

ZDZISŁAW DĄBROWSKI

PLANY ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO NA SZCZEBLU GMINY

Na system planów gospodarki narodowej składają się plany opracowane przez dwa podstawowe okłady organizacyjne, tj. układ gałęziowo-resortowy i układ przestrzenno-administracyjny kraju. Plany gminy, nazywane według oficjalnej nomenklatury planami rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, stały się niedawno — w wyniku reformy władz i administracji terenowej kraju — częścią składową systemu planów gospodarczych. W systemie tym nie są one jedynie prostym zastąpieniem dawnych planów gromadzkich, lecz stały się nowym jakościowo instrumentem planowania i podejmowania działań na określonym terytorium, spotęgowanym jeszcze przez fakt likwidacji powiatów. Dotychczasowy rozwój planowania i zarządzania gospodarką narodową doprowadził do silnego umocnienia się powiązań pionowych między centrum państwowym a jednostkami niższych szczebli, gdzie preferowane są głównie interesy i punkty widzenia układu gałęziowo-resortowego. Od lat zakorzeniony układ powiązań pionowych ma niewątpliwie swoje pozytywne strony, ale podstawowym jego mankamentem jest sprowadzanie korzyści danego terenu i potrzeb Ludności miejscowej do ubocznej sfery zagadnień. Wszystkie dolne ogniwa pionów gospodarczych, oświatowo-kulturalnych i socjalno-bytowych schodzą się na szczeblu gminy, a to stwarza problemy koordynacji ich poczynań z potrzebami zamieszkałej ludności i możliwościami rozwojowymi gminy.

Utworzenie z dniem 1 stycznia 1973 r. gminnych rad narodowych i urzędu naczelnika gminy stwarza duże możliwości odpowiedniego, tj. niesformalizowanego i bardziej systematycznego niż dotychczas, uregulowania spraw planowania rozwoju społeczno-gospodarczego wsi. Jest to spowodowane przede wszystkim przyznaniem szerokich uprawnień naczelnikowi gminy, zwłaszcza uprawnień koordynacyjnych w stosunku do jednostek nie podporządkowanych i umocnieniem samodzielności gminy nie tylko przez wzrost ich budżetów, lecz i zwiększenie stopnia pokrycia wydatków dochodami własnymi przez poszerzenie źródeł tych dochodów. W rezultacie, władze gminy mogą obecnie podjąć się rozwiązywania wielu pilnych miejscowych potrzeb społecznych i gospodarczych, dysponując równocześnie niezbędnymi środkami finansowymi na realizację podjętych zadań. Natomiast konieczność planowania jest podyktowana wymogiem

kompleksowego rozwoju gminy jako podstawowej jednostki organizacyjno-produkcyjnej rolnictwa i społeczno-bytowej ludności wiejskiej, a także wymogiem integracji działalności poszczególnych pionów gospodarczych i pozagospodarczych na szczeblu gminy.

W myśl założeń reformy planowanie społeczno-gospodarcze powinno stanowić jedną z podstawowych sfer działania władz gminy, w której zmierzi się do aktywnego i skutecznego oddziaływania na kompleksowy rozwój gminy. Istotnymi celami planowania gminnego jest przede wszystkim osiągnięcie poprawy warunków bytowych i kulturalnych mieszkańców gminy, zapewnienie poziomej koordynacji działalności różnych pionów resortowych i wszechstronnego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, a zwłaszcza gospodarki rolnej. Plan gminy musi być opracowany dla potrzeb gminy i wyrażać preferencje społeczności gminnej, musi być nastawiony na rozwiązywanie ważnych i pilnych problemów społeczno-gospodarczych gminy, co wymaga przyznania dużej swobody gminnej radzie i naczelnikowi gminy w kształtowaniu merytorycznej treści planu. W porównaniu z dotychczasowymi pracami nad planami gmin należałoby zwiększać samodzielność planistyczną władz gminnych i ograniczać stopniowo rolę szczebla województwa do udzielania pomocy urzędowi gminy w pracach planistycznych, jak też w trakcie realizacji planu. Aparat administracji województwa nie może bowiem przejmować głównego ciężaru prac nad planami gmin i traktować władze gminne jako współuczestników procesu planowania gminnego, który rozgrywa się zwłaszcza na szczeblu wojewódzkim i wymaga szczegółowego nadzoru administracji wojewódzkiej.

