

LUCYNA WOJTASIEWICZ

## PROBLEMY BADAN REGIONALNYCH W ŚWIETLE AKTUALNYCH ZMIAN SYSTEMU PLANOWANIA

Przedstawione niżej opracowanie prezentuje pewną koncepcję badań regionalnych, sformułowaną w nawiązaniu do ostatniej ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym<sup>1</sup> i do projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym<sup>2</sup>. Koncepcja ta jest wyrazem wyobrażeń autorki o pożądanej treści, strukturze i charakterze badań regionalnych i dotyczy badań, które wydają się najpilniejsze, a przy tym możliwe w najbliższych latach do realizacji z całościowym, finalnym rezultatem.

Jak wiadomo, istotne zmiany przewidziane w systemie funkcjonowania gospodarki Polski nieodzownie wiążą się z koniecznością zmian w planowaniu. Wymienione wyżej akty prawne eksponują w tych zmianach takie przede wszystkim cechy, jak:

- kompleksowość rozpatrywania problematyki rozwoju społeczno-gospodarczego,
- zapewnienie maksymalnej efektywności podejmowanych działań,
- rzeczywiste, szerokie włączenie czynnika społecznego do procesu prac planistycznych.

Wszystkie te okoliczności nie są bez znaczenia dla treści, charakteru i struktury badań, które należy podejmować w fazie prac przedplanowych, chcąc zapewnić niezbędną operatywność i skuteczność planowania. Badania te nie mogą nie uwzględniać wiodących zadań i specyfiki planowania najbliższych lat. Odnosi się to również do badań, których przedmiotem jest szeroko rozumiane gospodarowanie i rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni.

Badania regionalne, z istoty swej służące sprawie osiągnięcia odpowiedniego rozwoju w układach przestrzennych, powinny być niezbędną podbudową wszystkich rodzajów planowania przestrzennego (a więc: planów terytorialnych, planów zagospodarowania przestrzennego, planów urbanistycznych), a także — planów branżowych w ich aspektach przestrzennych. To ostatnie zadanie w bardzo silnym stopniu wiąże się z charakte-

<sup>1</sup> Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz.U. nr 7 z dnia 9 III 1982 r.

<sup>2</sup> Projekt ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym, Rzeczpospolita, nr 120 z dnia 3 VI 1982 r.

rem i funkcjami planowania branżowego najbliższych lat, w myśl założeń reformy gospodarczej jednoznacznie zorientowanego w kierunku osiągnięcia własnych optimumów rozwoju. Taka, skądinąd właściwa, orientacja planowania branżowego (planów przedsiębiorstw) oznacza, że znacznie bardziej niż dotychczas potrzebne będzie narzędzie analityczne, służące koordynowaniu i scalaniu indywidualnych działań i zamierzeń rozwojowych w przestrzeni, z uwzględnieniem ich kumulacji i wzajemnego oddziaływania, pod kątem widzenia zintegrowanych terytorialnych celów społeczno-gospodarczych. Narzędzia takiego powinny dostarczyć badania regionalne. Równocześnie — jak się wydaje — musi istnieć instrument uzgodnień i porozumień, o których mówi projekt ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym<sup>3</sup>.

Przyjmując jako punkt wyjścia maksymalną łączność badań regionalnych z rzeczywistymi potrzebami planowania, można w badaniach tych zarysować trzy nurty:

- 1) nurt poświęcony integralności rozwoju w ujęciu przestrzennym,
- 2) nurt dotyczący racjonalności gospodarowania w przestrzeni,
- 3) nurt obejmujący problematykę wzajemnych uwarunkowań czasu i przestrzeni w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego.

W pierwszym z wymienionych nurtów badawczych jako szczególnie ważne i pilne wymienić należy następujące zadania badawcze:

a) systemowe ujęcie społeczno-gospodarczych struktur przestrzennych różnego typu i skali z dążeniem do sformułowania „wzorcowych układów regionalnych”,

b) modyfikację klasycznych ujęć optymalizacji struktur społeczno-gospodarczych w przestrzeni odpowiednio do zaktualizowanych poszerzonych ujęć rozwoju społeczno-gospodarczego.

Istniejący już dorobek teorii gospodarowania w przestrzeni daje gruntowne podstawy do wymienionych zadań najbliższych lat, lecz niezbędna jest na ogół konkretyzacja tego dorobku w postaci finalnych, nadających się do wdrożenia, rezultatów. Bardzo często niezbędna też jest aktualizacja i weryfikacja tego dorobku. Między innymi, jak się wydaje, trzeba w tych badaniach ująć nowoczesny (ze znacznym udziałem ocen jakościowych) indeks składników stopy życiowej i jego uwarunkowania regionalne, trzeba poddać gruntownemu rozpoznaniu regionalne preferencje potrzeb (wraz z analizą procesu narastania nowych kategorii potrzeb), trzeba podjąć próbę sformułowania zasad konstrukcji regionów „zdrowych”. Istnieje też tu wiele nie rozwiązanych, a bardzo pilnych spraw natury czysto pragmatycznej, do których brakuje dostatecznych prac analitycznych, jak np. rzeczywiste zharmonizowanie planowania i finansowania gospodarki w ujęciu terytorialnym.

