

# Planowanie

## – zmierzch czy renesans

### (w związku z procesami integracyjnymi)

Aleksander Łukaszewicz, profesor  
Wydział Nauk Ekonomicznych UW

Traktujemy o planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego w różnych skalach, zwłaszcza w skali gospodarki narodowej, a także powyżej tej skali. Tytuł tekstu zapowiada odpowiedź na sformułowany w nim dylemat, ale jego rozstrzygnięcie, kategoryczne czy zrelatywizowane, zależy od tego, jaki rodzaj — typ — wzorzec planowania jest przedmiotem rozważań. Planowanie działalności zmierzającej do rozwoju przedmiotu tej działalności przyjęło w dotychczasowej historii postaci i formy ogromnie różnorodne w różnych miejscach i etapach tego rozwoju. Zawsze jest ono aktem (aktami) woli indywidualnej lub zbiorowej, zawsze jego motywem jest działanie zorganizowane, uporządkowane, instytucjonalizowane, a wszystkiemu przyświeca przyjęty cel.

Nader trafnie ujął te kwestie Czesław Bobrowski, pisząc:

W zależności od sposobu rozpatrywania planowania należy uwzględnić [...] związki łączące problematykę planistyczną z nieplanistycznymi problemami rzeczywistości i nauki. Inaczej mówiąc, dążenie do uwzględnienia obu kątów widzenia musi prowadzić do uwzględnienia podwójnego tła. Z jednej strony, wejdzie w grę niezmiernie szeroki zakres problemów rozwoju gospodarczego i jego teorii, problemów politycznych i społecznych, a nawet problemów życia codziennego, z drugiej — zupełnie odmienna problematyka wiążąca planowanie gospodarcze z innymi poczynaniami ludzkości, stopniowo zastępujące działania i decyzje empiryczne oparte na tradycji, przyzwyczajeniach, apriorycznych przekonaniach i przesądach — działaniami i decyzjami świadomymi i uporządkowanymi [(podkr. A. Ł.)]<sup>1</sup>.

Myśli tu zawarte będą rozwijane w dalszych partiach tego tekstu.

Sformułowanie tytułu wymaga wyjaśnienia takiego właśnie ujęcia kwestii. Upadek ustroju tzw. realnego socjalizmu, w którym stosowano planowanie państwowe, centralne i nakazowo-rozdzielcze, wywołał triumfalne reak-

Jest to rozszerzony tekst opublikowany pierwotnie w: *Proces globalizacji gospodarki — udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, pod red. Mirosławy Klamut, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu. Wrocław 2004. Publikacja za zgodą pierwszego wydawcy.

<sup>1</sup> Czesław Bobrowski, *Planowanie gospodarcze*, Warszawa 1981, s. 9–10.

cje, zwłaszcza wśród przedstawicieli neoklasycznej ekonomii oraz innych szkół ekonomii hołdujących rynkowemu fundamentalizmowi. Wywołał także głębokie rozczarowanie w tych kręgach, które z planowaniem rozwoju wiązały nadzieje na to, iż stanie się ono nareszcie skutecznym narzędziem sterowania procesami społeczno-gospodarczymi wolnymi od wahań koniunkturalnych. Rzeczywiście, nastąpił zmierzch takiego właśnie typu — modelu planowania, co błędnie utożsamiano ze zmierzchem czy bankructwem wszelkiego typu planowania gospodarczego na skalę inną niż pojedynczy podmiot gospodarczy. To, że utożsamianie takie pozostawało w ostrej sprzeczności i z bieżącą rzeczywistością, i zwłaszcza — z wyzwaniem rozwojowymi, nie zaprzętało uwagi fundamentalistów.

Tak więc zjawisko zmierzchu dotyczy tylko typu — modelu planowania rozwoju gospodarki narodowej, centralistycznego i nakazowo-rozdzielczego. Renesans — odrodzenie w tradycyjnym i dosłownym rozumieniu tego terminu faktycznie nie ma miejsca, natomiast kategoria i instytucja planowania podlega ewolucji pod wpływem wyzwań wyłaniających się z rozwoju współczesnej cywilizacji. Termin „renesans” jest tu zatem użyty dla przeciwstawienia się fundamentalistycznemu triumfalizmowi, równie głośnemu co całkowicie bezzasadnemu. Natomiast owej ewolucji i wyzwaniom trzeba się przyjrzeć bliżej; tutaj otwiera się szerokie pole dla płodnych dyskusji i sporów. Autor tego tekstu zajmuje wyraźne i stanowcze stanowisko: przeciwstawność plan–rynek należy do bezpowrotnej przeszłości, co jednak nie oznacza, że regulacje procesu gospodarczego przez plan czy przez siły rynku są z natury harmonijne, że nie mogą tu wystąpić kolizje zakłócające komplementarność różnych typów regulacji. Dotyczy to zwłaszcza alokacji zasobów.

