Lucyna WOJTASIEWICZ

ZASADY BUDOWY PLANÓW TERYTORIALNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH

1. SYSTEMY EKOLOGICZNO-SPOŁECZNO-GOSPODARCZE W PLANACH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH

Każda jednostka terytorialna, będąc funkcjonalną całością administracyjną, może i powinna być traktowana jako całościowy układ ekologiczno-społeczno-gospodarczy, odpowiednio do wielkości, specyfiki i stopnia jej rozwoju i zgodnie z założeniami terytorialnej formuły organizacyjnej kraju[1].

Przyjmując powyższą przesłankę, należy w konsekwencji uznać, że do każdej - w zasadzie - jednostki terytorialnej trzeba odnieść ogólne właściwości systemu, a więc to, że jest ona:

- zbiorem elementów i relacji zachodzących między tymi elementami oraz relacji w stosunku do otoczenia,
- obiektem wyodrębniającym się w określony sposób z innej większej całości,
- obiektem posiadającym określone właściwości (odrębne od właściwości elementów, z których się składa) i własną prawidłowość funkcjonowania.

Odnoszenie powyższych właściwości systemu do administracyjnej jednostki terytorialnej wydaje się uzasadnione również w tym przypadku, gdy nie jest ona wyznaczona idealnie zgodnie z faktycznymi związkami i współzależnościami ekologiczno-społeczno-gospodarczymi i nie odpowiada w pełni temu, co wyraża idea regionu (mikroregionu). W tym przypadku trzeba liczyć się z faktem, że organizm danej jednostki funkcjonuje w ramach pewnej terytorialnej formuły organizacyjnej, która określone więzi

---

[1] Mówiąc o terytorialnej formule organizacyjnej, mamy na myśli zakres kompetencji władz terenu oraz normatywnie ustalony zasięg wpływów przestrzennych jednostek produkcyjnych i usługowych znajdujących się na danym terenie. Por. St. B e r e z o w s k i, Regionalizacja gospodarcza w Polsce. (W:) Teoretyczne problemy rozmieszczenie sił wytwórczych. Warszawa PWE 1965, s. 94.

kształtuje i umacnia. Innymi słowy, poprzez zakres kompetencji władz terenowych i normatywnie ustalony zasięg przestrzenny ich wpływów ugruntowują się wewnętrzne powiązania danego obszaru. Zachodzi tu sprzężenie między podstawami formalnymi a przesłankami merytorycznymi „regionalizacji" terytorialnej jednostki administracyjnej[2].

Regionalistyczne ujęcie jednostek administracyjnych jest zasadne zarówno dla jednostek szczebla wojewódzkiego jak i podstawowego (miejskiego, gminnego). Oczywiście siła i charakter wewnętrznych więzi przedstawia się w obu przypadkach różnie: z reguły jednostka większa charakteryzuje się wyższym stopniem domknięcia, a jednostka mniejsza - niższym. Obok wielkości jednostki na jej wewnętrzne współzależności wpływa wiele jeszcze innych czynników, takich jak charakter gospodarki, posiadane zasoby (naturalne i stworzone przez człowieka), stopień rozwoju sił wytwórczych, położenie, tradycja, mentalność i psychika mieszkańców. Dlatego dosyć trudno jest czynić jakąś generalizację w zakresie wewnętrznej struktury jednostek terytorialnych i wyznaczać jej schematy i modele. Wymaga to wnikliwszej analizy typów tych jednostek. Nie wchodząc na razie w szczegółowsze ujęcia typów jednostek podstawowych można - jak sądzimy - przyjąć, że należy je traktować jako organizmy mikroregionalne, oparte na terytorialnych zespołach miejsc zamieszkania i miejsc zaspokajania potrzeb socjalno-bytowych, a także miejsc pracy, przy czym te ostatnie w znacznej części dziedzin gospodarki są związane z warukami naturalnymi i szeroko rozumianymi zasobami terenu.

