

ODRA I NADODRZE

ANDRZEJ PYSZKOWSKI

Główne problemy planu przestrzennego
zagospodarowania kraju

Opole 1985



INSTYTUT ŚLĄSKI W OPOLE

ANDRZEJ PYSZKOWSKI

GŁÓWNE PROBLEMY PLANU
PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Opole 1985

ODRA I NADODRZE

Kolegium Redakcyjne: przewodniczący - prof. dr hab. Janusz KROSZEL
członkowie: prof. dr hab. Seweryn GOŁOWIN, dr Stanisław MALARSKI,
mgr Jan MEISSNER, doc. dr inż. Stanisław ORLEWICZ,
mgr Andrzej PASIERBINSKI, prof. dr hab. Robert RAUZINSKI

Referat wygłoszony na konferencji naukowej "Forum Odrzańskie '84"
"Miejsce zasobów wodnych Odry i jej dopływów w planie perspekty-
wicznym Polski".

Konferencję zorganizował Instytut Śląski w Opolu w ramach Rzą-
dowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7 "Kształtowanie i wyko-
rzystanie zasobów wodnych", koordynowanego przez Instytut Meteo-
rologii i Gospodarki Wodnej w Warszawie w Kierunku O7 "Podstawy
kompleksowego zagospodarowania zasobów wodnych Odry", koordyno-
wanym przez Instytut Śląski - Instytut Naukowo-Badawczy w Opolu.
Konferencja odbyła się w Pokrzywniej 4-6 czerwca 1984 r.

Autor: mgr Andrzej PYSZKOWSKI

Dyrektor Zespołu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju
Komisji Planowania przy Radzie Ministrów - Warszawa

Nakład 300 egz. Objętość 2,2 ark. wyd., 2,0 ark. druk. Papier offset.
III kl. 90g. Powielarnia Instytutu Śląskiego w Opolu, ul. Piastowska 17,
zam. 27/84.

OD REDAKCJI

Instytut Śląski w Opolu jako koordynator kierunku badawczego w ramach Rządowego Programu Badawczo-Rozwojowego PR-7 organizuje doroczne konferencje naukowe poświęcone omówieniu wyników kolejnego etapu badań, ich koordynacji i wzajemnej wymiany doświadczeń. Jednym z celów jest też upowszechnienie wyników badań.

W 1984 roku celem konferencji, którą określa się jako "Forum Odrzańskie" były nie tylko zadania naukowe. "Forum" pomyślane było jako swoista forma konsultacji prac nad planem przestrzennego zagospodarowania kraju odnośnie tej części Polski, która jest przedmiotem badań w ramach Kierunku 07. Organizatorzy dążyli do stworzenia płaszczyzny wypowiedzi reprezentantom różnych dyscyplin naukowych na tematy wynikające z ich badań, a równocześnie ważne z punktu widzenia kształtowania koncepcji planu.

Równolegle organizatorom przyświecało dążenie do zapoznania badaczy ze stanem i problemami prac nad planem przestrzennego zagospodarowania kraju. Chodziło także o to, by można było odnieść prowadzone badania do szerszego kontekstu zagadnień całego kraju.

Konferencja odbywała się w okresie, w którym prace nad planem przestrzennego zagospodarowania kraju znajdowały się we wstępnej fazie. Z tym większą wdzięcznością i uznaniem organizatorzy konferencji przyjęli gotowość zaprezentowania na "Forum" tak istotnych problemów przez Andrzeja Pyszkowskiego - Dyrektora Zespołu Zagospodarowania Przestrzennego Kraju Komisji Planowania przy Radzie Ministrów.

Janusz Kroszel
Dyrektor Instytutu Śląskiego
w Opolu

TO THE

Members of the Board of Directors of the
American Society for the Advancement of Science
I have the honor to acknowledge the receipt of your
letter of the 10th inst. in relation to the proposed
amendment to the constitution of the Society, and
in reply to inform you that the same has been
received by the Board of Directors, and that they
are now considering the same. It is the policy of
the Society to receive and consider all amendments
submitted to it, and it is the hope of the Board
that the proposed amendment will be found to be
in accordance with the interests of the Society.
Very respectfully,
Your obedient servant,
John D. Smith

John D. Smith
Secretary of the Board of Directors
American Society for the Advancement of Science
Washington, D. C.

Na wstępie pragnę poczynić 3 istotne zastrzeżenia. Jeśli spowodują one nawet pewne rozczarowanie, to są jednak niezbędne dla uniknięcia nieporozumień i dla właściwej percepcji mojego wystąpienia.

Po pierwsze więc - przedmiotem mojego wystąpienia nie będzie projekt planu perspektywicznego, ani też - założenia czy koncepcja tego planu. Nie pozwala na to jeszcze obecny stan zaawansowania prac nad tym planem.

Po drugie - nie będę z podobnych względów prezentował "obiektywnej" koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, tzn.: nie będę mówił o konkretnych inwestycjach, które staną się komponentami tego zagospodarowania. Byłoby to dziś podpisywaniem weksli bez pokrycia.

Po trzecie - co jest konsekwencją powyższego - perspektywiczne problemy zagospodarowania Odry i Nadodrza mogą poruszyć tylko w takim zakresie, jaki jest możliwy w obecnej fazie prac nad planem perspektywicznym - a więc - przez pryzmat uwarunkowań rozwojowych i identyfikacji problemów, których sposób i zakres rozwiązywania będzie mógł być sprecyzowany dopiero w dalszych etapach prac nad planem.

Przepraszam Szanownych Państwa, o ile tymi zastrzeżeniami sprawiam pewien zawód i jednocześnie zapewniam, że nie wynikają one z niczego innego, jak tylko z troski o rzetelność wypowiedzi. Nie chciałbym bowiem czynić iluzji w przedmiocie tak ważnym, jak perspektywy rozwoju i zagospodarowania kraju i jego regionów. Proponuję więc, aby nasze spotkanie potraktować jako swojego rodzaju wstępną konsultację, która jak sądzę przyczyni się do poszerzenia rozpoznania problemów rozwojowych kraju i ułatwi dalsze prace planistyczne.

"Ułatwi" - to może niewłaściwe słowo, chodzi raczej o zmniejszenie niezwykle wysokiego stopnia trudności, charakterystycznego dla prowadzonego obecnie cyklu prac planistycznych. Nie są to trudności nieprzewidziane. Świadomość ich istnienia sprawiała, iż nielada autorytety wypowiadały poglądy, iż opracowanie planu perspektywicznego jest obecnie w Polsce niemożliwe. Wydaje się jednak, iż dobrze się stało, iż dylemat: "Czy w warunkach kryzysu społeczno-gospodarczego i towarzyszącej temu wyjątkowo dużej skali niepewności można opracować plan perspektywiczny?" rozstrzygnięty został twierdząco. Przewyciężenie kryzysu nie oznacza przecież odroczenia do powrotu do tzw. "stanu przed kryzysem", a więc - wymaga ono sformułowania generalnych i częściowych celów i kierunków rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego.

Z jednym natomiast należy się zgodzić - musi to być inny plan perspektywiczny niż te, które dotychczas usiłowaliśmy sporządzić. Dotychczas stosowane metody planowania perspektywicznego, w tym - metody planowania przestrzennego zagospodarowania kraju wymagają wnikliwej weryfikacji. Decyduje o tym wiele czynników, z których najważniejszymi wydają się być:

- po pierwsze - występujące ograniczenia, uwarunkowania rozwoju i na tym tle - większe chyba niż dotychczas pole niepewności, a przynajmniej - większa świadomość tych niepewności,
 - po drugie - reforma systemu funkcjonowania gospodarki i Państwa i odpowiadająca jej reforma systemu planowania.
- Centralne planowanie perspektywiczne ma w tych warunkach stanowić narzędzie sterowania rozwojem, traci zaś omnipotencje w sferze przesądzenia o zachowaniu się podmiotów gospodarczych. Omnipotencje te miały zresztą również i w nakazowym systemie zarządzania gospodarką, charakter tylko pozorny.

Nowa metodyka planowania perspektywicznego rodzi się w toku prowadzonych prac planistycznych; stan przygotowania metodycznego w chwili przystępowania do tych prac określi kursujące wśród planistów powiedzonko: "Wprawdzie już wiemy, jak planować nie należy, nie wiemy natomiast, jak należy planować". Również i obecnie trudno jest uznać metodykę planowania perspektywicznego jako jasno, a tym bardziej - ostatecznie sformułowaną. Tym nie mniej można już wydobyć niektóre jej cechy. Ważniejszymi z nich są:

- wydatny wzrost rangi prac diagnostycznych i prognostycznych. Są one prowadzone w permanencji od początku 1982 r., a ich wstępne wyniki posłużyły do formułowania planu na lata 1983-1985,
- wariantowanie proponowanych rozwiązań oraz wielka waga, jaką przywiązuje się do procedur wyboru wariantów,
- uspołecznienie procesu planowania, konsultacje jako element procesu planowania we wszystkich jego fazach,
- selektywne podejście do tematyki planu zarówno ze względu na jego długookresowy charakter, jak i ze względu na to, że będzie to centralny plan perspektywiczny, określający strategię rozwojową, nie zaś - szczegóły taktyczne czy operacyjne.

