

BOHDAN GRUCHMAN

PRZESTRZENNE ASPEKTY PLANOWANIA ROZWOJU W KRAJACH TRZECIEGO ŚWIATA *

W rozwiniętych gospodarczo krajach kapitalistycznych na ogół dość późno pojawiły się przesłanki regionalne w sformułowaniach ogólnokrajowej polityki gospodarczej. Przez dłuższy czas swego rozwoju kraje te nie wiązały sprawy ogólnego wzrostu z problemami konkretnych części swego terytorium¹. W krajach socjalistycznych zagadnienia rozwoju regionalnego wystąpiły w ramach ogólnokrajowych planów gospodarczych w szerszym stopniu dopiero po upływie pewnego etapu przyspieszonego wzrostu. W Polsce wprawdzie pierwsze koncepcje przestrzennego rozwoju całego kraju pojawiły się krótko po wyzwoleniu, jednakże pełniejsza realizacja przebudowy struktury przestrzennej stanęła na porządku dnia dopiero w drugiej połowie lat pięćdziesiątych i na początku lat sześćdziesiątych². Na podstawie doświadczenia historycznego naszego i innych można by sądzić, że okres przestawiania gospodarki na tory przyspieszonego wzrostu i sam etap intensywnego wzrostu nie sprzyjają rozwojowi regionalnemu. Dopiero osiągnięcie określonego poziomu dochodu narodowego pozwala na wydłużenie horyzontu czasowego zamierzeń rozwojowych, a tym samym na uwzględnienie w szerszym stopniu aspektów przestrzennych³.

A jak przedstawiają się sprawy określenia rozwoju regionalnego w ramach planowania i polityki wzrostu w krajach tzw. trzeciego świata? Czy praktyka krajów rozwiniętych znajduje tu swoje potwierdzenie? Jak wynika z danych Afrykańskiej Komisji Gospodarczej ONZ większość państw

* Artykuł opiera się głównie na doświadczeniach krajów Afryki i Bliskiego Wschodu.

¹ Por. J. Meyer, *Regional Economies: A Survey*, American Economic Review, marzec 1963.

² Zarys rozwoju tego planowania daje J. Zaremba, *Planowanie regionalne w Polsce*, w: *Planowanie regionalne — materiały*, nr 2, Warszawa 1961.

³ Por. K. Secomski (red.), *Teoretyczne problemy rozmieszczenia sił wytwórczych*, Warszawa 1965.

tęgo kontynentu posiada mniej lub bardziej precyzyjne plany gospodarcze na okres kilku lat⁴. Podobnie jest w innych częściach naszego globu⁵. Wieloletnie planowanie gospodarcze stało się powszechną praktyką wśród państw trzeciego świata. Państwa te upatrują w planie narzędzie, za pomocą którego można zmobilizować siły i środki dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Okoliczności tej nie zmienia w niczym fakt, że plany gospodarcze tych państw są na bardzo różnym poziomie co do swej jakości, stopnia szczegółowości, dyrektywności, no i jak się później często okazuje — realności. W żadnym przypadku nie są to plany rozwoju gospodarczego, jakie zna praktyka państw socjalistycznych.

Planów gospodarczych w trzecim świecie określają przeważnie kierunki rozwoju podstawowych gałęzi produkcji, zajmują się potrzebami w zakresie infrastruktury gospodarczej oraz rozpatrują zasadnicze dla kraju sprawy pozyskania środków inwestycyjnych oraz zagadnienia stabilizacji gospodarczej i stosunków wymiany z zagranicą. Tak sformułowane plany są wszakże z reguły apstrzeczne, tj. brak im odniesienia do poszczególnych części kraju. W tym upatruje się jedną z głównych ich słabości i ważną przyczynę niskiego stopnia ich realizacji⁶.

Wśród planów gospodarczych krajów rozwijających się można niekiedy spotkać takie, które poświęcają nieco miejsca sprawom rozwoju w układzie przestrzennym, są to jednak przypadki wyjątkowe. W dodatku nierzadko plany, o których tu mowa, zawierają tylko ogólne deklaracje o celach, jakie będą przyświecać władzom w realizacji polityki regionalnego rozwoju. Deklaracje te nie są podbudowane konkretnymi zamierzeniami planowymi zaadresowanymi do poszczególnych części kraju. Szerzej rozbudowanemu przekrojowi branżowemu brak odpowiednika w postaci rozwiniętego przekroju regionalnego. Takie ujęcie problemu spotykamy np. w pierwszym planie pięcioletniego rozwoju Libii (1963 - 1968), w dokumentach planistycznych Nigeru, Sudanu lub Gwinei⁷. W istocie rzeczy można więc i te plany określić jako apstrzeczne, podobnie jak i te, które nie zawierają żadnych wzmianek o rozwoju regionalnym. Można by zatem dopatrywać się analogii takiego stanu rzeczy w krajach trzeciego świata ze wspomnianą na wstępie prawidłowością polityki ekonomicznej

⁴ Por. *Bibliography, Economic and Social Development Plans of African Countries*. Afrykańska Flomisja Gospodarcza ONZ, Addis Abeba, V 1968.

⁵ Por. M. Datta-Chaudhuri, and L. Lefebvre, *A Short Summary of Regional Development in Southeast Asia: Experiences and Prospects*. Instytut Rozwoju Społecznego ONZ, Genewa 1968; *Regional (Subnational) Planning and Development in Selected Countries in the Middle East: Experiences and Prospects* (Preliminary Draft Prepared by UNESOB for the UN Research Institute on Social Development), UNESOB, Bejrut 1969.