Dla zwiększenia samodzielności i autorytetu planistycznego gmin niezbędne jest przede wszystkim zakończenie organizacji służb planistycznych przez wyodrębnienie samodzielnych komórek lub stanowisk pracy do spraw planowania w gminach. Wiele gmin stosuje niestety praktykę łączenia obowiązków planistycznych z wykonywaniem innych czynności i nie wydzieliło do dzisiaj specjalistycznych stanowisk pracy¹, chociaż przewiduje to ramowy schemat organizacji urzędu gminy. Proces planowania musi być wtedy bardziej szczegółowo nadzorowany przez naczelnika lub sekretarza gminy, obarczając ich nadmiernie obowiązkami koordynacji całości prac planistycznych. Ważniejszym zadaniem tych władz gminy, jeśli chodzi o tryb planowania, jest natomiast rozpoznawanie aktualnej sytuacji i potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, które pozwala przejawiać inicjatywę planistyczną i zgłaszać określone postulaty rozwojowe.

W ścisłym związku z uprawnieniami przyznanymi władzom gminy kształtują się podstawowe funkcje planu gminnego i można je sprowadzić do trzech następujących funkcji²:

¹ Por. W. Faber, *Doświadczenia z planowania gospodarczego w gminach*, Rada Narodowa, Gospodarska, Administracja 24/1977, s. 27.

² Porównaj podział i charakterystykę funkcji planów gminy, jaką przeprowadza-

1) funkcji decyzyjno-obligatoryjnej, która polega na przekazywaniu ilościowych zadań planowych i środków ich realizacji. Decyzje te mają niezbędne pokrycie, głównie w budżecie gminy i funduszu gminnym, a także w środkach rzeczowych i osobowych podlegających aktywizacji w trakcie realizacji planu. Nie wymagają one żadnych akceptacji i konsultacji zewnętrznych, lecz muszą być zgodne z założeniami polityki społeczno-gospodarczej państwa, celami rozwoju województwa i interesem sąsiednich gmin;

2) funkcji koordynacyjno-integracyjnej, która polega na uzgadnianiu wzajemnych działalności różnych przedsiębiorstw, organizacji i instytucji na terenie danej gminy, a także integracji środków własnych gminy i środków stojących do jej dyspozycji w innych działających tu jednostkach. Działania te nie mają charakteru obligatoryjnego w stosunku do jednostek podległych różnym pionom gałęziowym, gdyż osłabiłoby to poważnie funkcje decyzyjne resortów i zmniejszyłoby równocześnie skuteczność oddziaływania planów wyższego szczebla. Jednostkom planu centralnego i planu wojewódzkiego przysługuje prawo odwołania się do zaleceń lufo decyzji koordynacyjnych naczelnika gminy, lecz przeciwdziałanie władz wojewódzkich — określających często zakres szczegółowej koordynacji gałęziowej na szczeblu gminy — uchylaniu się przez te jednostki od wykonania obowiązków koordynacji terenowej sprzyja umocnieniu pozycji planu gminy³. W pewnych ściśle określonych przypadkach należałoby jednak przyznać gminie moc decyzji arbitralnych, które mogą dotyczyć np. działalności w zakresie: infrastruktury gospodarczej i społecznej, ochrony środowiska i pracy służb rolnych;

3) funkcji informacyjno-organizacyjnej, która polega na zaciągnięciu informacji planowej o zadaniach, przedsięwzięciach, decyzjach i środkach ich realizacja, a także stanie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, zamierzonych kierunkach działania i tempie wprowadzanych zmian. Informacje te są niezbędne dla określenia potrzeby i zakresu współdziałania wszystkich jednostek podporządkowanych i nie podporządkowanych gminnej radzie narodowej przy realizacji założeń planu gminy, jak również dla jednostek nadrzędnych administracji państwowej i pionów resortowych, którym znany staje się punkt widzenia gminy przy formułowaniu własnych zamierzeń planowych.

Wymienione wyżej funkcje planu gminnego wyraźnie wskazują, że plan ten w pewnym tylko, faktycznie jednak w znacznie mniejszym, stopniu może mieć charakter dyrektywny, a przeważająca część jego ustaleń ma charakter nieobligatoryjnych zaleceń planowych. Charakter dyrektywny powinny mieć wyłącznie takie ustalenia i poczynania władz gminy, któ-

dza W. Misiuna w artykule: *Rola i funkcje planów społeczno-gospodarczych w zarządzaniu gminą*, Rada Narodowa, Gospodarka i Administracja 2/1977, s. 27.