W interesującej nas bezpośrednio sferze - perspektywicznego przestrzennego zagospodarowania kraju - uzyskana została, przynajmniej w dotychczas prowadzonych pracach - pełna integralność z problematyką rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego to mimo, iż tematem mojego

wystąpienia są problemy zagospodarowania kraju, pozwalam sobie na wymienne stosowanie określenia "problemy planu perspektywicznego":

Integralność ta przejawia się, jak dotychczas, w równoprawnym traktowaniu problematyki przestrzennej w stosunku do problematyki gospodarczej. Wnioski, wynikające z analiz i diagnoz dotyczących zagospodarowania przestrzennego kraju stanowią jedno z ważnych kryteriów wyboru koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego. Z drugiej strony - potrzeby społeczne i możliwości rozwoju gospodarczego stanowią podstawowe kryterium projekcji zagospodarowania przestrzennego. Staramy się więc, jak dotąd, uniknąć 2 niebezpieczeństw, które spowodowały niską dotychczas przydatność planowania makroprzestrzennego dla sterowania rzeczywistymi procesami zagospodarowania kraju:

Pierwszym z nich jest traktowanie planu zagospodarowania kraju jako biernego kartograficznego odwzorowania koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego, powstających w oderwaniu od przesłanek wynikających z analiz, diagnoz i prognoz "przestrzennych":

Drugie natomiast - to planowanie zagospodarowania przestrzennego kraju w oderwaniu od przesłanek typu społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza nie liczenie się z uwarunkowaniami społecznymi oraz z realnymi możliwościami ekonomicznymi. Niebezpieczeństwa tego nie udało się, jak się wydaje, uniknąć całej generacji planów makro - mezo - i mikroprzestrzennych z lat siedemdziesiątych:

Intencją zatem, przyświecającą pracom nad przestrzenną częścią planu perspektywicznego jest uniknięcie zarówno swoistego determinizmu, biernej roli w stosunku do problematyki społecznej, a zwłaszcza - ekonomicznej planu, jak i tak charakterystycznego dotąd woluntaryzmu, sprowadzającego plany zagospodarowania do kategorii "wishfull thinking" i skazującego ich autorów na nieuchronne frustracje:

Warto jeszcze wspomnieć o tym, że prace nad planem na najbliższą pięciolatkę - na lata 1986-1990 - prowadzone są równoległe do prac nad planem perspektywicznym, a ich wyniki wzajemnie przenikają się. Takie założenie metodyczno-organizacyjne ma niewątpliwie zalety, wśród których na czoło wybijają się ciągłość myśli planistycznej oraz zabezpieczenie planowania perspektywicznego przed intencjonalnym, nierealistycznym wytyczaniem celów rozwojowych. Z drugiej jednak strony założenie to niesie ze sobą potencjalne niebezpieczeństwo przytłoczenia planowania perspektywicznego "niemożnościami" dnia dzisiejszego, utraty dalszej perspektywy rozwojowej. Nie jest to bynajmniej niebezpieczeństwo wyimaginowane. Wielu uczestników procesu

planowania /a jak wspomniałem - lista uczestników tego procesu jest znacznie szersza, niż kiedykolwiek/ ekstrapoluje, zbyt chyba pochopnie, tendencje zarysowane w latach kryzysu w dalszą przyszłość, co prowadzi właśnie do wniosków uprawniających wszelkie "niemożności". Można by złośliwie dodać, iż są to często te same osoby, które równie pochopnie ekstrapolowały "dynamiczny rozwój" - lat 1972-1974 na dalszą przyszłość - z wiadomymi skutkami. Zawiodła tu chyba nie ekstrapolacja jako metoda, a niejętność jej stosowania. Sądzę, że tego błędu nie powinniśmy powtórzyć mimo krańcowo odmiennych warunków wyjściowych.

To ostatnie stwierdzenie może stanowić swoiste motto "ku pokrzepieniu serc" w stosunku do dalszej części mojego wystąpienia, które poświęcone będzie wszechstronnie rozumianym uwarunkowaniom rozwoju, z którymi musimy liczyć się planując rozwój i zagospodarowanie przestrzenne kraju w okresie perspektywicznym. Przedtem jednak wypada przytoczyć w największym choćby skrócie wyniki analiz i diagnoz, dotyczących stanu przestrzennego zagospodarowania kraju. Stan zagospodarowania kraju, jego regionów, miast i wsi był i jest nadal przedmiotem uzasadnionej krytyki naukowej i społecznej. Analizy i diagnozy, sporządzone zarówno przez instytucje naukowe, jak i jednostki administracji państwowej wskazują na dysproporcje występujące we wszystkich ważniejszych relacjach:

- między produkcyjnymi i nieprodukcyjnymi komponentami zagospodarowania,
- między aparatem wytwórczym a infrastrukturą techniczną,
- między inwestowaniem w tworzenie nowych obiektów a nakładami na utrzymanie w odpowiednim stanie majątku "starego",
- między stanem wyposażenia technicznego i społecznego miast i obszarów wiejskich,
- między ogólnym poziomem zagospodarowania i warunkami życia ludności w poszczególnych regionach kraju.

Dysproporcje te więc uniemożliwiają racjonalne wykorzystanie majątku narodowego, wydatnie pomniejszają satysfakcję społeczną z bezspornego przecież wysiłku, włożonego w rozwój zagospodarowania kraju, wreszcie - prowadzą do napięć i konfliktów. Wymaga przy tym podkreślenia faktu, iż najbardziej widoczne przejawy niezadowolenia społecznego występują nie w regionach słabo zagospodarowanych, o przeciwnie - właśnie w regionach relatywnie silniejszych gospodarczo, o wyższym poziomie ogólnego zainwestowania.

Mapa konfliktów społecznych, jakie wystąpiły w Polsce w ostatnich

latach, pokrywa się niemal całkowicie z mapą koncentracji sił wytwórczych. Można więc uznać za empirycznie potwierdzoną tezę, iż przebieg procesów koncentracji przestrzennej w naszym kraju rodził konflikty społeczne mimo, iż dla znacznej części społeczeństwa niósł on przecież awans materialny, zawodowy i prestiżowy. Co więcej, stopień dyssatisfakcji społeczności zamieszkującej największe aglomeracje miejsko-przemysłowe rósł w miarę ich rozwoju /a może raczej - wzrostu/ mimo, iż obiektywne mierniki wskazywały na stopniową poprawę np. standardu mieszkaniowego, dostępności usług komunalnych i bytowych itp. W tej sytuacji słabej tylko satysfakcji dostarczyć mogą porównania międzynarodowe, z których wynika, iż stopień koncentracji sił wytwórczych w Polsce nie należy bynajmniej do ekstremalnych. Przeciwnie - w publikacjach zarówno krajowych jak i zagranicznych podkreśla się policentryzm i umiarkowany charakter koncentracji przestrzennej produkcji i ludności w naszym kraju z jednym załedwie, ale jakże za to znaczącym wyjątkiem - zespołu aglomeracji śląskich!

Przebieg procesów koncentracji sił wytwórczych w tych aglomeracjach, a także - w niemal równym stopniu - w powiązanej z nimi geograficznie aglomeracji krakowskiej doprowadził do ich głębokiego kryzysu funkcjonalnego oraz do powstania zagrożeń ekologicznych, przybierających w niektórych regionach znamiona klęskowe. Mimo, iż obszary te wnoszą bardzo poważny wkład w proces tworzenia dochodu narodowego można zaryzykować tezę, iż stopień dewastacji środowiska przyrodniczego jest tam znacznie wyższy, niż to wynikałoby z ich udziału w produkcji materialnej kraju. Decydują o tym nie tylko skala, lecz także - struktura produkcji i jej poziom technologiczny. Uderzający jest przy tym relatywnie wysoki stopień zużycia majątku trwałego, co potwierdza tezę, iż także na obszarach koncentracji inwestycji zachwiane zostały proporcje między nakładami na majątek "nowy" i "stary".

Zagrożenie ekologiczne jest kolejną cechą ujemną, potwierdzoną we wszystkich diagnozach i raportach dotyczących stanu zagospodarowania kraju. W pracach diagnostycznych, wykonanych w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, wyróżniono np. 27 "obszarów zagrożenia ekologicznego", gdzie stan środowiska stanowi źródło bezpośredniego zagrożenia zdrowia mieszkańców, a także - wpływa ograniczająco na możliwości dalszego rozwoju produkcji. Badania w ujęciu dynamicznym wskazują ponadto na szybkie kurczenie się obszarów o wysokich walorach przyrodniczych, niezdegradowanych jeszcze przez nieumiejętną działalność gospodarczą.

