

JERZY J. PARYSEK

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W SAMORZĄDOWEJ STRUKTURZE ORGANIZACJI SPOŁECZEŃSTWA

I. WPROWADZENIE

Odrodzone na mocy Ustawy z 8 III 1990 r. struktury samorządowej organizacji społeczeństwa stały się faktem. Mieszkańcy miast i gmin stali się faktycznymi gospodarzami zamieszkiwanego terenu. Samorządy terytorialne będąc „podstawową formą organizacji życia publicznego w gminach” stały się jednocześnie odpowiedzialne za zaspokojenie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnej. W ramach ustawowo powierzonych powinności gminy znalazły się bowiem takie, jak: uchwalanie Miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania oraz uchwalanie Programów gospodarczych. Nie tyle jednak sama ustawa co istota organizacji i funkcjonowania społeczności lokalnych, ich troska o jak najlepsze ukształtowanie własnego środowiska życia sprawia, że jedną z podstawowych dziedzin zainteresowań gminy jest jej rozwój przestrzenny dla którego scenariuszem będzie zawsze plan przestrzennego zagospodarowania.

Wydaje się, że w sytuacji, w której nie ma jasno sprecyzowanej wizji struktury i organizacji procesu planowania przestrzennego (i gospodarki przestrzennej) na szczeblu gminnym i do tego w układzie samorządowym, podstawę budowy modelu planowania przestrzennego może stanowić koncepcja zintegrowanego planowania terytorialnego.

Celem prezentowanej pracy jest zarysowanie ogólnego modelu struktury organizacyjnej planowania przestrzennego na szczeblu gminnym.

II. ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE ELEMENTÓW SYSTEMU PLANOWANIA

Model systemu planowania przestrzennego w gminach mieścić się będzie w ramach wyznaczonych przez: elementy systemu i ich hierarchiczny układ (różnego rodzaju plany, programy, prognozy), strukturę organizacyjną służb planowania oraz kadry.

W sensie rzeczowym model ten powinien obejmować całokształt prac związanych z opracowaniem określonych planów oraz gospodarką przestrzenną i polityką przestrzenną, realizowanymi na danym obszarze. Już sam układ organizacyjny służb planistycznych porządkuje organizację prac, bowiem wyraźnie wyróżnia prace studyjno-analityczne, prace koncepcyjno-programowe i prace decyzyjno-realizacyjne oraz kontrolne. Każdy rodzaj tych prac wystąpi na każdym z dwóch, branych pod uwagę szczebli planowania, jakkolwiek bardziej wyraźne rozgraniczenie prac będzie mieć miejsce na szczeblu regionalnym, mniej na lokalnym.

Prace studialno-analityczne koncentrować się będą przede wszystkim na tym, co umownie nazywa się analizą stanu istniejącego (diagnoza, studia przedplanowe itp.). Odpowiednie zebranie, przetworzenie i analiza materiałów informacyjnych powinny dostarczyć wszechstronnych wiadomości o przedmiocie planu, szczególnie zaś o istniejących strukturach i toczących się procesach, tak w sferze przyrodniczej jak i społeczno-gospodarczej. Nie chodzi tu jednak o zwykłą specyfikację poszczególnych cech przedmiotu planu, a o odniesienie badań do stanu i rozmieszczenia ludności z całym jej bagażem potrzeb, oczekiwań, aspiracji, dążeń i działań oraz jakościowego ich zróżnicowania. Diagnoza stanu adresata działań planistycznych (osób, społeczności lokalnych, mieszkańców regionu) jest tak samo ważna, jak ocena stanu gospodarki obszaru, którego ma dotyczyć plan. Jest ważna nie tylko z ekonomicznego, ale także etycznego i moralnego punktu widzenia. W analizie stanu istniejącego na plan pierwszy wysuwają się zatem: analiza stanu społeczeństwa, społeczności lokalnych, poszczególnych osób oraz uznawanych systemów wartości, preferencji i priorytetów. Dopiero bowiem na tym tle rozpatrywać można różne kategorie potrzeb społecznych i kształtować program ich pokrycia.

Taki punkt widzenia prowadzi do wielopoziomowej analizy potrzeb ludności i takiej samej oceny stopnia ich pokrycia. Raz zatem potrzeby należy określać biorąc pod uwagę poziom cywilizacyjno-kulturowy rozwiniętych krajów świata, innym razem mając na względzie miejsce kraju na mapie społeczno-gospodarczej Europy, a jeszcze innym razem potrzeby ludności rozważać należy jako potrzeby mieszkańców konkretnego regionu, gminy czy miasta. Pierwszy rodzaj analizy dostarczyć powinien wniosków do określenia perspektywicznej wizji stanu rozwoju społeczeństwa, drugi — wizji najbliższych kilku lat, natomiast trzeci — zadania działań bieżących.

Drugim złożonym elementem analizy stanu jest środowisko przyrodnicze. Wyniki przeprowadzonych badań powinny prowadzić do użycia obrazu relacji ekologicznych w ekosystemach oraz do określenia

stopnia obciążenia środowiska działalnością gospodarczą wraz z oceną stopnia i rozmiarów dokonanych przekształceń. Integralną częścią oceny środowiskowej jest charakterystyka biofizycznych warunków życia człowieka, szczególnie w aglomeracjach miejskich, w miastach, na obszarach zurbanizowanych i na wsiach.