³ Por. R. Biukiewicz, *Gmina — mikroregion społeczno-gospodarczy*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 24/1976, s. 35.

re znajdują pełne pokrycie finansowe w budżecie gminy i funduszu gminnym, w zasobach rzeczowych i osobowych uruchamianych decyzją władz gminy na rzecz realizacji planu. W innym zakresie plan gminy albo ma charakter niewiążących przewidywań planowych i zamierzeń programowych, albo też koordynacji działań i środków różnych jednostek społeczno-gospodarczych funkcjonujących na terenie danej gminy. Wszystko to określa dość specyficzny charakter planu gminnego, który musi być programem skoordynowanych działań i środków realizacji dołowych jednostek na rzecz kompleksowego rozwoju gminy, niż tradycyjnie pojętym planem zawierającym główne dyrektywne ustalenia.

Na szczeblu gminy plantowaniem objęte są wszystkie podstawowe dziedziny życia społeczno-gospodarczego występujące na danym terenie, tj. głównie rolnictwo i leśnictwo, zaopatrzenie ludności i usługi, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, komunikacja i działalność socjalno-kulturalna. Władze i administracja gminy mają jednak różny zakres uprawnień, a także różny zakres środków realizacji zadań w poszczególnych tych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego gminy. Do planu gminy włącza się zarówno zadania dyrektywne dla jednostek podporządkowanych i niekiedy jednostek nadzorowanych przez gminną radę narodową, jak i zalecenia planowe dla jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych, nie podległych gminnej radzie narodowej. Zapewnienie realizacji tych zaleceń nastrocza wiele trudności, gdyż są one adresowane do jednostek znajdujących się w gestii różnych pionów wojewódzkich i centralnych, których środki występują równocześnie poza budżetem gminy. Jest rzeczą niezbędną dostosowanie działalności instancji i jednostek wspomnianych pionów do uprawnień gminnych rad narodowych i naczelników gmin, aby mogli oni wykonywać w pełnym zakresie swoje funkcje planowania kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

Pomimo tak rozległego zakresu planowania na szczeblu gminy, nie wszystkie instancje i jednostki gospodarcze, które odgrywają istotną rolę dla realizacji ustaleń planu, włączone zostały do planu gminnego. W planie tym pomija się całkowicie np. działalność SOP i ich banków spółdzielczych, filii i punktów kasowych mających poważny wpływ na kształtowanie warunków rozwoju rolnictwa i rzemiosła na wsi, jak też zapewniających obsługę finansową urzędu gminnego i funduszu gminnego. Natomiast zadania planowe PGR i rolniczych spółdzielni produkcyjnych ograniczają się do ustalenia ich udziału w zagospodarowaniu gruntów PFZ, które uwzględnione zostały tylko informacyjnie w charakterystyce tabelarycznej planu, stanowiącej załącznik do uchwały gminnej rady narodowej w sprawie planu społeczno-gospodarczego rozwoju gminy⁴. Na podstawie dotychczasowych krótkich jeszcze doświadczeń dotyczących reali-

⁴ W. Misiuna, *Planowanie gospodarcze w gminach*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 1/1973, s. 13 - 14.

zacji planu gminy, trudno jest udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy zakres planu jest wystarczający i jakim zmianom powinna ulec jego struktura.

W planie gminnym obok przekroju gałęziowego ustaleń planowych, tj. według poszczególnych, wymienionych wyżej dziedzin życia społeczno-gospodarczego gminy, występuje też przekrój organizacyjno-adresowy treści planu. Dzięki temu możliwe jest ustalenie konkretnych zadań i zaleceń dla jednostek państwowych, spółdzielczych i organizacji społecznych, a plan gminy ma powiązania instytucjonalne i staje się bardziej planem operatywno-wykonawczym. Plan gminny nie ma jednak pełnego pokrycia w środkach budżetu gminy i funduszu gminnym, znaczna i ogólnie biorąc większa część jego ustaleń określania jest na podstawie uprawnień koordynacyjno-nadzorczych władz gminy, które kształtują się dość różnie w poszczególnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego gminy⁵. W gminach nie ma obecnie w zasadzie jednostek gospodarczych podporządkowanych bezpośrednio władzom lokalnym i zmniejszyła się także wyraźnie liczba jednostek objętych planem terenowym. Prawie wszystkie rodzaje spółdzielczości działającej w wsi zostały objęte planowaniem centralnym, a niektóre jednostki planu terenowego, jak np. przedsiębiorstwa budownictwa komunalnego, gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, przedsiębiorstwa turystyczne obejmują swoją działalnością po kilka lub kilkanaście gmin i są bezpośrednio podporządkowane władzom wojewódzkim⁶.

