

P O L S K A A K A D E M I A N A U K  
I N S T Y T U T G E O G R A F I I  
I P R Z E S T R Z E N N E G O Z A G O S P O D A R O W A N I A

---

ZESPÓŁ KOORDYNACYJNY PROBLEMU MIĘDZYRESORTOWEGO  
„PODSTAWY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU“

Do użytku służbowego

## BIULETYN INFORMACYJNY

ZESZYT 21

### ZARYS ORGANIZACJI I PLANOWANIA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

(w świetle analizy współdziałania układów centralnych,  
gałęziowych i regionalnych)

INSTYTUT GEOGRAFII  
I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA  
Polskiej Akademii Nauk  
Zakład Przemysłowego Zagospodarowania  
00-330 Warszawa  
ul. Nowy Świat Nr 72

WARSZAWA 1977



P O L S K A   A K A D E M I A   N A U K  
I N S T Y T U T   G E O G R A F I I  
I   P R Z E S T R Z E N N E G O   Z A G O S P O D A R O W A N I A

---

ZESPÓŁ KOORDYNACYJNY PROBLEMU MIĘDZYRESORTOWEGO  
„PODSIAWY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU”

Do użytku służbowego

## BIULETYN INFORMACYJNY

ZESZYT 21

### ZARYS ORGANIZACJI I PLANOWANIA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

(w świetle analizy współdziałania układów centralnych,  
gałęziowych i regionalnych)

INSTYTUT GEOGRAFII  
I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA  
Polskiej Akademii Nauk

Zakład Przemysłowego Zagospodarowania

Praca zespołowa

pod kierunkiem A. Klasika

WARSZAWA 1977

**Opracowanie redakcyjne: Irena Stańczak**

**W.D.N. Zam. 609/o/77 Nakład 200+23 egz.**

## SPIS TRESCI

	str.
I. WPROWADZENIE - A. Klasik.....	5
II. STRUKTURY ORGANIZACYJNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ.....	11
1. Struktura podmiotowa szczebla centralnego - W. Frenkiel .....	11
2. Struktura podmiotowa szczebla terenowego - B.Szczupak, F.Kuźnik, J.Królik .....	16
3. Struktura podmiotowa układu gałęziowego /produkcji i infrastruktury/ - Z.Barczyk, J. Królik, J.Janik, A.Barteczek, B.Szczupak, F.Kuźnik .....	23
4. Struktura podmiotowa systemu inwestycyjno-lokali- zacyjnego - J.Biniecki .....	41
III. PROCEDURY DECYZYJNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ.....	49
1. Integracja planów układu resortowego i wojewódzkie- go w skali kraju - W.Frenkiel .....	49
2. Integracja planów układu resortowego i wojewódzkie- go w skali makroregionalnej - W.Frenkiel .....	56
3. Elementy integracji planów rozmieszczenia produkcji i infrastruktury na szczeblu centralnym - Z.Barczyk, J.Janik, A.Barteczek .....	65
4. Integracja planów układu resortowo-branżowego na szczeblu terenowym - B.Szczupak, F.Kuźnik .....	75
5. Elementy integracji planów na szczeblu terenowym w zakresie rozmieszczenia produkcji i infrastruktury - Z.Barczyk, J.Królik, J.Janik, A.Barteczek ....	82
6. Integracja układów w sferze decyzji inwestycyjno- lokalizacyjnych - J.Bieniecki .....	95
IV. POWIĄZANIA INFORMACYJNE UKŁADÓW GOSPODARKI PRZESTRZEN- NEJ - J.Szutkowski .....	103
V. ELEMENTY MECHANIZMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ - A.Klasik, W.Frenkiel .....	122



## I. WPROWADZENIE

W świetle wstępnego rozpoznania teorii i praktyki ujawnia się istotną lukę w zakresie badania mechanizmu współdziałania układów zwłaszcza w tej części gospodarki narodowej, którą umownie nazywa się gospodarką przestrzenną. Co więcej, wobec zmienionych warunków organizacyjnych gospodarki przestrzennej aktualne empiryczne rozpoznanie mechanizmu współdziałania układów /zarówno w projektowej jak i organizacyjnej części działalności planistycznej/ musiało praktycznie rozpocząć się od nowa. Potrzeba wzmocnienia od tej strony systemu gospodarki przestrzennej funkcjonującego w zmienionych warunkach organizacyjnych złączona z zamysłem wznowienia studiów relacji między układami centralnymi, gałęziowymi i regionalnymi zaowocowała uruchomieniem tematu badawczego w problemie międzyresortowym I/28. "Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju"<sup>1</sup>. Badania nad współdziałaniem układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w funkcjonującym systemie gospodarki przestrzennej zostały zainspirowane przez Prof.dr A. Kuklińskiego.

Korzystając z okazji pragniemy serdecznie podziękować Panu Prof. A. Kuklińskiemu za stworzenie w ramach grupy tematycznej O4 forum autentycznej dyskusji naukowej, która w wielu przypadkach ukierunkowywała pracę badawczą Zespołu.

---

<sup>1</sup> Pełne opracowanie pt. "Współdziałanie układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w funkcjonującym systemie gospodarki przestrzennej" - grudzień 1976 oraz informacja sygnałna łącznie o obj. ok. 450 znajduje się w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN - Warszawa oraz w Akademii Ekonomicznej - Katowice.

Niniejszym cały Zespół pragnie również wyrazić szczerą wdzięczność z życzliwego stosunku do badań wszystkich instytucji w których gromadzono materiał źródłowy. Za okazaną pomoc składamy tą drogą podziękowanie kierownictwu: Zespołu Planowania Perspektywicznego /w tym Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju/, Zespołu Planowania Terenowego, Zespołu Planowania Regionalnego /z siedzibą w Katowicach/ KP przy RM, Departamentu Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego MAGTIOŚ, Zakładu Planowania Miast IKS, Departamentu Rozwoju i Planowania Przemysłu Chemicznego, Departamentu Rozwoju Ministerstwa Hutnictwa, Departamentu Inwestycji Ministerstwa Górnictwa, Departamentu Gospodarki Ziemią Ministerstwa Rolnictwa, Biura Studiów i Projektowania Przemysłu Maszynowego "Promasz", Urzędu Wojewódzkiego, Wojewódzkiej Komisji Planowania, Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich /w tym Biura Planowania Przestrzennego/ w Katowicach oraz szeregu innych instytucji, które dostarczyły informacji niezbędnych dla przeprowadzenia badań.

Całość tematu wykonywał Zespół w składzie A.Klasik /kierownik tematu/, Z.Barczyk, A.Barteczek, J.Biniecki, W.Frenkiel, J.Janik, J. Królik, F.Kuźnik, J.Ruszkowski, B.Sokołowski, M.Strzebak, B.Szczupak, J.Sztukowski, J.Tarajkowski. Z zespołem współpracowała grupa osób reprezentujących praktykę planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego szczebla wojewódzkiego, a mianowicie: H.Ludyga, H.Niglus, J.Nikodemski, R. Paluch, R.Szmitke, A.Wiczyński.

W niniejszym syntetycznym opracowaniu zawarte zostały wybrane, praktyczne elementy analizy współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w funkcjonującym systemie gospodarki przestrzennej oraz niektóre wstępne wnioski uzyskane w trakcie badań.



W badaniu analizie poddano funkcjonujący system gospodarki przestrzennej i układy w nim współdziałające oraz stan współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w praktyce podejmowania decyzji w przestrzeni. W rezultacie zrealizowane zostały dwa podstawowe cele. Cel poznawczy, który znajduje wyraz w przeprowadzonej próbie wnioskowania o współdziałaniu układów na podstawie szczegółowego opisu funkcjonujących w Polsce struktur organizacyjnych oraz procedur planistycznych oraz cel praktyczny w formie przygotowanego sprawozdania informującego o stanie aktualnym gospodarki przestrzennej w Polsce. Łączna realizacja wymienionych celów podkreśla dokumentacyjno-sprawozdawcze oraz koncepcyjno-usprawniające znaczenie prowadzonych badań.

Opis współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych oparto na organizacji szczebla centralnego i terenowego w zakresie których funkcjonuje układ regionalny /makroregionalny i wojewódzki/. Na styku z wymienionymi szczeblami i ich układem regionalnym poddano opisowi funkcjonowanie układu gałęziowego /przemysł, rolnictwo, infrastruktura społeczna, infrastruktura techniczna/ w jego organizacji resortowej oraz zjednoczeń. Wniknięcie w organizację układów centralnych, gałęziowych i regionalnych pozwoliło ujawnić rozkład funkcji, które poszczególne układy sprawują w zakresie gospodarki przestrzennej. Opisanie funkcjonowania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w oparciu o obowiązujące podstawy organizacyjno-prawne pozwoliło przejść do analizy stanu współdziałania układów w procesie planowania. Dokonano tego za pomocą analizy powiązań informacyjnych występujących między określonymi szczeblami i układami w procesach decyzyjnych. W szczególności przeprowadzona została rejestracja podstawowych powiązań informacyjno-decyzyjnych w procesie planowania długookresowego i średniookresowego. Zadanie to zrealizowano w zakresie za jaki /w okresie od 1.6.1975 r./ pozwoliły czynne procedury planistyczne. W trakcie analizy powiązań informacyjno-decyzyjnych położono nacisk na ujawnienie tendencji

integracyjnych planowania społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Postulat integracji różnych form planowania stanowi bowiem niekwestionowany element doktryny planowania socjalistycznego i zarazem postulat o dużej wartości użytecznej dla praktyki planowania. W opisie stanu współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych powiązania informacyjne zachodzące w procesie podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych potraktowano jako klamrę spinającą planowanie długo- i średniookresowe.

Formułując wstępnie wyniki badań brano pod uwagę fakt specyficznej sytuacji w jakiej w minionych dwóch latach przebiegały procesy współdziałania analizowanych układów, zwłaszcza pod wpływem zasadniczej reorganizacji planowania przestrzennego i trwających od kilku lat zmian w planowaniu społeczno-gospodarczym. Po pierwsze, w okresie od 1.06.1975 r. zmienione planowanie przestrzenne funkcjonuje w dużej mierze w zastanych ramach regulacji prawnej. W fazie aktualizacji znajduje się nadal ustawa o planowaniu przestrzennym oraz przepisy o terenowej koordynacji inwestycji. W przygotowaniu znajduje się projekt ustawy o ochronie środowiska. Podlega również zmianie zakres i tryb działania Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz zakres i tryb współpracy naczelnych i centralnych organów administracji państwowej w sprawach planistycznych. Obowiązujące normy regulacji prawnej sankcjonują zatem w pewnym zakresie nieistniejący już system gospodarki przestrzennej. Po drugie, w latach 1975-1976 będących przedmiotem analizy w ciągłym procesie planowania wystąpiło rzadko spotykane spiętrzenie prac. Miał miejsce proces planowania dający się określić jako "planowanie równoległe". Oznaczało to równoczesność prowadzenia prac planistycznych dla opracowania planów przestrzennych i społeczno-gospodarczych o różnych horyzontach czasowych oraz prawie równocześnie na różnych szczeblach kierowania. Taki typ planowania powodował rozliczne trudności metodyczne i organizacyjne, które potęgowały się przy braku zróżnicowania horyzontu planów w zależności od hierarchii

szczebli kierowania. Były to przede wszystkim trudności w zakresie ustalania wytycznych i przepływu informacji roboczej oraz w trybie uzgodnień planów. Miało miejsce zachodzenie na siebie procedur planowania krótkookresowego, średniookresowego oraz długookresowego, a także zachwianie logicznych związków zachodzących między planami różnych szczebli i różnych horyzontów czasowych.

W efekcie, prezentacja wyników badania okazała się zabiegiem kłopotliwym /tak samo zresztą jak i sam opis współdziałania układów/. W tej sytuacji trzeba jasno stwierdzić, że wyniki uzyskane na obecnym etapie są niecstateczne. Są one także niekompletne, gdyż samo badanie miało charakter sondażowy, obejmując wybrany wycinek hierarchii układów centralnych, gałęziowych i regionalnych. Jednakże badanie sondażowe okazało się jedynie możliwe i uzasadnione ze względu na dużą pracochłonność i eksperymentalny okres analizy. Eksperymentalny i równocześnie zbyt krótki okres funkcjonowania gospodarki przestrzennej w nowych ramach instytucjonalnych nie daje możliwości formułowania ex post wniosków na przyszłość, ze względu na niepowtarzalność pewnej części procesów i procedur planistycznych, jak również trzeba by tu uwzględnić występujący w praktyce proces "samousprawniania" pracy sztabów planistycznych. Tym niemniej wyniki badania stanowić mogą dogodny punkt wyjścia do doskonalenia koncepcji gospodarki przestrzennej.



## II. STRUKTURY ORGANIZACYJNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

### 1. Struktura podmiotowa szczebla centralnego

W funkcjonującym systemie gospodarki przestrzennej istnieje wielkość podmiotów realizujących procesy przestrzennego zagospodarowania kraju. Przyjmując jako kryterium delimitacji rodzaj funkcji realizowanych przez te podmioty wyróżnić można wśród nich jednostki realizujące funkcje planistyczne zagospodarowania przestrzennego oraz jednostki realizujące funkcje zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym.

W pionie zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym funkcje centralnego organu sterowania gospodarką przestrzenną pełni Rada Ministrów /Prezydium Rządu/ oraz podległe jej organy ministerialne, z których największe kompetencje posiadają: Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z wyspecjalizowanymi agendami terenowymi oraz z własnymi placówkami planistycznymi /Instytut Kształtowania Środowiska, Ministerstwo Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych, Ministerstwo Rolnictwa oraz Ministerstwo Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego. Na szczeblu terenowym funkcje zarządzania pełnią właściwe agendy organów ministerialnych w postaci wydziałów Urzędów Wojewódzkich współpracujące z podmiotami gospodarki przestrzennej realizującymi funkcje planistyczne oraz funkcje zarządzania /Wojewódzkie Zarządy Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich - Biura Planowania Przestrzennego/.

Rada Ministrów /współ z Prezydium Rządu/ jest naczelnym organem określającym główne kierunki polityki przestrzennej i społeczno-gospodarczej /w tym także w sferze podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych/. W jej gestii leży ocena i zatwierdzanie przed-

stawianych przez Komisję Planowania oraz ministerstwa branżowe i funkcjonalne projektów, prognoz rozwoju i rekonstrukcji gałęzi i regionów gospodarki narodowej, inicjując jednocześnie działania mające na celu racjonalne wykorzystania i rozmieszczenie mocy produkcyjnych.

W zakresie organów ministerialnych największe kompetencje w sferze zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym posiada Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, skupiające całość funkcji koordynacyjnych w odniesieniu do prac planistycznych województw, pełniące ponadto funkcje centralnego koordynatora prac planistycznych nad ochroną środowiska w stosunku do pozostałych organizacji resortowych.

