Spis treści

Lucyna W o j t a s i e w i c z
Przedmowa 5

Tadeusz J u j a
ZAKRES, TREŚĆ I RAMOWA KONSTRUKCJA WEWNĘTRZNA PLANÓW TERYTORIALNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH 11
1. Podstawowe jednostki terytorialne w podziale administrycyjnym państwa 11
2. Rodzaje planów formułowanych dla podstawowych jednostek terytorialnych 15
3. Modelowa treść planów i czynniki ją różnicujące 25
4. Specyfika planów wybranych typów jednostek terytorialnych w różnym ujęciu czasowym , ... 35

Lucyna W o j t a s i e w i c z
ZASADY BUDOWY PLANÓW TERYTORIALNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH . . 39
1. Systemy ekologiczno-społeczno-gospodarcze w planach jednostek podstawowych 39
2. Dane zewnętrzne i zmienne decyzyjne planów 42
3. Rzeczowa i finansowa strona planów 46

Włodzimierz D y m a r s k i, Bohdan G r u c h m a n, Jan P o l o w c z y k, Lucyna W o j t a s i e w i c z
TRYB I METODY OPRACOWANIA PLANÓW TERYTORIALNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH 49
1. Studia przedplanowe 49
2. Rachunki planistyczne 65
3. Ocena i wybór rozwiązań wariantowych 88
4. Formułowanie zadań wykonawczych i adresowość ustaleń 96

Jerzy P a r y s e k
TREŚĆ I METODY OPRACOWANIA PLANU PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA PODSTAWOWEJ JEDNOSTKI TERYTORIALNEJ 98
1. Plan podstawowej jednostki terytorialnej w systemie planowania przestrzennego 98
2. Zasadnicze treści i kryteria rozwiązań przestrzennych . . . 104
3. Struktura i schemat rzeczowy opracowania planu 111

Jerzy P a r y s e k, Lucyna W o j t a s i e w i c z
PROBLEMY APLIKACJI I PRAKTYCZNYCH ZASTOSOWAŃ MODELI PLANÓW TERYTORIALNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH 125
1. Wymagania informacyjne i techniczne 125
2. Tryb prac i systemy koordynacyjne 127
3. Inne uwarunkowania realności planów 130

Tadeusz J u j a, Jerzy P a r y s e k, Lucyna W o j t a s i e w i c z
Zakończenie 137

Halina M a c i e j e w s k a
Spis literatury 140

Lucyna W o j t a s i e w i c z
ANEKS. Schematy planów terytorialnych jednostek podstawowych . 151

Przedmowa

Przedstawiona niżej praca stanowi studium teoretyczno-metodyczne, które ma na celu określenie treści i procesu budowy planów terytorialnych odnoszących się do podstawowych jednostek podziału administracyjnego kraju (miast i gmin). Autorzy próbują w tej pracy określić:

a) modelową treść planów,

b) wzorcowe metody i techniki ustalania wielkości planowych,

c) ramowy tryb budowy planów i ich umiejscowienie w systemie planowania gospodarki narodowej.

Propozycje zawarte w pracy oparte są na przesłance, że przy znacznej liczebności jednostek podstawowych, a równocześnie określonej liczbie ich zasadniczych typów, jest pożądane i celowe opracowanie modeli treści (makiet) planów i wzorców ich budowy, które by ukierunkowały prace planistyczne i określały ich pole i zakres, nie krępując, rzecz jasna, podmiotów planujących w doborze kierunków rozwoju, preferencji, uzasadnień itp.[1]. W tym znaczeniu modele planów są pomyślane jako narzędzie pomocnicze planisty, a przy tym - w określonych przypadkach - jako narzędzie syntezy i porównań planów różnych jednostek. Do treści planów dostosowane są wzorce ich konstruowania, propozycje metod i technik ustalania wielkości planowych, a także projekty trybu budowy planów.

Całość zawartych w pracy rozważań na temat planowania i odpowiadające im propozycje rozwiązań metodycznych opierają się na założeniu, iż w każdej jednostce podstawowej (terytorialnej jednostce administracyjnej), niezależnie od jej skali, charakteru, kryteriów delimitacji itp., mamy do czynienia z jakimś stopniem zwartości wewnętrznej i że zwartość ta powinna być respektowana w planowaniu. W konsekwencji przyjmujemy, że w planach jednostek podstawowych występują (występować powinny) określone całości ekologiczno-społeczno-gospodarcze, oczywiście niedomknięte i uzależnione od otoczenia, ale wymagające zachowania pewnej wewnętrznej harmonii. Dlatego w interpretacji charakteru planowania eksponujemy jego kompleksowość, a w metodzie budowy planów - ujęcie systemowe i rachunki bilansowe (wraz z optymalizacyjnymi).