⁶ Na ten mankament zwróciła szczególną uwagę Druga Konferencja Planistów Afryki. Por. materiały sprawozdawcze tej konferencji opublikowane przez Afrykańską Komisję Gospodarczą ONZ, Addis Abeba 1968.

⁷ Por. R. von Gersdorf f, *Regional Development : Experiences and Prospects* (Preliminary Report on Africa), Instytut Rozwoju Społecznego ONZ, Genewa 1968.

i planowania dzisiejszych państw rozwiniętych. W aktualnie obowiązujących i opracowywanych planach rozwoju młodych państw Afryki i Azji, kreślących kierunki polityki gospodarczej na okres trzech, pięciu lub siedmiu lat, nie uwzględnia się aspektów przestrzennych albo też ujmuje się je w sposób marginesowy.

W niektórych krajach trzeciego świata opracowuje się specjalne plany rozwoju regionalnego określonej części terytorium. Jest to przeważnie obszar, na którym prowadzi się lub projektuje na przyszłość poważniejsze zamierzenia inwestycyjne. Mamy więc plan rozwoju regionu tamy Asuańskiej, obszaru Górnej Wolty, doliny Eufratu, regionu nad dolnym Indusem lub północno-wschodniej części Brazylii. Centralne dla danego obszaru zagadnienie inwestycyjne wymaga rozpatrzenia w szerszym kontekście regionalnym: na tle problematyki środowiska geograficznego, stanu i perspektyw demograficznych oraz potrzeb w zakresie infrastruktury gospodarczej i społecznej (sieć osiedleńcza, urządzenia komunikacyjne, szkolnictwo, służba zdrowia itp.). Przez opracowanie takiego planu próbuje się skoordynować rozwój wszystkich dziedzin gospodarczych danego regionu w kierunku najbardziej pożądanym z punktu widzenia inwestycji przewodniej. Trzeba tu jednak od razu zaznaczyć, że dotychczasowe doświadczenia w realizacji znacznej części takich planów nie napawają otuchą⁸.

Najistotniejszą wadą takich planów jest to, że nie są one należycie powiązane z istniejącą aktualnie w danym kraju ogólną sytuacją gospodarczą, celami polityki ekonomicznej i ogólnonarodowymi planami rozwoju. Skądinąd słuszne założenia regionalnych planów nie posiadają dostatecznego zabezpieczenia kapitałowego na realizację kompleksu inwestycji niezbędnych, ażeby przewodni projekt przyniósł pełny efekt. Powodzenie przedsięwzięcia zależy w dużym stopniu od podjęcia określonych kroków, również w innych regionach kraju, i to nawet w takich państwach, w których region, będący przedmiotem planu, jest pozornie całkowicie samodzielny i pozbawiony silniejszych więzów z resztą terytorium. Szczególnie wyraźnie występuje ta zależność w dwóch dziedzinach: w zakresie zapewnienia danemu wykwalifikowanej siły roboczej, której nie jest on w stanie wygospodarować z własnych zasobów oraz w zakresie rynków zbytu na wyroby rozwijanego regionu⁹.

Tu i ówdzie podejmuje się próby wyjścia z impasu przez opracowywanie studiów i długofalowych programów przestrzennego rozwoju całego terytorium danego kraju. Takie programy przygotowane zostały np.

⁸ Por. UN Economic and Social Office, Beirut: *Regional Planning and Development in Selected Countries in the Middle East*, Beirut 1969.

⁹ Bardzo dobrym przykładem w tej dziedzinie może być problematyka rozwoju gospodarczego Fezzanu, Saharyjskiej części Libii. Por. B. Gruchman (red.). *The Economy of the Southern Regions. The Present State and Prospects for Future Development*. Ministry of Planning and Development, Libya 1968.

w Ghanie na lata 1963-1970. Studium przestrzennego rozwoju wszystkich części kraju posiada także od niedawna Jordania. W Kongo Brazzaville opracowuje się kolejno analizy możliwości rozwojowych poszczególnych części kraju, pokrywając nimi całe państwo. Takie i tym podobne opracowania planistyczne stanowią niewątpliwie duży postęp w stosunku do poprzednio omówionej grupy planów jednego regionu. Kładzie się w nich nacisk na rozpoznanie środowiska geograficznego w szerszym przestrzennie zakresie, aniżeli w poprzednio wspomnianej grupie planów indywidualnych regionów. Rozpatruje się braki i celowe kierunki rozbudowy układów komunikacyjnych oraz głębiej sięga do podstaw kształtowania układów osiedleńczych. Dużo miejsca w takich opracowaniach zajmuje analiza potencjału demograficznego każdego regionu oraz trendów migracyjnych ludności pomiędzy poszczególnymi regionami.

Już z wyliczenia powyższych zagadnień wynika, że takie studia planistyczne, obejmujące wszystkie części składowe danego kraju w ich wzajemnym powiązaniu i uwarunkowaniu, stanowić mogą dobrą podstawę dla wytyczania racjonalnych kierunków rozwoju gospodarki danego państwa w jej wymiarze przestrzennym. Niestety i one posiadają poważną wadę. Nie są organicznie powiązane z wieloletnimi planami dotyczącymi całej gospodarki. Są to opracowania o charakterze studialnym nie nadające się do bezpośredniego wykorzystania jako instrumenty polityki gospodarczej. Brak mechanizmu planistycznego, który by wiązał te studia długofalowe z planami wieloletnimi i transponował ustalenia jednych do drugich.

