Tadeusz JUJA

ZAKRES, TREŚĆ I RAMOWA KONSTRUKCJA WEWNĘTRZNA PLANÓW TERYTORIALNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH

1. PODSTAWOWE JEDNOSTKI TERYTORIALNE W PODZIALE ADMINISTRACYJNYM PAŃSTWA

Od połowy 1975 r. obowiązuje w Polsce dwustopniowy podział terytorialny kraju. Jednostkami podziału terytorialnego stopnia podstawowego są gminy, miasta oraz dzielnice miast, przy czym te ostatnie mogą być tworzone w miastach powyżej 300 tys. mieszkańców. Z powyższego wynika, że w przypadku miast podzielonych na dzielnice nie posiadających statusu województw miejskich[1] zarówno te miasta, jak i dzielnice należy traktować jako podstawowe jednostki terytorialne. Jednostkami podziału terytorialnego drugiego stopnia są województwa. Z określenia, że gmina, miasto lub dzielnica są jednostkami podziału terytorialnego stopnia podstawowego bynajmniej nie wynika, iż jest to najważniejszy szczebel podziału terytorialnego państwa. Określenie „jednostka podziału terytorialnego stopnia podstawowego" należałoby raczej rozumieć jako najniższa jednostka podziału terytorialnego państwa, jednostka elementarna, w której istnieje terenowy organ władzy i administracji państwowej.

Wprowadzenie dwustopniowego na miejsce tradycyjnego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oznaczało likwidację powiatów jako szczebla władzy i administracji terenowej oraz połączone było z nowym podziałem terytorialnym państwa na województwa. W ten sposób zamknięty został cykl reform organów terenowych zapoczątkowany powołaniem z dniem 1 stycznia 1973 r. gmin w liczbie 2366 w miejsce poprzednio istniejących 4313 gromad i 53 osiedli. W ich wyniku z jednej strony znacznie (bo prawie dwukrotnie) został wzmocniony potencjał społeczno-gospodarczy najmniejszych wiejskich jednostek podziału terytorialnego państwa, a z drugiej

---

[1] Takimi miastami aktualnie są miasta: Poznań i Wrocław. Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale nie będą dotyczyły planowania w tego typu miastach i ich dzielnicach.

strony przeciętnie ponad dwukrotnie został osłabiony ten potencjał w przypadku województw.

Przeprowadzona w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych reforma organów władzy i administracji terenowej oraz podziału terytorialnego państwa nie była i nie jest jednoznacznie oceniana pozytywnie. Jednoznacznie pozytywnie można jedynie ocenić zastąpienie małych gromad większymi gminami, chociaż proces likwidacji tych pierwszych niekiedy wiązał się z konfliktami lokalnymi. Natomiast na temat likwidacji powiatów i nowego podziału terytorialnego państwa wypowiadane są już bardziej zróżnicowane opinie. Zasada dwustopniowego podziału terytorialnego państwa została przyjęta również w ustawie z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[2]. Podział terytorium państwa na województwa nie został w niej zmieniony. Jedynie trzema rozporządzeniami ministerialnymi w latach 1981-1983 zmieniono podział województw na jednostki podstawowe, zwiększając liczbę gmin o 50. Większość z nich stanowiły gminy zlikwidowane w latach 1975-1980.

Jak wynika z danych zawartych w tabelach 1 i 2, pod koniec 1983 r. było w Polsce 806 miast, z tego 3 miasta miały status województw miejskich oraz 2110 gmin, w tym 546 gminy były zintegrowane pod względem administracyjnym z odpowiednimi miastami, a więc posiadały wspólnie z miastami rady i urzędy.

Tabela 1. Miasta według liczby mieszkańców w dniu 31.12.1983 r.

Grupy miast wg liczby mieszkańców	Liczba miast	%
Poniżej 5000	256	31,8
5000 - 9999	189	23,4
10000 - 19999	164	20,4
20000 - 49999	117	14,5
50000 - 99999	42	5,2
100000 - 199000	21	2,6
200000 i więcej	17	2,1
Ogółem	806	100,0

Źródło: Rocznik statystyczny 1984 GUS Warszawa 1984, s. 40

[2] Dz.U. 1988 nr 26 poz. 183.

Tabela 2. Gminy według liczby mieszkańców w dniu 31.12.1983 r.

Grupa gmin wg liczby mieszkańców	Liczba gmin	%
Poniżej 2000	12	0,6
2000 - 4999	570	27,0
5000 - 6999	653	31,0
7000 - 9999	543	25,7
10000 i więcej	332	15,7
Ogółem	2110	100,0

Źródło: Rocznik statystyczny 1984 GUS Warszawa 1984, s. 40

Zarówno miasta, jak i gminy są znacznie zróżnicowane pod względem liczby zamieszkujących je mieszkańców, zajmowanego obszaru, potencjału gospodarczego, pełnionych funkcji w społecznym podziale pracy itd. Prawie 32% ogółu miast stanowią miasta drobne poniżej 5 tys. mieszkańców, a prawie 44% - miasta małe od 5 do 20 tys. mieszkańców. Miasta średnie od 20 do 100 tys. mieszkańców stanowią jedynie niecałe 20% ogółu miast, natomiast miasta duże (100-200 tys.) i wielkie (powyżej 200 tys.) - odpowiednio 2,6% i 2,1%. Miasta drobne, małe i mniejsze miasta średnie stanowią na ogół siedziby zintegrowanych rad narodowych i urzędów miasta i gminy.

Również gminy znacznie różnią się liczbą zamieszkujących je mieszkańców, co obrazuje tabela 2. Prawie 28% gmin liczy mniej niż 5 tys. mieszkańców, a więc z ekonomicznego punktu widzenia wątpliwy jest sens ich istnienia. Ich potencjał gospodarczy jest bowiem na ogół mały i nie stwarzają one odpowiednich warunków dla zapewnienia zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkańców. Zastrzeżenie to nie jest słuszne jedynie w odniesieniu do tych małych gmin, które są zintegrowane z odpowiednimi miastami. Obserwowany w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych regres w procesie koncentracji gmin generalnie raczej może być negatywnie oceniany z ekonomicznego punktu widzenia. Regres ten oznacza bowiem nie tylko wzrost kosztów związanych z administracją terenową szczebla podstawowego, ale także może być przyczyną nieracjonalnego rozmieszczenia urządzeń infrastruktury społecznej i technicznej.

Podział terytorium państwa na jednostki podstawowe: gminy, miasta i dzielnice z zasady nie pokrywa się z podziałem przestrzeni społeczno-ekonomicznej na regiony. Współczesna przestrzeń społeczno-ekonomiczna przybiera najczęściej kształt węzłowo-pasmowy[3], przy czym węzłami są większe

[3] Zwraca na to uwagę S. L e s z c z y c k i w artykule Pojęcie czynnika przestrzeni i jego rola we współczesnej gospodarce. (W:) Elementy teorii planowania przestrzennego. Pod red. K.Secomskiego, Warszawa PWN 1972, s. 31-48.

skupiska ludności i produkcji przemysłowej oraz usług, a pasmami - układy infrastruktury technicznej. Układ węzłów ma charakter hierarchiczny. Największe z nich są aglomeracjami miejsko-przemysłowymi - mono- lub policentrycznymi - zajmującymi niekiedy znaczne obszary. Obok tych aglomeracji występują mniejsze ośrodki miejsko-przemysłowe, tworzące z poprzednimi pewien system sieci osiedleńczej. System ten ulega ustawicznym zmianom pod wpływem ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Ogniwa sieci osiedleńczej są wzajemnie ze sobą powiązane wymianą dóbr, ludzi i informacji i dlatego połączone są pasmami infrastruktury technicznej (transportowej, łączności, energetycznej). Układ węzłów i pasm infrastruktury tworzy szkielet przestrzeni społeczno-ekonomicznej, który wypełniają powierzchnie zajęte przez tzw. przestrzennochłonne dziedziny działalności gospodarczej, takie jak rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo, turystyka.

Przestrzeń społeczno-ekonomiczną można podzielić na mniej lub bardziej jednorodne części, zwane regionami ekonomicznymi. Podstawą tego podziału jest pewien zespół cech odnoszących się do życia społeczno-gospodarczego, przy czym dobór tych cech jest uzależniony od celów regionalizacji. Można wyróżnić dwa typy regionów: regiony węzłowe i regiony powierzchniowe. Pierwsze wyznaczane są według związków, jakie zachodzą między obszarem centralnym, którym na ogół jest miasto, a obszarem peryferyjnym funkcjonalnie z nim związanym. Natomiast koncepcję regionów powierzchniowych wykorzystuje się najczęściej do regionalizacji wspomnianych wyżej przestrzennochłonnych dziedzin działalności gospodarczej. Regiony te odznaczają się jednorodnością przypominającą krainy naturalne i mogą być częścią regionów węzłowych.

Oba rodzaje regionów mogą być uporządkowane hierarchicznie; przykładowo można wyróżnić makroregiony, regiony, subregiony i mikroregiony. W związku z tym, im mniej jest szczebli w podziale terytorialnym państwa, tym trudniej jest zapewnić zgodność między podziałem administracyjnym kraju a faktycznie ukształtowaną hierarchią regionów ekonomicznych.

Z przedstawionych dwu typów regionów w planowaniu należałoby wykorzystywać przede wszystkim regiony węzłowe. Obszar objęty planem może być w tym przypadku ujęty kompleksowo poprzez wyeksponowanie powiązań funkcjonalnych. Ma to istotne znaczenie, gdyż żadna działalność społeczno-gospodarcza nie przebiega w izolacji, lecz - przeciwnie - wywiera wpływ na inne rodzaje działalności w danym regionie, a także - z racji otwartości regionów - w innych regionach.

W skład poszczególnych regionów ekonomicznych na ogół wchodzą różnorodne jednostki podziału terytorialnego państwa stopnia podstawowego. Poszczególne miasta są ogniskami regionów węzłowych, przy czym zasięg tych regionów - wyznaczony wielkością obszaru powiązanego funkcjonalnie z tymi miastami - jest z reguły tym większy, im większe jest miasto. Zatem granice regionów węzłowych z zasady wykraczają znacznie poza granice administracyjne miast. Z kolei typowe gminy są obszarem mniej lub bardziej peryferyjnym różnorodnych regionów węzłowych. Są one powiązane

z miastami tworzącymi ośrodki centralne dojazdami do pracy, do szkół, po zakupy, dla zaspokojenia usług wyspecjalizowanych itd., stanowiąc jednocześnie dla nich obszar żywicielski lub wypoczynkowy. Podstawową jednostką terytorialną, najbliższą regionowi ekonomicznemu - a konkretnie mikroregionowi - jest, jak się wydaje, zintegrowane miasto i gmina. Integrację tę uzasadniają określone związki i współzależności zachodzące między małym miastem a gminą stanowiącą jego zaplecze.

