Jerzy PARYSEK, Lucyna WOJTASIEWICZ

PROBLEMY APLIKACJI I PRAKTYCZNYCH ZASTOSOWAŃ MODELI PLANÓW TERYTORIALNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH

Przedstawione w tej pracy propozycje treści oraz metod i trybu budowy planów terytorialnych jednostek podstawowych mają charakter postulatywny. Starano się sformułować je pod kątem widzenia potrzeb doskonalenia gospodarki. Wiadomo jednak, że potrzebom tym nie w pełni jeszcze odpowiadają możliwości realizacyjne, m.in. warunki planowania. W konsekwencji, nie wszystkie nasze propozycje w pełni przystają do aktualnej rzeczywistości. Niektóre z nich mogą rodzić pewne problemy w zastosowaniach praktycznych, chociaż skądinąd wydają się nam uzasadnione[1].

Sprawy te spróbujemy bliżej przedstawić w poniższych rozważaniach. Chcemy omówić okoliczności, które warunkują zastosowanie podstawowych koncepcji, a zwłaszcza bariery, które tu istnieją, i ewentualne drogi ich usuwania.

1. WYMAGANIA INFORMACYJNE I TECHNICZNE[*]

Wiadomo, że budowa planu wymaga oparcia na odpowiednim materiale informacyjnym. Wiadomo też, że z tzw. statystką terenową nie jest najlepiej, zwłaszcza jeśli ocenia się ją właśnie z punktu widzenia potrzeb planistycznych. W aspekcie tym, tj. potrzeb planistycznych, trzy grupy informacji mają znaczenie podstawowe:

- wiedza o tym, jak jest;
- wiedza o tym, dlaczego tak jest;
- więdza o tym, jak powinno być.

Odnosi się to również do planowania terytorialnego. W planowaniu terytorialnym, którego złożoność spowodowana jest z jednej strony przez po-

---

[*] Autor: L.Wojtasiewicz.

[1] Część z nich zresztą została już wypróbowana w badaniach empirycznych.

trzebę całościowego ujmowania problemów ekologiczno-społeczno-gospodarczych poszczególnych okresów, a z drugiej przez otwartość gospodarki i różny charakter funkcjonujących tu podmiotów, niezbędne są informacje oddające równocześnie:

- zharmonizowanie i otwartość jednostki terytorialnej,
- jej specyfikę, tzn. szczególne właściwości.

Chodzi konkretnie o to, aby na podstawie całokształtu wskaźników mówiących o zasobach lokalnych i ich produktywności, o potrzebach i stopniu ich zaspokojenia, o relacjach charakteryzujących poszczególne dziedziny itp. można było dojść do stwierdzenia, jaki jest stan danego organizmu terytorialnego, jakie są jego czynniki rozwoju, potrzeby, bariery, opóźnienia, oczekiwania itp., czyli - krótko - jakie są jego aktywa i pasywa o charakterze tak istotnym, że należy na ich podstawie kształtować wielkości planowe[2].

Informacji tego rodzaju nie ma, jak dotychczas, w stopniu wystarczającym. Większość informacji ma charakter sprawozdawczy, a nie analityczny i interpretacyjny. Nie są one wszakże nie możliwe do stworzenia, chociaż wymagają specjalnych badań ilościowych podbudowanych gruntowną analizą jakościową spraw terenu. Nie jest to z kolei, a w każdym razie nie musi być bardzo kosztowne i wymagać dużo czasu[3]. Ważne jest jednak, aby badania te były prowadzone celowo, tzn. tak, aby odpowiadały na pytania, na które trzeba odpowiedzieć przed podjęciem decyzji planistycznej czy przed odnośnym wyborem. Dlatego pożądane wydają się w szczególności badania, które nie tylko dadzą swoistą inwentaryzację i diagnozę spraw terenu i wskażą charakterystyczne dlań relacje, ale pozwolą rozpoznać system współzależności i określić wzajemne uwarunkowania ogółu elementów rozwoju znajdujących się na danym terenie. Dopiero na tym tle można bowiem analizować hipotezy p o s z c z e g ó l n y c h ustaleń planowych z punktu widzenia całości spraw i przy założeniu potrzeby zachowania czy osiągnięcia określonej harmonii (ładu)[4].

Trzeba liczyć się z tym, że badania takie wymagają informacji kompleksowej. Wymagają też odpowiednich warunków jej przetwarzania, a więc elektronicznej techniki obliczeniowej. Rodzić to może pewne trudności, raczej natury finansowej niż kadrowej, ale wydaje się uzasadnione, zważywszy, że eksperyment komputerowy na modelu jest mniej kosztowny niż eksperyment

---

[2] Informacje te muszą oczywiście mieć odpowiedni przekrój przestrzenny i wymiar czasowy.