Funkcje sztabu planistycznego Rady Ministrów pełni Komisja Planowania. Komisja Planowania opracowuje - przy współpracy z organami państwowymi /Biuro Polityczne, Rada Ministrów/, gospodarczymi i społecznymi - wstępne koncepcje planów społeczno-gospodarczych i przestrzennych. Prace nad projektami planów prowadzone są w warunkach ścisłej współpracy z organami ministerialnymi, Urzędami Wojewódzkimi oraz w oparciu o własne opracowania studialne i analityczne. Komisja Planowania przy Radzie Ministrów realizuje przypisane jej funkcje planistyczne, posługując się wyspecjalizowanymi zespołami, których zadania wynikają z przepisów regulujących zakres działania Komisji Planowania oraz ze szczegółowych dyrektyw określających obowiązki i uprawnienia Komisji Planowania i jej Przewodniczącego.

Zespoły te działają się na:

- koordynacyjne,
- funkcjonalno-koordynacyjne,
- branżowe.

W polu prac planistycznych zespołów koordynacyjnych znajduje się całokształt procesów społeczno-gospodarczych. W procesie planowania krótko i długookresowego koordynują one założenia rozwoju poszczególnych działów gospodarki narodowej. Sfera koordynacji

procesów rozwoju przestrzennego obejmuje w tym wypadku założenia i kierunki rozwoju w układzie regionalnym, przy czym trudno jest orzec, o jaki "układ regionalny" w istocie chodzi. Zespoły koordynacyjne organizują i nadzorują całość prac planistycznych i prognostycznych prowadzonych w poszczególnych zespołach Komisji Planowania.

Zespoły funkcjonalno-koordynacyjne powołane są do planistycznej koordynacji działań stanowiących integralne części procesów społeczno-gospodarczych. Obejmuje ona scalanie i uzgadnianie programów rozwoju poszczególnych działów, gałęzi i branż z punktu widzenia ogólnej polityki społeczno-gospodarczej w danej dziedzinie. Pole operacji planistycznych zespołów branżowych obejmuje procesy społeczno-gospodarcze w poszczególnych działach, gałęziach i branżach gospodarki narodowej. Funkcja koordynacyjna zespołów branżowych opiera się na analizie i ocenie resortowych i wojewódzkich programów rozwoju społeczno-gospodarczego, analizie przebiegu wykonania planów oraz opracowaniu wniosków dotyczących przedsięwzięć niezbędnych dla zapewnienia racjonalnego rozwoju działów, gałęzi i branż gospodarki narodowej. Zespoły branżowe współdziałają z innymi zespołami w toku prac nad projektem planu przestrzennego zagospodarowania kraju. Współpraca ta dotyczy przede wszystkim problematyki ochrony środowiska oraz opiniowania wniosków lokalizacyjnych.

Zbiór zespołów działających w ramach Komisji Planowania przy Radzie Ministrów cechuje zarówno zróżnicowany poziom zaangażowania w problematykę przestrzenną jak i poziom centralizacji funkcji koordynacyjnych /pomijając fakt formalnej ich specjalizacji/. Silne skupienie funkcji koordynacyjnych zaznacza się w obrębie Zespołu Planowania Perspektywicznego, Zespołu Koordynacji Planów oraz Zespołu Planowania Terenowego, podczas gdy zespoły funkcjonalno-koordynacyjne i branżowe cechuje na ogół niezadowolający stopień odniesienia do problematyki przestrzennej. Ogół obiegowych dokumentów prawnych i zarządzeń regulaminowych odnośnie zakresu i treści

działania każdego zespołu nie pozwala na jednoznaczną interpretację granicy "formalnych" i "rzeczywistych" pól współdziałania z innymi zespołami. Przybiera to w niektórych przypadkach paradoksalną postać "dublowania" lub przerzucania określonych elementów prac planistycznych między zespołami a nawet podmiotami planistycznymi /np. prognozy demograficzne/. Proces ten potęgowany jest dodatkowo faktem częstej niezbieżności formalnych i rzeczywistych zakresów i treści operacji planistycznych w ramach pojedynczych zespołów oraz zakłóceniami w sferze czasowej rotacji dokumentów planistycznych, co uniemożliwia sprawne funkcjonowanie podmiotów planistycznych. Reperkusje "rozmywania" się formalnych zakresów i treści działań planistycznych odczuwane są najsilniej w obrębie zespołów koordynacyjnych scalających cząstkowe efekty prac planistycznych. Objawia się to w formie kilkakrotnych "iteracji" materiałów planistycznych dotyczących niejednokrotnie szczegółowych ich partii. Stosunkowo łatwo zweryfikować można określone wyżej nieprawidłowości, porównując: stopnie agregacji dokumentów planistycznych w obrębie zespołów koordynacyjnych, funkcjonalno-koordynacyjnych oraz branżowych, odsetek dokumentów dublowanych lub procent dokumentów zbędnych z punktu widzenia przedmiotu koordynacji w ramach zespołów koordynacyjnych.

Procedura koordynacji w ujęciu globalnym eksponowana jest najsilniej w toku prac planistycznych Zespołu Planowania Perspektywicznego. Do najważniejszych elementów jego działalności należy zaliczyć formułowanie i opracowywanie:

- ogólnej koncepcji planu perspektywicznego oraz założeń do perspektywicznych programów i prognoz rozwoju społeczno-gospodarczego,
- koncepcji struktury gałęziowo-branżowej gospodarki,
- koncepcji struktury przestrzennej rozwoju społeczno-gospodarczego oraz rozmieszczenia sił wytwórczych, infrastruktury społecznej i technicznej,



- prognoz dotyczących ruchów migracyjnych, zmian w zatrudnieniu oraz zmian zagospodarowania przestrzennego kraju,
- analiz rozwoju społeczno-gospodarczego regionów oraz oceny, decyzje i opiniowanie wniosków lokalizacyjnych z punktu widzenia polityki zagospodarowania przestrzennego kraju,
- zasad użytkowania i rezerwacji terenów oraz ochrony środowiska,
- zasad, metodyki i trybu prognozowania i planowania perspektywicznego oraz opracowywania planów przestrzennych, a w szczególności planu przestrzennego zagospodarowania kraju.

Zespół ten koordynuje ponadto przebieg prac prowadzonych w Komisji Planowania w sprawie perspektywicznego prognozowania i planowania oraz zagospodarowania przestrzennego kraju.

W pracach nad koncepcjami przestrzennego zagospodarowania kraju biorą także udział Zespoły Planowania Regionalnego z siedzibą w terenie opracowujące plany rozwoju makroregionów. Funkcje i działalność Zespołów Planowania Regionalnego zostaną szerzej omówione w innym miejscu. Niemniej ważne funkcje w procesie planistycznej koordynacji pełni Zespół Planowania Terenowego. Do zakresu działania tego zespołu należy przede wszystkim konstruowanie programów poprawy warunków życia ludności w układzie regionalnym i racjonalnego rozwoju społeczno-gospodarczego województw /między innymi poprzez racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych, ochronę środowiska i koordynację w przekroju regionalnym zadań planowanych centralnie i terenowo/, planowanie kierunków i rozmiarów inwestycji województw oraz zbiorczych analiz i ocen sytuacji ekonomicznej poszczególnych województw. Zespół Planowania Terenowego nadzoruje metodycznie i organizacyjnie działalność terenowych organów planowania, koordynuje przebieg prac prowadzonych w Komisji Planowania nad gospodarką planowaną terenowo oraz w zakresie projektów planów w układzie terenowym. Zespół wykonuje funkcje wynikające z uprawnień Komisji Planowania jako organu naczelnego w stosunku do terenowych komisji planowania, regulując współpracę pozostałych zespołów z terenowymi sztabami planistycznymi. W polu działań pla-

nistycznych Zespołu Koordynacji Planów pozostają problemy formułowania ogólnych koncepcji i założeń wieloletnich i rocznych planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, koordynacji poszczególnych części rocznych i wieloletnich planów społeczno-gospodarczych zapewniającej ich wewnętrzną zgodność oraz zapewniającej powiązania planów społeczno-gospodarczych z planami finansowymi i budżetem.

## 2. Struktura podmiotowa szczebla terenowego

W funkcjonującym systemie istnieją dwa szczeble kierowania gospodarką przestrzenną, a mianowicie: szczebel centralny oraz szczebel terenowy. Organizacja szczebla terenowego podporządkowana jest podziałowi administracyjnemu kraju. W szczególności tworzą organy władzy i administracji państwowej stopnia wojewódzkiego i lokalnego /podstawowego/. Są to decydenci, którzy w zakresie wyznaczonym im przez szczebel centralny odpowiedzialni są za kierowanie gospodarką przestrzenną na obszarach im podporządkowanych /województwach/ oraz sztaby planistyczne i realizacyjno-kontrolne, pracujące na użytek decydentów, a zgrupowane w jednostkach organizacyjnych na poziomie województwa bądź jednostek osadniczych.

Kierowanie gospodarką przestrzenną na szczeblu terenowym jest praktycznie biorąc kierowaniem rozwojem społeczno-gospodarczym i zagospodarowaniem przestrzennym poszczególnych województw. Dlatego też, mówiąc o strukturze podmiotowej szczebla terenowego, należy również uwzględnić organizację terenową układu gałęziowo-branżowego w takim zakresie, w jakim wynika to z funkcji tego układu w rozwoju społeczno-gospodarczym i zagospodarowaniu przestrzennym województwa. Implikuje to jednocześnie współdziałanie układu resortowo-branżowego ze szczeblem terenowym.

Opis struktury organizacyjnej szczebla terenowego i układu gałęziowo-branżowego stanowi zatem podstawę analizy współdziałania

wymienionych układów. Strukturę organizacyjną szczebla terenowego tworzą następujące jednostki organizacyjne:

- organy władzy i administracji państwowej; Wojewódzka Rada Narodowa, Wojewoda oraz Urząd Wojewódzki i ich odpowiedniki na szczeblu lokalnym,
- sztaby planistyczne i realizacyjno-kontrolne; Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich wraz z Biurem Planowania Przestrzennego, Wojewódzka Komisja Planowania, Wydziały Urzędu Wojewódzkiego oraz instytucje infrastruktury technicznej i społecznej odpowiedzialne za realizację programu rozwoju układu osadniczego województwa /jednostek osadniczych bądź ich zespołów/.

Strukturę organizacyjną układu gałęziowo-branżowego /w takim zakresie w jakim układ ten współdziała ze szczeblem terenowym/ tworzą centrale zjednoczeń organizacji gospodarczych i usługowych wraz z ich jednostkami podstawowymi.

Podmiotem gospodarki przestrzennej na szczeblu terenowym jest władza wojewódzka /Wojewódzka Rada Narodowa i Urząd Wojewódzki/, podczas gdy organy sztabowe zlokalizowane są w Wojewódzkim Zarządzie Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich /Biuro Planowania Przestrzennego/. Podstawę gospodarki przestrzennej na szczeblu wojewódzkim stanowią: plan przestrzennego zagospodarowania województwa, plan aglomeracji miejskiej, plany przestrzennego zagospodarowania miast i gmin.

Główne zadania gospodarki przestrzennej na szczeblu wojewódzkim realizowane są przez Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich. Działalność Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich sprowadza się głównie do stwarzania warunków kompleksowego kształtowania środowiska i elementów struktury przestrzennej oraz do zapewnienia sprawnej realizacji inwestycji planu terenowego.

Funkcje Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich realizowane są poprzez:

- wiązanie planowania miejscowego z planowaniem krajowym i planem makroregionu oraz z planowaniem społeczno-gospodarczym,
- wzajemne przekazywanie informacji i wytycznych z planu krajowego i planu rozwoju makroregionu do planu przestrzennego zagospodarowania miast i gmin,
- konsultacje i uzgadnianie przestrzennych aspektów planowanego rozwoju gałęzi i branż gospodarki z planem przestrzennego zagospodarowania województwa.

W Wojewódzkim Zarządzie Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich skupione zostały funkcje, których przedmiotem jest podejmowanie decyzji dotyczących: ustalania miejsca realizacji inwestycji, warunków ich realizacji /tzw. uwarunkowań przestrzennych/, zatwierdzania planów zagospodarowania terenów, inwestycji /szczegółowych i realizacyjnych/, pozwolenia na budowę.

Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich realizuje także funkcje związane z przestrzenną /terenową/ koordynacją inwestycji w ramach województwa, miast i gmin oraz z wieloletnim i rocznym planowaniem inwestycji. W ten sposób w jednej instytucji /w Wojewódzkim Zarządzie Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich/ skupione zostały funkcje miejscowego planowania przestrzennego i nadzoru urbanistyczno-budowlanego, co ma istotne znaczenie w procesie uzgadniania decyzji /współdziałania/ układu osadniczego i układu gałęziowo-branżowego w skali województwa.

Pomimo, że podstawowym szczeblem gospodarki przestrzennej jest szczebel wojewódzki, to jednak nie można pominąć szczebla lokalnego, gdzie organami administracji odpowiedzialnymi za gospodarkę przestrzenną są Miejskie Rady Narodowe lub Gminne Rady Narodowe oraz urzędy miast i gmin ze swoimi sztabami /Miejskie Komisje Planowania, Wydziały Gospodarki Przestrzennej i Ochrony Środowiska/ oraz oddziały terenowe Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy

Miast i Osiedli Wiejskich. Na szczeblu jednostek osadniczych opracowywane są - w zakresie planów miejscowych - plany ogólne zagospodarowania przestrzennego dotyczące całego obszaru jednostki osadniczej jako plany perspektywiczne, oraz plany szczegółowe dla części obszaru jednostki osadniczej na okres najbliższego narodowego planu społeczno-gospodarczego w oparciu o ustalenia planu ogólnego. Na szczeblu właściwym dla sporządzania planów miejscowych jednostek osadniczych określa się formy ingerencji władzy centralnej w problematykę planów miejscowych. Rada Ministrów określa, które plany miejscowe będą przedstawione do jej akceptacji w zakresie podstawowych elementów tych planów, po uprzednim zaopiniowaniu przez Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Komisję Planowania przy Radzie Ministrów.

W ramach Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich, w pionie planowania przestrzennego, na którego czele stoi architekt wojewódzki, działa jako komórka sztabowa Biuro Planowania Przestrzennego.

Zadaniem Biura Planowania Przestrzennego jest:

- opracowywanie planów przestrzennego zagospodarowania województw,
- sporządzanie planów aglomeracji, ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego miast i gmin, planów zespołów jednostek osadniczych, ustalanie zasad inwestowania jako podstawy do wieloletniego programowania i koordynacji inwestycji,
- sporządzanie szczegółowych planów części miast, a zwłaszcza terenów skoncentrowanej działalności inwestycyjnej.

Funkcje koordynatora /na szczeblu centralnym/ w zakresie realizacji wyżej wymienionych zadań Biura Planowania Przestrzennego pełnią komórki sztabowe Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, do których zalicza się Departament Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego oraz zespół koordynacyjny funkcjonujący w ramach Instytutu Kształtowania Środowiska, którym jest Zakład Planowania Miast /w zakresie meto-

dyki sporządzania planów przestrzennego zagospodarowania województwa/. W trakcie realizacji swoich zadań Biuro Planowania Przestrzennego współpracuje /w zakresie opracowań perspektywicznych/ z właściwym terenowo Zespołem Planowania Regionalnego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, a w zakresie opracowań wieloletnich i realizacyjnych z Wojewódzką Komisją Planowania. Współpraca Biura Planowania Przestrzennego z właściwym Zespołem Planowania Regionalnego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów wynika z funkcji jakie ma do spełnienia Zespół Planowania Regionalnego w systemie gospodarki przestrzennej.