Sformułowanie poprawnych planów dla podstawowych jednostek terytorialnych nie będzie możliwe bez uwzględnienia miejsca tych jednostek w systemie faktycznie istniejących i projektowanych regionów ekonomicznych. Jednostki te powinny być traktowane jako terytorialne zespoły miejsc zamieszkania, miejsc pracy i miejsc zaspokajania potrzeb socjalno-bytowych z odpowiednim do rangi i skali danej jednostki zespołem działalności usługowej[4]. Zatem zespół działalności usługowej powinien być wzbogacony wraz ze wzrostem rangi i skali poszczególnych jednostek podstawowych.

2. RODZAJE PLANÓW FORMUŁOWANYCH DLA PODSTAWOWYCH JEDNOSTEK TERYTORIALNYCH

Wdrażana, począwszy od 1982 roku, reforma gospodarcza nie mogła pominąć jednego z najistotniejszych składników systemu kierowania gospodarką narodową, jakim jest system planowania. W podstawowym akcie ustawodawczym dotyczącym tego systemu - ustawie z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym - podkreślono planowy charakter polskiej gospodarki. Ustawa zakłada, że funkcjonowanie i rozwój gospodarki będą regulowane przez system planów społeczno-gospodarczych z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego[5]. Tak więc podstawowym regulatorem życia społeczno-gospodarczego ma być system planowania, a mechanizm rynkowy ma pełnić jedynie funkcję wspomagającą.

Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym i wydane w następnych latach takie akty ustawodawcze jak ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego[6], ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym[7] i ustawa z dnia 3 grudnia 1984 r. - prawo budżetowe[8], zawierają nowe unormowania

---

[4] Zwraca na to uwagę L. W o j t a s i e w i c z w opracowaniu: Kompleksowe planowanie rzeczowo-finansowe rad narodowych. (W:) Finanse terenowe. Praca zbiorowa pod red. J.Wierzbickiego, w druku.

[5] Por. art. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz.U. 1987 nr 4 poz. 26.

[6] Dz.U. 1988 nr 26 poz. 183.

[7] Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185; zmiany: Dz.U. 1986 nr 47 poz. 226, Dz.U. 1987 nr 33 poz. 180, Dz.U. 1988 nr 24 poz. 166.

[8] Dz.U. 1984 nr 56 poz. 283; zmiany: Dz.U. 1985 nr 59 poz. 296, Dz.U. 1986 nr 42 poz. 202, Dz.U. 1987 nr 33 poz. 181, Dz.U. 1988 nr 19 poz. 131.

prawne planowania w podstawowych jednostkach terytorialnych. Ich wprowadzenie było konieczne nie tylko dla zapewnienia spójności elementów składowych nowo wdrażanego systemu kierowania, ale również dla eliminacji negatywnych zjawisk w gospodarce terenowej i zagospodarowaniu przestrzennym jednostek szczebla podstawowego, które stały się szczególnie widoczne w latach kryzysu społeczno-gospodarczego. Oczywiście samo wydanie aktów ustawodawczych nie oznacza, iż automatycznie zostanie stworzony nowy system planowania w podstawowych jednostkach terytorialnych. Żeby tak się faktycznie stało, należy wdrożyć te akty do praktyki planowania, na co trzeba poświęcić mniej lub więcej czasu. Proces przebudowy planowania w podstawowych jednostkach terytorialnych - jak należy sądzić - jeszcze nie został w pełni ukończony. W tym miejscu ograniczymy się do ogólnej charakterystyki planów, jakie powinny być formułowane na szczeblu podstawowym.

W skład planów podstawowych jednostek terytorialnych wchodzą dwie grupy planów, a mianowicie plany rzeczowe i plany finansowe. W pierwszych zawarty jest opis pożądanych i w świetle posiadanej informacji możliwych do urzeczywistnienia podstawowych charakterystyk docelowego stanu gospodarki między rokiem wyjściowym a docelowym, jej zagospodarowania przestrzennego, a także funkcjonowania tej gospodarki oraz działań własnych rady narodowej i terenowych organów administracji państwowej jako organów wykonawczych i zarządzających danej rady narodowej. Natomiast plany finansowe obrazują projektowane dla danego okresu przyszłego, na ogół rocznego, dochody i wydatki rady narodowej stopnia podstawowego.

Z kolei w grupie planów rzeczowych można wyróżnić następujące rodzaje planów:

a) programy specjalne,

b) plany zagospodarowania przestrzennego,

c) plany terytorialne.

W kierowaniu rozwojem społeczno-gospodarczym jednostek podstawowych znaczenie podstawowe spełniają plany terytorialne i plany zagospodarowania przestrzennego, natomiast programy specjalne mają znaczenie drugorzędne.

Programy specjalne mogą, lecz nie muszą, być opracowywane w poszczególnych jednostkach podstawowych, a więc nie mają charakteru obligatoryjnego[9]. Jak podkreśla L.Wojtasiewicz[10] dotyczą one niektórych zagadnień i są bardziej nastawione na zarysowanie zadań niż na określenie sposobów i środków ich realizacji. Zawarte w nich ustalenia planowe mają na ogół formę nieskwantyfikowaną i nie zawsze podany jest czas ich realizacji.

---

[9] Zob. art. 32 ust. 2 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

[10] Por. L. W o j t a s i e w i c z, Plany rzeczowe i finansowe organów terenowych szczebla podstawowego. (W:) Planowanie i finansowanie działalności organów terenowych. Pod red. J.Wierzbickiego AE w Poznaniu, 1983, s. 78.

W literaturze wyrażana jest opinia, że programy specjalne „... mogą mieć istotne znaczenie w planowaniu rzeczowym jednostek szczebla podstawowego, jeżeli dotyczą newralgicznych dziedzin rozwoju gospodarki tych jednostek i jeżeli są traktowane jako narzędzie ukierunkowujące działania bieżące w owych szczególnie ważnych dziedzinach"[11]. Przykładowo można tu wymienić takie programy, jak program rozwoju rolnictwa, budownictwa mieszkaniowego, ochrony środowiska naturalnego, wykorzystania zasobów lokalnych itd. Formułowanie programów specjalnych może być celowe szczególnie w tych przypadkach, gdy stosowane dotychczas przez organy terenowe szczebla podstawowego narzędzia kierowania nie zapewniły rozwiązania w wymaganym czasie istotnych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki szczebla podstawowego.

Programy specjalne powinny być skoordynowane z pozostałymi dwoma rodzajami planów rzeczowych, a więc z planami zagospodarowania przestrzennego oraz planami terytorialnymi. W zasadzie powinny one mieć bardziej ogólny charakter niż wyżej wymienione plany oraz powinny być formułowane na długi okres, przy czym okres ten nie musi pokrywać się z okresem, na który sporządza się plany perspektywiczne lub wieloletnie. Programy specjalne - jak się wydaje - powinny pełnić przede wszystkim funkcję informacyjną w stosunku do planów terytorialnych: ustalenia w nich zawarte - chociaż nie mają wiążącego charakteru - powinny być brane pod uwagę przy sporządzaniu zarówno pięcioletnich jak i rocznych planów terytorialnych. Dzięki temu decyzje planowe zawarte w planach terytorialnych będą miały charakter prospektywny, tzn. będą ukierunkowane na rozwiązanie najważniejszych długofalowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej szczebla podstawowego.

Drugi rodzaj planów rzeczowych - plany zagospodarowania przestrzennego - sporządza się dla obszaru miasta, gminy, miasta i gminy, ich części lub zespołów tych jednostek podziału terytorialnego. W ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym plany zagospodarowania przestrzennego dla jednostek podstawowych określone są mianem planów miejscowych[12].

Ustawa jako regułę przyjęła, iż plany zagospodarowania przestrzennego - krajowy, regionalne i miejscowe - powinny być sporządzane jako plany długookresowe z wyodrębnieniem w nich zadań na okres perspektywiczny. Wyjątkiem od tej reguły są plany miejscowe, które mogą być również sporządzane na okres perspektywiczny z wyodrębnieniem zadań na okres najbliższego pięcioletniego planu społeczno-gospodarczego. Okres perspektywiczny jest przy tym rozumiany jako okres dziesięcioletni i dłuższy. Należy przy tym przyjąć, że typowym okresem perspektywicznym będzie okres dziesięcioletni.

---

[11] Tamże, s. 78.

[12] Kwestiom planowania miejscowego poświęcony jest cały rozdział 5. wspomnianej ustawy.

Plany miejscowe mogą być sporządzane jako plany ogólne i szczegółowe. Pierwsze z nich określają przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania jednostek podstawowych lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek. W szczególności ustala się w nich warunki i sposoby zagospodarowania i wykorzystania gruntów, ochrony zdrowia, środowiska,dóbr kultury i wartości krajobrazowych, kształtowania infrastruktury technicznej i społecznej oraz ogólnie określa się w nich rozwiązania architektoniczne i budowlane. W planach tych z jednej strony powinny być uwzględnione ustalenia planów nadrzędnych: krajowego i regionalnego, a z drugiej powinny być sprecyzowane wnioski do tych planów.

Miejscowe plany ogólne powinny określać obszary, dla których sporządza się miejscowe plany szczegółowe. Są one zatem sporządzane dla wybranych części terytorium jednostek podstawowych, a konkretnie dla części miast i wybranych wsi. Jeżeli miejscowy plan ogólny nie określa obszarów, dla których opracowuje się plany szczegółowe, plany te sporządza się w razie potrzeby. Miejscowe plany szczegółowe określają między innymi przeznaczenia gruntów, wyznaczają linie rozgraniczające te grunty, ustalają zasady uzbrojenia terenu oraz kształtowania zabudowy.

