

OGÓLNY MODEL PLANU REGIONALNEGO*

1. Struktura planu regionalnego

Model planu regionalnego wyznaczają następujące czynniki:

1. Funkcje planowania regionalnego w systemie planowania.
2. Przedmiot planowania regionalnego.
3. Kryteria wynikające z miejsca w systemie planowania rozwoju regionów, w szczególności zaś kryterium powiązań z innymi ogniwami i rodzajami planowania, współzależności różnych metod składających się na planowanie kompleksowe, ciągłości planowania, realizacji planów regionalnych.
4. Struktura planu wynikająca z definicji planu gospodarczego i określająca związki między celami, środkami, warunkami zewnętrznymi, podmiotami planu i planowania¹.

Dotychczas formułowane modele planu regionalnego opierały się w zasadzie na makroekonomicznych modelach programowania rozwoju regionów. Były obliczone na użytek planowania centralnego, reprezentowały ekonomiczne aspekty planowania, w małym natomiast stopniu spełniały wymogi planowania regionalnego związane z jego funkcjami w systemie funkcjonowania gospodarki narodowej. Typowym przykładem tego jest model planu regionalnego sformułowany przez J. Kruczała² przedstawiający pogląd na planowanie regionalne z wyłącznie ekonomicznego punktu widzenia. Współczesny rozwój wymaga modelu planów regionalnych, który odpowiadałby kryteriom

* *Model planowania regionalnego*. Studia KPZK PAN, tom XXXVIII Warszawa 1972.

¹ P. Sulmicki: *Teoria rozwoju regionów gospodarczych*. Biuletyn KPZK PAN, z. 1(10) Warszawa 1962, s. 48-51.

² J. Kruczała: *Problemy teoretyczne planowania regionalnego*. Studia KPZK PAN. t. XXVII. Warszawa 1968, s. 25.

i wymaganiom wszystkich wymienionych i scharakteryzowanych wyżej czynników. Do podstawowych cech takiego modelu należałoby zaliczyć:

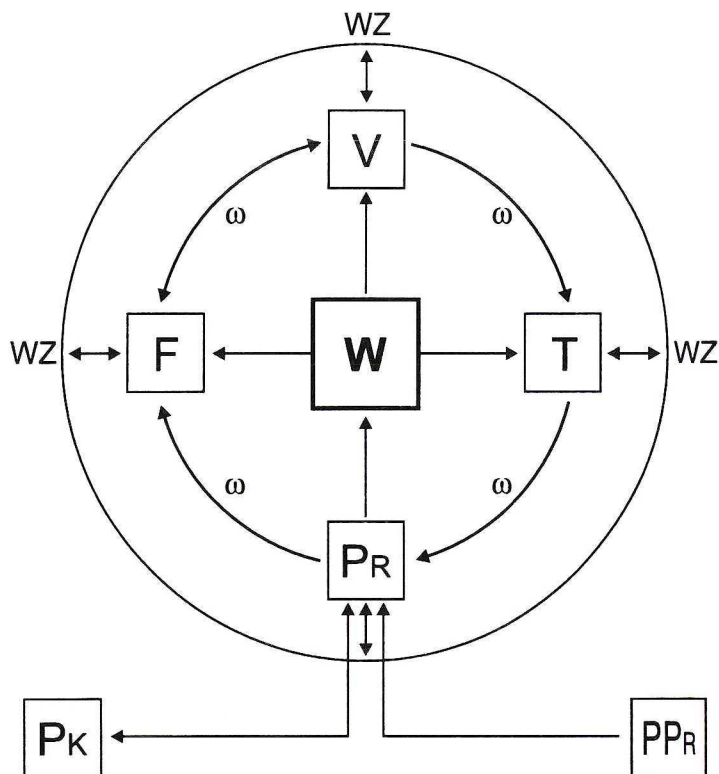
1. Dostosowanie struktury modelu do istoty regionu społeczno-ekonomicznego przyjętego jako przedmiot planowania, zabezpieczające zgodność metody kształtowania rozwoju regionów ze współczesnymi trendami działania mechanizmu gospodarki regionalnej.
2. Złożony układ modelu odpowiadający wieloaspektywności procesu planowania i zróżnicowaniu układów planowania i zarządzania.
3. Dynamiczny charakter związany z całością procesu planowania.
4. Powiązanie z systemem planowania i zarządzania gospodarką narodową.

Model struktury planu regionalnego, który odpowiadałby przedstawionym wyżej wymaganiom i kryteriom, przedstawia ryc. 1. Główny trzon konstrukcyjny modelu planu regionalnego stanowi pojęcie regionu społeczno-ekonomicznego. Jest ono wyrazem struktury gospodarki regionalnej i jej związków z gospodarką narodową. Podstawowymi elementami modelu wynikającymi z tego pojęcia są:

- kompleks funkcji regionu w społecznym terytorialnym podziale pracy,
- kompleks urbanizacji,
- kompleks zagospodarowania towarzyszącego.

Kompleksy te są ze sobą wzajemnie powiązane. Powiązania funkcjonalne między nimi oddają treść związków najistotniejszych dla funkcjonowania regionu, jako określonej całości przestrzenno-funkcjonalnej i społeczno-gospodarczej. Dysproporcje w rozwoju poszczególnych kompleksów wskazują na zachwianie równowagi w funkcjonowaniu układu społeczno-gospodarczego regionu, a w skrajnym przypadku na istnienie określonych progów rozwoju. Stan zachwiania równowagi, istnienie określonych progów rozwoju, to główne czynniki obniżające efektywność społeczno-gospodarczą rozwoju regionu jako sprzężonego układu funkcjonalnego. Dążenie zatem do przywrócenia równowagi może stanowić podstawowe kryterium racjonalności społeczno-gospodarczej rozwoju regionu.

Kształtowanie rozwoju regionu w długim okresie czasu powinno zatem prowadzić do osiągnięcia stanu równowagi w układzie społeczno-gospodarczym regionu, który może być wzorcem docelowym. Osiągnięcie tego układu mogłoby nastąpić albo przez określenie (przez regionalne podmioty planowania) zadań produkcyjnych i stopnia zaspokojenia potrzeb społecznych przy danych środkach, albo przez określenie środków przy danych zadaniach produkcyjnych i poziomie zaspokojenia potrzeb społeczeństwa.



Ryc. 1. Struktura planu regionalnego: W – kryteria racjonalności społeczno-ekonomicznej (wzorzec społeczno-kulturowy, wzorzec równowagi), F – funkcje regionu w społ. terytorialnym podziale pracy, U – kompleks urbanizacji, T – kompleks zagosp. towarzyszącego, WZ – warunki zewnętrzne planu, w – związki funkcjonalne pomiędzy elementami planu, W-W – powiązania pomiędzy warunkami zewnętrznymi a planem, P_R – podmioty planowania regionalnego, P_K – krajowe podmioty planu i planowania, P_{PR} – regionalne podmioty planu

Tendencje współczesnej industrializacji wskazują wyraźnie na centralizację sterowania produkcją, a procesy urbanizacji na znaczne możliwości oraz celowość i potrzebę decentralizacji w określeniu struktury zaspokojenia potrzeb społecznych. W tej sytuacji jako metodę osiągnięcia stanu równowagi w planie regionalnym można przyjąć określanie środków przy danych zadaniach i postulowanym przez region poziomie i strukturze zaspokajania potrzeb społecznych. Wska-

zuje to na potrzebę wprowadzenia dodatkowego, podstawowego z punktu widzenia funkcji planowania regionalnego kryterium. Jest nim wzorzec społeczno-kulturalny jako wyraz strategicznych celów społecznego rozwoju regionu. Ten wzorzec optymalnego zaspokojenia potrzeb społecznych nie uwzględnia aktualnych możliwości ekonomicznych ich zaspokojenia. Może być jedynie podstawą do uruchomienia rozumowania optymalizacyjnego obejmującego również kryteria ekonomiczne oraz warunki rozwoju regionu.

W procesie budowy planu następuje wiązanie wzorca z poszczególnymi elementami kształtowanej struktury funkcjonalnej regionu, tj.:

- kompleksem funkcji, na który wzorzec może oddziaływać korektywnie (hamująco lub stymulująco),
- kompleksem urbanizacji, gdzie wzorzec jest głównym elementem strukturotwórczym,
- kompleksem zagospodarowania towarzyszącego, gdzie działanie wzorca w zakresie infrastruktury o znaczeniu krajowym może być korektywne, natomiast w odniesieniu do kształtowania infrastruktury regionalnej – decydujące.

Poprzez wiązanie wzorca ze środkami ekonomicznymi, warunkami rozwoju regionu (środowisko geograficzne, ludność, majątek, warunki wymiany z otoczeniem) i rozwiązaniami przestrzenno-funkcjonalnymi i techniczno-ekonomicznymi zagospodarowania regionu, następuje w poszczególnych elementach struktury regionu, wybór rozwiązań optymalnych z punktu widzenia kryteriów wzorca i środków ekonomicznych przeznaczonych lub możliwych do uzyskania na rozwój regionu w danym okresie czasu i przy określonych możliwościach gospodarki narodowej. W ten sposób otrzymujemy rozwiązania odpowiadające kryteriom racjonalności społeczno-gospodarczej. Na ich podstawie można przeprowadzić krytykę wszystkich rozwiązań układu działowo-gałęziowego. W krytyce tej są więc wiodące dwa nadrzędne kryteria:

- kryterium optymalnego zaspokojenia potrzeb ludności regionu,
- kryterium równowagi układu społeczno-gospodarczego regionu.

Kryteria te łącznie z kryteriami racjonalności poszczególnych działów, gałęzi i branż mogą być środkiem osiągnięcia rozwiązań kompromisowych. Tylko takie rozwiązania mogą być przyjmowane jako wynikowa racjonalność sprzecznych i konfliktowych często kryteriów obu układów.

Eksponowanie kryteriów syntetycznych jako wiodących, a układu funkcjonalnego jako głównej zasady budowy planu regionalnego koncentruje problematykę planowania regionalnego na optymalizacji roz-

woju regionu poprzez układy funkcjonalne. Układy te komponuje się z elementów układu przedmiotowego lub podmiotowego gospodarki narodowej przyjmowanych w planowaniu makroekonomicznym (układy te nie oddają w sposób przejrzysty struktury gospodarki regionalnej). Układ funkcjonalny natomiast pozwala na wykrycie i analizę istotnych dla rozwoju regionu współzależności i kompleksów. Hierarchizuje problematykę rozwoju regionu, pozwalając na koncentrację planowania i badań na problematyce węzłowej.

W planowaniu długookresowym wydaje się również niesłuszne stosowanie układów podmiotowych, które odzwierciedlają aktualne potrzeby funkcjonowania gospodarki narodowej. Ich racjonalność z punktu widzenia przyszłych potrzeb i wymogów musi być poddawana każdorazowo analizie i ocenie. Planowanie długookresowe w tych układach może stanowić zatem czynnik utrwalający skostniałe już i nieprzydatne nawet dla współczesnych potrzeb struktury³. Natomiast wprowadzenie układu funkcjonalnego pozwala w rezultacie na określenie kompleksowych linii strategicznych rozwoju regionu decydujących o całokształcie rozwoju. Prawidłowe ich określenie powinno zabezpieczyć niejako samoczynne działanie innych, mniej istotnych dla rozwoju elementów struktury społeczno-gospodarczej regionu. Koncentracja zaś nakładów na wybrane w ten sposób cele wiodące daje gwarancję najbardziej celowego przeznaczenia środków oraz dynamizacji rozwoju.

„Funkcjonalny” model planu nie oznacza negacji układu działowo-gałęziowego w jego postaci przyjmowanej dla potrzeb planowania makroekonomicznego lub też postaci podmiotowej niezbędnej dla potrzeb zarządzania. Przejście na ten układ jest konieczne z uwagi na zabezpieczenie dyspozycyjności planu. Powinno jednak następować jako wynik procesu planowania w układzie funkcjonalnym.

Kryteria racjonalności społeczno-ekonomicznej i układ funkcjonalny planu stanowią zatem w proponowanym modelu narzędzie wiązania programowania działowo-gałęziowego z planowaniem regionalnym. W procesie tego wiązania programy działowo-gałęziowe optymalizowane przeważnie w szerszych niż region układach przestrzennych i nie uwzględniające wszystkich celów i warunków rozwoju regionalnego – mogą być korygowane i dopiero skorygowane przyjmowane jako ele-

³ Typowym przykładem tego może być tzw. przemysł terenowy, który jest specyficzną formą zarządzania pozostałościami drobnokapitalistycznego przemysłu bez wyraźnie określonych funkcji i sprecyzowanych techniczno-ekonomicznych trendów rozwoju.

menty programu regionalnego. Propozycja ta zmierza do zastąpienia obecnie stosowanego prostego sumowania tych programów przez ich wiązanie w spójną całościową strukturę regionalną zgodną z nadrzędnymi celami oraz kryteriami i warunkami rozwoju regionalnego.

Zastosowanie wzorca społeczno-kulturalnego i struktury zrównoważonej układu społeczno-gospodarczego regionu jako głównych kryteriów racjonalności społeczno-ekonomicznej rozwoju regionu wpływa na określenie horyzontu czasowego planu regionalnego. Horyzont ten obecnie wynosi 15-20 lat, przy czym w niektórych elementach sięga roku 2000. Szereg argumentów przemawia za skróceniem tego horyzontu. Wśród nich najpoważniejsze jest stałe przyspieszenie postępu technicznego, którego rozmiary trudno przewidywać na długie okresy czasu. Jeśli jednak plan regionalny – zgodnie z przyjętymi uprzednio funkcjami w stosunku do planowania średnio – i krótkookresowego oraz kryteriami racjonalności społeczno-ekonomicznej – przyjmiemy jako plan równowagi, to horyzont czasowy tego planu powinien być taki, aby można ten stan równowagi osiągnąć.

Tak określone kryterium nie definiuje jeszcze jednoznacznie horyzontu planu. Jest on bowiem funkcją możliwości ekonomicznych i technicznych osiągnięcia zakładanych we wzorcu społeczno-kulturowym celów rozwoju. Natomiast dotychczasowe wyniki prac nad programowaniem rozwoju kraju wskazują wyraźnie, że okres perspektywy jest okresem zbyt krótkim, aby można było w nim zrealizować model społeczno-kulturowy, jakościowo nowy, zgodny z obecnie już uświadomionymi aspiracjami i dążeniami społecznymi oraz tendencjami współczesności⁴. Wydaje się, że jeśli planowanie regionalne ma tworzyć prognozy przyszłości, które by inspirowały teraźniejszość, to nie może zamykać się tylko w horyzoncie 15-20 lat. Planowanie takie bowiem minimalizuje potrzeby społeczne wiążąc je z ograniczonymi możliwościami technicznymi i ekonomicznymi ich zaspokojenia. Nie wpływa zatem na pobudzenie i uświadomienie nowych potrzeb. Nieuświadomione potrzeby nie inspirują aktywności społecznej w kierunku doskonalenia środków. Z drugiej strony istnieje niezaprzeczalna konieczność wiązania celów planu ze środkami jako warunek realności planu. Można stąd wyprowadzić wniosek o konieczności planowania regionalnego w różnych horyzontach czasowych:

- dla potrzeb prognozowania – w horyzoncie na ogół dłuższym od perspektywy,

⁴ Na przykład powszechna urbanizacja, intensywny model gospodarki itp.

- dla potrzeb programowania – w horyzoncie 15-20 lat,
- dla potrzeb realizacji – w horyzoncie 5 lat.

Wynika z tego druga konieczność. Jest to konieczność zmiany charakteru i metod planowania w zależności od horyzontu czasowego planu. Wiąże się to z procesem budowy planu regionalnego.

2. Proces budowy planu regionalnego

Proces ten opiera się na dwu podstawowych układach. Są to:

1. Układ planowania, w skład którego wchodzi trzy powiązane wzajemnie podstawowe formy planowania: planowanie społeczne, planowanie ekonomiczne oraz planowanie przestrzenne.
2. Układ fazowanej iteracji, którego istotę stanowią sprzężenia zwrotne, przebiegające między planowaniem regionalnym a innymi rodzajami planowania uczestniczącymi w planowaniu regionu – ujęte w kilka faz.

Układ planowania w proponowanym wyżej ujęciu stanowi o istocie kompleksowości planu regionalnego. Wydaje się, że dla współczesnych struktur społeczno-gospodarczych proponowane kryterium kompleksowości jest znacznie ważniejsze od kryterium powszechnie dotychczas przyjmowanego, tj. pełnego pola problemowego planu⁵. Wynika to z przedstawionej już w niniejszym studium złożoności współczesnych układów zagospodarowania i procesów rozwoju oraz wzajemnych powiązań różnych stron rozwoju społeczno-gospodarczego w warunkach współczesnej industrializacji i urbanizacji. W rozwoju tym coraz większe znaczenie zaczynają odgrywać nowoczesne czynniki wzrostu, w szczególności⁶:

- czynnik postępu społecznego, technologicznego, technicznego, organizacyjnego i nauki,
- czynnik przestrzeni.