Terminu „renesans” w sposób zrelatywizowany można także użyć wtedy, kiedy obserwacja dotyczy obecnego stanu rozwoju cywilizacji, jak też rozpoznanych i rozpoznawalnych wyzwań rozwojowych, jakich ta cywilizacja doświadcza. Wtedy można i trzeba identyfikować warunki i obszary, w których sięgnięcie po narzędzia planistyczne wydaje się być uzasadnione i potrzebne. Owa identyfikacja jest czynnością nader złożoną i wymagającą rozległych badań diagnostycznych, które — jak bardzo dobrze wiadomo — są ogromnie chłonne na informacje, są silnie zależne od ilości, jakości i wiarygodności tych informacji, od technik i metod przetwarzania oraz emisji tych informacji do odpowiednich odbiorców. W tym kontekście trzeba stanowczo stwierdzić, że gospodarka i społeczeństwo oparte na wiedzy to nie tylko takie, które uzależnia swoje funkcjonowanie i rozwój od wiedzy przynoszonej przez nauki ścisłe i przyrodnicze, ale — w nie mniejszym stopniu — od wiedzy o społeczeństwie, o procesach gospodarczych i ewolucji kulturowej. Tak więc identyfikacja wyzwań cywilizacyjnych, także z myślą o tym, czy, gdzie i w jakim zakresie działania planistyczne są pożądane dla stawienia czoła tym wyzwaniom, jest jednocześnie poszerzaniem i umacnianiem fundamentów oraz konstrukcji gospodarki i społeczeństwa opartego na wiedzy.

Złożoność owej identyfikacji ma wiele powodów. Pośród nich wymienić trzeba wybór horyzontu — horyzontów czasu, gdzie stopień przewidywalności zjawisk jest silnie zależny od natury tych zjawisk. Chodzi tu przecież nie o predykcje fantazyjne, lecz o takie, których przesłanki już namacalnie istnieją. Innym powodem jest symulacyjne sprawdzanie, czy wymierne w jednostkach pieniężnych są koszty i korzyści przedsięwzięć, zatem sprawdzanie oparte na kryteriach ekonomicznych. Z kolei pytanie, czy kryteria ekonomiczne są wystarczające, czy też należy się odwołać do kryteriów pozaekonomicznych. Jeśli tak, wyłania się niezmiernie skomplikowany problem efektywności społecznej, nie tylko niemierzalny w jednostkach pieniężnych, ale obecnie coraz szerzej wykraczający poza ramy państw i gospodarek narodowych — aż do skali globalnej włącznie. Nie pretendując do wymienienia wszystkich powodów, o których tu traktujemy (jest ich na pewno więcej), poprzestać można na stwierdzeniu, że identyfikacja obecnych wyzwań cywilizacyjnych narzuca współczesnej konceptualizacji działalności i mechanizmów planowania nowe funkcje i nowe role. A więc — może nie tyle renesans, ile nowa faza, stadium rozwojowe.

W metodach gospodarowania oraz w metodach zinstytucjonalizowanego sterowania procesami gospodarczymi, przy sekwencji epok czy faz (do tego sekwencji z zasady nieliniowej) dostrzec można (i trzeba) zawsze krytyczno-twórcze nawiązania do stadiów i doświadczeń minionych. Jest to zjawisko, które instytucjonałiści nazwali „zależnością od ścieżki”. Zdaniem piszącego, zasada ta w pełni odnosi się do tych poczynań, które obecnie i w przyszłości są lub zostaną ujęte w planistyczne ramy<sup>2</sup>.

Literatura poświęcona problemom, metodologii, technikom i doświadczeniu planistycznemu jest ogromnie obfita i dlatego nie ma tu możliwości jej przytoczenia. Posłużymy się tylko dwoma obszerniejszymi cytatami o charakterze rozwinętych definicji, do których wypadnie nawiązać w dalszych rozważaniach.

Pisał Oskar Lange:

Co jest istotą planowania gospodarczego? Można powiedzieć, że polega ona na zapewnieniu dostatecznych rozmiarów inwestycji produkcyjnych, których celem jest osiągnięcie wzrostu dochodu narodowego znacznie przewyższającego przyrost ludności, tak aby zwiększył się dochód na jednego mieszkańca. Czynnikiem strategicznym są tu inwestycje, a ściślej mówiąc, inwestycje produkcyjne. W związku z tym problemem planowania rozwoju jest problem zapewnienia odpowiednich inwestycji produkcyjnych, a następnie pokierowanie nimi w taki sposób, aby przyczyniały się do najszybszego rozwoju zdolności wytwórczych gospodarki narodowej. [...] Oto są pod-

<sup>2</sup> W tym kontekście, jak się wydaje, trzeba dokonać starannego oglądu stosowanej w centralistycznym planowaniu metodologii i technik, aby odsiewając krytycznie ujęcia przeżyte, czerpać inspiracje z elementów użytecznych poznawczo i warsztatowo. Wszystko bowiem, co wzbogaca warsztat analiz prospektywnych, może być użyteczne.

stawowe zadania planowania rozwoju. Zagadnienia, jakie stoją przed planowaniem, można podzielić na dwie kategorie. Jedna — to mobilizacja zasobów na cele inwestycji produkcyjnych, druga zaś to nadawanie tym inwestycjom właściwych kierunków. Oto są zasadnicze problemy związane z planowaniem<sup>3</sup>.