Funkcje Zespołu Planowania Regionalnego sprowadzają się do:

- konkretyzacji krajowego planu perspektywicznego na szczeblu makroregionu,
- określania i rozwiązywania problemów o charakterze ponadwojewódzkim i międzywojewódzkich,
- sporządzania i przesyłania niezbędnych informacji do planów rozwoju województw i aglomeracji miejskich,
- stwarzania podstaw do koordynacji terytorialnych i branżowych przekrojów planowania.

Współpraca Biura Planowania Przestrzennego z Wojewódzką Komisją Planowania w zakresie opracowań wieloletnich i realizacyjnych ma na celu wykorzystanie informacji, które Wojewódzka Komisja Planowania uzyskuje w trakcie wykonywania swoich funkcji koordynacyjnych przy opracowywaniu wieloletnich i rocznych planów społeczno-gospodarczego rozwoju województwa.

Wojewódzka Komisja Planowania dokonuje ustaleń koordynacyjnych w fazie opracowywania projektu planu wojewódzkiego w oparciu o:

- materiały i informacje o gospodarce planowanej centralnie, przekazane przez jednostki i organizacje planu centralnego,
- bezpośrednie kontakty i konsultacje z zainteresowanymi przedsiębiorstwami i zakładami planu centralnego,
- założenia wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego.

W pracach koordynacyjnych Wojewódzkiej Komisji Planowania zapew-  
nia się udział terenowych organów administracji państwowej stop-  
nia podstawowego.

Podmioty szczebla terenowego współpracują /jak już wspomniano/  
z układem gałęziowo-branżowym, który realizuje własne plany społecz-  
no-gospodarcze na obszarze województwa. Zakres obowiązków układu  
gałęziowo-branżowego w tym zakresie regulują odpowiednie normy  
prawne. W trakcie prac nad planem społeczno-gospodarczego rozwoju  
kraju na lata 1976-1980 podmioty układu gałęziowo-branżowego  
zobowiązane były do:

- przeprowadzania z władzami wojewódzkimi uzgodnień dotyczących  
zagadnień objętych koordynacją terenową,
- opracowania projektów planów i dokonania uzgodnień w ujęciu  
pionowym i poziomym,
- przekazania władzom wojewódzkim podstawowych informacji o pro-  
jekcie planu w zakresie gospodarki planowanej centralnie.

Równocześnie wojewodów zobowiązano do:

- dokonania uzgodnień koordynacyjnych w ramach koordynacji tere-  
nowej na podstawie materiałów obejmujących działalność jednostek  
planowanych centralnie,
- opracowania projektu planu społeczno-gospodarczego rozwoju woje-  
wództwa.

Powyższy opis struktury podmiotowej szczebla terenowego  
w systemie gospodarki przestrzennej należy uzupełnić o jego  
funkcję koordynacyjną. Oprócz planów przestrzennego zagospodaro-  
wania i społeczno-gospodarczego rozwoju oraz ich form organizacyj-  
no-instytucjonalnych, które są ważnymi elementami procesu podejmo-  
wania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych, funkcja koordynacji  
jest realizowana w oparciu o normy prawne ustalające szczególnie  
formy powiązań między podmiotami w funkcjonującym systemie gospo-  
darki przestrzennej. Formy powiązania między podmiotami gospodarki  
przestrzennej występują szczególnie silnie na etapie realizacyjnym

oraz w wieloletnim planowaniu zagospodarowania przestrzennego. Zaliczamy tutaj sferę koordynacji pomiędzy różnymi podmiotami gospodarowania w zakresie uzgadniania decyzji lokalizacyjno-inwestycyjnych. Szczegół terenowy uprawniony jest do powoływania terenowych organów koordynacji terenowej, które w ustalonym trybie dokonują opiniowania wniosków lokalizacyjnych. W ramach tego trybu powiązań precyzowane są również obowiązki inwestorów /podmiotów układu gałęziowo-branżowego/.

Koordynacja terenowa prowadzona jest także w fazie programowania oraz planowania inwestycji w trybie i terminach ustalonych przez instrukcje o sporządzaniu wieloletnich planów społeczno-gospodarczych oraz operacyjnych planów zagospodarowania przestrzennego. Ważnym elementem w zakresie wypełniania funkcji koordynacyjnej na szczeblu terenowym /wojewódzkim/ są wojewódzkie programy /plany/ przestrzennej koordynacji inwestycji stanowiące integralną część składową opracowań realizacyjnych planu przestrzennego zagospodarowania województwa. Na wojewódzki program przestrzennej koordynacji inwestycji składają się między innymi wykazy zadań inwestycyjnych, ich przestrzenne uwarunkowania realizacyjne, terminy dyrektywne oraz harmonogramy realizacji zadań.

Reasumując należy stwierdzić, że w obecnie funkcjonującym systemie, założono integrację na szczeblu terenowym rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego w horyzoncie 5-letnim. Wieloletni plan wojewódzki stanowić ma plan integralny, społeczno-gospodarczo-przestrzenny, przedstawiany w całości Wojewódzkiej Radzie Narodowej do akceptacji. Jest to logiczną konsekwencją postanowień szczebla centralnego, w myśl których podjęto próbę przeniesienia tezy o jedności programu rozwoju społeczno-gospodarczego i zagospodarowania przestrzennego kraju z planowania perspektywicznego w obręb planowania wieloletniego. Powyższe znalazło potwierdzenie w instrukcji do planu oraz w pracach nad planem społeczno-gospodarczym na lata 1976-1980



oraz w zastosowanej procedurze budowy bieżącego planu pięcioletniego. W ten sposób, jak podkreśla S.M. Zawadzki, jednostką dezagregacji przestrzennej zadań planowych niemal wyłącznie stało się województwo.

### 3. Struktura podmiotowa układu gałęziowego

#### 3.1. Organizacja rozmieszczenia przemysłu

Planowanie rozmieszczenia przemysłu jest jedną z płaszczyzn współdziałania układów: centralnego, gałęziowego i terenowego. Jest ono integralnie związane z planowaniem rozwoju przemysłu w ujęciach gałęziowych /branżowych/ w horyzoncie perspektywicznym oraz w ujęciach resortowo-zjednoczeniowych w horyzoncie planowania średniookresowego. Istniejące procedury planowania rozmieszczenia przemysłu określają organizację procesu planowania, a tym samym określają powiązania informacyjno-decyzyjne podmiotów planowania w wymienionych układach, znajdujące swe odzwierciedlenie w obowiązujących aktach prawnych bądź będące wynikiem praktycznie istniejących potrzeb w zakresie współdziałania. Zasady obowiązujące w zakresie rozmieszczenia przemysłu odnoszą się przede wszystkim do planowania perspektywicznego, a konstrukcja strategii rozmieszczenia jest właściwa do planów szczebla centralnego - planu krajowego i planów rozwoju makroregionów oraz do planów /projektów programów/ długookresowego rozwoju układów produkcyjnych /gałęzi, branż/, formalnie zorganizowanych w odpowiednich resortach przemysłowych. W resortach sporządzane są projekty rozmieszczenia branż, wynikające z programów rozwoju, a uwarunkowane ustaleniami planu krajowego oraz przesłankami ekonomicznymi rozwoju branż. Projekty te są podstawą uzgodnień z planami odnoszącymi się do przestrzeni kraju, makroregionów, województw, jednostek sieci osadniczej. Resortowe projekty rozmieszczenia przemysłu wymagają oparcia o ustalenia analizy ekonomicznej dotyczące granic modernizacji i rozbudowy istniejących zakładów oraz optymalnych wielkości

nowych obiektów. W wymienionych analizach podstawę optymalizacji stanowi kryterium minimalizacji łącznych kosztów inwestycyjnych i eksploatacyjnych branży.

Resort branżowy obejmuje ministerstwo oraz podporządkowane ministrowi państwowe jednostki organizacyjne, a wśród nich organizacje gospodarcze/przedsiębiorstwa, zjednoczenia, kombinaty/, instytuty naukowo-badawcze oraz biura projektów. Jedną z podstawowych funkcji ministerstwa branżowego jest funkcja kierowania rozwojem podległego układu produkcyjnego, spełniana we współdziałaniu z Komisją Planowania przy Radzie Ministrów jako centralnym sztabem planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. W mechanizmie funkcjonowania gospodarki, ministerstwa jako centralne organy gałęziowe są ogniwem administracji centralnej sprawującym bezpośredni nadzór nad określonymi grupami organizacji gospodarczych. Z faktu tego wynika funkcja ministerstw jako jednego z podmiotów w systemie planowania centralnego, wnoszącego w proces planowania konkretną branżową wiedzę, wzbogacając informacyjną bazę planu, dającego podstawy do szerszego, koncepcyjnego rozwijania ujęć wariantowych, do optymalizacji struktury zadań strategicznych. Ministerstwa branżowe mają formalny obowiązek kierować się w swej działalności planistycznej bezpośrednio celami ogólnospołecznymi oraz wypływającymi z nich makroekonomicznymi kryteriami wyboru dającymi się stosować w skali gałęzi. Praktyka stosunków faktycznych wskazuje, że w planowaniu centralnym strategią ministerstw branżowych cechuje przede wszystkim dążenie do zapewnienia sobie maksymalnych środków eksploatacyjnych i rozwojowych w podziale zasobów społecznych. Ministerstwa spełniają w głównej mierze rolę managerską w relacji do organów opracowujących politykę społeczno-gospodarczą. W istniejącym układzie kryteriów oceny obowiązujących na szczeblu ministerstwa branżowego nie jest ono zainteresowane przyczynianiem się do rozwiązywania problemów ogólnogospodarczej równowagi i efektywności, lecz reali-

zacja własnych interesów resortowych, czego przejawem jest między innymi nadmierny pęd do inwestowania. Resortowe projekty rozmieszczenia przyrostu zdolności produkcyjnych branż /opracowywane w biurach projektowych/ poddawane są weryfikacji i uzgodnieniom /metodą kolejnych przybliżeń/ w odpowiednich zespołach Komisji Planowania; oraz powinny być także skonsultowane /w wyniku przepływu informacji/ z Biurami Planowania Przestrzennego. Są one podstawą opracowywania koncepcji planu krajowego, planów rozwoju makroregionów i planów przestrzennego zagospodarowania województw jak i krocząco dla założeń planów średniookresowych. Stopień realizacji zasad rozmieszczenia przemysłu wynikający z ustaleń planów długookresowych określają podejmowane decyzje inwestycyjno-lokalizacyjne w planowaniu operatywnym. Wiodącą rolę w określaniu strategii rozmieszczenia przemysłu i w planowaniu jego rozmieszczenia pełni układ centralny poprzez ujęcia tej problematyki w planach szczebla centralnego - w planie krajowym i w planach rozwoju makroregionów, czyli w planach opracowywanych przez zespoły Komisji Planowania.

W procedurze planistycznej realizującej zadania strategii rozmieszczenia przemysłu zakłada się ścisłe współdziałanie planu krajowego z konstruowanymi planami rozwoju makroregionów. Komisja Planowania jest podmiotem planistycznym, mającym obowiązek kompleksowego rozpatrywania zagadnień rozmieszczenia przemysłu. Przestrzenna projekcja zadań realizowanych przez przemysł wynika z prac Komisji Planowania w zakresie centralnego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. W ramach współpracy naczelnych i centralnych organów administracji państwowej w sprawach planistycznych, Komisja Planowania opracowuje koncepcje planów w oparciu o projekty planów, prognozy, programy rozwoju branż i gałęzi przemysłu /oraz regionów/, jak i w oparciu o studia własne i opracowania instytucji naukowych. W pracach planistycznych, zarówno w horyzoncie perspektywicznym jak i wieloletnim, Komisja Planowania zobligowana jest do określenia najbardziej korzystnej struktury się

wytwórczych, do uwzględniania wybranych branż, jednostek gospodarczych i grup wyrobów o szczególnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki - i postępu techniczno-ekonomicznego. Punktem wyjścia dla przestrzennego rozpisania zadań produkcyjnych w planowaniu średniookresowym jest rozdział zadań i środków dla poszczególnych resortów, a dalej dla zjednoczeń i przedsiębiorstw oraz województw. Podstawą tego rozdziału dla planu 5-letniego 1976-1980 były wytyczne w sprawie podstawowych założeń społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w latach 1976-1980. Na podstawie przedstawionych wytycznych opracowano resortowe i wojewódzkie projekty planów, przekazywane następnie do Komisji Planowania. Instrukcja do opracowania Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego 1976-1980 przewidywała nadto uwzględnienie ujęć przestrzennych w analitycznej części projektów planów sporządzanych zbiorczo przez poszczególne resorty. Urzędy wojewódzkie zobowiązano do przedstawienia kompleksowej oceny zgodności planowanych zamierzeń na najważniejszych obszarach województwa z kierunkami i zasadami przestrzennego zagospodarowania kraju. Jak już wspomiano, najważniejszym ogniwem w planowaniu rozmieszczenia przemysłu jest Komisja Planowania przy Radzie Ministrów. Funkcje swe w tym zakresie spełnia przede wszystkim poprzez działalność Zespołu Planowania Perspektywicznego i Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Zespołów Planowania Regionalnego w horyzoncie planowania perspektywicznego i średniookresowego, Zespołu Planowania Terenowego i Zespołów Branżowych w horyzoncie planowania średniookresowego.

Główne funkcje w zakresie realizowania strategii rozmieszczenia przemysłu wynikającej z planu krajowego przypisane są makroregionom planowania. Zadania Zespołu Planowania Terenowego i Zespołów Branżowych koncentrują się na zagadnieniach koordynacji działań w zakresie rozmieszczenia przyrostów zdolności produkcyjnych założonych w planach pięcioletnich, a przede wszystkim na procesie podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych.