Pewnym widocznym obrazem niektórych relacji ekologicznych są struktura i formy użytkowania ziemi. Rekonstrukcja stanu w tym zakresie oraz wieloaspektowa ocena efektywności i racjonalności wykorzystania terenu stanowią zasadniczy, a zarazem syntetyczny akcent poziomu relacji pomiędzy przyrodą a człowiekiem i wytworami jego działalności. Wyniki tego rodzaju badań dostarczają informacji niezbędnej dla wyznaczenia „przestrzennych” możliwości rozwoju poszczególnych dziedzin życia społecznego danego terenu oraz wskazują na kierunki potrzebnych i koniecznych zmian.

Tak więc diagnoza stanu środowiska przyrodniczego zawierać będzie nie tylko opis własności strukturalnych, ale także i funkcjonalnych tego Podsystemu (ekologicznego) oraz jego relacji z środowiskiem antropogenicznym (społeczno-ekonomicznym).

Trzecim zasadniczym elementem analizy jest opis i ocena stanu środowiska społeczno-ekonomicznego. Chodzi tu zarówno o opis poszczególnych jego elementów jak i o pewną, całościową charakterystykę tego Podsystemu, wytwarzanego przez człowieka dla zaspokojenia jego potrzeb. Analiza podsystemu społeczno-ekonomicznego przyjmować może różne konfiguracje rodzajowe. W sferze psychospołecznej dotyczyć będzie przede wszystkim opisu struktury i funkcjonowania różnego rodzaju instytucji społecznych, od rodziny i gospodarstwa domowego począwszy a na społecznościach lokalnych czy regionalnych skończywszy.

Dotyczyć to także będzie różnych aspektów życia jednostek i społeczności od sfery „praw osobowych i obywatelskich, do zrzeszania się w celu realizacji określonych zadań¹. W sferze techniczno-produkcyjnej dotyczyć zaś powinna (analiza) (przede wszystkim określenia czynników i barier rozwoju, od których zależeć będzie wymiar jakościowy i wielkościowy przyjmowanych rozwiązań. Zbadania, opisanie i oceny wymagają tu nie tylko tradycyjnie i rutynowo pojmowane zasoby o charakterze elementarnym, takie jak: teren, gleby, surowce mineralne, woda surowce leśne, surowce rolnicze, zasoby demograficzne, majątek społeczny (produkcyjny, nieprodukcyjny, gospodarstw domowych) czy za-

1 Por. J. Majka, *Etyka działalności gospodarczej*, Wrocław 1932; tenże, *Filozofia społeczna*, Wrocław 1982; J. Pasierb, *Pionowy wymiar kultury*, Kraków 1983; A. Grzegorzczak, *Filozofia czasu próby*, Warszawa 1984; J. Woźniakowski, *Czy kultura jest do zbawienia koniecznie potrzebna*, Kraków 1988; J. Życiński, *Głębia bytu*, Poznań 1988.

soby finansowe, ale także tzw. zasoby złożone, takie jak: poziom rozwoju gospodarczego, społecznego, kulturowo-cywilizacyjnego, poziom kultury technicznej i technologii, struktura społeczno-ekonomiczna, struktura przestrzenna itp.²

Czwartym głównym, a zarazem złożonym elementem analizy jest zbadanie zachowań przestrzennych podmiotów gospodarczych i ludności, wynikających z realizacji podstawowych celów działań. Tego właśnie rodzaju zachowania określają tak istotne dla kształtowania przestrzennych układów strukturalnych i funkcjonalnych, relacje przestrzenne.

Analiza stanu istniejącego obejmować powinna także inne elementy przedmiotu planu, tj województwa, miasta, gminy³.

Dla realizacji celów poznawczych, które są pierwszoplanowymi dla tego etapu procesu planowania, niezbędne jest prowadzenie różnego rodzaju prac badawczo-analitycznych znacznie wykraczających pozaopis elementów (ujęcia bieżące, retrospektywne, prognostyczne), wykorzystujących różnego rodzaju dane (surowe i pierwotne, przetworzone).

Ogólny model badań tego typu obejmuje następujące etapy: zestawienie danych — przetworzenie danych — analiza wyników — graficzna i kartograficzna interpretacja wyników — wnioskowanie.

Kolejnym, po analizie stanu istniejącego, etapem procesu planowania jest sformułowanie założeń (rzeczowych, finansowych, przestrzennych).

Nie ma w zasadzie możliwości opracowania dobrego planu rzeczowego bez zarysu koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego obszaru w jego wymiarze przestrzennym oraz planu budżetowego bez planu rzeczowego. Stan taki wymusza więc i kompleksowość ujęcia założeń planistycznych i określoną sekwencję, a zarazem kolejność i hierarchię planów (założeń). W tym sensie pierwszoplanową rolę odgrywają założenia dotyczące przestrzennego zagospodarowania, które tworzą obraz struktury przestrzennej przedmiotu badań, jaką pragnie się uzyskać oraz pokazują w jaki sposób utworzona struktura będzie funkcjonować. Założenia te zawierać także muszą wskazanie dróg transformacji ze stanu

² Por. P. Sulmicki, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Warszawa 1973. J. Parysek, L. Wojtasiewicz, *Metody analizy regionalnej i metody planowania regionalnego*, Studia KPZK PAN, t. 99, 1979; W. Maik, J. Parysek, L. Wojtasiewicz, *Podstawowe zagadnienia identyfikacji barier wzrostu w gospodarce przestrzennej*, w: *Barriere wzrostu w gospodarce przestrzennej*, Biuletyn KPZK PAN, t. 99, 1978, s. 22-31; W. Maik, J. Parysek, *Klasyfikacja i charakterystyka barier wzrostu w gospodarce przestrzennej*, w: *Barriere wzrostu*, s. 32 - 57.

