Tadeusz JUJA, Jerzy PARYSEK,
Lucyna WOJTASIEWICZ

ZAKOŃCZENIE

W procesie przełamywania trudności społeczno-gospodarczych naszego kraju istnieje potrzeba dokonania w trybie pilnym zasadniczych zmian w planowaniu. Zmiany te trzeba przeprowadzić na każdym szczeblu gospodarki łącznie ze szczeblem najniższym. To tu bowiem, na tym najniższym szczeblu, dochodzi do bezpośredniego styku środowiska, mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Tu właśnie powstają konflikty, dewiacje i patologie mające swój niekorzystny wpływ na stosunki ekologiczne, warunki życia, stosunki społeczne i wyniki ekonomiczne. Tu również, w podstawowej jednostce terytorialnej, zakłóceniu ulega funkcjonowanie składnika przyrodniczego, psycho-społecznego i biofizycznego środowiska życia człowieka, a zakłócenie to stanowi przecież poważne zagrożenie dla zdrowia i egzystencji człowieka.

W obecnej sytuacji istnieje wiele spraw i problemów o charakterze priorytetowym, które wymagają niemal natychmiastowego załatwienia i rozwiązania. Wśród tych problemów znajdują się ponad wszelką wątpliwość: problemy żywności, ochrony środowiska przed dewastacją i utratą przyrodzonych własności, podnoszenia na wyższy poziom i wyrównywania poziomu życia, a te właśnie sprawy ujmuje plan podstawowej jednostki terytorialnej w powiązaniu z planem przestrzennego zagospodarowania, plan najbardziej humanistyczny w swej treści i najbardziej bliski człowiekowi, jednocześnie plan podstawowy w systemie planowania, gdyż na tym poziomie określone zostają warunki i ograniczenia przestrzennego rozwoju w każdej skali przestrzennej. Jest to także plan, który rozwiązuje podstawowe konflikty na linii: przyroda - człowiek - gospodarka. Potrzeba opracowania planów tego typu wydaje się być, w obliczu nakreślonych jego celów i zadań, sprawą oczywistą i pilną. Konieczne są zatem odpowiednie rozwiązania metodyczne, organizacyjne, systemowe, a ściślej - ukonkretnienie tego, ku czemu podwaliny stworzyły założenia reformy gospodarczej i obowiązujące obecnie akty prawne w zakresie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz systemu rad narodowych.

Akty powyższe zawierają unormowania prawne planowania w podstawowych jednostkach terytorialnych. Jednakowoż unormowania te nie oznaczają, iż automatycznie stworzony został nowy system planowania w jednostkach podziału terytorialnego stopnia podstawowego.

Na szczeblu podstawowym powinny być formułowane, a następnie realizowane, różnorodne plany rzeczowe i finansowe, tworzące wewnętrznie zgodny system. Spełnienie tego postulatu w praktyce planowania może nastręczać wiele trudności. Poszczególne plany rzeczowe i finansowe różnią się bowiem horyzontem planowania, pełnionymi funkcjami, zakresem przedmiotowym i problemowym, treścią i ogólnością ustaleń planistycznych itd.

W grupie planów rzeczowych znaczenie podstawowe - obok planów miejscowych - mają plany terytorialne: pięcioletnie i roczne. Zakres i treść gminnych i miejskich planów terytorialnych są zdeterminowane między innymi zadaniami i kompetencjami rad narodowych oraz ich organów, ich podziałem między szczebel wojewódzki i szczebel podstawowy, relacjami, jakie istnieją między tymi szczeblami oraz szczeblem podstawowym i podmiotami gospodarczymi, zlokalizowanymi na obszarze poszczególnych jednostek podstawowych.

Zarówno ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym jak i ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego zakładają samodzielność rad narodowych w planowaniu, jednakowoż nie ma to być samodzielność absolutna, lecz zgodna z zasadami ustalonymi w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym i innych ustawach. W odniesieniu do wojewódzkich planów terytorialnych wyraźnie stwierdza się, że ich zakres i treść będą określać wojewódzkie rady narodowe stosownie do potrzeb regionu. Takiej swobody jednoznacznie nie zakłada się natomiast w określaniu przez rady narodowe stopnia podstawowego zakresu i treści planów gminnych i miejskich. Dla zapobieżenia przekształcenia się systemu planów terytorialnych w niespójny zbiór celowe jest zaprojektowanie pewnego wzorca metodycznego planowania terytorialnego na szczeblu podstawowym, w którym mniej lub bardziej szczegółowo określono by m.in. zakres i treść planów gminnych i miejskich.

Zadania wyznaczone w nowych unormowaniach prawnych dla rad narodowych stopnia podstawowego na ogół nie są bezpośrednio realizowane przez te rady i ich organy, lecz ich bezpośrednim wykonawcą są przedsiębiorstwa państwowe, jednostki budżetowe i innego typu jednostki podporządkowane i niepodporządkowane radom narodowym. W związku z tym, do zakresu planów terytorialnych stopnia podstawowego należy przede wszystkim wyznaczenie dla tych przedsiębiorstw i jednostek warunków rozwoju, umożliwiających realizację określonych zadań lub odpowiednio skutecznie zachęcających do tych zadań.

Należy sądzić, iż plany terytorialne stopnia podstawowego powinny zawierać również prognozy i szacunki ważniejszych zadań gospodarczych (i niezbędnych do tego środków), realizowanych przez sektor nieuspołeczniony i częściowo spółdzielczy - przede wszystkim w zakresie rolnictwa oraz drobnej wytwórczości i usług - mających istotny wpływ na kształtowanie się warunków społeczno-gospodarczych i zaspokojenie potrzeb mieszkańców

gminy czy miasta. Jest to uzasadnione również z tej racji, iż na rozwój tych dwu sektorów w pewnym stopniu mogą oddziaływać rady narodowe stopnia podstawowego i ich organy.

Cały szereg potrzeb ludności, które powinny być zaspokajane w skali lokalnej, jest zaspokajane przez różnorodne przedsiębiorstwa i inne jednostki bezpośrednio podporządkowane szczeblowi wojewódzkiemu. Może to być wynikiem realizowanego w latach siedemdziesiątych procesu łączenia małych przedsiębiorstw i innych jednostek terenowych w różnorodne wielkie organizacje o zasięgu wojewódzkim. W tych przypadkach należałoby przyjąć, że szczebel wojewódzki wyznaczając zadania dla tego typu jednostek będzie brał pod uwagę postulaty szczebla podstawowego. Tego typu zadania powinny być zdezagregowane w planie wojewódzkim w przekroju gmin oraz miast i umieszczone w formie informacji w planach jednostek podstawowych.

Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego obecnie nie różnicuje zadań i kompetencji jednostek podstawowych w zależności od tego, czy są one gminami wiejskimi czy zurbanizowanymi, miastami pełniącymi również funkcję rolniczą czy też miastami pozbawionymi tej funkcji. Sądzimy jednak, że stosownie do zróżnicowania jednostek podstawowych zróżnicowany powinien być zakres i treść planów terytorialnych stopnia podstawowego. Ogólnie mówiąc, ich zakres i treść powinny być wzbogacane wraz ze wzrostem rangi i skali podstawowych jednostek terytorialnych. Propozycje, które przedstawiliśmy w tej pracy, są próbą wyjścia naprzeciw takiej potrzebie.