Zasady rozmieszczenia przemysłu w planach rozwoju makroregionów wynikają z przyjętych ustaleń planu krajowego. Zespoły Planowania Regionalnego spełniają szczególną funkcję negocjacyjną ujęć perspektywicznego rozwoju kraju z koncepcjami planów miejscowych. Zadaniem planów makroregionalnych jest rozpisanie założeń planu krajowego na poziom planowania miejscowego /w tym również w zakresie rozmieszczenia przemysłu/ oraz przygotowanie podstaw do prowadzenia polityki w aspekcie rozwiązań ponadwojewódzkich - jak i odpowiedniego kojarzenia wojewódzkich zamierzeń co do przestrzennego rozdysponowania zadań produkcyjnych. Zespoły Planowania Regionalnego programują rozmieszczenie przemysłu w zakresie wynikającym z ustaleń planu krajowego, konstruując koncepcje rozmieszczenia przemysłu we współpracy z ministerstwami i zjednoczeniami drogą wzajemnych uzgodnień i przepływu informacji oraz równoległego budowania programów z resortowymi biurami projektów, biurami studiów rozwoju /w odniesieniu do gałęzi i branż ważących w strategii makroregionu/. Między innymi, z inspiracji Komisji Planowania, resortowe biura projektów opracowywały projekty rozmieszczenia przyrostu zdolności produkcyjnych branż dla poszczególnych makroregionów do 1990 r. z uszczegółowieniem zamierzeń lokalizacyjnych do 1980 r. Istotne dla planowania rozmieszczenia przemysłu w makroregionach jest współdziałanie Zespołów Planowania Regionalnego z biurami Planowania Przestrzennego, które ma miejsce w trakcie opracowywania długo i średniookresowych planów przestrzennego zagospodarowania województw i planów rozwoju makroregionów. W gestii Biur Planowania Przestrzennego, działających w ramach Wojewódzkich Zarządów Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich, są przygotowania analityczno-studialne do wydawania opinii lokalizacyjnych jak i przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego województwa określających między innymi sposób rozmieszczenia przemysłu w województwie. Jednym z głównych zadań operacyjnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest rozmieszcze-

nie i koordynacja przestrzenna programu inwestycyjnego w horyzoncie pięcioletnim 1976-1980. Plan ten z kolei jest podstawowym narzędziem wojewódzkich organów administracji państwowej w planowaniu i terenowej koordynacji inwestycji.

### 3.2. Organizacje rozmieszczenia rolnictwa

Plany przestrzenne szczebla centralnego i terenowego są podstawą organizacyjną rozmieszczenia rolnictwa w systemie gospodarki przestrzennej. Na szczeblu centralnym punktem wyjścia jest plan zagospodarowania przestrzennego kraju i sformułowane w nim kierunki rozmieszczenia rolnictwa. Instytucje biorące udział w określaniu tych kierunków tworzą strukturę organizacyjną szczebla centralnego w układzie gałęziowym rolnictwa. Układ ten tworzą Zespół Planowania Perspektywicznego, Zespoły Planowania Regionalnego oraz Zespół Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. W wymienionym układzie ten ostatni występował najczęściej w roli eksperta. W bezpośrednim zainteresowaniu Zespołu Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego znajduje się problematyka rozwoju rolnictwa i przemysłu spożywczego - głównie planowanie wieloletnie rozwoju przedsiębiorstw i gospodarstw uspołecznionych oraz prognozowanie i programowanie rozwoju w rolnictwie indywidualnym i przemyśle spożywczym. Funkcje Zespołu Planowania Perspektywicznego w zakresie kierunków rozmieszczenia rolnictwa /oraz dla planów przestrzennych niższego rzędu/ są określone w sposób ogólny /bez wyodrębniania układu gałęziowego rolnictwa/ co znajduje potwierdzenie w planie zagospodarowania przestrzennego kraju. Zanim jednak przestrzenna organizacja rolnictwa przybrała charakter instytucjonalny, kierunki rozmieszczenia rolnictwa zostały określone przez przedstawicieli rolnictwa, przemysłu spożywczego i urbanistów w ramach prac Zespołu do spraw Gospodarki Przestrzennej IV Grupy /planowanie rozwoju rolnictwa i przemysłu spożywczego/ Rządowego Zespołu Ekspertów do opracowania planu przestrzennego zagospodarowania kraju /w 1972 roku/. Z kolei przedmiotem sporzą-

dzanych na szczeblu centralnym planów rozwoju makroregionów jest koordynacja międzywojewódzka rozwoju rolnictwa i przemysłu spożywczego w horyzoncie planu perspektywicznego. Plan ten tworzy podstawę organizacyjną współdziałania na szczeblu centralnym Zespołów Planowania Regionalnego Komisji Planowania z Zespołem Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, do którego należą sprawy kompleksów żywnościowych. Ponieważ równocześnie plany rozwoju makroregionów przenoszą funkcję planu krajowego /w zakresie strefowania funkcji oraz struktury osadnictwa/ na plany wojewódzkie, tworzą one podstawę współdziałania Zespołów Planowania Regionalnego z resortami branżowymi rolnictwa oraz przemysłu spożywczego i skupu. Jest to o tyle istotne, że w nowej strukturze organizacyjnej gospodarki przestrzennej w układzie gałęziowym brak jest powiązań instytucjonalnych pomiędzy resortami branżowymi a biurami planowania przestrzennego na szczeblu terenowym. Oddziaływanie resortów na biura planowania przestrzennego /w zakresie strefowania funkcji/ odbywa się więc w sposób pośredni przy wykorzystywaniu powiązań Zespołu Planowania Regionalnego ze wspomnianymi już biurami, powstałymi w płaszczyźnie planów rozwoju makroregionów. W zakresie kształtowania struktury osadnictwa resort rolnictwa wykorzystuje powiązania istniejące pomiędzy nim a Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz tym ostatnim a biurami planowania przestrzennego.

• Sporządzane na szczeblu terenowym plany miejscowe mają na celu integrację planów przestrzennego zagospodarowania wsi oraz planów gmin /perspektywicznych i etapowych/ z wieloletnim planowaniem rozwoju rolnictwa. W procesie sporządzania takich planów w skali województwa biura planowania przestrzennego współpracują z wojewódzkimi komisjami planowania, wydziałami gospodarki przestrzennej, geologii i ochrony środowiska oraz rolnictwa, leśnictwa i skupu. Te ostatnie w istocie rzeczy spełniają zadania określone przez resorty branżowe w odniesieniu do tej części rolnictwa, która jest zarządzana terenowo. Uzgadniając i konsultując lokalizację

inwestycji rolniczych z biurami planowania przestrzennego również Wojewódzkie Zarządy Inwestycji Rolniczych współtworzą strukturę organizacyjną gospodarki przestrzennej szczebla terenowego. Na strukturę tę składają się także Zjednoczenia Przedsiębiorstw Gospodarstw Rolnych, przedstawiające wspomnianym wyżej biurom do zaopiniowania wnioski o lokalizację z punktu widzenia zgodności z planem przestrzennego zagospodarowania województwa. Składają się na nią również Wojewódzkie Zarządy Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej na wsi. Wreszcie w celu zapewnienia racjonalnych warunków zagospodarowania przestrzennego gmin i wzmocnienia ochrony gruntów ornych zostały opracowane uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin. Do końca 1979 roku mają być opracowane plany zagospodarowania przestrzennego wsi oraz plany gmin o pełnej problematyce. Opracowanie tych ostatnich należy do terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Zarówno plany o pełnej jak i uproszczonej problematyce sporządzane są we współdziałaniu szczebla gminnego i wojewódzkiego. W strukturze organizacyjnej szczebla podstawowego ważną rolę /zwłaszcza w realizacji ustaleń szczebla wojewódzkiego/ pełnią przedstawiciele biur planowania przestrzennego. Podstawy prawne rozmieszczenia rolnictwa na szczeblu podstawowym tworzy system podejmowania decyzji zarówno od strony metodyczno-organizacyjnej jak i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego wsi i planów gmin. Stronę metodyczno-organizacyjną zapewniał tu rozkład funkcji dokonany w ustawie o planowaniu przestrzennym. Natomiast strona realizacyjna została uwzględniona w wyniku przyporządkowania /w ustawie o terenach budowlanych na obszarze wsi/ podstawowych funkcji terenowym organom administracji państwowej stopnia podstawowego.

### 3.3. Organizacja rozmieszczenia infrastruktury technicznej

Omawianie współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w świetle istniejących struktur organizacyjnych



w zakresie planowania i koordynacji inwestycji infrastruktury technicznej należy rozpocząć od przedstawienia instytucji za to odpowiedzialnych. I tak na szczeblu centralnym w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów planowaniem w tym zakresie zajmują się następujące zespoły branżowe: komunikacji, paliw i energetyki, rolnictwa i przemysłu spożywczego. Jednocześnie planowanie infrastruktury technicznej odgrywa bardzo istotną /z ogólnie znanych przyczyn/ rolę w tych zespołach, które zajmują się problematyką planowania przestrzennego, a więc przede wszystkim w Zespole Planowania Perspektywicznego /Zakład Przestrzennego Zagospodarowania Kraju/ i w Zespołach Planowania Regionalnego, a także w Zespole Planowania Terenowego.

W układzie resortowym infrastruktura techniczna podlega ministerstwu: Komunikacji, Energetyki, Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego, a odnośnie infrastruktury technicznej planowanej terenowo - Ministerstwu Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Ministerstwu podlegają okręgowe zakłady gazownicze i energetyczne lub dyrekcje /np. kolejowe i drogowy/, które prowadzą działalność eksploatacyjną i inwestycyjną. Należy podkreślić, że podział terytorium kraju pomiędzy poszczególne dyrekcje okręgowe lub zakłady jest w wypadku każdej gałęzi infrastruktury technicznej inny i nie pozostaje z reguły w żadnym związku ani z podziałem kraju na województwa, ani na makroregiony. Podział ten dokonany został bowiem z punktu widzenia branżowego, z uwagi na ukształtowanie poszczególnych systemów infrastruktury technicznej na obszarze kraju.

Także na szczeblu województwa planowanie infrastruktury technicznej podporządkowane jest dwóm pionom, a mianowicie planowaniu społeczno-gospodarczemu, które reprezentowane jest przez Wojewódzką Komisję Planowania oraz podległe jej Wojewódzkie Zjednoczenia Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz planowaniu przestrzennemu, które reprezentowane jest przez Biuro Planowania Przestrzennego.

Planowanie i koordynacja inwestycji infrastruktury technicznej w skali kraju należy do zadań Zakładu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Chodzi tu między innymi o opracowanie koncepcji struktury przestrzennej rozwoju gospodarczego kraju oraz rozmieszczenie sił wytwórczych. Oczywiście, przy podejmowaniu decyzji tego rodzaju problematyka infrastruktury technicznej odgrywa rolę podstawową, gdyż powstanie urządzeń infrastrukturalnych i ich rozmieszczenie warunkuje istnienie i prawidłowe funkcjonowanie całej superstruktury. Przesądza to zarazem o wadze tej instytucji i całego Zespołu Planowania Perspektywicznego w systemie planowania infrastruktury technicznej. Rola Zespołu Planowania Terenowego w tym systemie polega na tym, że jego zadaniem jest koordynacja w przekroju regionalnym zadań planowanych centralnie i terenowo, a także planowanie rozwoju gospodarki mieszkaniowej i komunalnej. Natomiast zadaniem zespołów branżowych, których układ odpowiada układowi resortowemu jest, podobnie jak tych ostatnich, planowanie rozwoju poszczególnych systemów infrastruktury technicznej.

Wydaje się, że istniejący już w Komisji Planowania przy Radzie Ministrów wyraźny podział na instytucje zajmujące się planowaniem przestrzennym i planowaniem społeczno-gospodarczym zrodził konieczność powołania Zespołów Planowania Regionalnego, które zgodnie z zamierzeniami ich twórców miały się stać, między innymi, płaszczyzną uzgadniania przekrojów planów w ujęciach branżowych, działowo-gałęziowych i resortowych z planowaniem terytorialnym, a także planu centralnego z planami wojewódzkimi. Z racji tego, że wiele systemów infrastruktury technicznej tworzy system o charakterze krajowym lub ponadwojewódzkim /a pozostałe muszą się z nimi wiązać ze względu na konieczność integracji infrastruktury technicznej w wielu płaszczyznach/ Zespołom Planowania Regionalnego przypada bardzo istotna rola zarówno w planowaniu jak i koordynacji inwestycji infrastrukturalnych. W zakresie planowania infrastruktury technicznej do zadań zespołów

planowania regionalnego należy rozwiązywanie problemów między-wojewódzkich, a więc rozbudowy sieci krajowej i regionalnej.

W szczególności, plan makroregionalny powinien wskazać:

- przebieg tras i lokalizację obiektów o znaczeniu ponadwojewódzkim,
- rezerwacje terenów pod trasy komunikacyjne, zbiorniki wodne, lotniska,
- określone zmiany w powiązaniach transportu, łączności i energetyki, niezbędnych dla prawidłowego rozwijania funkcji poszczególnych ośrodków i obszarów.

Taki zakres planu makroregionalnego wynika stąd, że stanowi on część perspektywicznego planu społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania kraju oraz jedynie pogłębia ustalenia planu krajowego w stosunku do województw, nie stanowiąc dodatkowego szczebla agregacji planów wojewódzkich.

W zakresie planowania infrastruktury technicznej na szczeblu wojewódzkim, podstawową rolę odgrywa Biuro Planowania Przestrzennego w zakresie opracowywania planów przestrzennych infrastruktury technicznej zarówno w horyzoncie perspektywicznym jak i wieloletnim. W zakresie planowania społeczno-gospodarczego w horyzoncie wieloletnim i rocznym dużą rolę odgrywa Wojewódzka Komisja Planowania i Wojewódzkie Zjednoczenie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Znaczenie tej ostatniej instytucji w procesie planowania infrastruktury technicznej jest niezwykle istotne, gdyż Wojewódzka Komisja Planowania przydziela określony limit środków na inwestycje komunalne zjednoczeniu, które we własnym zakresie dokonuje ich szczegółowego podziału.

Wraz z przeprowadzoną reformą podziału administracyjnego powołana została na szczeblu wojewódzkim nowa instytucja, a mianowicie Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich, który miał zająć się kompleksowo procesem kształtowania i rozbudowy miast i osiedli wiejskich. Z tej też racji podporządkowane

mu zostało Biuro Planowania Przestrzennego. W pionie programowania, planowania i koordynacji inwestycji Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich znalazł się również wydział infrastruktury technicznej, do którego zadań należy, między innymi:

- organizowanie i opracowywanie planów wieloletnich i rocznych w zakresie inwestycji infrastruktury technicznej,
- kontrolowanie i analizowanie materiałów składanych przez podległe jednostki do opracowania planów zbiorczych,
- współdziałanie ze zjednoczeniem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz wydziałami Urzędu Wojewódzkiego przy opracowywaniu planów inwestycyjnych infrastruktury technicznej.

Należy zaznaczyć, że także w ramach Wojewódzkiej Komisji Planowania działają sekcje infrastruktury technicznej, do których zadań należy określanie kierunków rozwoju, ekonomicznych proporcji, głównych zadań i środków dla gospodarki planowanej terenowo, a w szczególności:

- badanie i opiniowanie rozwoju sieci dróg państwowych i lokalnych, FKP, PKS, łączności i dróg wodnych,
- opiniowanie zadań w zakresie przewozów PKP, PKS, branżowych przedsiębiorstw transportu samochodowego oraz innych rodzajów transportu,
- opiniowanie inwestycji wspólnych i towarzyszących w zakresie komunikacji,
- dokonywanie oceny sytuacji w zakresie wyposażenia w podstawowe urządzenia komunalne i ustalenie na tej podstawie propozycji dotyczących kierunków inwestowania,
- opracowywanie kompleksowych planów i analiz z ich wykonania w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska,
- koordynowanie działalności inwestycyjnej w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska.