³ Szerszą refleksję dotyczącą tego rodzaju badań przedstawia J. Reguński, *Wstęp do programowania przestrzennych badań naukowych*, Materiały i Studia Instytutu Planowania Przestrzennego PW, Warszawa 1971.

istniejącego do pożądanego w konkretnym momencie czasowym. Z tej złożonej i pełnej koncepcji rozwoju przestrzennego wynikać będą określone zadania rzeczowe, które wiązać się będą z realizacją konkretnych celów w określonym miejscu, czasie, przy zastosowaniu wybranej drogi realizacja oraz poniesieniu stosownych nakładów. A zatem plan przestrzennego zagospodarowania powinien w sposób w miarę jednoznaczny określić cele oraz miejsce, czas, sposoby i środki ich realizacji. Jakkolwiek szczególnie uwaga poświęcona zostanie realizacji celów własnych tj. realizowanych przy zaangażowaniu środków budżetowych, funduszy terytorialnych, celowych, społecznych itp., to jednak z uwagi *na* ściśle umiejscowione w przestrzeni konsekwencje, różnego zresztą rodzaju, plan taki uwzględniać powinien zamierzenia rozwojowe niezależnych od układów lokalnych czy regionalnych, podmiotów gospodarczych. Również przy tym ważne dla treści planów rzeczowych są cele działania tych podmiotów, jak i lokalne konsekwencje podejmowanych działań ~— i to tak pozytywne, jak i negatywne.

Plan rzeczowo-finansowy powinien z kolei stanowić podstawę opracowania planu budżetowego. Wzajemne relacje obejmować powinny jednak przede wszystkim szacunek potrzeb budżetowych, jako że szacunek dochodów jest przede wszystkim wynikiem zastosowanej metody odniesionej do posiadanych informacji w tym względzie. Można przeto przyjąć, że opracowanie planu budżetowego polega na przełożeniu na Konkretne działania celów wynikających z sporządzonego planu rzeczowego i na zabezpieczeniu środków na realizację tych działań. Będzie to w gruncie rzeczy zasilanie rozwoju i funkcjonowania infrastruktury społecznej, a w mniejszym stopniu także technicznej.

Ważnym elementem składowym planu budżetowego będzie także wskazanie możliwości powiększania budżetu. Poprawa sytuacji w tym względzie może mieć jednak miejsce dopiero po pełnym uwłaszczeniu społeczności lokalnych i wykształceniu się ich podmiotowości gospodarczej.

Trzecim blokiem prac wynikających ze struktury organizacyjnej służb planistycznych jest realizacja bieżących zadań polityki przestrzennej. Obok rutynowych prac dotyczących lokalizacji oraz koordynacji inwestycji w grę wchodzić będzie także zagwarantowanie rozwoju -----ego obszaru, stosownie do założeń planu. Do ważniejszych zadań bieżących należeć także będzie łagodzenie konfliktów pomiędzy mieszkańcami a podmiotami gospodarczymi oraz różnymi użytkownikami przestrzeni, przy respektowaniu kardynalnych własności przestrzeni tj. publicznego jej charakteru, ograniczoności oraz wartości⁴.

⁴ Por. W. Pietraszewski, *Cechy polskiej przestrzeni*, w: *Problemy polskiej przestrzeni*, Biuletyn KPZK PAN, t. 118, 1982, s. 19 - 26.

Organizacja prac planistycznych osób zajmujących się tego rodzaju zagadnieniami określona będzie z jednej strony kalendarzem prac rutynowych i terminowych oraz z drugiej strony potrzebami chwili (wnioski lokalizacyjne, nagłe potrzeby, przypadki losowe).

III. ORGANIZACJA PROCESU OPRACOWANIA PLANU

Przedstawione w tym miejscu uwagi posiadać będą charakter ogólny i szczegółowy. Rozważania ogólne dotyczyć będą wszystkich rodzajów planów, jakie wchodzi w skład systemu planowania zintegrowanego. podczas gdy uwagi szczegółowe wiązać się będą z planem przestrzennego zagospodarowania. Wzmiankowana już uprzednio nadrzędność tego planu sprawia, że pewne rozważania właściwe planom przestrzennego zagospodarowania mogą zostać w całości lub w częściach zaadoptowane do opracowania planów rzeczowych i budżetowych.