II

Wydaje się, że istnieją ważne okoliczności, z powodu których nie można spokojnie przejść do porządku dziennego nad istniejącym stanem rzeczy w dziedzinie planowania regionalnego w krajach trzeciego świata. Można przytoczyć zasadnicze argumenty, dla których doświadczenia historyczne państw rozwiniętych nie powinny tu mieć zastosowania i przestrzenne aspekty rozwoju powinny od początku być uwzględnione w planach gospodarczych¹⁰. Okoliczności te i argumenty wywodzą się ze specyficznej dla krajów rozwijających się sytuacji i potrzeb w zakresie gospodarowania czynnikiem ludzkim, infrastruktury gospodarczej i społecznej oraz industrializacji w warunkach ograniczonej podaży kapitału. Niezależnie od tego, za takim podejściem przemawia szereg przyczyn natury politycznej, społecznej i organizacyjnej. W konkretnych warun-

¹⁰ Oczywiście chodzi tu tylko o sam moment wprowadzenia planowania regionalnego do praktyki państw rozwijających się. Już w trakcie planowania regionalnego celowe jest wykorzystanie wielu doświadczeń państw rozwiniętych gospodarczo. Por. A. Kukliński, *Criteria for Location of Industrial Plants (Changes and Prospects)* Europejska Komisja Gospodarcza ONZ, New York 1967.

kach danego kraju wymienione tu aspekty noszą różny ciężar gatunkowy, stąd trudno je uszeregować według jakiegoś priorytetu i przydać im określoną wagę. Najczęściej mamy do czynienia ze splotem szeregu przesłanek powodujących, że ujęcie regionalne rozwoju danego kraju staje się sprawą bardzo palącą i potrzebną. Mając na uwadze niemożliwość ogólnego ustalenia, które z wyżej wymienionych przesłanek są ważniejsze od drugih, omówimy pokrótce każdą z nich z osobna.

Odpowiednie gospodarowanie czynnikiem ludzkim ma zawsze duży wpływ na tempo rozwoju gospodarczego kraju. Dlatego też siła robocza i jej wydajność to istotne składniki wielu modeli wzrostu i elementy składowe strategii rozwojowej stosowanej szeroko w praktyce gospodarczej. W krajach rozwijających się problem siły roboczej wydaje się występować znacznie ostrzej, aniżeli miało to miejsce w krajach dzisiaj rozwiniętych, na ich analogicznym etapie rozwoju¹¹. Wynika to z jednej strony z większego natężenia podaży, a z drugiej z konieczności jak najpełniejszego wprężenia tego czynnika wzrostu do przyspieszenia tempa rozwojowego. Czynniki ten jest w znacznej mierze zdeterminowany przestrzennie. Kształtuje go splot różnych zjawisk społecznych, gospodarczych i obyczajowych, składających się na specyfikę regionalnych rynków pracy. Dotyczy to zwłaszcza rynków siły roboczej niewykwalifikowanej, w stosunku do której przyjmuje się powszechnie, że cechuje ją nadwyżka podaży nad popytem. Zjawisko to, tam gdzie ono występuje, ma za główną przyczynę przeludnienie sektora rolniczego, które jest zjawiskiem względnym odniesionym do poziomu produkcji tego sektora. Otóż poziom tej produkcji w krajach trzeciego świata jest tak znacznie zdeterminowany warunkami naturalnymi (różne stosunki glebowe, wodne itp.), a więc zróżnicowany przestrzennie, że w konsekwencji również poziom przeludnienia jest bardzo niejednorodny i wykazuje często znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi regionami. Zróżnicowana przestrzennie musi też być polityka stopniowego przenoszenia nadwyżek siły roboczej z rolnictwa do innych dziedzin gospodarki. Wymaga to celowego tworzenia w regionach ośrodków zapotrzebowania na siłę roboczą, które by ściągały nadwyżki regionu w tym zakresie i zapobiegały chaotycznemu odpływowi siły roboczej do stolicy kraju. Przy zdecydowanej przewadze regionów nadwyżkowych, w praktyce krajów rozwijających się występują również regiony, które nawet w zakresie siły roboczej niewykwalifikowanej wykazują deficyt. Są to przeważnie obszary o dużej koncentracji projektów inwestycyjnych lub niektóre dynamicznie rozwijające się obszary metropolitalne¹².

¹¹ Por. J. Nowicki, *Zatrudnienie a wzrost gospodarczy krajów ekonomicznie nierozwiniętych*, w: *Teorie wzrostu ekonomicznego a współczesny kapitalizm*, pod red. J. Zawadzkiego i A. Łukaszewicza, Warszawa 1962.

¹² Por. np. B. Gruchman, *The Spatial Structure of the Libyan Economy. Present State and Strategy for Further Development*. Ministry of Planning and Development, Tripoli 1968.