---

[1] Por. tezę w sprawie sformułowania wzorców metodycznych (modelowych) planów terytorialnych podaną przez M. O p a ł ł o. Uwarunkowania samodzielnego planowania terytorialnego. Studia i Materiały, Instytut Gospodarki Narodowej w Warszawie, z. 16, Warszawa 1985, s. 11.

Plany jednostek podstawowych rozumiemy jako plany terytorialne, koncentrujące się na określeniu c a ł o ś c i o w e g o rozwoju poszczególnych obszarów, służące harmonizowaniu społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i innych aspektów rozwoju, obejmujące swym zasięgiem wszystko, co znajduje się na danym obszarze, niezależnie od organizacyjnego podporządkowania, ale oczywiście z różnym podejściem do procesu tworzenia ustaleń planowych.

Tak rozumianym planom terytorialnym przypisujemy złożone i wielorakie zadania, które w sumie składają się na kierowanie gospodarką (sensu largo) terenu. W kierowaniu tym nieodzowne jest - jak sądzimy - widzenie wszystkich elementów procesu funkcjonowania i rozwoju terenu, z uwzględnieniem nie tylko tych spraw, w stosunku do których władza terenowa ma uprawnienia decyzyjne (i może je planować - w ścisłym znaczeniu tego słowa), ale również i tych, które mogą być tylko przedmiotem jej postulatów, prognoz czy pośredniego oddziaływania, lecz są integralnie z pierwszymi związane.

W konsekwencji powyższych założeń przypisujemy planowaniu terytorialnemu rolę aktywną. Równocześnie zakładamy też jego funkcje operatywne w procesie bieżącego sterowania. To ostatnie wiąże się z nieodzowną, naszym zdaniem, właściwością planowania terytorialnego, jaką jest zintegrowanie rzeczowej i finansowej strony planów, lub - szerzej - zadań i środków realizacji planów. Uważamy również, że plany terytorialne powinny być tworzone (i realizowane) w odpowiedniej symbiozie z planami zagospodarowania przestrzennego.

Mówiąc o planach terytorialnych jednostek podstawowych, mamy na myśli plany, które d o t y c z ą jednostek podstawowych, lecz niekoniecznie są na ich szczeblu tworzone. Interesują nas zatem również te elementy planowe, które odnoszą się do jednostek podstawowych a pochodzą z ustaleń innych szczebli (np. ze szczebla wojewódzkiego) lub są składowymi planów przedsiębiorstw niepodporządkowanych władzy terenowej. Elementy takie, nawet jeśli formalnie nie są składowymi planu jednostki podstawowej sensu stricto (w znaczeniu dokumentu decyzyjnego jej władzy terenowej), stanowią - w naszym założeniu - integralny czynnik tworzenia tego planu. Na tym tle próbujemy rozważać prawidłowość podziału decyzji planistycznych między jednostką podstawową a innymi szczeblami i ogniwami.

Przy próbie zarysowania modelowej treści planów jednostek podstawowych ogółem uwzględnione są również czynniki je różnicujące (skala i charakter jednostki podstawowej, rodzaj jej funkcji wiodącej, układ powiązań z otoczeniem). Na tym tle podjęta jest próba określenia treści planów i sposobów ich budowy w kilku typach jednostek. Typy te oparte są na dwóch kryteriach, a mianowicie na kryterium funkcjonalnym i na kryterium administracyjno-formalnym.

W pierwszym wypadku dzielimy jednostki podstawowe według charakteru ich gospodarki, funkcji wiodącej lub głównego czynnika rozwoju i wyróżniamy takie typy, jak:

- gmina rolnicza,
- gmina rolniczo-przemysłowa lub rolniczo-usługowa,
- odpowiednia ich kombinacja.

W drugim przypadku bierzemy pod uwagę status prawny i skalę jednostki podstawowej i wyróżniamy:

- gminę wiejską,
- gminę miejsko-wiejską,
- miasto z podziałem na klasy (miasto małe, średnie, duże).

Odpowiednio do szczególnych zadań uwzględniamy celowe związki gmin i wspólne ich plany (programy).