[3] Sądzimy, że szerszym frontem niż dotychczas powinny być realizowane określone badania terenowe prowadzone przez studenckie koła naukowe, grupy seminaryjne itp., a także sondaże społeczne. Mogą one być materiałem dla tzw. ocen ekspertów.

[4] Warto wskazać, że dla analiz tak[illegible] przydatne mogą być ujęcia typu symulacyjnego. Por. L. W o j t a s i e w i c z, Metoda symulacyjna w planowaniu terytorialnym, Poznańskie Roczniki Ekonomiczne, t. XXX, Poznań 1979-1980.

ment - w postaci nietrafionego planu - na żywym organizmie miasta czy gminy.

2. TRYB PRAC I SYSTEMY KOORDYNACYJNE*

Opisane w poprzednich częściach pracy modele treści planów terytorialnych jednostek podstawowych i odpowiadająca im metodyka tworzenia tych planów oparte są na pewnym wyobrażeniu trybu prac planistycznych i systemów koordynacyjnych. Ramowo wyraża je następujący układ czynności:

1) prowadzenie studiów przedplanowych,

2) dokonywanie rachunków planistycznych w poszczególnych odcinkach planu oraz ich synteza,

3) analiza i wybór rozwiązań wariantowych,

4) formułowanie zadań wykonawczych i adresowanie ustaleń.

W praktyce, ten prosty układ czynności planistycznych ulega (ulegać musi) znacznym komplikacjom. Wynika to po pierwsze z faktu wielopodmiotowości planowania w każdej jednostce terytorialnej, a po drugie - z faktu współistienia (istnienia systemu) planów o różnym horyzoncie czasu i różnym charakterze (plan społeczno-gospodarczy, plan finansowy, plan przestrzenny).

Dlatego, przyjmując ramowo podany wyżej układ czynności planistycznych, warto w praktyce - jak sądzimy - indywidualizować tryb budowy każdego planu zgodnie ze specyfiką poszczególnych zadań w procesie jego tworzenia. Zadania te są następujące[5]:

1) ustalenie celu lub celów danego planu,

2) ustalenie zmiennych niezależnych,

3) ustalenie zmiennych decyzyjnych,

4) dostrojenie zmiennych decyzyjnych i zmiennych niezależnych (z uwzględnieniem ich wzajemnego oddziaływania),

5) sprawdzenie czy w efekcie dostrojenia zmiennych decyzyjnych i zmiennych niezależnych osiągnie się założone cele i dokonanie niezbędnych korekt.

Jeżeli chodzi o cele zawarte w planach, to - jak wiadomo - mogą one wynikać z różnych przesłanek i założeń. Różne też mogą być podstawy ich ustalania i szczeble (ogniwa), których dotyczą[6]. W rezultacie, w proces

---

*Autor: Lucyna Wojtasiewicz.

[5] Według P. H a g e t t a, Methods and Techniques of Urban and Regional Research; podane za J.Regulskim, Wstęp do programowania przestrzennych badań naukowych. Warszawa PWN 1971.

[6] P. H a g e t t, Methods..., op.cit. podaje, że ustalaniu celów powinny służyć modele strategii. Przyjmując to, trzeba jednak zauważyć, że "materiałem" do tych modeli mogą być: preferencje miejscowego społeczeństwa, założenia władzy terenowej, dążenia ogólnonarodowe i inne jeszcze czynniki.

formułowania celów planu jednostki podstawowej powinny być włączone wielorakie składowe. Z punktu widzenia omawianego tu zagadnienia trybu prac planistycznych ważne są przy tym dwie sprawy:

1) dysponowanie w fazie tworzenia planu szczebla podstawowego informacjami o wyżej wymienionych składowych i rozeznanie co do ich znaczenia,

2) istnienie rozwiniętego systemu planów terytorialnych o różnym horyzoncie czasu, co daje podstawę sformułowania celów planu rocznego - w nawiązaniu do zadań planu 5-letniego i celów planu 5-letniego w nawiązaniu do ustaleń perspektywicznych lub do określonej długofalowej koncepcji rozwoju.

Jeśli chodzi z kolei o ustalanie zmiennych niezależnych planu jednostki podstawowej lub - ściślej - ich reperkusji w tym planie, to również, jak już zaznaczaliśmy, zmienne są różnorakie (mają różną siłę oddziaływania, wyrażają różne preferencje itd.). Z punktu widzenia praktyki planowania celowe wydaje się dokonanie ich podziału na dwie grupy, z których pierwsza obejmuje elementy w ogóle niezależne lub w bardzo małym stopniu zależne od planisty (jak np. warunki atmosferyczne, przyrost naturalny, moda), zaś druga - elementy niezależne od planisty danego szczebla i danego ujęcia czasowego planu, lecz będące przedmiotem ustaleń planistycznych w innym wymiarze.