Ostatni rodzaj planów rzeczowych sporządzanych na szczeblu podstawowym stanowią plany terytorialne. Plany te są planami społeczno-gospodarczego rozwoju miast lub gmin, określającymi dla nich cele, kierunki i zadania rozwoju społeczno-gospodarczego, a w szczególności zaspokajania potrzeb ludności. Plany terytorialne obligatoryjnie powinny być sporządzane na szczeblu podstawowym na okres pięcioletni i roczny. W odniesieniu do miast fakultatywnie mogą być również formułowane dziesięcioletnie plany perspektywiczne. Z wymienionych planów terytorialnych najistotniejszą rolę w kierowaniu rozwojem społeczno-gospodarczym miasta lub gminy powinien odgrywać plan pięcioletni. Plan roczny powinien mieć charakter wykonawczy w stosunku do planu pięcioletniego. Plany pięcioletnie nie są planami kroczącymi. Stąd też w przypadku istotnego odbiegania rzeczywistych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych od uwarunkowań przewidywanych w momencie sporządzania tych planów konieczna może być zmiana przynajmniej niektórych ich ustaleń. Konieczne zmiany w uchwalonych planach wymagają odrębnej uchwały[13].

Plany terytorialne stopnia podstawowego, a szczególnie plany pięcioletnie powinny być skoordynowane z odpowiednimi planami miejscowymi.Pięcioletnie plany terytorialne miast lub gmin konkretnie stwarzają podstawę do realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pełnią w stosunku do tych planów funkcję wykonawczą. Integralną częścią pięcioletnich planów terytorialnych stopnia podstawowego powinny

[13] Zob. art. 36 ust. 1 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

być ustalenia dotyczące gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska[14]. Przy ich formułowaniu powinny być uwzględniane bardziej ogólne i długofalowe ustalenia w tym zakresie planów miejscowych ogólnych i szczegółowych.

Druga grupa planów formułowanych w jednostkach podstawowych - jak zaznaczono wyżej - obejmuje różnorodne plany finansowe. Plany te - biorąc pod uwagę długość okresu planowego - możemy podzielić na plany wieloletnie i roczne.

Grupa wieloletnich planów finansowych na szczeblu podstawowym obejmuje tylko jeden rodzaj planów, a mianowicie - pięcioletnie plany finansowania zadań. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego zakłada dla szczebla podstawowego i szczebla wojewódzkiego, iż „podstawą kompleksowego planowania terytorialnego jest pięcioletni plan społeczno-gospodarczy powiązany z pięcioletnim planem finansowania zadań, uwzględniający ogólne kierunki rozwoju wyznaczone w planach perspektywicznych"[15]. Pięcioletnie plany finansowania zadań zadań szczebla podstawowego są elementem składowym nowo wdrażanego systemu wieloletniego planowania budżetowego[16]. Powinny być one powiązane z analogicznymi planami szczebla wojewódzkiego za pomocą dochodów zasilających. Dochodami zasilającymi są przy tym uchwalane przez wojewódzkie rady narodowe dotacje ogólne dla budżetów rad narodowych stopnia podstawowego oraz udziały tych budżetów w dochodach budżetów wojewódzkich, a także udziały budżetu wojewódzkiego w dochodach budżetu rad narodowych stopnia podstawowego. Rady narodowe stopnia podstawowego uchwalają pięcioletnie plany finansowania zadań, w granicach dochodów własnych oraz wyżej wymienionych dochodów zasilających, które dla poszczególnych lat mają w zasadzie charakter wiążący. Mogą być bowiem korygowane - przy opracowywaniu projektów budżetów terenowych - jedynie w przypadku zmiany narodowego planu społeczno-gospodarczego, zmian organizacyjnych, zmian w systemie finansowym i zasadach opodatkowania, a także zmian takich parametrów jak ceny urzędowe, taryfy, opłaty, kursy walut, wynagrodzenia[17].

Należy sądzić, że wprowadzenie wieloletniego planowania finansowego na szczeblu podstawowym będzie miało istotny wpływ na zwiększenie realności pięcioletnich planów terytorialnych - gminnych i miejskich. Wyznaczone w nich do realizacji zadania planowe będą bowiem uwzględniały możliwości finansowe rad narodowych stopnia podstawowego, zdeterminowane przewidywanymi dochodami własnymi oraz wyznaczonymi przez szczebel woje-

---

[14] Por. art. 33 ust. 2 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

[15] Zob. art. 33 ust. 1 wspomnianej ustawy.

[16] Postulat wprowadzenia wieloletniego planowania budżetowego wysuwany jest od dawna tak w państwach socjalistycznych, jak i państwach kapitalistycznych. Zob. np. J. K a l e t a, Planowanie budżetowe. Warszawa PWE 1982, s. 60-66.

[17] Por. art. 30 ust. 2 cytowanej ustawy - prawo budżetowe.

wódzki dochodami zasilającymi. Można sądzić, iż pięcioletnie plany finansowania zadań stworzą podstawy do bardziej racjonalnego rocznego planowania finansowego na szczeblu gminy lub miasta, dzięki czemu polityka finansowa organów terenowych tego szczebla może być stabilna i konsekwentna.

Tradycyjnym okresem, dla którego sporządza się plany finansowe na szczeblu podstawowym, jest rok. Tego typu planowanie jest realizowane w trzech formach, którymi są: budżety terenowe, plany finansowe funduszów celowych oraz plany finansowe zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i jednostek budżetowych w zakresie działalności finansowej w formie środków specjalnych. Z form tych znaczenie podstawowe w finansowaniu zadań realizowanych przez rady narodowe stopnia podstawowego spełniają budżety terenowe, natomiast pozostałe formy pełnią funkcję uzupełniającą.

Podstawą gospodarki finansowej rad narodowych stopnia podstawowego są budżety gmin i miast, które są przez nie uchwalane na okres roku kalendarzowego. Wspomniane rady narodowe korzystają z samodzielności finansowej, jednakowoż samodzielność ta nie jest absolutna, lecz jest ograniczona. Nie są one bowiem osobnymi podmiotami własności, stąd ich finanse są elementem składowym finansów państwa. Z tego względu samodzielność finansowa rad narodowych jest ograniczona nie tylko dochodami, ale także przepisami ustaw[18].

Dochodami rad narodowych stopnia podstawowego są dochody własne oraz dotacje celowe i ogólne. Jak wspomniano, dotacje ogólne dla rad narodowych stopnia podstawowego ustalane są dla poszczególnych lat okresu pięcioletniego w zatwierdzanym przez wojewódzką radę narodową planie finansowania zadań. Dotacje te mogą być również przyznawane z budżetu centralnego. Podobnie dla poszczególnych lat okresu pięcioletniego wyznaczane są przez wojewódzką radę narodową udziały rad narodowych stopnia podstawowego w dochodach własnych budżetu wojewódzkiego. Z kolei dotacje celowe przyznawane są radom narodowym stopnia podstawowego na finansowanie ściśle określonych zadań społeczno-gospodarczych i mogą być wykorzystane tylko na te cele.

Ustawa - prawo budżetowe konkretyzując ustalenia ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego znacznie rozszerzyło dochody własne rad narodowych stopnia podstawowego. Dochody te w ten sposób stały się podstawowym źródłem dochodów budżetów terenowych: gminnych i miejskich. Dochodami tymi są w szczególności dochody z następujących tytułów[19]:

a) podatku od nieruchomości należnego od jednostek gospodarki uspołecznionej,

b) części podatku rolnego,

---

[18] Zob. art. 41 ust. 6 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

[19] Por. art. 20 ust. 1 cytowanej ustawy - prawo budżetowe.

c) podatku obrotowego i dochodowego od krajowych osób fizycznych i prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej,

d) podatków: od wynagrodzeń, wyrównawczego, od spadków i darowizn oraz podatków i opłat pobieranych na podstawie przepisów o niektórych podatkach i opłatach terenowych,

e) podatków (z wyjątkiem podatku od płac) oraz wpłat przedsiębiorstw terenowych stopnia podstawowego,

f) podatku dochodowego od banków spółdzielczych,

g) podatku scalonego od jednostek organizacyjnych zrzeszonych w Krajowym Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz od związków i zrzeszeń branżowych hodowców i producentów rolnych,

h) podatków od innych organizacji społecznych, z wyjątkiem podatku od płac,

i) opłaty skarbowej,

j) opłat: melioracyjnej, elektryfikacyjnej i za budowę urządzeń wodnych oraz wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi,

k) pozostałych opłat pobieranych przez urzędy i jednostki organizacyjne podporządkowane radom narodowym stopnia podstawowego,

l) podatku scalonego i innych wpłat pobieranych od spółek wodnych i ich związków, z wyjątkiem podatku od płac,

m) wpłaty podporządkowanych radom narodowym stopnia podstawowego zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz jednostek budżetowych w zakresie działalności finansowej w formie środków specjalnych,

n) wpływów grzywien i kar orzeczonych przez terenowe organy stopnia podstawowego,

o) wpływów ze spłaty zaległości zniesionych podatków oraz należności z nimi zrównanych, jeżeli stanowiły dochody budżetów terenowych przed ich zniesieniem.

Do dochodów własnych rad narodowych stopnia podstawowego zalicza się również wpływy od jednostek organizacyjnych gospodarki uspołecznionej z tytułu udziału w inwestycjach wspólnych albo towarzyszących w zakresie infrastruktury technicznej lub społecznej, a także podatki oraz inne wpłaty jednostek spółdzielczych, z wyjątkiem spółdzielni rozliczających się z tego tytułu z budżetem centralnym[20].

Można sądzić, iż „wydajność" poszczególnych źródeł dochodów własnych rad narodowych stopnia podstawowego będzie znacznie zróżnicowana w poszczególnych podstawowych jednostkach terytorialnych. Prawdopodobnie największe znaczenie będą miały w większości przypadków trzy pierwsze pozycje wyżej wymienionych dochodów własnych. W związku z tym nie w każdej gminie lub mieście dochody własne będą wystarczające dla sfinansowania niezbędnych wydatków budżetu terenowego. W praktyce w najkorzystniejszej sytuacji mogą znaleźć się miasteczka i gmina położone w pobliżu wielkich miast, w których można zauważyć tendencję do koncentracji różnego rodza-

[20] Zob. art. 44 ust. 3 pkt. 2 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz art. 20 ust. 1 pkt 1a ustawy prawo budżetowe.

ju jednostek gospodarki nieuspołecznionej. W tego typu podstawowych jednostkach terytorialnych dochody własne mogą znacznie przekraczać wydatki budżetu terenowego. Stąd też w tych przypadkach budżety wojewódzkie powinny mieć udział w dochodach rad narodowych stopnia podstawowego.