Wyodrębnienie składowych ekologiczno-społeczno-gospodarczego systemu terytorialnego jednostki administracyjnej i uchwycenie proporcji między nimi jest podstawowym warunkiem budowy poprawnego, tzn. kompleksowego i wewnętrznie zgodnego, jej planu. W myśl zawartych założeń o c a ł o ś c i o w y m ujmowaniu spraw danego terenu w planie, składowe te obejmują[3]:

I - ludność,
II - zatrudnienie,
III - środowisko i zasoby naturalne,
IV - sferę produkcji materialnej,
V - rzemiosło,
VI - handel,
VII - infrastrukturę techniczną i gospodarkę komunalną,
VIII - gospodarkę mieszkaniową i infrastrukturę społeczną,

---

[2]Przyjmując powyższe założenie, nie można wszakże pominąć sytuacji, gdy układ administracyjny jest tak nieadekwatny do rzeczywistych powiązań terytorialnych, że wszelkie działania integracyjne w ramach terytorialnej formuły organizacyjnej są nieskuteczne, bardzo kosztowne, natrafiające na opór społeczny itp. W takich wypadkach trudno mówić o rozwoju współzależności terytorialnych w ramach istniejącego podziału administracyjnego. Należy raczej dążyć do modyfikacji tego podziału, co jak wiadomo niekiedy w praktyce ma miejsce.

[3]Kolejność składowych ma charakter wyłącznie porządkowy i służy powiązaniu treści tego rozdziału z zamieszczonym na końcu pracy Aneksem.

IX - inne szczególne zadania planowe,
X - inwestycje i remonty kapitalne,
XI - środki produkcji i zaopatrzenie materiałowe,
XII - środki finansowe.

Mogą one i powinny być wyrażone w odpowiednim do charakteru danego terenu i jego problemów - stopniu szczegółowości[4]. Ważne jest, aby ich ujęcie w planie określało:

1) cele rozwoju danego terenu, a więc: dochody, spożycie i ogólne zaspokojenie potrzeb ludności, a także działania terenu na rzecz otoczenia;

2) czynniki rozwoju, a w tym zakresie: zasoby siły roboczej, surowce, ziemia, woda, klimat, zainwestowanie, położenie, tradycje wytwórcze i usługowe;

3) zadania realizacyjne rozwoju, a zatem działania w określonych dziedzinach oraz środki i sposoby wykonywania tych zadań.

Ważne też jest, aby w planie zagwarantowane zostały między tymi elementami związki odpowiadające realnym współzależnościom rozwoju i funkcjonowania gospodarki. Zagwarantowaniu temu powinny służyć odpowiednie metody planowania, o których piszemy w dalszych częściach pracy, a także odpowiednie zabiegi koordynacyjne[5].

Kompleksowe ujęcie systemu ekologiczno-społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej w jej planie nie musi oznaczać „wszystkoizmu" tego planu. Przeciwnie, plan ten, obejmując całokształt spraw rozwoju danego terenu i poziomu życia mieszkańców, powinien być budowany pod kątem tworzenia tych decyzji, do podejmowania których jest powołana władza terenowa i w których jest kompetentna[6]. Chodzi wszakże o to, czy decyzje te podbudowane były niezbędnym zespołem uwarunkowań, w tym również natury zewnętrznej, w zakresie dotyczącym danego terenu. Warunek kompleksowości planu jednostki terytorialnej jest spełniony, jeśli są w nim uwzględnione te aspekty decyzji zewnętrznych, które wiążą się z elementami wymienionymi wyżej, a zatem dotyczą: tworzenia miejsc pracy i dochodów ludności, zapotrzebowania na miejscowe zasoby wraz z oddziaływaniem na środowisko, zapotrzebowania na miejscową obsługę oraz kooperację z zakładami gospodarki terenowej.

---

[4] Chodzi np. o szczegółowe wyodrębnienie sfery produkcji rolnej w gminie rolniczej, o wnikliwe ujęcie elementów środowiska na terenach szczególnych zagrożeń lub zapotrzebowań (turystyka) itp. Por.: Aneks.

[5] Pełne i właściwe uwzględnienie w planie terytorialnym systemu ekologiczno-społeczno-gospodarczego jest sprawą szczególnie złożoną. Dotyczy bowiem ujmowania i łączenia wielkości o różnym charakterze przedmiotowym, o różnym przyporządkowaniu organizacyjnym, różnym typie własności, różnym zasięgu oddziaływania i uzależnienia itp. Właściwe rozwiązania planistyczne w tym zakresie są aktualnie przedmiotem poszukiwań. Służy im m.in. badanie na temat zintegrowanego planowania terytorialnego, podjęte w Instytucie Planowania AE w Poznaniu w ramach CPBR 14.2. Gr. T.II. 8.1.