W wydanym przez Bank Światowy fundamentalnym studium o planowaniu rozwoju, Albert Waterston, pisał:

Planowanie jest w istocie zorganizowaną, świadomą i ciągłą działalnością zmierzającą do wyselekcjonowania najlepszych osiągalnych alternatyw dla osiągnięcia specyficznych celów. Planowanie dotyczy oszczędzania rzadkich zasobów. Stosowane jest z myślą o różnorodnych celach, przez różne społeczeństwa i w różny sposób. Nie ogranicza się do rozwiązań totalitarnych czy socjalistycznych. Może być i jest stosowane przez kraje demokratyczne i kapitalistyczne [...] Planowanie rozwoju zawiera w sobie podnarodowe i wielonarodowe planowanie regionalne<sup>4</sup>.

W treści tych cytatów można dostrzec twierdzenia, którym można przypisać charakter pewników. Przede wszystkim instytucja i działalność planistyczna nie jest całkowicie zdeterminowana przez charakter ustroju społeczno-gospodarczego. Jest to problem wyboru, dla skali gospodarki narodowej czy też międzynarodowego ugrupowania integracyjnego, wyboru metody kształtowania i sterowania rozwojem. Ponadto — problem inwestycji. Wiadomo dobrze, że proces inwestycyjny dotyczący kreowania obiektów majątkowych (niezależnie od ich zamierzonego przeznaczenia) jest z natury procesem planistycznym ze wszystkimi właściwymi mu cechami, takimi jak analiza wstępna efektywności, organizacja zasileń finansowych i ich etapowanie, harmonogram realizacyjny wraz z prospektywną analizą zamrożenia i zaangażowania, zaplanowanie dostaw materiałów i wyposażenia itd., itp. Jeśli proces ten przebiega płynnie i w zamierzonym rytmie, kreuje popyt (nieraz rozległy) na rynku kapitałowym i rynku pracy. Jeśli z kolei procesów takich o dostatecznie dużej skali jest w gospodarce narodowej wiele, mogą one w znaczący sposób wpłynąć koordynująco i spajająco na całą gospodarkę narodową. W licznych analizach przebiegu cykli koniunkturalnych w gospodarkach przemysłowych znajdzie się dostatecznie dużo tego ilustracji. Fluktuacje procesów, których powody mogą być tu pozostawione na uboczu, nie zmieniają planistycznej natury inwestycji majątkowych (zwanym inaczej bezpośrednimi).

XX wiek przyniósł taki stopień koncentracji produkcji i skali przedsięwzięć gospodarczych, głównie pod determinującym wpływem postępu technologicznego, że w gospodarkach narodowych i na skalę międzynarodową po-

<sup>3</sup> Oskar Lange, *Dzieta*, t. 1, Warszawa 1973, s. 846.

<sup>4</sup> Albert Waterston, *Development Planning. Lessons of Experience*, Baltimore and London 1969, s. 26-27.

wstały liczne wielkie korporacje w dziedzinie produkcji dóbr i w dziedzinie wytwarzania i świadczenia usług. Powszechnie znane jest zjawisko planowania korporacyjnego, nie tylko metodologicznie różnorodnego, ale także wychodzącego poza ramy inwestycyjne — w dziedziny marketingu, finansów, zatrudnienia itd. Tak dalece, że już dawno J. K. Galbraith ukuł termin „sektor planujący” w odróżnieniu od pozostałego sektora rynkowego — reszty gospodarek narodowych. Termin ten zawierał trafną sugestię, że procesy decyzyjne — w tym decyzje inwestycyjne — w wielkich korporacjach nie poprzestają na doraźnej analizie koszty–korzyści, lecz biorą pod uwagę szereg zmiennych pozaekonomicznych<sup>5</sup>.

W studiach poświęconych budowie strategii rozwoju już dawno powstała formuła kolejnych kroków: prognozowanie — programowanie — planowanie. Niezależnie od tego, czy procedury wynikające z tej formuły są stosowane, czy nie, trzeba je rozpatrzeć w konfrontacji z licznymi doświadczeniami. Nie trzeba dowodzić, że prognozowanie jest obecnie w bardzo licznych instytucjach badawczych oraz administracyjnych bardzo szeroko stosowane, aż do odważnych poczynań wymierzonych w sekularne horyzonty czasu (dobrym tego przykładem są znane Raporty dla Klubu Rzymskiego). Prognozy ostrzegawcze czy normatywne niekoniecznie są podejmowane dla celów budowy programów rozwojowych, ale takie jest przede wszystkim ich przeznaczenie (kolejny przykład — to programy badań kosmicznych). Programy natomiast i plany mogą stwarzać nieporozumienia co do ich treści i przeznaczenia; mogą być one albo proceduralnie następcze, albo właściwie zbieżne.

Nagromadzone doświadczenie badawcze oraz praktyczne zastosowania wzbogaciły programowanie o symulacyjne wartościowania, a przy tym wynikające z nich lub założone cele przestano orientować na moment — datę, przedkładając nad to przedział czasu. Wybrany wariant programu stawał się planem działania o tyle, o ile instytucje go budujące albo adresaci instytucjonalni mogli uruchomić działania organizacyjne oraz zasilenia finansowe, a przy tym nadać programowi-planowi jakiś możliwy do zrealizowania margines obligatoryjności. W ogólnych zarysach metodologicznych opisane postępowanie można odczytać z doświadczeń (bardzo zresztą różnych w różnych okresach i krajach) — planowania indykatywnego.