W przypadku pierwszej grupy praktyczny problem planistyczny sprowadza się do podbudowania planów wynikami gruntownych studiów, umożliwiających rzetelne i wiarygodne prognozowanie[7].

W przypadku grupy drugiej rzecz polega na dysponowaniu informacji o ustaleniach planistycznych innych podmiotów planujących i na wyciągnięciu z tych planów takich elementów, które wiążą się z danym planem jednostki terytorialnej[8]. W tej sytuacji plan ów powstaje w nawiązaniu do zewnętrznych ustaleń planistycznych i jest ich syntezą, uzupełnieniem i weryfikacją. Jego zmienne decyzyjne spełniają wówczas dwa zadania, a mianowicie:

1) określają pożądane dla harmonijnego rozwoju zestawy działań gospodarczych na danym obszarze,

2) służą wskazywaniu i ocenie umiejscowienia określonych działań.

W zadaniach tych rysuje się wyraźnie przede wszystkim koordynacyjna funkcja planu terytorialnego.

Sytuacja krańcowo różna występuje wówczas, gdy plan terytorialny nie ma podstaw informacyjnych ze strony zewnętrznych jednostek planistycz-

---

[7] Jest ono tak samo ważne jak i gruntowne rozpoznanie status quo jednostki terytorialnej wraz z oceną jej czynników i barier rozwoju.

[8] Chodzi zwłaszcza o takie elementy jak zatrudnienie, dochody ludności, oddziaływanie na środowisko, kooperacja z zakładami gospodarki terenowej, zamierzenia inwestycyjne w infrastrukturze. Warto zaznaczyć, że wielkości powyższe nie zawsze występują w planach jednostek zewnętrznych w tej postaci, która interesuje planistów terytorialnych. Powstaje wówczas potrzeba prowadzenia dodatkowych prac mających na celu rozpoznanie s k u t k ó w zewnętrznych ustaleń planistycznych dla terytorialnego układu ekologiczno-społeczno-gospodarczego pod kątem uwzględnienia odpowiednich ich reperkusji w planie terytorialnym.

nych. Jest on wówczas tworzony jako generalna koncepcja całości gospodarki terenu (niezależnie od podziałów kompetencji), przy czym taka „własna koncepcja zamierzeń rozwojowych" ma charakter tylko „wywoławczej hipotezy" wymagającej zweryfikowania przez układ terenowy nadrzędny i przez układ gałęziowy. Wyraźnie wybija się tu funkcja koncepcyjna planu terytorialnego.

W praktyce żadne z powyższych rozwiązań krańcowych nie może i chyba nie powinno występować w czystej postaci i jako jedyny sposób budowy ostatecznej warsji planu. Nie można też przypisywać żadnemu z tych rozwiązań jednoznacznych ocen wartościujących; na przykład pierwszemu - że zdecydowanie ułatwia proces tworzenia planu terytorialnego, a drugiegmu - że gwarantuje aktywny charakter tego planu.

W praktyce najczęściej występują rozwiązania pośrednie - z częściowymi ustaleniami jednostek zewnętrznych i z niektórymi elementami koncepcyjnych założeń władz terenowych. Rozwiązania takie nie są niewłaściwe, wymagają jednak wielofazowości procesu planowania oraz istnienia określonych systemów koordynacyjnych.

Ze względu na treść planów terytorialnych jednostek podstawowych systemy koordynacyjne powinny odnosić się - jak sądzimy - co najmniej do pięciu grup zagadnień, a mianowicie:

1) przedsięwzięć organizacyjnych i ekonomicznych sprzyjających rozwojowi rolnictwa, przetwórstwa żywności, drobnej wytwórczości, rzemiosła, handlu i usług;

2) rozwoju infrastruktury społecznej;

3) rozwoju przedsiębiorstw, których organem założycielskim jest organ administracji państwowej stopnia podstawowego;

4) całokształtu działalności jednostek gospodarki komunalnej stopnia podstawowego;

5) lokalizacji inwestycji i ochrony środowiska w zakresie kompetencji miejskich i gminnych rad narodowych.

Systemom koordynacyjnym (ich istnieniu i funkcjonowaniu) w procesie tworzenia planów terytorialnych należy przypisywać duże znaczenie. Są ku temu podstawy prawne. Ustawowo zakłada się obowiązek współpracy wszystkich jednostek funkcjonujących na danym terenie z władzą administracyjną tego terenu przyjmując, że decyzje określonych jednostek - o ile mają wpływ na sprawy terenu - powinny być podejmowane w uzgodnieniu z władzą terenową.