W ujęciu rodzajowym największe zagrożenia dla ludności i gospodarki wiążą się z postępującą degradacją jakości wód, szczególnie powierzchniowych. Proces ten, wobec wieloletnich zaniedbań, nie uległ zahamowaniu nawet pod wpływem spadku produkcji materialnej /szczególnie przemysłu/ w ostatnich latach. Warto przy tym dodać, iż Polska należy do najmniej zasobnych w wodę krajów europejskich, co w sumie prowadzi do wyraźnego już deficytu wody dla celów komunalnych i produkcyjnych w wielu rejonach kraju. Narastanie zaniedbań w sferze gospodarki wodnej może sprawić już w najbliższej przyszłości przekształcenie się dzisiejszych trudności w kryzys o charakterze strukturalnym.

Kolejną cechą polskiej przestrzeni są znaczne zróżnicowania ogólnego stanu zagospodarowania poszczególnych regionów oraz poziomu i warunków życia ich mieszkańców. Rozróżnienie powyższe jest o tyle zasadne, iż ogólny poziom zainwestowania regionów nie wykazuje cech paralelnych do warunków, a zwłaszcza - jakości życia ludności. W niektórych regionach postępująca dekapitalizacja majątku trwałego staje się czynnikiem niekorzystnych zjawisk demograficznych - nadmiernego odpływu ludności, w tym - nawet ludności miejskiej, co w warunkach polskich jest już ewenementem. W innych regionach, mimo wysokiego poziomu dochodów mieszkańców, narastające trudności w organizacji życia i coraz powszechniej dostrzegane zagrożenie ekologiczne może doprowadzić już w niedalekiej przyszłości do podobnych zjawisk. Obok tych regionów istnieją w naszej rzeczywistości przestrzennej klasyczne regiony opóźnione w rozwoju społeczno-gospodarczym. Te ostatnie były do niedawna wykazywane jako jedyny, praktycznie rzecz biorąc, przedmiot polityki wyrównawczej państwa. Tymczasem, jak już wspominałem większość "regionów wojewódzkich" w Polsce wymaga aktywnego aczkolwiek - zindywidualizowanego oddziaływania ze strony "centrum". W stosunku do nielicznych tylko z nich można by ograniczyć zasady polityki regionalnej państwa do starorzyskiego "primum non nocere".

Prace nad perspektywnym planem przestrzennego zagospodarowania kraju rozpoczęto, obok rozpoznania diagnostycznego, od analizy wszechstronnie omawianych uwarunkowań społecznych, gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych. Z ich bogatej listy wybrałem tylko te, które bezpośrednio rzutują na kształtowanie koncepcji zagospodarowania kraju i polityki regionalnej państwa.

1. Uwarunkowania demograficzne

Według aktualnych prognoz liczba ludności kraju w 2000 r. przekroczy 40 mln. Oznacza to, że przybędzie nam prawie 4 mln obywateli. Projekcja przestrzenna tego przyrostu jest oczywiście ważną funkcją planu.

Charakterystyczną długookresowo występującą cechą struktury ludności wg grup wieku będzie zjawisko "falowania" wielkości przyrostu poszczególnych grup, co powodować będzie konsekwencje dla polityki społeczno-gospodarczej, która musi być dostosowana do następujących po sobie "niżów" i "wyżów" danych grup ludności.

Falowanie to będzie najbardziej odczuwalne w dziecięcych i młodzieżowych grupach wieku. Grupa wieku poprodukcyjnego natomiast będzie sukcesywnie zwiększać swoją liczebność; przyrost liczebności tej grupy w latach 1980-1985 szacuje się na ok. 1,3 mln osób. W sumie wystąpią istotne zmiany w relacjach między liczbą ludności w wieku produkcyjnym a liczbą ludności w wieku poprodukcyjnym w kierunku wzrostu współczynnika tzw. "obciążenia osoby pracującej - osobami niepracującymi".

Z punktu widzenia polityki rozmieszczenia sił wytwórczych najbardziej interesująca jest liczba ludności w wieku produkcyjnym. Przyrost liczebności w tej grupie wyniesie:

- w latach 1986-1990 - ok. 350 tys. osób, tj. ok. 70 tys. średniorocznie
- w latach 1991-1995 - ok. 730 tys. osób, tj. ok. 145 tys. średniorocznie
- w latach 1996-2000 - ok. 1000 tys. osób, tj. ok. 200 tys. średniorocznie

Przyrost ludności w wieku produkcyjnym nie oznacza oczywiście, iż odpowiednio wzrośnie podaż zasobów pracy. Czynnikiem korygującym jest tu stopień aktywności zawodowej ludności, kształtujący się m.in. pod wpływem polityki społecznej państwa, a szczególnie takich jej elementów, jak możliwości wcześniejszego przechodzenia na emeryturę, urlopy opiekuńcze na dogodnych warunkach, czy też - wydłużenie bądź skrócenie czasu nauki. Jak dotąd - mamy w tej sferze do czynienia z zaskońciami decyzyjnymi, które wpływają na dezaktywizację zawodową. Można przewidywać, iż tendencja ta ścierać się będzie z tendencją przeciwną - presją społeczną na wzrost zatrudnienia i poprawę tą drogą sytuacji materialnej rodzin. Wypadkowa tych sił może przebiegać w poszczególnych okresach w sposób odmienny. Warto jednak zauważyć, iż najniższe przyrosty ludności w wieku produkcyjnym przypadają na najbliższe lata, w których na realną podaż zasobów pracy oddziaływać będą z pewnością decyzje socjalne, podjęte w ostatnich latach, a strona popytowa kształtować się będzie pod wpływem ekstensywnego jeszcze podejścia do proble-

matyki zatrudnienia, czego przejawy są aż nadto widoczne na "rynku pracy". Stosunkowo większe przyrosty tych zasobów mogą natomiast zbiec się w czasie z bardziej już znaczącym oddziaływaniem czynników intensyfikacji, racjonalizacji i restrukturyzacji gospodarki na kształtowanie się popytu. Można więc przewidywać, iż po okresie być może pozornych, lecz - ostrych w przejawach deficytów zasobów pracy możemy napotkać w latach dziewięćdziesiątych problemy odwrotne - deficytu miejsc pracy. Jest to być może trudno wyobrażalne na tle występujących dziś zjawisk, tym niemniej - zupełnie realne zarówno w świetle przytoczonych danych demograficznych, jak i niskiego wolumenu inwestycji szczególnie - w sferze produkcyjnej.

Na podkreślenie zasługuje również zjawisko spadku liczebności najbardziej mobilnych zawodowo i przestrzennie roczników 20-29 lat, z jakim będziemy mieli do czynienia do 1990 r. Refleksem tego jest m.in. bardzo wyraźne zahamowanie ruchów migracyjnych ludności, szczególnie w relacji wieś-miasto. Wypada jednak dodać, iż zahamowanie to ma również i inne, niemniej ważne przyczyny: zmiany parytetu dochodowego między ludnością rolniczą i pozarolniczą oraz zmniejszone możliwości osiedlania się w miastach, spowodowane ostrym kryzysem budownictwa mieszkaniowego.

Zmniejszenie presji migracyjnej w relacji wieś-miasto zbiega się z tzw. "sytuacją progową" w rozwoju największych aglomeracji miejskich, które w latach 70-tych absorbowwały ok. 60% migrantów. Obecnie możliwości tej absorpcji wydatnie zmniejszyły się. Istnieje więc szansa "odwrócenia" struktury migracji na korzyść miast średnich i mniejszych. Jest to istotny wniosek dla formułowania zasad polityki przestrzennej państwa w okresie perspektywicznym. Inne wnioski, jakie wynikają z uwarunkowań demograficznych można by ująć następująco:

- po pierwsze - należy liczyć się, szczególnie w najbliższych latach, z wydatnym zmniejszeniem się mobilności przestrzennej ludności. Sterowanie migracjami za pomocą tworzenia atrakcyjnych nawet miejsc pracy będzie co najmniej przez 6-7 lat mało lub w ogóle nieskuteczne ze względu na powszechną dostępność miejsc pracy i "przetargowe" tendencje w pozyskiwaniu zasobów pracy. Pewne możliwości sterowania związane być mogą, jak się wydaje, ze sferą polityki mieszkaniowej. Tezę tę uzasadnia powszechny w kraju deficyt mieszkań, który przy odpowiednich preferencjach przestrzennych w sferze budownictwa mieszkaniowego daje większe szanse oddziaływania na kierunki migracji stałych, niż tworzenie nowych miejsc pracy,

- po drugie - wypada chyba zrewidować dotychczasowe poglądy na "przemijający" jakoby charakter zjawiska migracji wahałowych, a także - ludności dwuzawodowej. Wniosek ten odnosi się przede wszystkim do obszarów wielkich aglomeracji miejskich i ich zaplecza, a uprawnia-
ją go następujące przesłanki:

- * szczególnie ostry deficyt siły roboczej na tych obszarach,
- * wybór czynników motywujących do wyboru obszarów wiejskich jako miejsc zasiedlania się rodzin, a miasta - jako miejsca pracy przy-
najmniej jednego członka rodziny,
- * trwałość braku alternatywy, tj. realnych warunków do osiedlania się
w największych aglomeracjach /kapitałochłonności i czasochłonności
przełamywania barier ograniczających skalę budownictwa mieszkani-
owego/.