Budżety terenowe: gminne i miejskie określają dla najbliższego roku nie tylko planowane dochody, ale również planowane wydatki z podziałem na działy i rozdziały. W budżetach tych planowane wydatki nie mogą być większe od planowanych dochodów łącznie z dochodami zasilającymi. Ustawa - prawo budżetowe dokładniej nie precyzuje, jakiego rodzaju wydatki powinny być finansowane z budżetów terenowych rad narodowych stopnia podstawowego i stopnia wojewódzkiego. Zadawala się jedynie ogólnym stwierdzeniem, że budżety terenowe obejmują wydatki zapewniające realizację zadań, jakie powinny realizować rady narodowe stopnia podstawowego i wojewódzkiego[21]. Może to być czynnikiem utrudniającym przywrócenie właściwej rangi budżetom terenowym - gminnym i miejskim. Tradycyjne wydatki budżetowe w podstawowych jednostkach terytorialnych - niezależnie od specyfiki tych jednostek - koncentrują się głównie na działalności bieżącej i jedynie w minimalnym zakresie odnoszą się do działalności inwestycyjnej w gospodarce terenowej, która jest finansowana głównie z budżetu wojewódzkiego i innych źródeł, w tym nawet z budżetu centralnego. Rozwiązanie to znajduje uzasadnienie w deficycie środków inwestycyjnych oraz dużej presji inwestycyjnej rad narodowych stopnia podstawowego, ich organów oraz społeczności lokalnych. Jego konsekwencją są jednakowoż trudności w samodzielnym formułowaniu w pięcioletnich planach terytorialnych realistycznych wizji rozwoju społeczno-gospodarczego gmin i miast.

Istotna część zadań realizowanych przez gminne i miejskie rady narodowe jest finansowana z funduszów celowych. Fundusze te powstają albo w wyniku wyłączenia z budżetu terenowego pewnych źródeł dochodów i finansowaniu z nich określonych zadań społeczno-gospodarczych, albo w wyniku stworzenia odrębnych źródeł dochodów, służących wyłącznie finansowaniu określonych programów lub zadań. Fundusze te - ze względu na charakter dochodów i przeznaczenie wydatków - są zbliżone do budżetów, stanowiąc swoistego rodzaju „małe" budżety, co daje podstawę do określenia ich mianem funduszów parabudżetowych.

W podstawowych jednostkach terytorialnych mogą być tworzone dwojakiego rodzaju fundusze celowe:

a) fundusz gminny i fundusz miejski[22],

b) inne fundusze celowe dla sfinansowania programów i zadań o charakterze szczególnym[23].

---

[21] Por. art. 25 ust. 3 cytowanej ustawy - prawo budżetowe.

[22] Zob. ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o funduszu gminnym i funduszu miejskim, Dz.U. 1984 nr 52 poz. 269.

[23] Por. art. 48 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego oraz art. 15 cytowanej ustawy - prawo budżetowe.

Pierwsze mają charakter obligatoryjny, drugie mogą (lecz nie muszą) być tworzone przez rady narodowe stopnia podstawowego na przykład w celu sfinansowania wspomnianych wyżej programów specjalnych. Uchwała rady narodowej, ustanawiająca tego typu fundusze celowe, powinna określać źródła przychodów i ich przeznaczenie.

Fundusze: gminny i miejski są tworzone odpowiednio w gminach i miastach z tym, że w przypadku miast i gmin posiadających wspólną radę narodową tworzony jest jeden fundusz gminny. W ujęciu przedmiotowym dochodami funduszu gminnego lub miejskiego są[24]:

a) udział we wpływach z podatku rolnego w wysokości 40% wpływów przed odliczeniem ulg inwestycyjnych oraz ulg z tytułu położenia gruntów na terenach podgórskich i górskich,

b) obligatoryjne świadczenia pieniężne pobierane na rzecz funduszu od jednostek gospodarki uspołecznionej oraz od osób fizycznych i osób prawnych, nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej,

c) dotacje budżetowe przeznaczone na pomoc społeczną i dofinansowanie czynów społecznych,

d) wpływy z opłaty klimatycznej,

e) zyski osiągane z imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych organizowanych na cele funduszu gminnego lub miejskiego,

f) dobrowolne świadczenia pieniężne osób fizycznych lub prawnych.

Pierwsza z wymienionych pozycji dochodów funduszu gminnego lub miejskiego znajduje się w 40% w dyspozycji rady narodowej i 60% - organów samorządu mieszkańców wsi i miast, z których dany dochód pochodził.

Fundusze gminne lub miejskie przeznaczone są na następujące cele[25]:

1) inwestycje oraz rozwój lokalny infrastruktury społeczno-gospodarczej, a w szczególności na:

a) inwestycje służące rozwojowi rolnictwa i unowocześnianiu wiejskiego gospodarstwa domowego,

b) budowę, konserwację, utrzymanie, wyposażenie i remont: dróg gminnych i mostów, ulic, placów, urządzeń zbiorowego zaopatrzenia rolnictwa i ludności w wodę, strażnic pożarniczych i obiektów przeciwpożarowego zaopatrzenia wodnego oraz urządzeń oświatowych, kulturalnych, socjalnych i sportowych, a także na ochronę środowiska,

c) rozwój i wyposażenie w środki zakładów przemysłowych i usługowych, wykorzystujących lokalne surowce i służących potrzebom mieszkańców,

2) socjalne, a w szczególności na:

a) pomoc społeczną w postaci zasiłków dla osób kwalifikujących się do takich zasiłków,

b) zasiłki rodzinne dla dzieci rolników znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej,

---

[24] Zob. art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy o funduszu gminnym i funduszu miejskim.

[25] Zob. art. 5 ust. 1 cytowanej ustawy o funduszu gminnym i funduszu miejskim.

c) poprawę warunków socjalno-bytowych dzieci i młodzieży, ludzi starych, samotnych i niepełnosprawnych, a także rodzin wielodzietnych o niskich dochodach lub dotkniętych wypadkami losowymi,

d) stałe, okresowe lub doraźne dofinansowanie innych usług i świadczeń socjalnych dla rolników i członków ich rodzin,

3) dofinansowanie czynów społecznych podejmowanych przez miejscową ludność.

Plan dochodów i wydatków funduszu gminnego lub miejskiego - uwzględniający stosowne uchwały organów samorządu mieszkańców - jest uchwalany przez radę narodową stopnia podstawowego razem z budżetem.

Ostatnim rodzajem rocznych planów finansowych podstawowych jednostek terytorialnych - jak wspomniano - są plany finansowe tych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i jednostek budżetowych w zakresie działalności finansowej w formie środków specjalnych, które są bezpośrednio podporządkowane radom narodowym stopnia podstawowego[26]. Zakładami budżetowymi są przy tym państwowe jednostki organizacyjne, których przedmiot działalności uzasadnia uzależnienie ich wydatków od osiągniętych dochodów i które uzyskały uprawnienia do zużywania tych dochodów na finansowanie swej działalności. Na szczeblu gminy lub miasta mogą być nimi jednostki usługowe z dziedziny oświaty, usług socjalno-kulturalnych oraz gospodarki komunalnej i mieszkaniowej. Z kolei gospodarstwa pomocnicze są formą organizacyjnego i finansowego wyodrębnienia działalności ubocznej lub części podstawowej działalności jednostki budżetowej. Są one podporządkowane jednostkom budżetowym, do których należą, i działają na zasadzie pełnego rozrachunku gospodarczego lub na zasadach uproszczonych. W formie gospodarstw pomocniczych na terenie gminy lub miasta mogą być prowadzone przez jednostki budżetowe, podległe gminnej lub miejskiej radzie narodowej np. gospodarstwa rolne, leśne i ogrodnicze, a także administracja budynków mieszkalnych. Natomiast środki specjalne są formą jedynie finansowego wyodrębnienia działalności ubocznej lub części podstawowej działalności jednostki budżetowej, stosowaną w przypadku gdy uzasadnione i celowe jest dla tej działalności wiązanie wydatków z uzyskanymi dochodami. Przykładem środków specjalnych na rozpatrywanym szczeblu mogą być środki na poprawę warunków w szkołach, pochodzące z dobrowolnych wpłat lub środki za wynajem lokali, urządzeń i sprzętu sportowo-turystycznego, z przeznaczeniem ich na pokrycie kosztów bieżących związanych z użytkowaniem tych urządzeń.

Podporządkowane radom narodowym stopnia podstawowego zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze, a także jednostki budżetowe w zakresie działalności finansowej w formie środków specjalnych, rozliczają się z budżetem gminnym lub miejskim z tytułu nadwyżki środków finansowych i zysku oraz mogą z niego otrzymać również dotacje[27]. Naczelnicy gmin i naczel-

[26] Zob. A. K o m a r, Finanse gmin. Warszawa PWE 1977, rozdz. IV.

[27] Zob. art. 10 ust. 1 cytowanej ustawy - prawo budżetowe.

nicy lub prezydenci miast powinni przedłożyć radom narodowym stopnia podstawowego projekty planów finansowych zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych, łącznie z projektem budżetu i projektami planów finansowych funduszów celowych. Są one następnie opiniowane przez komisje rad narodowych i zatwierdzane w uchwałach budżetowych[28].

Omówione wyżej roczne plany finansowe powinny być skoordynowane z rocznymi planami terytorialnymi: gminnymi i miejskimi. W praktyce koordynację tę może utrudnić brak zgodności między zakresem przedmiotowym ustaleń planów terytorialnych szczebla podstawowego, a łącznym zakresem przedmiotowym finansowania, przyjętym we wszystkich planach finansowych stopnia podstawowego, tj. budżecie, planach funduszów celowych oraz planach zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i środków specjalnych. Zakres ten jest znacznie szerszy w przypadku planów terytorialnych. Istotna część zadań wyznaczonych do realizacji w tych planach nie znajduje odbicia finansowego we wspomnianych planach finansowych. Mogą być one realizowane na przykład przez przedsiębiorstwa terenowe podporządkowane organom stopnia podstawowego, które działają na zasadach pełnego rozrachunku gospodarczego, zgodnie z regułami samofinansowania. Poza tym zadania wyznaczone do realizacji w rocznych planach terytorialnych szczebla podstawowego mogą być finansowane w mniejszym lub większym zakresie ze źródeł znajdujących się poza dyspozycją rad narodowych stopnia podstawowego, np. z centralnych lub wojewódzkich funduszy celowych.