[6] Co oznacza m.in., że dysponuje środkami na realizację ustaleń planowych.

Jeśli chodzi z kolei o wewnętrzną zgodność planu, to uwarunkowana ona jest uwzględnieniem w nim takich relacji między poszczególnymi wielkościami planowymi (wraz z wielkościami danymi), które zapewniłyby wewnętrzną spójność organizmu ekologiczno-społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej i pozwoliły tę spójność traktować w sposób trwały i ciągły, a przy tym stworzyły warunki do osiągnięcia (zachowania) pewnych kryteriów optymalności (np. niezbędnej racjonalności w gospodarowaniu, wymaganych standardów w poziomie życia ludności, maksymalnego zabezpieczenia walorów środowiska).

Ważne przy tym jest, aby w procesie odwzorowania wewnętrznych więzi organizmu ekologiczno-społeczno-gospodarczego i tworzenia na tym tle planu zintegrowanego dostrzegać nie tylko związki bezpośrednie, lecz również więzi i współzależności o charakterze pośrednim z ich kumulatywnym oddziaływaniem i reperkusjami zewnętrznymi.

Wiadomo, że harmonia funkcjonowania organizmów terytorialnych ma rozliczne aspekty: wyraża się w relacjach ekonomicznych, społeczno-ekonomicznych, rzeczowych, finansowych, przestrzennych, czasowych. Jak już zaznaczono, istnieje potrzeba koordynacji poszczególnych elementów ekologiczno-społeczno-gospodarczego organizmu terytorialnego, tak aby można je było utożsamiać z proporcjonalnością, w obrębie której każdy element stanowi integralną część sprawnie funkcjonującej całości. Jest to jednak proces złożony. Na każdym terenie splatają się ze sobą interesy i preferencje różnych podmiotów planujących, występują także interesy lokalne i interesy ogólnokrajowe oraz interesy doraźne i długofalowe. Zapewnienie harmonii lokalnej (lub nawet szerzej - optimum lokalnego), która by równocześnie pozwalała zachować harmonię w układzie wyższego szczebla (optimum wyższego szczebla) lub zachowanie optimum doraźnego niesprzecznego z wymaganiami rozwoju długofalowego itd., wymaga przyjęcia określonych dat, kształtujących ramy decyzyjne danego planu. Wynika stąd, że przy założeniu kompleksowości planu i jego wewnętrznej zgodności bardzo ważne jeszcze jest precyzyjne określenie tego, co w danym planie stanowi sferę decyzyjną a co sferę dat, i (przy przyjęciu odpowiedniego podziału) konsekwentne, właściwe podchodzenie do ustalania poszczególnych wielkości. Sprawom tym poświęcamy dalsze rozważania.

2. DANE ZEWNĘTRZNE I ZMIENNE DECYZYJNE PLANÓW

Podział wielkości występujących w danym planie na dane zewnętrzne i zmienne decyzyjne (będące przedmiotem ustaleń planistycznych czyli planowania sensu stricto) zależy przede wszystkim od dwóch okoliczności. Są nimi:

1) rodzaj (natura) poszczególnych składowych planu,
2) kompetencje organów planujących i podział organizacyjny gospodarki.

Jeśli chodzi o sprawę pierwszą, to - jak wiadomo - każdy plan jest zbiorem przewidywań, projektów decyzji i decyzji ostatecznych, przy czym w każdym planie są wielkości, które nie mogą być decyzjami ostatecznymi, bo nie zależą od woli planisty (a nawet - często - od woli człowieka), lub zależą w małym stopniu. Nie wolno ich wszakże pominąć w planie, bo rzutują na wielkości planowe sensu stricto, są zatem umieszczane tu jako przewidywania lub projekty decyzji.

Ta ogólna zasada dotyczy też planów terytorialnych, w których muszą się znaleźć - jako elementy dane - i prognozy ludności, i przewidywania popytu, i szacunki plonów i temu podobne wielkości. Pod tym względem plan terytorialny nie różni się od planów innych rodzajów i szczebli, oczywiście przy uwzględnieniu skali zjawiska i stopnia szczegółowości.