1. Uwarunkowania inwestycyjne

Nowe inwestycje są podstawowym czynnikiem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym kraju. Wobec tego warto zdać sobie sprawę z prawdopo-
dobnego wolumenu nakładów inwestycyjnych w okresie perspektywicznym,
a także - z możliwej "skali manewru" w sferze ich alokacji;

Ukształtowany obecnie /NPSG na lata 1983-1985/ udział inwestycji w dochodzie narodowym wytworzonym oscyluje wokół 17%. Warto przypom-
nieć, że poziom dochodu narodowego w ciągu kilku kolejnych lat malał;
oznacza to, że poziom inwestowania odpowiada mniej więcej poziomowi
z połowy lat sześćdziesiątych. Jest to fakt mało eksponowany w publi-
cystyce ekonomicznej. Częściej i chętniej przywołuje się analogiczne
wywody w odniesieniu do poziomu konsumpcji, który liczony per capita
cofnął nas o 8-10 lat. Warto tu jednak przytoczyć także trafny frag-
ment wypowiedzi Premiera Wojciecha Jaruzelskiego na II Krajowym Spot-
kaniu Przedstawicieli Związków Zawodowych: "... przedtem, w latach
siedemdziesiątych, żyliśmy ponad stan na rachunek kredytów, które
ciężą na nas dokuczliwym brzemieniem. Natomiast dzisiaj żyjemy ponad
stan w stosunku do zadań przyszłości, do rzeczywistych potrzeb inwe-
stycyjnych ...". Można tu dodać, iż wartość majątku trwałego w gospo-
darce narodowej wynosi obecnie ok. 28 bilionów zł. Przyjmując roczną
stopę amortyzacji na 4-5% rocznie można oszacować, iż prosta tylko
reprodukcja majątku trwałego wymaga nakładów tego rzędu, jaki obecnie
przeznacza się na całokształt inwestowania. W tych warunkach pojawia
się realne niebezpieczeństwo dekapitalizacji majątki trwałego, co

zresztą jest już wyraźnie odczuwalne w niektórych działach gospodarki, a także - w wielu regionach, jak np. jeleniogórskim, opolskim, wałbrzyskim, zielonogórskim, bielskim i łódzkim, a w nieco mniejszym stopniu: gorzowskim, konińskim, krakowskim, tarnowskim i wrocławskim. Problem jest oczywiście bardziej generalny, niż wskazywałby na to jego aspekt "regionalny". W tym ostatnim jednakże odniesieniu cytowana wypowiedź uprawnia tezę, iż aktywność państwa także w dziedzinie polityki przestrzennej zależeć będzie niewątpliwie od wolumenu nakładów inwestycyjnych, jakie będą w jego dyspozycji. Warto przy tym uświadomić sobie kolejne czynniki, kształtujące rzeczywiste wymiary możliwego manewru w alokacji inwestycji: wielkość zaangażowania inwestycyjnego oraz uwarunkowania systemowe, wynikające z podziału gestii w sferze inwestycji.

Zaangażowanie inwestycyjne, tj. nakłady niezbędne dla zakończenia inwestycji kontynuowanych /już po rezygnacji z niektórych inwestycji rozpoczętych/ wiążą, przy obecnym poziomie inwestowania, możliwości gospodarki narodowej na okres 3-3,5 lat. Warto przy tym uwidocznic geografię zaangażowania inwestycyjnego: 40% jego wielkości przypada na makroregion południowy /4 województwa/, a aż 22% wielkości ogólnokrajowej - na samo województwo katowickie! W świetle tych danych można stwierdzić, iż brak jest przesłanek dla przewidywania istotniejszych zmian w strukturze przestrzennej inwestycji, przynajmniej w latach najbliższych.

Bezpośrednia gestia "centrum" w sferze inwestycji dotyczy tylko ok. 25% wolumenu nakładów. Pozostałe 75% - to inwestycje przedsiębiorstw, rad narodowych i ludności. Nawet przy założeniu, że odpowiednia lokalizacja inwestycji centralnych może i powinna przynieść efekty mnożnikowe, decydującą dla rzeczywistej alokacji nakładów inwestycyjnych staje się sfera oddziaływania pośredniego, a więc - prawnej i ekonomicznej instrumentacji polityki regionalnej państwa. Dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie trudno jest uznać za wystarczające. Jak dotąd, funkcjonują realnie jedynie rozwiązania typu administracyjnego, jak np. zakaz lokalizacji inwestycji przemysłowych na terenie 5-ciu aglomeracji miejskich: katowickiej, krakowskiej, gdańskiej, łódzkiej i warszawskiej. Nie zostały natomiast wprowadzone, mimo obliża, wynikającego z Uchwały Sejmu PRL o Narodowym Planie Społeczno-Gospodarczym na lata 1983-1985 oraz z Uchwały Rady Ministrów Nr 169/83 o Centralnym Planie Rocznym na 1984 r. ekonomiczne instrumenty oddziaływania na lokalizację inwestycji przedsiębiorstw, a wśród

nich - zróżnicowane regionalnie "opłaty lokalizacyjne". Nie wnikając w tym miejscu w przyczyny takiego stanu rzeczy wypada jedynie podkreślić, iż w warunkach przedstawionych powyżej proporcji "gestyjnych" grozi nam po prostu utrata możliwości oddziaływania na alokację $3/4$ wolumenu nakładów inwestycyjnych, a biorąc pod uwagę poziom zaangażowania i przesądzenia lokalizacyjne inwestycji centralnych - pole wyboru w tym zakresie może ograniczyć się do 5-10% nakładów inwestycyjnych w gospodarce narodowej.

Dla złagodzenia wymowy tej swoistej "prpgnozy ostrzegawczej" pragnę wyrazić jednak przeświadczenie, iż zarówno w sferze stopy inwestowania, jak i sferze sterowania alokacją nakładów nastąpi w dość krótkim czasie istotne przewartościowanie poglądów, a w ślad za tym - konkretne posunięcia praktyczne. Mimo to jednak analiza uwarunkowań inwestycyjnych dostarcza istotnych przesłanek dla formułowania koncepcji planu zagospodarowania kraju. Najważniejszymi z nich wydają się być:

- niebezpieczeństwo utrwalenia się obecnej struktury przestrzennej inwestycji z ich nadkoncentracją w makroregionie południowym,
- szczupłość środków na inwestycje tzw. "rozwojowe", wnoszące istotne zmiany w geografii sił wytwórczych,
- pilna potrzeba instrumentacji polityki rozmieszczenia sił wytwórczych, stanowiąca warunek sine qua non sterowania tym procesem.

3. Uwarunkowania ekologiczne

Na wielu obszarach kraju została osiągnięta, a nawet przekroczona, ekologiczna bariera odporności środowiska, tzn. - jego zdolności do samoregeneracji. W przeprowadzonych pracach diagnostycznych wyróżniono 27 obszarów zagrożenia ekologicznego, gdzie stan środowiska stanowi źródło bezpośredniego zagrożenia zdrowia mieszkańców, a także - wpływa ograniczająco na dalszy rozwój produkcji. Obszary te stanowią 7% powierzchni kraju, a zamieszkuje je ponad $1/4$ ogólnej liczby ludności. Istnieją jednak takie obszary, na których nie występuje jeszcze przekroczenie dopuszczalnych norm zanieczyszczenia środowiska, chociaż ich powierzchnia zmniejszyła się wyraźnie w ciągu ostatnich lat. Podstawowym problemem jest pogarszająca się jakość wód, wykluczająca ponad 30% długości rzek z możliwości ich gospodarczego wykorzystania. Do najbardziej zanieczyszczonych należą przy tym rzeki najbardziej zasobne /Wisła, Odra, Warta, Bug, Bzura, Nysa Łużycka, Nysa Kłodzka, Noteć, Wieprz/. Ponadto spośród 500 dużych jezior

ok. 300 uległo lub ulega wyraźniej degradacji w wyniku zanieczyszczeń ściekami. Pogarsza się stan powietrza atmosferycznego przez wzrost zanieczyszczeń pyłowych i gazowych, w tym - przede wszystkim SO_2 . Blisko 9 mln ludności żyje na obszarach o przekroczonych normach zanieczyszczeń powietrza. Około 1,7 mln ha lasów jest potencjalnie zagrożonych degradacją ze względu na wzrastające zanieczyszczenie pyłowe i gazowe. Następuje także stale narastające zakwaszanie gleb przez nadmierny opad SO_2 , co obniża ich produktywność. Szczególnie alarmująca sytuacja występuje w Górnośląskim Okręgu Przemysłowym, Legnicko-Głogowskim Okręgu Miedziowym i aglomeracji krakowskiej. Należy podkreślić, iż zagrożenia wynikające ze stanu środowiska przyrodniczego stanowią coraz bardziej znaczący element mający wpływ na stan świadomości społeczeństwa i jego postawy. Świadczą o tym zarówno wystąpienia władz, jak i powstawanie inicjatyw społecznych, szczególnie w takich województwach, jak katowickie, krakowskie, opolskie, płockie, kieleckie, włocławskie i in. Wszystkie wskazuje na to, że stopień wrażliwości społecznej w tej sferze będzie coraz większy. Konieczność zahamowania regresu w stanie środowiska stanowi jedno z ważnych uwarunkowań przyszłego rozwoju. Będzie też jednym z kryteriów wyborów w sferze przekształceń struktury gospodarczej oraz struktury przestrzennego zagospodarowania kraju. Niezależnie od skali tych przekształceń należy liczyć się z koniecznością wzrostu nakładów na ochronę środowiska, co wpłynie na wzrost generalnej kapitałochłonności rozwoju. Będzie to znajdowało swój wyraz zarówno w skali globalnej, tzn. w strukturze dochodu narodowego do podziału, jak i w skalach jednostkowych, tzn. w wydatkach jednostek gospodarczych i administracji terenowej.