W zakresie rozpatrywanej kategorii siły roboczej nie ma więc jednego ogólnonarodowego rynku pracy, istnieje natomiast szereg regionalnych rynków ze specyficznymi dla każdego z nich stosunkami podaży i popytu. Niedobory na jednych, a nadwyżki na drugich nie muszą się bynajmniej bilansować i dlatego każdy z rynków wymaga odrębnego podejścia. Tymczasem we wielu planach rozwoju gospodarczego krajów trzeciego świata zakłada się, że nie ma pomiędzy nimi różnic lub też że stopień mobilności niewykwalifikowanej siły roboczej jest tak wysoki, iż zniweluje w szybkim tempie ewentualne różnice powstałe w wyniku różnego tempa przemian w poszczególnych regionach. Co do tej ostatniej kwestii, to można przytoczyć okoliczności, które przemawiałyby za tym, że mobilność siły roboczej w krajach rozwijających się jest istotnie wysoka. Dowodzi tego szybkie pęcznienie większych miast na skutek fali napływu ludności z bliższego i dalszego przeludnionego zaplecza rolniczego oraz istnienie w wielu krajach dużego odłamu ludności koczującej, która z istoty rzeczy jest bardzo ruchliwa. Z drugiej strony stosunkowo wysoki stopień zamknięcia gospodarki szeregu regionów, związany z jej niskim poziomem lub też ze specyficznym położeniem geograficznym, oraz niski poziom powiązań komunikacyjnych między regionami, także bardzo jeszcze silne więzy plemienne w rozpatrywanej kategorii krajów — wpływają na ograniczenie ruchów ludności między regionami. Trzeba zatem przeprowadzić konkretne badania co do stopnia ruchliwości mieszkańców danego kraju oraz co do możliwości wyrównywania różnic w podaży i popycie na regionalnych rynkach pracy. Dopiero na podstawie wyników takich badań można przyjąć określone założenia do planu gospodarczego i realizowanej na jego podstawie polityki rozwoju¹³.

Odmienne przedstawia się sprawa siły roboczej wykwalifikowanej. Tutaj założenie istnienia jednego rynku pracy dla całego kraju rozwijającego się jest na ogół bliższe istniejącemu stanowi rzeczy. Panuje na nim duży niedobór pokrywany doraźnie przez zatrudnienie sił wykwalifikowanych z krajów, posiadających w tej dziedzinie absolutny lub relatywny nadmiar¹⁴. Jednakże i tu konieczne jest zróżnicowane podejście regionalne. Deficyt sił wykwalifikowanych jest stosunkowo najmniejszy w stolicy kraju lub innych większych ośrodkach gospodarczych. Występuje on natomiast w szczególnie ostrej formie na prowincji, a zwłaszcza w regionach oddalonych od centralnych ośrodków życia gospodarczego. Jeżeli nie

¹³ Bardzo interesujące modelowe ujęcie rozwoju gospodarki libijskiej przygotował B. Higgins i J. Royer, *Economic Development with Unlimited Supplies of Capital: the Libyan Case*, *The Libyan Economic and Business Review*, Vol. III, No 2, 1967. Ujęcie to jest wszakże dobrą ilustracją pominięcia regionalnych różnic w stosunkach podaży i popytu na siłę roboczą, co w warunkach Libii ma zasadniczy wpływ na dynamikę rozwoju.

¹⁴ O relatywnym nadmiarze można np. mówić w stosunku do Pakistanu i Indii, których eksperci pracują w wielu krajach trzeciego świata mimo, że z pewnością we własnym kraju byłiby nie mniej potrzebni.

podejście się kroków zmierzających do stworzenia na tych terenach szkolnictwa zawodowego, to dysproporcje w nasyceniu kraju w wykwalifikowaną siłę roboczą ulegną dalszemu zaostreniu, wpływając ujemnie na tempo rozwoju całej gospodarki. Trzeba więc od początku realizować planową politykę tworzenia w poszczególnych regionach strategicznie rozlokowanych ośrodków w których z jednej strony skupiałaby się kadra fachowa, jaka w tej chwili stoi do dyspozycji, a z drugiej — kształciłyby się nowe zastępy sił wykwalifikowanych tak bardzo potrzebnych poszczególnym regionom.

Kraje trzeciego świata odznaczają się bardzo niskim poziomem infrastruktury gospodarczej i społecznej. Jakikolwiek przyspieszenie tempa ich wzrostu nie jest możliwe bez uprzedniego, a co najmniej równoczesnego z produkcją, rozwoju takich urządzeń infrastrukturalnych jak drogi, porty z całym zapleczem, sieć telekomunikacyjna lub wodna, urządzenia irygacyjne itp.¹⁵ Taka infrastruktura powstała w krajach dzisiaj rozwiniętych stopniowo, przez kilkadziesiąt lat. Tymczasem w krajach rozwijających się występuje potrzeba wybudowania jej w możliwie najkrótszym okresie czasu, ażeby można było zrealizować szereg inwestycji produkcyjnych i wpłynąć katalizująco na rozwój całej gospodarki krajowej. Znane cechy bryłowości i niepodzielności urządzeń, o których tu mowa, oznaczają bardzo duże wydatki inwestycyjne dla państwa zazwyczaj uboższego w kapitały¹⁶. Z tego względu niezbędna jest koncentracja wysiłku na najbardziej potrzebnych na danym etapie urządzeniach infrastrukturalnych oraz ich realizacja wyłącznie w najbardziej koniecznej skali. Trzeba je projektować w ten sposób, by przynosiły maksymalny efekt usługowy w jak najkrótszym okresie. Infrastruktura gospodarcza ma służyć określonym dziedzinom produkcji i obsługiwać mieszkańców kraju. Zapotrzebowanie na jej świadczenia jest silnie zróżnicowane przestrzennie, stąd również budowa urządzeń infrastrukturalnych nie może nie być ujmowana w kontekście regionalnym, jeżeli ma być realizowana w racjonalny i jak najoszczędniejszy sposób.