Plan przestrzennego zagospodarowania opracowuje się w Polsce tradycyjnie według schematu działania celowościowego⁵. Najpierw więc przeprowadza się analizę stanu istniejącego, następnie na podstawie wyników tej analizy oraz kierunków i 'założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa, przy uwzględnieniu regionalnych i lokalnych czynników oraz barier rozwoju, opracowuje się wstępną koncepcję. Koncepcja ta jest następnie, w wyniku jej uszczegółowienia, dyskutowana, weryfikowana i uzupełniana, aż do stworzenia wersji ostatecznej. Wersja ta, po zatwierdzeniu, stanowi pewnego rodzaju zbiór wytycznych rozwoju regionu (obszaru). W trakcie okresu czasu, na jaki został opracowany plan i po jego upływie, dokonywana jest ocena realizacji planu. Wnioski z tej oceny wykorzystane zastaną przy opracowaniu planu na kolejny okres czasu.

Ten proces opracowania planu, choć w gruncie rzeczy przejrzysty i logiczny, daleki jest od rozwiązań nowoczesnych, racjonalnych, efektywnych i zobiektywizowanych. Dlatego też wiele innych modeli procesu planowania zasługuje za adaptację i bardziej powszechne zastosowanie⁶. Można dokonać opisu wielu różnych modeli procesu planowania. W tym miejscu uwaga skupiona zostanie jednak tylko na jednym z modeli: jasnym, stosunkowo prostym a jednocześnie wnoszącym z sobą określone wartości merytoryczne, w tym przede wszystkim całości-

⁵ Por. J. Reguński. . *Wstęp do programowania*.

⁶ Wymienić tu można min. modele P. Haggetta, J. B. McLoughlina, H. Greniewskiego. J. Reguńskiego; por J. Reguński, *Wstęp do programowania*.

wość, wariantowanie oraz oceny typu efektywnościowo-wartościowe. Chodzi tu o model zaprezentowany przez J. B. McLoughlina⁷.

Model J. B. McLoughlina jest modelem cyklicznym uwzględniającym powtarzalną pętlę czynności sekwencyjnych. Punktem wyjścia prac jest szacunek potrzeb społecznych, które są wypadkową celów, pragnień i dążeń ludzkich uwidaczniających się na tle systemów wartości przyjmowanych przez poszczególne osoby, społeczności i społeczeństwa. W nawiązaniu do oszacowanych potrzeb formułuje się cele planu, których szczegółowym wyrazem są konkretne zadania. Kolejno formułowane są różne drogi realizacji zarysowanych celów, zawierające określone rozwiązania szczegółowe i pociągające za sobą konkretne nakłady rzeczowe i finansowe. Analizowana jest każda z dróg realizacji celów w nawiązaniu do posiadanych środków i ograniczeń. W wyniku tej analizy wybrana zostaje jedna, uznana za najbardziej korzystną, droga realizacji celów prowadząca do zmian relacji przestrzennych pomiędzy Poszczególnymi osobami, grupami ludzi a środowiskiem ich życia (naturalnym i sztucznym).

W stosunku do rozwiązań tradycyjnych podejście J. B. McLoughlina jest:

- ujęciem całościowym, bowiem przedmiot planu traktuje jako organiczną i funkcjonalną całość,
- zawiera warianty rozwiązań celowych,
- obejmuje elementy analizy efektywnościowej.

Odpowiednich ustaleń organizacyjnych wymaga także tryb opracowania koncepcji planu i uczynienie zeń dokumentu obligatoryjnego dla podmiotów gospodarczych i społeczności, w zakresie zachowań przestrzennych. Sprowadzając ten tryb prac do sekwencji działań podstawowych można scharakteryzować go następująco:

1) na podstawie materiałów studyjno-analitycznych dotyczących stanu środowiska przyrodniczego i społeczno-ekonomicznego, potrzeb społecznych, czynników i ograniczeń rozwoju, tendencji rozwojowych gospodarki społeczeństwa, warunków realizacji planu itp. przygotowanych przez odpowiednie komórki (osoby) jednostki planującej, a także przy uwzględnieniu założeń polityki społeczno-gospodarczej państwa, zamierzeń rozwojowych podmiotów gospodarczych, wniosków i postulatów mieszkańców oraz oceny realizacji ostatnich planów, stosownie do założeń przyjętego modelu (np. J. B. McLoughlina) opracowuje się wstępną koncepcję planu,

⁷ J. B. McLoughlin, *Urban and Regional Planning. A System Approach*, London 1969

2) opracowana koncepcja stanowi przedmiot konsultacji prowadzących do weryfikacji, uzupełnienia, rozszerzenia i uszczegółowienia przyjętych założeń,

3) konsultacje prowadzone są w dwóch płaszczyznach: społecznej i instytucjonalnej. Płaszczyzna społeczna obejmuje wszelkiego rodzaju uzupełnienia, wnioski uwagi krytyczne itp. wniesione zarówno przez struktury samorządowe, różne ugrupowania społeczne jak i przez poszczególnych obywateli, mieszkańców obszaru stanowiącego przedmiot planu. Bardzo ważną w tym względzie może być opinia przedstawicieli nauki akademickiej. Płaszczyzna instytucjonalna obejmuje natomiast opinie przygotowane przez podmioty gospodarcze oraz inne zinstytucjonalizowane ciała opiniodawcze (np. państwowe służby nadzorcze). W ten sposób dochodzi do dość znacznego uspołecznienia i rozszerzenia wymiaru procesu planowania, w którym współuczestniczą już: społeczeństwo, podmioty gospodarcze, administracja samorządowa i rządowa, nauka, ugrupowania i partie polityczne⁸