Według założeń reformy władz i administracji terenowej wsi roczny plan rozwoju społeczno-gospodarczego gminy powinien zawierać⁷:

- ustalenia gminnej rady narodowej określające zadania i środki ich realizacji dla podporządkowanych jednostek gospodarczych,
- zalecenia i ustalenia gminnej rady narodowej dla jednostek i organizacji gospodarczych nie podporządkowanych gminnej radzie narodowej w sprawie realizacji zadań niezbędnych dla zapewnienia prawidłowego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i wywiązania się gminy z obowiązków względem państwa,
- zadania gminnej rady narodowej związane z rozwijaniem i popieraniem inicjatyw społecznych, a zwłaszcza czynów społecznych,
- syntetyczne zestawienie tabelaryczne określające zadania i środki realizacji, jak też podstawowe dane informujące o działalności i rozwoju społeczno-gospodarczym gminy.

Przy ustalaniu zadań i środków dla podporządkowanych jednostek gospodarczych należy skoncentrować się tylko na ważniejszych zagadnieniach, które wymagają decyzji gminnej rady narodowej albo też jest ona

⁵ Na temat ten pisze szeroko W. Misiuna, *ibidem*, s. 14.

⁶ Por. W. Faber, *op. cit.*, s. 26.

⁷ Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, *Zasady i tryb opracowania rocznego planu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy*, Warszawa 1973, s. 2.

odpowiedzialna za ich realizację. Chodzi tu zwłaszcza o ściśle określenie zadań w zakresie następujących, gospodarczych i społecznych dziedzin. działalności gminy⁸: zagospodarowania gruntów, zwiększenia pogłowia zwierząt, usprawnienia skupu i kontraktacji, pomocy gospodarstwom podupadłym, kontroli wykorzystania maszyn i sprzętu rolniczego, zaopatrzenia wsi w wiedzę, rozwoju usług, remontów budynków mieszkalnych, ulic i placów, zapewnienia mieszkań dla nauczycieli i pracowników służby zdrowia, rozwoju urządzeń socjalnych i kulturalnych, inicjowanie i popieranie czynów społecznych.

W pracach nad planem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy powinny być wykorzystane uprawnienia koordynacyjne gminnych rad narodowych w stosunku do jednostek nie podporządkowanych. Chodzi tu zwłaszcza o racjonalne wykorzystanie istniejącego potencjału produkcyjnego i usługowego, uruchomienie rezerw gospodarczych i rozwijanie inicjatyw społecznych, zwiększenie efektywności gospodarowania materiałami i środkami finansowymi oddanymi do dyspozycji jednostkom gospodarczym. W tym celu gminne rady narodowe i naczelnicy gmin powinni⁹:

— uzgadniać działalność jednostek nie podporządkowanych z działalnością jednostek podporządkowanych gminnej radzie narodowej, jak też z potrzebami gminy i kraju,

— wysłuchiwać informacji kierowników jednostek nie podporządkowanych o ich działalności mającej zasadniczy wpływ na rozwój gminy i zaspokojenie potrzeb jej mieszkańców,

— występować do jednostek nie podporządkowanych z wnioskami i zaleceniami w sprawach istotnych dla rozwoju gminy, a także podejmować odpowiednie decyzje koordynacyjne,

— inicjować i organizować współpracę między jednostkami organizacyjnymi podporządkowanymi i nie podporządkowanymi radzie narodowej,

— inicjować podjęcie inwestycji wspólnych i ustalać warunki ich realizacji,

— zwoływać narady przedstawicieli jednostek państwowych i społecznych dla ustalania kierunków i sposobów działania w sprawach związanych z rozwojem gminy i zaspokojeniem socjalnych i kulturalnych potrzeb jej mieszkańców,

— rozpatrywać projekty inwestycji lokalizowanych na terenie gminy oraz zgłaszać w tym zakresie uwagi i wnioski.

Wymienione wyżej ustalenia i zalecenia dotyczące jednostek nie podporządkowanych gminnej radzie narodowej powinny być przekonsultowane z przedstawicielami zainteresowanych jednostek, a ewentualne ważniejsze rozbieżności stanowisk powinny być przedstawione razem z projektem planu gminnej radzie narodowej. W przeciwnym przypadku dzia-

⁸ Ibidem, s. 3.

⁹ Ibidem, s. 4.

łalność tych jednostek może okazać się żywiolowa i mijać się z podstawowymi zadaniami, jakie ustala plan rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Wszystkie jednostki gospodarcze zarówno podporządkowane, jak i nie podporządkowane muszą jednak otrzymać harmonogram określający termin i osoby lub jednostki odpowiedzialne za wykonanie konkretnych zadań.

