

BOHDAN GRUCHMAN

PLANOWANIE REGIONALNE W KRAJACH AZJATYCKICH DIAGNOZA STANU I POTRZEB

I. ROZWÓJ INFRASTRUKTURY ORGANIZACYJNEJ

Większość krajów rozwijających się w Azji jest żywo zainteresowana rozwojem planowania regionalnego j. Świadczą o tym wysiłki wokół stworzenia odpowiedniej infrastruktury organizacyjnej tego planowania oraz wdrażanie w życie jego różnych form. Postęp w tym zakresie jest szczególnie widoczny w latach siedemdziesiątych², kiedy to zapotrzebowanie społeczne na planowanie regionalne szczególnie wzrosło. Zaczęto coraz silniej odczuwać znaczne dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych części kraju, a także umocniło się przekonanie, że tak bardzo konieczne przyspieszenie ogólnego rozwoju jest możliwe tylko poprzez maksymalne uruchomienie zasobów i rezerw występujących w nierównym stopniu w różnych regionach.

Główny wysiłek został skierowany na uruchomienie odpowiednich komórek organizacyjnych wyznaczonych do podjęcia prac planistycznych w układach regionalnych. Na szczeblu centralnym uruchamiano je na ogół w działających już, z większym lub mniejszym powodzeniem organach planowania rozwoju ogólnonarodowego, jak np. w Komisji Planowania w Indiach, w Narodowym Biurze Planowania Rozwoju (BAPPENAS) w Indonezji, w Organizacji Planowania i Budżetu w Iranie, w Ministerstwie Planowania w Iraku itd. Umiejscowienie centralnych komórek planowania regionalnego w tych organach wynikało z coraz częściej wyrażanego przekonania, że planowanie to stanowić winno integralną część ogólnonarodowego planowania rozwoju, w czym można się dopatrywać

¹ Artykuł zawiera wyniki ankiety przeprowadzonej przez autora w marcu 1978 r. przy pomocy Ośrodka Badań Regionalnych ONZ w Nagoya, Japonia. Ankiety wypełniły osoby zajmujące kierownicze stanowiska w planowaniu regionalnym oraz znawcy zagadnienia z uniwersytetów i instytutów badawczych następujących krajów: Bangladesz, Indie, Indonezja, Irak, Iran, Korea Płd., Malezja, Pakistan, Filipiny, Sri Lanka i Tajlandia. Ankieta nie obejmowała Związku Radzieckiego i socjalistycznych krajów Dalekiego Wschodu.

² Stan planowania regionalnego w tej części świata z końca lat sześćdziesiątych odzwierciedla m. in. praca: Louis Lefebvre, Mrinal Datta-Chaudhuri *Regional Development. Experiences and Prospects in South and Southeast Asia*, Mouton — Paris — The Hague 1971.

wpływu krajów socjalistycznych. Jednakże przekonanie powyższe nie jest jeszcze powszechne. W niektórych krajach azjatyckich centralną rolę w planowaniu rozwoju poszczególnych części terytorium odgrywają również inne organy centralne, a zwłaszcza resorty nadzorujące pracę terenowych organów administracji, a także resorty budownictwa, rolnictwa i inne. Tak jest np. w Tajlandii, w Korei Południowej, Pakistanie, na Filipinach i w Bangladeszu. Taki układ organizacyjny kryje w sobie niebezpieczeństwo wzajemnego niedopasowania polityki i planowania regionalnego i planów rozwoju ogólnonarodowego oraz powstawania rywalizacji i sporów międzyresortowych.

W większości tych krajów azjatyckich powstały również komórki planowania na szczeblu regionalnym. Reprezentują one powszechnie jednostki administracji pierwszego stopnia. Są nimi w krajach o ustroju federalnym stany (Indie i Malezja) oraz prowincje (Pakistan). Komórki te różnią się w poszczególnych krajach charakterem, funkcjami i rozmiarami. W jednych krajach są one terenowymi jednostkami centralnych organów planowania (np. na Filipinach i w Malezji), a w innych integralnymi częściami administracji terenowej (np. w Indiach, Indonezji, Pakistanie i niektórych innych krajach).