W praktyce jest to jednak sprawa trudna. W silnym stopniu wiąże się z charakterem i funkcjami planowania branżowego. W myśl założeń reformy jednostki gospodarcze są (powinny być) zorientowane w kierunku osiągania własnych optimów rozwoju. Taka, skądinąd właściwa, orientacja planowania branżowego (planów przedsiębiorstw) oznacza, że znacznie bardziej niż dotychczas potrzebne są narzędzia analityczne, służące koordynowaniu i scalaniu indywidualnych działań i zamierzeń rozwojowych w przestrzeni, z uwzględnieniem ich kumulacji i wzajemnego oddziaływania, pod kątem widzenia zintegrowanych terytorialnych celów społeczno-gospodarczych.

Potrzebne jest tu częstokroć poszukiwanie jakiegoś kompromisu, nie można bowiem wykluczyć istnienia rozbieżności ocen i sprzeczności interesów. Generalną przesłankę tego kompromisu upatrywać należy w dążeniu do harmonii rozwoju społeczno-gospodarczego terenu, co służyć powinno lepszemu zaspokajaniu potrzeb ludności i czemu sprzyjać musi efektywne gospodarowanie. Realizacja wymienionych dążeń wymaga jednak wzmocnienia planistycznej roli terenowych ogniw władzy i administracji państwowej. Rozumiemy przez to, że po pierwsze systemy koordynacyjne poszczególnych zagadnień (dziedzin) będą częścią integralną (pod względem merytorycznym i organizacyjnym) właśnie planowania terytorialnego danego szczebla, a nie innych ogniw i że temu planowaniu przyznana zostanie rola wiodąca w procesie uzgodnień, po drugie zaś, że planowanie terytorialne będzie miało obowiązek (i będzie w stanie to zrobić, dysponując odpowiednimi materiałami analitycznymi) dostarczania innym ogniwom planującym podstaw informacyjnych prowadzących do budowy planów zintegrowanych z planem terytorialnym.

Chodzi tu o informacje, które skłaniałyby jednostki branżowe do określonych działań na rzecz terenu (np. poprzez zapowiadanie, oczywiście w sposób wiążący, powstania korzyści zewnętrznych dla przedsiębiorstw na danym terenie) lub ostrzegałyby jednostki branżowe przed podejmowaniem działań, które władze terenowe oceniają jako niekorzystne dla ekologiczno-społeczno-gospodarczej całości terenu (ostrzeżeniem takim mogłyby być prognozy deficytu siły roboczej, zakłóceń w środowisku, wyczerpywania się rezerw infrastruktury - ujawnione w wyniku kompleksowego patrzenia na całość gospodarki terenu).

3. INNE UWARUNKOWANIA REALNOŚCI PLANÓW*

Oprócz istnienia odpowiedniego zasobu i systemu informacji oraz funkcjonowania właściwego trybu planowania (wraz z koordynacją wielkości planowych różnych ogniw) jeszcze szereg istotnych okoliczności warunkuje stosowanie w praktyce kompleksowego planowania terytorialnego[9]. Na kilka z nich pragniemy zwrócić uwagę, ponieważ w silnym stopniu wiążą się z realnością opisanych poprzednio propozycji co do treści planów terytorialnych i metodyki ich budowy.

Poprawność planowania terytorialnego (w znaczeniu zachowania jego charakteru kompleksowego i aktywnej roli, a także zagwarantowania zasadnoś-

*Autorzy: Jerzy Parysek i Lucyna Wojtasiewicz.

[9]Omawia je M. O p a ł ł o, Uwarunkowania samodzielnego planowania terytorialnego. Instytut Gospodarki Narodowej, Studia i Materiały, z.16, Warszawa 1985.

ci i skuteczności) w dużym stopniu uzależniona jest od ogólnosystemowych rozwiązań planistycznych. Ogólnie rzecz biorąc, chodzi o to, aby każdy uczestnik procesu planowania, czyli każdy podmiot planujący, mógł wnosić własne elementy planowe, własne preferencje i kryteria oceny, ale żeby czynił to w sposób określony przez jednoznacznie wyznaczoną jego rolę i miejsce. Konkretnie zaś chodzi o to, aby uregulowane zostały i w praktyce były przestrzegane takie sprawy przede wszystkim, jak[10]:

- zakres, charakter i przepływ informacji planistycznych o programach rozwojowych (ściślej: ich wybranych aspektach) przedsiębiorstw planu centralnego do władz terenowych,
- zakres, charakter i przepływ informacji (dwustronny) między podmiotami planującymi szczebla wojewódzkiego i szczebla podstawowego wraz z ujęciem przestrzennym zadań planowych,
- związek między planami społeczno-gospodarczymi terytorialnych jednostek administracyjnych a budżetami terenowymi wraz z odpowiednią samodzielnością, jednakową dla obu stron planu (rzeczowej i finansowej).