Plan rozwoju społeczno-gospodarczego gminy składa się z dwóch zasadniczych części, tj. uchwały Gminnej Rady Narodowej i zestawienia tabelarycznego, które jest załącznikiem do tej uchwały. Wspomniane zestawienie zawiera zarówno zadania i środki realizacji ustalone dla jednostek podporządkowanych gminnej radzie narodowej, jak też podstawowe dane wynikające z planu centralnego i terenowego wyższego szczebla, które łącznie informują o społeczno-gospodarczym rozwoju gminy. Część danych do tego zestawienia powinna być przekazana władzom gminy przez jednostki gospodarcze działające na terenie gminy i przez wojewódzkie komisje planowania, a dotyczy to zwłaszcza działalności produkcyjno-usługowej objętej planowaniem centralnym i ustaleniami planu wojewódzkiego. Ponadto zestawienie to zawiera również spis nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez różne jednostki gospodarki uspołecznionej, określenie wartości czynów społecznych realizowanych na terenie gminy (według źródeł sfinansowania i wniesionych wkładów ludności) i wykaz prac wykonanych w ramach tych czynów, a następnie wykaz ważniejszych inwestycji realizowanych z planu centralnego i terenowego. Wzory formularzy planistycznych i uchwały gminnej rady narodowej mają zdecydowanie charakter ramowy co wymaga ich przystosowania do konkretnych potrzeb i kierunków działania przez pominięcie części postulowanych tematów lub uzupełnienie ich o treści dodatkowe¹⁰. W praktyce opracowywania planów gmin występuje jednak dość powszechna tendencja do schematyczno-formularzowego ujęcia tematyki planu, chociaż nie jest ona należycie dostosowana do charakterystyki społeczno-gospodarczej i najważniejszych problemów danej gminy¹¹.

Przyjęte kierunki rozwoju i podstawowe zadania, jakie określa *plan* rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, powinny stanowić wytyczne do planów szczegółowych, opracowywanych zgodnie z instrukcjami Ministerstwa Rolnictwa dla poszczególnych wsi, gospodarstw i zagadnień, a także do planów kółek rolniczych, spółdzielczości wiejskiej itp. Jednostki te, budując własne plany gospodarcze, muszą jednak uwzględniać równocześnie wytyczne ze szczebla bezpośrednio nadrzędnego, co może często prowadzić, przy braku niezbędnych, do wykształcenia się rozbieżnych

¹⁰ Por. J. Wierzejski, *Warunki dobrego przygotowania planu rozwoju gminy na 1976 rok*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 22/1975, z. 28.

¹¹ Por. W. Misiuna, *Metody doskonalenia planowania w gminie*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 3/1976, s. 35.

punktów widzenia. Dlatego przyznanie szerokich uprawnień koordynacyjno-nadzorczych zwłaszcza naczelnikom gmin jest tylko jednym z niezbędnych warunków odpowiedniej integracji działalności wszystkich jednostek zlokalizowanych na terenie danej gminy z założeniami jej rozwoju społeczno-gospodarczego, które ukierunkowują organa władzy i administracji gminy. Wymaga to także istotnych zmian w trybie planowania poszczególnych pionów resortowych i ich dołowych jednostek, gdzie dotychczasowa praktyka planowania wąskoresortowego musi być zastąpiona przez kompleksowe planowanie społeczno-gospodarcze przestrzegające powiązań poziomych na szczeblu gminy.

Jak przewiduje wprowadzona reforma władz i administracji terenowej na wsi, gminy są zobowiązane do opracowywania zarówno rocznych, jak i wieloletnich planów rozwoju społeczno-gospodarczego. W rzeczywistości gminy mają za sobą dopiero kilka, ściślej biorąc sześć kolejnych prac nad planami rocznymi i pierwsze prace nad planem wieloletnim, który obejmuje lata 1976 - 1980.

Opracowywanie planów pięcioletnich gminy jest celowe, szczególnie ze względów koordynacyjno-integracyjnych, gdyż jednostki resortowe działające na terenie gminy przewidują również swoją działalność w takich planach. W porównaniu z planem rocznym, plan pięcioletni musi jednak charakteryzować się mniejszym stopniem szczegółowości i innym układem treści, podjęciem nowej tematyki i rozwinięciem tych tematów, które plan roczny traktuje tylko informacyjnie. Dotyczy to przede wszystkim problematyki demograficznej i wykorzystania zasobów siły roboczej obsługi ludności w zakresie usług rolniczych i bytowych, intensyfikacji i specjalizacji produkcji¹². Oprócz inwestycji pochodzących głównie ze środków społecznych, plan pięcioletni powinien konkretyzować główne kierunki i warunki rozwoju gospodarki rolnej, przywiązując dużą wagę do zharmonizowania sfery obsługi rolnictwa z rozwojem produkcji rolnej. Niezbędne dane powinny też charakteryzować tempo i proporcje reprodukcji czynników wytwórczych, poziom i strukturę produkcji rolnictwa, a także kształtowanie się niektórych, istotnych dla rolnictwa bilansów, jak np. bilansu siły roboczej, bilansu usług rolniczych. Wyżej przedstawiona pozycja i charakter planu pięcioletniego wymagają zaniechania dotychczasowej praktyki, aby ujęcie problemowo-treściowe tego planu kształtowane było według wzorca planu rocznego.