Bardziej specyficzna, a równocześnie bardziej złożona w przypadku planów terytorialnych jest okoliczność druga.

Jak już zaznaczono, układ ekologiczno-społeczno-gospodarczy terytorialnej jednostki administracyjnej jest układem niedomkniętym, a im jest ta jednostka mniejsza tym stopień niedomknięcia jest większy. W każdej jednostce istnieją zatem powiązania (przepływy produktów, migracje, transfer pieniądza) między nią a tzw. otoczeniem i vice versa. W każdej też jednostce terytorialnej istnieją organizmy niepodporządkowane jej władzy, ale - poprzez swe funkcjonowanie - oddziaływujące na jej sprawy społeczno-gospodarcze i na środowisko.

Elementy planowe otoczenia i elementy planowe jednostek niepodporządkowanych są danymi zewnętrznymi planów terytorialnych określonych obszarów. Trzeba pamiętać, że nie mają one charakteru stabilnego; zależą od istniejących podziałów organizacyjnych (zmieniają się zatem zależnie od tego, jak są zakwalifikowane poszczególne podmioty gospodarcze)[7], zależą też od charakteru i stopnia nasilenia powiązań zewnętrznych, od rodzaju jednostki terytorialnej, której plan dotyczy.

Licząc się z tym, że w określonych warunkach planowania podstawą podziału wielkości planistycznych będą kompetencje organów planujących i podział organizacyjny gospodarki[8], trzeba zauważyć, że podział ten warto też rozpatrywać w aspekcie co p o w i n n o być gospodarką terenową (lokalną), nie tylko - co z przynależności organizacyjnej - nią jest.

Wiadomo, że na każdym terenie występują dwie grupy działalności:

1) działalności endogeniczne, służące własnym, wewnętrznym potrzebom, dostosowane pod względem rozmiarów i struktury do miejscowego (lokalnego) zapotrzebowania i bilansujące się w obrębie danego obszaru,

2) działalności egzogeniczne, służące szeroko rozumianemu otoczeniu (innym regionom, krajowi - jako całości, zagranicy) i będące przedmiotem transferu.

---

[7] Co zależy m.in. od stopnia centralizacji gospodarki.

[8] Przyjmujemy je w dalszych rozważaniach jako podstawę podziału wielkości planowych.

O pierwszej grupie działalności mówi się, że m u s i ona występować w danej jednostce terytorialnej (przy określonej jej wielkości, liczbie mieszkańców itp.) dla zachowania określonego poziomu rozwoju. Co do drugiej - przyjmuje się, że m o ż e ona tu być, jeśli dyktują to określone względy ekonomiczne, techniczno-ekonomiczne, ekologiczne, obronne.

Oczywiście wewnętrzna równowaga rozwoju wymaga wzajemnego dostosowania obydwu grup działalności.

Z reguły przyjmuje się, że czynnikiem motorycznym, a zatem również głównym determinantem rozwoju jest działalność egzogeniczna. Wynika stąd, że w procesie planowania działalność ta powinna być traktowana jako wielkość autonomiczna (zmienna niezależna), do której należy dostosować działalność endogeniczną, rzecz jasna, przy uwzględnieniu ich wzajemnej interakcji. Działalność endogeniczna wymaga zbilansowania w określonej skali terytorialnej (to znaczy zachowania równości: podaż = popyt), przy uwzględnieniu określonych norm zapotrzebowania. Abstrahując od tego, że normy te nie zawsze są jasno określone, że mają swój obiektywny i subiektywny wymiar, że zmieniają się w czasie itp., co powoduje w sumie, że sam podział gospodarki na działalność endo- i egzogeniczną jest niejednoznaczny i płynny, i wymaga stałego rozpoznawania i oceny w miarę zachodzących procesów rozwojowych, należy jednakże podkreślić konieczność uwzględniania go w planie i wiązania z nim sfery decyzji planistycznych jako decyzji własnych - organów planujących danego szczebla.

Wracając zaś do kryteriów organizacyjnych i kompetencyjnych wyznaczania decyzji własnych poszczególnych ogniw planu terytorialnego, należy zaznaczyć, że w praktyce dochodzą tu jeszcze podziały szczeblowe terenowych organów planowania.