Jeśli chodzi o horyzont czasowy planów, to w pracy omówione są zasadniczo plany roczne i 5-letnie, z pewnymi odniesieniami do planów perspektywicznych. Poszczególnym planom przypisujemy charakter adekwatny do wiodącej ich funkcji, a mianowicie:

- funkcji operacyjnej (bieżącego sterowania) w przypadku planów rocznych,
- funkcji koncepcyjnej (kształtowanie celów i kierunków rozwoju) w przypadku planów 5-letnich.

Praca składa się z 5 opracowań i aneksu. Dążeniem zespołu autorskiego jest, aby praca tworzyła zwartą całość, a nie tylko zbiór artykułów z jednym tematem przewodnim. Stąd opracowania mają raczej charakter rozdziałów, a ich treść i układ są podporządkowane koncepcji całej pracy.

Opracowanie pierwsze, autorstwa T.Juji, zawiera omówienie zakresu, treści i ramowej konstrukcji wewnętrznej planów terytorialnych jednostek podstawowych. Wprowadzeniem do nich jest analiza miejsca podstawowych jednostek terytorialnych w podziale administracyjnym państwa oraz powiązań planów terytorialnych z innymi rodzajami planów formułowanych w jednostkach podstawowych. W ich wyniku wysuwany jest wniosek, iż zakres gminnych i miejskich planów terytorialnych nie powinien ograniczać się do zadań wykonywanych przez rady narodowe stopnia podstawowego i ich organy oraz przez podmioty gospodarcze im podporządkowane. Powinny być ujęte w nich również te zadania pozostałych podmiotów gospodarczych, które wchodzą w zakres uprawnień koordynacyjnych rad narodowych stopnia podstawowego, a także zadania realizowane przez podmioty gospodarcze szczebla wojewódzkiego na terenie danej jednostki podstawowej w tych aspektach, które mają istotny wpływ na zaspokojenie potrzeb jej mieszkańców. Należałoby uwzględnić w nich również prognozy i szacunki ważniejszych zadań realizowanych przez sektor nieuspołeczniony. Natomiast treść rozpatrywanych planów powinna uwzględniać specyfikę poszczególnych jednostek podstawowych i powinna być wzbogacana wraz ze wzrostem jej rangi i skali.

W opracowaniu drugim, przygotowanym przez L.Wojtasiewicz, wyłożone są zasady budowy planów terytorialnych jednostek podstawowych. Podnosimy tu kompleksowy charakter tych planów i leżącą u jego podstaw przesłankę, iż jednostki terytorialne należy traktować jako swoiste całości ekologiczno-społeczno-gospodarcze i w procesie planowania dążyć do zachowania

(osiągnięcia) określonej ich harmonii. Zwracamy uwagę na wynikającą stąd złożoność planów terytorialnych, tj. występowanie w nich - oprócz zmiennych decyzyjnych (wielkości planowych sensu stricto),również danych zewnętrznych i to o różnym charakterze. Podejmujemy też próbę naświetlenia kompleksowości planów terytorialnych w aspekcie styku rzeczowej i finansowej strony tych planów.

Opracowanie trzecie, napisane przez W.Dymarskiego, B.Gruchmana, J.Polowczyka i L.Wojtasiewicz, obrazuje tryb i metody budowy planów jednostek podstawowych. Mówiąc konkretnie, przedstawione są tu:

a) prace wstępne do planu (tzw. studia przedplanowe),

b) planowanie sensu stricto (rachunki planistyczne, ocena i wybór rozwiązań wariantowych, formułowanie zadań wykonawczych).

W trakcie studiów przedplanowych, po nawiązaniu do konwencjonalnych ujęć szeroko rozumianej diagnozy stanu wyjściowego do planów, koncentrujemy się na ujęciach, naszym zdaniem, szczególnie odpowiednich dla kompleksowych planów terytorialnych. Są to zastosowania metody dynamiki systemów; odnosimy je do gminy rolniczej i do miasta. Przy omawianiu rachunków planistycznych też tylko nawiązujemy do literatury w zakresie klasycznych zastosowań wskaźników i bilansów, a szerszą uwagę poświęcamy wybranym modelom rachunków, które - jak sądzimy - szczególnie wychodzą naprzeciw istotnym potrzebom praktyki planowania na szczeblu podstawowym i choć na gruncie teorii nie stanowią nowości, mogą wydatnie wzbogacić praktykę. Modele te dotyczą trzech dziedzin:

1) zasobów siły roboczej w przekroju grup społeczno-zawodowych,

2) inwestycji w sferze infrastruktury socjalno-bytowej,

3) inwestycji melioracyjnych i użytkowania gruntów.