W aktualnej sytuacji i koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego gminy zarysowuje się wiele istotnych zagadnień i zadań, które mogą lub powinny składać się na treść przygotowywanego planu gminy. Własne analizy i propozycje rozwojowe przedstawione władzom gminy nie są jednak wystarczającą podstawą do budowy planu gminy, chociaż stanowią

¹² Por. J. Wierzejski, *Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego gmin*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 2/1976, s. 19.

zawsze ważny etap wstępnych prac planistycznych i mogą być pewną alternatywą przetargową w stosunku do propozycji instancji nadrzędnych. Poza tym dużą rolę odgrywają także uchwalane corocznie przez Radę Ministrów wytyczne do opracowania rocznego planu narodowego, które określają tryb i zasady opracowywania planu, podstawowe zamierzenia władz centralnych i kierunki rozwiązywania głównych problemów społeczno-gospodarczych. Wytyczne Rady Ministrów są przekazywane gminom za pośrednictwem szczebla wojewódzkiego, który może równocześnie wyrażać własne preferencje co do zakresu i treści planu gminy, zmiierzając do rozszerzenia lub uszczegółowienia centralnych wytycznych.

Przekazywanie gminom ustalenia szczebla wyższego mogą stanowić bądź ograniczenia planistyczne ze strony dostępnych środków, bądź też niekiedy (raczej rzadziej) dyrektywne określanie pewnych zadań i kierunków działania gminy. W ramach pionowych uzgodnień powinny znaleźć się tylko strumienie środków rzeczowych i finansowych, przekazywanych gminom, na zasadzie limitów, jak również zadania w zakresie zbytu niektórych, wytwarzanych na terenie gminy produktów, na które popyt jest aktualnie ograniczony. Władze wojewódzkie powinny unikać ustalania dyrektywnych zadań rzeczowych gminy, określając jedynie środki finansowe (budżetowe) oddawane do dyspozycji gmin, w tym środki finansowe pomocy państwa na popieranie czynów społecznych.

W planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin trzeba uwzględnić nie tylko opinie odpowiednich komisji gminnych rad narodowych, uzgodnienia jednostek i pionów resortowych prowadzących działalność na terenie gminy, lecz również konsultacje z mieszkańcami wsi i miasteczek, ich organizacjami społecznymi i politycznymi. Oznacza to, zgodnie z integracjami reformy, konieczność przestrzegania zasady, że plan opracowywany jest przez aktyw społeczno-gospodarczy gminy i ma służyć przede wszystkim potrzebom gminy. Podstawową formą uczestniczenia ludności w przygotowywaniu decyzji gospodarczych dotyczących zagadnień objętych planowaniem terenowym są wnioski i postulaty mieszkańców gmin przesyłane właściwym terytorialnie radom narodowym¹³. Inną formą uczestnictwa ludności są także bezpośrednie spotkania radnych z ludnością, organizowane przed sesjami rad, w tym zwłaszcza w sprawach planu i budżetu, stwarzające możliwości szerokiej dyskusji nad treścią podstawowych decyzji gospodarczych rad narodowych¹⁴.

Przeprowadzona reforma terenowych organów władzy i administracji doprowadziła do zmiany wielu stosunków wzajemnych, m. in. stosunków pilnowania i zarządzania, jakie zachodzą między gminą a województwem. Stosunki te kształtują się inaczej głównie ze względu na powstanie silnych ogniw gminnych, zwiększenie ich uprawnień decyzyjnych, koordy-

¹³ Por. B. Winiarski, *System planowania gospodarki narodowej*, Warszawa 1971, s. 40-41.