Obok tej różnicy w zależności organizacyjnej terenowe jednostki planowania regionalnego w krajach azjatyckich można podzielić na dwie grupy według ich kompetencji wobec organów i przedsiębiorstw sektorialnych działających w poszczególnych regionach. Do pierwszej zaliczyć można terenowe jednostki planowania BAPPEDA w Indonezji oraz regionalne placówki Narodowego Urzędu Gospodarki i Rozwoju (NEDA) na Filipinach, które są zobowiązane do opracowywania i kontroli realizacji planów, obejmujących wszystkie gałęzie i sektory działające na terenie podległego im terytorium, niezależnie od ich pionowej podległości. Do drugiej, znacznie liczniejszej grupy, należą te jednostki planowania regionalnego, których przedmiotowy zasięg działania jest w mniejszym lub większym stopniu ograniczony. Najczęściej koordynują one plany i projekty rozwojowe jedynie tej części gospodarki, która podlega bezpośrednio administracji terenowej (np. w Indiach, Pakistanie, Iranie, Malezji i innych krajach). W stosunku do sektorów im niepodległych posiadają niekiedy prawo opiniowania i wysuwania postulatów co do przyszłego rozwoju.

Kompetencje tej drugiej grupy jednostek stanowią analogię do tego, co w naszej polskiej terminologii planistycznej nazywamy planowaniem terenowym. Zasięg tego planowania „terenowego” jest w krajach azjatyckich bardzo zróżnicowany i przy tym często niewyraźnie sprecyzowany³. Wszystko to powoduje, że dominującą pozycję w wielu krajach nadal posiada gałęziowe planowanie rozwoju.

³ Jest to powodem licznych sporów kompetencyjnych. Szczególnie wyraźny problem kompetencyjny występuje obecnie w Malezji, w której obok władz piana-

Dla możliwości działania jednostek planowania regionalnego pierwszego (najwyższego) stopnia podziału administracyjnego istotne jest także, w jakim stopniu są one powiązane z infrastrukturą społeczno-gospodarczą i administracyjną niższych szczebli.

Ta infrastruktura jest w niektórych krajach bardzo rozbudowana. Tak np. w Indiach czyni się obecnie wysiłki, ażeby we wszystkich stanach do prac planistycznych wciągnąć jednostki szczebla okręgowego, dystrykty, które z kolei dzielą się na jednostki jeszcze niższego stopnia, zarządzane przez rady Taluk (Taluk Board) i urzędników do spraw rozwoju w blokach (Block Development Officers)⁴. Do współpracy nad planowaniem rozwoju przyciągane są także w ostatnich latach władze najniższych organów administracji w innych krajach, jak np. Thana w Bangladesz, zarządy regencji i gmin w Indonezji lub urzędnicy do spraw rozwoju na szczeblu gminnym na Filipinach.

Zważywszy na małe doświadczenia organów administracji niższych szczebli w zarządzaniu i kierowaniu rozwojem społeczno-gospodarczym oraz na niski poziom kadr na tych szczeblach, dotychczasowe próby wciągnięcia ich do planowania rozwoju są jeszcze mało owocne.

II. PROFILE PLANÓW REGIONALNYCH

W wyżej scharakteryzowanych ramach organizacyjnych przygotowywane są w krajach azjatyckich plany regionalnego rozwoju różnego typu i treści. Można wśród nich rozróżnić zarówno ogólne plany regionalne długookresowe, pięcioletnie plany rozwoju regionów oraz plany o szczególnym charakterze⁵.

Przykładami planów pierwszego rodzaju są następujące aktualne dokumenty planistyczne: plan rozwoju surowcowego Regionu Południowo-Wschodniego w Indiach, studium planu zagospodarowania regionalnego Pahang Tenggara w Malezji, plan rozwoju regionalnego prowincji Sind w Pakistanie, plan rozwoju Południowego Sub-Regionu w Iraku, studium rozwoju Centralnej Jawy w Indonezji oraz plan rozwoju regionu metropolitalnego Colombo w Sri Lance. Z wyjątkiem planu Centralnej Jawy wszystkie wymienione plany dotyczą 15 - 20 lat. Obejmują z reguły więk-

szych poszczególnych stanów powstały liczne zarządy rozwoju dla wydzielonych obszarów, jak np. Zarząd Rozwoju Pahang Tenggara, z kompetencjami pokrywającymi się w znacznym stopniu z uprawnieniami władz stanowych.

⁴ Bliższe szczegóły na temat aktualnego stanu planowania regionalnego w Indiach podaje K. V. Sundaram w pracy: *Planning for Comprehensive Regional Development: Case of India*, United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan 1976.