<sup>3</sup> Por. rozdz. IV projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym, Rzeczpospolita, nr 120, art. 52, s. II.

Zadań omawianego nurtu jest wiele i — jak należy przypuszczać — mogą one być dosyć zróżnicowane. Wspólną ich cechą wydaje się to, że badania te mogą koncentrować się na końcowej fazie prac studialnych. Dotychczasowy dorobek pozwala traktować omawiany nurt prac jako prace wykończeniowe, podsumowujące, weryfikujące i w ogóle zamykające podstawowy proces badawczy ustaleniem rezultatów nadających się do wykorzystania przez praktykę.

Płaszczyzna badań omawianego nurtu może być różna, ale jak należałoby sądzić z ustalonych przez ustawę zakresów planowania terytorialnego, szczególnie istotne znaczenie mogą mieć tu prace odnoszące się do jednostek podstawowych, tj. miast i gmin. Prace takie mogą po pierwsze wypełnić dotkliwą lukę badań regionalnych w tym zakresie (w porównaniu z badaniami obejmującymi szczebel wojewódzki, makroregionalny i krajowy), a po drugie — mogą dać dużą szansę zrealizowania wspomnianej na wstępie idei włączenia do procesu budowy planu — czynnika społecznego. Z reguły im niższy szczebel planowania, tym rola tego czynnika jest bardziej uchwytna i konkretna.

Drugi z wymienionych poprzednio nurtów badawczych powinien oscylować przede wszystkim wokół takich zagadnień, jak:

- a) problemy wyboru i kryteria racjonalności w gospodarowaniu w przestrzeni,
- b) ocena istniejących struktur przestrzennych i zasady ich efektywnych przekształceń,
- c) racjonalność wykorzystania czynników rozwoju w ujęciu przestrzennym.

Nurt ten wymaga, jak mi się wydaje, stosunkowo znacznej ilości ujęć nowych, zaktualizowanych, dostosowanych do problemów, które przyniosą ze sobą lata 80-te. Wiele z tych problemów już obecnie się rysuje, a nie znajdują one dostatecznego wyrazu w badaniach regionalnych. Chodzi przede wszystkim o sprawę tak kardynalną, jak rozumienie racjonalności gospodarowania w ujęciu przestrzennym — przy uwzględnieniu całej gamy elementów nakładów i efektów, sprzeczności celów, konfliktu podmiotów (m. in. regionu i przedsiębiorstwa, regionu i gospodarki narodowej), konfliktu efektów (dnia dzisiejszego i jutra).

Dorobek istniejący w tym zakresie wydaje się niewystarczający dla właściwie pojętej działalności praktycznej i w wyraźnym stopniu od niego odbiega. Niezbędne również jest, aby zasady racjonalności gospodarowania w przestrzeni zostały ujęte w postaci praktycznych reguł postępowania (zwłaszcza planistycznego). Konkretyzacji wymaga więc odniesiona do gospodarowania w przestrzeni „zasada przetrwania”, sposób użytkowania dochodu narodowego w przestrzeni, postulat nietworzenia barier rozwoju itp.

W sumie nurt ten, bardzo niejednorodny, obejmujący prace o zróżnicowanym charakterze i zakresie, powinien być chyba w dużym stopniu nur-

tem nowych sposobów myślenia. Działalność praktyczna oceniana w aspekcie racjonalności rzadko zasługuje obecnie na pozytywną ocenę. Źródło tego stanu rzeczy nie zawsze tkwi w błędach zawinionych przez praktyków.

Trzeci nurt badawczy, bardzo ważny naszym zdaniem w świetle zachodzących zmian planowania, to połączenie aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego w czasie i przestrzeni. Wiodącymi zadaniami badawczymi najbliższych lat są tu:

a) sformułowanie czasowych prawidłowości rozwoju społeczno-gospodarczego w przestrzeni z dążeniem do wyznaczania zasad synchronizacji i koordynacji przestrzennej poszczególnych składowych rozwoju,

to) zintegrowanie dynamicznych aprzestrzennych modeli rozwoju społeczno-gospodarczego ze statycznymi modelami gospodarki przestrzennej pod kątem stworzenia narzędzia analitycznego i planistycznego, pozwalającego konstruować i oceniać struktury przestrzenno-czasowe rozwoju.