Można oczekiwać, iż zainicjowane w NPSC na lata 1983-1985 ograniczenia lokalizacji nowych inwestycji produkcyjnych na obszarach zagrożenia ekologicznego, szczególnie zaś - w wielkich aglomeracjach południowych, będą utrzymane w całym okresie perspektywicznym. Będzie to ważnym czynnikiem zmian strukturalnych poprzez ograniczające oddziaływanie na te rodzaje produkcji, które są immanentnie związane z tymi obszarami.

Uwarunkowania wodne

Coraz wyraźniej występującym uwarunkowaniem rozwoju gospodarki i zagospodarowania przestrzennego kraju stają się ograniczone zasoby

wodne. Już w 1980 r. ogólnokrajowe zapotrzebowanie na wodę pokrywane było w niespełną 80%, a niedoborom ilościowym towarzyszyło postępujące pogarszanie się jakości wody. Polska należy do grupy krajów europejskich o najniższych zasobach wodnych. Ocenia się, że roczne zasoby dyspozycyjne wody wynoszą ok. 11 mld m³. Zasoby te mogłyby być powiększone w drodze odpowiedniej zabudowy hydrotechnicznej rzek, inwestycje te jednak są zarówno kapitałochłonne, jak i odznaczają się długimi cyklami realizacyjnymi.

Rozmiary zapotrzebowania na wodę w okresie perspektywicznym zależą będą w znacznym stopniu od kierunków zmian w strukturze gospodarki. Nie wydaje się jednak prawdopodobnym, aby w stosunkowo krótkim okresie 10 lat zmiany te mogły złagodzić występujące deficyty. Ponadto - niewątpliwie wzrośnie zapotrzebowanie na wodę ze strony rolnictwa i gospodarki komunalnej. Jest więc bardzo prawdopodobne, że deficyt wody w najbliższych latach będzie się pogłębiał i stanie się istotnym czynnikiem ograniczającym rozwój gospodarki, a także - osadnictwa.

Możliwości zaopatrzenia w wodę wykazują bardzo silne zróżnicowania przestrzenne. Już obecnie w wielu regionach kraju sytuację w tym zakresie można określić jako katastrofalną. Dotyczy to obu województw sudeckich oraz regionów Górnego Śląska, Łodzi, Szczecina, Radomia, Krakowa i Lublina. W całej niemal Polsce środkowej występują ponadto deficyty wody dla rolnictwa. Sytuacja ta ogranicza możliwości rozwoju tych obszarów i wymaga uwzględnienia w polityce przestrzennej państwa i koncepcji przestrzennego jego zagospodarowania.

Priorytety w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju

Na tle przedstawionych powyżej, bynajmniej nie pełnych, ogólnych uwarunkowań rozwojowych zrozumiałymi stają się, jak się wydaje, trudności w sformułowaniu realistycznej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Trudności te eksponują się tym bardziej, iż istnieje wyraźny dysparytet między rozpoznaniem diagnostycznym a możliwościami przeciwdziałania narosłym nieprawidłowościom. Nie antycypując oczywiście wyników prac planistycznych, ani też - integralnie wprowadzonych w ich tryb konsultacji społeczno-naukowych, można jednak wskazać na rysujące się, już obecnie priorytety w tym zakresie. Dotyczyć one będą, jak sędzę, 3 głównych kierunków działania.

Pierwszym z nich jest poprawa funkcjonowania już wykształconych struktur przestrzennych o największym stopniu koncentracji sił wytwórczych i ludności - a więc aglomeracji miejskich i okręgów wydobywczo-przetwórczych. Priorytet dla tego zadania wiąże się logicznie z jedną z podstawowych tez diagnozy stanu gospodarki przestrzennej w Polsce, którą lapidarnie można by przedstawić w postaci "niezła makrostruktura - chora tkanka". Harmonizacja rozwoju, a więc - restrukturyzacja największych aglomeracji wymagać będzie, w konkretnych warunkach ekonomicznych, ograniczenia ilościowo rozumianego ich wzrostu. Jest to warunek sine qua non osiągnięcia odczuwalnej poprawy funkcjonowania tych aglomeracji i poprawy warunków życia ludności w takich sferach, jak komunikacja, usługi komunalne, oświata i służba zdrowia. Warto jednak pamiętać, iż potencjał produkcyjny, skoncentrowany w tych aglomeracjach, jest wykorzystywany obecnie zaledwie w 60-70%, a istotnym źródłem tego zjawiska jest chroniczny brak rąk do pracy. Nad tym faktem trudno jest przejść do porządku dziennego; wykorzystanie potencjału wytwórczego jest przecież jednym z warunków podniesienia efektywności gospodarowania i wyjścia z kryzysu gospodarczego.

Możliwe kierunki rozwiązania przedstawionego dylematu, to:

- wprowadzenie na terenie tych aglomeracji instrumentacji stymulującej szczególnie oszczędną gospodarkę czynnikiem ludzkim. Obok zbyt chętnie podejmowanych prób oddziaływania "negatywnego" /wysokie podatki od zatrudnienia, bądź - funduszu płac/ warto by sięgnąć również po instrumenty "pozytywne", preferujące np. zastosowania automatyki przemysłowej i inne rozwiązania techniczno-organizacyjne sprzyjające przemowowi w sferze wydajności pracy.

Mimo to nie wydaje się być prawdopodobnym, aby w ciągu kilku najbliższych, czy nawet - kilkunastu lat zrównoważenie rynku pracy w największych aglomeracjach mogło nastąpić w ramach "własnych zasobów pracy", bez posiłkowania się migracjami stałymi i dojazdami do pracy. Stwierdzenie to nie powinno jednak być interpretowane jako czynnik "łagodzący" zasady polityki wobec największych aglomeracji, do których dopowiedzieć wypada natomiast jeszcze jedną, wprawdzie powszechnie znaną, lecz chyba zbyt mało eksponowaną tezę. Otóż w dłuższym horyzoncie czasu najskuteczniejszym sposobem ograniczania stopnia koncentracji sił wytwórczych w wielkich aglomeracjach jest tworzenie akceptowalnej dla inwestorów alternatywy lokalizacyjnej poza tymi aglomeracjami. Jest to zadanie przede wszystkim polityki regionalnej państwa, w mniejszym zaś stopniu - polityki wewnątrzregionalnej. Oddziaływanie

natomiast na zachowania przestrzenne inwestorów na obszarach aglomeracji obciąża przede wszystkim władze regionalne, wyposażone ostatecznie w odpowiednie po temu prerogatywy. Rolę centrum w tym zakresie można by ograniczyć do tworzenia warunków dla skutecznego działania władz terytorialnych poprzez stworzenie odpowiedniego systemu instrumentacji ekonomicznej, oraz, co jeszcze trudniejsze, nie podejmowanie decyzji bezpośrednich, niweczących wysiłków władz regionalnych. Te ostatecznie bowiem wydają się być obecnie bardziej niż kiedykolwiek skłonne do prowadzenia długofalowej polityki harmonizowania rozwoju w miejsce preferowanej do niedawna polityki wzrostu.

Jak już wspomniałem - skuteczność polityki ograniczenia tempa wzrostu wielkich aglomeracji zależeć będzie w dłuższym horyzoncie czasu przede wszystkim od tego, co działać się będzie poza aglomeracjami, a więc - czy aglomeracje będą czy też - nie będą synonimem awansu dla ludzi i korzyści dla przemysłu. Chodzi więc o szeroko rozumianą alternatywę, którą stworzyć musi właśnie polityka regionalna państwa. W procesie jej tworzenia powinno nastąpić przewartościowanie wielu dość mocno ugruntowanych poglądów, a wśród nich:

- poglądy na rzeczywiste możliwości i dynamikę zmian struktury agrarnej z uwzględnieniem głębokich różnicowań regionalnych w tym zakresie,
- poglądy na celowość i realność polaryzacji ludności dwuzawodowej,
- poglądy na temat zasadności i sposobów organizowania na terenach wiejskich osadnictwa ludności funkcjonalnie związanej z miastem,
- poglądy na temat stopnia koncentracji obsługi rolnictwa i ludności wiejskiej,
- na tym tle - poglądy dotyczące wiejskiej sieci osadniczej, a w szczególności - rzeczywistych funkcji ośrodków gminnych,
- poglądy na relacje między ośrodkami gminnymi a małymi i średnimi miastami.