Do infrastruktury społecznej zwykło się zaliczać takie dziedziny jak oświata, służbę zdrowia, kulturę. Z nimi wiąże się ściśle sprawa rozwoju sieci osiedleńczej. Potrzeby krajów rozwijających się są w tych dziedzinach równie duże jak w infrastrukturze gospodarczej. Z wielu względów zaspokojenie wielu potrzeb w tych dziedzinach nie może być odkładane na późniejsze etapy rozwoju, kiedy to wyższy poziom dochodu narodowego uczyniłby rozbudowę wspomnianych dziedzin strawniejszą dla całej

¹⁵ Na ten temat istnieje bardzo obszerna literatura. Por. m. in. P. A. Rosenstein-Rodan, *Notes on the Theory of the Big Push*. W pracy zbiorowej H. S. Ellis (red.), *Economic Development for Latin America*, New York 1961, lub A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven — London 1963.

¹⁶ Sytuacja takich państw naftowych jak Kuwejt, Arabia Saudyjska, Wenezuela, a ostatnio Libia należy pod tym względem do wyjątków.

gospodarki. Ażeby i na tym polu nie marnować środków — chodzi tu również o kapitałochłonne inwestycje — trzeba od samego początku posiadać koncepcję rozwoju infrastruktury społecznej i osiedleńczej i konsekwentnie wcielać ją w życie w kolejnych wieloletnich planach gospodarczych. I znowu dochodzimy do stwierdzenia konieczności rozpatrywania rozwoju omawianych dziedzin w układzie przestrzennym. Takie podejście jest w tym zakresie może najbardziej oczywiste i najmniej negowane. Układ osiedleńczy wyrasta na gruncie regionalnym, a funkcje usługowe infrastruktury społecznej są z tym układem integralnie powiązane. W praktyce jednak ujmuje się te zagadnienia odrębnie, nie wiążąc ich ściśle z bieżącymi planami gospodarczymi.

W konkluzji można zatem stwierdzić, że konieczność szybkiego rozwinięcia infrastruktury gospodarczej i społecznej narzuca krajom trzeciego świata szczególną potrzebę ujmowania planowania tego zagadnienia w wymiarze przestrzennym. Powinno to mieć miejsce już od najwcześniejszych etapów rozwoju, ażeby uniknąć później dodatkowych kosztów na przebudowę całego układu, tak by służył nowoczesnej gospodarce. Trzeba zatem już w wieloletnich planach gospodarczych państw rozwijających się znaleźć miejsce na uwzględnienie infrastruktury w aspekcie przestrzennym, w stopniu, na jaki zasługuje z uwagi na swą rolę w procesie rozwoju.

Industrializacja znajduje się na poczesnym miejscu wśród kierunków rozwojowych, na które kładzie się nacisk w krajach trzeciego świata. Nie jest to jedyny kierunek, jaki można im zalecić, ale niewątpliwie każdy z krajów rozwijających się musi kierunek ten wziąć pod uwagę w mniejszym lub większym zakresie, jeżeli chce osiągnąć szybsze tempo wzrostu. Realizacja planów industrializacyjnych napotyka w krajach rozwijających się na zasadnicze trudności. Przychodzi je realizować w warunkach słabo rozwiniętej infrastruktury, dużych braków w dziedzinie wykwalifikowanej siły roboczej, ograniczonego wewnętrznego rynku zbytu, no i co najważniejsze, przy szczupłych na ogół zasobach kapitałowych. Stąd też gałęziowe kierunki planu rozwoju muszą być wnikliwie przeanalizowane, a koncepcje lokalizacyjne nowych zakładów dogłębnie rozpatrzone. Dla nowych przedsięwzięć bazujących na ubikwitetach, celowe jest skupienie większej liczby zakładów w ściśle określonych, miejscach. Takie postępowanie stwarza możliwość uzyskania tzw. korzyści aglomeracji, dzięki którym można szybciej przezwyciężyć początkowe trudności rozwoju i zaoszczędzić przy tym spore koszty inwestycyjne w związku z realizacją wspólnych inwestycji infrastrukturalnych, a także obniżyć koszty operatywne¹⁷. Zagadnienie polega więc na tym, by w kraju rozwijającym się wybrać pewną liczbę ośrodków, w których szanse uzyskania

¹⁷ Tym zagadnieniom poświęca się wiele uwagi w literaturze. Jej obszerny wybór cytowany jest w pracy autora pt. *Czynniki aglomeracji i deglomeracji przemysłu w gospodarce socjalistycznej*, KPZK PAN, Studia, tom XVIII, Warszawa 1967.

omawianych korzyści zewnętrznych są największe i usilnie zabiegać o rozwój w nich określonego kompleksu wytwórczości przemysłowej¹⁸. Kryteria wyboru muszą uwzględniać rozmieszczenie tych ośrodków w taki sposób, by oddziaływały one dodatnio na rozwój otaczających je obszarów i stanowiły ośrodki skupienia nadwyżek siły roboczej swego zaplecza. Innymi słowy chodzi tu o wybór strategicznie, z punktu widzenia polityki rozwoju, rozmieszczonych centrów promieniowania rozwojowego, które są dobrze znane teorii rozwoju regionalnego i stosowane już w praktyce niektórych krajów¹⁹. Jak z tego widać sprawa rozwoju przemysłu w krajach trzeciego świata ma szereg uwarunkowań i skutków regionalnych, bez uwzględnienia których niemożliwe byłoby racjonalne i szybkie realizowanie uprzemysłowienia. Zjawisk tych nie można pozostawić poza aktualnym planem wieloletnim lub odkładać na późniejsze etapy, ponieważ właśnie za pośrednictwem konkretnych postanowień planowych możliwa jest realizacja prawidłowej kompleksowej polityki w tym zakresie.