Obserwując współdziałanie układów centralnych, gałęziowych i regionalnych w świetle istniejących struktur organizacyjnych można wysunąć następujące spostrzeżenia:

Istnieje duża rozbieżność między planami infrastruktury technicznej, opracowywanymi w ramach sporządzania planów wojewódzkich perspektywicznych i wieloletnich przez Biuro Planowania Przestrzennego, a planami operatywnymi sporządzanymi przez Wojewódzkie Zjednoczenie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej - z uwagi na to, że dopiero tutaj następuje konfrontacja celów i środków. Zresztą nawet opracowywane w tym samym Biurze Planowania Przestrzennego plany perspektywiczne i kierunkowe są planami znacznie śmielszymi od planów pięcioletnich, gdyż w krótszym horyzoncie planiści posiadają większe rozeznanie ograniczeń w zakresie środków działania.

Po przeprowadzeniu reformy administracyjnej dokonano również wielu zmian w systemie planowania przestrzennego, co znajduje między innymi potwierdzenie w powołaniu takich instytucji, jak Zespoły Planowania Regionalnego i Wojewódzkie Zarządy Rozbudowy Miast i Osiedli Miejskich. Wydaje się, że instytucje te mają pewne trudności w określaniu swego miejsca w systemie planowania, między innymi z uwagi na to, że dość często nieprecyzyjnie określone zostały zakresy ich kompetencji, a zadania stojące przed nimi są dopiero na bieżąco bliżej precyzowane. Przykładowo wydaje się, że na szczeblu wojewódzkim w zakresie planowania infrastruktury technicznej brak jest jednoznacznego podziału kompetencji między Wojewódzką Komisją Planowania, Wojewódzkie Zjednoczenie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej oraz Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Miejskich.

Ponieważ instytucje zajmujące się planowaniem infrastruktury technicznej na szczeblu wojewódzkim posiadają podwójne podporządkowanie, należy podkreślić, że ich podporządkowanie Ministerstwu Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska ma raczej formalny charakter, sprowadzający się przede wszystkim do

ich kontroli przez ministerstwo, do składania mu planów i sprawozdań oraz do sprawowania przez ministerstwo nadzoru metodycznego nad ich działalnością.

W procesie integracji infrastruktury technicznej szczególna rola powinna przyspaść sespołom planowania regionalnego, gdyż działają ona w podobnej skali przestrzennej jak przedsiębiorstwa infrastrukturalne planu centralnego, a jednym s ich zadań jest, jak wiadomo, uściślanie planu krajowego w zakresie infrastruktury technicznej i przekazywanie odpowiednich wytycznych dla planów wojewódzkich. Stworzyłoby to możliwość kształtowania sintegrowanych systemów infrastrukturalnych w skali makroregionów, oo jest warunkiem ich integracji.

#### 3.4. Organizacja rozmieszczenia infrastruktury społecznej

Infrastruktura społeczna, obok technicznej i urzędzeń produkcyjnych, jest podstawowym elementem struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju i jego poszczególnych obszarów. Pełni ona funkcję konsumpcyjną /świadczenie usług dla ludności/ oraz funkcję obsługi produkcji. Infrastruktura społeczna jest istotnym elementem określającym warunki bytowe ludności, oo szczególnie wyraźnie jest odczuwalne w trakcie rozwoju układów osadniczych. Infrastrukturę społeczną tworzą instytucje i urzędzenia s zakresu oświaty, nauki i kultury, ochrony zdrowia, opieki społecznej, kultury fizycznej oraz administracji publicznej, instytucji finansowych, organizacji polityczno-społecznych, w takim stopniu w jakim wynika to s potrzeb obsługi ludności i produkcji. Gospodarowanie urzędzeniami infrastruktury społecznej leży w kompetencjach układu centralnego, gałęziowego i terenowego. Infrastruktura społeczna jest integralnym składnikiem gospodarki przestrzennej i w tym kontekście należy rozpatrywać problemy planowania jej rozwoju i rozmieszczenia.

Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej w zakresie infrastruktury społecznej na szczeblu centralnym odbywa się poprzez organizację planowania na tym szczeblu w przedmiocie odpowiadającym problematyce infrastruktury społecznej. Główne zadania w procesie planowania rozmieszczenia i realizacji urządzeń infrastruktury społecznej pełnią zespoły Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz układ resortowy, tzn. Ministerstwa, Urzędy Centralne, Centralne Związki Spółdzielcze i organizacje społeczne. Planowaniem infrastruktury w okresie perspektywicznym zajmuje się Zespół Planowania Perspektywicznego. Pracownia Programowania Społecznego określa kierunki rozwoju infrastruktury społecznej. Odbywa się to w społeczno-gospodarczej części planu perspektywicznego na podstawie prognoz i analiz opracowywanych przez Wydział Warunków Bytowych Ludności Zespołu Analiz i Prognoz Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz przez odpowiednie komórki ministerstw branżowych, urzędów centralnych i specjalistycznych instytutów naukowych właściwych dla gospodarowania urządzeniami infrastruktury społecznej. Określenie zadań i obiektów infrastruktury społecznej w planie perspektywicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju wiąże się także z przestrzennym rozmieszczeniem ośrodków usług dla ludności - związanych z ośrodkami rozwoju społeczno-gospodarczego - a tym samym zachodzi konieczność sporządzania planów przestrzennego rozmieszczenia wyposażenia społecznego. Planowanie przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury społecznej wiąże się z zaspokajaniem popytu konsumpcyjnego ludności. Właściwym dla planowania przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury społecznej jest Zakład Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, a w szczególności jego Pracownia Infrastruktury Społecznej. Z kolei wprowadzenie szczebla makroregionalnego do praktyki planowania było w dużej mierze wywołane zapotrzebowaniem na planowanie rozwoju infrastruktury społecznej w skali ponadwojewódzkiej. Szczególnego znaczenia nabierają te urządzenia infrastrukturalne, których zasięg

przestrzennego oddziaływania przekracza obszar jednego województwa /tzw. usługi wyższego rzędu/. Zespoły Planowania Regionalnego, a szczególnie ich wydziały warunków bytowych i infrastruktury społecznej, dokonują z jednej strony dekompozycji planu krajowego w zakresie zapotrzebowania na infrastrukturę społeczną obszaru makroregionalnego, a z drugiej strony, koordynują rozwiązania w tym przedmiocie podejmowane przez sztaby planistyczne województw. Funkcje koordynacyjne od strony przedmiotowej planowania rozmieszczenia infrastruktury społecznej na okresy planów wieloletnich dla szczebla wojewódzkiego pełni: Zespół Planowania Terenowego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów w odniesieniu do problematyki rozwoju usług i przemysłu, gospodarki mieszkaniowej oraz Zespół Planowania Społecznego w zakresie spraw społecznych, oświaty i nauki, kultury, ochrony zdrowia i opieki społecznej. Obok wymienionych zespołów Komisji Planowania funkcję koordynacyjną pełni Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska jako urząd centralny, pełniący nadzór nad działalnością urzędów wojewódzkich. Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej w zakresie rozmieszczenia infrastruktury społecznej na szczeblu terenowym jest konsekwencją współdziałania różnych podmiotów układu gałęziowego i terenowego, przy czym władzom województw i ich sztabom planistycznym przysługuje rola koordynatora działań lub zamierzeń podmiotów układu gałęziowego w fazie planowania perspektywicznego i wieloletniego, a dalej, w fazie podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych oraz na etapie ich realizacji. Wszystkie podmioty szczebla terenowego biorą udział w procesie planowego kształtowania infrastruktury społecznej, gdyż jest ona podstawowym czynnikiem rozwoju sieci osadniczej województw. W związku z tym akty prawne określające kompetencje podmiotów szczebla terenowego w zakresie gospodarki przestrzennej określają również kompetencje i obowiązki tych podmiotów w przedmiocie kształtowania infrastruktury społecznej województwa.



W Biurze Planowania Przestrzennego w trakcie prac nad perspektywicznym planem zagospodarowania przestrzennego województwa dokonuje się określenia przestrzennych uwarunkowań rozwoju sieci osadniczej województwa /wyznaczenie pasa zabudowy mieszkaniowej i usługowej/, a tym samym i rozbudowy urzędzeń infrastruktury społecznej. Na podstawie wytycznych i przesądzeń planu krajowego i makroregionalnego dokonuje się wyznaczenia ośrodków wzrostu, określa strukturę funkcjonalną i przestrzenną poszczególnych miast i ich rangę w sieci osadniczej województwa, a tym samym dokonuje się przestrzennego rozdysponowania urzędzeń wyposażenia społecznego wiedzy poszczególne jednostki osadnicze bądź ich zespoły, w zależności od potrzeb oraz zasięgu obsługi poszczególnych urzędzeń /z uwzględnieniem stopnia wyspecjalizowania bądź poważności tych urzędzeń/. Tak więc, foras planowania rozmieszczenia infrastruktury społecznej określone są przez akty prawne, które regulują całą problematykę prac nad sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w ramach biura planowania przestrzennego wraz z jego oddziałami terenowymi. Podobnie, w odniesieniu do poszczególnych jednostek osadniczych, sagadnienie określania programu urzędzeń infrastruktury społecznej i jego przestrzennego rozmieszczenia jest związane z opracowywaniem planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego miast. Należy podkreślić, że infrastruktura społeczna jest integralnym składnikiem sieci osadniczej województwa i poszczególnych jednostek osadniczych. Struktura rodzajowa urzędzeń infrastrukturalnych stanowi o randze i znaczeniu danej jednostki osadniczej w strukturze sieci osadniczej województwa, a tym samym stwarsza problemy, których właściwe rozwiązanie wykracza poza zakres kompetencji podmiotów ssczebla terenowego, np. szkoły wyższe, teatry, szpitale specjalistyczne itp. Problem współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za kształtowanie sieci infrastruktury społecznej w województwie ujawnia się na etapie planowania wielo-

letniego i decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych. Podstawowymi instytucjami koordynującymi poczynania różnych podmiotów układu gałęziowego i terenowego jest Wojewódzka Komisja Planowania - w części będącej odzwierciedleniem społeczno-gospodarczego rozwoju województwa, Biuro Planowania Przestrzennego - w zakresie przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury społecznej oraz Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich - w zakresie koordynacji przestrzennej i nadzoru urbanistyczno-budowlanego. Kompetencje i funkcje Wojewódzkiej Komisji Planowania określone są przez akty prawne, wyznaczające zakres i tryb sporządzania pięcioletniego planu społeczno-gospodarczego województwa; w szczególności dotyczą one sporządzania planów odcinkowych przez poszczególne Wydziały Urzędu Wojewódzkiego w zakresie budownictwa mieszkaniowego i inwestycji mu towarzyszących /gospodarka mieszkaniowa, ochrony zdrowia i opieki społecznej, nauki, oświaty, działalności kulturalnej i socjalnej, sportu, turystyki itd./. Rozbudowa urządzeń infrastruktury społecznej leży w gestii układu gałęziowego, który te zadania finansuje. Poszczególne Ministerstwa, Urzędy Centralne, Centralne Związki Spółdzielczości i Organizacje Społeczno-Polityczne oraz podległe im jednostki organizacyjne w terenie współpracują z Wojewódzką Komisją Planowania w zakresie planowania sieci urządzeń i instytucji infrastrukturalnych w województwie. W tym aspekcie odpowiednie wydziały urzędów wojewódzkich opracowują odcinkowe plany w ramach prac nad planem społeczno-gospodarczego rozwoju województwa. Również Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli jest zaangażowany w pracach nad planem społeczno-gospodarczym jako jednostka koordynująca problematykę związaną z gospodarką mieszkaniową.

Z uwagi na fakt, iż problem rozbudowy infrastruktury jest ściśle związany z realizacją inwestycji produkcyjnych /głównie przeżytkowych/ również przedsiębiorstwa przemysłowe lub Centrale Zjednoczeń zobowiązane są opracowywać plany rozwoju infrastruktury

społecznej i przekazywać je Wojewódzkiej Komisji Planowania poprzez terenowe komisje planowania w poszczególnych miastach. Obowiązki podmiotów układu gałęziowo-branżowego określone są przez przepisy prawne regulujące tryb prac nad planem społeczno-gospodarczego rozwoju województwa oraz inne akty prawne. Natomiast Biuro Planowania Przestrzennego w trakcie opracowywania planu operacyjnego województwa lub planów etapowych i szczegółowych w ramach jednostek osadniczych, jak również w trakcie sprawowania funkcji wynikającej z terenowej koordynacji inwestycji i podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych, ustala zasady i dokonuje przestrzennego rozmieszczenia infrastruktury społecznej na obszarze województwa, ze szczególnym uwzględnieniem tych jednostek osadniczych, które w strukturze sieci osadniczej województwa odgrywają rolę szczególnie ważną.

#### 4. Struktura podmiotowa systemu inwestycyjno-lokalizacyjnego

Lokalizacja stanowi zasadnicze narzędzie kierowania pożądanymi przekształceniami w sferze struktury przestrzennej, będąc tym samym jednym z głównych problemów, z którymi styka się gospodarka przestrzenna. Od poprawności w zakresie podejmowanych sukcesywnie decyzji lokalizacji obiektów produkcyjnych i infrastrukturalnych zależy w zasadniczej mierze, czy perspektywiczne i średniookresowe koncepcje zagospodarowania przestrzennego ucieleśnione w planach różnych szczebli nabiorą realnych kształtów.

Fundamentalna rola spełniania przez lokalizację w procesie zagospodarowania przestrzennego skłoniła do bliższego przyjrzenia się aktualnie w Polsce funkcjonującemu systemowi podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych. W pierwszym rzędzie chodziło o zarysowanie problemu podstaw działania tego systemu oraz o charakterystykę funkcji przypadających w tym systemie trzem zasadniczym układom: centralnemu, gałęziowemu i terenowemu.

Podejmowany problem rysuje się pozornie prosto. Wydawać się może, że wystarczy przecież dokonać pewnego rodzaju inwentaryzacji aktów normatywnych i innych dokumentów konstytuujących system podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych w jego obecnym kształcie. W rzeczywistości zachodzi szereg poważnych komplikacji. Nie chodzi przy tym o trudności z dostępem do odpowiednich aktów czy też dokumentów i opracowań emitowanych przez poszczególne organizacje tego systemu /choć i te odgrywają pewną rolę/. Zasadniczo, napotkane trudności wynikały z przejściowego charakteru okresu, który przeżywa obecnie system gospodarki przestrzennej. Zakończona w 1975 roku wprowadzeniem dwustopniowej organizacji władz i administracji terenowej oraz zmian w podziale terytorialnym kraju reforma spowodowała szereg przekształceń w sferze gospodarki przestrzennej /a więc i w dziedzinie lokalizacyjnej/. Przekształceniom tym nie towarzyszy jednak wystarczająca działalność prawodawcza, regulująca całościowo problematykę nowego kształtu systemu gospodarki przestrzennej. Pojawiły się jedynie pojedyncze akty normatywne powołujące do życia poszczególne organizacje, precyzując cele i przedmiot ich działania oraz strukturę organizacyjną /np. Zespoły Planowania Regionalnego, Wojewódzkie Zarządy Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich/. W chwili obecnej znajdujemy się w przededniu aktualizacji zasadniczych aktów odnoszących się do sfery podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych. Chodzi szczególnie o ustawę o planowaniu przestrzennym, uchwałę w sprawie lokalizacji inwestycji, wreszcie o uchwałę o terenowej koordynacji inwestycji. Dylemat polega na tym, że obowiązujące akty normatywne, a te przecież logicznie trzeba by uwzględnić, sankcjonują nie istniejący system podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych. W formalnie obowiązujących przepisach w sprawie lokalizacji inwestycji można np. znaleźć ustalenia dotyczące kompetencji decyzyjnych posiadanych przez powiatowe komisje planowania gospodarczego, a równocześnie nowe instytucje.