Duże znaczenie dla planowania terytorialnego mają również określone rozwiązania organizacyjne. Poza wspomnianą już potrzebą przeorganizowania administracyjnego jednostek, które ze względów merytorycznych tego wymagają, są tu sprawy ściśle planistyczne. Chodzi o rozwiązania, które pozwoliłyby budować plany o odpowiednim merytorycznie zasięgu terytorialnym[11], właściwym np. dla celowych związków gmin, dla obszarów zasięgowych miast czy miasteczek pełniących rolę ośrodków mikroregionalnych, dla rejonów opieki zdrowotnej itp. a równocześnie zapewniłyby adresowość i realność tych planów i jednoznaczną odpowiedzialność za ich realizację przy istniejącym systemie kompetencji władz poszczególnych jednostek terytorialnych (naczelników gmin, prezydentów miast).

I wreszcie, ogromną rolę w realizacji planowania terytorialnego, przy odpowiednich jego rozwiązaniach ogólno-systemowych i organizacyjnych, mają sprawy kadrowe.

Sądzimy, że powinny być powołane odpowiednie terytorialne służby planistyczne. Służby takie, nawiązujące w swym funkcjonowaniu do dawniej istniejących pracowni planów regionalnych, miałyby za cel swego istnienia nie tylko bezpośrednie tworzenie zawarowanych w ustawie planów i budżetów (jak obecnie czynią to wojewódzkie komisje planowania i wydziały finansowe, a także ich odpowiedniki miejskie i gminne), lecz byłyby nastawione również (a może nawet - przede wszystkim) na prace studialno-koncepcyjne. Dysponując odpowiednią kadrą, mogłyby one prowadzić niezbędne analizy, odpowiednio do potrzeb i specyfiki danego terenu i wy-

---

[10] Część z tych spraw omówiona jest w pracy zbiorowej pod red. J. W i e r z b i c k i e g o, Wybrane problemy aktywizacji organów terenowych (materiały z sesji naukowej). Wydział Historii i Nauk Społecznych, Komisja Nauk Ekonomicznych, Instytut Finansów Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1982.

[11] Jak dotychczas, tworzenie rejonów, obejmujących po kilka jednostek stopnia podstawowego, rodzi poważne problemy planistyczne.

pełniać dotychczasową istotną lukę w interdyscyplinarnym podchodzeniu do zagadnień planowania rozwoju. Mogłyby też - dzięki współpracy z różnorodnymi placówkami badawczymi - tworzyć pomost między dorobkiem nauki a potrzebami praktyki i służyć postępowi w metodyce planowania. Mogłyby wreszcie - dzięki odpowiednio szerokiemu zakresowi badań opinii mieszkańców - przyczynić się do rozwoju jednego z najistotniejszych elementów samorządności terytorialnej, nadając planowaniu rad narodowych autentycznie społeczny charakter.

Powołanie powyższych służb winno wiązać się z odpowiednim zapleczem kadrowym. Chodzi tu o kadry z właściwym przygotowaniem zawodowym w określonych dziedzinach (ekonomii, rolnictwie, geografii, gospodarce miejskiej, naukach przyrodniczych, urbanistyce, prawie) i z równoczesną znajomością przedmiotu i roli planowania terytorialnego, wyczuciem spraw terenu, umiejętnością podejść interdyscyplinarnych, zrozumieniem ocen społecznych itp. Spełnienie tych postulatów nie jest w praktyce łatwe i nie zależy wyłącznie od systemu kształcenia planistów[12]. Ważne są tu pewne kanony podejścia do planowania, a zwłaszcza zasady jasnego i jednoznacznego formułowania planów (z podawaniem ogółu „towarzyszących" mu okoliczności), style kompromisowych rozwiązań, wyobraźnia, rozsądek, rzetelność i w ogóle coś, co można by nazwać planistyczną uczciwością. Trzeba je konsekwentnie wypracowywać. Ważne jest również wyrobienie u uczestników planowania przekonania o pryncypialnym znaczeniu tego, co stanowi dobro danej całości terytorialnej, i świadomości, że lekceważenie tego - na dłuższą metę - obróci się również przeciw tym, którzy owego dobra nie czuli się w obowiązku widzieć i przestrzegać.