Wiązanie czynnika postępu społecznego ze wzrostem gospodarczym w planowaniu długookresowym wymaga nie tylko nadrzędności założeń społecznych w stosunku do założeń wzrostu gospodarczego, jak to już wyżej przedstawiono w postaci funkcji planowania regionalnego i kryteriów racjonalności społeczno-gospodarczej rozwoju regio-

⁵ Jako kryterium kompleksowości w planowaniu regionalnym przyjmuje się obecnie ujmowanie wszystkich elementów układu działowo-gałęziowego.

⁶ Nie wymienia się tu czynnika międzynarodowego – społecznego podziału pracy; czynnik ten nie jest bowiem związany bezpośrednio z przedstawionym tematem.

nalnego. Wymaga także zabezpieczenia przez określenie metody budowy planu regionalnego, która umożliwiłaby rozwinięcie planowania społecznego i wiązanie ujęć społecznych z ujęciami ekonomicznymi w całym procesie planowania. Takie postępowanie uruchomić może mechanizm sprzężeń zwrotnych, jakie niewątpliwie istnieją między elementami postępu społecznego a czynnikami wzrostu gospodarczego. Mechanizm ten w dużym uproszczeniu można ująć w postaci następujących zależności.

Stopniowa realizacja finalnych celów społecznych w drodze przeznaczenia coraz większych części dochodu narodowego na rzecz zaspokojenia potrzeb związanych z postępow społecznym oddziałuje aktywnie na dynamizację stopy wzrostu gospodarczego poprzez wzrost wydajności pracy i wzrost aktywności społecznej. Wpływ ten jest wielokierunkowy, szczególnie w wyższych fazach rozwoju gospodarczego, kiedy to wzrasta znaczenie postępu technicznego i organizacyjnego, a wraz z tym – wykształcenia, kultury, zdrowia i samopoczucia społeczeństwa. W związku z tym niezbędne staje się stałe doskonalenie systemu kształcenia zawodowego w dostosowaniu do kierunków postępu technicznego, a wzrost czasu wolnego w wyniku skracania czasu pracy wymaga racjonalnego zagospodarowania tego czasu. To z kolei, poprzez wzrost wydajności pracy stwarza dalsze możliwości ekonomiczne bardziej powszechnej i wszechstronnej realizacji postępu społecznego. Występujące w procesie rozwoju powiązania między postępow społecznym, a wzrostem gospodarczym muszą być racjonalnie kształtowane. Dotyczy to w szczególności planowania długookresowego, gdzie istnieją większe niż w planowaniu średnio-krótkookresowym możliwości racjonalnego kształtowania potrzeb społecznych z uwzględnieniem oddziaływania poszczególnych elementów postępu społecznego na wzrost gospodarczy. Stąd tak ważne znaczenie ma sformułowanie takiego wzorca społeczno-kulturowego, który by był narzędziem kształtowania wyboru społecznego, ustalenia hierarchii zaspokojenia potrzeb indywidualnych i społecznych w taki sposób, aby stwarzało to równocześnie warunki do dynamizacji stopy wzrostu gospodarczego.

Zarówno wzrastająca rola postępu społecznego we wzroście gospodarczym, jak i mechanizm wzajemnych powiązań między tymi elementami – stwarzają konieczność równoległego planowania postępu społecznego i wzrostu gospodarczego. Wymaga to zabezpieczenia w modelu planowania warunków sprzężeń typu równoległego. W odniesieniu do modelu planowania regionalnego powiązania te proponuje się ująć w następujący sposób:

1. Określenie wzorca społeczno-kulturowego uwzględniającego podstawowe elementy warunków życia społecznego regionu z wariantowym ujęciem tych jego elementów, które przy tej samej wartości społecznej w różny sposób mogą oddziaływać na dynamizację wzrostu gospodarczego (tj. albo przez różny stopień angażowania środków ekonomicznych, albo przez różny stopień wpływu na wydajność pracy społecznej⁷).
2. Określenie wielkości struktury środków materialnych niezbędnych do realizacji wzorca.
3. Analiza wariantów wzorca społeczno-kulturowego i modelu wzrostu gospodarczego.
4. Wybór wariantu optymalnie wiążącego postęp społeczny z modelem wzrostu gospodarczego, określenie głównych elementów postępu społecznego dynamizujących rozwój gospodarczy.
5. Sformułowanie wniosków do planowania centralnego w zakresie wzorca społeczno-kulturowego z uwzględnieniem tych regionalnych jego elementów, które dynamizują rozwój gospodarczy.

Obok wiązania planowania rozwoju ekonomicznego z planowaniem rozwoju społecznego, podstawowe znaczenie dla metody budowy planu regionalnego ma wiązanie tego planowania z planowaniem przestrzennym. W odniesieniu do planowania regionalnego ten rodzaj powiązań daje nie tylko – podobnie jak w planowaniu makroekonomicznym – wprowadzenie czynnika przestrzeni do planowania rozwoju ekonomicznego, ale także, a może przede wszystkim – pozwala na wprowadzenie czynnika postępu technicznego, technologicznego i organizacyjnego do planowania rozwoju społeczno-gospodarczego.

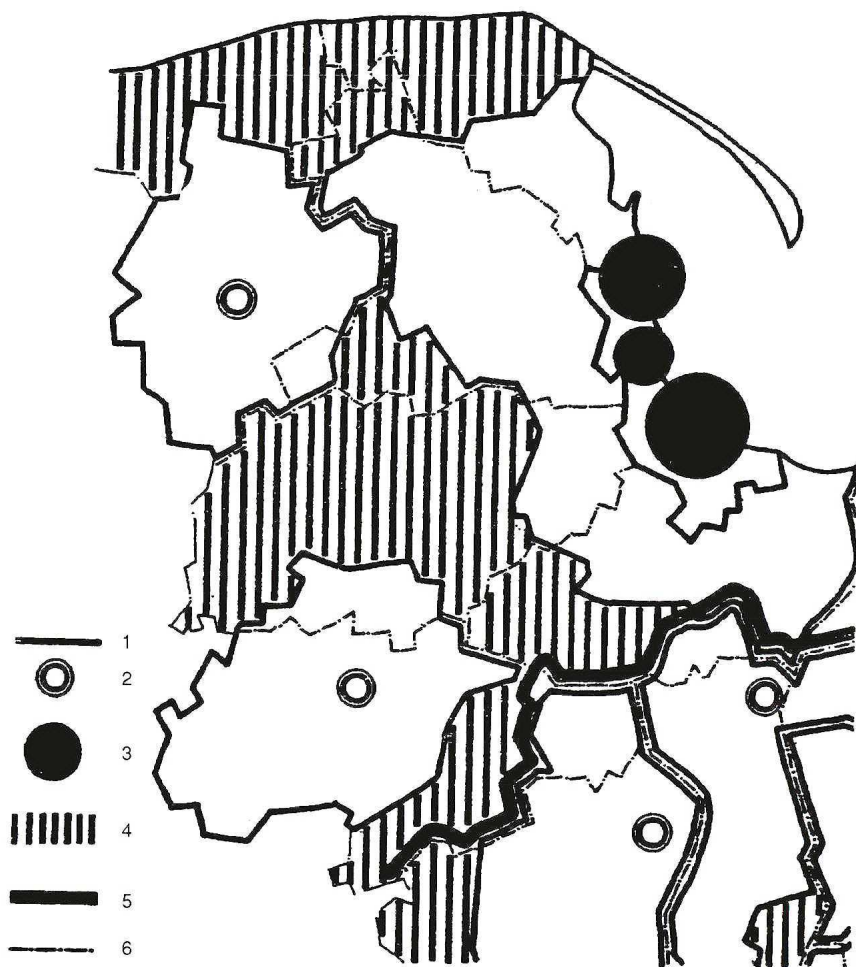
Rolę planowania przestrzennego jako narzędzia wprowadzenia czynnika przestrzeni w programowaniu społeczno-ekonomicznym przedstawiono już wyżej w odniesieniu do skali makroekonomicznej. Skala mikroekonomiczna (regionalna) umożliwia zastosowanie podobnych w swej istocie reguł postępowania. Problem sprowadza się bowiem do dezagregacji programu społeczno-gospodarczego na określoną ilość mniejszych od regionu jednostek przestrzennych. Podobnie jednak jak w skali makroekonomicznej agregat musi odpowiadać określonym wymogom. Ogólnie można by wyróżnić dwa typy agregatów:

⁷ Jako przykład mogą służyć różne warianty skracania czasu pracy związane z różnym stopniem kapitałochłonności przy podobnym wpływie na wydajność pracy.

- typ agregatu podmiotowego (określonego przez obowiązujący podział administracyjny – miasto, powiat, gromada, obręb wiejski); przykład takiego agregatu przedstawia ryc. 2.
- typ agregatu funkcjonalnego (określonego przez istniejące lub planowane podziały funkcjonalne – np. rejonów rolnicze jednorodne przyrodniczo, strefy demograficzne jednorodne strukturalne itp.), ten typ agregatu przedstawia ryc. 3



Ryc. 2. Przykład zastosowania agregatu podmiotowego. Dynamika wzrostu produkcji czystej w układzie według powiatów w latach 1961-1965 w regionie gdańskim. I. Dynamika wzrostu produkcji czystej w procentach: 1 – przyrost minimalny, 2 – przyrost od 100-200; 3 – przyrost od 120-140, 4 – przyrost od 140-160. II. Przyrost produkcji czystej na 1 mieszkańca w tys. zł: 5 – spadek, 6 – przyrost od 1,0-2,0, 7 – przyrost od 2,0-6,0, 8 – przyrost od 6,0-8,0, 9 – wielkość produkcji czystej wytworzonej w latach 1961-1965 w mln zł (1 cm² = 100 mln zł), 10 – granice powiatów (zastosowany agregat podmiotowy)



Ryc. 3. Przykład zastosowania agregatu przedmiotowego. Rejony bilansowe zasobów siły roboczej. 1 – rejony bilansowe zasobów siły roboczej określone wg 1 godz. izochrony dojazdów do ośrodka pracy (agregat przedmiotowy), 2 – podregionalne ośrodki bilansowania zasobów siły roboczej, 3 – regionalny ośrodek bilansowania zasobów, 4 – tereny poza rejonami bilansowania (rezerwy siły roboczej przewidziane do emigracji), 5 – granice podregionów gospodarczych, 6 – granice powiatów

Z każdym typem agregatu należałoby wiązać, jak na to wskazuje doświadczenie planowania regionalnego w Gdańsku, odrębne reguły postępowania. I tak agregat typu podmiotowego określony przez istniejący układ instytucjonalny nie zawsze racjonalny i nie zawsze dostosowany do przyszłych potrzeb – może stanowić jedynie moduł siatki formalnego podziału przestrzeni społeczno-ekonomicznej regionu. Zgodnie z tym charakterem może go wykorzystywać przeważnie jako narzędzie badania i analizy wykształconych już układów przestrzennych. Nie powinien służyć natomiast jako narzędzie dezagregacji docelowego programu społeczno-gospodarczego. W takim bowiem ustawieniu stwarza potencjalne możliwości utrwalania struktur, które nie odpowiadają przyszłym potrzebom. Narzędziem kształtowania struktur docelowych może być natomiast agregat typu funkcjonalnego złożony z sumy mniejszych agregatów typu podmiotowego. Wynikają z tego następujące zasady postępowania:

1. Badanie i analiza ukształtowanych już struktur przestrzennych przy pomocy agregatu typu podmiotowego.
2. Tworzenie z agregatów podmiotowych – agregatów typu funkcjonalnego (istniejących i przyszłych).
3. Programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego według tych agregatów.
4. Transportowanie tych agregatów na planowane (przyszłe) agregaty typu podmiotowego dla przedstawienia programu społeczno-gospodarczego według układu przestrzennego przyszłych, mikroekonomicznych podmiotów planu.

Ważne znaczenie dla właściwego odwzorowania planowanej lub badanej rzeczywistości ma przy tym dobór wielkości agregatu do cech przestrzeni geograficznej lub społeczno-ekonomicznej.

Stosowanie metody przestrzennej w planowaniu regionalnym wymaga jeszcze rozpatrzenia pierwotności programu w stosunku do jego ujęcia przestrzennego. Teoretycznie możliwe są tu trzy następujące modele postępowania:

1. Określenie programu dla regionu jako całości, a następnie jego dezagregacja przestrzenna.
2. Określenie właściwości przestrzeni, sformułowanie programu dla poszczególnych, wyodrębnionych jej części (agregatów) i następnie zsumowanie w jeden program ogólnoregionalny.
3. Wstępne określenie programu rozwoju regionu, zbadanie właściwości przestrzeni już ukształtowanej i przyszłej, konkretyzacja programu z równoległym wiązaniem z tymi właściwościami i jednoczesnym formułowaniem struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu.

Wydaje się, że model trzeci (równoległy, współzależny) umożliwia najlepszy stopień przybliżenia programu do struktury funkcjonalno-przestrzennej – istniejącej, potencjalnej i projektowanej. Natomiast model pierwszy, jakkolwiek najczęściej dotychczas stosowany, nie wykorzystuje podstawowych wartości metody przestrzennej. Nie pozwala bowiem na wprowadzenie wartości i właściwości przestrzeni do rozumowania optymalizacyjnego przy budowie programu społeczno-gospodarczego. Wniosek ten stanie się jeszcze bardziej oczywisty po dalszej konkretyzacji metody przestrzennej w odniesieniu do planowania regionalnego.

Jak wspomniano już wyżej, metoda planowania przestrzennego powinna stanowić narzędzie wiązania postępu technicznego, technologicznego i organizacyjnego z rozwojem społeczno-ekonomicznym. Narzędziem tego powiązania może być metoda projektowania zagospodarowania przestrzennego. Metodę tę – w przedstawionym tutaj ujęciu – należy rozumieć jako projekcję programu społeczno-ekonomicznego w konkretną przestrzeń fizyczną w postaci określenia wariantów rozwiązań techniczno-ekonomicznych i organizacyjno-funkcjonalnych, wyboru na tej podstawie rozwiązań optymalnych i korygowanie w oparciu o nie programu społeczno-ekonomicznego.

Potrzeba wprowadzenia metody projektowania do planowania wieloprzestrzennego wynika z przedstawionych już wyżej cech współczesnych układów zagospodarowania, które coraz częściej identyfikują się jako złożone i rozległe przestrzennie układy socjotechniczne o znacznej koncentracji infrastruktury technicznej i społecznej, a także coraz większej koncentracji przestrzennej wartości ekonomicznych i społecznych.

W tej sytuacji postulat podnoszenia efektywności społecznej i optymalizacji rozwoju gospodarczego można sprowadzić do kształtowania najbardziej celowego układu zagospodarowania. Narzędziem tego kształtowania może być określenie właściwej – w stosunku do celów, środków i warunków rozwoju – struktury techniczno-ekonomicznej układu o możliwie najwyższej sprawności funkcjonalnej, organizacyjnej, technologicznej i technicznej. Ponieważ istotą i charakterystyczną cechą tych układów jest ich wielostronna złożoność, to głównym wymogiem metodycznym ich kształtowania powinna być kompleksowość rozwiązań projektowych. W układach tych bowiem poszczególne elementy są wzajemnie ze sobą sprzężone. Nie mogą być wyodrębnione ani w sensie ekonomicznym, ani funkcjonalnym, ani technicznym jako elementy samoistne. Cecha ta formułuje ważną zasadę budowy

układów zagospodarowania; podstawą budowy układów zagospodarowania przestrzennego powinien być układ (podukład) funkcjonalny zagospodarowania. Zadanie tego układu można by sprowadzić do formułowania modelu (modeli wariantowych) powiązań funkcjonalnych i współzależności występujących między poszczególnymi elementami zagospodarowania, tj. określenia ich funkcji w stosunku do całości układu regionalnego. Oznacza to:

- formułowanie określonych, wyodrębniających się w strukturze regionu wielorodzajowych kompleksów zagospodarowania,
- hierarchizację funkcjonalną poszczególnych elementów zagospodarowania w całości układu zagospodarowania.

W proponowanym ujęciu układ funkcjonalny stanowi podstawę projektowania struktur zagospodarowania o najwyższej sprawności i czystości funkcjonalnej z punktu widzenia określonych w programie społeczno-ekonomicznym strategicznych celów rozwoju.