/wspomniane Zespoły Planowania Regionalnego, Wojewódzkie Zarządy Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich/ oraz te, które zmieniły terytorialny zasięg swego oddziaływania /Wojewódzkie Komisje Planowania;/ jak dotąd czekają na rzeczywiste podłączenie prawne do systemu decyzyjnego w sferze lokalizacji.

W tej sytuacji jedynym wyjściem wydawało się poprzestanie na wykorzystaniu kolejnych aktów normatywnych mających związek z problematyką lokalizacyjną, uzupełniając je, w miarę potrzeby, informacjami zaczerpniętymi z projektów nowych przepisów oraz uzyskanymi wprost w szeregu instytucjach planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Korzystając z faktu zamieszczenia w innym miejscu kompletnego zestawu aktów normatywnych tworzących podstawy prawne oraz regulujących funkcjonowanie gospodarki przestrzennej celem tej części pracy było dokonanie możliwie spójnej /w danych warunkach/, myślowej rekonstrukcji organizacji systemu podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych /podstawy prawne, instytucje/, w sposób umożliwiający przejście do zarysowania form, w których zachodzi w jego ramach współdziałanie układów centralnych, gałęziowych i regionalnych.

Na szczeblu centralnym zasadniczą rolę w procesie podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych spełnia Komisja Planowania przy Radzie Ministrów. W zakres większości zespołów Komisji wchodzi w mniejszym lub większym stopniu problematyka lokalizacyjna. I tak, zespoły branżowe, w myśl regulaminu organizacyjnego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, współuczestniczą w pracach nad projektem planu przestrzennego zagospodarowania kraju w zakresie problematyki ochrony środowiska, a także opiniują wnioski dotyczące lokalizacji inwestycji. Kolejna komórka Komisji Planowania - Zespół Inwestycji bierze z kolei udział w procesie opracowywania programów rozwoju działów, gałęzi i branż oraz lokalizacji i założeń techniczno-ekonomicznych przedsięwzięć inwestycyjnych o kluczowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Największy jednak udział

mają problemy lokalizacyjno-inwestycyjne w pracach następujących zespołów:

- Zespołu Planowania Perspektywicznego /a zwłaszcza wchodzącego w jego skład Zakład Przestrzennego Zagospodarowania Kraju/,
- Zespołu Planowania Terenowego /z Wydziałem Lokalizacji/,
- Zespołów Planowania Regionalnego /posiadających również Wydziały Lokalizacji/.

Działalność Zespołu Planowania Perspektywicznego poprzez :

- opracowywanie koncepcji struktury przestrzennej rozwoju gospodarczego kraju oraz rozmieszczenia sił wytwórczych, infrastruktury społecznej i technicznej,
- dokonywanie prognoz ruchów migracyjnych, zmian w zatrudnieniu i przestrzennym zagospodarowaniu kraju,
- przeprowadzanie analiz rozwoju gospodarczego regionów,
- określanie zasad użytkowania i rezerwacji terenów oraz ochrony środowiska

przewodzi do wyznaczenia ogólnych ram procesom inwestycyjnym, a w sposób bardziej bezpośredni wiąże się z problematyką ściśle lokalizacyjną poprzez przyznane zespołowi uprawnienia w zakresie opiniowania wniosków lokalizacyjnych, z punktu widzenia polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Podstawową funkcją kolejnego zespołu, tj. Zespołu Planowania Terenowego jest zapewnienie systematycznej poprawy warunków życiowych ludności wszystkich regionów i prawidłowego rozwoju gospodarczego województw, między innymi poprzez racjonalne rozmieszczenie sił wytwórczych, ochronę środowiska i koordynację - w przekroju regionalnym - zadań planowanych centralnie i terenowo. Jednym z zasadniczych instrumentów, którym dysponuje Zespół Planowania Terenowego, umożliwiającym mu realizację tak sformułowanych zadań, stanowią bezsprzecznie przypisane mu szerokie kompetencje decyzyjne w zakresie ustalenia lokalizacji inwestycji.

W Zespołach Planowania Regionalnego wyodrębniono osobne Wydziały Lokalizacji, współpracujące w dziedzinie czynności związanych

s podejmowaniem decyzji lokalizacyjnych z Zespołem Planowania Terenowego. Wydzielona im sfera kompetencji obejmuje:

- przygotowanie decyzji lokalizacyjno-koordynacyjnych o ustaleniu lokalizacji w zakresie regulowanym odrębnymi przepisami,
- opiniowanie wniosków lokalizacyjno-koordynacyjnych dla inwestycji, o lokalizacji których przesądza Zespół Planowania Terenowego,
- kompleksowe analizy wpływu podjętych decyzji lokalizacyjnych na rozwój społeczno-gospodarczy i przestrzenny makroregionu i poszczególnych województw,
- przeprowadzanie bieżących i okresowych analiz oraz kontroli zgodności decyzji lokalizacyjnych podejmowanych przez Wojewódzkie Komisje Planowania.

W skład agregatu określonego pojęciem układu centralnego wchodzi także Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, któremu w interesującej nas dziedzinie podlegają sprawy:

- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego miast i wsi,
- gospodarki terenami miejskimi,
- kontroli przestrzegania prawa budowlanego oraz nadzoru nad projektowaniem urbanistycznym miast i wsi,
- ochrony środowiska.

Projekt nowej uchwały w sprawie lokalizacji wymienia ponadto szereg granicznych parametrów /odzwierciedlających wpływ wywierany przez obiekt inwestycyjny na środowisko naturalne/, których przekroczenie narzuca wymóg uzyskania przez inwestora opinii lokalizacyjnej Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Znaleźć można w nim także obszerną listę kilkunastu ministerstw i urzędów centralnych, które fakultatywnie mogą włączać się jako organ opiniodawczy do procesu podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych, w zależności od specyfiki lokalizowanej inwestycji.

Kolejny układ z rzędu zasadniczych komponentów systemu podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych stanowi układ gałęziowy z wchodzącymi w jego skład centralami resortów gospodarczych /ministerstwami/, zjednoczeniami i przedsiębiorstwami. Akcenty przestrzenne w działalności tego układu znajdują swój wyraz w sporządzanych przez poszczególne resorty planach rozmieszczenia działalności gospodarczej. To właśnie układ gałęziowy inicjuje proces podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych, będąc przez cały czas jego trwania stroną aktywną. Na szczeblu terenowym pojawiają się dwie zasadnicze instytucje - elementy systemu lokalizacyjnego. Pierwszą z nich jest Wojewódzka Komisja Planowania. Powierzono jej prowadzenie spraw związanych z planowaniem kompleksowego rozwoju i koordynacji gospodarki na terenie województwa. Do jej zadań należą między innymi prace w zakresie polityki lokalizacyjnej w województwie, zmierzające do zapewnienia prawidłowego rozwoju sił wytwórczych, aktywizacji określonych terenów województwa oraz koordynacji tej działalności w sposób zapewniający wojewodzie realizację prawidłowej polityki lokalizacyjnej inwestycji. Szczegółowe kompetencje Wojewódzkiej Komisji Planowania w tej dziedzinie zawierają wspomniane wyżej: Uchwała nr 109 Rady Ministrów w sprawie lokalizacji inwestycji oraz Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów w sprawie trybu przedstawiania wniosków lokalizacyjnych; wymienia się tam przede wszystkim te z inwestycji o lokalizacji których przesądza odpowiednia decyzja wojewody.

Nowym tworem organizacyjnym powstałym w wyniku reformy administracyjnej jako rezultat integracji służb planowania przestrzennego oraz służb związanych z koordynacją inwestycji jest Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich. Realizowana jest w stosunku do niego zasada podwójnego podporządkowania, tj. z jednej strony Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich podlega Ministerstwu Administracji, Gospodarki Tereno-



wej i Ochrony Środowiska, ze strony drugiej - wojewodzie, z upoważnienia którego bezpośredni nadzór nad Wojewódzkim Zarządem Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich sprawuje wicewojewoda, w którego gestii leży Wojewódzka Komisja Planowania.

Swe podstawowe funkcje realizuje Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich poprzez:

- wydawanie z upoważnienia wojewody decyzji w sprawach ustalania miejsca i warunków realizacji inwestycji, zatwierdzanie planów realizacyjnych inwestycji, ustalanie stref ochronnych i zmian sposobu użytkowania terenów, wydawanie pozwoleń na budowę, zatwierdzanie założeń techniczno-ekonomicznych inwestycji, terenowej koordynacji inwestycji w zakresie budownictwa mieszkaniowego, pozostałych inwestycji infrastruktury technicznej i społecznej nie wymagających odrębnych decyzji lokalizacyjnych,
- inicjowanie i organizowanie, w porozumieniu z właściwymi jednostkami, programowania rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury technicznej i ekonomicznej,
- opracowywanie programów i planów zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowych planów ogólnych miast i gmin, planów zespołów jednostek osadniczych i miejscowych planów szczegółowych, zwłaszcza dla terenów skoncentrowanej działalności inwestycyjnej,
- opracowywanie planu przestrzennej koordynacji inwestycji dla okresu pięcioletniego.

Wymienione elaboraty planistyczne stanowią podstawę udzielanej inwestorowi informacji o terenie, tworzą także fundament prowadzonej przez wojewodę polityki lokalizacyjnej.

W zbiorze podmiotów kreujących procesy planowania i zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym ogniwem zamykającym i koordynującym całość prac koncepcyjnych i analitycznych jest powołana 11 października 1974 roku Państwowa Rada d/s Gospodarki Przestrzennej. Stanowi ona niezbędny w aktualnej praktyce zagospodarowania przestrzennego organ doradczy i opiniujący Przewodniczącemu Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, inspirujący i inicjujący całość prac badawczo-rozwojowych oraz planistycznych prowadzonych na różnych szczeblach przestrzennej organizacji gospodarki. Zakres i uprawnienia Państwowej Rady d/s Gospodarki Przestrzennej są bardzo szerokie i w głównych punktach obejmują:

- kompleksową ocenę projektów perspektywicznych i wieloletnich planów zagospodarowania przestrzennego kraju, makroregionów, regionów i głównych aglomeracji miejskich,
- inicjowanie i koordynację prac naukowo-badawczych dla potrzeb gospodarki przestrzennej,
- inicjowanie przedsięwzięć zapewniających racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska przyrodniczego,
- inicjowanie prac nad projektami aktów normatywnych regulujących zasady polityki przestrzennej.

Z organizacyjnego i przedmiotowego punktu widzenia działalność Państwowej Rady d/s Gospodarki Przestrzennej stanowi również element integrujący i syntetyzujący prace badawczo-rozwojowe prowadzone na różnych szczeblach przestrzennej organizacji gospodarki narodowej oraz wytycza przyszłe ich kierunki pod kątem usprawnienia koncepcyjnej oraz planistycznej treści procesów zagospodarowania w różnych skalach przestrzennych. Wynika to bezpośrednio z interdyscyplinarnego charakteru prac tego organu oraz z zadania kojarzenia wysiłków badawczo-rozwojowych wszystkich organów i podmiotów gospodarujących, które w bezpośredni lub pośredni sposób podejmują działania o treściach przestrzennych.

### III. PROCEDURY DECYZYJNE GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

#### 1. Integracja planów układu resortowego i wojewódzkiego w skali kraju

Proces integracji działań układu resortowego i podmiotów przestrzennej organizacji gospodarki narodowej posiada kilka poziomów odniesienia. Z punktu widzenia zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym jednym z najważniejszych jest integracja działań układu resortowego i przestrzennego na szczeblu krajowym. Druga płaszczyzna będąca jedną z najważniejszych z punktu widzenia planowania zagospodarowania przestrzennego odnosi się do integracji działań układu resortowego i wojewódzkiego w skalach makroregionalnych. Realnie jednak sfera konfrontacji działań sygnalizowanych systemem planów przestrzennych i społeczno-gospodarczych jest o wiele szersza niż by to wynikało z samej nomenklatury planistycznej. Plany przestrzenne posiadają wybitnie charakter "obszarowy", w którym istotną przewagą posiada logika działań i transformacji w przestrzeni. Ponieważ transformacja struktur przestrzennych nie jest na ogół możliwa bez działania gospodarczego elementy działań o charakterze gospodarczym traktowane są jako środek działania. Natomiast plany społeczno-gospodarcze /analitycznym ich wyrazem są programy i plany resortowe/ eksponują działania przedmiotowe, gdzie jednym z możliwych "środków" działania jest przestrzeń.

Na problem integracji ujęć resortowych i przestrzennych można więc patrzeć poprzez pryzmat przedmiotów integracji i od strony logiki jej procesu. Praktyka współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych wykazuje, że w przedmiocie integracji

planów istnieją rzeczywiste i potencjalne trudności w sferze kształtowania wzajemnych stosunków między logiką a przedmiotem integracji, przy czym generalnie relacje te odnoszą się do mechanizmu działań integracyjnych szczebla centralnego. Innymi słowy sprawność mechanizmu integracyjnego /co potwierdza praktyka/ pozostaje w silnym związku z logiczno-przedmiotowym układem treści planów układu resortowego i przestrzennego oraz z proporcjami z nich wynikającymi. Empiryczna obserwacja procesów gospodarowania w przestrzeni wykazuje, że kształtowanie przestrzennego zagospodarowania kraju zależne jest w istocie od rzeczywistej pozycji całego systemu planów przestrzennych w stosunku do działalności gospodarczej, to znaczy w jakim stopniu rozwijają się słabo jeszcze zarysowane tendencje do wykorzystania planów przestrzennych w tej działalności. W sferze planowania społeczno-gospodarczego brak jest zasady posługiwania się przez szczebel centralny resortowymi i gałęziowymi planami przestrzennymi /planami rozmieszczenia/ w takim zakresie, w jakim umożliwiłoby to ich syntezę z logiczno-przedmiotową treścią rozwiązań przestrzennych. Plany społeczno-gospodarcze na szczeblu centralnym posiadają wady wyrażające się nie tylko zachwianiem się układu logicznego w stosunku do przedmiotu planu, ale i niemożnością konfrontacji z logiką i przedmiotem rozwiązań przestrzennych. Typowym przykładem jest formułowanie dróg i środków realizacji celów rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego, w którym następuje rozbieżność interpretacji czynnika przestrzeni /podmiot transformacji a przedmiot transformacji/. Każda organizacja resortowa czy branżowa posługuje się bowiem odmienną logiką i koncepcją "przestrzeni" w procesie konstrukcji programów rozwoju i rozmieszczenia gałęzi i branż. U podstaw takiej interpretacji tkwi przekonanie, że przedmiot planowania w układzie gałęzi i branż cechuje określony stopień związania z przestrzenią /retrospektywny i prospektywny/. Efektem tej interpretacji jest przejście /niekiedy nieuświadomiane/ z koncepcji uniwersalizmu kategorii "przestrzeń" do koncepcji jej "specyfiki" funkcjonalnej. Specyfika ta rozumiana jest w ten sposób,

że przedmiot planowania generuje odpowiednie cechy tej przestrzeni, a tym samym każdy przedmiot planowania posiada odpowiednią przestrzeń, w której się urzeczywistnia. Efektem tego jest zarówno partykularna logika konstrukcji programów resortowych, jak i wzajemne negatywne ich oddziaływanie w obrębie całości układu gałęziowego. Organizacje resortowe na szczeblu centralnym cechuje także istotny brak informacji na temat relacji programów rozwoju w wymiarze przestrzennym już w fazie ich konstrukcji.