Mimo niewątpliwych osiągnięć teorii wzrostu z jednej strony i znacznego dorobku teorii przestrzennych z drugiej strony, wiele jest do zrobienia w wymienionych wyżej zadaniach w związku z brakiem odpowiedniego styku badań czasu i badań przestrzeni, chociażby tylko w zakresie spraw ściśle gospodarczych. Min. na szerszą interpretację przestrzenną czekają podstawowe teorie wzrostu, zasada równowagi dynamicznej gospodarki, koncepcje wielkiego pchnięcia itp. Faktycznej dynamizacji wymagają zaś teorie rozwoju regionów i ośrodków, i wiele koncepcji z nimi związanych (m. in. modele potencjału, teorie bazy ekonomicznej, teoria progów rozwoju itd.).

W sumie omawiany nurt badań — to głównie prace syntetyzujące istniejący dorobek różnych odrębnych teorii i nadające otrzymanemu rezultatowi badawczemu charakter narzędzi przydatnych do zagwarantowania czasoprzestrzennej harmonii funkcjonowania gospodarki. Należy sądzić, biorąc pod uwagę ustalenia ustawy o planowaniu, że posiadanie takich narzędzi jest niezbędne dla osiągnięcia rzeczywistej jedności planowania pod względem integracji planów rocznych, kilkuletnich i perspektywicznych.

Podkreślając potrzebę maksymalnej łączności wszystkich trzech wymienionych nurtów badawczych z rzeczywistymi zadaniami i warunkami planowania, należy wszakże zaznaczyć, że wielkim niebezpieczeństwem dla tych badań byłby oczywiście koniunkturalizm i krótkowzroczny pragmatyzm, co bez wątpienia odbiłoby się także na dalszym rozwoju praktyki planowania<sup>4</sup>. Badania regionalne nie mogą być wyłącznie odpowie-

<sup>4</sup> Przed takim sposobem ujęcia związków badań regionalnych z praktyką przestrzegają doświadczenia z lat 1971 - 1975, kiedy to powiązanie badań regionalnych z potrzebami planu przestrzennego zagospodarowania kraju obciążone było oczywistymi słabościami tego planu. Por. A. Kukliński, *Cztery dekady rozwoju studiów regionalnych w Polsce*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 1979, nr 8, s. 26.

dzią na „wołanie chwili”, nie mogą być w stosunku do potrzeb praktyki spóźnione i niejako przez nią wymuszane. Badania muszą tworzyć swego rodzaju dźwignię kształtującą potrzeby działalności praktycznej i zapewniającą właściwy kierunek ich przeobrażeń. Nasuwa to wniosek, że wśród pożądaných studiów regionalnych lat osiemdziesiątych należy widzieć studia służące prognozowaniu potrzeb badawczych praktyki gospodarczej.

Potrzeb praktyki planistycznej w stosunku do badań regionalnych może być wiele. Ograniczoność czasu i środków nakazuje szczególną ich selektywność. Wydaje się, iż na czoło wysunąć należy:

— potrzeby istotnie uzasadnione, tj. takie, których spełnienie służy rozwojowi społeczno-gospodarczemu w sposób bezpośredni, szybki i efektywny,

— potrzeby trwałe, a więc te, które nie są ewenementem lub epizodem w działalności praktycznej i dla których wypracowane rozwiązania teoretyczne będą miały bardziej powszechne i ciągłe zastosowanie,

— potrzeby nowe, tzn. takie, w stosunku do których nie ma jeszcze wypracowanych odpowiednich rozwiązań teoretycznych.

Trzeba zgodzić się z tym, iż istniejący potencjał twórczy i warunki realizacyjne zasadniczo determinują profil i zakres badań najbliższych lat. Przy istniejącym trybie kształcenia regionalistów<sup>5</sup>, przy ukształtowanym procesie badań naukowych i warunkach rozwoju pracowników naukowo-badawczych nie można spodziewać się powstania w najbliższych latach zasadniczo nowego potencjału badawczego dyscypliny generalnie nazywanej gospodarką przestrzenną i na zasadniczej zmianie tego potencjału budować program badań. Nie ma zresztą takiej potrzeby. Źródło rozwoju i postępu badań regionalnych tkwi we właściwie pojętej integracji potencjału badawczego innych dyscyplin w sprzężeniu z gospodarką przestrzenną<sup>6</sup>. Integracja ta może przynieść zarówno nowe problemy badawcze, jak i nowe metody oraz udoskonalić, a w każdym razie pogłębić i poszerzyć te ujęcia, które w gospodarce przestrzennej już istnieją.