4) jednostka organizacyjna opracowująca plan zbiera opinie, porządkuje je, w przypadkach konfliktów i sporów prowadzi konsultacje, zasięga dodatkowych opinii rzeczoznawców — i na tej podstawie przygotowuje rozszerzoną i ostateczną wersję planu,

5) koncepcja jako projekt finalny, a zarazem normatywny jest przedmiotem dyskusji na posiedzeniu organów rządowych i samorządowych, po której ewentualnie wprowadza się określone poprawki, uzupełnienia czy nowe ujęcia,

6) uzupełniona wersja planu zostaje zatwierdzona przez organ samorządowy (rządowy) i jako taka staje się dokumentem obowiązującym podmioty gospodarcze i społeczeństwo. Dla struktur samorządowych jest podstawowym wyznacznikiem realizacji gospodarki i polityki przestrzennej. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. aktywną politykę przestrzenną, wykorzystującą różne metody i narzędzia stymulujące określone kierunki rozwoju i utrudniające inne.

Zaproponowany model organizacji prac planistycznych jest stosunkowo prosty. Zawiera on jednak te wszystkie etapy pracy, które przyjąć można za najważniejsze w innego rodzaju propozycjach⁹. W prezentowanym modelu jest także miejsce na zastosowanie innych (choć trudno

⁸ Por. Z. Dembowska, *Planowanie przestrzenne w ujęciu systemowym*, Warszawa 1978.

⁹ Por. P. Sulmicki, *Planowanie i zarządzanie*; Z. Dembowska, *Planowanie przestrzenne*; B. Malisz, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, w: *Planowanie przestrzenne*, pod red. J. Regulskiego, Warszawa 1985; J. Z. Jakobsche, *Planowanie przestrzennego zagospodarowania kraju i planowani? makroregionalne*, w: *Planowanie przestrzenne*; J. Parysek, L. Wojtasiewicz, *Metody analizy regionalnej*.

przesądzić czy efektywnych, szczególnie w warunkach polskich) proponowanych obecnie analiz, np. scenariuszowych¹⁰.

W ramach organizacji prac planistycznych mieści się także organizacja współpracy pomiędzy różnego rodzaju komórkami planowania wszystkich szczebli, zwłaszcza na linii: kraj — województwo — gmina (miasto). Nie bez znaczenia w tym względzie jest także odpowiednia koordynacja wewnętrzna prac. I tak np. prace studialno-analityczne wyprzedzać muszą zawsze formułowanie założeń koncepcyjnych. Komórka koncepcyjna nie jest jednak w tym czasie bezczynna, pracuje bowiem nad zagadnieniami teoretyczno-metodologicznymi planu. W tym samym czasie komórka koncepcyjna zbiera także różnego rodzaju informacje zewnętrzne, potrzebne do opracowania koncepcji rozwoju.

Dla koordynacji prac W relacji „województwo — gmina” szczególnie ważnymi są: przekazanie na szczebel gminy koncepcji rozwoju regionu oraz założeń rozwoju przestrzennego państwa, przekazanie na szczebel wojewódzki określonych uwag i opinii w tym względzie oraz prowadzenie bieżącego nadzoru fachowego i opieki metodologicznej nad służbami planistycznymi miast i gmin.

W tym miejscu zarysowano tylko ogólne zasady tworzenia systemu organizacyjnego zintegrowanego planowania terytorialnego i wskazano na podstawowe uwarunkowania jego funkcjonowania. Tylko jednak takie założenia można przedstawić w sytuacji, w której dopiero tworzone są prawne podstawy organizacji i funkcjonowania służb planistycznych. Przedstawione uwagi posiadają charakter ogólny, szczegółowe rozwiązania w tym względzie określą bowiem: zakres i treści poszczególnych Planów, własności przedmiotu planu oraz szczebel hierarchiczny planowania. W tej sytuacji nietrudno się dziwić, że zaprezentowane ujęcie nie mogło wyczerpać wszystkich, niekiedy nawet 'zasadniczych zagadnień. Nie mogło, bowiem wciąż jeszcze mamy do czynienia z sytuacją, w której do końca nie jest jasna struktura planowania, jaką w kraju zamierza się wprowadzić, rozwijać i utrzymać. Wydaje się jednak, że zarysowano problemy aktualnie najważniejsze.

IV. PODSYSTEM ORGANIZACYJNY

Dla realizacji kompleksowego planowania terytorialnego niezbędny jest sprawny system organizacyjny. Chodzi tu zarówno o sprawność

¹⁰ Por. S. M. Komorowski, *Scenariusz jako metoda diagnozy i prognozy*, Instytut Gospodarki Przestrzennej UW, Seria „Rozwój regionalny — Rozwój lokalny — Samorząd terytorialny”, z. 12, Warszawa 1983; K. Valaskakis, P. S. Sindell, J.-G. Smith, I. Fitzpatrick-Martin, *Propozycje dla przyszłości. Społeczeństwo konserwacyjne*, Warszawa 1988.

działania, czego wyrazem może być elastyczność i adaptatywność poszczególnych jego elementów, jak i o siprawność rzeczową (merytoryczną), która gwarantuje wysoką jakość działania w sferze prac projektowych oraz bieżącej działalności decyzyjnej i kordynacyjnej.