Aktualnie w interesującym nas wypadku jednostek podstawowych sprawy te przedstawiają się następująco.

W ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego przyjęte zostało (jako zasada) domniemanie zadań i kompetencji na rzecz rad narodowych stopnia podstawowego. Art. 24 stwierdza, iż rady te są właściwe we wszystkich sprawach należących do kompetencji rad narodowych, które nie zostały zastrzeżone (w drodze ustawy) dla wojewódzkich rad narodowych.

Aktualne przepisy ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz.U. 1988 nr 26) nie precyzują zadań i kompetencji rad narodowych stopnia podstawowego tak ściśle jak podawały to przepisy poprzednie. Pozostaje zatem wyżej wymienione domniemanie (art. 24) i praktyka nieco zróżnicowana dla gmin i miast.

Zgodnie z tym do właściwości gminnych rad narodowych należą w szczególności następujące sprawy:

- bezpośrednia obsługa rolnictwa i prawidłowa gospodarka ziemią,
- prosta (niespecjalistyczna) infrastruktura komunalna i społeczna,
- oświata i wychowanie na poziomie podstawowym,

- powszechna ochrona zdrowia i bezpośrednia opieka społeczna,
- zapewnienie obywatelom możliwości udziału w życiu kulturalnym i sportowo-rekreacyjnym,
- ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa,
- zwalczanie skutków klęsk żywiołowych,
- ochrona środowiska,
- utrzymanie spokoju, porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Z kolei do właściwości miejskich rad narodowych zaliczyć należy przede wszystkim sprawy z zakresu gospodarki mieszkaniowej i komunalnej, gospodarki terenami miejskimi oraz szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej i społecznej, a ponadto wszystkie inne sprawy, pozostające we właściwości gminnych rad narodowych (z uwzględnieniem specyfiki tych spraw w warunkach miejskich).

W miastach (powyżej 300 tys. mieszkańców), w których powołane zostaną dzielnicowe rady narodowe, do ich właściwości przechodzą wszystkie sprawy jednostek podstawowych poza sprawami podatków, opłat i świadczeń, planowania przestrzennego oraz stanowienia prawa miejskiego, a także przedsiębiorstw i jednostek o znaczeniu ogólnomiejskim (art. 25 ust. 1).

Uwzględniając istnienie rad narodowych wspólnych dla miasta i gminy oraz fakt, że szereg miejskich rad narodowych rozwija swoją działalność m.in. na terenach o charakterze rolniczym, a z kolei szereg gminnych rad narodowych działa na terenach zurbanizowanych, praktyka dowodzi, że wówczas do właściwości tych rad należą zarówno sprawy należące do właściwości miejskich, jak i gminnych rad narodowych.

Ustawodawca przewiduje jednak możliwości odstępstw od tej zasady. Artykuł 28 ust. 1 i 2 stwierdza mianowicie, iż WRN mogą przekazywać niektóre sprawy należące do ich właściwości radom stopnia podstawowego, za ich jednak zgodą oraz przy zapewnieniu im środków na realizację przekazywanych spraw.

Przy powyższym zakresie zmiennych decyzyjnych planów terytorialnych jednostek podstawowych, podział na dane i zmienne decyzyjne planów zależy też - podobnie - jak przy wszystkich planach - od ich horyzontu czasu. Danymi są istniejące wielkości zasobów (szeroko rozumiane) i wszystkie stany, których nie można zmienić w przedziale czasu objętym planem, zmiennymi zaś te, które można w danym czasie kształtować, a ściślej te, o których zmianie może decydować podmiot planujący.

W określonych wypadkach, tzn. przy istnieniu rozwiniętego systemu planów, danymi zewnętrznymi mogą też okazać się ustalenia planów o bardziej odległym horyzoncie czasu, przyjmowane jako wyznaczniki dla zmiennych decyzyjnych planów krótszych, o charakterze wykonawczym. Podobne relacje mogą zachodzić między planami społeczno-gospodarczymi a planami zagospodarowania przestrzennego.