Osiągnięta sprawność funkcjonalna stanowi wartość społeczną wyższego rzędu możliwą do uzyskania bez podwyższenia środków ekonomicznych przeznaczonych na rozwój. Posiada więc właściwości efektywności ogólnospołecznej. Natomiast kwantyfikacja wartości kształtowanych przez ten układ jest problemem bardzo trudnym do rozwiązania. Wartości te bowiem uzewnętrzniają się albo w postaci dynamizacji postępu społecznego, a dopiero poprzez ten postęp oddziałują na przyspieszenie stopy wzrostu ekonomicznego, albo poprzez sprawniejszą organizację i doskonalszą technologię układów przestrzennych widoczną w kosztach działania tych układów (niezawodność, wyższa sprawność działania, mniejsze koszty eksploatacji), albo wreszcie poprzez uproszczenie rozwiązań technicznych układów zagospodarowania. Ta cecha układu funkcjonalnego stwarza możliwości wykorzystania go jako podstawowego układu budowy modeli zagospodarowania przestrzennego w długich horyzontach czasowych, w których konkretyzacja rozwiązań technicznych jest bardzo trudna a często zawodna, a dla przeprowadzenia rachunku ekonomicznego brak jest na ogół wystarczająco pewnych i uzasadnionych podstaw w postaci wyceny społecznych nakładów pracy. W tej sytuacji prognozowanie zasadniczych zmian strukturalnych układów funkcjonalnych zagospodarowania może być narzędziem budowy najefektywniejszych rozwiązań projektowych, zgodnie z potrzebami społecznymi przyszłości. Do budowy tych rozwiązań wystarczy tylko programowanie trendów rozwoju techniki i technologii, a nie nieznanych dzisiaj i trudnych do przewidzenia przyszłych rozwiązań techniczno-ekonomicznych. Oczywiście w zależności od

długości horyzontu czasowego, pole i stopień szczegółowości układów funkcjonalnych zagospodarowania powinny być zróżnicowane. Począwszy od ogólnych modeli kierunkowych zagospodarowania obejmujących jedynie podstawowe relacje funkcjonalne regionu (np. takie jak relacje przestrzenne i funkcjonalne ośrodków pracy – zamieszkania – usług – rekreacji) aż do szczegółowych modeli zagospodarowania operujących wszystkimi elementami niezbędnymi do prowadzenia świadomej polityki przestrzennej regionu⁸. Przykład tego układu przedstawia ryc. 4. O ile dla potrzeb długohoryzontalnego prognozowania zagospodarowania przestrzennego układ funkcjonalny wydaje się wystarczający, to w okresie planu perspektywicznego i etapowego wymaga on uzupełnienia i dalszej konkretyzacji techniczno-ekonomicznej. Jako narzędzie tej konkretyzacji proponuje się następny układ. Jest to układ techniczno-ekonomiczny zagospodarowania (przykład układu podaje ryc. 5). Układ ten – budowany w oparciu o układ funkcjonalny – wprowadza rozwiązania techniczne na podstawie aktualnego stanu wiedzy poszczególnych dyscyplin technicznych o obecnych i przyszłych możliwościach technicznych i technologicznych kształtowania materialnych elementów zagospodarowania. Projektowane w tym układzie rozwiązania techniczne muszą być już wiązane z rachunkiem ekonomicznym, który stanowi jedno z ważnych kryteriów wyboru rozwiązań optymalnych. Układ ten powiązany z programem społeczno-ekonomicznym rozwoju regionu stanowi jednocześnie element konkretyzacji i weryfikacji tego programu. Koniecznym elementem budowy omawianego układu zagospodarowania jest jego powiązanie z przestrzenią fizyczną. Wynika stąd potrzeba jej poznania nie tylko w zagregowanych kategoriach ilościowych, ale również w formie odwzorowania jej konkretnego kształtu zarówno w zakresie środowiska przyrodniczego jak i antropogeograficznego. Dopiero takie ujęcie przestrzeni może być podstawą do określenia potencjalnych warunków zagospodarowania przestrzennego. Próbę takiego ujęcia przedstawia ryc. 6.

Kryteria wartościowania przestrzeni geograficznej muszą być jednak kryteriami techniczno-ekonomicznymi. Muszą wartościować tę przestrzeń dla celów rozwoju gospodarczego⁹. Wyrazem organizacji

⁸ Por. opracowanie dla regionu gdańskiego: *Podstawowe problemy i zasady rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego regionu gdańskiego do 1985 r.* Gdańsk 1968. PWRN-WPPR.

⁹ Najbardziej rozwiniętą formę takiego wartościowania stanowią stosowane w urbanistyce metody waloryzacji ekonomicznej i technicznej. W planowaniu regionalnym znane są próby takiego wartościowania nie oparte jednak o metody matematyczne: *Studium regionalnego planu etapowego regionu gdańskiego na lata 1971-1975.* Gdańsk 1968, PWRN-WPPR.

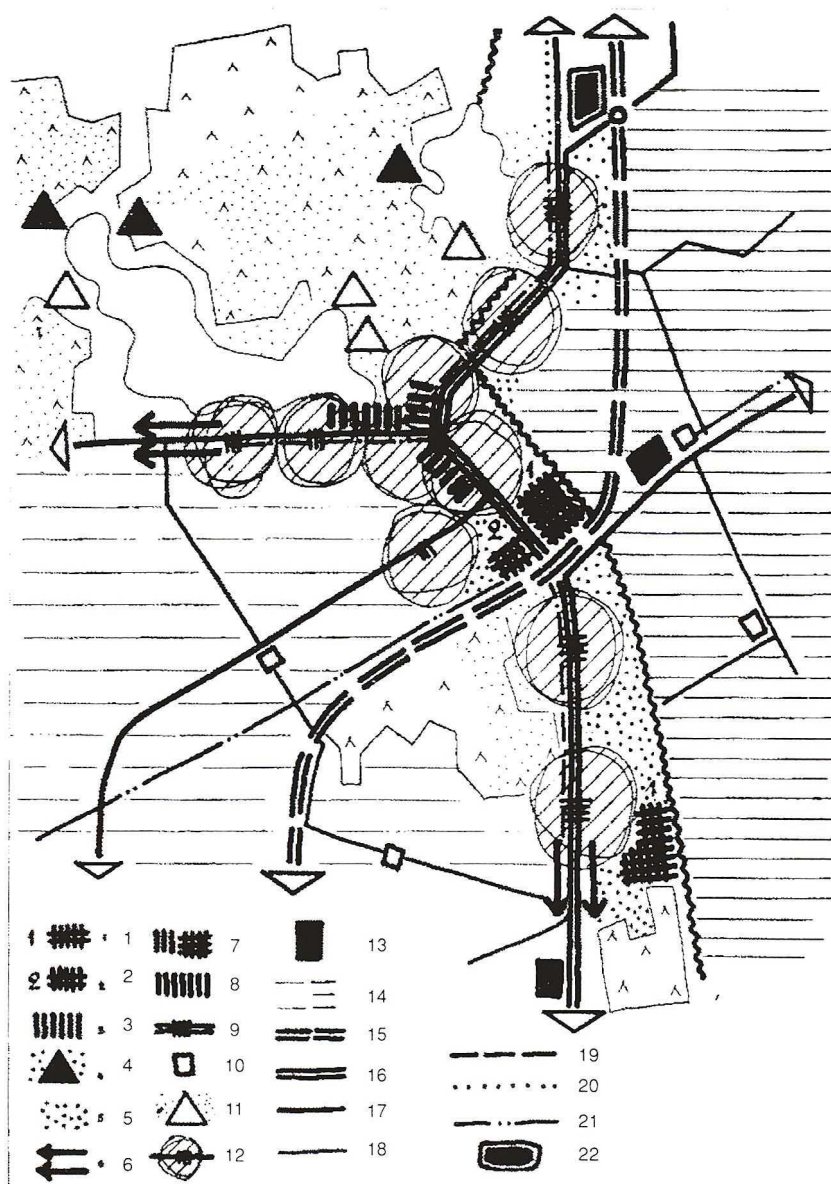
przestrzennej produkcji i życia społeczeństwa jest współzależny z układem techniczno-ekonomicznym układ organizacji społeczno-gospodarczej. Układ ten jest narzędziem optymalizacji organizacji produkcji (system prostych regionów produkcji), organizacji więzi społecznej (region osadniczy) oraz narzędziem optymalizacji integralnej organizacji społeczno-gospodarczej regionu (przykład układu przedstawia ryc. 7).

Proponowane wyżej układy tworzą strukturę planu zagospodarowania przestrzennego regionu i składają się na kompleksową problematykę projektowania tego zagospodarowania. Strukturę tę przedstawia ryc. 8.

Podstawową metodą procesu projektowania, zgodnie z przedstawianym tutaj modelem planowania regionalnego, jest zasada równoległości projektowania we wszystkich trzech układach, z jednoczesnym powiązaniem z układem programu społeczno-ekonomicznego, którego przykład przedstawia ryc. 9.

Układ ten spełnia funkcję wiązania projektu zagospodarowania z programem społeczno-gospodarczym rozwoju regionu. W procesie tego wiązania, w drodze wzajemnych sprzężeń i korekt powinno nastąpić wprowadzenie rozwiązań technicznych, technologicznych i organi-

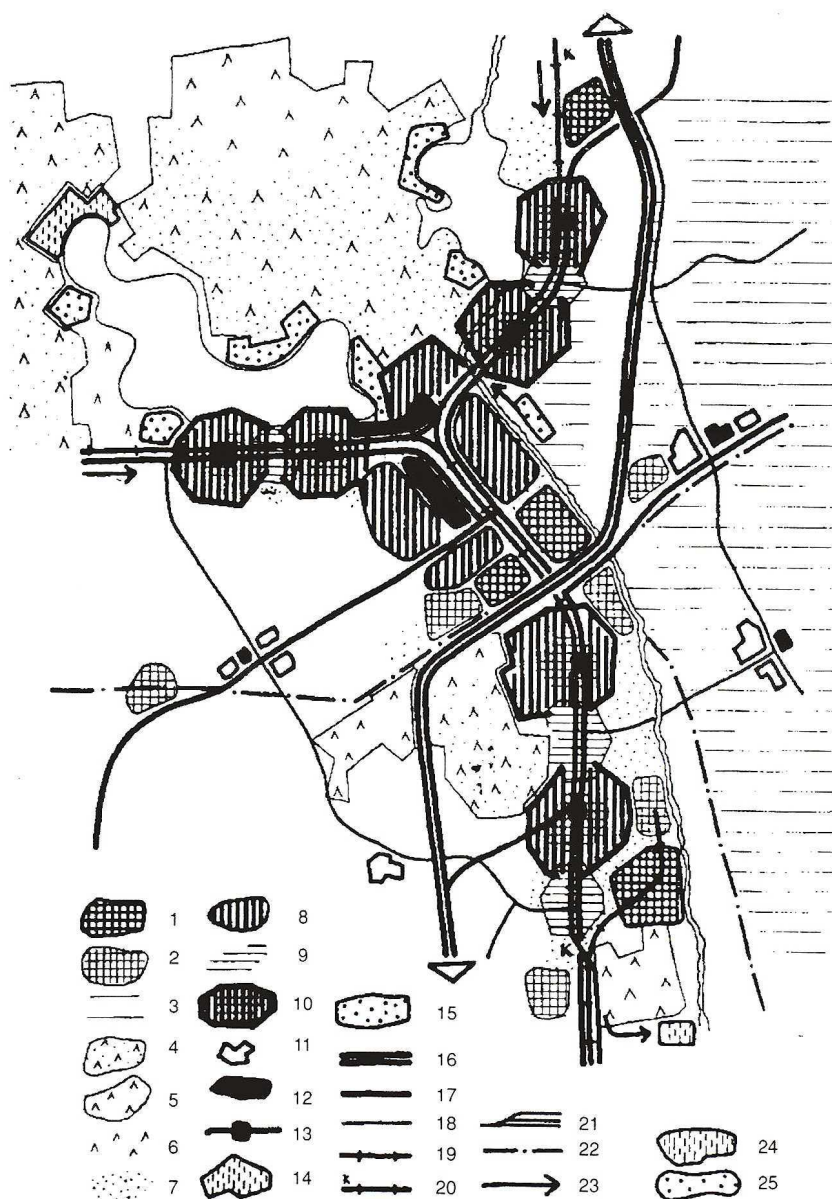
Ryc. 4. Układ funkcjonalny zagospodarowania przestrzennego (fragment prognozy zagospodarowania przestrzennego w skali 1:100 000). I. Układ specjalizacji (główne czynniki regionotwórcze); 1 – przemysł o charakterze wodochłonnym i wielkościąowym, 2 – przemysł o swobodnej lokalizacji, 3 – kompleksowo wykształcony ośrodek usługowy o znaczeniu regionalnym z wyspecjalizowanymi funkcjami krajowymi (nauka, kultura, turystyka), 4 – ośrodki turystyczne o znaczeniu krajowym i ich strefy wpływu. II. Układ urbanizacji: 5 – układ funkcjonalno-przestrzenny urbanizacji związany ze specjalizacją aglomeracji, 6 – główne kierunki elastycznego rozwoju przestrzennego układu, 7 – główne ośrodki pracy powyżej 20 tys. zatrudnionych, 8 – centralny ośrodek usługowy, 9 – lokalne ośrodki usługowe, 10 – lokalne wiejskie ośrodki usługowe, 11 – ośrodki i tereny rekreacyjne układu urbanizowanego, 12 – osiedla mieszkaniowe układu zurbanizowanego, III. Układ wyżywienia: 13 – podregionalne kompleksy usługowo-przemysłowe obsługi zaplecza rolniczego, 14 – przyrost funkcji strefy żywicielskiej wg podrejonów rolniczych w jednostkach zbożowych dla podstawowych produktów rolnych ze 100 ha użytków rolnych na 1000 mieszk. IV. Układ infrastruktury technicznej: 15 – główny system komunikacyjny (kolejowo-drogowy) o znaczeniu krajowym, 16 – system komunikacyjny układu zurbanizowanego (szybka kolej miejska i droga kołowa), 17 – drogi o znaczeniu regionalnym, 18 – drogi o znaczeniu lokalnym, 19 – system wodociągowo-kanalizacyjny, 20 – system gazyfikacji, 21 – system elektroenergetyczny, 22 – kompleks budowlany (przemysł materiałów budowlanych, fabryki domów)



zacyjnych jako nowoczesnych czynników wzrostu gospodarczego i postępu technicznego.