⁵ Analizę przeprowadzono na podstawie szczegółowego rozpatrzenia próbek 17 planów regionalnych pochodzących z wymienionych w przypisie 1 krajów azjatyckich. W jej przeprowadzeniu pomagali przeważnie Współautorzy tych planów.

szą liczbę jednostek administracyjnych i z tej racji można by je nazwać planami makroregionalnymi.

Plany pięcioletnie natomiast odnoszą się z reguły do pojedynczych jednostek administracyjnych. Przykładowo można tu wymienić: plany rozwoju Północnego Mindanao lub Centralnego Luzonu na Filipinach na lata 1978-1982, Trzeci Pięcioletni Plan Rozwoju Regionu Nusa Tenggara Tîmur w Indonezji na lata 1979 - 1983, Szósty Plan Rozwoju Prowincji Yazd w Iranie na lata 1978 - 1982, Plan Okręgu Aurangabad w Stanie Maharasztra w Indiach na lata 1974/75 - 1978/79 oraz plan rozwoju prowincji Udonrtani w Tajlandii na lata 1974- 1977. Stanowią one przeważnie przykłady planów opracowanych dla wszystkich lub znacznej liczby analogicznych jednostek administracyjnych w danym kraju.

Oprócz przedstawionych wyżej dwóch typowych rodzajów planów regionalnych, w niektórych krajach azjatyckich sporządza się plany o charakterze specjalnym. Tak np. w Bangladeszu opracowano Kompleksowy Program Rozwoju Wsi (Sevajganj Integrated Rural Development Programme), w wielu stanach Indii obowiązują szczegółowe plany rozwoju obszarów szczepowych (Tribal Sub-Plans), a w Korei Południowej sporządzono plan rozwoju miast (Towns' Functionalization Plan). Już same nazwy planów wskazują, że nie są to plany regionalne w ścisłym znaczeniu tego słowa. Jednakże dotyczą one — i wiele im podobnych — istotnych dziedzin gospodarki regionalnej, wpływając w zasadniczy sposób na rozwój całych regionów.

Większość planów wymienionych w trzech grupach została wykonana w centralnych lub regionalnych organach planowania przy współpracy jednostek resortowych. Niektóre plany przygotowały samodzielnie takie jednostki jak, np. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Tajlandii, Dyrektorat Mieszkalnictwa, Budownictwa, Planowania i Rozwoju Miast w Indonezji⁶ lub Agencja do Spraw Kompleksowego Rozwoju Wsi w Bangladeszu. W kilku krajach plany regionalne zostały opracowane przy pomocy ekspertów zagranicznych. Ich udział był szczególnie duży w Malezji, Indonezji, Pakistanie i Sri Lance. Plany przygotowane przy minimalnym udziale planistów krajowych, a nawet całkowicie bez nich, stanowią często ciekawe i barwne dokumenty, lecz ich praktyczne znaczenie jest przeważnie niewielkie⁷. Plany te nie uwzględniają należycie realiów

⁶ Dyrektorat ten przygotował studium rozwoju Centralnej Jawy, a także plany rozwoju wielu innych obszarów wysp indonezyjskich, dzięki czemu zajmuje kluczową rolę w planowaniu regionalnym tego kraju.

⁷ Autor w swej pracy planistyczno-konsultacyjnej na Saharze spotykał kolorowe plany zagospodarowania nawet bardzo małych oaz wytyczające ich rozwój aż do 2000 roku, które zostały przygotowane przez znaną międzynarodową firmę planistyczną. Plany te były bezużyteczne jako narzędzia kierowania rozwojem tych oaz i całych regionów.

społeczno-politycznych danego obszaru i są odczuwane jako obce przez rodzimy aparat administracyjno-gospodarczy.

Większość regionalnych planów perspektywicznych opracowywanych w krajach, azjatyckich ma bardziej charakter prac studialnych, aniżeli obowiązujących dokumentów planistycznych. Za te ostatnie uważa się powszechnie dopiero pięcioletnie plany rozwoju regionalnego. Jeżeli te plany wywodzą się z planów perspektywicznych lub są z nimi powiązane, jak to ma miejsce na przykład na Filipinach, wówczas można im przypisać rolę instrumentu realizacji kierunków rozwoju i przebudowy struktury społeczno-gospodarczej, możliwych do osiągnięcia w kilku pięcioletnich etapach. Niestety, częściej plany pięcioletnie w Azji wytyczają dopiero ogólne kierunki rozwoju regionów, które potem trzeba konkretyzować w planach i budżetach rocznych.