3. RZECZOWA I FINANSOWA STRONA PLANÓW

Kompleksowość, wewnętrzna zgodność i określony podział zmiennych decyzyjnych i danych zewnętrznych planów terytorialnych z reguły wszelkich jednostek administracyjnych, a w tym również podstawowych, powinny zawierać w sobie tak ważny aspekt, jakim jest więź między rzeczową a finansową stroną planów. Stanowi to warunek realności i skuteczności planów, a równocześnie w dużym stopniu określa samorządność jednostki terytorialnej, uruchomienie inicjatyw jej mieszkańców, realność działania, wykorzystywanie rezerw itd.

Obowiązujące akty prawne tworzą podstawę do wspomnianej wyżej integracji rzeczowej i finansowej strony planów. Wyraża to art. 33, ust. 1 Ustawy z dnia 20.7.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, który mówi, że „podstawą kompleksowego planowania terytorialnego jest pięcioletni plan społeczno-gospodarczy p o w i ą z a n y (podkreśl. - L.W.) z pięcioletnim planem finansowania zadań". Ponadto w Ustawie z dnia 26.2.1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (art.15, ust. 5) jest zapis: „plany miejskie i gminne ... są powiązane z planami finansowymi, uwzględniającymi zarówno dochody własne jak i dotacje lub udziały w dochodach budżetu wojewódzkiego".

Powyższe powiązanie zawarte w przepisach finansowych, eksponowane w teorii planowania (zasada realności planów) i wymagane przez praktykę, sprawia, że lepiej jest mówić o dwóch stronach jednego planu danej jednostki terytorialnej, niż o dwóch planach, czyli o planie społeczno-gospodarczym i o budżecie (wraz ze środkami parabudżetowymi czyli funduszami celowymi). Jest to jednakże ujęcie postulatywne, rzeczywistość bowiem nie dostarcza rozwiązań zadowalających w tym zakresie. Z analizy status quo wynikają dwie okoliczności szczególnie znaczące w negatywnej ocenie styku planów społeczno-gospodarczego i budżetów (oraz funduszów parabudżetowych). Są to:

1) brak rzeczywistego zharmonizowania rzeczowej i finansowej strony gospodarki danej jednostki terytorialnej w fazie tworzenia jej planu, mimo formalnych zaleceń integracyjnych,

2) brak odpowiedniej samodzielności organów władzy terenowej, niezbędnej dla samodzielnego i racjonalnego usuwania rozbieżności między zadaniami a środkami wykonawczymi (m.in. finansowymi) w procesie realizacji planów.

Źródła tych zjawisk upatrywać należy w niedoskonałościach systemu planowania terytorialnego i w jego usterkach metodologicznych, a także w pewnych wadach systemu budżetów terenowych[9].

---

[9] Por. pracę zbiorową pod red. J. W i e r z b i c k i e g o, Wybrane problemy aktywizacji organów terenowych. Wydział Historii i Nauk Społecznych Komisja Nauk Ekonomicznych PTPN. Instytut Finansów, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1982.

W związku z powyższym rysują się pewne postulaty[10]. Nawiązują one do istniejących podstaw formalnych harmonizowania rzeczowej i finansowej strony planów i są próbą ich konkretyzacji.

Po pierwsze, bardzo ważną sprawą jest zapewnienie władzy terenowej warunków samodzielnego kształtowania budżetów terenowych, odpowiednio do sformułowanych w ustawie zadań rad narodowych[11]. Zaliczyć tu należy w szczególności:

a) rozszerzenie źródeł dochodów własnych, i to w możliwie szerokim zakresie, o jednostki gospodarcze działające na danym terenie[12];

b) zagwarantowanie organom terenowym właściwego udziału tych jednostek, a zwłaszcza organizacji gospodarczych, w nakładach na infrastrukturę i ochronę środowiska;

c) stabilne określenie dotacji wyrównawczych;

d) zapewnienie swobody stanowienia przez rady narodowe o swych wydatkach[13].