W następnych punktach niniejszego rozdziału przedmiotem bardziej szczegółowych analiz będą jedynie plany terytorialne szczebla podstawowego.

3. MODELOWA TREŚĆ PLANÓW I CZYNNIKI JĄ RÓŻNICUJĄCE

Zarówno ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym, jak i ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego zakładają samodzielność rad narodowych, w tym również rad stopnia podstawowego, w planowaniu. Jednakowoż samodzielność ta nie może mieć charakter absolutny, lecz powinna być zgodna z zasadami ustalonymi w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym i innych ustawach. W szczególności samodzielność tę ogranicza konieczność uwzględnienia w miejskich i gminnych planach terytorialnych ustaleń wojewódzkiego planu terytorialnego: pięcioletniego i rocznego w zakresie należącym do kompetencji wojewódzkiej rady narodowej. Z tego względu plany wojewódzkie powinny zawierać zdezagregowane według jednostek podstawowych założenia polityki i ustalenia rozwojowe.

---

[28] Zob. art. 43-48 cytowanej ustawy - prawo budżetowe.

Konsekwencją przyjętej w unormowaniach prawnych zasady ograniczonej autonomii rąd narodowych obu stopni w planowaniu jest swoboda w określaniu zakresu i treści planów terytorialnych. Swoboda ta jest wyraźnie zakładana w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym jedynie w odniesieniu do wojewódzkiego planu społeczno-gospodarczego, a więc planu pięcioletniego[29], jednakowoż należy ją domniemywać z zasady autonomii planowania również w przypadku wojewódzkiego planu rocznego oraz planów terytorialnych stopnia podstawowego. Swoboda rad narodowych stopnia podstawowego w określaniu zakresu i treści planów terytorialnych może być przeszkodą utrudniającą przepływ informacji planistycznych ze szczebla podstawowego do szczebla wojewódzkiego. Informacja ta nie może być przekazywana w dowolnej formie, lecz powinna być odpowiednio uporządkowana i w miarę możliwości ujednolicona w poszczególnych jednostkach podstawowych. Jest oną niezbędna szczeblowi wojewódzkiemu z tej racji, iż plany wojewódzkie powinny być formułowane z uwzględnieniem założeń planów jednostek podstawowych w zakresie przyznanych im kompetencji. Gospodarka terenowa szczebla wojewódzkiego jest bowiem silnie powiązana z gospodarką terenową szczebla podstawowego i w sumie gospodarki te powinny stanowić harmonijnie rozwijający się i sprawnie funkcjonujący kompleks. W związku z tym M.Opałło stwierdza, że „trzeba ... rozważyć problem, czy jest celowe i uzasadnione, aby 107 tys. radnych rad stopnia wojewódzkiego i stopnia podstawowego ustalało zakres planów terytorialnych?"[30]. Analizując ten problem, autorka ta wypowiada się za ustaleniem pewnych wzorców modelowych do wykorzystania przez planistów terenowych, które byłyby stosowane z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych jednostek podziału administracyjnego kraju. Tego typu wzorce są potrzebne również w odniesieniu do jednostek podstawowych, w których doświadczenia w zakresie planowania terytorialnego na ogół są bardzo skromne i których kadry nie zawsze są przygotowane do pełnej samodzielności w zakresie planowania. Wzorce te znacznie ułatwiłyby dialog i wymianę informacji w procesie planowania terytorialnego między szczeblem podstawowym i szczeblem wojewódzkim[31].

Zakres i treść gminnych i miejskich planów terytorialnych są zdeterminowane między innymi zadaniami i kompetencjami rad narodowych oraz ich

---

[29] Por. art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym.

[30] Por. M. O p a ł ł o, Uwarunkowania samodzielnego planowania terytorialnego. Studia i Materiały Instytutu Gospodarki Narodowej 1985, z. 16, s. 11. Zob. również M. O p a ł ł o, Wnioski do planowania rozwoju społeczno-gospodarczego w układach terytorialnych. „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1983 nr 7, s. 36 i M. O p a ł ł o, Granice samodzielności planowania terytorialnego. „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1983 nr 25, s. 7.

[31] Tego typu dialog i wymiana informacji jest postulowana przez B. W i n i a r s k i e g o i F. W i n i a r s k ą w artykule: Planowanie terytorialne w warunkach reformy gospodarczej. „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1983 nr 1, s. 20.

organów, ich podziałem między szczebel wojewódzki i szczebel podstawowy, relacjami, jakie istnieją między tymi szczeblami oraz realacjami występującymi pomiędzy radami narodowymi stopnia podstawowego i ich organami, a różnego rodzaju podmiotami gospodarczymi zlokalizowanymi na obszarze danej jednostki podstawowej. Powyższe czynniki determinują nie tylko zakres i treść planów gminnych i miejskich, ale przesądzają również o spełnianych przez nie funkcjach.

Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego bardzo szeroko określiła zadania i kompetencje rad narodowych przyjmując, iż do tych rad i ich organów należą wszystkie sprawy dotyczące rozwoju terenu, zaspokojenia potrzeb ludności, a także inne sprawy z zakresu władzy i administracji państwowej nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów. Przyjęto w niej przy tym zasadę, że wszystkie sprawy, które nie zostały ustawowo zastrzeżone dla wojewódzkich rad narodowych, należą do kompetencji rad narodowych stopnia podstawowego[32], przewidziano możliwość przekazywania przez wojewódzkie rady narodowe niektórych spraw należących do ich kompetencji radom narodowym stopnia podstawowego[33].

Zadania i kompetencje gminnych rad narodowych dotyczą w szczególności: rozwoju i unowocześnienia rolnictwa, organizowania i prowadzenia lokalnych form działalności gospodarczej w zakresie obsługi rolnictwa i ludności wiejskiej, działalności socjalno-kulturalnej, budownictwa wiejskiego, drobnej wytwórczości, przetwórstwa płodów rolnych, handlu, gastronomii i usług dla ludności (łącznie z problematyką sieci tych placówek), ochrony środowiska oraz opieki społecznej. Zadania i kompetencje miejskich rad narodowych są nieco odmienne. Nie dotyczą one bowiem problematyki rolnictwa (z wyjątkiem miast pełniących również funkcję rolniczą), a dodatkowo obejmują problematykę gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz organizowania i prowadzenia gospodarki terenami miejskimi. W gminach zurbanizowanych oraz jednostkach miejsko-gminnych do właściwości rad narodowych należą sprawy zastrzeżone zarówno do gminnych jak i miejskich rad narodowych.

Należy podkreślić, iż kompetencje rad narodowych stopnia podstawowego i ich organów odnoszą się nie tylko do jednostek gospodarczych sektora państwowego, ale również do jednostek gospodarczych sektora spółdzielczego i nieuspołecznionego, a także gospodarstw domowych. Natomiast zadania wyznaczone dla tych rad tylko częściowo są bezpośrednio realizowane przez same rady i ich organy, lecz największy udział w ich realizacji mają przedsiębiorstwa i inne jednostki sektora państwowego podporządkowane organom terenowym stopnia podstawowego.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie określenia rodzaju przedsiębiorstw państwowych, zakładów i innych jed-

---

[32] Zob. art. 23 ust. 1 i art. 24 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

[33] Por. art. 28 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

nostek państwowych podporządkowanych radom narodowym poszczególnych stopni[34] przyjęto zasadę, że radom narodowym stopnia podstawowego są podporządkowane jednostki państwowe, których obszar działania pokrywa się z granicami administracyjnymi jednostek podstawowych, w przeciwnym razie jednostki te są podporządkowane radom wojewódzkim. Rozporządzenie przewiduje wprawdzie możliwość tworzenia wspólnych przedsiębiorstw i innych jednostek organizacyjnych dla dwu lub więcej jednostek podziału terytorialnego na podstawie podjętych uchwał zainteresowanych rad narodowych, w tych przypadkach gdy przedsiębiorstwa te i jednostki obejmują zasięgiem działania dwie lub więcej jednostek podstawowych, lecz należy to traktować jako wyjątek od przyjętej reguły. W przypadku gminnych rad narodowych lista podporządkowanych im przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek państwowych przedstawia się bardzo skromnie, gdyż obejmuje:

1) w zakresie rolnictwa: zespoły usług projektowych budownictwa rolniczego i zakłady usług wodnych, które z reguły w gminach nie występują;

2) w zakresie budownictwa: grupy i zespoły remontowo-budowlane, które również z reguły w gminach nie istnieją;

3) w zakresie gospodarki komunalnej: przedsiębiorstwa lub zakłady gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz jednostki utrzymania dróg gminnych, rzadko występujące na szczeblu gminnym;

4) w zakresie działalności socjalno-kulturalnej: przedszkola, szkoły podstawowe, gminne szkoły zbiorcze, placówki opieki nad dzieckiem i młodzieżą, gminne instytucje i placówki upowszechniania kultury, gminne ośrodki sportu i rekreacji.

Z powyższego wynika, iż w zdecydowanej większości gmin jedynymi jednostkami państwowymi podporządkowanymi ich radom narodowym są jednostki prowadzące działalność socjalno-kulturalną.

Rozporządzenie wymienia znaczną liczbę jednostek państwowych w zakresie budownictwa, gospodarki komunalnej i działalności socjalno-kulturalnej podporządkowanych miejskim radom narodowym. Jednakowoż w praktyce liczba tego typu jednostek, a w szczególności przedsiębiorstw, jest z reguły niewielka. Po części jest to wynikiem realizowanego w latach siedemdziesiątych procesu łączenia małych przedsiębiorstw, jednostek i zakładów budżetowych o zasięgu miejskim lub subregionalnym w wielkie organizacje o zasięgu wojewódzkim[35]. W konsekwencji istnieje sprzeczność między szerokimi zadaniami i kompetencjami rad narodowych stopnia podstawowego a wąskim zakresem podmiotów gospodarczych bezpośrednio im podporządkowanych. W tej sytuacji pojawiają się poważne trudności w samodzielnym realizowaniu przez rady narodowe stopnia podstawowego wyznaczonych dla nich zadań. Stanowi to również istotną przeszkodę w samodzielnym planowaniu na rozważanym szczeblu.