Roczne plany rozwoju opracowuje się w większości analizowanych krajów azjatyckich. Mają one charakter instrumentów operacyjnego sterowania gospodarką oraz rozdziału środków i zasobów rozwojowych. Jednakże w Tajlandii, Sri Lance, Iraku, na Filipinach i w kilku innych krajach decydującą rolę w tej dziedzinie odgrywają roczne budżety. Roczne plany rozwoju oraz budżety opracowywane są w systemie resortowo-gałęziawym, rzadko uwzględniającym regionalny (horyzontalny) punkt widzenia. Dlatego też w krajach, o których tu mowa, istnieją poważne trudności we wcielaniu planów regionalnych w życie.

III. WDRAŻANIE PLANOWANIA REGIONALNEGO

Przez wdrażanie to rozumieć można wiele pociągnięć i zabiegów zmierzających do realizacji planów rozwoju regionalnego. Podstawowym zagadnieniem warunkującym dalsze kroki jest przede wszystkim przetłumaczenie postanowień tych planów na język planów wykonawczych i dostosowanie do tych ostatnich operacyjnego systemu rozdziału środków i zasobów. Ważną rolę w tym względzie powinny odegrać plany roczne i budżety. Ponieważ, jak wykazano wyżej, faktyczna rola tych ostatnich w krajach azjatyckich zostawia wiele do życzenia, uruchamia się w niektórych analizowanych krajach dodatkowe instrumenty operacyjnego kierowania rozwojem, rozdziału środków i identyfikacji niezbędnych projektów inwestycyjnych.

W Malezji na przykład czynione są starania, ażeby do tego celu wykorzystać działający w tym kraju jeszcze w latach sześćdziesiątych system ośrodków operacyjnych (Operation rooms), mający pierwotnie przede wszystkim znaczenie militarno-policyjne. W tym systemie dąży się do przygotowywania od najwyższego szczebla do najniższego, na terenie poszczególnych osad, bieżących planów rozwoju, zwanych „czerwonymi

książkami". W ramach tej samej struktury organizacyjnej winno przebiegać wykonawstwo i kontrola realizacji planów. W Indonezji natomiast uruchomiono system rozdziału środków finansowych dla najniższych jednostek administracji, aż do pojedynczych wiosek włącznie (IMPRES), za pomocą którego przydziela się środki na naprawę i budowę drobnych urzędzeń wiejskich. System ten w ostatnich latach rozszerzono na całe gminy, miasta i prowincje. W Sri Lance podobną rolę odgrywa tzw. „budżet zdecentralizowany”, w Iranie system wdrażania „specjalnych regionalnych projektów”, na których finansowanie rząd z góry wyznacza 10% ogólnego budżetu rozwojowego, a wreszcie w Indiach analogiczną funkcję spełniają wspomniane już subplany dla obszarów szczepowych i dla regionów górzystych (Hill Areas).

Dla krajów znajdujących się na relatywnie niskim szczeblu rozwoju, a w konsekwencji odczuwających ostry deficyt środków kapitałowych, równocześnie posiadających znaczne zasoby ludzkie, jest sprawą podstawową przyciąganie mieszkańców do realizacji programów rozwoju w postaci swego rodzaju „czynów społecznych”. Omawiane kraje azjatyckie czynią interesujące próby zaktywizowania mieszkańców w tym kierunku. W Bangladesz wspomniany już kompleksowy Program Rozwoju Wsi realizowany jest w znacznej mierze na zasadach własnego wkładu społeczności lokalnych. W ten sposób zbudowano w 1977 roku kanał irygacyjny Ulashi Jadhunahpur w okręgu Jessore, dzięki któremu stało się możliwe nawodnienie 18 tys. akrów dla potrzeb ok. 100 tys. mieszkańców tego okręgu. Pomyślne rezultaty osiąga się także na Filipinach w realizacji społecznego programu „zielonej rewolucji”, którego celem jest osiągnięcie samowystarczalności w zaopatrzeniu żywnościowym wsi i miast. Z różnymi skutkami realizują programy „czynów społecznych” również Indie, Indonezja (Gotong Royong), Korea Południowa (Saemaul Undong), Sri Lanka i inne.