Jakkolwiek problem stworzenia sprawnego systemu organizacyjnego planowania terytorialnego jest w swej istocie złożony, to jednak w gruncie rzeczy można go sprowadzić do dwóch zasadniczych i ściśle ze sobą powiązanych zagadnień, tj. organizacji służb planistycznych i spraw kadrowych.

Przyjmuje się, że zasadnicze ramy organizacyjne systemu planowania terytorialnego ukształtują dwa jego poziomy, tj. regionalny i lokalny.

W wielu rozważaniach dotyczących struktury organizacyjnej służb planowania sprawami dyskusyjnymi pozostawały zawsze problemy organizacji planowania na szczeblu lokalnym. Planowanie terytorialne najczęściej widziano jako planowanie szczebla wojewódzkiego, rzadziej zakładając powszechność struktur organizacyjnych planowania na szczeblu lokalnym. Argumentem dla obrony tego punktu widzenia były zawsze sprawy kadrowe. Jest to jednak argument o małym ciężarze gatunkowym, albowiem liczebność kadr dla planowania (dyspozycyjnych i potencjalnych) jest dość znaczna, co jednak wcale nie oznacza właściwego poziomu ich wyszkolenia. Reorganizacja administracji państwowej stworzyła i wciąż tworzy wcale pokaźną rezerwę kadrową. Istnieje ponadto grupa planistów, którzy po likwidacji powiatów znaleźli zatrudnienie w innych miejscach pracy. Jest jeszcze pokaźna armia corocznych absolwentów szkół wyższych: planistów, geografów, urbanistów, ekonomistów, rolników, socjologów i innych specjalistów dobrze (przynajmniej z teoretycznego punktu widzenia) przygotowanych do podjęcia pracy w strukturach organizacyjnych planowania terytorialnego.

Wydaje się, że charakter planowania terytorialnego, jego zakres przedmiotowy, kompleksowość i wynikająca z samorządności terytorialnej natura w dostatecznym stopniu uzasadniają potrzebę tworzenia lokalnego szczebla organizacyjnego planowania.

Tak więc w niniejszym opracowaniu zakłada się dwa poziomy przestrzennego planowania terytorialnego: regionalny i lokalny, do których dostosować należy dwa poziomy struktur organizacyjnych.

Jednostki systemu planowania terytorialnego na szczeblu wojewódzkim działalność swoją powinny skoncentrować na opracowaniu planów przestrzennego zagospodarowania, będących narzędziem realizacji i kordynacji gospodarki przestrzennej czy sterowania tą gospodarką z punktu widzenia celów państwa. Ten zakres zainteresowań pozwala widzieć trójczłonowy schemat organizacyjny placówek planistycznych szczebla wojewódzkiego.

W ramach biura (zespołu, pracowni, komisji) planowania terytorialnego na szczeblu wojewódzkim powinny funkcjonować trzy następujące zespoły: planowania regionalnego, gospodarki przestrzennej i informacyjno-badawczy. Zależność pomiędzy tymi jednostkami jest tego rodzaju, że zespół informacyjno-badawczy tworzy naukowe i informacyjne podstawy opracowania planu, zespół planowania wykonuje taki plan, weryfikuje jego założenia wstępne stosownie do zmieniających się warunków oraz ocenia zgodność zachowania się podmiotów gospodarczych i społeczeństwa w stosunku do założeń planu, natomiast zespół gospodarki przestrzennej steruje rozwojem przestrzennym regionu, stosownie do założeń planu.

Szczegółowy, a jednocześnie podstawowy zakres prac poszczególnych zespołów biura określić można następująco:

Zespół planowania regionalnego — opracowuje koncepcję przyszłej struktury przestrzenno-organizacyjnej społeczeństwa i gospodarki na danym obszarze. Konkretnie rozwiązania decyzyjne oparte są na realiach środowiskowych, wśród których zachowanie właściwych relacji ekologicznych stanowi podstawowe kryterium wyboru.

Zespół gospodarki przestrzennej — nadzoruje realizację planu, szczególnie w zakresie lokalizacji i koordynacji inwestycji, sankcjonowania ustaleń i założeń planu, ustalania priorytetów rozwojowych, inicjowania i popierania aktywności gospodarczej samorządów terytorialnych, nadzorowania realizacji inwestycji centralnych, ochrony środowiska itp.

Zespół informacyjno-badawczy — prowadzi regionalny bank informacji, wykonuje studia analityczne dotyczące czynników i ograniczeń rozwoju, prowadzi badania prognostyczne, wykonuje różnego rodzaju ekspertyzy, współpracuje z placówkami naukowo-badawczymi, prowadzi bibliotekę literatury fachowej i czasopism, organizuje doradztwo w dziedzinie polityki przestrzennej oraz regionalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Innymi słowy tworzy informacyjne i naukowe podsta

wy planowania rozwoju przestrzennego regionu i realizacji gospodarki Przestrzennej.

Choć wszystkie wymienione zespoły traktuje się równorzędnie, to jednak pewna nadrzędność przypada zespołowi gospodarki przestrzennej.