---

[34] Dz.U. 1984 nr 25 poz. 127.

[35] Zob. Z. D z i e m b o w s k i, Rady narodowe - działalność gospodarcza. Warszawa KiW 1985, s. 35.

Do zakresu gminnych i miejskich planów terytorialnych powinny należeć przede wszystkim zadania wykonywane przez same rady narodowe i ich organy oraz podporządkowane im podmioty gospodarcze. Zasięg tego typu zadań jest stosunkowo niewielki w przypadku typowych gmin, natomiast w miastach - wzrasta, jednakowoż w niedostatecznym stopniu do ich rangi i skali. W sumie w obydwu typach jednostek podstawowych zasięg ten przedstawia się bardzo skromnie. Jest to wynikiem przyjęcia w praktyce omówionej wyżej zasady, iż jednostkom podstawowym mogą być podporządkowane tylko podmioty gospodarcze o zasięgu działalności nie wykraczającym poza granice miasta lub gminy. Zasadność jej stosowania jest bardzo wątpliwa[36].

Zastrzeżenia budzi mechaniczne stosowanie tej samej reguły w odniesieniu do kilkutysięcznej gminy i kilkusettysięcznego miasta. Jej zastosowanie może - z jednej strony - prowadzić do nadmiernego rozproszenia jednostek gospodarczych, służących zaspokojeniu wyspecjalizowanych potrzeb ludności, w wyniku czego jednostki te nie osiągną wielkości optymalnej, wzrosną koszty, może pogorszyć się jakość świadczonych usług itd. Z drugiej strony, omawiana zasada bezpodstawnie pomniejsza liczbę jednostek podporządkowanych miejskim radom narodowym, szczególnie w przypadku miast średnich i wielkich. Wyłączenie z organizacyjnego podporządkowania miejskim radom narodowym jednostek zaspakających potrzeby ludności o zasięgu działania przekraczającym granice miast jest sprzeczne z rolą, jaką powinny odgrywać miasta jako ośrodki centralne wspomnianych wyżej regionów węzłowych różnej rangi, co może prowadzić do pogorszenia się stopnia zaspokojenia potrzeb ludności. Odnosi się to również do gmin, w których w pewnych warunkach celowe jest lokalizowanie jednostek gospodarczych podległych radom narodowym stopnia podstawowego o zasięgu działania przekraczającym granice gminy. Charakterystycznym przykładem mogą być tu województwa pozbawione sieci małych miast, których funkcje powinny przyjąć wybrane ośrodki gminne. Należy zatem postulować, aby rady narodowe stopnia podstawowego i ich organy prowadziły we własnym zakresie zakłady służące zaspokojeniu potrzeb ludności w całym zasięgu działalności tych zakładów, bez względu na granice administracyjne podziału kraju, co może przyczynić się do znacznego rozszerzenia zasięgu działalności gospodarczej tych rad[37] i lepszego zaspokojenia potrzeb ludności.

Dopóki nie będzie spełniony postulat znacznego rozszerzenia zakresu jednostek państwowych podporządkowanych radom narodowym stopnia podstawowego, dopóty plany terytorialne tego stopnia nie mogą ograniczać swego zakresu do zadań realizowanych przez nie same i ich organy oraz podpo-

---

[36] Korzystamy tu ze wszechstronnej krytyki rozpatrywanej zasady zawartej w artykule J. W i e r z b i c k i e g o, Mechanizm planistyczno-finansowy gospodarki terenowej. (W:) Planowanie i finansowanie działalności organów terenowych. Pod red. J.Wierzbickiego, AE w Poznaniu, 1980, s. 64-68.

[37] Tamże, s. 66.

rządkowane im jednostki gospodarcze. Plany terytorialne o tak ograniczonej tematyce nie byłyby bowiem planami kompleksowymi, gdyż dotyczyłyby pewnych wycinków gospodarki terenowej. W związku z tym, w tych przypadkach gminne i miejskie plany terytorialne powinny zawierać informacje o podstawowych zadaniach, jakie będą realizowały w okresie planowym na terenie danej jednostki podstawowej podmioty gospodarcze bezpośrednio podporządkowane szczeblowi wojewódzkiemu. Zadania te na ogół są realizowane przez lokalne komórki organizacyjne (zakłady, oddziały itd.) jednostek wojewódzkich. Wiele z nich ma istotne znaczenie dla zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności oraz sprawnego funkcjonowania i harmonijnego rozwoju miasta czy gminy. Tego typu zadania powinny być zdezagregowane w planie wojewódzkim w przekroju gmin i miast. Przy określaniu poziomu ich realizacji w poszczególnych jednostkach podstawowych powinny być przy tym brane pod uwagę postulaty i sugestie rad narodowych stopnia podstawowego i ich organów.

Gminne i miejskie plany terytorialne w stosunku do własnej działalności gospodarczej rad narodowych stopnia podstawowego pełnią funkcją decyzyjną, natomiast w odniesieniu do działalności gospodarczej szczebla wojewódzkiego - funkcję postulatywno-informacyjną. Obok tych dwu podstawowych funkcji rozpatrywane plany powinny pełnić funkcję koordynacyjną. Oznacza to, iż powinny być w nich ujęte zadania wykonywane również przez podmioty gospodarcze nie podporządkowane radom narodowym stopnia podstawowego - w zakresie określonym przez uprawnienia koordynacyjne rad narodowych. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego nakłada na jednostki gospodarki uspołecznionej obowiązek współdziałania z radami narodowymi (nie precyzując ich stopnia), w szczególności w sprawach: działalności socjalno-bytowej i społeczno-kulturalnej, zakładowego budownictwa mieszkaniowego, ochrony środowiska, wykorzystania surowców wtórnych i miejscowych oraz oszczędności w gospodarowaniu wodą, energią, surowcami i materiałami. Zobowiązuje ona jednocześnie te jednostki do przedstawienia na żądanie rady narodowej lub terenowego organu administracji państwowej informacji o programach działania w tym zakresie[38].

Należy sądzić, iż obowiązek współdziałania jednostek gospodarki uspołecznionej z radami narodowymi w wyżej wymienionych sprawach dotyczy także rad narodowych stopnia podstawowego i obejmuje również fazę planowania. Drugi człon tego wniosku znajduje uzasadnienie w zakładanym przez ustawę o planowaniu społeczno-gospodarczym obowiązku udostępnienia przez te jednostki organom administracji państwowej, na ich życzenie, podstawowych informacji planistycznych[39]. Organy terenowe - dysponując tego typu informacjami - mogą określić lokalne skutki realizacji zadań zaplanowanych przez jednostki gospodarki uspołecznionej, nie podporządkowane da-

[38] Por. art. 52 pkt 1 i art. 53 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

[39] Zob. art. 19 cytowanej ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym.

nej radzie narodowej. W szeregu wypadkach skutki te mogą być sprzeczne z wyznaczonymi do realizacji w okresie planowym celami rozwojowymi dla danej jednostki podstawowej. Gdy interes jednostki gospodarczej jest zbieżny z interesem rady narodowej stopnia podstawowego i jej organów, wówczas warunkiem wystarczającym dla skorygowania zadań zaplanowanych przez tę jednostkę jest przekazanie jej przez radę narodową informacji o negatywnych skutkach realizacji zaplanowanych zadań, występujących w otoczeniu danej jednostki gospodarczej.

W przypadku rozbieżności preferencji rady narodowej stopnia podstawowego i jednostki gospodarczej sama wymiana informacji między nimi nie zapewni skorygowania tych decyzji planowych jednostki, których lokalne skutki są negatywnie oceniane przez daną radę narodową. W tej sytuacji powinna być ona wsparta bądź uprawnieniami władczymi rady narodowej lub jej organów w stosunku do jednostek gospodarczych, nie podporządkowanych radzie narodowej, bądź uprawnieniami do kreowania i stosowania przez nie instrumentów ekonomicznych, za pomocą których mogłyby one pośrednio oddziaływać na podejmowane decyzje i działania przez samodzielne jednostki gospodarcze. Jednakowoż ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego rezerwuje nieliczne uprawnienia władcze rad narodowych i ich organów w stosunku do przedsiębiorstw nie będących przedsiębiorstwami terenowymi szczeblowi wojewódzkiemu. Bardzo istotna dla miasta czy gminy decyzja o utworzeniu, likwidacji lub zasadniczej zmianie w działalności przedsiębiorstwa bądź jego zakładu, wymaga zgody jedynie właściwej wojewódzkiej rady narodowej. Natomiast decyzję o lokalizacji przedsiębiorstwa - nie będącego przedsiębiorstwem terenowym - bądź jego zakładu wydaje wojewoda za zgodą wojewódzkiej rady narodowej, jedynie po zasięgnięciu opinii właściwej rady narodowej stopnia podstawowego. Zobowiązania podjęte przez inwestujące przedsiębiorstwo, określające jego udział w rozbudowie infrastruktury techniczno-ekonomicznej i społecznej na danym terenie, ustalane są w umowie zawierającej jedynie między wojewodą a przedsiębiorstwem[40]. Zatem rady narodowe stopnia podstawowego jedynie współdziałają ze szczeblem wojewódzkim przy podejmowaniu przez ten szczebel decyzji o lokalizacji przedsiębiorstwa bądź jego zakładu, przy czym wyrażana przez nie opinia o tej lokalizacji nie jest wiążąca dla szczebla wojewódzkiego.

Kompetencje szczebla podstawowego przy określaniu lokalizacji inwestycji (tak budowlanych jak i polegających na rozbudowie) jednostek gospodarki uspołecznionej oraz inwestycji przemysłowych, usługowych i handlowych, realizowanych przez inną jednostkę organizacyjną lub osobę fizyczną, a także inwestycji sakralnych i kościelnych, realizowanych przez kościoły lub inne związki wyznaniowe oraz ich osoby prawne są uzależnione od rodzaju inwestycji. W cytowanej ustawie z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, a konkretnie w jej art. 37, przyjęto podział

[40] Zob. art. 54-57 cytowanej ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

inwestycji na inwestycje o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Przy udzielaniu wskazań lokalizacyjnych i wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, rola szczebla podstawowego ogranicza się do wydawania opinii. Pełni on funkcję stanowiącą jedynie w odniesieniu do lokalizacji inwestycji o znaczeniu lokalnym. Wyraża się ona w udzieleniu przez szczebel podstawowy wskazań lokalizacyjnych na wniosek inwestora, określeniu warunków dla wybranego wariantu lokalizacji i wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji o znaczeniu lokalnym.

