki i Techniki — główne założenia kompleksowych programów postępu naukowo-technicznego i jego socjalno-ekonomiczne skutki.

Przy opracowywaniu projektów planów, gospodarka środkowego Uralu nie była rozpatrywana jako odrębna całość, lecz jako część kompleksu ogólnozwiązkowego i uralskiego rejonu ekonomicznego. Za podstawę dalszego rozwoju ekonomiki i kultury obwodu przyjęto zarówno progresywne ogólnozwiązkowe tendencje wzrostu społeczno-ekonomicznego, jak i specyficzne cechy regionalne, co stanowiło zarazem bazę wyjściową w zakresie metodologii sporządzania projektów planów kompleksowego rozwoju gospodarki obwodu.

Ważniejszą cechą charakterystyczną projektów perspektywicznego i pięcioletniego planu kompleksowego rozwoju gospodarki obwodu było wzmocnienie ich celowego charakteru, podwyższenie roli nauki przy opracowywaniu projektów, zwiększenie liczby wariantów rozwiązań, wzrost znaczenia metody bilansowej.

W trakcie przygotowania propozycji rozwiązań planistycznych oraz analizy tendencji i cech specyficznych w rozwoju obwodu, opracowane zostały ogólnobwodowe, gałęziowe, strefowe i rejonowe bilanse, a w tym: bilanse zasobów siły roboczej, bilanse ziemi, bilanse wodne, bilans paliwowo-energetyczny optymalizowany przy uwzględnieniu ograniczeń globalnych, dziesiątki bilansów materiałowych, bilanse surowców mineralnych i leśnych, bilans materiałów budowlanych, środków transportu itd.

Instytut Ekonomiki UNC AN ZSRR opracował także międzygałęziowy bilans tworzenia i podziału produkcji, jako instrument planowania proporcji makroekonomicznych i międzygałęziowych, co pozwoliło uzyskać uogólnione — sprawozdawcze i planowe — wskaźniki ekonomicznego roz-

woju obwodu (produkt globalny, jego skład organiczny, wytworzony i podzielony produkt czysty, powiązania międzygałęziowe i międzyregionalne itd.). W projektach planów problemy rozwoju sił wytwórczych obwodu podzielone są na dwie części: problemy zawarte w części pierwszej mogą być rozwiązywane dostatecznie poprawnie na szczeblu lokalnym, natomiast zawarte w części drugiej — na szczeblu republiki. Projekty planów przewidują również rozwiązywanie kompleksowych programów problemowych. Programy te są ściśle ze sobą powiązane, skoordynowane i zgrupowane w cztery bloki.

W bloku pierwszym rozpatrywane są takie regionalne międzygałęziowe problemy, jak polepszenie proporcji i struktury produkcji społecznej, regionalne cechy specyficzne postępu naukowo-technicznego, organizacja produkcji, rozwój kooperacji międzygałęziowej, rozmieszczenie ludności i problemy socjalne regionu, kompleksowe wykorzystanie zasobów naturalnych, ochrona przyrody, utworzenie wspólnej infrastruktury technicznej i socjalnej itd.

Drugi blok zawiera program długookresowy, zapewniający kompleksowe rozwiązanie zadań społeczno-ekonomicznych, naukowo-technicznych i organizacyjnych, postawionych przed gałęziami gospodarki narodowej. Na jego podstawie udało się powiązać i zbilansować — w przekroju terytorialnym i gałęziowym — podstawowe wskaźniki rozwoju gospodarki narodowej środkowego Uralu na okres dziesiątej pięciolatki oraz na okres perspektywiczny.

Podstawowym zadaniem bloku trzeciego jest planowe regulowanie procesów urbanizacji oraz utworzenie naukowo uzasadnionego układu osadniczego, udoskonalenie struktury kompleksów terytorialno-produkcyjnych (węzłów przemysłowych i regionów), jak również podwyższenie życia ludności we wszystkich punktach układu osadniczego. Analizując perspektywy rozwoju miast i aglomeracji miejskich, rozpatrzono, jak kształtują się obecnie oraz jak będą kształtować w przyszłości takie czynniki, jak na przykład: wielkość nie wykorzystanych zasobów siły roboczej, baza mineralno-surowcowa i produkcyjno-techniczna, charakter powiązań transportowych, możliwości w zakresie wyeliminowania z wielkich miast przedsiębiorstw przemysłowych itp.

W bloku czwartym rozpatrywane są problemy postępu technicznego, rekonstrukcji i rozszerzenia produkcji przemysłowej, problemy naukowej organizacji pracy, produkcji, zarządzania i socjalno-ekonomicznego rozwoju przedsiębiorstw wiodących i zjednoczeń. Ze względu na to, że przedsiębiorstwa wiodące i zjednoczenia dysponują dużymi możliwościami zarówno w zakresie rozwoju odpowiednich gałęzi, jak również w zakresie rozwiązywania wielu problemów socjalnych i podwyższania warunków życia pracowników, blok ten może służyć jako podstawa do opracowywania projektów planów rozwoju regionów (obwodu, miasta, kompleksu terytorialno-produkcyjnego).

Tworzenie projektów planów odbywało się w trzech etapach.

W etapie pierwszym opracowane zostały — w przekroju gałęziowym — wstępne propozycje w zakresie głównych kierunków społeczno-gospodarczego rozwoju obwodu na lata 1976 - 1999 ze szczególnym wyodrębnieniem okresu dziesiątej pięciolatki.