Ten sam zakres czynności wykonywać będą dużo już mniejsze zespoły szczebla lokalnego (dla miasta, gminy, zespołu gmin), dla których nie zakłada się żadnej specjalnej struktury wewnętrznej. Ograniczona wiekość tych zespołów oraz niejednorodny z punktu widzenia specjalizacji zawodowej ich skład osobowy sprawiają, że nieco inny będzie jednak wymiar rzeczowy działania. Do podstawowych zadań zespołów lokalnych należeć będzie oczywiście opracowanie budżetów na kolejne

lata i planów rzeczowo-finansowych. Zadaniem podstawowym będzie także plan przestrzennego zagospodarowania. Ten jednak (plan) nie będzie stanowić autonomicznej wizji struktury przestrzennej gminy a pozostanie lokalną wersją (rozszerzoną i uszczegółowioną) wycinka planu regionalnego, ze szczególnym potraktowaniem problematyki użytkowania gruntów, ekologii oraz społecznego środowiska życia mieszkańców (infrastruktura techniczna i społeczna związana z funkcjonowaniem gospodarstw domowych). Szczególna uwaga powinna zostać poświęcona zagadnieniom lokalizacji inwestycji o znaczeniu ponad lokalnym (zwłaszcza przemysłowym) oraz środowiskowym (społecznym, ekologicznym, ekonomicznym) konsekwencjom ich lokalizacji i funkcjonowania.

V. SPRAWY KADROWE

Rozważając problematykę kadr dla potrzeb zintegrowanego planowania terytorialnego trzeba przyjąć podstawowe założenie, że w pierwszym okresie jego funkcjonowania (zintegrowanego planowania) wykrzystać trzeba będzie kadry istniejące. Kadry te są jednak wielorako zróżnicowane i to posiada zasadniczy wpływ (posiadać będzie) na jakość planowania przestrzennego.

Zróżnicowanie kadr planistycznych rozpatrywać można w kategoriach: wieku, stażu pracy, poziomu wykształcenia, specjalizacji zawodowej, predyspozycji koncepcyjno-twórczych, samodzielności myślenia i działania oraz zainteresowania problematyką planistyczną. Każda z tych kategorii, przy określonej konfiguracji pozostałych stanowi może czynnik lub barierę skuteczności planowania.

Traktując sprawę perspektywicznie zakłada się, że kadry planistyczne powinny być młode wiekiem i pracować w systemie rotacyjnym. Praca planisty może więc być ostatnim szlifem przed awansem zawodowym w administracji państwowej i samorządowej, kierownictwie gospodarczym, nauce, działalności politycznej itp. Jest sprawą oczywistą, że chodzi tu o kadry teoretycznie dobrze wykształcone. Oznacza to, że poza sferą administracyjno-biurową wszystkie osoby pracujące w planowaniu posiadać powinny wykształcenie wyższe, a zatrudnieni w zespołach koncepcyjno-badawczych legitymować się stopniem naukowym.

Planowanie terytorialne wymaga osób o dość rozległej wiedzy fachowej. Bardziej niż gdzie indziej potrzebni są tu fachowcy uniwersalni o szerokim spojrzeniu na przedmioty, funkcje i cele planowania. Trzo zatrudnienia (60 - 70% zależnie od struktury społeczno-gospodarczej obszaru) stanowić powinni geografowie, ekonomiści i urbaniści. Wskazana jest także obecność przedstawicieli nauk społecznych, zwłaszcza

socjologów, polityków społecznych i demografów. Tego rodzaju fachowcy, a dodatkowo także: rolnicy, Inżynierowie gospodarki komunalnej i prawnicy stanowić powinni zasadnicze uzupełnienie trzonu podstawowego.

Nie jest wykluczone, a nawet jest to sensowne, kształcenie planistów przestrzennych (miejskich i regionalnych) w ramach studiów podyplomowych lub odrębnych studiów uniwersyteckich — magisterskich, co ma miejsce w wielu krajach Europy¹¹.

Nie stworzy się dobrego zespołu koncepcyjno-projektowego z osób traktujących swoje zatrudnienie w komórkach planowania jako realizację prawa do pracy. Tak bardzo potrzebna selekcja personelu planistycznego powinna przeto uwzględniać tak ważne składniki oceny osobowej, jak: zainteresowanie problematyką rozwoju społeczno-gospodarczego, zagadnieniami planowania, poszerzanie posiadanych wiadomości, podnoszenie kwalifikacji, piśmiennictwo naukowe, uczestnictwo w życiu naukowym itp. Atmosfera naukowo-twórcza powinna pozostawać charakterystyczną dla jednostek organizacyjnych planowania różnych szczebli.

Jak to już zaznaczono, na szczeblu lokalnym stworzyć należy, w zasadzie od podstaw służby planowania terytorialnego i realizacji gospodarki przestrzennej. Pewne tradycje w tym względzie wiązały się z istnieniem powiatów, ale i czasy to dość odległe i odmienne warunki społeczno-polityczne. Wydaje się, że stworzenie lokalnych służb planowania można zrealizować jedynie na drodze eksperymentalno-ewolucyjnej. Sam proces tworzenia tego rodzaju służb rozpocząć należy od większych miast i od tzw. gmim zintegrowanych (miasto + gmina wiejska), by w dalszej kolejności objąć nim także gminy wiejskie. Trudno dziś przewidzieć czy służby planowania terytorialnego na szczeblu gminnym mają istnieć w każdej gminie czy też swoją działalnością obejmować zespoły gmin. Wydaje się jednak, że rozwiązaniem idealnym mogłoby być istnienie tego rodzaju placówek (w małych gminach — stanowisk pracy), w takiej sytuacji pozytywnie działa bowiem emocjonalny stosunek do problematyki rozwoju i dobra znajomość terenu oraz jego problematyki rozwojowej.