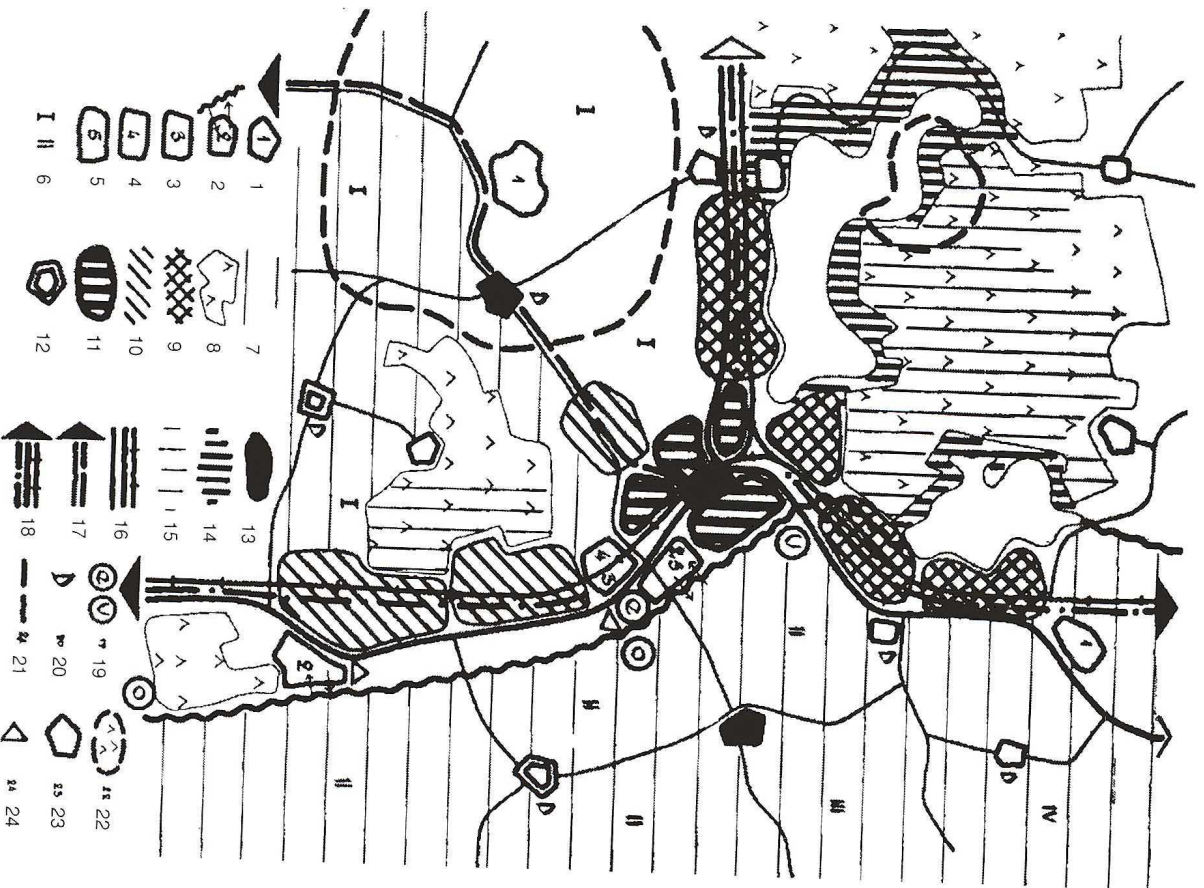
Wiązanie poszczególnych układów planu regionalnego z zachowaniem hierarchicznej ich równoległości oraz zasady powiązań z innymi podmiotami planowania wymaga ujęcia procesu budowy planu regionalnego w określone ramy organizacyjne i zasady postępowania. Zasady te są realizowane w przedstawionym ujęciu poprzez układ fazowanej iteracji. Punktem wyjścia budowy tego układu jest zasada ciągłości planowania oraz koncepcja otwartego modelu planowania regionalnego. Zasada ciągłości procesu planowania wymaga stałego programowania rozwoju regionu w oparciu o ciągle aktualizowany obraz rzeczywistości, dostosowanie rozwiązań programowych i projektowych do zmiennych w czasie warunków zewnętrznych, uwzględnianie aktualizowanych ciągle informacji o zasobach środowiska naturalnego, stosowanie coraz doskonalszych metod analizy, programowania i projektowania. Tak pojęta zasada ciągłości – powiązana z funkcją planowania regionalnego w stosunku do planowania gospodarczego średnio- i krótkookresowego – określa długość cyklu planowania. Cykl ten jest funkcją podstawowego ogniwa w systemie planowa-

Ryc. 5. Układ techniczny zagospodarowania przestrzennego (fragment projektu planu zagospodarowania w skali 1:100 000), I. Przemysł: 1 – tereny przemysłowe o intensywnym sposobie zagospodarowania (wg wielkości zatrudnienia i wartości majątku na 1 ha), 2 – tereny przemysłowe ekstensywnie zagospodarowane. II. Rolnictwo i leśnictwo: 3 – tereny rolnicze o wysokiej koncentracji majątku trwałego na 100 ha użytków rolnych, 4 – lasy o ograniczonym użytkowaniu gospodarczym, 5 – lasy o intensywnej gospodarce leśnej, 6 – dolesienia krajobrazowe, 7 – tereny zielone aglomeracji. III. Urbanizacja: 8 – osiedla mieszkaniowe aglomeracji o intensywnym sposobie zabudowy, 9 – pozarolnicze jednostki osiedleńcze o etapowo ekstensywnym sposobie zabudowy z przewagą budownictwa jednorodzinne, 10 – osiedla mieszkaniowe aglomeracji kształtowane poprzez stopniową intensyfikację zabudowy osiedli ekstensywnie zagospodarowanych (drugi etap rozwoju aglomeracji), 11 – rolnicze jednostki osadnicze o ekstensywnym charakterze zagospodarowania. IV. Ośrodki usługowe: 12 – ośrodek regionalny o intensywnym sposobie zabudowy i elastycznym układzie funkcjonalno-przestrzennym, 13 – ośrodki lokalne o nierozwojowym programie usługowym. V. Rekreacja: 14 – ośrodki rekreacyjne o charakterze zurbanizowanym (intensywne zagospodarowanie), 15 – ośrodki rekreacyjne; 16 – drogi kl. I, II, 17 – drogi kl. III, IV, 18 – drogi kl. V, 19 – koleje dwutorowe o trakcji elektrycznej, 20 – linia kontenerowa, 21 – stacje rozrządowe, 22 – ważniejsze linie energetyczne w kl. V, 23 – główne gazociągi, kolektory sanitarne i wodociągowe, 24 – ujęcia wody gruntowej, 25 – mechaniczno-biologiczna oczyszczalnia ścieków



nia, jakim jest planowanie 5-letnie. Jego długość nie może być zatem większa od 5 lat, ponieważ plan powinien z jednej strony uwzględniać wyniki analizy wykonania ubiegłego planu 5-letniego (lub analizę przewidywanego wykonania aktualnego planu 5-letniego), z drugiej zaś strony musi być zakończony w takim terminie, aby mógł stanowić podstawę do formułowania następnego planu 5-letniego. Tak określony cykl budowy planu regionalnego wynosi ok. 3 lat. Pozostałe 2 lata przeznaczone muszą być na formułowanie planu 5-letniego poza podmiotem planowania regionalnego.

Ryc. 6. Potencjalne warunki zagospodarowania przestrzennego (fragment studium do projektu planu zagospodarowania w skali 1: 100 000), I. Warunki rozwoju przemysłu – tereny o korzystnych warunkach techniczno-ekonomicznych lokalizacji przemysłu opartego na wykorzystaniu: 1 – surowców mineralnych wg rodzajów surowców, 2 – zasobów wody powierzchniowej (przemysł o charakterze wodochłonnym i wielkościkowym), 3 – rezerw w istniejącej infrastrukturze technicznej, 4 – rezerw w istniejącym potencjale produkcyjnym, 5 – położenia funkcjonalno-przestrzennego (wartości układu przestrzennego, np. aglomeracji, węzła komunikacyjnego itp.), II. Warunki rozwoju rolnictwa i leśnictwa; 6 – warunki agroekologiczne według rejonów, 7 – warunki organizacyjno-ekonomiczne (udział państwowych gospodarstw wielkotowarowych powyżej 50% ogółu powierzchni użytków rolnych), 8 – lasy o potencjalnym znaczeniu gospodarczym. III. Warunki rozwoju urbanizacji: 9 – tereny o wszechstronnie korzystnych warunkach lokalizacji osiedli mieszkaniowych, 10 – tereny o przeważająco korzystnych warunkach lokalizacji osiedli mieszkaniowych, 11 – tereny intensywnego zagospodarowania miejskiego do adaptacji. IV. Warunki rozwoju ośrodków usługowych – rozwój istniejących ośrodków usługowych bez ograniczeń przestrzenno-funkcjonalnych dalszego rozwoju; 12 – w ramach dotychczasowego stopnia hierarchicznego, 13 – z możliwością przejścia do wyższego hierarchicznie stopnia. V. Warunki rozwoju rekreacji według poszczególnych jej form (w – wczasy, t – turystyka, k – kolonie, obozy młodzieżowe); 14 – tereny o wszechstronnie korzystnych warunkach rozwoju, 15 – tereny o wystarczająco (przeważająco) korzystnych warunkach rozwoju. VI. Warunki rozwoju infrastruktury technicznej; 16 – istniejący system komunikacyjny, łączący ośrodki (tereny) o korzystnych warunkach dalszego rozwoju, 17 – nowe kierunki komunikacyjne wiążące potencjalne ośrodki koncentracji aktywności gospodarczej, 18 – potencjalne kierunki rozwoju sprzężonych układów infrastruktury technicznej, 19 – korzystne warunki lokalizacji źródeł energetycznych elektrowni (e), ujęć wody (u), oczyszczalni ścieków (o), VII. Ograniczenia rozwoju; 20 – ośrodki trwałego deficytu siły roboczej, 21 – strefy deficytu zasobów wody, 22 – strefy ochrony krajobrazu naturalnego, 23 – ośrodki wiejskie o ograniczonych możliwościach rozwoju przestrzennego, 24 – główne kierunki rozwoju bez wyraźnych ograniczeń



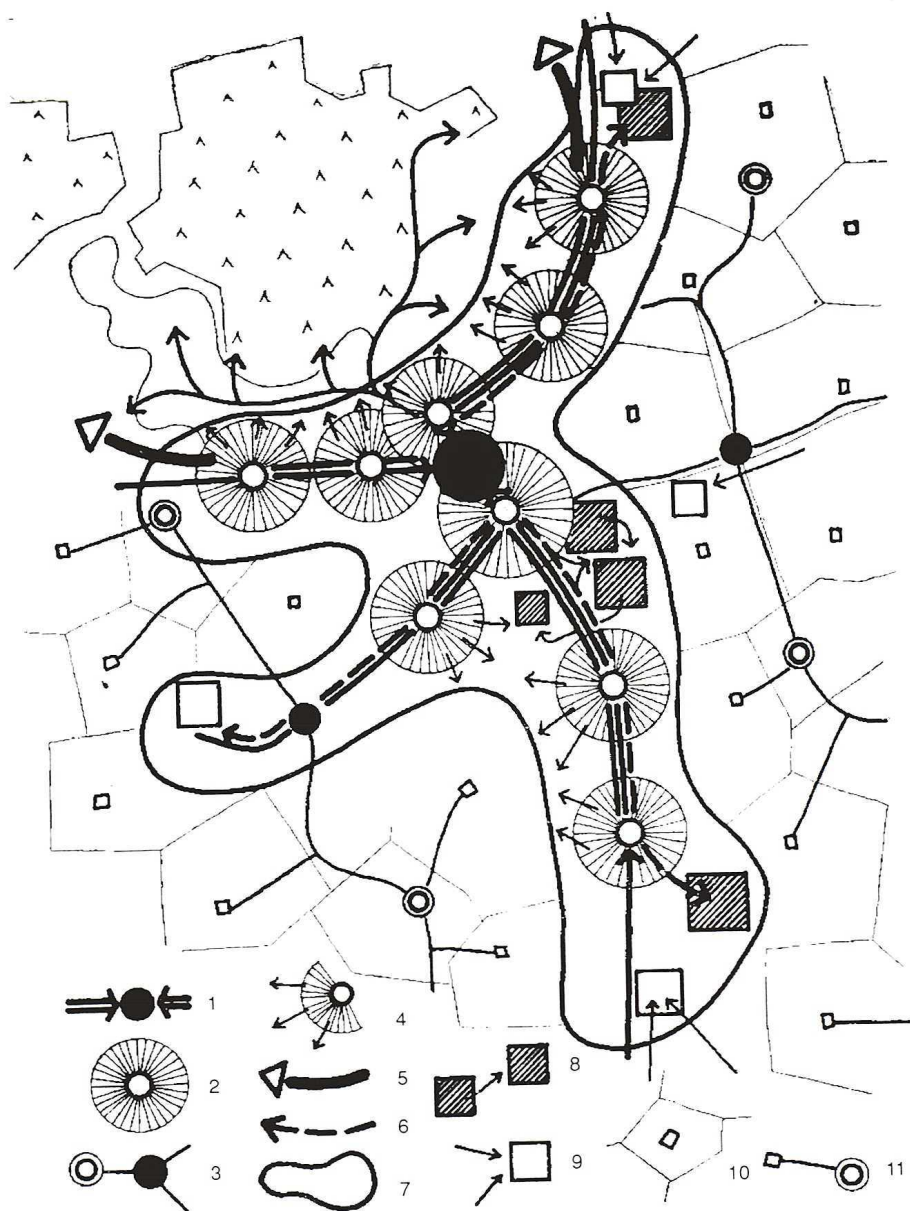
Kilkuletni cykl pracy nad planem regionalnym wymaga racjonalizacji procesu planowania, tj. ujęcia tego procesu w określone ramy organizacyjne, które umożliwiają stopniowe narastanie koncepcji rozwoju regionu oraz funkcjonowanie związanych z tworzeniem planu powiązań z innymi podmiotami planowania. Zasada stopniowego rozszerzenia pola planu i zwiększenia jego intensywności jest następstwem metody kolejnych przybliżeń stosowanej w planowaniu regionalnym. Przybliżeń tych z uwagi na dużą ilość pracy związanej z opracowaniem planu, nie można uzyskać od początku procesu planistycznego w tym samym stopniu szczegółowości planu, ale według logicznej, funkcjonalnie uzasadnionej kolejności rozstrzygania poszczególnych problemów rozwoju regionu.

Zasada powiązań z innymi podmiotami planowania wynika z funkcji planowania regionalnego w systemie planowania. Planowanie regionalne, jak wynika z istoty tych funkcji, jest układem otwartym. Wymaga zarówno przepływu informacji z innych rodzajów planowania jak i przekazywania im informacji. Czynności tych trzeba dokonać w trakcie całego procesu planowania, w różnych fazach budowy planu. Od przekazywania informacji innym rodzajom planowania zależy realizacja funkcji koordynacyjnej planowania regionalnego w zakresie programowania rozwoju regionu, natomiast od informacji otrzymywanych z zewnątrz – możliwość oparcia planów regionalnych o kompetentne merytorycznie studia, analizy i programy rozwoju.

Narzędziem celowego przepływu informacji i stopniowego, funkcjonalnie uzasadnionego rozszerzenia pola planu oraz zwiększanie jego intensywności – jest fazowanie procesu budowy planu. Można je określić jako proces, w którym:

1. Każda faza powinna stanowić kompleksową koncepcję planistyczną o określonym stopniu szczegółowości dostosowanym do wymogów i potrzeb innych rodzajów planowania współdziałających z planowaniem regionalnym w kształtowaniu koncepcji rozwoju regionu, a więc z planowaniem miejscowym, centralnym i działowo-gałęziowym.

Ryc. 7. Układ organizacji przestrzennej zagospodarowania (fragment projektu planu zagospodarowania w skali 1:100 000). I. Układ społecznej organizacji przestrzennej: 1 – centralnego ośrodka usługowego, 2 – lokalnych ośrodków usługowych (usługi podstawowe) aglomeracji, 3 – wiejskich ośrodków usługowych, 4 – rekreacji codziennej, 5 – rekreacji cotygodniowej, 6 – codziennych dojazdów do pracy, 7 – podstawowych ciężarów społecznych aglomeracji. II. Układ organizacji przestrzennej produkcji: 8 – powiązania kooperacyjne przemysłu, 9 – powiązania kooperacyjne kompleksu agroprzemysłowego, 10 – lokalna organizacja przestrzenna produkcji rolnej, 11 – organizacja przestrzenna obsługi rolnictwa



2. Charakter opracowań planistycznych w poszczególnych następujących po sobie fazach określają:
 - badania i analizy zmierzające do sformułowania potencjalnych warunków rozwoju regionu,
 - prognozowanie,
 - programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego i projektowanie zagospodarowania przestrzennego,
 - planowanie realizacyjne.
3. Przejście z jednej fazy do drugiej dokonuje się przez syntezę rozwiązań szczegółowych, osiąganych w toku prac nad planem w danej fazie oraz informacji otrzymywanych od innych podmiotów planu i planowania.
4. Realizuje się system wariantowania planu poprzez stopniową eliminację wariantów i wybór rozwiązań optymalnych poczynając od kierunkowych rozwiązań modelowych aż do finalnych rozwiązań etapowych.
5. Koncepcja rozwoju zawarta w każdej fazie planu jest przedmiotem dyskusji i uzgodnienia ze strony regionalnych podmiotów planu i centralnych podmiotów planowania.
6. Następuje stopniowe formułowanie problematyki planu.