Po drugie, ważna jest sprawa swobody ustaleń planistycznych i ich dokładności w zależności od horyzontu czasu w planowaniu. Założywszy, że właściwe jest postępowanie, w którym 5-letni plan społeczno-gospodarczy wytycza generalną linię rozwoju i że do tej właśnie linii powinny być odnoszone zadania rzeczowe, a także, za pośrednictwem 5-letnich planów finansowania zadań, roczne ustalenia finansowe, należy dążyć do możliwie pełnego wykonania zadań 5-letnich poprzez realizację planów rocznych. Należy zatem przeciwdziałać sytuacji, w której roczne ustalenia rzeczowe, opierane na planie finansowym, odchylałyby się w sposób istotny od podstawowych zadań długofalowych. Prawdopodobieństwo występowania takich sytuacji zmniejszyłoby się, gdyby z pięcioletnim planowaniem społeczno-gospodarczym i z pięcioletnim planowaniem finansowania zadań łączyła się odpowiednia „swoboda manewru", niezbędna dla zapobieżenia skutkom ryzyka i niepewności w planowaniu 5-letnim. Niezbędne wydaje się zapewnienie odpowiednich luzów finansowych i wypracowanie zasad postępowania w tym zakresie.

---

[10] Są one przedstawione w artykule L. W o j t a s i e w i c z, Kompleksowe planowanie rzeczowo-finansowe rad narodowych. (W:) Finanse terenowe. Praca zbiorowa pod red. J. Wierzbickiego, w druku. Por. także: Wstępne studia nad problemami integracji planowania rzeczowego z finansowym. Instytut Gospodarki Narodowej, Warszawa 1986.

[11] Por. art.23 ustawy z dnia 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, a także art. 3 i 4 tejże ustawy.

[12] Ze społecznego punktu widzenia pożądane jest, aby udział w dochodach własnych budżetu terenowego odnosił się zwłaszcza do jednostek gospodarczych o znacznej uciążliwości dla mieszkańców.

[13] Jest to problem bardzo istotny. Ustawa o radach narodowych stanowi, że samodzielność rad narodowych w rozporządzaniu środkami budżetu i funduszów celowych jest ograniczona ich dochodami oraz przepisami ustaw (art. 47 ust. 6). Swobodę wydatkowania przez rady narodowe ich dochodów ograniczają wskaźniki, normy i limity ustalone przez prawo budżetowe. Aktualnie swoboda ta jest niewielka i nie zwiększy jej rozszerzenie dochodów własnych rad narodowych i stabilizacja dotacji w okresach 5-letnich. Niezbędna jest odpowiednia zmiana prawa budżetowego.

Po trzecie, konieczne jest zapewnienie jednoznaczności i merytorycznej zasadności powiązań między poszczególnymi szczeblami gospodarki terenowej. Chodzi tu nie tylko o jasny - z formalnego punktu widzenia - podział kompetencji planistycznych (powiązanych rzecz jasna, z wykonawczymi), ale o merytorycznie uzasadnione ograniczenie wpływu organów wojewódzkich na decyzje jednostek stopnia podstawowego i vice versa. Aktualna, ciągle bardzo mało znacząca, rola władzy terenowej stopnia podstawowego (często tylko konsultacyjna w procesie tworzenia planu, a wykonawcza w procesie realizacji budżetu), nie odpowiada założeniom samorządności terenowej. Nadmierne „pośrednictwo" szczebla wojewódzkiego w równoważeniu (ze szczebla centralnego) planu rzeczowego i planu finansowego szczebla podstawowego świadczy o swoistej „centralizacji" gospodarki terenowej, które to zjawisko wydaje się szkodliwe również ze względu na osłabienie aktywności i zaangażowania miejscowego społeczeństwa. Działania interwencyjne szczebla wyższego mają oczywiście swoje uzasadnienie w procesach aktywizacji obszarów słabych gospodarczo lub wymagających szczególnego przyspieszenia rozwoju, lecz nie powinny mieć charakteru powszechnego i stałego. Docelowo licząc się z określonymi ramami działalności planistycznej rad narodowych (niezbędnych ograniczeń nie można wykluczyć również w zreformowanym systemie kierowania gospodarką), trzeba zadbać o to, aby ograniczenia nie miały charakteru uznaniowego, lecz były jednoznacznie określone co do zakresu oraz trybu i formy ich stosowania.

Sprawy te wymagają dość znacznych modyfikacji systemu planowania. Aktualnie poszukuje się dróg ich realizacji[14].

[14] Zagadnienia te m.in. wchodzą w zakres wspomnianej wyżej pracy na temat zintegrowanego planowania terytorialnego.