Niezależnie od wyżej poruszonych przesłanek uzasadniających uwzględnienie aspektów przestrzennych w wieloletnich planach gospodarczych, jakie zna obecna polityka państw trzeciego świata, istnieje jeszcze szereg dalszych o charakterze politycznym, ustrojowym i społecznym, które w konkretnej sytuacji mogą wysuwać się na poczesne miejsce wśród argumentów przemawiających za takim rozwiązaniem wieloletnich planów. Państwa trzeciego świata to bardzo często organizmy gospodarcze bardzo młode o niskim stopniu integracji ekonomicznej. Ujęcie regionalne w planach rozwojowych może przyspieszyć tę integrację przez odpowiednie wytyczenie regionom kierunków specjalizacji produkcyjnej z jednej strony, a z drugiej przez rozwijanie tych wszystkich urządzeń infrastrukturalnych, które ułatwiają międzyregionalną wymianę dóbr i usług. Może ono także dostarczyć uzasadnienia dla rozsądnej autonomii gospodarki regionalnej w ramach ogólnokrajowej polityki rozwoju, która to autonomia może mieć duży wpływ na przebieg realizacji samego planu.

III

Dotychczasowe uwagi wydają się dostatecznie mocno wskazywać na niezbędność ujęć regionalnych w planach gospodarczych państw rozwijających się, pozwalają również sformułować wymogi, jakim muszą te

¹⁸ Por. w tej sprawie A. Probst, *Industrial and Territorial Productive Complexes in the USSR*, referat na seminarium ONZ w sprawie roli kompleksów przemysłowych w rozwoju gospodarczym. Taszkient 1964.

¹⁹ Wszeczhronne ujęcie teoretyczne problemu zawiera praca zbiorowa pod red. J. Boudevilla, *L'espace et les pôles de croissance*, Paris 1968. Ciekawy przykład stosowania koncepcji ośrodków rozwoju w praktyce zawiera praca J. Friedmana, *Regional Development Policy. A Case Study of Venezuela*, 1966.

ujęcia odpowiadać, by mogły należycie spełniać pokładane w nich nadzieje. Pierwszym zasadniczym wymogiem jest potrzeba ujmowania tego planowania jako integralnej części planowania ogólnokrajowego. Nie może ono istnieć i rozwijać się oddzielnie, niejako obok ujmowania rozwoju kraju w kilkuletnich planach gospodarczych. Jedynie całkowite wtopienie planowania regionalnego w planowanie ogólnokrajowe może przynieść efekty, jakich się od niego spodziewamy. To scalenie musi doprowadzić do podobnego ujęcia, jakie cechuje plany branżowe jako części składowe planów ogólnych²⁰. Postulat ten pociąga za sobą określone konsekwencje odnośnie do metodyki i trybu sporządzania planów.

Planowanie regionalne, scalone z ogólnokrajowym, nie może wszakże zatracić odrębnych cech i pozbyć się swych specyficznych zadań i funkcji. Te ostatnie nie mogą być spełnione zastępczo przez planowanie branżowe. W szczególności nie zastąpi planowania regionalnego szersze ujmowanie aspektów przestrzennych przy opracowywaniu planów rozwoju np. rolnictwa, przemysłu lub służby zdrowia. Jakkolwiek przestrzenne przekroje odcinków branżowych są bardzo cennym pogłębieniem całego planowania, to jednak nie są one w stanie zastąpić ustaleń planistycznych ujmowanych na szerszej regionalnej podstawie²¹. Jedynie bowiem w ten ostatni sposób uchwyci się wszystkie korzyści i niekorzyści wynikające z umiejscowienia w jednym miejscu lub regionie określonego zestawu urzędów różnych dziedzin. Tylko w ramach regionalnych możliwa jest koordynacja zamierzeń gospodarczych z zasobami siły roboczej i ustalenie, w ramach tych pierwszych, priorytetów z punktu widzenia najpilniejszych potrzeb regionów²². Ta specyfika ujmowania zagadnień gospodarczych w skali regionalnej uzasadnia postulat, by planowanie regionalne spełniało aktywną rolę w całym systemie planowania, a zwłaszcza w odniesieniu do planowania branżowego. Oznacza to, iż planowanie regionalne powinno występować z własnymi propozycjami rozwojowymi do tego ostatniego, a nie wyczekiwać biernie, aż w ramach planowania branżowego ustalone zostaną i przyjęte zadania, które w ramach regionalnych należy tylko skoordynować. Przyznając planowaniu regionalnemu rolę

²⁰ Chodzi tu o podobne potraktowanie obu rodzajów planów, z jakim ujmuje je K. Porwit w ramach planowania perspektywicznego. Por. jego pracę: *Metody planowania długookresowego*, KPZK PAN, Studia, Tom XXVIII, Warszawa 1969, por. także L. B. M. Mennes, J. Tinbergen i J. G. Waardenburg, *The Element of Space in Development Planning*, Amsterdam 1969.