O ile ewolucja poglądów i wynikających z nich konkretnych działań poszłaby w kierunku sprzyjającym podniesieniu atrakcyjności życia i pracy poza aglomeracjami, stałoby to się z pewnością równie ważnym czynnikiem ograniczenia tempa koncentracji, co bezpośrednie oddziaływanie hamujące wzrost tych aglomeracji.

Drugi z tych kierunków - to przeciwdziałanie dewastacji środowiska przyrodniczego. Stan tego środowiska, określony jako zły lub bardzo zły, jest jednocześnie bardzo silnie zróżnicowany przestrzennie.

Wspominałem o wyróżnionych w pracach diagnostycznych obszarach zagrożenia ekologicznego, gdzie już obecnie płacimy słony rachunek za lata beztroski. Wszelkie sporządzane dotychczas programy poprawy w tym zakresie mają charakter terapeutyczno-inwestycyjny. Tymczasem tylko przemyślana polityka przestrzenna państwa, umiejętnie skojarzona z polityką intraregionalną, może stworzyć "osłonę profilaktyczną", ułatwiającą terapię na obszarach już zdewastowanych oraz przeciwdziałającą powstawaniu nowych obszarów tego typu. Daleki jestem oczywiście przeciwstawianiu profilaktyki - terapii mimo, iż wiele przesłanek wskazuje, że profilaktyka jest w tej sferze po prostu tańsza. Chodzi mi natomiast o odpowiednie między nimi relacje. Poprawa stanu środowiska np. na Śląsku, czy w aglomeracji krakowskiej, jest w równym stopniu zależna od zabiegów inżynierii środowiska, co od prowadzenia racjonalnej polityki regionalnej zarówno przez państwo, jak i przez władze regionalne. Nie wydaje się być bowiem bezwzględnie prawdziwą tezę, iż technika najpierw musi zniszczyć środowisko, aby je później odbudować. Dowody empiryczne, sięgające korzeniami w XIX wiek, nie odnoszą się przecież wprost do warunków planowej gospodarki socjalistycznej.

Polityka regionalna państwa w stosunku do obszarów ekologicznego zagrożenia musi więc przeciwdziałać /profilaktyka/ dalszej koncentracji źródeł dewastacji środowiska, a jednocześnie - doposażać odpowiednie władze regionalne w prawne i materialne środki umożliwiające działania terapeutyczne. Iluzją jest bowiem, iż władze regionalne zdolne są do samodzielnego uporania się z tym problemem, który zresztą narastał w większości przypadków w związku z realizacją celów ogólnogospodarczych /mniej lub bardziej trafnie wyznaczonych i racjonalnie realizowanych/, nie zaś - celów regionalnych.

W takiej formule można przyjąć, iż w przypadku obszarów zagrożenia ekologicznego możliwym jest uzyskanie zbieżności celów polityki "inter" i "intraregionalnej". Nieco odmiennie przedstawia się sprawa obszarów, stanowiących drugi biegun w zróżnicowaniu przestrzennego stanu środowiska przyrodniczego w kraju - tzw. obszarów chronionych, niezdewastowanych jeszcze przez działalność gospodarczą człowieka. Z punktu widzenia polityki przestrzennej państwa obszary te nie powinny utracić obecnych wartości przyrodniczych. Co więcej - wysuwana jest i zyskuje wielu zwolenników koncepcja zarówno wydatnego rozszerzenia obszarów chronionych, jak i nadania im charakteru ciągłego przestrzennie, utworzenia swoistego "rusztu ekologicznego" kraju.

Rzecz jasna, że nie chodzi tu o wyłączenie znacznych obszarów /ok. 25% powierzchni kraju/ z wszelkiej działalności gospodarczej, a jedynie o podporządkowanie rodzajów i metod tej działalności odpowiednim rygorom.

Rygory te nie muszą jednak być, i na ogół nie są zbieżne z priorytetami polityki zainteresowanych regionów. Względy np. ogólnokrajowe skłaniają do priorytetowego traktowania czystości wód w zlewni Narwi, względy regionalne zaś wysuwają na pierwszy plan aktywizację gospodarczą tych obszarów. Sygnalizując ten problem warto dodać, iż jak dotąd ani teoria, ani doświadczenia praktyczne naszej polityki regionalnej nie dostarczają zadowalających propozycji rozwiązań w tym zakresie.

Trzecim wreszcie kierunkiem polityki przestrzennej państwa musi pozostać, mimo kryzysu i wynikających stąd niewielkich możliwości ekonomicznych, wyrównywanie nadmiernych, nieuzasadnionych zróżnicowań regionalnych warunków i poziomu życia ludności. Ten cel polityki regionalnej państwa jest uważany za niezbywalny w socjalistycznej gospodarce planowej. Zmieniają się jednak metody realizacji tego celu. Wydaje się, iż nie tylko warunki kryzysowe uzasadniają taką jego interpretację, która ułatwiałaby wykorzystanie "szansy rozwojowej", wynikającej z obiektywnej oceny zasobów i predyspozycji poszczególnych regionów i kojarzenia w ten sposób interesu ogólnopolskiego z interesem regionalnym - zamiast stosowanej wielokroć i zawsze z miernymi efektami "aktywizacji dla aktywizacji".

Stosowanie jednakże jakiejkolwiek interregionalnej polityki wyrównawczej jest ze swej natury konfliktogenne. Regiony "bogate" czują się dyskryminowane, regiony "biedne" - niezaspokojone w swych aspiracjach i potrzebach. Polityka wyrównawcza jednak była, jest i z pewnością będzie prowadzona mimo, a może - właśnie dlatego, że regiony wojewódzkie uzyskały ostatnio dość wysoki stopień podmiotowości. W przeciwnym bowiem wypadku "bogaci wzbogaciliby się jeszcze bardziej, a biedni staliby się nędzarzami".

Praktyczne metody prowadzenia polityki wyrównawczej w kształtującym się w kilku ostatnich latach systemie zarządzania gospodarką i państwem nie są jeszcze jasno wykrystalizowane. Wydaje się jednak, że nie mogą one ograniczać się do sfery dotacji budżetowych, lecz powinny obejmować również zachęty ekonomiczne dla lepszego wykorzystania zasobów poszczególnych regionów.

Obszary problemowe

Identyfikacja uwarunkowań, a na ich tle - problemów zagospodarowania przestrzennego kraju pozwoliła na wyróżnienie obszarów koncentracji zjawisk korzystnych, jak i niekorzystnych z punktu widzenia perspektyw rozwojowych poszczególnych regionów.

Obok wspomnianych już obszarów zagrożenia ekologicznego /Mapa nr 1/ wyróżniono obszary zagrożone deficytem wody, /Mapa nr 2/, obszary zagrożone intensywnym odpływem ludności /Mapa nr 3/ oraz obszary zagrożone dekapitalizacją majątku trwałego /Mapa nr 4/. Wyróżnienie obszarów o cechach niekorzystnych, po ich odpowiedniej selekcji i hierarchizacji, wyznaczać będzie kierunki "terapeutycznego" działania polityki przestrzennej państwa.

Wyróżniono również obszary tzw. "szansy rozwojowej", tj. obszary o niewykorzystanych dotychczas zasobach i predyspozycjach rozwojowych. Należą do nich obszary niewykorzystanych dla intensywnej produkcji żywności dobrych i bardzo dobrych gleb /"obszary szansy dla intensywnego rozwoju gospodarki żywnościowej" - Mapa nr 5/, obszary o słabo wykorzystanych walorach dla turystyki i wypoczynku /"Obszary szansy dla rozwoju gospodarki turystycznej" - Mapa nr 6/. Dobiegają końca prace nad wyznaczeniem obszarów i miast preferowanych dla lokalizacji przemysłu, jak również - preferencji w sferze osadnictwa. Ta grupa obszarów problemowych wyznaczać będzie kierunki działań, prowadzących do stopniowych zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju. Generalnie rzecz biorąc - są to obszary o potencjalnie najwyższej efektywności dla nowych inwestycji odpowiedniego rodzaju. Ich wyznaczenie stanowi więc w pewnym sensie ofertę dla podmiotów gospodarujących, stanowiącą swoistą przeciwwagę wyznaczonych obszarów zagrożeń, gdzie rozwój działalności gospodarczej napotykać będzie na określonego typu trudności i ograniczenia.

Warto również poświęcić kilka słów komentarza załączonej mapie nr 7 "Obszary chronione - szkic rusztu ekologicznego". W naszej dotychczasowej praktyce wyróżniamy kilka typów obszarów chronionych - poczynając od parków narodowych przez parki krajobrazowe do obszarów chronionego krajobrazu. Występują one w różnych regionach kraju w sposób wyspowy, wzajemnie niepowiązany. Aby nadać obszarom chronionym cechy współdziałającego systemu przyrodniczego, należałoby nadać im charakter ciągły przestrzennie. Mapa nr 7 ilustruje potencjalne kierunki tych powiązań. Kierunki te są obecnie weryfikowane z punktu widzenia sposobu zagospo-

darowania obszarów, rozdzielających poszczególne obszary chronione. Przewiduje się, że obszary chronione /w różnym stopniu i w różny sposób/ łącznie z pasmami powiązań powinny stanowić ok. 1/4 powierzchni kraju.