Włączone są tu również zagadnienia lokalizacji inwestycji.

Modele powyższe nie tworzą spójnego systemu rachunków planistycznych, można je jednak włączyć w proces prac nad planem w taki sposób, aby służyły kolejnym etapom jego budowy.

W opracowaniu czwartym, przygotowanym przez J.Paryska, zaprezentowane są podstawowe zagadnienia dotyczące ustalania treści i wyboru metod opracowania planu przestrzennego zagospodarowania podstawowej jednostki terytorialnej. Rozważania te dotyczą przede wszystkim najniższego poziomu organizacji przestrzennej życia społeczno-ekonomicznego (gminnego) i z tych względów koncentrują się w głównej mierze na zagadnieniach kształtowania sieci osadniczej oraz użytkowania ziemi na cele rolnicze.W opracowaniu proponuje się ustawienie nowej struktury organizacyjnej służb planistycznych. Przyznajemy, że jest to droga trudna z punktu widzenia realnych warunków, wydaje się jednak właściwa i pożądana dla skutecznej integracji planowania.

Opracowanie piąte, autorstwa J.Paryska i L.Wojtasiewicz, poświęcone jest omówieniu praktycznych wdrożeń zawartych w pracy propozycji co do treści planów terytorialnych i sposobów ich budowy. Koncentrujemy się tu na problemach odpowiednich informacji, ogólnosystemowych rozwiązań planistycznych, ustaleń koordynacyjnych, organizacji służb planowania i

spraw kadrowych. W ich zakresie omówione są bariery podważające realność przedstawionych w pracy koncepcji lub istotnie utrudniające wprowadzenie ich w życie. Na tym tle przedstawiony jest zarys dróg pokonywania najważniejszych barier.

W aneksie, opracowanym przez L.Wojtasiewicz, zawarte są tabele ilustrujące proponowaną treść planów terytorialnych, wraz z podaniem charakteru poszczególnych wielkości planowych, ich źródeł i elementów koordynacji. Jest to konkretyzacja postulowanych rozważań zawartych w całej pracy, a równocześnie próba stworzenia zapowiedzianych wzorców, rozumianych jako pomocnicze narzędzie operatywne służb planistycznych jednostek podstawowych i środek ewentualnej syntezy i porównań ich dorobku.

Przyjmując w całości swych rozważań postulatywne ujęcie tematu, staramy się odnieść swe propozycje do warunków planistycznych w praktyce i uwzględnić specyfikę aktualnego stanu rozwoju kraju (m.in. potrzeby zwiększenia samorządności terenowej i działania w duchu reformy gospodarczej). Nasze propozycje opierają się na obowiązujących aktualnie przepisach prawnych, jak ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym,ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, ustawa o planowaniu przestrzennym, a także ustawa o funduszu gminnym i miejskim oraz o podatku rolnym i prawie budżetowym. Zdajemy sobie wszakże sprawę, że nie wszystkie nasze propozycje przystają do obecnych warunków planowania, zwłaszcza w zakresie istniejących rozwiązań organizacyjnych, przygotowania kadr, zasobu informacji, a także systemu samorządności terytorialnej. Część propozycji może wydawać się mało realna. Przedstawiając je wychodzimy z założenia, że potrzebne jest doskonalenie planowania, a w tym - modyfikowanie wielu jego odcinków. Kierunki tych modyfikacji,potrzebnych - naszym zdaniem - dla skutecznej realizacji zadań służb planistycznych - próbujemy zarysować.

*

Praca została przygotowana w Instytucie Planowania Akademii Ekonomicznej w Poznaniu na zamówienie Instytutu Gospodarki Narodowej w Warszawie w ramach problemu węzłowego 11.10 „Kierowanie rozwojem i funkcjonowaniem gospodarki w warunkach reformy w latach 1983-1985". Do publikacji przedstawiamy wersję zaktualizowaną i poprawioną.

Autorzy dziękują kierownictwu Instytutu Gospodarki Narodowej za pomoc w realizacji pracy. Wyrazy szczególnej wdzięczności kierujemy do Pani Recenzent - prof. dr hab. Mirosławy Opałło, której rady i uwagi bardzo nam pomogły.

Lucyna Wojtasiewicz