Tworząc lokalne służby planistyczne bazować także należy na kadrze

¹¹ Problematykę kształcenia kadr oraz oceny przydatności absolwentów wyższych uczelni do pracy w służbach planistycznych podejmowali m.in.: A. Kukliński, *W sprawie programu badań naukowych i szkolenia kadr w zakresie gospodarki przestrzennej*, w: *Gospodarka przestrzenna, morska i regionalna*, Poznań 1982, s. 5-14; W. Kawalec, *Kształcenie kadr dla gospodarki przestrzennej*, w: *Gospodarka przestrzenna, morska i regionalna*, s. 15-24; B. Gruchman, L. Wojtasiewicz, *Polskie doświadczenia w zakresie szkolenia planistów regionalnych na tle doświadczeń światowych*, Biuletyn KPZK PAN, t. 90, 1976, s. 157-178.

istniejącej, tj. „zbędnych” w warunkach struktury samorządowej pracowników wojewódzkich zespołów planowania oraz byłych pracownikach powiatowych komisji planowania i powiatowych zespołów urbanistycznych, a także na nowych absolwentach wyższych uczelni.

Komórkom planowania struktur samorządowych potrzebna będzie oczywiście pomoc, szczególnie w zakresie metodologiczno-koncepcyjnym oraz doskonalenia zawodowego. Wydaje się więc, że przed powołaniem lokalnych placówek (stanowisk) planowania terytorialnego i gospodarki przestrzennej zorganizować należy letnią szkołę planowania (czterotygodniową, stacjonarną), podczas trwania której przedstawione powinny zostać podstawowe problemy planowania i rozwoju przestrzennego w warunkach samorządowej organizacji społeczeństwa, wiadomości o nowym modelu gospodarki rynkowej, podstawowych problemach rozwoju społecznego, wiadomości o regionie (gminie) jako przedmiocie planu itp.

Bazę materialną tego rodzaju szkoleń mogą stanowić ośrodki szkoleniowo-konferencyjne będące w rękach administracji rządowej lub samorządowej, natomiast środki finansowe pochodzić powinny z dotacji budżetów miast i gmin, powoływanych w tym celu fundacji, zakładanych stowarzyszeń itp. Na tym tle, jako szczególnie interesujące rysują się zamierzenia edukacyjne Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, której społeczne ciała przystąpiły do organizacji pomaturalnych szkół samorządowych, ośrodków kursowych, bibliotek i ośrodków informacji. Wydaje się, że w ramach tworzonego systemu edukacyjnego tej fundacji znaleźć powinno się także miejsce dla kształcenia specjalistów w zakresie planowania terytorialnego i gospodarki przestrzennej.

Wszystkie tego typu działania powinny przynieść widoczne i wymierne efekty w postaci dobrych, realnych, korzystnych społecznie, efektywnych ekonomicznie, bogatych w treść planów przestrzennego zagospodarowania oraz różnego rodzaju studiów, ekspertyz, analiz i prognoz. Nie trzeba chyba w tym miejscu uzasadniać, że stworzenie wartościowej kadry planowania terytorialnego i gospodarki przestrzennej wymagać będzie odpowiedniego jej usytuowania na szczeblach drabiny płacowej urzędów administracji rządowej i struktur samorządowych.

Nowe warunki, jakie nastały w Polsce, wymagają nowego spojrzenia na strukturę organizacji i funkcjonowanie planowania terytorialnego i tego rodzaju propozycję stanowią przedstawione powyżej uwagi.-

SPATIAL PLANNING IN SELF-GOVERNMENT STRUCTURE OF SOCIETAL ORGANIZATION

S u m m a r y

New political and social conditions in Poland make it necessary to take a new approach to the structure, organization and functioning of planning. It seems that one of possible approaches in this respect is the conception of integrated territorial planning, comprising the totality of activities connected with the elaboration of development plans as well as with planning policy and economy in a given territory. Organizational structures should direct their attention at studies and analyses, programmes and conceptions as well as at executive and control activities. Of particular attention from the point of view of the requirements of the plan should be: the needs of the population and the possibilities of meeting them, natural environment as a subsystem of biophysical conditions of human existence and as a limiting factor for many planning projects, socio-economic environment as a subsystem of psychosocial and material conditions of human life and activity, as well as spatial behaviours of economic units and the population. The planning process should be the analytic and creative sequence, the model of which may be found in J. B. Mc Loughlin's conception. However, the implementation of this process will be possible only if the efficient organizational structure is created. In this context, the question of well qualified and competent staff seems to be the priority. The implementation of the said planning system should bring positive effects in the form of real, good, socially advantageous and economically efficient plans, programmes, budgets, studies, analyses, etc., leading to the development of urban and rural areas along the expectations of the population.