Właśnie planowanie indykatywne, dlatego że było czy jest stosowane w gospodarkach rynkowych, zrodziło wiele wzorców czyniących z planowania narzędzie polityk i strategii rozwoju o walorach uniwersalnych, a więc także

<sup>5</sup> Trafnie ujął to Zdzisław Sadowski, pisząc: *Dla współczesnej teorii rynku najważniejsze jest [...] to, że dla opisanego całego tego nowego mechanizmu zupełnie nie nadaje się dawny model doskonałej konkurencji, [...] we wszystkich ogniwach gospodarki niezbędne stało się sprawne zarządzanie i sterowanie procesami rozwoju wiedzy i innowacji, oparte na ich planowaniu ze znacznymi wyprzedzeniami. W tej sytuacji mamy więc do czynienia nie tylko z modelem rynku oligopolistycznego, opartego na dominacji wielkich koncernów ponadnarodowych, lecz z nieopisanym jeszcze przez teorię ograniczeniem mechanizmu rynkowego przez oddziaływanie czynników sterujących*, „Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego” 2004 nr 1 — marzec, s. 6.

wartych stosowania w obecnych warunkach wobec współczesnych wyzwań cywilizacyjnych. Stwarza to ów kontekst upoważniający do stwierdzenia o nowej fazie w historii planowania, czy — jeśli ktoś woli — o jego renesansie. Coraz powszechniej zyskuje uznanie pogląd, że sprostanie tym wyzwaniom wymaga niezbędnych działań zorganizowanych, zinstytucjonalizowanych, obudowanych regułami i normami, a więc także wspomaganych w niezbędnym zakresie obligatoryjnie. Identyfikacja taka zmierza do poznania zarówno ekonomicznych, jak i pozaekonomicznych charakterystyk tych wyzwań, chociaż aspekty ekonomiczne znajdują wyraz w doborze mechanizmów działania, natomiast cele — zadania mogą być i są identyfikowane oraz dobierane w trybie pozaekonomicznym, ale zawsze powodując społeczno-ekonomiczne skutki zarówno doraźnie, jak długofalowo.

Jest to oczywiście przypomnienie natury rzeczy: siły rynku, mechanizmy rynkowe są bezosobowe i pozbawione celów; gospodaruje natomiast człowiek społeczny, zawsze stawiający przed sobą cele. Jeśli działa racjonalnie, dopasowuje cele do swego potencjału ekonomicznego i technologicznego, tworzy ramy instytucjonalne swego działania i nie może poprzestać na dyktowanej przez rynek doraźnej kalkulacji koszty–korzyści. Im bardziej oddalony horyzont czasu związany z danymi celami (przeważnie zresztą horyzont niedomknięty od góry), tym mniej wymierne są koszty i korzyści w kategoriach pieniężnych (dyskonto czasu może się okazać zupełnie nieprzydatne), jakkolwiek jedno i drugie na pewno, chociaż w różnych proporcjach wzajemnych wystąpią.

Można tu podnieść zastrzeżenie, że również w odniesieniu do projektu inwestycyjnego (zwłaszcza o dużej skali) występuje sytuacja podobna. Zamierzony jest rozmiar projektu i jego przeznaczenie, rachunek dyskonta czasu daje przybliżone szacunki ponoszonych nakładów i oczekiwanych efektów. Jeśli jednak chodzi o wiele naraz projektów, także w dziedzinach, w których efekty finalne są niemierzalne (np. szerokie spektrum obiektów świadczących usługi społeczne), albo o wielkie przedsięwzięcia inwestycyjne z myślą o zapobieżeniu np. katastrofie ekologicznej na skalę kontynentalną czy światową, rachunek ekonomiczny efektów może być po prostu nieprzydatny.

Okoliczności tu wymienione odnoszą się zwłaszcza do coraz ważniejszej i lepiej rozumianej problematyki ekologicznej. Nie lekceważąc różnorodnych i szeroko stosowanych narzędzi — dźwigni ekonomicznych sprzyjających stosowaniu ochrony środowiska naturalnego, a więc — tym samym — wykorzystania sił rynku, do tego na pewno nie można się ograniczyć. Obok narzędzi ekonomicznych powszechnie też występują różne regulacje normatywne, administracyjne nakazy i zakazy, rozszerzające współczesne systemy regulacyjne, bez których w ogóle gospodarka rynkowa nie mogłaby prawidłowo funkcjonować. Ponad to wszystko wkracza potrzeba działań planistycznych.

Jeśli założyć, że ze strony środowiska naturalnego nie występują zagrożenia dla cywilizacji oraz biologicznego przetrwania gatunku ludzkiego, działalność planistyczna (np. indykatywna), jeśli jest uprawiana, jest dla sił ryn-

kowych albo komplementarna, albo wspierająca i sterująca wobec procesów gospodarczych. Założenie takie jednak trzeba obecnie natychmiast uchylić. Owa komplementarność i sterowanie jest tylko półśrodkiem, chociaż bardzo potrzebnym, ale nie jest adekwatna w pełni do rozmiarów oraz wagi wyzwania. Oczywiście, jeśli się poważnie i odpowiedzialnie traktuje całą koncepcję tzw. wzrostu zrównoważonego, a więc przyjaznego dla środowiska naturalnego.