Konfrontację wzajemną tych programów zapewnić ma dopiero mechanizm koordynacji w układzie przestrzennym, którego rola sprowadza się de facto do koordynacji przestrzennych "skutków" przyjętych rozwiązań resortowych. Można więc zaryzykować twierdzenie, że kategoria przestrzeni w układzie resortowym posiada tyle interpretacji, ile jest przedmiotów planowania. Mechanizm koordynacji przestrzennej na szczeblu centralnym traktowany jest więc przez organizacje resortowe jako uniwersalny "wspólny mianownik" porównywania i szacowania. Przyczyną tego niekorzystnego zjawiska jest interpretacja koncepcji przestrzeni niezgodnie z wymogami teorii rozwoju przestrzennego, ale w zgodności do potrzeb przedmiotu planowania w układzie resortowym. Takie rozumienie pojęcia przestrzeni pozostaje także w sprzeczności z operacyjną treścią pojęcia przestrzeni, którą posługuje się pion planowania przestrzennego. W jego rozumieniu przestrzeń ma charakter uniwersalny, zmienia się tylko płaszczyzna działań i ich struktura. Konfrontacja tych swoistych wykładni rodzi wiele nieporozumień planistycznych, które występują najsilniej w sferze kojarzenia programów przestrzennych i resortowych. Tak więc przedmiot planowania w układzie resortowym wprowadza w sferę rozwiązań planistycznych określoną interpretację przestrzeni jako przedmiotu transformacji, ta zaś generuje określoną logikę planowania w wymiarze przestrzennym. W skali rozwiązań syntetycznych /plan perspektywiczny rozwoju społeczno-gospodarczego/ powoduje to rozbieżności wzorów i rozwiązań dotyczących rozmieszczenia gałęzi i branż z tymi samymi dotyczącymi ujęć rozwoju

przestrzennego. Sytuacja ta powoduje zarówno proces niezbieżności programów resortowych z ogólnymi rozwiązaniami w sferze rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i rozbieżność z kryteriami rozwoju przestrzennego.

Mechanizm koordynacji rozwiązań resortowych /w obrębie procesu planistycznego tego układu/ pozbawiony jest w zasadzie odniesień przestrzennych, a logika konstruowania programów resortowych w odniesieniu do przestrzeni nie jest wykorzystywana w procesie międzyresortowej koordynacji działań. W istocie więc pomijany jest w układzie resortowym wstępny proces ramowej koordynacji programów opartych o działania w przestrzeni. Koordynacja działań odnosi się więc do operacji "stricte" gospodarczych. W takiej sytuacji mechanizm przestrzennej koordynacji posiada tendencje rozbijania spójności skoordynowanych "gospodarczo" programów resortowych i jednoczesnego zespalania ich przestrzennych programów cząstkowych. Wynika z tego, że układy resortowe /na szczeblu centralnym/ wytworzyły na własny użytek swoistą "dwuwartościową" logikę włączania się w proces koordynacji i uzgadniania decyzji. Pierwsza z nich oparta jest na przedmiocie planowania i zasadniczo abstrahuje od "przestrzennej" treści decyzji. Taką logiką posługują się resorty budując swoje programy i plany rozwoju, które w syntetycznej wersji zamykane są planami rozwoju społeczno-gospodarczego. W obrębie całego układu gałęziowo-branżowego gospodarki istnieje więc wielość przedmiotów planowania, a więc i wielość metodyki, co stanowi pierwszą potencjalną trudność ich wzajemnej koordynacji. Kanały informacyjne, funkcjonujące w układzie resortowym, spełniają tutaj rolę przekaźnika informacji generowanych treścią programów, a ich treść /informacji/ odczytywana jest często w oparciu o inną treść przedmiotową /nieadekwatność informacji/. Ujmując problem inaczej stwierdzić można, że jedynie sam podmiot /w tym przypadku organizacja resortowa/ emitujący informację pożądaną, z punktu widzenia innego resortu posiada świadomość

mość konsekwencji treści, jaka za nią się kryje. Świadomość ta dotyczy jednak /na co wskazują obserwowane fakty/ konsekwencji decyzji /informacji/ w ramach charakterystycznego dla danego resortu przedmiotu planu, a nie przedmiotu planów innych resortów. Ten błąd na pozór fakt posiada dosyć istotny wydźwięk w sferze samego procesu koordynacji międzyresortowej.

Drugi typ logiki związany jest z akcentowaną ostatnio potrzebą planowania i programowania działań resortowych w przestrzeni. Przyjmując tezę, że istnieją metodyczne podstawy budowy takich programów, trudno się zgodzić ze stwierdzeniem, że stanowią one wystarczający warunek konfrontacji z programami zagospodarowania przestrzennego pozostającymi w gestii jednostek planowania i zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym.

Obserwacje dowodzą, że proces wzajemnego blokowania przez organizacje resortowe rozwiązań dopuszczalnych rozmieszczenia gałęzi i branż nie wynika wcale z braku koordynacji i jej nieefektywnych mechanizmów w sferze; plan przestrzennego zagospodarowania - program rozwoju resortu. Bardzo często proces ten wyjaśnić można nieefektywną koordynacją międzyresortową odnośnie decyzji przestrzennych jak i niespójnością i brakiem zgodności programów ekspansji przestrzennej opracowywanych przez te jednostki. Mówiąc prościej, nie istnieje aktualnie efektywny mechanizm koordynacji programów rozwoju resortów o charakterze przestrzennym doprowadzający do budowy kompleksu wewnętrznie zgodnych programów ich przestrzennej ekspansji. Istnieje więc stosunkowo korzystna sytuacja sprzyjająca tworzeniu się przetargów lokalizacyjnych, które stanowią bezpośrednią konsekwencję egzekwowania programów. W istocie "pierwotna" decyzja co do siły, kierunku i charakteru ekspansji przestrzennej gałęzi i branż de facto przesądzona jest w innej fazie niż faza ich uzgadniania z planami zagospodarowania przestrzennego. Program ekspansji przestrzennej konkretnego resortu nie jest włączony w szerszy kontekst zamierzeń przestrzennych

całego układu gałęziowo-branżowego gospodarki narodowej, lecz w zbiór zamierzeń sensu stricto gospodarczych. Programy rozmieszczenia w przypadku resortów są raczej instrumentem realizacji własnych celów. W takiej sytuacji trudno obciążać niezbędnością ujęć przestrzennych i gospodarczych sam mechanizm ich koordynacji, ponieważ przyczyna nie leży w sferze jego oddziaływania. Wynika z tego dalszy wniosek, że przestrzenne programy rozmieszczenia gałęzi i branż traktowane są jako swoisty "amortyzator" działań gospodarczych planowanych w warunkach braku odniesień do przestrzeni. Trudno jest w tym przypadku zakładać, że działanie resortu w przestrzeni w pełni sprzyjać będzie działaniu regionu. Manewr koordynacyjny jest więc w sposób istotny zależny od stopnia sztywności programu rozwoju resortu, który w efekcie determinuje program rozmieszczenia jego działalności. Obserwacje empiryczne /np. pośrednio poprzez politykę lokalizacyjną/ dowodzą, że istnieje tutaj sprzężenie zwrotne. Jeżeli wyjść z założenia, że całość programów rozwoju resortów jest wewnętrznie zgodna, a programy rozmieszczenia ich działalności nie są ze sobą skoordynowane, to bezpośrednim efektem jest niespójność i brak kompleksowości decyzji lokalizacyjnych. Konsekwencją tego jest przeniesienie negatywnego wpływu nieracjonalnych, cząstkowych decyzji lokalizacyjnych na wyniki gospodarcze resortów, chociaż pozornie następuje realizacja zadań /przynajmniej w fazie wstępnej/ stawianych w programach rozmieszczenia.

Nawiązując do poprzednich faktów zaznaczyć należy dość znaczący rozdźwięk między formułą koordynacji *ex ante* oraz *ex post*. Jak zaznaczono na początku, treść informacji przepływających między ogniwami koordynacji programów /faza planistyczna/ dotyczy jedynie sfery "przyczyn" budowanych programów rozwoju i rozmieszczenia gałęzi i branż. Mechanizm koordynacji zbyt słabo operuje w kategoriach "skutków" decyzji planistycznych jak i całych programów. Sfera skutków najsilniej eksponowana w procesie koordynacji międzyresortowej, ograniczona jest jednakże do reperkusji określonych



decyzji gospodarczych, w różnych płaszczyznach planistycznych resortów. Moment ten nie występuje w ogóle w problematyce koordynacji resortowych programów rozmieszczenia rozwoju i wzrostu. Zaznacza się więc swoisty impas wyrażający się z jednej strony brakiem rozeznania "skutków" wzajemnego oddziaływania resortowych programów rozmieszczenia działalności, a z drugiej strony brakiem informacji o implikacjach przestrzennych /przestrzenne zagospodarowanie kraju/ przyjętych rozwiązań resortowych w sferze gospodarki przestrzennej.

Uważne prześledzenie mechanizmów podejmowania decyzji lokalizacyjnych na wszystkich szczeblach upoważnia do konkluzji, że hipotetyczny zbiór podmiotów tych decyzji w sferze "przyczyn" /od strony rotacji dokumentów i przepływu informacji/ nie pokrywa się prawie nigdy ze zbiorem podmiotów, których dosięgają "skutki" podjętej i zrealizowanej decyzji lokalizacyjnej. Podobnie wygląda problem z punktu widzenia całościowych programów rozmieszczenia gałęzi i branż lub ich poszczególnych fragmentów i ich przestrzennych implikacji w sferze gospodarki określonych regionów. Wydaje się, że moment ten przesądza w sposób istotny o efektywności kojarzenia rozwiązań przestrzennych i gospodarczych. Szczebel centralny oraz reprezentujące go organizacje resortowe posiadają niepełną i zbyt mało miarodajną informację na temat implikacji rozwiązań o dużym stopniu syntezy. Decyzja lokalizacyjna staje się wtedy produktem efektywnego mechanizmu koordynacji i porozumienia na niższych szczeblach planowania i zarządzania, ale jej racjonalność wyznaczana jest trafnością rozwiązań przyjętych na szczeblu kraju /resortu/ tak w kategorii jego przyczyn jak i skutków. Narzuca to pewien utarty szablon behawiorystyczny, w którym centrum zdaje sobie sprawę z niedostatku informacji o skutkach /jednocześnie mając pełny obraz przyczyn/ przyjętego programu ceduje gros decyzji do rozstrzygnięcia podmiotom szczebli niższych, one zaś posiadając pełną świadomość cząstkowych "skutków" odwleka-

ją decyzję nie znając "przyczyn" przyjęcia odpowiedniego rozwiązania.

## 2. Integracja planów układu resortowego i wojewódzkiego w skali makroregionalnej

Instytucja planowania w układzie makroregionów jest tworem stosunkowo młodym, chociaż początki jej eksperymentalnego stosowania sięgają lat sześćdziesiątych. Z tego też i późniejszego okresu datują się pierwsze próby wdrażania tej formy planowania w regionalną praktykę planistyczną szczebla centralnego jako wyrazu rysującej się konieczności ujmowania procesów rozwoju przestrzennego w mezoskalach. Obejmują one pewną liczbę województw tworzących organiczną całość i powiązaną wzajemnymi relacjami natury ekonomicznej, społecznej i organizacyjnej. Motorem inicjowania instytucji planowania w skali makroregionów był fakt występowania problemów rozwoju przestrzennego o charakterze ponadwojewódzkim i międzywojewódzkim /dotyczącym jednakże określonego zbioru jednostek terytorialnych/, które wykraczały poza pole planu pojedynczego województwa. Formalnie makroregion posiada status jednostki studialno-planistycznej i nie stanowi pośredniego szczebla zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym. Umieszczenie jednostek makroregionalnych poza układem decyzyjnym gospodarki przestrzennej nie oznacza jednak redukcji siły ich oddziaływania w sferze planistycznej, co nabiera specyficznego znaczenia w kontekście ogólnego mechanizmu kierowania zagospodarowaniem przestrzennym. Warto zaznaczyć, że wobec istnienia układu makroregionów proces kierowania gospodarką w przestrzeni cechuje się swoistą "dwukanałowością" transmisji informacji, z których tylko jeden ma charakter "zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym". W pierwszym przypadku jest to kanał bezpośredni /władza centralna - wojewódzkie ośrodki władzy/ cechujący się ustalonym formalnie zakresem kompetencji w sferze planistycznej i w sferze

zarządzania gospodarką przestrzenną, drugi /makroregionalny/ funkcjonujący w sferze planistycznej z wyłączeniem kompetencji w zakresie zarządzania wobec braku "makroregionalnego ośrodka władzy". W istocie więc stosunkowo silnemu akcentowi "centralizacji" w zarządzaniu zagospodarowaniem przestrzennym przeciwstawiono o stopień niższą centralizację systemu planowania przestrzennego, pomijając formalną operację nadania Zespołom Planowania Regionalnego /z siedzibą w terenie/ statusu "integralnych zespołów Komisji Planowania przy Radzie Ministrów". Wprowadzone więc zostało pośrednie ogniwo planistyczne, którego rola w sferze kształtowania przestrzeni zasadza się na postulatach integracji działań szczebla centralnego i wojewódzkiego kompensujących w pożądanym stopniu rozbieżności województwa w przestrzennym i czasowym sposobie "interpretacji" zasad zagospodarowania przestrzeni, których wykładnikiem są plany krajowe. Zapobiega to przynajmniej częściowo procesom dezintegracyjnym w skali jednostek terytorialnych wchodzących w skład makroregionów, jak również w skali całej gospodarki w przestrzeni, przy czym kompensacja ta odnosi się do ujęć typowo przestrzennych.