Wiąże się z tym też sprawa właściwego stosunku praktyki do dorobku teorii planowania. Chodzi o stałe, konsekwentne i aktywne przejmowanie tego dorobku (wraz z pracami wdrożeniowymi i procesami aplikacji) jak również o jego kształtowanie (pobudzanie) przez zgłaszanie potrzeb praktyki. Dotychczasowa więź w tym zakresie jest niedostateczna.

W sumie, przed pełną i konsekwentną realizacją planowania terytorialnego stoi jeszcze wiele ograniczeń i barier. Niektóre - jak już wskazywano - leżą poza nim. Próby udoskonalania planowania terytorialnego należałoby zatem odnosić zarówno do wewnętrznych rozwiązań szczegółowych jak i zewnętrznych rozwiązań ogólnych.

Na uwagę zasługują też problemy organizacyjne planowania przestrzennego. Postulatywne ujęcia, których zarys przedstawiono w poprzednim artykule, stoją na gruncie założenia, iż niezbędne jest stworzenie właściwie pojętego planowania lokalnego i odpowiednich komórek planujących na szczeblu gminnym. Wbrew pozorom organizacja planowania na szczeblu lokalnym nie powinna przysporzyć wielu kłopotów. Reorganizacja służb pla-

[12] System ten - jak sądzimy - powinien zresztą ulec pewnej modyfikacji w kierunku pogłębienia roli studiów podyplomowych planowania terytorialnego. Por. B. Gruchman, L. Wojtasiewicz, Polskie doświadczenia w zakresie szkolenia planistów regionalnych na tle doświadczeń krajowych. Biuletyn KPZK PAN, z. 90, Warszawa 1976.

nowania, którą zakłada przedstawiony wyżej model systemu planowania przestrzennego, a zwłaszcza utworzenie na szczeblu regionu (województwa) jednego biura planowania przestrzennego, związana byłaby z poważnym ograniczeniem zatrudnienia w regionalnych służbach planistycznych. Sądzić należy, że w regionalnym biurze planowania znajdzie zatrudnienie około 40% kadr wojewódzkich biur planowania przestrzennego i wojewódzkich komisji planowania. Powstałyby w ten sposób tzw. rezerwy kadrowe mogące znaleźć zatrudnienie w lokalnych komórkach planowania i gospodarki przestrzennej. Drugim źródłem dopływu kadr są wyższe uczelnie, a zwłaszcza takie kierunki kształcenia jak geografia (specjalność gospodarka przestrzenna i planowanie przestrzenne), urbanistyka i architektura, planowanie regionalne, gospodarka miejska, organizacja i zarządzanie gospodarką rolną.

Nie chodzi jednak tylko o uwarunkowania typu kadrowego. Ważne są wszystkie czynniki pozytywne i ograniczenia, które wyznaczają stopień realności planu, a zatem określają stopień jego uprawdopodobnienia.

Wydaje się, że uwarunkowania realności planu wynikają przede wszystkim ze stanu i wzajemnych relacji uczestników procesu planowania i zagospodarowania przestrzennego (gospodarki przestrzennej). Stan uczestników procesu planowania pojmowany jest przede wszystkim jako stan i stopień rozwoju ich świadomości w przedmiocie potrzeby i konieczności kształtowania w sposób planowy i racjonalny przestrzennych układów społeczno-ekonomicznych i przyrodniczych zapewniających możliwie najlepsze warunki życia ludności. Jest to także znajomość przedmiotu planu, jego własności, funkcji i rozwoju oraz świadomość związków, jakie istnieją pomiędzy celami własnymi podmiotów gospodarczych a celami własnymi mieszkańców i występujących w tej materii sprzeczności. To wreszcie pewien poziom etyki działalności społeczno-gospodarczej osadzony na gruncie nadrzędności osoby nad rzeczą i humanizmu nad technokracją. Wydaje się, że odpowiednim stopniem świadomości w tej dziedzinie powinien charakteryzować się każdy z uczestników procesu planowania[13].

Jeśli przyjąć, że głównymi uczestnikami procesu planowania są: społeczeństwo, politycy, podmioty gospodarcze, naukowcy oraz administracja, to dla realności planu przestrzennego zagospodarowania ważne są:

1) w przypadku polityków - jasność celów rozwoju gospodarczego i społecznego, stabilność koncepcji tego rozwoju, znajomość uwarunkowań rozwoju gospodarczego i społecznego oraz wyobraźnia zarówno w odniesieniu do wniosków z przeszłości jak i w znaczeniu perspektywicznym;