Przedstawione powyżej, wyróżnione "obszary problemowe" pozostają w zróżnicowanych relacjach między sobą; niekiedy są to relacje przeciwstawne, czy - wykluczające się. W pracach syntetyzujących, zmierzających do planistycznej podbudowy polityki przestrzennej państwa nie można więc poprzestać na "nałożeniu" na siebie poszczególnych typów obszarów, trzeba je nadal weryfikować właśnie z punktu widzenia tych wzajemnych relacji. Niestety, w obecnej fazie prac planistycznych nie jest jeszcze możliwym przedstawienie pełnego obrazu proponowanej polityki przestrzennej państwa. Musimy więc poprzestać na deklaracji, że obraz taki powstanie - będzie nim właśnie mapa syntetyczna polityki przestrzennej państwa.

Dualizm podmiotowy polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Stwierdzenie swoistego dualizmu polityki regionalnej, tj. istnienia różnych i nie zawsze zbieżnych ze sobą "polityk regionalnych" /polityka regionalna państwa a polityka władz regionów wojewódzkich, sprzeczności między polityką sąsiadujących ze sobą regionów/ nie jest niczym oryginalnym. Identyfikacja taka wydaje się być przecież oczywista. Tym nie mniej - w części polskiej myśli teoretycznej, a przede wszystkim - w praktyce przyjmowało się prymat reprezentowanych przez centrum "interesów ogólnopństwowych" nad "interesami regionalnymi" czy "interesami lokalnymi" jako oczywistą konsekwencją pryncypiów ustrojowych. Zakładano więc "a priori", iż "centrum" lepiej reprezentuje interes ogólnospołeczny, niż regionalny, czy - lokalny szczebel władzy. W istocie, tak powinno zapewne być. Znany jest jednak z diagnoz dotyczących funkcjonowania gospodarki polskiej, zwłaszcza - w latach siedemdziesiątych - praktyczny prymat branżowo-resortowego układu zarządzania gospodarką nad wszelkimi układami poziomymi: lokalnym, regionalnym, czy wreszcie - centralnym. Erozja "centrum" jaka postępowała w wyniku oddziaływania branżowo-resortowych grup nacisku, stawia pod znakiem zapytania zasadność przypisywania mu automatycznie niejako roli reprezentanta interesu ogólnospołecznego. Czyż można bowiem dopatrywać się tej właśnie roli w działaniu resortów branżowych, utożsamiających - często bezzasadnie - interes grupowy podporządkowanych

sobie przedsiębiorstw, z interesem ogólnospołecznym, nadrzędnym w stosunku do interesów społeczności regionalnych czy lokalnych? A przecież, zwłaszcza w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, te właśnie resorty i związane z nimi grupy nacisku stanowiły jedynie realnie istniejące "centrum", jeżeli takiego określenia można w ogóle użyć dla dość luźno powiązanego zbioru jednostek, działających na szczeblu centralnym. Sądzę, iż świadomość praktycznych skutków prymatu układu branżowo-resortowego nad poziomymi - centralnym i regionalnymi układami zarządzania gospodarką była istotnym czynnikiem, kształtującym znaczną część poglądów na pożądane relacje między instytucjami prowadzącymi politykę "inter" i "intraregionalną". Z wielu wypowiedzi przebiegała niewiara w zdolność centrum do reprezentowania "interesu ogólnospołecznego", a przynajmniej - skutecznego egzekwowania tego interesu. Konsekwencją tej niewiary były mniej lub bardziej skrajnie formułowane propozycje "atomizacji" polskiej przestrzeni, propozycje quasifederalnego modelu zarządzania nią. Ich swoistym rewersem były propozycje skrajnie centralistyczne, oparte na przekonaniu o możliwości utworzenia "absolutnego centrum", niepodatnego na oddziaływanie żadnych - resortowych ani regionalnych - grup nacisku. Istnienie takiego centrum utożsamiano przy tym z możliwością prowadzenia socjalistycznej gospodarki planowej. Wydaje się, że rozwiązania prawne - zarówno już przyjęte /Ustawa o Systemie Rad Narodowych i Samorządu Terytorialnego/, jak i znajdujące się w mniej lub bardziej zaawansowanej fazie procesu legislacyjnego /Projekt Ustawy o Planowaniu Przestrzennym, projekt ustawy o Gospodarce Gruntami, projekt ustawy Prawo Budżetowe i in./ oscylują wokół "złotego środka" między tymi skrajnymi poglądami, stawiając we właściwym wymiarze decentralizacyjny charakter przemian, zachodzących w systemie zarządzania gospodarką i Państwem, a jednocześnie - nie przekreślając, lecz tylko - sprowadzając do racjonalnego zakresu gestię centrum w tym zakresie. W interesującej nas sferze oznacza to, iż prowadzona będzie nadal, aczkolwiek w odmiennych od dotychczasowych wzajemnych relacjach, zarówno polityka "intraregionalna", jak i polityka regionalna państwa. Sądzę także, iż relacje między nimi ukształtują się nie tylko i nie tyle pod względem dogmatów, co na tle realnych problemów, przed którymi staje polityka regionalna w Polsce. Rozwiązanie tych problemów wymaga po prostu takiego przyporządkowania gestii do formułowania zasad i prowadzenia tej polityki poszczególnym szczeblom władzy i administracji państwowej, które stwarzać będzie rękojmię, a co najmniej - duże prawdopodobieństwo podejmowania racjonalnych rozwiązań.

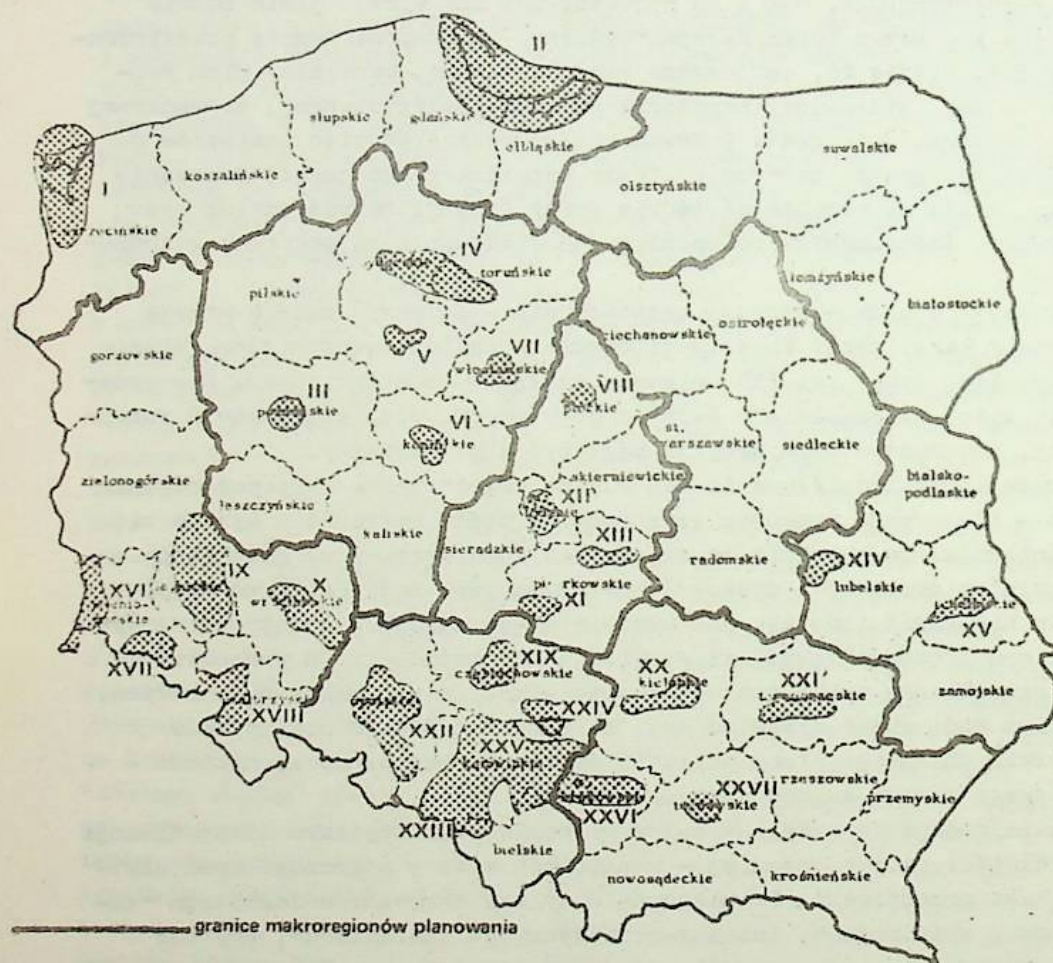
Rozumowanie powyższe nie pozostaje bez wpływu zarówno na metodykę prac planistycznych, jak i na przewidywany ich wyraz, jakim będzie dokument pod nazwą "plan perspektywiczny - zagospodarowanie przestrzenne kraju". Będzie to, co jeszcze raz podkreślam, centralny plan perspektywiczny, stanowiący narzędzie polityki przestrzennej, prowadzonej przez centrum. Jego treść i forma zapisu muszą być więc adekwatne do rzeczywistej gestii centrum w sferze przestrzennego zagospodarowania kraju. Gestia ta przybierać będzie formy decyzji bezpośrednich oraz stosowania instrumentów pośredniego oddziaływania na podmioty gospodarujące.