Przedstawione wyżej propozycje badań regionalnych nie oznaczają zasadniczej zmiany profilu dotychczasowej linii rozwoju polskiej regionalistyki, przeciwnie: tkwią korzeniami w prowadzonych wcześniej badaniach. Zakładają jednak znacznie większą ich selektywność i finalizację wybranych elementów istniejącego już dorobku. Ważny jest zatem nie

<sup>5</sup> Chodzi tu m. in. o sprawę wzajemnych relacji między studiami podstawowymi a studiami podyplomowymi w procesie kształcenia regionalistów i planistów regionalnych. Szersze uwagi na ten temat zawarte są w artykule B. Gruchman, L. Wojtasiewicz, *Polskie doświadczenia w zakresie szkolenia planistów regionalnych na tle doświadczeń krajowych*, Biuletyn KPZK PAN, z. 90.

<sup>6</sup> Por. S. M. Komorowski, *Badania regionalne w Polsce; doświadczenia i perspektywy (tekst powielony)*, Biuletyn KPZK PAN, marzec 1979, s. 5, a także tego samego autora, *Genewski program badań regionalnych*, Biuletyn KPZK PAN, z. 103, s. 94-95.

tylko problem, co realizować w badaniach regionalnych, lecz również — jak realizować. Odpowiedź na to ostatnie pytanie nie jest prosta. W znacznym stopniu przesądzi ją jednak uszczegółowienie odpowiedzi na pytanie pierwsze. Stąd precyzja określania sposobów realizacji założonych badań jest, jak należy sądzić, kwestią czasu. W tej chwili ważny wydaje się postulat, aby badania prowadzone były efektywnie. Chodzi o to, aby nie rezygnować z dorobku już wypracowanego i totalnym manewrem w kierunku nowych płaszczyzn badawczych nie zaprzepaszczać znacznie bliższych korzyści badawczych. W dążeniu do efektywności badań należy też w sposób sprawny wiązać „polską szkołę badań regionalnych” z dorobkiem światowym. Niech będzie to przede wszystkim ten dorobek, któremu w warunkach polskich można nadać praktycznie użyteczny aplikacyjny charakter i niech nadawanie tego charakteru (badania wdrożeniowe) będzie jednym z ważnych nurtów studiów regionalnych w Polsce.

Równocześnie trzeba zrobić wszystko, żeby uniknąć skostnienia w doborze problematyki badawczej i w stosowanych metodach. Dwa działania wydają się w tej chwili bardzo istotne dla spełnienia tego postulatu:

— systematyczne, konsekwentne i na możliwie szeroką skalę prowadzenie badań empirycznych i prac wdrożeniowych,

— rzeczywiste traktowanie badań regionalnych jako badań inter- lub przynajmniej wielodyscyplinarnych i realizowanie ich na zasadzie wzajemnego wspomagania się poszczególnych nauk.

Oba postulaty nie są najłatwiejsze do spełnienia. Pierwszy — w dużym stopniu z przyczyn organizacyjno-technicznych, drugi — także z powodów merytorycznych. Spełnienie tych postulatów jest jednak bardzo istotne dla rozwoju badań regionalnych. Studia empiryczne, prowadzone w znacznie szerszym zakresie niż dotychczas, są niezbędnym warunkiem postępu w badaniach regionalnych, jeśli nie ma to być postęp iluzoryczny. Integracja z innymi dyscyplinami jest zaś niczym innym jak honorowaniem w badaniach regionalnych całej złożoności gospodarowania w przestrzeni, którą to złożoność badania regionalne powinny coraz lepiej odwzorowywać i wyjaśniać, służąc doskonaleniu praktyki.

#### PROBLEMS OF REGIONAL SURVEY IN THE LIGHT OF PRESENT CHANGES IN THE PLANNING SYSTEM

##### Summary

The article presents a concept of desired contents, character and structure of regional survey in the 80-ties. The discussed concept refers to the recent Planning Act and particularly to two traits of planning which were emphasised in the act i.e. complexity and concern about a social factor.

The regional survey of future years does not have to depart from the previous practice of its development but it ought to be more selective and geared on finalization (and bringing up to date) of the selected elements of the practice. The

survey must be closely related to the reality (a choice of survey directions answering to the needs of the planning practice), but it is also the case of understanding and considering those aspects of the reality (and in consequence — those needs) which are presently emerging.

Three research trends can be specified upon adoption of that point of view:

- 1) trend of development integrity in the spatial aspect,
- 2) trend of rational spatial economy,
- 3) trend concerned with time and space interactions in the process of socio-economic development.

The proper concern about a social factor is particularly important in the regional survey. Many questions are involved with that problem, like applying correct (socially proved) standards of development, relating regional planning to self-government, having regard to the psychological conditioning of development.

The survey has to be effective to a maximum degree. Two questions have to be therefore emphasised:

- systematic and consequent empirical and practical research,
- practical understanding of regional survey as the inter-or multidisciplinary research, and its conduct on the base of utilizing scholarly production of many sciences.

It is important to carry a certain development line of the survey into effect having regard to the particular traits of the Polish scholarly production.