2) w przypadku naukowców - znajomość własności przedmiotu planu, znajomość praw rządzących jego rozwojem i przemianami, znajomość sposobów sterowania zmiennymi decyzyjnymi i znajomość metod przewidywania oddziaływania zmiennych niekontrolowanych, wiedza teoretyczna w dziedzinie

[13] Por. Z. D e m b o w s k a, „Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym. Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa PWN 1978.

gospodarki przestrzennej i jej planowania oraz wiedza metodologiczna ogólna i wiążąca się z procesem planowania;

3) w przypadku gospodarki (podmiotów gospodarczych) - świadomość uwarunkowań realizacji własnych celów, znajomość efektów wewnętrznych i zewnętrznych tej działalności, uzależnienie działalności od własności środowiska przyrodniczego i wpływ na to środowisko, a także na środowisko psychospołeczne i biofizyczne, znajomość własności środowiska, jego wartości oraz stanu zagrożenia;

4) w przypadku społeczeństwa - znajomość potrzeb własnych, istnienie stabilnego systemu wartości i znajomość kierunków przewartościowań w tym systemie, świadomość podmiotowości człowieka w działalności społeczno-gospodarczej oraz jego roli opiniotwórczej, oceniającej, protestującej (funkcja sprzeciwu), znajomość podstawowych praw rozwoju społeczno-gospodarczego oraz praw przyrody, nauki i techniki;

5) w przypadku administracji - świadomość celów planowania i gospodarki regionalnej oraz świadomość reprezentowania interesów społeczności lokalnej, podstawowy zasób wiedzy o przedmiocie planu, o celach i dążeniach oraz zasadach działania pozostałych uczestników procesu planowania, świadomość swych uprawnień nakazowo-zakazowych i egzekucyjnych oraz powinności stymulująco-doradczych.

Nie tylko stan uczestników procesu planowania określa warunki realności planu. Realność tę określają również wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu planowania, które ogólnie określić można jako wpływ i związek każdego uczestnika na każdego pozostałego i z każdym pozostałym (por. tab. 1). Istotą tych relacji powinno być wzajemne zrozumienie celów i podporządkowanie celów indywidualnych celowi ogólnemu, którym w przypadku gospodarki przestrzennej na szczeblu lokalnym jest kształtowanie zdrowej i funkcjonalnej przestrzeni życia mieszkańców danej jednostki terytorialnej oraz produkcja zdrowej żywności, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi ekologicznej środowiska przyrodniczego. Adresatem celów planu i autorem jego założeń pozostaje zawsze społeczeństwo, wykonawcą natomiast: podmioty gospodarcze i administracja terenowa. Gwarantem ich realizacji jest organ przedstawicielski społeczności lokalnej, tj. samorząd terytorialny.

Realność planu wynika także z wiedzy o przedmiocie planu, ze znajomości jego elementów, ich własności, zachodzących zdarzeń, toczących się procesów itp. W grę wchodzi tu także wiedza o zachowaniu się użytkowników przestrzeni tj. podmiotów gospodarczych i mieszkańców, o przyjmowanych systemach wartości, strukturze i hierarchii potrzeb, możliwościach ich pokrycia, o funkcjonowaniu przestrzennych układów społeczno-ekonomicznych, o sterowaniu tymi układami. Szczególna rola przypada także wiedzy prognostycznej dotyczącej z jednej strony przyszłego stanu przedmiotu planu, a z drugiej strony - warunków realizacji wyznaczonych celów.

Uwarunkowania realności planu tkwią również w ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej państwa i regionu oraz w stabilności jego polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej. Zmiany preferencji i priorytetów

Tabela 1. Wybrane relacje pomiędzy uczestnikami procesu planowania przestrzennego (tabela typu: nakłady-wyniki) określające warunki realności planu przestrzennego zagospodarowania