²¹ Można je traktować jako pierwszy etap rozwijania ujęć przestrzennych w ramach ogólnego planowania. Tak widzieli te sprawy planiści krajów Bliskiego Wschodu na seminarium w sprawie planowania regionalnego w maju 1969 r. w Beirucie. Por. *Workshop on Regional Planning and Development in the Middle East. Final Report*, UNESOB 1969, Beirut.

²² Priorytet w zaspokojeniu potrzeb ustalony na szczeblu centralnym nie musi się bowiem pokrywać z priorytetem, jaki wynika z konkretnej sytuacji regionu. Dotyczy to zwłaszcza wszelkich potrzeb o charakterze usługowym.

równorzędną do planowania branżowego, nieuniknione jest powstawanie między nimi konfliktów. Rozwiązanie ewentualnych sprzeczności powinno każdorazowo następować po uwzględnieniu wszystkich okoliczności natury ekonomicznej i pozaekonomicznej, a zatem nie można przesądzać z góry o przyznaniu ujęciu branżowemu większej wagi niż ujęciu regionalnemu²³.

Kolejnym wymogiem, jaki trzeba postawić ujęciu regionalnemu, w ramach ogólnokrajowego planu gospodarczego państwa rozwijającego się, jest to, by obejmowało ono całe terytorium kraju. Jak już wspomniano na wstępie, w nielicznych państwach trzeciego świata istnieją studia planistyczne obejmujące swym zasięgiem wszystkie regiony. Tutaj wszakże chodzi o to, by uwzględniać wszystkie obszary w obowiązującym planie gospodarczym ustalającym strategię rozwojową na okres kilku lat. Przeciwnie tak sformułowanemu postulatowi można podnieść zastrzeżenie, że nie należy zajmować się wszystkimi regionami kraju, a tylko skoncentrować uwagę na wybranych kilku lub nawet jednym regionie, gdzie można najniższym kosztem osiągnąć najszybszy przyrost dochodu narodowego²⁴. Jak się wydaje, takie ujęcie zagadnienia polega na pewnym nieporozumieniu. Postulat o objęciu planem wszystkich regionów wcale nie jest sprzeczny z tym, by tempo rozwoju jednych nie mogło być wyznaczone na wyższym poziomie od tempa drugich, skoro tylko okoliczności to uzasadniają. Za planowaniem rozwoju wszystkich regionów jednocześnie przemawiają w krajach trzeciego świata istotne momenty. W związku z zacofaniem gospodarki międzyregionalne reakcje mnożnikowe nie posiadają tu takiego zasięgu i natężenia jak w krajach rozwiniętych, z drugiej strony niezbędne jest optymalne wykorzystanie potencjału rozwojowego każdego regionu, by złagodzić występujące w gospodarce i dochodach ludności dysproporcje międzyregionalne i zahamować gwałtowny napływ ludności do największego ośrodka. Pilna potrzeba budowy infrastruktury gospodarczej, która w wielu dziedzinach nosi charakter międzyregionalny, również przemawia za objęciem planem wszystkich regionów. Do tych momentów o charakterze ekonomicznym dochodzą argumenty natury politycznej, plemiennej lub społecznej, które w państwach rozwijających się muszą być brane pod uwagę w znacznie szerszym stopniu aniżeli w krajach o wysokim poziomie gospodarki.

Opracowywanie przekrojów regionalnych w ramach planowania gospodarczego na okresy kilkuletnie musi być dostosowane do tego ostatniego pod względem metodyki i trybu. Trudno w tej dziedzinie proponować rozwiązania, które byłyby odpowiednie dla wszystkich krajów trzeciego

²³ Sprawę konfliktu ujęcia branżowego i regionalnego przedstawił autor szerzej w artykule: *Les dimensions spatiales et structurelles du développement polonais*, w: *Économies et sociétés*, Cahiers de l'Institut de Science Économique Appliquée, t. III, nr 1, 1969.

²⁴ Tego zdania jest między innymi J. Friedman, op. cit.

świata. Sytuacja na tym odcinku będzie się kształtować odmiennie, zależnie od przyjętego zakresu planowania gospodarczego oraz od możliwości istniejącego aparatu planistycznego. Można wszakże poczynić kilka ogólnych uwag w tej materii. Wydaje się, że przekroje regionalne ogólnego planu gospodarczego powinny być przygotowywane w dwóch etapach: Pierwszy byłby poświęcony identyfikacji projektów inwestycyjnych, drugi miałby na celu selekcję zidentyfikowanych projektów przy współudziale poszczególnych gałęzi.