Przedsięwzięcia zmierzające do zapewnienia tego rodzaju wzrostu muszą być — pod rygiem skuteczności — w najwyższym stopniu kompleksowe, dotyczą bowiem zjawisk, które publicystycznie określono mianem „problemu wielkiego jak planeta”. Jest on obecnie na tyle dobrze znany i rozpoznany, żeby opisywać jego zawartość. Ze strony operacyjnej natomiast nie można pominąć pytania, jak należy organizacyjnie oraz instytucjonalnie wychodzić naprzeciw niesionym przezeń wyzwaniom. Odpowiedź na to pytanie przynosi właśnie planowanie.

Cały kompleks dostępnej obecnie wiedzy z zakresu nauk ścisłych, społecznych, prawnych, wiedza o systemach wartości itd. stwarza podstawy do sformułowania globalnej strategii ekologicznej, a więc wyznaczania celów — doraźnych, długofalowych i sekularnych. Kolejnym krokiem jest dobór środków osiągnięcia celów, środków ekonomicznych i technicznych. Te pierwsze odnoszą się przede wszystkim do celów doraźnych oraz częściowo długofalowych (fazowanie przedsięwzięć), natomiast cele sekularne i odpowiednie środki działania nie poddają się analizie pieniężnie wyrażonych relacji koszty–korzyści.

Nawet jednak przy programowaniu działań na okresy krótkie i średnie koszty są policzalne, korzyści zaś tylko w zakresie spodziewanych korzyści ekonomicznych. A przecież korzyści będą miały także charakter pozaekonomiczny. Przymus działań wynika z uświadomionych zagrożeń, ale także uświadomiony i pożądaný cel to utrzymanie, a zwłaszcza poprawa jakości życia.

Programy, o których tu mowa, stają się faktycznie planami, gdzie obok (i ponad) komplementarności sił rynku i zadań planu występuje zastąpienie rynku przez plan. Ale niekoniecznie raz na zawsze; przeciwnie — posuwanie się do przodu w realizacji strategii sukcesywnie przywołuje i odwołuje się do sił rynku, tym bardziej że planowanie powinno tu mieć charakter kroczący. Ten złożony proces stosowania przemiennie i następczo narzędzi rynkowych i planistycznych wydaje się być niezbędnym instrumentarium strategii wzrostu zrównoważonego. Dziedzina ta wydaje się dostarczać przekonujących dowodów na to, że nie albo sam rynek, albo sam plan jest realistycznym dylematem, ale sprzężenie obu na osi czasu jest jednym z najważniejszych zadań współczesnego człowieka społecznego.

Niestety, powyższe rozważania mieszczą się raczej w sferze sugestii, postulatów i rekomendacji, niż we współczesnych realiach. Mimo wielu nader kompetentnych i przekonujących nawoływań<sup>6</sup>, nie powstała dotychczas świa-

<sup>6</sup> Przede wszystkim należy tu przywołać *Raporty dla Klubu Rzymskiego*, na czele z Raportem samego Klubu pt. *Pierwsza rewolucja globalna*, Warszawa 1992.

towa strategia ochrony i odbudowy środowiska naturalnego, strategia zapobiegania grożącej katastrofie ekologicznej. Strategia taka, gdyby powstała, musiałaby przyjąć formę globalnego planu działania, z podziałem ról między państwa i międzynarodowe ugrupowania integracyjne, z formami gromadzenia i dysponowania odpowiednimi funduszami, ze sprawnymi metodami transferu technologii, z odpowiednio odległymi horyzontami czasu. A przede wszystkim — z obligatoryjnymi regulacjami działań podmiotów gospodarczych, prywatnych i publicznych, regulacjami w pełni opartymi na wiedzy o środowisku naturalnym. Powtórzyć trzeba, że jest to postulat niestety ciągle daleki od spełnienia, napotyka liczne przeszkody — wydawałoby się niemożliwe do pokonania. Nie zmienia to w najmniejszym stopniu faktu istnienia tego rodzaju wyzwania i jedynej możliwości sprostania temu wyzwaniu w trybie międzynarodowej działalności planistycznej.

\*

Współczesne myślenie o planowaniu procesów gospodarczo-społecznych, wolne od prymitywnie pojmowanego etatyzmu (na skalę narodową czy też międzynarodowego układu integracyjnego), wymaga poszukiwania i tworzenia adekwatnych wzorców, także czerpiących z nagromadzonych — pozytywnych i negatywnych — doświadczeń. Problem wzorców w tym kontekście prowadzi do integrującej się Europy.