¹⁴ Ibidem, s. 41.

nacyjnych i nadzorczych, jak też potrzebę określenia miejsca i roli wlejewództwa w perspektywnym rozwoju kraju do 1990 roku. Poza kwestią koordynacji planów rozwoju województw z planami perspektywnymi lub wieloletnimi rozwoju kraju, istotnego znaczenia nabiera równocześnie opracowanie kompleksowych planów wojewódzkich, które koordynują plan terenowy z ustaleniami planu centralnego. W pracach tych analizy i sugestie planistyczne składane przez gminy mogą stanowić zawsze cenny materiał konfrontacyjny, służący weryfikacji i korekcie wstępnych ustaleń planowych, podejmowanych na wyższych szczeblach instancji terenowych. Jest to bardzo przydatne dla wyższych instancji, zwłaszcza, że gminom nie można odmówić prawa do sprowadzenia prac analitycznych i planistycznych we własnym zakresie, prezentowania własnych punktów widzenia na problemy rozwoju społeczno-gospodarczego i interesy danej gminy niezależnie od przyjętych rozwiązań odgórnych..

W społecznie zorganizowanym procesie planowania plany gmin powinny powstawać w ścisłym związku z organizacją prac i kształtowaniem treści planów wojewódzkich. Władze wojewódzkie przekazują dlatego gminom niezbędne wytyczne wynikające z projektu planu, które powijany być jednak przekonsultowane z naczelnikami gmin uprawnionymi do przejawiania szerokiej inicjatywy planistycznej. Wymaga to ukształtowania nowych stosunków, tj. rozwijania i umacniania wzajemnych kontaktów, konsultacji naczelnika gminy z władzami wojewódzkimi, wspólnego uzgadniania możliwości i potrzeb rozwoju gminy na tle koncepcji rozwoju województwa, która zdeterminowana jest z kolei pewnymi ustaleniami planu centralnego. W praktyce tylko taki sposób postępowania umożliwi "ustalenie realnych i imobilizujących zarazem planów rozwoju społeczno-gospodarczego dla poszczególnych gmin.

Plan województwa zawiera przekroje gminne, które formułują zadania i środki realizacji dla ważniejszych dziedzin działalności społeczno-gospodarczej na terenie danej gminy. W ramach tych przekrojów lokalizowana jest działalność społeczna i gospodarcza podlegała gestii zarówno szczebla wojewódzkiego, jak i różnych pionów resortowych zarządzanych ze szczebla centralnego. Wytyczne władz wojewódzkich do rocznych planów gmin obejmują ostatnio cztery podstawowe grupy zagadnień, a mianowicie¹⁵:

1) zadania produkcyjno-usługowe i efekty inwestycyjno-budowlane. Według ramowych ustaleń Komisji Planowania przy Radzie Ministrów powinno określać się tutaj na 1978 rok takie dane, jak:

— skup zbóż, ziemniaków, buraków cukrowych, żywca i mleka (bez PGR),

— powierzchnię gruntów słabo zagospodarowanych do przejęcia i rozdysponowania,

¹⁵ Por. J. Wierzejski, *Plany społeczno-gospodarcze gmin i miast w 1978 r.* Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 23/1977, s. 29.

— efekty budownictwa indywidualnego w zakresie mieszkań i budynków gospodarczych, a także orientacyjną wartość czynów społecznych,

2) wielkość środków materialnych i finansowych, które są przewidziane zwłaszcza na realizację zadań produkcyjnych i inwestycyjnych. W szczególności trzeba określać tu dane o planowanych dostawach materiałów budowlanych, nawozów mineralnych, pasz treściwych, ważniejszych maszyn i narzędzi rolniczych dla SKR i gospodarstw indywidualnych, rozmiary przewidywanych kredytów bankowych i dotacji budżetowych na popieranie czynów społecznych;

3) dane informacyjne o przewidywanych inwestycjach planu centralnego i planu wojewódzkiego, realizowanych na terenie danej gminy, jak też przewidywanych wielkościach efektów i terminach uzysków społecznego budownictwa mieszkaniowego;

4) wybrane zadania organizacyjno-techniczne, które nie mają charakteru nadrzędnego celu działania, lecz są środkami prowadzącymi do osiągnięcia jakiegoś specyficznego, wyznaczonego odgórnie, celu lub zaspokojenia specyficznej, pilnie odczuwanej potrzeby gminy. W konkretnych przypadkach mogą to być np. zadania dotyczące zwiększenia liczby gospodarstw specjalistycznych i kooperujących, rozszerzenia wypasu kwaterowego i produkcji sianokiszonek, zmiany struktury zasiewów i uruchomienia produkcji materiałów budowlanych z miejscowych surowców, modernizacji ulic i chodników itp.