Trzeba jednak stwierdzić, że ogólne rezultaty tych programów są niezadowalające. Istnieje wiele nieprawidłowości w realizacji „czynów społecznych”. Wśród nich, z punktu widzenia planistycznego, szczególnie istotne jest odgórne narzucanie projektów inwestycyjnych, a także słabe wiązanie programów własnego układu społeczeństwa z ogólnymi planami rozwoju regionalnego i mikroregionalnego. W tej sytuacji dochodzi nierzadko do marnowania tak bardzo potrzebnych środków inwestycyjnych oraz zasobów materiałowych i ludzkich.

O pomyślnym wdrożeniu planów regionalnych w krajach azjatyckich zadecyduje w znacznym stopniu poważne powiększenie liczby wykwalifikowanych planistów regionalnych, zdolnych do opracowywania realnych planów i umiejących pokierować ich realizacją. Obecna sytuacja w tym zakresie jest krytyczna⁸. I tak w Bangladesz ocenia się, że aktualne za-

⁸ Sytuację w zakresie potrzeb kadrowych i stanu szkolenia planistów regionalnych przedstawiono na podstawie odrębnej ankiety opracowanej przez autora przy

potrzebowanie na szczeblu krajowym, prowincjonalnym i okręgowym wynosi około 600 osób rocznie, a na szczeblu lokalnym (Thana) dodatkowo ok. 1000 osób. Tymczasem w szkoleniu organizowanym przez Ministerstwo Planowania przygotowuje się rocznie około 100 planistów. W Tajlandii szkoli się rocznie na specjalnym kursie planowania regionalnego przeciętnie 35 osób, podczas gdy zapotrzebowanie na planistów wynosi 300 - 350 osób na szczeblu prowincjonalnym i dodatkowo około 150 osób na szczeblu centralnym. W Indiach wdrożenie planowania regionalnego we wszystkich 395 okręgach kraju wymagać będzie przeszkolenia około 20 tys. osób, podczas gdy wszystkie ośrodki szkolenia w tym zakresie przygotowują zaledwie ułamek potrzebnej liczby⁹.

Niezbędne jest szkolenie planistów regionalnych w krajach azjatyckich zarówno na krótkich kursach doszkoleniowych (tzw. in — service — training), jak również na dłuższych szkoleniach zawodowych. Równocześnie konieczne jest zwiększenie liczby specjalistów kształconych na uniwersytetach i innych placówkach akademickich przy równoczesnym, lepszym dostosowaniu programów kształcenia do potrzeb życia gospodarczego w tych krajach. Wreszcie celowe wydaje się nasilenie pomocy międzynarodowej w akcji szkolenia planistów regionalnych w krajach azjatyckich. Polska mogłaby w tej akcji odegrać niepoślednią rolę.

REGIONAL PLANNING IN ASIATIC COUNTRIES. DIAGNOSIS OF PRESENT STATE AND FUTURE REQUIREMENTS

S u m m a r y

The article contains results of two questionnaires prepared by the author early in 1978 with the assistance of planners and planning institutions of several Asiatic countries on the state of regional planning and training requirements in this region of the world. In response to growing demand many countries in Asia have developed an extensive organizational infrastructure for regional planning. Within this framework various kinds of regional plans are being prepared, often with considerable assistance of foreign experts and institutions. Although interesting attempts are being made to implement regional plans a major weakness of regional planning in many Asiatic countries is its lack of implementational power. The countries of Asia urgently need substantially increased numbers of qualified regional planners in order to meet the growing demand and to overcome all major weaknesses of this kind of planning.

udziale wspomnianego już ośrodka w Nagoya w kwietniu 1978 r. Zebrano w niej materiał z 16 instytucji szkolenia i badań regionalnych oraz 10 innych jednostek z następujących krajów: Bangladesz, Indie, Irak, Iran, Korea Płd., Maleszja, Pakistan, Filipiny, Sri Lanka i Tajlandia.

⁹ Według Hari Mohan Mathur'a, podsekretarza w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, odpowiedzialnego za programy szkolenia pracowników państwowych w Indiach. Zob. jego referaty pt. Training in Support of Local and Intermediate Level Planning, Workshop on Improving the Methods of Planning for Comprehensive Regional Development, 16 maja — 12 czerwca 1978, Nagoya, Japonia.