Sama ewolucja europejskiej integracji przez ostatnie dziesięciolecia dowodzi, że właśnie tutaj powstał wzorzec integracji naśladowany przez wiele krajów świata. Oczywiście, owa ewolucja, na którą składał się szereg aktów woli politycznej, była możliwa na podstawie przesłanek ekonomicznych, ale także socjalnych, kulturowych oraz doświadczeń republikańskich. Ten proces kształtowania i kształtowania się wzorców sięga jednak dalej, otwierając na przyszłość zupełnie nowe perspektywy, w tym perspektywy planowego kształtowania rozwoju.

Kraje europejskie nagromadziły ogromne doświadczenia w dziedzinie planowego kształtowania przestrzeni geograficznej oraz gospodarczo-społecznej, a także planowania regionalnego. Do tej dziedziny Unia Europejska przywiązuje wielką wagę, widząc w niej ważny obszar realizacji dwóch fundamentalnych zasad funkcjonowania oraz celów rozwoju, a mianowicie spójności oraz pomocniczości. Występują tu liczne dyrektywy, zalecenia, działania koordynacyjne oraz poważne zasilenia finansowe dla krajów członkowskich. Dodać do tego trzeba jeszcze instytucję euroregionów, które aczkolwiek już teraz przyczyniają się do umacniania spójności — a tym samym integracji, nie uzyskały dotychczas rangi jednego z najważniejszych czynników sprawczych owej integracji. Rola i ranga należy do możliwej przyszłości; koncepcja Europy regionów jest jedną z wizji ewolucji Unii Europejskiej.

Można więc stwierdzić, że planowanie przestrzenne i regionalne stają się sposobem sterowania rozwojem, jednocześnie przez Unię i przez rządy kra-



jów członkowskich, sposobem utrwalającym się tym bardziej, że sprzęga się on nierozzerwalnie ze wspólnotową polityką zrównoważonego rozwoju, a tym samym — z polityką wobec środowiska naturalnego. Jest to także jednym z przekonujących przykładów nie wykluczania się, ale komplementarności sił rynku i narzędzi planowania. Takim przy tym przykładem, w którym cele właściwe odległym horyzontom czasu mogą być skutecznie wspierane przez działania oparte na zasadzie bieżącej efektywności ekonomicznej. Sprawność działań w tym względzie może także zapewnić realizację zasad efektywności ogólnospołecznej (co wypadku Unii Europejskiej oznacza tę efektywność na skalę całego układu).

Jakkolwiek większość kompetencji decyzyjnych i wykonawczych w planowaniu przestrzennym i regionalnym pozostaje w gestii rządów państw członkowskich, Unia jako całość reprezentuje (na pewno jeszcze w stopniu dalekim od doskonałości) strategię przestrzenną całego ugrupowania i to — lepiej lub gorzej — skoordynowaną ze strategiami wobec środowiska naturalnego, wobec kompleksu gospodarki żywnościowej, wobec transportu, przemysłu, sfery badań i rozwoju. Integracja gospodarcza i społeczna jest procesem procesów, działaniem zorganizowanym obudowanym instytucjami, i jako taka zarówno formułuje strategię rozwoju, jak też musi się do nich bieżąco odwoływać. Zapewne jest jeszcze w tym dziele wiele niedoskonałości, choćby z uwagi na to, że niemal każdy krok naprzód jest dopiero tworzeniem reguł i procesów. Nie zmienia to istoty rzeczy: działalność zorganizowana na skalę międzynarodową nie może się obyć bez myśli i koncepcji strategicznych, bez wytyczania nieraz odległych w czasie celów, bez koordynacji wielości uczestniczących podmiotów. Taki stan rzeczy pozwala na użycie miana powstającego systemu planistycznego niemającego odpowiednika w przeszłości, chociaż coraz częściej sięgającego do wypróbowanego instrumentarium planowania indykatywnego.

Dziedziną działań Unii Europejskiej ujętą w ramy długofalowej strategii jest rozwój nauki i techniki, włącznie ze sferą badań i rozwoju, w tym badań kosmicznych. Strategia Lizbońska, wielkie międzynarodowe programy ramowe już realizowane i finansowo zasilane z budżetu Unii są faktem, niezależnie od obaw, czy zarysowane cele (czołowa pozycja w gospodarce światowej pod względem technologicznego zaawansowania) zostaną w przewidywanych terminach zrealizowane. Charakterystyczna również jest tutaj postawa zrozumienia, iż w tych kwestiach nie można poprzestawać na rynkowym żywiole, że potrzebne jest sterowanie, a często także precyzyjne planowanie, że cele trzeba identyfikować i wyznaczać, opierając się nie tylko — lub nawet nie przede wszystkim — na kryteriach komercyjnych, ale zawsze licząc się z ograniczeniami budżetowymi.