Konkretyzacją tak określonego fazowania procesu budowy planu są następujące fazy:

I faza – ekspertyza podstaw rozwoju regionu określająca potencjalne warunki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego,

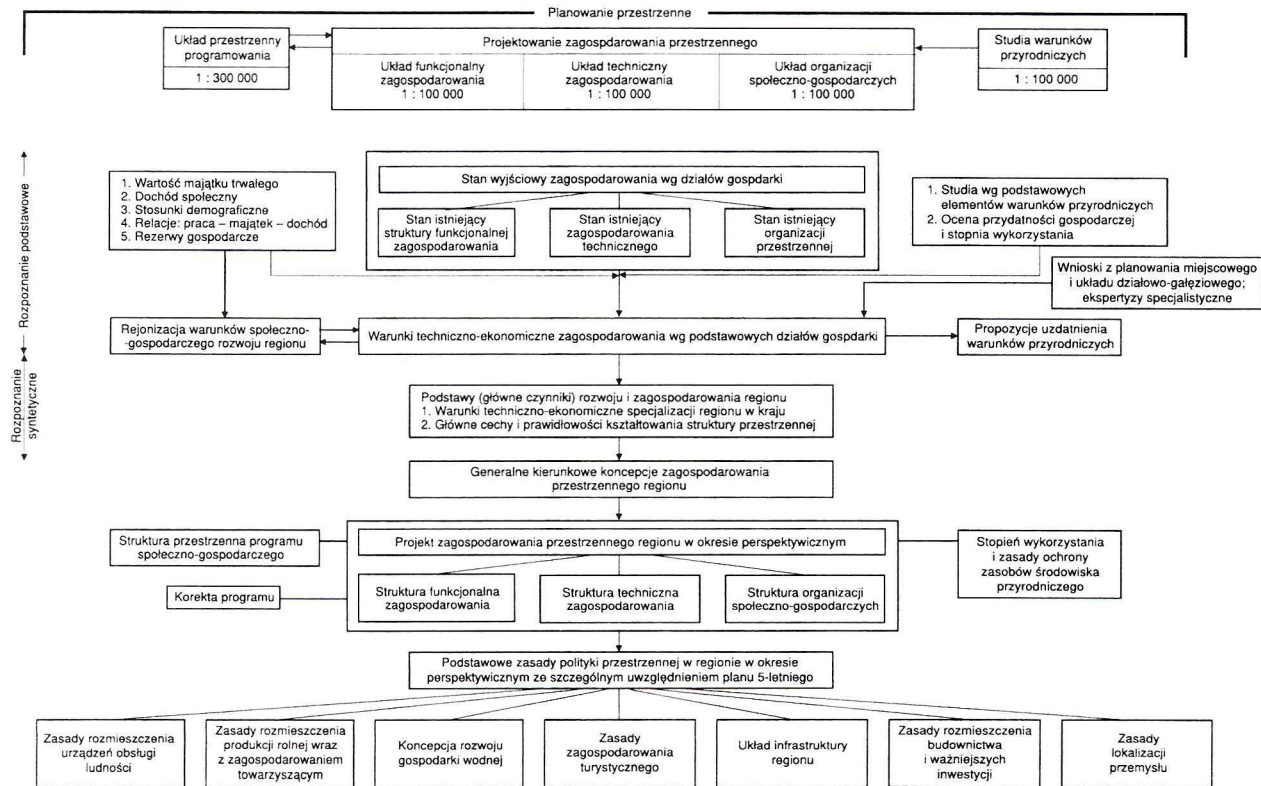
II faza – kompleksowa prognoza rozwoju regionu stanowiąca zobiektywizowany pogląd na możliwe w świetle potencjalnych warunków warianty rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i związane z nim modele zagospodarowania przestrzennego.

III faza – program perspektywiczny rozwoju społeczno-gospodarczego i projekt zagospodarowania przestrzennego,

IV faza – założenia 5-letniego planu etapowego rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego.

Podstawowe zadania prac w I fazie można sprowadzić do:

1. Kompleksowego rozpoznania podstawowych warunków i czynników rozwoju regionu w zakresie:
 - a) środowiska geograficznego,
 - b) struktury społeczno-ekonomicznej,
 - c) struktury zagospodarowania przestrzennego.
2. Selektywnego rozpoznania syntetycznego, które powinno obejmować jedynie wiodące dla rozwoju regionu elementy i kompleksy funkcjonalne, zgodnie ze strukturą planu regionalnego:



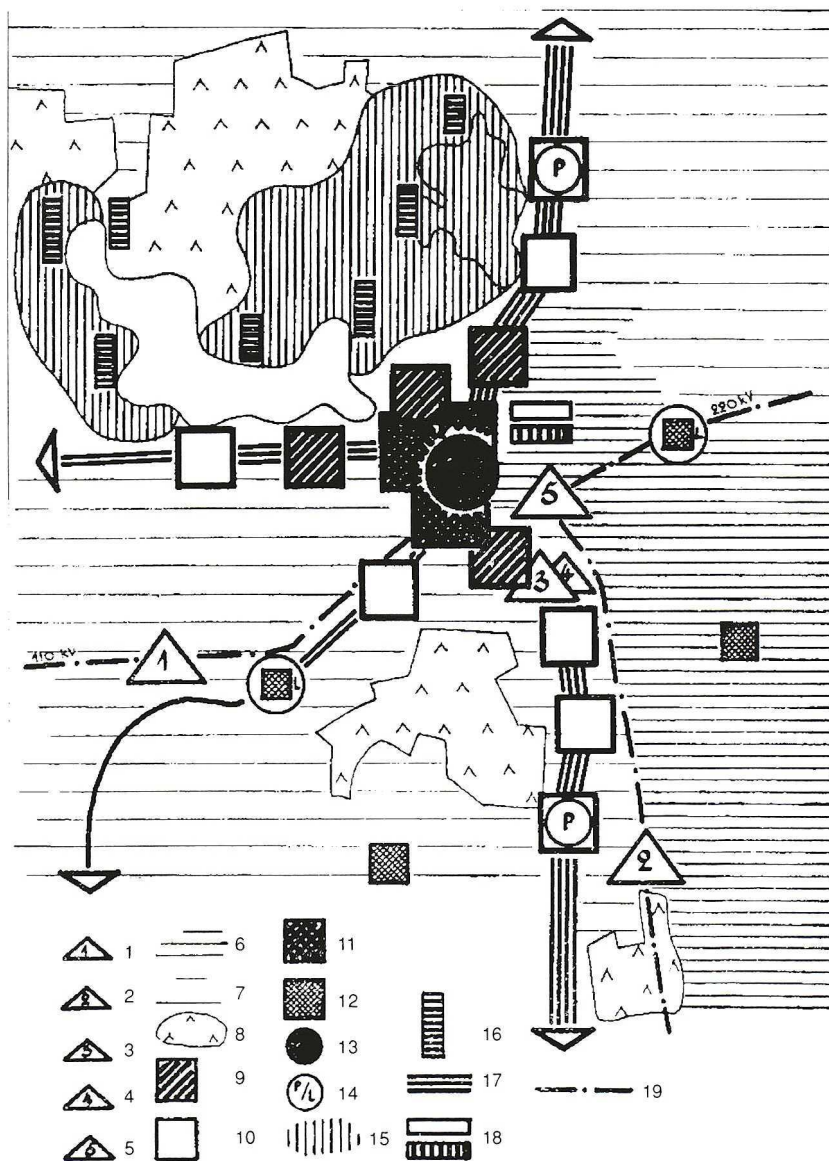
Ryc. 8. Ogólna struktura planu zagospodarowania przestrzennego regionu

a) w zakresie kompleksu specjalizacji regionu:

- głównie dotychczasowe trendy rozwoju specjalizacji – cechy i prawidłowości rozwoju w nawiązywaniu do trendów światowych,
- istniejące i potencjalne związki specjalizacji z kompleksem społeczno-gospodarczym regionu oraz strefy wpływu specjalizacji na rozwój zagospodarowania przestrzennego,
- potencjalne warunki techniczno-ekonomiczne i społeczne rozwoju głównych elementów specjalizacji,
- podstawowe czynniki ograniczające rozwój specjalizacji oraz czynniki stymulujące (także warunki niwelacji ograniczeń i wyzwolenia czynników stymulujących),
- elementy specjalizacji, które mogą stanowić nośnik postępu technicznego;

b) w zakresie kompleksu urbanizacji:

Ryc. 9. Układ przestrzenny perspektywicznego programu społeczno-gospodarczego (fragment projektu planu zagospodarowania przestrzennego w skali 1:100 000), I. Przemysł – ważniejsze kompleksy przemysłowe według wielkości zatrudnienia – oferty lokalizacyjne; 1 – kompleks przemysłu opartego na eksploatacji surowców mineralnych (m), rolnictwo itp. 2 – kompleks przemysłu wodochłonnego wielkościkowego, 3 – kompleks przemysłowy o orientacji transportowej, 4 – istniejący kompleks przemysłowy, 5 – kompleks przemysłowy o wysokim uprzedmiotowieniu pracy (orientacja wodochłonna). II. Rolnictwo i leśnictwo – przyrost produkcji w jednostkach naturalnych ze 100 ha użytków rolnych według rejonów agroekologicznych; 6 – wysoki przyrost produkcji, 7 – średni przyrost produkcji, 8 – lasy gospodarcze przewidziane do intensywnego zagospodarowania. III. Urbanizacja; 9 – projektowane ośrodki mieszkaniowe aglomeracji przewidziane do kompleksowego zagospodarowania, 10 – kształtowane planowo pozarolnicze jednostki osiedleńcze koncentrujące ludność wsi dojeżdżającą do ośrodków pracy aglomeracji, 11 – istniejące osiedla mieszkaniowe przewidziane do modernizacji (rehabilitacja zabudowy, uzupełnienia infrastruktury technicznej, uporządkowanie układu funkcjonalnego), 12 – osiedla rolnicze przewidziane do modernizacji i uzupełnienia demograficznego do 5 tys. mieszkańców. IV. Ośrodki usługowe – wielkość według liczby ludności obsługiwanej; 13 – podregionalny ośrodek koncentracji usług i urządzeń obsługi, 14 – ośrodki koncentracji urządzeń obsługi zaplecza rolniczego (P – podregionalne, L – lokalne). V. Rekreacja – w ilościach miejsc noclegowych: 15 – tereny zagospodarowania rekreacyjnego, 16 – ważniejsze ośrodki rekreacyjne według ilości miejsc. VI. Infrastruktura techniczna: 17 – ważniejsze kierunki transportowe wg liczby przewozów w tys. ton i liczby osób, 18 – ujęcia wody w tys. m³/dobę, oczyszczalnie ścieków w tys. m³/dobę, 19 – ważniejsze linie energetyczne



- podstawy ekonomiczne urbanizacji,
 - główne trendy rozwoju z określeniem dysproporcji wewnętrznych występujących między różnymi aspektami urbanizacji, głównie zaś między bazą techniczno-materialną urbanizacji a poziomem urbanizacji społecznej,
 - podstawowe prawidłowości rozwoju układów funkcjonalno-przestrzennych urbanizacji z określeniem decydujących dla dalszego rozwoju progów technicznych, funkcjonalnych, ekonomicznych;
- c) w zakresie kompleksu zagospodarowania urządzeń towarzyszących:
- wiodące dla rozwoju specjalizacji i urbanizacji ogniwa towarzyszące,
 - dysproporcje między aktualną wielkością i strukturą potrzeb podstawowych elementów specjalizacji i urbanizacji a stanem rozwoju urządzeń towarzyszących ze szczególnym uwzględnieniem dysproporcji o charakterze progowym.

Synteza podstawowego rozpoznania sprowadzałaby się w przedstawionym ujęciu do określenia:

- społeczno-ekonomicznych i techniczno-ekonomicznych podstaw rozwoju regionu z wyeksponowaniem potencjalnych warunków rozwoju specjalizacji regionu,
- głównych progów rozwoju regionów wynikających z dysproporcji między poszczególnymi kompleksami,
- prawidłowości rozwoju struktury społeczno-ekonomicznej regionu,
- trwałych cech i prawidłowości rozwoju struktury przestrzennej gospodarki regionu i struktury zagospodarowania przestrzennego.

Synteza ta stanowiłaby podstawę do określenia węzłowych problemów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego regionu oraz do budowy podstawowych prognoz i wariantowych modeli kierunkowych rozwoju regionu. Koncepcja pracy w tej fazie budowy planu powinna opierać się na szerokim współdziałaniu z nauką i wyspecjalizowanymi biurami. Jest to niezbędny warunek oparcia planu regionalnego na podstawach obiektywnych, uzasadnionych naukowo. Rola podmiotu planowania regionalnego powinna sprowadzać się w tej fazie prac do koordynacji badań i generalnej syntezy ich wyników. Proponowane współdziałanie z instytucjami naukowymi jest konieczne ze względu na charakter studiów i badań wymagających specjalistów wielu różnych nauk. Specjalistów tych nie może zatrudnić racjonalnie zorganizowana jednostka planowania regionalnego chociażby dlatego, że nie są oni potrzebni w całym cyklu plano-

wania¹⁰. Jakość opracowań wykonanych w tej fazie prac posiada decydujące znaczenie dla kształtowania koncepcji rozwoju regionu tworzonej w dalszych fazach. Możliwości bowiem pogłębienia stanu istniejącego w następnych fazach są ograniczone zarówno względami technicznymi (skoncentrowanie wysiłku na koncepcji rozwoju), jak i specyficzną autosugestią zespołu projektowego przez pierwsze rozpoznanie warunków rozwoju.

Drugą fazę budowy planu regionalnego proponuje się skoncentrować na opracowaniu długookresowych prognoz i modeli rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego regionu. Prognozy te i modele powinny stanowić podstawowy układ odniesienia w podejmowaniu decyzji w stosunku do rozwoju regionu w okresie perspektywicznym i etapowym. W związku z tym powinny określać:

- główne tendencje rozwoju społecznego i ekonomicznego regionu,
- podstawowe prawidłowości rozwoju i zagospodarowania przestrzennego regionu na podstawie charakterystyki występujących tendencji i współzależności określonych w I fazie prac i ich związków z warunkami przyszłego rozwoju,
- te potencjalne czynniki rozwoju, które wobec przewidywanych zmian we wzorcach społeczno-kulturowych i zmian w technice i technologii będą mogły stanowić podstawę rozwoju regionu.
- czas użytkowania poszczególnych elementów potencjalnych warunków w procesie rozwoju regionu,
- potencjalnie możliwe warianty rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego regionu.

Opracowanie tak określonego systemu prognoz i modeli rozwoju regionu powinno być zgodne z prognozami krajowymi dotyczącymi:

- wzorca społeczno-kulturowego,
- modelu gospodarczego kraju,
- podstawowych tendencji zmian w technice, technologii i organizacji
- modelu funkcjonalno-przestrzennego struktury gospodarczej kraju.

Ogólność prognoz umożliwia przewidywanie przyszłości w długich horyzontach czasowych wybiegających znacznie poza horyzont stosowany w programowaniu i planowaniu. Ta cecha prognozowania jest szczególnie ważna dla metody planowania przestrzennego. Wynika to z naturalnych powolnych przemian struktur zagospodarowania przestrzennego, o których zazwyczaj decydują:

¹⁰ Praktykowane dotychczas w planowaniu regionalnym zastępowanie współdziałania własną kadrą prowadzi często do dyletanckich i ogólnikowych sformułowań, które nie pogłębiają z reguły rozpoznania warunków wyjściowych.

- trwałość istniejącego zainwestowania techniczno-gospodarczego (duża wartość użytkowa zainwestowania nawet w przypadku poważnego zużycia technicznego, nierównomierność zużycia składowych elementów zagospodarowania, zmniejszająca możliwość zmian przestrzennych itp.),
- trwałość i powolne zmiany wykształconych związków i struktur społeczno-gospodarczych (np. układu więzi społeczno-gospodarczych oraz związanych z nim układów funkcjonalno-przestrzennych),
- małe zmiany warunków środowiska przyrodniczego, szczególnie geotechnicznych, glebowych, klimatycznych i stosunkowo niewielkie możliwości ekonomiczne opłacalnych i społecznie uzasadnionych zmian tych warunków.

Określenie zatem głównych cech i prawidłowości dotychczasowego rozwoju struktury zagospodarowania przestrzennego regionu, a także podstawowych prawidłowości jej dalszego (długohoryzontalnego) rozwoju posiada decydujące znaczenie dla optymalizacji tego rozwoju w okresie perspektywicznym. Okres ten jest bowiem zbyt krótki, aby można w nim było spostrzec zasadnicze zmiany jakościowe struktur przestrzennych. W szczególności dotyczy to takich regionów, w których dalszy rozwój społeczno-gospodarczy w okresie perspektywicznym jest generalnym kontynuowaniem rozwoju dotychczasowego, a nowe czynniki wpływające na zmiany jakościowe będą działać dopiero w okresie po perspektywicznym. To samo dotyczy struktury potrzeb społecznych, które w krótkim horyzoncie czasowym często wyznaczone skalą i strukturą środków ekonomicznych, jakie można przeznaczyć na ich zaspokojenie, nie wykazują zasadniczych zmian strukturalnych o charakterze jakościowym i dlatego nie mogą oddziaływać na kształtowanie nowych jakościowo struktur zagospodarowania przestrzennego. Dopiero prognozowanie umożliwiające określenie wzorcowych potrzeb społecznych w przyszłych, nowych jakościowo warunkach techniczno-ekonomicznych – pozwala na kształtowanie zgodnie z nim struktur zagospodarowania przestrzennego.

Główny zatem cel prognozy rozwoju regionu można sprowadzić do podstawowych prawidłowości rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, uwzględniających pełne zagospodarowanie rozpoznanych obecnie zasobów naturalnych, główne tendencje rozwoju potrzeb społecznych oraz sił wytwórczych, zmian technicznych, technologicznych i organizacyjnych.