Ważnym elementem wzajemnych stosunków gmina-województwo dla potrzeb planowania jest także zapewnienie gminom niezbędnej informacji odnośnie do ustaleń i przedsięwzięć, które mają być realizowane, zwłaszcza przez jednostki nie podporządkowane, na terenie danej gminy. Dotyczy to przekazywania informacji o zamierzonej działalności społeczno-gospodarczej prowadzonej przez jednostki planu wojewódzkiego i centralnego, jak też ułatwienia urzędom gmin nawiązywania bezpośrednich kontaktów z jednostkami nie podporządkowanymi radom narodowym. Ponadto dotyczy to przekazywania informacji o przyznanych kredytach bankowych dla poszczególnych gmin, a nawet zsynchronizowania terminów przekazywania do urzędów gmin wskaźników przez władze wojewódzkie i organa nadrzędne jednostek nie podporządkowanych gminom¹⁶. Nie mniej ważnego znaczenia nabiera równoczesne prowadzenie, głównie na szczeblu województwa i częściowo także na szczeblu gminy, prac analityczno-badawczych poświęconych współzależności działania województwo-gmina. Wspomniane prace mogą koncentrować się na następujących, istotnych dla mechanizmu planowania i funkcjonowania gmin zagadnieniach, jak:

¹⁶ Por. W. Misiuna, *Metody doskonalenia planowania*, s. 34 oraz W. Biały, *Plan społeczno-gospodarczego rozwoju gminy*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 23/1977, s. 31.

— ogólna koncepcja wieloletniego i perspektywicznego rozwoju społeczno-gospodarczego gminy na tle długookresowego rozwoju województwa,

— korelacja planów województwa i planów gminy, sporządzanych według różnego horyzontu czasu,

— stopień szczegółowości i sposób ujmowania zadań planowych dla jednostek nie podporządkowanych, jak też zakres i organizacja podejmowania przedsięwzięć koordynacyjnych,

— zasady podziału zadań i środków przez szczebel wojewódzki na poszczególne podległe mu gminy.

W teorii i praktyce wykluczona jest oczywiście procedura opracowania planu rozwoju województwa, który mógłby polegać tylko na biernym zestawieniu i zbilansowaniu planów gminnych. Plan wojewódzki określa główne kierunki rozwoju całego województwa w zakresie produkcji rolnej i przemysłowej, poprawy sytuacji socjalno-bytowej i kulturowej ludności, ustalając równocześnie Warunki i środki realizacja przyjętych zadań. U podstaw tego planu leży zawsze ogólna koncepcja rozwoju i profilu społeczno-gospodarczego poszczególnych gmin, gdzie określone zostały miejsce i rola każdej gminy, jej kierunki rozwoju i główne potrzeby na okres planowy. Ale plan wojewódzki jest planem koncepcyjno-rozwojowym wyższego stopnia i ma tym samym przewagę strategiczną nad planami rozwoju społeczno-gospodarczego gmin, które są planami niższego rzędu. Nadrzędny charakter planu wojewódzkiego nie wyklucza jednak możliwości oddziaływania planu gmin na decyzje planistyczne władz wojewódzkich i pionów zarządzanych centralnie, jak też nie przekreśla wcale autonomicznej sfery i gestii ustaleń planów gminnych. Jak wiadomo, cała doktryna naszego planowania opiera się jednocześnie na hierarchicznie zróżnicowanej nadrzędności planów i aktywnej roli planów niższego szczebla wobec planów wyższego szczebla¹⁷. W praktyce chodzi przede wszystkim o to, aby wzajemne oddziaływanie na siebie omawianych wyżej planów miało bardziej merytoryczny charakter i stało się faktyczną rzeczywistością działań planistycznych.

PLANS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT AT THE COMMUNE LEVEL

S u m m a r y

The article is devoted mainly to showing the place and role of plans of communes — introduced at the beginning of 1973 — in general system of national plans of socio-economic development. On the background of three basic functions of

¹⁷ Por. S. W. Zawadzki, *O potrzebie zmian w ustawie o planowaniu przestrzennym*, Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja 10/1976, s. 22.

a commune plan, i.e. decisive-obligatory, coordinative-integrating and informative-organizational functions, its specific character has been presented. This character determines a mechanism of generation, functioning and realization of the plan. According to central regulations, a plan of a commune is elaborated on the ground of general principles (resolutions of the commune's people's council and tabular specifications) and it is characterized by rather schematic contents while adaptation of plan contents to socio-economic characteristics and to the most important commune problems is indispensable. There is also the necessity pointed out in the article of renouncing the until now practice in which the problem-contents formulation of a five-year commune plan is shaped according to the scope pattern and contents detailed structure of a one-year plan. The present influence of plans of central and voivodeship levels on commune plans should be then supplemented by a broader reverse influence of commune plans on plan regulations of higher levels, taking on simultaneously a more essential character, creating thus a real practice of planning.