Ożywione debaty, akademickie i publicystyczne, trwają od dłuższego czasu w Unii Europejskiej wokół wyzwań demograficznych. Przedłuża się stale przeciętna trwania życia i to nie tylko w krajach o wysokim i średnim poziomie rozwoju. Jednocześnie właśnie w tych krajach spada przyrost naturalny

ludności, a kraje rozwijające się albo już przechodzą, albo zbliżają się do przejścia demograficznego. W rezultacie zmienia się kształt tzw. piramidy wieku, zmienia się struktura populacji według wieku, następuje starzenie się społeczeństw. Demograficzna stagnacja w krajach europejskich, a nawet regres demograficzny oraz postępujące starzenie się społeczeństw rodzą dla przyszłości kontynentu ostre wyzwania, a jednocześnie trwają zewnętrzne presje migracyjne. W efekcie pojawia się rosnąca presja na dotychczasowe systemy emerytalne, zatem także na zasady dystrybucji i redystrybucji majątku i dochodów. Systemy i fundusze prywatne nie mogą sprostać potrzebom zmian w tej dziedzinie. Remedia mogą i muszą być znalezione w działaniu władz publicznych, przede wszystkim na skalę krajową, ale chyba nieuniknione staną się międzynarodowe (międzypaństwowe) działania — zwłaszcza w obrębie układów integracyjnych. Oznacza to wzrost znaczenia i wagi sektora publicznego, zarówno na skalę krajową, jak międzynarodową. Oznaczałoby to głęboką korektę zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej i to chyba w kierunku egalitaryzacji zasad podziału, raczej opartych na wkładzie pracy i talentu jednostek niż ich udziału we własności majątku. Może zaskakiwać praktyczna nieobecność reakcji planistycznych na te wyzwania, bo przecież scenariuszowe prognozy demograficzne o dosyć wysokim stopniu prawdopodobieństwa są wykonywane i są dostępne. Za tym idą również praktycznie nieobecne prognostyczne i planistyczne reakcje na kształtowanie się rynku pracy w krajach Unii. Znana z różnych analiz prognoza proporcji 20 : 80 około połowy obecnego stulecia (zatrudnieni produkcyjnie i pozostali w wieku zdolności do pracy), jak też interesujące sugestie wielu badaczy dotyczące rozwiązywania tego zaiste niebywałego problemu, niestety dotychczas nie materializują się w koncepcjach strategicznych Unii. Trudno sobie wyobrazić, żeby problem o takiej wadze i skali mógł być rozwiązywany inaczej niż w trybie strategicznego planowania.

\*

Zarysowane procesy ani nie przebiegają płynnie i bez przeszkód, ani nie będą tak przebiegały w przyszłości. Powracając do przykładu Unii Europejskiej, występują tu przeszkody dwojakiego rodzaju: wewnętrzne i zewnętrzne. Przeszkody wewnętrzne piętzą się wraz z poszerzaniem Unii. Ogrom zadań organizacyjnych, także w formułowaniu i realizacji strategii segmentowych, jak również realizacji fundamentalnych zasad, na których ugrupowanie się opiera, sprawia, że rośnie ciężar oraz koszty aparatu wykonawczego, grożąc stale biurokratyzacją procedur decyzyjnych i realizacyjnych, powstają opóźnienia czasowe, wydłuża się czas negocjacyjnego uzgadniania stanowisk. Siły przeciwdziałające tym przeszkodom to wiedza, wynikająca z diagnoz, to wola polityczna oraz oczekiwane korzyści — możliwie równomiernie dzielone. W tym względzie głosy sceptyków i optymistów w literaturze i me-

diach często wzajemnie się znoszą, ale obserwacje i sprawne reakcje na owe przeszkody pozostają stale na porządku dnia.

Nie mniej, jeśli nie bardziej skomplikowane są przeszkody zewnętrzne (choć nie są one w pełni zewnętrzne). W globalizującej się gospodarce światowej można dostrzec dwie płaszczyzny globalizacji — w skali właśnie globalnej oraz w skali ugrupowań integracyjnych, a zwłaszcza w Unii Europejskiej. Same ugrupowania integracyjne i ich ewolucja są jednym z czynników sprawczych współczesnej globalizacji<sup>7</sup>. Innym z czynników sprawczych globalizacji jest dominująca pozycja i rola wielkich korporacji w gospodarce światowej, która to rola i pozycja nie jest po prostu pochodna wobec tworzących się i rozwijających ugrupowań integracyjnych, chociaż owe korporacje i wnikają do tych ugrupowań, i starają się je wykorzystać we własnym interesie.

To właśnie siła korporacji, motywy ich działania oraz wyniki sprawiły, że globalizacja przyjęła formy wywołujące tyle krytyki i tyle burzliwych reakcji na całym świecie<sup>8</sup>. Nader często drapieżne i bezwzględne dążenie do maksymalizacji zysków oparte na własnej nieskoordynowanej z nikim strategii ekspansji, ignorowanie narodowych interesów wraz z dążeniem do erozji suwerenności państw narodowych, obojętność lub wrogość wobec kwestii społecznych, ślepe niszczenie środowiska naturalnego, tam gdzie są słabe lub nie istnieją regulacje zaporowe — wszystko to jest niestety praktyką co prawda nie powszechną, ale dostatecznie rozpowszechnioną, aby rodzić globalne kolizje. Towarzysząca temu retoryka „skapywania bogactwa na wszystkich” nie może zyskać innego miana niż cynizm<sup>9</sup>.