Zakres inwestycji uznanych za inwestycje o znaczeniu lokalnym szczegółowo określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. (zob. Dz.U. 1985, nr 31, poz. 140). Zgodnie z § 1 ust. 3 oraz § 2 ust. 1 tego rozporządzenia do inwestycji o znaczeniu lokalnym zaliczone zostały następujące inwestycje:

1) inwestycje przemysłowe, handlowe, usługowe, obsługi rolnictwa i inne, których realizacja jest związana z zaspokojeniem potrzeb danej jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego,

2) inwestycje w dziedzinie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowych urządzeń kanalizacyjnych o znaczeniu nie wykraczającym poza obszar danej jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego,

3) podstawowe inwestycje melioracyjne w granicach danej jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego,

4) budowa dróg gminnych, lokalnych, miejskich i zakładowych,

5) budowa strażnic dla ochotniczych straży pożarnych,

6) budowa przedszkoli, szkół podstawowych i żłobków nie objętych osiedlowym budownictwem mieszkaniowym,

7) inwestycje mające zaspokoić potrzeby lokalne w dziedzinie kultury, sportu, wypoczynku i ochrony zdrowia,

8) budowa wysypisk odpadów komunalnych i przemysłowych oraz wylewisk nieczystości obsługujących obszar danej jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego,

9) budowa zakładów podejmujących odkrywkową eksploatację złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górniczemu, prowadzonych przez osoby fizyczne na podstawie przepisów o wykonywaniu i organizacji rzemiosła,

10) inne inwestycje, które nie są inwestycjami o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

Są to zatem inwestycje mające z natury rzeczy charakter lokalny, lecz część z nich mimo to może nie mieścić się w granicach jednej jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego i z tej racji nie będzie mogła być zakwalifikowana do inwestycji o znaczeniu lokalnym.

Realizację funkcji koordynacyjnej w gminnych i miejskich planach terytorialnych w stosunku do planów jednostek gospodarczych nie podporządkowanych radom narodowym stopnia podstawowego utrudnia nie tylko brak uprawień władczych w odniesieniu do samodzielnych przedsiębiorstw, ale również zbyt ubogi repertuar instrumentów ekonomicznych, za pomocą któ-

rych szczebel podstawowy może w warunkach reformy gospodarczej pośrednio oddziaływać na decyzje i działania podejmowane przez samodzielne przedsiębiorstwa o istotnych skutkach lokalnych w zakresie na przykład zatrudnienia, spraw socjalno-kulturalnych, sytuacji mieszkaniowej, ochrony środowiska, gospodarki wodą, energią elektryczną czy gazem, tak aby w tych decyzjach i działaniach był uwzględniony również interes lokalny. W warunkach reformy gospodarczej w pełnieniu funkcji koordynacyjnej przez szczebel podstawowy tego typu instrumenty powinny odgrywać pierwszoplanową rolę. Poważną przeszkodą w realizacji tej funkcji w pięcioletnich gminnych i miejskich planach terytorialnych jest zrezygnowanie w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym z obowiązku opracowywania planów pięcioletnich przez przedsiębiorstwa oraz inne jednostki gospodarki uspołecznionej[41]. Zatem opracowując pięcioletnie plany terytorialne dla jednostek podstawowych, nie można liczyć, iż jednostki gospodarcze przekażą organom terenowym stopnia podstawowego wiarygodne informacje o swych zamierzeniach rozwojowych w najbliższej pięciolatce. W tej sytuacji pięcioletnie plany gminne i miejskie powinny być formułowane w oparciu o prognozy rozwoju jednostek gospodarczych, nie podporządkowanych radzie narodowej stopnia podstawowego, sporządzone samodzielnie przez organy terenowe.

Istnieje związek między zakresem własnej działalności gospodarczej rad narodowych stopnia podstawowego, a potrzebą i możliwościami sprawowania przez nie funkcji koordynacyjnej: uprawnienia koordynacyjne powinny rosnąć proporcjonalnie do wzrostu zasięgu własnej działalności gospodarczej tych rad[42]. Koordynacja ta wyraża się we wzajemnym dostosowaniu do siebie działalności gospodarczej jednostek podporządkowanych i nie podporządkowanych radzie narodowej, prowadzonej na obszarze danej gminy lub miasta. Negatywnie należy ocenić skupienie na szczeblu wojewódzkim i tak stosunkowo niewielkich uprawnień koordynacyjnych organów terenowych wobec jednostek gospodarczych nie podporządkowanych radom narodowym. Działania koordynacyjne szczebla wojewódzkiego odnoszą się bowiem do konkretnych gmin i miast, a ich celem jest zapewnienie sprawnego funkcjonowania i harmonijnego rozwoju w pierwszym rzędzie poszczególnych jednostek podstawowych, a dopiero w drugiej kolejności gospodarki całego województwa. Uprawnienia koordynacyjne rad narodowych w stosunku do jednostek gospodarczych im nie podporządkowanych powinny być nie tylko zwiększone, ale również częściowo przesunięte ze szczebla wojewódzkiego na szczebel podstawowy. Uprawnienia te - w przypadku rad narodowych stopnia podstawowego - powinny być zróżnicowane w zależności od skali i rangi

---

[41] Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym Rada Ministrów może nałożyć obowiązek opracowywania planów pięcioletnich jedynie na jednostki gospodarki uspołecznionej o szczególnym znaczeniu dla zaopatrzenia gospodarki w surowce i materiały, realizacji wieloletnich umów międzynarodowych oraz kształtowania i ochrony środowiska naturalnego, a także przekształceń strukturalnych w gospodarce.

[42] Zob. J. W i e r z b i c k i, op.cit., s. 68-70.

jednostek podstawowych: powinny być one największe - w przypadku dużych i średnich miast, a najmniejsze - w mniejszych miastach i gminach.

Do zakresu planów terytorialnych stopnia podstawowego powinny należeć również prognozy i szacunki ważniejszych zadań gospodarczych realizowanych przez sektor nieuspołeczniony na terenie gminy lub miasta, przede wszystkim w dziedzinie rolnictwa oraz drobnej wytwórczości, mających istotne znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju jednostki podstawowej oraz zaspokojenia potrzeb jej mieszkańców. Rozwój tego sektora w jednostce podstawowej jest zdeterminowany przede wszystkim polityką państwa prowadzoną w stosunku do niego, której realizatorem są m.in. rady narodowe stopnia podstawowego i ich organy. W planach gminnych i miejsko-gminnych szczególnie wiele uwagi poświęca się problematyce rolnictwa nieuspołecznionego. Zadania i kompetencje rad narodowych stopnia podstawowego w tej dziedzinie zostały bardzo szeroko zakreślone w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Możliwości faktycznego ich zrealizowania są jednakowoż stosunkowo skromne, gdyż radom narodowym stopnia podstawowego w zasadzie nie są bezpośrednio podporządkowane jednostki gospodarcze w zakresie obsługi rolnictwa. W tej sytuacji ich bezpośrednim realizatorem są organy administracji państwowej stopnia podstawowego, które zapewniają prawidłową gospodarkę ziemią, ochronę gruntów rolnych i leśnych przed przeznaczeniem na cele nierolnicze, zapewniają prawidłowy rozdział środków produkcji itd.

Plany terytorialne stopnia podstawowego tradycyjnie podzielone są na pewne części (rozdziały, punkty), których treść odnosi się w pierwszej kolejności do poszczególnych działów lokalnej gospodarki terenowej (rolnictwo, gospodarka komunalna, gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia i opieka społeczna itd.), a w drugiej kolejności - do specyficznych problemów tej gospodarki (inwestycje, remonty kapitalne, ochrona środowiska, czyny społeczne itd.). Przyjęty w praktyce układ treści planów terytorialnych według działów i problemów należy uznać za poprawny, chociaż nie jest on pozbawiony pewnych wad. Układ ten zamazuje bowiem istotne różnice w charakterze szczegółowych ustaleń poszczególnych planów terytorialnych stopnia podstawowego. Ustalenia te mogą mieć bowiem charakter prognostyczny, mogą wynikać z decyzji szczebla centralnego lub wojewódzkiego odnoszących się do rozpatrywanej jednostki terytorialnej szczebla podstawowego oraz samodzielnych decyzji szczebla podstawowego. Możliwy jest zatem również inny układ ich treści, a mianowicie wyodrębnienie w nich części prognostycznej, ustaleń zewnętrznych (szczebla centralnego i wojewódzkiego) odnoszących się do rozpatrywanej jednostki podstawowej, części stanowiąco-decyzyjnej i części informacyjnej - według poszczególnych działów i problemów lokalnej gospodarki terenowej.

W sumie zakres i treść planów terytorialnych stopnia podstawowego powinny być wzbogacane wraz ze wzrostem rangi i skali poszczególnych jednostek podstawowych.

4. SPECYFIKA PLANÓW WYBRANYCH TYPÓW JEDNOSTEK TERYTORIALNYCH W RÓŻNYM UJĘCIU CZASOWYM

W niniejszym punkcie rozważane są dwa problemy. Pierwszym z nich jest wpływ, jaki wywiera dominująca funkcja danej jednostki podstawowej na jej plan terytorialny, drugim - zależność, jaka istnieje między horyzontem gminnych i miejskich planów terytorialnych a ich zakresem i treścią.