Ważnym elementem metody prognozowania mogłoby być wariantowanie. Pozwala ono bowiem na określenie różnych modeli rozwoju i za-

gospodarowania regionu w stosunku do różnych warunków zewnętrznych, a także wielowariantowego ustawienia wiodących czynników rozwoju regionu. Podstawowymi kryteriami wariantowania mogą być np.:

- rozmieszczenie i struktura rodzajowa czynników regionotwórczych,
- wzorce społeczno-kulturowe,
- prognozy zmian w technice i technologii oraz możliwości ich prawdopodobnego zastosowania.

Potrzeba wariantowania wynika również z istnienia różnych, a często przeciwstawnych możliwości rozwoju¹¹. W prognozowaniu możliwości te należałoby ująć w wariantowe lub alternatywne modele rozwoju. Wyboru wariantu można by dokonać na podstawie wzorca społeczno-kulturowego odpowiadającego kryteriom społecznym. Wprowadzenie tego wzorca do prognozowania socjalistycznego stwarza możliwości przewidywania pożądanego społecznie rozwoju. Jeśli bowiem prognozowanie ma wspierać system planowania społecznego i gospodarczego, to prognozy powinny być – jak pisze M. W. Kiryченко – „naukowym uzasadnieniem strategii gospodarczej i sposobów aktywnego wpływu na ekonomię na podstawie poznania istoty i ilościowej charakterystyki tendencji wzrostu gospodarczego i wpływu na przyszły rozwój¹².

Tak postawiona teza odpowiada specyfice praw społecznych. Istota zaś specyfiki tych praw „polega na tym, że są to prawa praktycznej działalności ludzi, które realizują się nie pomimo ludzi, tworzących społeczeństwo, lecz przez ich działanie. Dlatego przewidywanie w życiu społecznym stanowi antycypację działań samych ludzi. Jednak ludzie działają w historii jako istoty obdarzone świadomością, wolą, stawiają sobie te lub inne cele. Nonsensem byłoby negowanie celów, ich wpływu na bieg i rezultat wydarzeń¹³.

Przewidywanie w skali regionalnej praw społecznych, tendencji i prawidłowości rozwoju gospodarczego, tendencji w postępie naukowo-technicznym jest praktycznie niemożliwe, a w każdym razie mało skuteczne.

¹¹ Por. (Podstawowe problemy i zasady rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego regionu gdańskiego do 1985 r. Gdańsk 1968, PWRN-WPPR), gdzie przedstawiono alternatywne modele struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu gdańskiego wynikające z dwu przeciwstawnych tendencji rozmieszczenia sił wytwórczych.

¹² A. Siciński : Prognozy a nauka. Warszawa 1969, K i W s. 135.

¹³ G. Glezerman: W. Lenin a problemy przewidywania naukowego. Zeszyty teoretyczno-polityczne, 1969, nr 7-8, s. 20.

Są to bowiem procesy makroskali. Natomiast cennym uzupełnieniem ogólnych prognoz społecznych i technicznych makroskali mogą być prognozy, które przyjmując ich wyniki jako warunki zewnętrzne, przewidują tendencje rozwoju struktur przestrzennych w określonych warunkach rozwoju regionów. Niezbędną postawą prognoz regionalnych musi być, jak to już podkreślano, wzorzec społeczno-kulturowy jako nadrzędne kryterium racjonalności społecznej regionu. W formułowaniu celów rozwoju gospodarczego dotychczasowe metody planowania w Polsce posługiwały się w tym zakresie mniej lub bardziej skonkretyzowaną postacią podstawowego prawa socjalizmu. Ten bezsporny i bezdyskusyjny punkt wyjścia nie doprowadził jednak w żadnej z dotychczasowych metod do sformułowania dynamicznego wzorca społeczno-kulturowego, który mógłby stanowić cel społecznych dążeń, cel wokół którego można by w planach gospodarczych średnio- i długohoryzontalnych ogniskować działalność ekonomiczną. Wzorzec ten byłby przy tym obiektywnym miernikiem odchylenia potrzeb społecznie uzasadnionych od możliwego ekonomicznie lub subiektywnie postulowanego stopnia ich zaspokojenia. Z tego wynika, że mógłby stanowić także generalne kryterium oceny i wartościowania rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych i technicznych, określonych przez poszczególne podmioty gospodarcze.

Podstawowym warunkiem tego, aby wzorzec społeczno-kulturowy mógł spełniać te funkcje, jest jego obiektywność. Oznacza to, że nie może on być jedynie subiektywnym założeniem polityki społecznej nie opartym o występujące w rozwoju społecznym trendy i prawidłowości. Natomiast powinien stanowić odbicie prawdopodobnych procesów społeczno-kulturowych i korygować je w społecznie pożądanym kierunku.

Najbardziej syntetycznym odzwierciedleniem obiektywnie występujących procesów społeczno-kulturowych jest współcześnie urbanizacja. Zgodnie z wszystkimi prognozami jest ona także najbardziej powszechnym procesem społecznym, w którym jednostki i całe grupy społeczne w toku współzawodnictwa, kontaktu i przystosowania przyswajają sobie określony, zurbanizowany styl życia¹⁴. Zestawienie podstawowych cech tego stylu z cechami wiejskiego stylu życia dowodzi, że istota przemian związanych z urbanistyką polega na zmianie warunków rozwoju człowieka – warunków ekonomicznych, psychospołecznych, techniczno-przestrzennych, funkcjonalnych. Warunki te kształtowane są

¹⁴ J. Ziółkowski: *Urbanizacja, Miasto, osiedle* Studia socjologiczne. Warszawa 1965. PWN s. 53; K. Przecławski: *Miasto i człowiek*. Warszawa 1966. WP. ss. 38-54.

w procesie rozwoju gospodarczego. Kierunki tego rozwoju określa planowanie i projektowanie. Dlatego tak ważne znaczenie ma ściśle określenie pożądanego wzorca społeczno-kulturowego społeczeństwa przyszłości, który stałby się wiodącym kryterium wyboru i oceny racjonalności projektowanych struktur przestrzenno-funkcjonalnych, technicznych i ekonomicznych. Oparcie wzorca o obiektywnie występujące prawidłowości i trendy rozwoju urbanizacji oznacza wykorzystanie przy jego kształtowaniu warunków, jakie kształtuje obiektywnie proces urbanizacji z jednoczesnym odrzuceniem wszystkich zjawisk negatywnych dla rozwoju człowieka i stymulowania procesów przyspieszających jego rozwój.

W ten sposób urbanizacja, wprowadzona do wzorca jako nieodwracalna forma życia człowieka przyszłości, odzyskałaby swą humanistyczną treść, na którą składają się takie cechy jak:

- zwiększenie możliwości poznawczych i twórczych człowieka w każdej dziedzinie,
- ułatwienie życia społecznego i podejmowania osobistej odpowiedzialności za swoje postępowanie,
- tworzenie na podstawie socjalistycznych założeń rozwoju społecznego warunków równego startu dla wszystkich ludzi i grup społecznych,
- kształtowanie warunków maksymalnie najkorzystniejszych dla osiągnięcia celów, które każdy człowiek sam sobie ustala.

Wszystkie te cechy można sprowadzić do nadrzędnego postulatu stwarzania człowiekowi możliwości wyboru. Istotą tak sformułowanej koncepcji humanizmu jest więc nie tylko maksymalne zaspokojenie potrzeb biologicznych człowieka. Stwarza ona jedynie nieodzowne warunki do realizacji nadrzędnych celów społecznych. Wiązanie zatem obu rodzajów potrzeb w ich hierarchicznym układzie stanowić powinno istotną cechę wzorca społeczno-kulturowego.

Konstrukcja wzorca społeczno-kulturowego przyszłości jest zagadnieniem złożonym ze względu na konieczność wiązania obiektywnych elementów możliwych do przewidzenia i występujących jako trendy ogólnocywilizacyjne z prognozami kształtowania konkretnego społeczeństwa zależnego od działania polityki społecznej. Powiązanie obu tych elementów we wzorcu stworzyłoby dopiero warunki, w których inspirujące i sterujące działanie polityki społecznej znalazłoby oparcie w obiektywnych uwarunkowaniach tendencji i prawidłowości rozwojowych.

To złożone zadanie zmusza do ograniczenia wzorca do elementów niezbędnie potrzebnych dla planowania długookresowego, a planowa-

nia regionalnego w szczególności, co nie wyklucza kompleksowego programu badań nad wzorcem. Takie założenie byłoby błędne, pozbawiłoby bowiem możliwości ustalenia, względnie pełnego zespołu postulatów i ich hierarchii, wyboru najważniejszych oraz ustalenia najistotniejszych współzależności występujących między nimi. Postulat wstępnie ograniczonego zakresu badań ma natomiast na celu ich skoncentrowanie na kierunkach niezbędnych dla planowania długookresowego i doprowadzenia do sprzężenia zwrotnego między wzorcem społeczno-kulturowym a modelem techniczno-funkcjonalnym i ekonomicznym przyszłości. W ten sposób można by stworzyć kompleksowy model przyszłości zgody z prognozami i postulatami społeczno-kulturowymi oraz techniczno-ekonomicznymi warunkami ich realizacji.

Zasada wstępnego ograniczenia zakresu badań wydaje się możliwa pod warunkiem następującego ich fazowania:

I faza – kompleksowe i najbardziej wszechstronne prowadzenie badań na wysokim stopniu uogólnienia tylko w celu określenia węzłowych, zmiennych w czasie elementów wzorca i ich wzajemnych współzależności,

II faza – konkretyzacja elementów najistotniejszych z punktu widzenia wzorca i potrzeb planowania.

Wybór elementów wzorca najistotniejszych, a podstawowych dla względnie prawidłowego obrazu przyszłości byłby wynikiem I fazy badań. Natomiast dobór najistotniejszych dla planowania przestrzennego elementów wzorca dałby się określić już obecnie na podstawie ogólnych prawidłowości procesów urbanizacyjnych, z których wynikają główne potrzeby człowieka, tendencje zmian w strukturze i poziomie ich zagospodarowania, ich powiązania funkcjonalne, tendencje zmian w stosunku do całości kształtowanej struktury techniczno-funkcjonalnej. Oczywiście tak dokonany wybór elementów wzorca może stanowić jedynie pierwsze przybliżenie dyktowane sytuacją obecną, kiedy to niedostateczne w stosunku do potrzeb planowania długookresowego zaawansowania badań nad wzorcem społeczno-kulturowym nie daje podstaw do nowych rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych i technicznych i zmusza do posługiwania się zawodną ekstrapolacją lub subiektywnymi założeniami programowymi.

Sumując dotychczasowe rozważania nad wyborem elementów wzorca społeczno-kulturowego, należy podkreślić następujące postulaty metodyczne:

1. Podstawą modelu powinno być określenie zmiennej w czasie struktury i poziomu potrzeb człowieka z wyodrębnieniem potrzeb pod-

stawowych i potrzeb wzrostu, z uwzględnieniem zmiennej w zależności od rozwoju sił wytwórczych, hierarchii zaspokojenia potrzeb oraz prognoz postaw i aspiracji człowieka w naszym ustroju.

2. Stopień precyzji potrzeb społecznych powinien zawierać margines tolerancji zgodny z uzasadnionym naukowo stopniem ścisłości przewidywań tak, aby umożliwić postulat elastyczności planowanych struktur funkcjonalno-technicznych. Nie chodzi tu tylko o zabezpieczenie rezerw przestrzeni dla jeszcze nieznanych dzisiaj potrzeb, ale głównie o to, aby planowane dzisiaj układy przestrzenno-funkcjonalne były zgodne z ogólnym trendem rozwojowym potrzeb, aby nie hamowały w przyszłości postępu.
3. Wzorzec społeczno-kulturowy kształtować w ścisłym powiązaniu z modelem techniczno-funkcjonalnym przestrzeni. Wzajemne ich uwarunkowania mogą bowiem wpływać nie tylko na ich kształt, ale także na metodę ich tworzenia.

Węzłowym problemem metodycznym tak sprzężonego ich kształtowania wydaje się określenie tych etapów jakościowych w rozwoju potrzeb człowieka, w których następuje zmiana strukturalna układów funkcjonalno-przestrzennych. Z tego punktu widzenia należałoby określić etapy funkcjonalne rozwoju zagospodarowania przestrzennego.

Jak już wskazywano, podstawowe tendencje zmian wzorca społeczno-kulturowego mają ścisły związek z procesem urbanizacji. Konkretyzacja wzorca powinna zatem, jak się wydaje, następować w ścisłym związku z ogólnocywilizacyjnymi trendami i prawidłowościami procesu urbanizacji, korygowanymi specyfiką regionalnych i krajowych warunków społecznych, ekonomicznych i technicznych oraz nadrzędnymi celami społecznymi, wynikającymi z charakteru naszego ustroju społecznego. Zróżnicowane regionalne warunki kształtowane będą także przez układy zagospodarowania przestrzennego regionów.

A zatem prognozy tych układów ujęte w formę wariantowych modeli funkcjonalno-przestrzennych są niezbędnym elementem ich programowania i projektowania w horyzoncie czasowym perspektywy i etapu. Wyniki osiągnięte w tym zakresie w planowaniu regionu gdańskiego potwierdziły słuszność tak sformułowanego założenia metodycznego. Wyraża się ono w następujących zależnościach prognoz i modeli kierunkowych w stosunku do programów perspektywicznych:

1. Prognozy struktury przestrzennej regionu umożliwiają projektowanie struktur otwartych, elastycznych, zabezpieczających w okresie perspektywicznym przed niepożądanymi – z punktu widzenia przyszłych potrzeb społecznych – kierunkami i formami rozwoju przestrzennego.

2. Na podstawie prognoz można weryfikować perspektywiczne rozwiązania przestrzenne w tych przypadkach, kiedy są one sprzeczne z celami i warunkami dalszego rozwoju, szczególnie w zakresie rozwiązań komunikacyjnych, układów osadniczych, gospodarki leśnej i wodnej, sposobu zagospodarowania terenów rekreacyjnych, rozmieszczenia ośrodków usługowych i ich struktury hierarchicznej.
3. Prognozy wyróżniają niektóre problemy niewidoczne w okresie perspektywnym w zakresie gospodarki zasobami przyrody, a także stwarzają przesłanki do określenia zasad gospodarki terenami w okresie perspektywnym.
4. Spojrzenie z dłuższego dystansu czasu na skutki działalności gospodarczej programowanej na okres perspektywny daje możliwości wyprowadzenia szeregu korekt programowych.
5. Prognozy kierunkowe uczytelniają zmiany jakościowe rozwoju, w szczególności tam, gdzie zmiany te dokonują się w dłuższych od perspektywy okresie czasu.

Prognoza struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu stanowi więc układ podstawowy dla planu perspektywnego, jako przesłanka do określenia w tym planie takich elementów, jak:

- 1) rozmieszczenie czynników regionotwórczych w nawiązaniu do podstawowych prawidłowości technicznych i funkcjonalnych ich rozwoju i kryteriów lokalizacji określonych przez prognozy,
- 2) głównych tendencji rozwoju struktury funkcjonalno-przestrzennej regionu szczególnie w zakresie podstawowych układów funkcjonalnych, tj. układu specjalizacji, usług, zamieszkania, rekreacji, wyżywienia, infrastruktury technicznej oraz związków między nimi,
- 3) zasady gospodarowania zasobami naturalnymi z punktu widzenia przyszłych potrzeb społecznych, w szczególności w zakresie tych dóbr niepomnażalnych, na które występuje trwale rosnące zapotrzebowanie społeczne (np. zasoby krajobrazu naturalnego, ziemi, wody)¹⁵,
- 4) zasoby elastycznego kształtowania struktur funkcjonalno-przestrzennych z punktu widzenia wymagań określonych przez przyszłe nowe jakościowo potrzeby społeczne.

Racjonalizacja struktur przestrzennych regionu z punktu widzenia przyszłych potrzeb społecznych, zgodnie z prawidłowościami technicznymi i technologicznymi ich rozwoju, prowadzi także do zwiększenia ich efektywności społeczno-ekonomicznej.

¹⁵ J. Kołodziejski: *Węzłowe problemy ochrony zasobów przyrody w świetle głównych kierunków rozwoju regionu gdańskiego*. Gdańsk 1968 (maszynopis).

Racjonalność ekonomiczna wyraża się bowiem w tym przypadku w prostocie i społecznej użyteczności rozwiązań funkcjonalnych, w związanej z tym maksymalnej prostocie technicznej i organizacyjnej, oszczędności powierzchni. Struktury czyste funkcjonalnie, proste technicznie i technologicznie i zharmonizowane wewnętrznie realizują bowiem jednocześnie zasadę najwyższej wydajności i skuteczności całego układu zagospodarowania. Koniecznym narzędziem kształtowania takich struktur jest ich prognozowanie. Pomijanie tego narzędzia prowadzi do sytuacji, w której finalne cele rozwoju społecznego nie są związane ze środkami ich realizacji. Ponieważ w krótkim okresie czasu nie zawsze wszystkie cele społeczne mogą być realizowane jednocześnie lub z równą intensywnością, zatem bez znajomości długookresowego zagospodarowania przestrzeni istnieje potencjalna możliwość dewaloryzacji szeregu wartości przez rozrzutne lub sprzeczne – w stosunku do przyszłych potrzeb – gospodarowanie. Prognozy i modele kierunkowe pozwalają zaś na dokonywanie planowanych wyborów z punktu widzenia przyszłych potrzeb.