Uczestnicy procesu planowania przestrzennego	Uczestnicy procesu planowania przestrzennego				
	politycy	społeczeństwo	gospodarka	nauka	administracja
politycy	tworzenie koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego i założeń rozwoju i gospodarki przestrzennej	wyznaczanie celów rozwoju społecznego, oddziaływania propagandowe	wyznaczanie kierunków rozwoju gospodarczego, oddziaływanie w kierunku realizacji polityki społecznej i przestrzennej	stymulowanie rozwoju nauki stosownie do potrzeb rozwoju	określanie kierunków i zasad realizacji polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej - dla jednostek zarządzania i administracji
społeczeństwo	informowanie o potrzebach społecznych, wpływ na politykę społeczną	samoorganizacja społeczeństwa w celu ochrony środowiska życia oraz zagwarantowania podmiotowości społeczeństwa, inicjatywy społeczne, prace społeczne	określenie potrzeb i aspiracji, udział w życiu gospodarczym, ocena działań podmiotów gospodarczych	formułowanie pytań poznawczych, udział w tworzeniu wiedzy	działania w kierunku usprawnienia obsługi, ocena funkcjonowania administracji, ocena planu i jego realizacji
gospodarka	przesłanki tworzenia koncepcji i zasad polityki gospodarczej i przestrzennej	zaspokojenie potrzeb społecznych, zbiór niekorzystnych oddziaływań na społeczeństwo i jego warunki życia	wyznaczanie kierunków rozwoju branż i gałęzi, określanie preferencji rozwojowych i przestrzennych, dostosowanie działalności do potrzeb społecznych, poszukiwanie dróg poprawy efektywnej	formułowanie pytań poznawczych, dostarczanie aparatury i sprzętu, stwarzanie możliwości przeprowadzania badań sprawdzających	formułowanie problemów rozwoju przestrzennego, oczekiwania rozwiązania sytuacji konfliktowych
nauka	wiedza o środowisku przyrodniczym i społeczno-ekonomicznym, wpływ na stopień świadomości, rady, wskazówki i ostrzeżenia	edukacja społeczeństwa, kształcenie specjalistów	podstawy rozwju i unowocześniania, usprawnienia działań	rozwój wiedzy, metod badań, technik i narzędzi badawczych, organizacja procesu badawczego	wiedza o administrowaniu, wiedza faktograficzna, teoretyczna i metodologiczna o przedmiocie planu i planowaniu
administracja	informowanie o problemach funkcjonowania administracji, obsługa działalności politycznej	obsługa społeczeństwa, gwarantowanie praw i tworzenie warunków realizacji obowiązków	określenie przestrzennych możliwości rozwoju, ustalanie powinności na rzecz społeczeństwa, nadzór nad wywiązywaniem się ze zbowowiązań	formułowanie pytań poznawczych, dostarczanie materiałów źródłowych, ułatwianie przepływu informacji	usprawnianie administracji, organizacja administracji, organizacja służb planowania, doskonalenie metod planowania, kształcenie kadry, prowadzenie procesu planowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne J. Paryska

polityki gospodarczej i społecznej, zbyt mgliście zarysowane jej cele, napięcia społeczne, a także niski poziom dochodu narodowego nie sprzyjają realizacji przyjętych zadań szczegółowych i ogólnej koncepcji rozwoju przestrzennego, szczególnie w obliczu poniesienia znaczniejszych nakładów finansowych i materiałowych.

Nie można rozpatrywać realności planu w oderwaniu od przyjętych zasad formułowania jego założeń, od dróg wypracowania kompromisowych rozwiązań, unikania sytuacji konfliktowych, uznania pewnych celów nadrzędnych i określonych pryncypiów. Wymaga to przede wszystkim rozsądku i wyobraźni - tak władzy i podmiotów gospodarczych jak i społeczeństwa.

Wydaje się, że realność planu przestrzennego zagospodarowania zagwarantować może w znacznym stopniu samorząd terytorialny. Musi to być jednak samorząd świadomy swych celów działania i możliwości ich realizacji. Samorząd kompetentny i wiarygodny będący rzeczywistym rzecznikiem i obrońcą interesów społecznych. Samorząd taki wyposażony musi zostać w system motywacyjny dla prowadzenia efektywnej polityki lokalnej oraz w środki niezbędne dla prowadzenia takiej polityki. Samorząd taki musi przede wszystkim:

1) dysponować wydzielonym majątkiem trwałym i ziemią,

2) posiadać ustabilizowane źródło zasilania finansowego i możliwości dysponowania tym źródłem (dochody budżetowe),

3) posiadać możliwości oddziaływania na podmioty gospodarcze, którymi z jednej strony powinny być narzędzia o charakterze parametrycznym, a z drugiej - zabezpieczenie prawne[14].

Nie bez wpływu na realność planu jest także zasób informacji, z których można skorzystać przy jego opracowaniu, forma tych informacji, stopień ich przetworzenia oraz możliwości i umiejętności przetworzenia i wykorzystania.

Trudno wreszcie pominąć znaczenie w tym względzie czynnika ludzkiego, tj. zespołu opracowującego założenia planu i jego finalną edycję. Poziom wykształcenia ogólnego i specjalistycznego, doświadczenie i praktyka zawodowa, predyspozycje koncepcyjne, otwartość umysłu, umiejętność kierowania zespołem ludzkim i praca w takim zespole - wszystko to posiada niebagatelny wpływ na jakość planu, a zatem i na jego realność.

[14] Por. J. R e g u l s k i, Miasta, samorząd i reforma gospodarcza. „Przegląd Powszechny" t. 4 1983, s. 43-55.