Przy formułowaniu planów terytorialnych dla jednostek podstawowych należy uwzględnić nie tylko ich status administracyjno-formalny (gmina, jednostka miejsko-gminna, miasto), rangę i skalę, ale również rodzaj funkcji wiodącej dla nich charakterystyczny. W badaniach funkcji poszczególnych jednostek terytorialnych najwięcej uwagi poświęca się funkcjom miast, w mniejszym stopniu - gmin i najmniejszym - jednostek miejsko-gminnych. W badaniach tych rozmaicie grupuje się funkcje jednostek terytorialnych, w zależności od celów badania i wynikających z nich kryteriów. Do najczęściej wykorzystywanych podziałów funkcji tych jednostek należy podział dychotomiczny na funkcje zewnętrzne (egzogeniczne) i funkcje wewnętrzne (endogeniczne)[43]. Funkcje egzogeniczne pełnione są przez daną jednostkę terytorialną na rzecz jej otoczenia, a więc na rzecz gospodarki regionu czy kraju lub nawet na rzecz zagranicy.W przypadku miast są one uznawane za funkcje miastotwórcze. Natomiast funkcje wewnętrzne w zasadzie zamykają się w granicach danej jednostki terytorialnej i pełnione są na rzecz jej mieszkańców lub jej egzogenicznych dziedzin działalności.

Relacje między funkcjami egzogenicznymi i funkcjami endogenicznymi są zróżnicowane w poszczególnych jednostkach terytorialnych. Przy innych czynnikach nie zmienionych, na ogół udział funkcji wewnętrznych w zbiorze wszystkich funkcji danej jednostki jest tym większy im większa jest jej ranga i skala (mierzone np. liczbą mieszkańców). Zróżnicowany układ funkcji poszczególnych jednostek podstawowych może stanowić podstawę do ich podziału na pewnego rodzaju typy. Podstawą tej typologii mogą być funkcje dominujące, charakterystyczne dla poszczególnych jednostek podstawowych. Identyfikacji tych funkcji dla poszczególnych gmin i miast można dokonać na przykład w oparciu o dane o ilości pracowników zatrudnionych w poszczególnych działach lub ilości ludności z nich się utrzymującej. Biorąc pod uwagę rodzaj funkcji wiodącej, można przykładowo wymienić następujące typy jednostek podstawowych: jednostki rolnicze, rolniczo-przemysłowe, rolniczo-usługowe, przemysłowe, przemysłowo-rolnicze, przemysłowo-usługowe, usługowe, usługowo-rolnicze, usługowo-przemysłowe i bez funkcji dominującej. W klasyfikacji tej działalność gospodarcza została podzielona na trzy sektory, jednakowoż można przeprowa-

[43] Zob. K. D z i e w o ń s k i i M. J e r c z y ń s k i, Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast. Warszawa PWN 1971.

dzić klasyfikację jednostek terytorialnych z uwzględnieniem większej liczby sektorów. Wyróżnione typy jednostek podstawowych z kolei można podzielić na mniejsze klasy, na przykład w grupie jednostek o dominującej funkcji rolniczej można wyróżnić jednostki, w których funkcję wiodącą pełni rolnictwo uspołecznione, rolnictwo nieuspołecznione i w których rolnictwa te znajdują się w równowadze.

Podział funkcji jednostek podstawowych na funkcje zewnętrzne i funkcje wewnętrzne częściowo pokrywa się z podziałem jednostek gospodarczych na jednostki niepodporządkowane i podporządkowane radom narodowym. O ile funkcje egzogeniczne pełnione są głównie przez pierwsze z tych jednostek, o tyle w przypadku funkcji endogenicznych istotną rolę pełnią jednostki gospodarcze podporządkowane radom narodowym tak stopnia podstawowego, jak i stopnia wojewódzkiego. Część z tych ostatnich funkcji pełniona jest przez państwowe jednostki gospodarcze podporządkowane szczeblowi centralnemu i część - przez jednostki spółdzielcze i jednostki prywatne.

Istnieje zależność między typem jednostki podstawowej, wyznaczonym rodzajem pełnionych przez nią funkcji wiodących, a zakresem i konkretną treścią jej planu terytorialnego. W poprzednim punkcie niniejszego rozdziału podkreślono, iż gminne i miejskie plany terytorialne powinny określać nie tylko zadania realizowane przez same rady stopnia podstawowego, ich organy i jednostki gospodarcze, ale powinny być w nich ujęte zadania realizowane przez jednostki gospodarcze im nie podporządkowane - w zakresie uprawnień koordynacyjnych rad narodowych stopnia podstawowego, te zadania realizowane przez jednostki gospodarcze podporządkowana szczeblowi wojewódzkiemu, które mają istotne znaczenie dla zaspokojenia potrzeb ludności oraz prognozy i szacunki podstawowych zadań realizowanych przez sektor nieuspołeczniony. Proporcje między tymi składnikami planów terytorialnych będą uzależnione od typu jednostki podstawowej. Inaczej będą się one przedstawiały w przypadku gminy rolniczej, a inaczej w przypadku na przykład miasta przemysłowego.

Podstawowym składnikiem gminnych i miejskich planów terytorialnych są ustalenia określające zadania, jakie powinny realizować dziedziny działalności pełniące funkcje endogeniczne. W ramach tych dziedzin można wyróżnić dwie grupy gałęzi, a mianowicie gałęzie bezpośrednio zaspakajające potrzeby ludności (np. gospodarka mieszkaniowa, oświata, ochrona zdrowia itd.) oraz gałęzie obsługujące egzogeniczne dziedziny działalności. Typ jednostki podstawowej, zdeterminowany rodzajem jej funkcji wiodącej, nie ma większego wpływu na układ gałęzi endogenicznych zaspokajających potrzeby ludności, który jest uzależniony od czynników określających poziom i strukturę potrzeb ludności oraz możliwości ich zaspokojenia (liczba ludności, jej struktura, normy zaspokojenia potrzeb, dochody ludności, ceny usług odpłatnych itd.). Rodzaj funkcji dominującej jednostki terytorialnej ma istotne znaczenie przy określeniu rodzaju gałęzi obsługujących, jakie powinny być rozwijane na jej obszarze. Inne to będą gałęzie w przypadku jednostki podstawowej o funkcji rolniczej, inne w jed-

nostce pełniącej funkcję przemysłową. Zatem typ jednostki podstawowej znajduje odzwierciedlenie w konkretnej treści jej planu terytorialnego.

Znaczenie funkcji wiodącej jednostki podstawowej szczególnie wyraźnie uwidacznia się przy wyborze procedury planowania terytorialnego. Dla jednostek podstawowych można zaproponować kilka różnych procedur tego planowania, zakładających odmienną kolejność analiz, obliczeń, ocen i wyborów związanych z formułowaniem planu. Można sądzić, iż w przypadku pięcioletniego planowania terytorialnego na szczeblu podstawowym jedną z bardziej efektywnych procedur jest procedura przyjmująca za punkt wyjścia do planowania zadania, jakie będą realizowane przez gałęzie egzogeniczne w ostatnim roku planu. Mogą one pochodzić albo z prognoz sporządzonych we własnym zakresie przez organ administracji terenowej stopnia podstawowego albo mogą być przekazane przez jednostki gospodarcze realizujące funkcje egzogeniczne. Stanowią one podstawę do określenia przewidywanego zatrudnienia w gałęziach egzogenicznych, liczby ludności, jaka będzie zamieszkiwała jednostkę podstawową oraz zadań, jakie powinny realizować w roku docelowym gałęzie endogeniczne.

Drugim z rozpatrywanych problemów jest specyfika gminnych i miejskich planów terytorialnych w różnym ujęciu czasowym. Jak podkreślono wyżej, plany terytorialne dla tych jednostek są obligatoryjnie sporządzane na okres pięcioletni i roczny. Ponadto dla miast fakultatywnie mogą być sporządzane dziesięcioletnie plany perspektywiczne. Ostatni rodzaj planów - naszym zdaniem - powinien być opracowywany przede wszystkim w miastach średnich i wielkich. Natomiast w przypadku małych miast podobnie jak i gmin funkcje dziesięcioletnich planów terytorialnych mogłyby przejąć ogólne plany zagospodarowania przestrzennego,w których szerzej niż zwykle rozpatrzono by problematykę rozwoju społeczno-gospodarczego danej jednostki podstawowej.

Plany terytorialne stopnia podstawowego o różnym horyzoncie planowania spełniają odmienną funkcję. W przypadku planu perspektywicznego sprowadza się ona do wyznaczenia strategii rozwoju społeczno-gospodarczego danego miasta, a więc określenia długofalowych celów, identyfikacji najważniejszych problemów, jakie powinny być rozwiązane w długim okresie oraz ustalenia sposobów ich rozwiązania, wyznaczenia ogólnych kierunków rozwoju oraz oszacowanie środków, jakie będą potrzebne dla osiągnięcia tych celów oraz sposobów i źródeł ich pozyskania. Należy podkreślić, że w przypadku miast dziesięcioletni horyzont planowania bynajmniej nie jest zbyt odległy. Planowanie w tego typu jednostkach powinno mieć charakter prospektywny i powinno ono umożliwić zidentyfikowanie z określonym wyprzedzeniem czasowym podstawowych problemów społeczno-ekonomicznych miasta oraz podjęcie w odpowiednim czasie określonych decyzji i działań tak, aby rozwój społeczno-gospodarczy miasta nadążał za ciągle zmieniającymi się potrzebami jego mieszkańców.

W pięcioletnich planach terytorialnych stopnia podstawowego konkretyzowana jest ogólna strategia rozwoju danej jednostki podstawowej. W planach tych uwaga powinna być skoncentrowana na problemach rozwoju tych

jednostek. Pełnią one funkcję koncepcyjną określając dla danej pięciolatki cele i zadania, problemy, jakie wymagają rozwiązania, przedsięwzięcia, jakie będą realizowane, niezbędne środki itd.Jednym z najistotniejszych problemów, jakie powinny być rozpatrywane w pięcioletnich planach terytorialnych stopnia podstawowego, jest kwestia odtwarzania i tworzenia nowych zdolności produkcyjnych i usługowych w dziedzinach podległych radom narodowym stopnia podstawowego.

Roczne plany terytorialne dla gmin i miast spełniają przede wszystkim funkcję sterowniczą. Ustalenia w nich zawarte są jedną z przesłanek przy podejmowaniu decyzji wykonawczych przez organy terenowe stopnia podstawowego i podporządkowane im jednostki gospodarcze. Ich podstawowym celem jest stworzenie warunków umożliwiających sprawne funkcjonowanie gospodarki danej jednostki podstawowej. Jednocześnie konkretyzują one zakres i skalę realizacji przedsięwzięć rozwojowych zaplanowanych w planie pięcioletnim.

Zatem plany terytorialne stopnia podstawowego o różnym horyzoncie spełniają odmienne funkcje oraz różnią się konkretną treścią i charakterem ustaleń planistycznych.