W etapie drugim opracowano szczegółowy projekt pięcioletniego planu społeczno-gospodarczego rozwoju obwodu na lata 1976-1980, który następnie został uzgodniony z odpowiednimi ministerstwami i resortami. W etapie tym sprecyzowano udział obwodu w realizacji ważniejszych zadań ogólnokrajowych, opracowano — opierając się na uogólnionych projektach planów gałęzi oraz ich uzasadnieniach z punktu widzenia terytorialnego — propozycje korekt perspektywicznych planów rozwoju gałęzi gospodarki narodowej i przemysłu.

W etapie trzecim opracowano — uwzględniając uwagi wysunięte przez odpowiednie ministerstwa i resorty ZSRR i RFSRR — szczegółowy projekt odnośnie do głównych kierunków perspektywicznego planu kompleksowego rozwoju gospodarki środkowego Uralu w latach 1976 - 1990.

Cechą charakterystyczną rozwoju gospodarki obwodu w nadchodzących okresach planowych jest wysokie tempo wzrostu produkcji. Wielkość produkcji globalnej wzrośnie do końca 1990 r. — w porównaniu z rokiem 1975 — 2,5-krotnie, w tym w dziesiątej pięciolatce więcej niż 1,3-krotnie. Przy tym udział produkcji przemysłowej zwiększy się z 80,5% w 1975 r. do 84% w roku 1990, w tym w dziesiątej pięciolatce do 82,2%. Taki stosunek między tempami rozwoju gospodarki narodowej odzwierciedla proces dalszego wzrostu produkcji społecznej środkowego Uralu, co odpowiada interesom rozwoju całego kraju.

Główne wskaźniki projektu planu kompleksowego rozwoju zostały zaaprobowane 3 VI 1975 r. na wspólnym posiedzeniu Świerdłowskiego Komitetu Obwodowego KPZR i Obwodowego Komitetu Wykonawczego. 17 VI 1975 r. Instytut Ekonomiki przedstawił w Kolegium Gosplanu RFSRR referat n.t. *O głównych wskaźnikach perspektywicznego (na lata 1976-1990) i pięcioletniego (na lata 1976-1980) planu kompleksowego rozwoju gospodarki Obwodu Świerdłowskiego*, którego podstawowe założenia przyjęto z aprobatą, a samą metodę planowania polecono upowszechnić w innych obwodach (autonomicznych SRR, krajach) RFSRR. Wyniki pracy pierwszego roku dziesiątej pięciolatki wskazują, iż planowane tempo rozwoju poszczególnych dziedzin gospodarki narodowej jest w większości zgodne z tempem rzeczywiście osiąganym.

Przy tworzeniu projektów planów obwodu instytut uznał za niezbędne opracowanie zaleceń naukowo-metodycznych odnośnie do perspektywicznego planowania kompleksowego rozwoju gospodarki obwodu, kraju, republiki autonomicznej, prognozowania rozwoju kompleksów terytorialno-produkcyjnych i węzłów przemysłowych, opracowywania pięcioletnich planów technicznego, organizacyjnego i socjalnego rozwoju przed-

siębiorstw, a także zalecenia metodyczne odnośnie do określania efektywności rozwoju regionów i węzłów przemysłowych.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują na celowość jednoczesnego opracowywania planów terytorialnych z planami gałęziowymi, ażeby w tych ostatnich można było uwzględnić potrzeby kompleksowego rozwoju gospodarki narodowej w aspekcie terytorialnym. Ministerstwa i resorty mogą wówczas przyjmować bardziej uzasadnione rozwiązania, na przykład odnośnie do rozszerzenia istniejących bądź budowy nowych mocy produkcyjnych, odnośnie do rozbudowy międzygałęziowych regionalnych obiektów infrastruktury technicznej. Z drugiej strony, lokalne organa planistyczne miałyby większą możliwość wyboru bardziej uzasadnionych decyzji i rozwiązań w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobów siły roboczej, zasobów paliwowo-energetycznych, ziemi i innych, a także w zakresie rozwoju przedsiębiorstw różnych gałęzi działających na danym terytorium.

Niektóre problemy wzrostu społeczno-gospodarczego, zagadnienia organizacyjno-technicznego rozwoju kompleksu przemysłu kopalnianego, leśnego, kompleksu paliwowo-energetycznego, gospodarki wodnej, przemysłu materiałów budowlanych, zagadnienia ochrony przyrody i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych mogą być skutecznie rozwiązane tylko w ramach wielkiego regionu ekonomicznego.

Istnienie naukowo uzasadnionych perspektywicznych programów społeczno-gospodarczego rozwoju rejonów ekonomicznych pozwala na najbardziej racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych, na kompleksowy rozwój gospodarki wielkich rejonów, na obniżenie kosztów transportu, wyeliminowanie zbędnych przewozów itp. Wszystko to przekonywająco świadczy o niezbędności powszechnego opracowywania w rejonach ekonomicznych średnio- i długookresowych programów rozwoju społeczno-gospodarczego.

Tłum. *Kazimierz Zawisny*

THEORETICAL ASSUMPTIONS AND EXPERIENCE IN THE SCOPE OF COMPREHENSIVE REGIONAL PLANNING

Summary

Some theoretical assumptions from the sphere of comprehensive regional planning have been presented in the article, as well as real solutions used in construction of the long-term plan (for the years 1976 - 1990) and of the five-year plan (for the years 1976 - 1980) of complex development of the Middle Ural economy (Sverdlovsk District), with particular regard to construction of comprehensive problem programmes, have been described.

Usefulness of simultaneous elaboration of territorial and branch plans has been also motivated. In the branch plans one should fully take into account needs of complex development of the national economy from the territorial point of view.