Pierwsza z nich - decyzja bezpośrednia - dotyczyć będzie przede wszystkim lokalizacji inwestycji centralnych. Jak wspomniałem, stanowić one będą tylko ok. 25% wolumenu nakładów inwestycyjnych. Nie wydaje się więc, szczególnie w świetle omawianych wyżej uwarunkowań rozwojowych, aby zestaw tych decyzji mógł być zbyt obszerny!

Druga forma oddziaływania centrum na przestrzenne zagospodarowanie kraju - sterowanie rozwojem za pomocą narzędzi pośrednich wydaje się być potencjalnie znacznie bogatsza. Jej konkretny wyraz jest obecnie przedmiotem dociekań i dyskusji. Metodyka prec nad planem powstaje bowiem nie gdzie indziej, jak właśnie w warsztacie planistycznym! Wynika to z prostego faktu, iż doświadczenia metodyczne z przeszłości mają ograniczoną tylko zastosowalność w nowych warunkach systemowych. W każdym bądź razie przewidujemy, że plan ten będzie miał przede wszystkim charakter planu polityki przestrzennej państwa, nie zaś - docelowego obrazu zagospodarowania kraju.

Takie podejście wymaga w całym procesie planistycznym identyfikacji rozbieżności, a tym bardziej - konfliktów między poszczególnymi użytkownikami przestrzeni. Do niedawna były one skrywane w formułach "zasadniczej zbieżności", "nieantagonistycznego charakteru", czy też absolutystycznie pojmowanej "nadrzędności interesu ogólnopolskiego". Praktyka dowiodła, jak dalece niewłaściwym i szkodliwym był ten kamuflaż. Identyfikacja konfliktów, "wczesne ostrzeganie" o ich powstawaniu jest przecież jednym z elementarnych zadań badań empirycznych, planowanie natomiast - to "uprawiane" na szczeblu centralnym i to, prowadzone w regionach wojewódzkich, powinno formułować propozycje łagodzenia, a przede wszystkim - zapobiegania powstawaniu konfliktów. Przecież - gdyby procesy rozwoju były immanentnie bezkonfliktowe - niepotrzebnym byłoby planowanie!

1. OBSZARY EKOLOGICZNEGO ZAGROŻENIA



granice makroregionów planowania

granice województw

obszary ekologicznego zagrożenia

- I - Szczeciński
II - Gdański
III - Poznański
IV - Bydgosko-toruński
V - Inowrocławski
VI - Koninowski
VII - Włocławski
VIII - Płocki
IX - Legnicko-głogowski

- X - Wrocławski
XI - Bełchatowski
XII - Łódzki
XIII - Tomaszowski
XIV - Puławski
XV - Chełmski
XVI - Turoszowski
XVII - Jeleniogórski
XVIII - Wałbrzyski

- XIX - Częstochowski
XX - Kielecki
XXI - Tarnobrzęski
XXII - Opolski
XXIII - Rybnicki
XXIV - Mysłkowski-zawierciański
XXV - Górnośląski
XXVI - Krakowski
XXVII - Tarnowski

2 OBSZARY ZAGROŻONE DEFICYTEM WODY



- 25 -

3 OBSZARY ZAGROŻONE INTENSYWNYM ODPLYWEM LUDNOŚCI



Obszary:

- I Północno – wschodni
- II Północno – zachodni
- III Południowo – zachodni
- IV Środkowy
- V Wschodni

4 OBSZARY ZAGROŻONE DEKAPITALIZACJĄ MAJĄTKU TRWAŁEGO



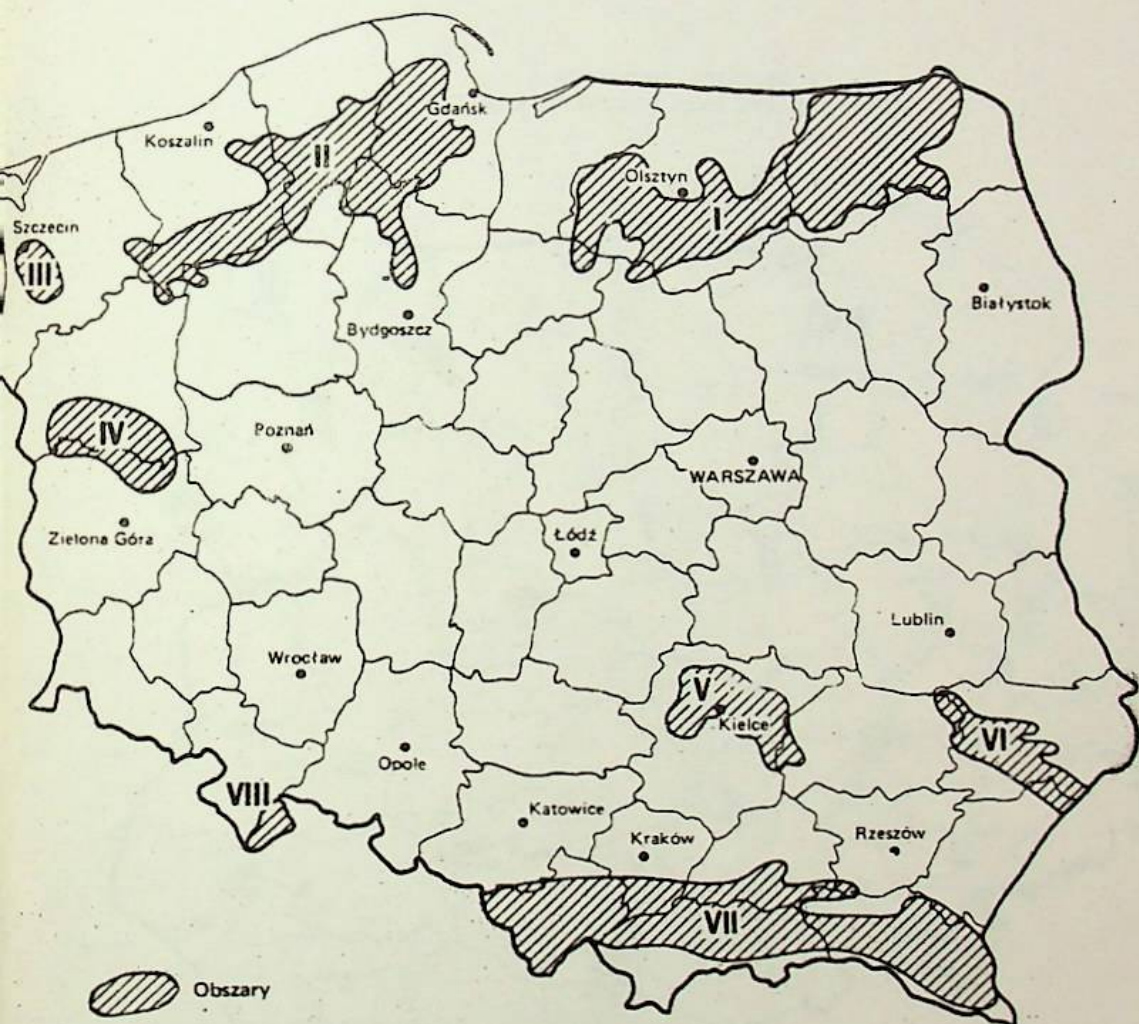
5 OBSZARY „SZANSY” DLA INTENSYWNEGO ROZWOJU
GOSPODARKI ŻYWNOSCIOWEJ



Obszary o niskiej efektywności
produkcji rolniczej w stosunku
do jakości rolniczej przestrznej
produkcyjnej

- I Olsztynsko-elbląski
- II Łomżyńsko-białostocki
- III Zamojsko-lubelski
- IV Przemysko-rzeszowski
- V Sandomierski
- VI Miechowski
- VII Dolnośląski
- VIII Pyrzycki
- IX Kutnowsko-ciechanowski

6 OBSZARY „SZANSY” DLA ROZWOJU
GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ



- I Pojezierze Iławsko-Olsztyńskie oraz Wielkie Jeziora Mazurskie
- II Pojezierze Kaszubskie i Drawskie oraz dolina Brdy
- III Pojezierze Myśliborskie
- IV Pojezierze Lubuskie
- V Góry Świętokrzyskie
- VI Rostocze
- VII Beskidy i Bieszczady
- VIII Rejon Śnieżnika

7 OBSZARY CHRONIONE
/ SZKIC „RUSZTU EKOLOGICZNEGO KRAJU” /