Faza III budowy planu regionalnego wiąże się z programowaniem perspektywicznym rozwoju regionu. Programowanie w przedstawionym tutaj ujęciu oznacza:

- wybór celów rozwoju społeczno-ekonomicznego regionu,
- dobór środków zapewniających realizację celów,
- rozmieszczenie celów w warunkach przestrzeni społeczno-ekonomicznej regionu,
- konkretyzację celów w postaci projektu zagospodarowania przestrzennego regionu.

Programowanie rozwoju różni się istotnie od prognozowania. Różnica ta uwidacznia się zarówno w celu, jak w metodach obu tych stopni systemu przewidywania i kształtowania przyszłości. Prognozowanie – to głównie przewidywanie przyszłości na podstawie prawdopodobnego lub społecznie pożądanego procesu rozwoju. Natomiast programowanie (planowanie) – stanowi formę nie tylko przewidywania, ale przede wszystkim kształtowania przyszłości. Może nawet zmieniać trendy rozwojowe wyznaczone przez prognozy. Tak więc programy i plany zakładają celowy wybór i koordynację *ex ante* procesów technicznych, gospodarczych i społecznych. Powstają w wyniku wyboru, są zespołem odpowiednich decyzji i projektów decyzji. Ich celem jest wpływanie na przyszły rozwój albo częściej jego ukształtowanie¹⁶.

¹⁶ Z. Madej, J. Pajestka: *Programowanie i przewidywanie przyszłości*. KiW, Warszawa 1968. s. 45; A. Siciński: *Prognozy a nauka*. KiW, Warszawa 1969, s. 131.

Ukształtowanie rozwoju wymaga określenia środków, które należy użyć, aby osiągnąć cel. Prognoza wskazuje natomiast jedynie przesłanki procesów rozwoju. Wyższy stopień ogólności sformułowań, ograniczenie się do wybranych tylko procesów i problemów pozwala w prognozach na objęcie znacznie dłuższego od planu horyzontu czasowego. Dyrektywny natomiast charakter planu, jego ścisłość i kwantyfikacja celów i środków utrudnia planowanie na zbyt odległe okresy czasu. Tak więc, zarówno ze względu na główne cele, jak i na związane z tym cechy i metody prognozy stanowią tylko pierwszy człon w strategii przewidywania i kształtowania przyszłości¹⁷ i kolejną fazę proponowanego tutaj modelu budowy planu regionalnego.

Następna faza tego modelu – programowanie rozwoju regionu w okresie perspektywicznym – może być ujmowana wariantowo.

Pierwszy wariant to podział planu perspektywicznego na dwa człony:

- założenie społeczno-gospodarcze regionu,
- projekt planu rozwoju i zagospodarowania przestrzennego.

Drugi wariant – to równoległa budowa programu społeczno-gospodarczego i projektu zagospodarowania przestrzennego.

Tworzenie planu według tego modelu można by ująć następująco:

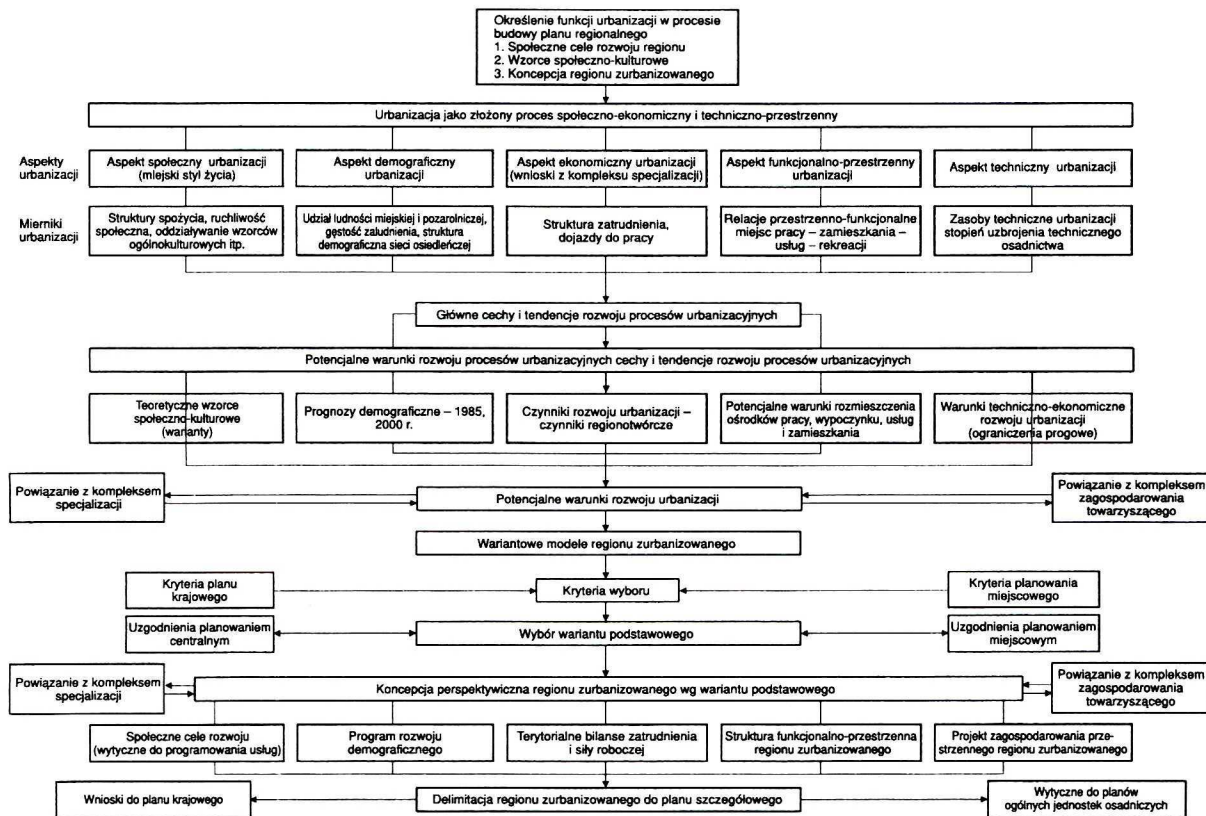
1. Planowanie centralne przekazuje regionalnym podmiotom planowania opracowane na podstawie studiów makroekonomicznych i w oparciu o warunki rozwoju regionów określone w fazie pierwszej i drugiej informacje w zakresie:
 - wstępnych programów rozwoju podstawowych elementów specjalizacji regionów,
 - modelu społeczno-kulturowego zawierającego strukturę i poziom zaspokojenia potrzeb społecznych oraz generalne trendy rozwoju społecznego,
 - krajowych elementów infrastruktury technicznej i społecznej.
2. Planowanie regionalne na podstawie tych informacji rozwija prace programowo-projektowe w zakresie kompleksu urbanizacji i kompleksu zagospodarowania towarzyszącego. Jest to już w tej fazie budowy planu kontynuacją prac prowadzonych w fazie pierwszej i drugiej.

¹⁷ Z. Madej i J. Pajestka: *Programowanie i przewidywanie przyszłości*. Warszawa 1968. KiW. – wyróżniają hipotezy jako pierwszy człon strategii. Z uwagi na trudność sprecyzowania wyraźnych kryteriów podziału można, jak się wydaje, traktować hipotezy jako prognozy dalekiego zasięgu (zgodnie z terminologią G. H. Dobrova: *Prognozowanie naukowe*. Ośrodek Planowania i Koordynacji badań naukowych, Warszawa 1967 – masz. pow.).

W zakresie kompleksu urbanizacji podkreślenia wymaga konieczność całościowego kompleksowego ujęcia problematyki urbanizacji, tj. w jej wszystkich aspektach: społecznym, ekonomicznym i techniczno-przestrzennym. Takie ujęcie ilustruje systematyka problematyki kompleksu urbanizacji przedstawiona na ryc. 10. Programowanie i projektowanie prowadzone zgodnie z tą problematyką powinny zabezpieczyć:

- a) konkretyzację i weryfikację ogólnokrajowego, ramowego wzorca społeczno-kulturowego na podstawie studiów:
 - podstaw ekonomicznych rozwoju urbanizacji wynikających z informacji o funkcjach regionu w kraju,
 - struktury i dynamiki rozwoju procesów społecznych w specyficznych warunkach rozwoju danego regionu,
 - pożądaných regularnych wzorców społeczno-kulturowych zawierających takie elementy, jak tradycje kulturowe regionu, ocenę czynników dynamizujących aktywność społeczną ludności regionu, analizy postulatów polityki społecznej formułowanych przez regionalne podmioty planu,
 - techniczno-, technologiczno- i funkcjonalno-przestrzennych warunków rozwoju urbanizacji;
- b) określenie postulatów pod adresem planowania centralnego zmierzających do osiągnięcia regionalnego wzorca społeczno-kulturowego;
- c) określenie ograniczeń rozwoju kompleksu specjalizacji regionu z punktu widzenia kompleksu urbanizacji, a także warunków i czynników stymulujących ten rozwój;
- d) określenie wymogów w stosunku do kompleksu zagospodarowania towarzyszącego.

W zakresie kompleksu zagospodarowania towarzyszącego, uwzględniającego potrzeby kompleksu specjalizacji i urbanizacji podstawowe znaczenie posiada dokonanie wyboru elementów decydujących dla zrównoważonego rozwoju regionu, tj. tych elementów, których proporcjonalny rozwój zabezpiecza zarówno zakładany rozwój kompleksu specjalizacji, a więc wkład regionu w rozwój gospodarki narodowej, jak i realizację społecznych celów rozwoju ujętych w kompleksie urbanizacji. Zazwyczaj kompleks zagospodarowania towarzyszącego tworzą: układ infrastruktury technicznej (w skład którego wchodzi takie elementy, jak komunikacja, energetyka, baza budowlano-montażowa, gospodarka wodna) i układ infrastruktury społecznej (w skład którego wchodzi wszystkie usługi o znaczeniu regionalnym i udział regionu w usługach o znaczeniu



Ryc. 10. Systematyka problematyki kompleksu urbanizacji w planowaniu regionalnym

krajowym). W regionach o wysokim stopniu urbanizacji do kompleksu tego można zaliczyć rolnictwo, które w całości może być potencjalnie podporządkowane potrzebom kompleksu urbanizacji i specjalizacji. Specyfika planowania kompleksu zagospodarowania polega na jego niejednorodnym charakterze w stosunku do zakresu działania regionalnych podmiotów planu i planowania w systemie planowania gospodarki narodowej. Stanowią one bowiem połączenie elementów gospodarki regionalnej i gospodarki krajowej. Zatem tylko niektóre elementy tego kompleksu mogą być optymalizowane w skali regionu. Podział ten przy tym nie przebiega po linii poszczególnych elementów zagospodarowania. Przykładem tego może być zarówno układ komunikacji, jak i gospodarka wodna, energetyka, budownictwo. Przynależność rolnictwa do sfery gospodarki regionalnej może być ustalona dopiero podczas budowy planu. Zależy to od wyboru jednej z teoretycznie możliwych alternatyw:

- rolnictwo regionu w całości zabezpiecza potrzeby regionu,
- część potrzeb regionu zabezpieczana jest przez wymianę z gospodarką narodową, a rolnictwo regionu specjalizuje się w określonych w makroskali kierunkach dla potrzeb gospodarki narodowej, a tylko jego część zabezpiecza potrzeby regionu.

Alternatywa druga, zgodna z tendencjami rozwoju specjalizacji i kooperacji międzyregionalnej i rachunkiem ekonomicznym, będzie prawdopodobnie alternatywą przyszłości. Ponieważ jednak punktem wyjścia dla określenia kierunków rozwoju rolnictwa powinno być, obok warunków agroekologicznych, struktura i wielkość zapotrzebowania regionu, dlatego rolnictwo powinno wchodzić do kompleksu zagospodarowania towarzyszącego tylko w tych regionach, w których jest to uzasadnione zbieżnością warunków rozwoju rolnictwa ze strukturą i wielkością potrzeb regionalnych w zakresie produktów rolnych.

Programowanie i projektowanie kompleksu zagospodarowania towarzyszącego wymaga zatem takiego kojarzenia sfery krajowej i regionalnej, aby można było uzyskiwać układy zespolone funkcjonalnie, ale zabezpieczające potrzeby obu sfer. Jest to o tyle trudne, że planowanie tych układów musi przebiegać na dwu szczeblach hierarchii planowania. Wydaje się, że możliwe są tu dwie metody:

- metoda współzależności polegająca na konkretyzowaniu techniczno-przestrzennym otrzymywanych od planowania centralnego modeli układów krajowych i projektowaniu w powiązaniu z nimi układów regionalnych z równoczesną weryfikacją wynikającą z tak przeprowadzonego sprzężenia,

- metoda równoległości polegająca na projektowaniu całości układu przez podmioty planowania regionalnego i jego przekazywanie do planowania centralnego, gdzie następuje weryfikacja w zakresie elementów o charakterze krajowym.

Jakkolwiek w dotychczasowej praktyce planowania stosowana była metoda druga, to jednak programowanie i projektowanie według metody pierwszej wydaje się bardziej racjonalne. Zastosowanie bowiem metody drugiej prowadzi zazwyczaj – przy braku przesłanek typu makroekonomicznego w planowaniu regionalnym – do liniowej ekstrapolacji dotychczasowych trendów rozwoju, a w wyniku tego do ilościowej tylko rozbudowy tych samych, często przestarzałych struktur funkcjonalnych i techniczno-organizacyjnych.

Programowanie regionu oparte o zasadę trzech podstawowych kompleksów funkcjonalnych wymaga równoległego ich wiązania w kompleksową strukturę regionalną. Narzędziem tego wiązania mogą być:

- regionalny wzorzec społeczno-kulturowy wyrażający potrzeby społeczne,
- zasada równowagi budowanych struktur regionalnych przedstawiona w systemie powiązań między trzema kompleksami funkcjonalnymi gospodarki regionalnej,
- model struktury funkcjonalno-przestrzennej tworzonej równolegle z kształtowaniem poszczególnych kompleksów na podstawie prognozy drugiej fazy.

W procesie wzajemnych sprzężeń między całością a poszczególnymi częściami struktury regionalnej następuje kształtowanie kompleksowego modelu rozwoju i zagospodarowania przestrzennego regionu. Model ten skorygowany następnie na podstawie kryteriów makroskali może służyć do opracowania projektu planu perspektywicznego w układzie działowo-gałęziowym dostosowanym do potrzeb planowania w skali makroekonomicznej. W tym układzie można bliżej określić społeczno-ekonomiczne rozwiązania programowe i techniczno-ekonomiczne rozwiązania projektowe oraz bliższe powiązanie celów i środków rozwoju. Jeszcze w tej fazie planowania kompromis między celami a środkami nie powinien być osiągany ze szkodą dla celów, ponieważ jak to już podkreślono, w planowaniu długookresowym konkretyzowanie skali i struktury środków jest bardzo trudne. Można je tylko określić w przybliżeniu. Natomiast zredukowane cele rozwoju nie aktywizują działania na rzecz poszerzenia skali i doskonalenia struktury i charakteru środków.

Faza IV budowy planu regionalnego stanowi dopiero etap, w którym układ równowagi planu perspektywicznego może być przetransportowany na układ możliwości techniczno-ekonomicznych związanych z okresem realizacji, tj. okresem planu 5-letniego.

Imperatywny charakter planu 5-letniego stanowi istotną cechę planowania regionalnego w tej fazie prac. Oznacza to, że koncepcję rozwoju regionu sformułowaną w dotychczasowym procesie budowy planu trzeba dostosować do warunków ekonomicznych i technicznych możliwości okresu etapowego oraz przełożyć na układ planowania gospodarczego, a więc układ podmiotów planu. Warunki zewnętrzne budowy etapowej koncepcji planu regionalnego określają zazwyczaj decyzje o charakterze makroekonomicznym. Decyzje te formułują podstawowe cele społeczne i ekonomiczne, które należy osiągnąć w okresie objętym planem, zasady przekształceń modelu gospodarczego oraz środki ekonomiczne, które mogą być przeznaczone na rozwój. Planowanie regionalne przyjmując te ogólne założenia społeczno-ekonomiczne dotyczące gospodarki narodowej powinno w oparciu o model perspektywiczny rozwoju regionu określić pierwszą, ogólną ale kompleksową koncepcją regionu. Koncepcja ta ujęta w formę zasad i kierunków polityki społecznej, ekonomicznej i przestrzennej, po zaakceptowaniu przez regionalne podmioty planu, powinna stanowić podstawę opracowania planu 5-letniego. Należy bowiem podkreślić, że planowanie regionalne uczestniczy aktywnie jedynie w pierwszej fazie prac nad planem.