W pierwszym etapie, wyprzedzającym w czasie podjęcie właściwych prac nad kolejnym planem gospodarczym, niezbędne jest przeprowadzenie analizy istniejącego w regionach stanu gospodarczego²⁵. Równocześnie celowe jest w tym okresie wysunięcie wstępnej koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, powiązanej z analogiczną koncepcją dla całej gospodarki kraju. Ta ostatnia powinna być tak skonstruowana, by mogła być źródłem parametrów dla rozwoju regionalnego. Na tym etapie prac bardzo przydatne będą wszelkie opracowania studialne odnoszące się do problemów perspektywicznego rozwoju każdego regionu, o jakich była już mowa wyżej. Rezultatem wszystkich tych prac powinna być lista projektów inwestycyjnych niezbędnych dla realizacji przyjętej generalnej koncepcji rozwoju gospodarki kraju w układzie przestrzennym. W drugim etapie lista ta powinna zostać skonfrontowana z projektami zamierzeń inwestycyjnych i gospodarczych, jakie opracują resorty w ramach ich prac przygotowawczych do planu gospodarczego na następnych kilka lat. Dochodziłoby wówczas do swoistego przetargu, efektem którego byłaby jednolita uzgodniona lista projektów rozwojowych gotowa do włączenia do ogólnego planu. Oczywiście trudno przewidzieć, która strona zwycięży w takim przetargu. Należałoby w odniesieniu do każdego kraju pokusić się o ustalenie wymiennych kryteriów dla selekcji racjonalnych rozwiązań, jednakże trzeba pamiętać, że u podstaw wielu decyzji inwestycyjnych leżą nierzadko niewymierne racje pozaekonomiczne. Po odpowiednim zbilansowaniu całego planu i jego przyjęciu, zatwierdzona lista projektów inwestycyjnych i zadań gospodarczych stanowiłaby podstawę dla uszczegółowienia i ewentualnej korekty planów rozwoju regionalnego.

Zależnie od istniejącego w danym kraju ustroju władzy oraz od posiadanej kadry planistów, można metodykę opracowania planu rozwijać i udoskonalać. Możliwe jest tu zwłaszcza stopniowe wprowadzanie różnych metod optymalizacji rachunków planistycznych²⁶, co jednak uzależnione jest od znacznego zwiększenia zasobu informacji, jaki zazwyczaj

25 Przy powszechnie występującym braku dostatecznej informacji statystycznej i planistycznej na tym etapie, wskazane jest organizowanie wypraw zwiadowczych do poszczególnych regionów.

²⁶ Interesującą próbę takich rachunków zastosowano niedawno w Tanzanii. Por. R. von Gersdoff, op. cit.

stoi do dyspozycji planistów w krajach trzeciego świata. W wielu z nich brak nawet tak podstawowej dla planowania regionalnego wielkości, jak liczba mieszkańców poszczególnych regionów (lub jednostek administracyjnych im odpowiadających). Dlatego też podniesienie jakości prac planistycznych w krajach rozwijających się zależy w znacznym stopniu od postępu, jaki zostanie osiągnięty w dziedzinie informacji²⁷.

Wiele doświadczeń w tej dziedzinie mogą kraje rozwijające się adaptować z praktyki państw rozwiniętych. W interesującej nas dziedzinie na szczególną uwagę zasługują doświadczenia krajów europejskich, podsumowane niedawno na Europejskim Seminarium ONZ w sprawie statystyki regionalnej w Warszawie²⁸. Jak wiadomo statystyka regionalna jest w Europie dość znacznie rozbudowana²⁹. Dzięki temu jest ona w stanie wszechstronnie wywartościować i ocenić wagę poszczególnych mierników statystyczno-ekonomicznych dla planowania regionalnego i określić te z nich, które mają charakter mierników syntetycznych, a są jednocześnie względnie proste do opracowywania. Takie mierniki będą przydatne dla krajów rozwijających się. Drugą dziedziną, jaka stwarza pomyślnie perspektywy dla rozwoju statystyki regionalnej, są badania reprezentacyjne. Jak wykazało wspomniane seminarium, takie badania, przynosząc znaczne oszczędności sił i środków, mogą być z powodzeniem wykorzystane do opracowywania regionalnych modeli wzrostu.

REGIONAL DIMENSIONS OF DEVELOPMENT PLANNING IN COUNTRIES OF THE THIRD WORLD

Summary

Development planning is growing in popularity among countries of the third world. However, this kind of planning pays little attention to regional dimensions of growth. There is a striking similarity of the said situation in the third world with that existing in the developed countries in their earlier stages of growth. Yet, strong arguments speak in favour of a different approach in this respect. The labour market of the developing countries has distinct regional features, which call for a separate treatment of each region. The economic and social infrastructure, necessary as a base for any acceleration of growth, must be analyzed in a regional context in order to be expanded in an efficient way and in the most desired direction. Finally, the process of industrialization, which no developing country can afford to bypass on its path to higher income requires a locational policy of agglomeration.

²⁷ Nad tym zagadnieniem pracuje intensywnie Instytut Rozwoju Społecznego ONZ w Genewie. Por. T. Hermansen, *Information Systems for Regional Development Control (Framework for a Research Project)*, Genewa 1968 r.

²⁸ Por. materiały powielone tego seminarium opublikowane przez GUS, październik 1969.

²⁹ Polska znajduje się w tej dziedzinie bez wątpienia w czołówce światowej.

meration in order to generate external economics as means to overcome obstacles to faster development.

In order to play the required role regional planning must be integrated with national development planning and be treated as equal to sectoral planning. It should cover all regions and not only those which offer the best prospects of positively influencing the rate of growth. This does not necessarily mean that the growth rate of all regions should be equal. Two stages of work are proposed for regional planning within the framework of national development planning: one concerned with project identification and the other with project selection.