Z natury rzeczy im większa i silniejsza jest korporacja, tym bardziej jest strategicznie zorientowana na przyszłość i tym bardziej stara się o autonomizację swojej strategii. Dlatego m.in. zarówno poszczególne korporacje, jak i ich mniej czy bardziej formalne porozumienia, wywierały skuteczną presję na deregulację światowych rynków oraz na ograniczenie suwerenności polityk społeczno-gospodarczych rządów państw narodowych. Tym samym korporacje były i są zasadniczym przeciwnikiem jakichkolwiek planistycznych regulacji procesów społeczno-gospodarczych., zarówno przez rządy państw narodowych, jak też przez instytucje Unii Europejskiej. Nie jest więc paradoksem fakt, że „sektor planujący” (według określenia J. K. Galbraitha) jest przeciwny planowaniu innemu niż planowanie korporacyjne.

Często kraje mniejsze, zwłaszcza słabo rozwinięte gospodarczo, ale dostatecznie atrakcyjne dla inwestycji bezpośrednich wielkich korporacji, są

<sup>7</sup> Ten czynnik wydaje się być dowodem przemawiającym dobitnie przeciw interpretacjom, cofającym globalizację o dziesiątki lub setki lat wstecz.

<sup>8</sup> Wraz z poprzednio wymienionym czynnikiem ta okoliczność jest również zmianą jakościową w porównaniu z przeszłością.

<sup>9</sup> Ogromnie wszechstronnie i dobitnie współczesną rolę korporacji ponadnarodowych analizuje J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, New York 2002 oraz J. Stiglitz, *The Roaring Nineties. A New History of the World's Most Prosperous Decade*, New York-London 2003.

wobec ich ekspansji bezsilne — ich popyt na inwestycje zagraniczne spycha na bok usiłowania budowy własnej strategii narodowej. Oczywiście, inwestycje te mogą być błogosławieństwem pod wieloma znanymi względami, ale wszechstronny rozwój gospodarek narodowych, w których te inwestycje są lokowane, nie jest motywem tych lokat.

Inaczej rzecz się ma w obrębie Unii Europejskiej, gdzie przecież trwa wewnętrzny przepływ kapitałów na cele inwestycji bezpośrednich oraz napływają kapitały inwestycyjne spoza Unii. Jakkolwiek Unia nie jest jeszcze państwem federacyjnym, już się wykształciły w niej i są stosowane zasady, które można określić mianem „wspólnotowej suwerenności ekonomicznej i politycznej”. Jeśli stosowanie tej zasady będzie pilnie strzeżone, przepływy kapitałów i ich lokaty mogą być obserwowane lub niekiedy nawet sterowane (normy, bodźce, kontrola antymonopolowa). Unia jest dostatecznie silna, aby nie dopuścić do erozji własnej strategii przez korporacje. Można to uznać za rygor przetrwania Unii jako wspólnoty interesów narodowych krajów członkowskich, jak też ostania się jako wielka, a — być może — nawet największa potęga gospodarcza świata. W tym świetle wszelkie indykatywne poczynania planistyczne Unii (niezależnie od tego, czy oficjalnie takie deklaracje są głoszone) nabierają wymiaru instytucjonalnej egzystencji.

\*

Dziejowa ewolucja gospodarki światowej, międzynarodowego podziału pracy z jego ciągle zmiennym kręgosłupem postępu technologicznego, z dążeniem do instytucjonalizacji tendencji integracyjnych na skalę kontynentalną czy subkontynentalną, zrodziła potrzebę sięgania po narzędzia planistyczne. Negatywne doświadczenia planowania państwowego centralistyczno-dyrektywnego oraz dostrzeżone ograniczenia i niedostatki planowania indykatywnego, coraz lepiej dostrzegane zalety oraz ułomności rynku, wywołały poszukiwania coraz lepszych i skuteczniejszych metod planowej regulacji i sterowania procesami gospodarczo-społecznymi. Zrozumienie roli inwestycji bezpośrednich dostrzeganych z perspektywy makroekonomicznej, a nawet megaekonomicznej (wielkie przedsięwzięcia inwestycyjne na skalę międzynarodową realizowane w różnych układach konsorcjonalnych) nie tylko zrodziło podejścia strategiczne zorientowane na odległe horyzonty czasu, ale także — właśnie dzięki temu inwestowaniu — wywołało zorganizowane kształtowanie przyszłości w każdym z jej wymiarów. Można to uznać za materialną przesłankę ponownego, znacznie zmodyfikowanego zwrotu ku metodom planowego kształtowania tej przyszłości. Wyzwania pokonywania bariery ekologicznej, co stworzyło także nowy nurt inwestycji bezpośrednich, stały się czynnikiem zwrot ten w znacznym stopniu determinującym.

**A b s t r a c t** **Planning—Twilight or Renaissance (in Connection with the Integration Processes)**

**A**

Neither twilight nor renaissance: the author argues, that the failure of the central—directive command planning of the Soviet type cannot overshadow the benefits or sometimes even necessity of development planning. Survival and/or continuity of planning experience, while getting rid of counterposition “planning versus market “, is becoming particularly valid vis a vis contemporary challenges which national and international communities are facing nowadays. The author is referring to such questions as the distant time—horizons in a lot of activities, both micro—and macroeconomic, as well as those having global dimensions; to the badly needed planning in the R&D sphere; to the corporate planning; to the activities in the natural environment conservation and preservation etc. In many cases the analysis is illustrated by the problems and practises of the European Union.