Dalszy proces budowy planu odbywa się już w ramach organizacyjnych innych regionalnych i ponadregionalnych podmiotów planowania działowo-gałęziowego, a planowanie regionalne przyjmuje jedynie pozycję koordynatora koncepcji cząstkowych z punktu widzenia kryteriów generalnej koncepcji rozwoju regionu. Ponieważ powiązania pomiędzy obu układami następują według struktury podmiotowej zarządzania, to koncepcja regionalna musi również dysponować tą strukturą. Wymaga to przejścia z układu funkcjonalnego i działowo-gałęziowego na układ podmiotowy. W układzie tym dominują dwie sfery: sfera podmiotów tzw. planu terenowego, podporządkowanych radom narodowym i sfera podmiotów planu centralnego zarządzanych centralnie, a jedynie koordynowanych przez podmioty planu regionalnego. Podstawowa trudność budowy planu w tej sytuacji polega na tym, że pierwsza kompleksowa jego wersja powinna być sformułowana jeszcze przed opracowaniem planów przez podmioty planu centralnego a to w taki sposób, aby mogła ona stanowić narzędzia kompleksowej koordynacji.

W tej sytuacji punktem wyjścia budowy planu etapowego może być program perspektywiczny regionu sformułowany w poprzednich fazach. Program ten przedstawia przecież zgodnie z przyjętymi założeniami pewien kompleksowy układ równowagi budowany z punktu widzenia długohoryzontalnych, społecznych celów rozwoju, ale również przy zachowaniu podstawowych trendów i prawidłowości techniczno-, technologiczno-ekonomicznych i funkcjonalno-przestrzennych.

Elementem najmniej konkretnym w tym programie są ekonomiczne środki realizacji programu. Część tych środków przydzielana jest bezpośrednio regionalnym podmiotom planu z określeniem niektórych celów społecznych i ekonomicznych, które muszą być realizowane. Zarówno zakres przyznawanych środków, jak i formułowanych celów zależą od stopnia decentralizacji funkcjonowania gospodarki narodowej. Stopień ten jest jednak ograniczony obiektywnymi możliwościami optymalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego przez poszczególne szczeble hierarchiczne systemu planowania. To z kolei zależy od trendów i prawidłowości, które wyznaczają kryteria i wymagania optymalizacji różne dla poszczególnych dziedzin wytwórczości i usług. Jak wykazano w rozdziale II, kryteria te w większości przypadków mają charakter makroekonomiczny. Większość zatem celów i związanych z nimi środków może być określona w makroskali. Jednak realizacja celów, a zatem użytkowania środków musi odbywać się w konkretnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej i fizycznej regionów. Stwarza to warunki do powiązania środków układu działowo-gałęziowego z celami rozwoju regionów określonymi w długookresowych programach rozwoju. W procesie tego powiązania następuje z jednej strony związanie celów układu działowo-gałęziowego z warunkami regionalnymi, z drugiej zaś konkretyzacja środków realizacji celów regionalnych. Oczywiście może to oznaczać równoczesną weryfikację lub korektę zarówno celów regionalnych, jak i działowo-gałęziowych.

Zastosowanie tej zasady w procesie budowy planu wymaga od planowania regionalnego przełożenia syntetycznie ujmowanych kryteriów racjonalności społeczno-gospodarczej regionu na odcinkowe zadania układu działowo-gałęziowego. Dyspozycyjność stanowi bowiem konieczny warunek realizacji programu regionalnego. Zadania odcinkowe określone dla podmiotów układu działowo-gałęziowego sfery ponadregionalnej można by ograniczyć do:

- funkcji podmiotów w zakresie zaspokojenia potrzeb ludności regionu,
- podstawowych warunków lokalizacji działalności, zwłaszcza zaś czynników ograniczających i pobudzających jej rozwój,

- podstawowych kryteriów lokalizacji związanych z realizacją celów społecznych rozwoju regionu,
- głównych warunków zabezpieczających zachowanie równowagi w rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym regionu,
- ilości i struktury środków, które muszą być związane z podjęciem w regionie określonej działalności gospodarczej.

Takie sformułowanie zadań odcinkowych oznacza określenie zarówno głównych czynników ograniczających, jak i dynamizujących rozwój poszczególnych dziedzin wytwórczości i usług. Pozwala ono także podmiotom gospodarczym układu działowo-gałęziowego na dość dużą swobodę manewru w rozmieszczeniu przestrzennym swej działalności zgodnie z ich kryteriami racjonalności. Ponieważ w odniesieniu do większości podmiotów tego układu jest to racjonalność ekonomiczna nie zawsze, jak to już wykazano wyżej, zgodna z racjonalnością społeczną regionu – w szeregu przypadków osiągnięcie racjonalności związanej, regionalno-działowej (gałęziowej, branżowej) może być tylko kompromisem obu typów racjonalności. Kompromis ten powinien być realizowany przy pomocy planowania centralnego, szczególnie w tych regionach, które nie odznaczają się zespołem warunków korzystnych dla lokalizacji działalności gospodarczej. W przeciwnym razie swoboda w rozmieszczeniu tej działalności wpływałaby na niekorzyść regionów wymagających aktywizacji gospodarczej lub regionów o wyraźnych barierach rozwoju wynikających z dysproporcji w istniejącym zagospodarowaniu. Realizacja tak pomyślanej zasady wymaga konkretnych uprawnień regionalnych podmiotów planowania i planu w zakresie koordynacji rozwoju regionu. Istota tych uprawnień powinna polegać na imperatywnym charakterze decyzji odnoszących się do podmiotów sfery ponadregionalnej w zakresie:

- określenia społecznych kryteriów i wymogów oraz warunków lokalizacji,
- koniecznego minimum środków niezbędnych dla realizacji społecznych celów rozwoju regionu oraz dla utrzymania równowagi regionalnej.

Przy pomocy takich decyzji można by wiązać w procesie budowy planu etapowego środki ekonomiczne podmiotów układu działowo-gałęziowego z celami regionalnymi, a także konkretyzować warunki, jakie powinien zapewnić układ regionalny dla realizacji zadań układu działowo-gałęziowego. W wyniku tego wiązania powstanie nowy układ równowagi bazujący już na skorygowanych o możliwości techniczno-ekonomiczne celach regionalnych lub układ **niezrównoważony**.

Druga alternatywa następuje w sytuacji, kiedy nie można osiągnąć kompromisu między racjonalnością społeczno-ekonomiczną regionu a racjonalnością cząstkową reprezentowaną przez podmioty układu działowo-gałęziowego.

Taki układ niezrównoważony powinien być poddany analizie przez planowanie centralne w celu wyboru między:

- wariantem zmniejszenia lub zmiany zadań układu działowo-gałęziowego przeznaczonych do wykonania w regionie,
- wariantem podwyższenia środków na realizację zadań w niezmiennym wymiarze,
- wariantem podwyższenia środków znajdujących się w dyspozycji regionalnych podmiotów planu, a przeznaczonych na zagospodarowanie towarzyszące,
- wariantem zmniejszenia społecznych celów rozwoju regionu.

W wyniku przyjęcia jednego z wymienionych wyżej wariantów lub ich kombinacji kształtuje się nowy układ równowagi. Jest to jednak z reguły jedynie układ równowagi ekonomicznej oparty na zredukowanych celach społecznych. Redukcja (nieraz znaczna) celów społecznych należała do długoletniej praktyki naszego planowania. Była ona dokonywana z pozycji priorytetu produkcji i uznawania celów społecznych za mniej ważne. Przedłużenie stosowania tej zasady doprowadziło w wielu regionach do powstania określonych progów rozwoju, które zaczęły hamować tempo wzrostu gospodarczego. Ponieważ w warunkach intensywnego rozwoju wpływ postępu społecznego na wzrost ekonomiczny zaczyna odgrywać coraz większe znaczenie, zatem rozumowanie „produkcyjnistyczne” nie powinno stanowić podstawy kształtowania rozwoju. Prowadzi to bowiem do tworzenia układów pozornie zrównoważonych, które są tylko odmianą układów wewnętrznie zrównoważonych. Znacznie bardziej właściwe kształtowanie układów zrównoważonych przy określonych środkach techniczno-ekonomicznych polegałoby, jak się wydaje, na zachowaniu równowagi opartej o taką strukturę i poziom celów społecznych, które zapewniają realizację ogólnokrajowego trendu postępu społecznego, które zapewniają realizację ogólnokrajowego trendu postępu społecznego, a jednocześnie stanowią czynnik dynamizacji wzrostu gospodarczego. Wydaje się, że jest to warunek osiągnięcia zarówno postępu społecznego, jak i wzrostu gospodarczego w warunkach gospodarki intensywnej.

Ukształtowany w ten sposób układ równowagi społeczno-ekonomicznej może stanowić podstawę do dalszego rozwinięcia planu regionalnego w układ realizacyjny.

Realizują go rodzajowe regionalne podmioty planu, a planowanie regionalne spełnia funkcje koordynacji prac programowo-projektowych i projektowania tych złożonych układów zagospodarowania przestrzennego regionu, które przewidziane są do przyspieszonej, kompleksowej realizacji, albo wymagają sterowania żywiołowo narastających procesów.

Narzędziem tego rodzaju prac programowo-projektowych mogą być już szczegółowe plany regionalne. Stanowią one następny, nowy człon planowania regionalnego, odmienny w swej istocie i właściwościach.

3. Właściwości szczegółowych planów regionalnych

Tereny o wysokim stopniu intensywności zagospodarowania lub skomplikowanej i specyficznej problematyce rozwoju i zagospodarowania przestrzennego wymagają opracowania regionalnych planów szczegółowych. Racjonalne zagospodarowanie na tych terenach wymaga intensywniejszej koordynacji procesów rozwoju gospodarczego, czego wyrazem powinna być intensywniejsza forma planowania. Formę tę stanowią regionalne plany szczegółowe. Element techniki we współczesnej gospodarce odgrywa coraz większą rolę. Stąd programowanie gospodarcze i poszukiwanie najefektywniejszych ekonomicznie rozwiązań kompleksowych musi odbywać się na płaszczyźnie rozwiązań techniczno-ekonomicznych. Szczegółowe plany regionalne dla wybranych obszarów stanowią formę planistyczną, która umożliwia zintegrowane badania techniczno-ekonomiczne optymalnych sposobów organizacji przestrzennej gospodarki i konkretyzowanie projektów zagospodarowania przestrzennego opracowanych w formie planu ogólnego.

Plan szczegółowy można zatem opracować na podstawie skoordynowanej pracy podmiotu planowania regionalnego i specjalistycznych biur projektów oraz jednostek naukowo-badawczych, a więc w oparciu o układ, w którym podmiot planowania regionalnego odgrywa rolę sterującą, jest ośrodkiem krystalizacji kompleksowej i generalnej koncepcji planu, odpowiadającej postulatowi racjonalności społeczno-ekonomicznej, w której ramach realizują się racjonalne rozwiązania poszczególnych branż.

W obecnym stanie zaawansowania rozwoju gospodarczego oraz wzrastających zależnościach techniczno-ekonomicznych i funkcjonalnych między poszczególnymi elementami zagospodarowania, opieranie prac wyłącznie na podmiotach planowania regionalnego nie może dać pozy-

tywnych rezultatów. Z tego względu prace nad planami szczegółowymi należałoby traktować jako sprzężony układ studiów podmiotów planowania regionalnego i specjalistycznych jednostek badawczych i projektowych, tym bardziej że już obecny stan nasycenia odpowiednimi placówkami projektowymi umożliwia wykonanie prac nad szczegółowymi planami regionalnymi w proponowany sposób. W związku z tym organizacja prac nad tymi planami powinna zmierzać nie tylko do zwiększenia pola działania podmiotów planowania regionalnego, ale przede wszystkim do rozszerzenia udziału placówek projektowania w pracach nad planami regionalnymi w oparciu o skoordynowany program. Określone wyżej właściwości szczegółowych planów regionalnych znalazły potwierdzenie w opracowanych w regionie gdańskim planach szczegółowych. Sumując doświadczenia metodyczne, które skryształizowały się w toku opracowania tych planów można sformułować następujące uogólnienia:

1. Typ planu szczegółowego określają dominujące funkcje rejonu w regionie.
2. Funkcje te (wiodący element rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego rejonu) stanowią podstawę syntezy w procesie budowy planu. Do wymagań tego wiodącego elementu planu dostosowuje się bowiem wszystkie ogniwa współdziałające, uzyskując w ten sposób możliwości określenia najistotniejszych dla rozwoju danego rejonu związków funkcjonalnych i współzależności, zarówno w ujęciu programowym, jak i w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Selekcja problematyki rozwoju nie jest sprzeczna z kompleksowym charakterem planu, a zapobiega bezkrytycznemu sumowaniu poszczególnych częściowych koncepcji, obciążonych często mnóstwem szczegółów nieistotnych dla podstawowych, decydujących dla danego rejonu, długookresowych procesów i koncepcji zagospodarowania. Selektywne określenie problemów rozwoju rejonu pozwala na wielowariantowe programowanie i projektowanie modeli planu. Metoda modelowa stwarza dopiero możliwości (przy ograniczonych środkach kadrowych i finansowych) optymalizacji planu. Wybór właściwego dla danego rejonu modelu rozwoju pozwala na skonkretyzowanie jego programów i projektów na krótsze od perspektywy odcinki czasu.
3. Niezbędnym elementem modelu rozwoju i zagospodarowania rejonu jest koncepcja etapowania planu. Pozwala ona na określenie w planie elementów decydujących dla realizacji długookresowej koncepcji planu. Stwarza to potrzebę opracowania planu etapowego. Plan ten powinien stanowić skonkretyzowanie wszystkich,

wiodących dla rozwoju perspektywicznego, elementów. Takie ustalenie etapowania zapobiega rozwiązaniom koniunkturalnym, sprzecznym z ogólnymi celami planu. Pozwala równocześnie na niezbędne korekty tych celów z punktu widzenia warunków realizacji w krótkim (5-letnim) okresie czasu.

4. W procesie syntezy planu szczegółowego występuje silniej niż w przypadku planu ogólnego wiązanie w całym procesie budowy planu funkcji programowania rozwoju z funkcją projektowania techniczno-ekonomicznego zagospodarowania przestrzennego, którego poszczególne elementy z uwagi na duży stopień skonkretyzowania techniczno-ekonomicznego nie mogą być w tym stopniu opracowane w ramach planu regionalnego. Stąd ogólne koncepcje techniczno-ekonomiczne zagospodarowania wiązane z programowaniem społeczno-ekonomicznym muszą być dodatkowo koordynowane z licznymi nieraz jednostkami projektowymi.

Funkcja kojarzenia koncepcji kompleksowej z koncepcjami cząstkowymi w procesie budowy planów szczegółowych nabiera więc w przedstawionych wyżej warunkach dodatkowego znaczenia.

Przedstawiony w niniejszym rozdziale model planu regionalnego oparty został o dwa podstawowe elementy, którymi są:

- struktura planu regionalnego odpowiadająca mechanizmowi działania gospodarki regionalnej w warunkach współczesnego rozwoju,
- proces fazowej iteracji, który stwarza warunki organizacyjno-techniczne uruchamiające sprzężenie między podstawowymi formami planowania (tj. planowaniem społecznym, ekonomicznym i przestrzennym) i głównymi podmiotami planowania reprezentującymi różne rodzaje planowania, współzależne z planowaniem regionalnym.

W kolejnych fazach procesu budowy planu regionalnego następuje – jak to już wyżej przedstawiono – stopniowe kształtowanie koncepcji rozwoju regionu w kolejności zgodnej z hierarchią ważności poszczególnych kompleksów gospodarki regionalnej, a więc kompleksu specjalizacji, urbanizacji i zagospodarowania towarzyszącego.

Elementem integrującym te kompleksy w jedną spójną strukturę gospodarki regionalnej są kryteria racjonalności społecznej. Poprzez te kryteria następuje również wiązanie wszystkich racjonalności cząstkowych z racjonalnością kompleksową rozwoju integrowaną z racjonalnością społeczną gospodarki narodowej poprzez sprzężenie planowania regionalnego z planowaniem centralnym.

Przedstawiony wyżej proces budowy planu regionalnego ilustruje ryc. 11.