Takie rozumienie funkcji planowania w układzie makroregionów oraz ich roli jako agendy szczebla centralnego implikuje stwierdzenie, że dyrektywy i zasady zawarte w planach rozwoju makroregionów posiadają moc kreowania współdziałania regionów wojewódzkich w zakresie problemów rangi międzywojewódzkiej i ponadwojewódzkiej. Jest to jednocześnie dowód pośredni na to, że dotychczasowy charakter wytycznych planu rozwoju makroregionu pod adresem planów zagospodarowania przestrzennego województw nie da się utrzymać w dłuższym okresie czasu. Dotychczasowa praktyka planowania w układzie makroregionów dowodzi, że na obecnym etapie możliwość kompensacji odśrodkowych tendencji władz wojewódzkich w sferze kształtowania rozwoju przestrzennego jest problematyczna. Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest empirycznie stwierdzony fakt nie-

zbieżności efektów gospodarowania w przestrzeni w skalach wojewódzkich z postulowanym modelem zagospodarowania przestrzennego kraju. Jedną z generalnych przyczyn tej niezbieżności jest nieefektywny mechanizm współdziałania układów gałęziowych i wojewódzkich w sferze kształtowania racjonalnych struktur społeczno-gospodarczych w skalach inter- i intraregionalnych. Integracyjna funkcja planów rozwoju makroregionów dotyczy bowiem nie tylko ujęć przestrzennych, ale obejmuje swoim zasięgiem korzystny z punktu widzenia obydwu układów "kompromis" między programami rozwoju i rozmieszczenia produkcji /np. przemysłu/ a programami sensu stricto przestrzennymi zawartymi w planach przestrzennych poszczególnych szczebli organizacji przestrzennej. Procesy zmian w strukturze gałęziowej w skali kraju wymagają między innymi określenia struktury i skali procesów inwestycyjnych osadzanych w realiach przestrzennych w formie interregionalnych i intraregionalnych układów lokalizacyjnych. Efekty realizacji określonych decyzji alokacyjno-lokalizacyjnych mogą pozytywnie lub negatywnie wpływać na realizację tak cząstkowych jak i globalnych koncepcji zagospodarowania przestrzennego osłabiając względnie wzmacniając ich wewnętrzną i zewnętrzną spójność.

Zadania jakie w tej kwestii postawiono przed planami rozwoju makroregionów można /przy przyjęciu pewnych uproszczeń/ podzielić na dwie warstwy. Do pierwszej zaliczyć można /w świetle badanych materiałów empirycznych/ problemy kojarzenia programów rozwoju i rozmieszczenia gałęzi i branż z programami przestrzennymi w skali interregionalnej /międzymakroregionalnej/. Takie postawienie problemu implikuje z jednej strony potrzebę formułowania zintegrowanych programów rozwoju i rozmieszczenia przemysłu w ujęciu globalnym /strategia rozmieszczenia gałęzi i branż/ oraz tych samych programów w odniesieniu do konkretnych makroregionów /substrategie w układzie makroregionów/. W sferze gospodarki przestrzennej oznacza to potrzebę kreowania globalnej strategii rozwoju przestrzen-

nego oraz jej przestrzennej konkretyzacji w postaci strategii rozwoju regionalnego /strategie rozwoju makroregionów/. W praktyce planistycznej obydwu układów trudno doszukać się klarownej interpretacji i konstruktywnej formy i formuły strategicznej w odniesieniu do problemów rozmieszczenia produkcji i rozwoju przestrzennego. Strategia rozwoju utożsamiana jest z planem rozwoju, a merytoryczna konfrontacja założeń i formuł strategicznych ma miejsce nie ma szczeblu central resortowych i właściwych zespołów Komisji Planowania przy Radzie Ministrów przy aktywnym współudziale Rady Ministrów /Prezydium/, lecz na szczeblach wykonawczych. Do rangi instrumentu realizacji założeń strategicznych urasta "przetarg lokalizacyjny", co automatycznie paraliżuje mechanizm koordynacji na szczeblach wyższych. Mechanizm kształtowania relacji: rozmieszczenia produkcji - rozwój regionalny ogranicza się tylko do koncepcji /i celów/ uzgadniania programów rozmieszczenia produkcji i programów rozwoju makroregionów. Postulat racjonalnego rozmieszczenia produkcji /pomijając naturalne tendencje jego dyspersji i koncentracji/ traktowany jest często jako swoisty amortyzator wadliwych programów rozwoju gałęzi i branż. Stwarza to sytuację, w której racjonalność działania w jednej płaszczyźnie ma uzasadniać nieracjonalność w drugiej. Objawem tej sytuacji jest np. nieadekwatność gałęziowej struktury inwestycji i skali zadań narzucanych gałęziom. Oczywisty staje się wtedy fakt takiej ich przestrzennej alokacji, która zabezpiecza możliwie najwyższy poziom efektów, a jednocześnie utrzymuje się w granicach rozdzielonych środków inwestycyjnych. W takich warunkach trudno mówić o respektowaniu wymogów i ograniczeń rozwoju regionalnego /np. postulaty aktywizacji regionalnej/. Podobnie, lokalizacyjne konsekwencje programów rozwoju i rozmieszczenia produkcji traktowane są często jako panaceum na niedociągnięcia w wewnętrznej strukturze programów regionalnych. Typową sytuacją jest w tym przypadku "zbyt ambitny program" rozwoju regionalnego forsujący lokalizację

za wszelką cenę, co nie odbywa się bez naruszeń w projektowanej strukturze nakładów inwestycyjnych w skali pojedynczego regionu oraz w skali interregionalnej.

Koncepcje rozmieszczenia gałęzi i branż w ujęciu resortowym /jakkolwiek nie wychodzą one często poza fazę koncepcji/ cechują się stosunkowo wysoką statyką rozwiązań obejmując swoim zasięgiem w większym stopniu skalę "przyczyn" niż skalę "skutków". Objawia się to we względnie poprawnym toku uzgadniania programów "ex ante" i nadmiernym obciążeniu mechanizmu koordynacji w toku ich realizacji /ex post/. Przyczyną tego wydaje się być nadmierna sztywność i stabilność przepisów regulujących procedurę koordynacji, które nie są nastawione na reakcje w sferze skutków realizacji określonych modeli rozmieszczenia produkcji. Uzasadnienie bezwładu przepisów regulujących procedurę koordynacji programów w obydwu współdziałających ze sobą układach tkwi w metodycznych wadach konstrukcji programów rozwoju i rozmieszczenia produkcji, wyrażających się w przyjmowaniu koncepcji nieciągłości przestrzennych skutków realizacji koncepcji rozmieszczenia przemysłu zamkniętej w określonym przedziale czasowym /wraz z implikacjami w sferze lokalizacji/. Przyjmuje się więc często, że skutkowanie realizacją określonego modelu rozmieszczenia sił wytwórczych wygasa z chwilą przewartościowania koncepcji o którą ten model oparto. Z chwilą gdy praktyka nie potwierdza tej tezy, sfera realizacji kolejnej koncepcji rozmieszczenia produkcji musi siłą rzeczy obejmować sferę negatywnych i pozytywnych efektów przeszłości. Procesy przyszłej koordynacji mogą więc w tym zakresie ulegać poważnemu zakłóceniu, wymagając doraźnego wmontowywania w ich mechanizm elementów korygujących negatywną sferę "echa" przeszłego modelu rozwoju i rozmieszczenia gałęzi i branż gospodarki. W podobny sposób procesy te kształtują się w czasowych interwałach realizacji programów rozmieszczenia gałęzi i branż produkcji.

Słabością programów rozwoju makroregionów /w części obejmującej problemy rozmieszczenia gałęzi i branż/ jest ich niska elastyczność względem całości zamierzeń resortów wyrażająca się brakiem kryteriów selekcji programów rozmieszczenia gałęzi pod kątem realizacji własnych zadań w ramach istniejących ograniczeń. W tych warunkach stopień ekspansji przestrzennej resortów limitowany jest w większym stopniu dyrektywami planów zagospodarowania przestrzennego województw /kanał zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym/, niż dyrektywami płynącymi z planów rozwoju makroregionów. Daje to w efekcie wzrost spójności programów resortowych z przestrzennymi w skali pojedynczego regionu wojewódzkiego, lecz jednocześnie osłabia ich spójność z programem rozwoju całego makroregionu. Plan rozwoju makroregionu pozbawiony jest także charakterystyk elastyczności obszaru makroregionu względem programów rozwoju i rozmieszczenia konkretnych gałęzi. Uniemożliwia to syntetyczną weryfikację ich przydatności pod kątem realizacji postulatów rozwoju przestrzennego już na poziomie układów makroregionalnych.

Treścią problematyki drugiej warstwy zadań stojących przed planami rozwoju makroregionów jest uszadnianie ujęć rozwoju przestrzennego w skali międzywojewódzkiej z programami rozmieszczenia gałęzi i branż w tej samej skali. O ile w fazie programowania rozwoju i rozmieszczenia gałęzi i branż doszukać się można elementów kompleksowego podejścia do problemów rozmieszczenia w mezoskalach, o tyle w stosunku do zbioru regionów wojewódzkich brak jest efektywnego ujęcia syntetyzującego. Obowiązek ten w całości został przezsunięty w ciężar integrującej roli planów rozwoju makroregionów. Rola organów resortowych ogranicza się tu do aktywnego sterowania procesem rozmieszczenia inwestycji w regionach wojewódzkich przy pasywnej postawie w stosunku do postulatów optymalizacji tego procesu w skali całego makroregionu. Respektowanie postulatów rozwoju przestrzennego ma miejsce tylko wtedy, gdy mieści się w ramach organizacyjnych układu gałęziowego. Wydaje się więc, że w tej

plaszczyźnie uzgadniania rozwiązań tkwi moment zbieżności lub niezbieżności z postulatami kształtowania terytorialnych kompleksów produkcyjnych w obrębie makroregionu opartych o zasadę specjalizacji regionalnej. Pasywna rola organizacji resortowych w sferze kształtowania racjonalnych więzi ekonomicznych między województwami doprowadza do polaryzacji rozwoju przestrzennego w skali województw wchodzących w skład makroregionu, wytwarzając wtórne efekty w postaci tworzenia się quasi kompleksów kształtujących się w sposób zupełnie dowolny. W odniesieniu do programów resortowych plany rozwoju makroregionów posiadają w tym zakresie wykładnię postulatyczną a nie normatywną, zakazując lub postulując działalność lokalizacyjną w stosunku do określonych gałęzi czy branż i potencjalnych miejsc lokalizacji. Taka interpretacja wskazań planu rozwoju makroregionów zostawia resortom dużą swobodę wyboru, ponieważ zakaz lub postulat lokalizacji dotyczy w dalszym ciągu pojedynczych lokalizacji, a nie określonych "układów lokalizacyjnych" lub ich kompleksów. Nierzadko lokalizacje stanowią potencjalny czynnik generujący dalsze procesy rozwoju regionalnego. Współdziałanie układów gałęziowych i wojewódzkich w tej skali ściśle wiąże się z problematyką zasygnalizowaną w warstwie pierwszej. Warto przypomnieć, że np. wadliwa struktura inwestycji w podziale na gałęzie na tle zadań resortowych może wymagać takiej ich alokacji przestrzennej, która nie respektuje wymagań rozwoju przestrzennego. W takim przypadku organizacje resortowe starają się omijać procedurę koordynacji na szczeblu centralnym /w układzie resorty - władza centralna - makroregiony/, cedując większą część uprawnień koordynacyjnych na szczeble niższe operujące w ramach układów regionalnych /województw/. Funkcjami koordynującymi programy resortowe w skali województw obciążone zostają wtenczas plany rozwoju makroregionów, które stawia się często przed faktem koordynacji "ex post" rozwiązań uzyskanych w oparciu o odrębny "kanał koordynacji /resorty - regiony wojewódzkie/. Sytuacja



niezbieżności programów resortowych widzianych raz z pozycji szczebla centralnego /makroregiony/, a drugi ze szczebla terenowego występuje szczególnie ostro w kolejnych etapach realizacji planów zagospodarowania przestrzennego, co wskazuje na fakt słabej elastyczności mechanizmu koordynacji programów resortowych i przestrzennych względem dynamiki samego procesu.

Integrująca rola planów rozwoju makroregionów wkracza także w szeroko pojętą problematykę planowego kształtowania kompleksów terytorialno-produkcyjnych o dużym stopniu domknięcia, oddziałyując stymulująco na sferę integracji ujęć międzygałęziowych /międzybranżowych/, stwarzając wyjątkowo dogodne warunki wykorzystania doświadczeń z zakresu modelowania kompleksów terytorialno-produkcyjnych oraz dorobku teorii biegunów wzrostu. Obserwacje empiryczne dowodzą, że istnieje potencjalna trudność zredukowania do minimum odśrodkowych tendencji regionów wojewódzkich wyrażających się w "lansowaniu" partykularnie pojętego intraregionalnego modelu inwestycyjno-lokalizacyjnego. Model ten wykorzystując bezpośrednie powiązania central resortowych z podmiotami operującymi wewnątrz regionów wojewódzkich oraz bazując na terytorialnych mechanizmach koordynacji programów przestrzennych z gałęziowymi doprowadzić może do dezintegracji ekonomicznej jednostek terytorialnych wchodzących w skład makroregionu, przy czym proces ten poprzez układ sprzężeń zwrotnych przenosić się może również na skalę międzymakroregionalną. Skutków braku koordynacji na szczeblu centralnym nie udaje się więc zamknąć umowną granicą jednostki makroregionalnej, ponieważ przenoszą się one w sferę tendencji integracyjnych lub dezintegracyjnych związanych z indukcją procesów wzrostu na różnych poziomach przestrzennej ich agregacji. Istniejąca praktyka planowania w układzie makroregionów wydaje się pomijać ten oczywisty fakt, że określony stopień autonomii województw w zakresie akceptu lub odrzucania ofert lokalizacyjnych skumulowany z procesem łatwiejszej penetracji resortów w skali terytorialnej, niż na poziomie programów rozwoju

i rozmieszczenia gałęzi i branz /szczebel centralny/ generuje swoisty model ekonomicznej integracji przestrzennej. Model ten posiada co najmniej trzy wymiary przestrzenne:

- interregionalny - obejmuje on procesy integracyjne w skali międzymakroregionalnej,
- intraregionalny - obejmuje procesy integracyjne w skali międzywojewódzkiej /w obrębie konkretnych makroregionów/,
- inter-intraregionalny - obejmuje procesy integracyjne w skali regionów wojewódzkich należących do różnych makroregionów.

Pierwszy wymiar dotyczy implikacji przestrzennych efektów stosowanego modelu koordynacji programów resortowych i przestrzennych na szczeblu centralnym. W zależności od treści tych programów i sprawności mechanizmu koordynacji indukowane są pozytywne i negatywne efekty obliczane albo w skali pojedynczego makroregionu albo w odniesieniu do wszystkich /efekty gałęziowe i regionalne/. Dalszą konsekwencją tych procesów na poziomie makroregionów jest wytwarzanie się lub wygasanie określonego rodzaju związków i relacji ekonomicznych między jednostkami makroregionalnymi. Dobrym przykładem tego zjawiska będzie tworzący się układ wzajemnych relacji między makroregionem środkowo-wschodnim a pozostałym zbiorem makroregionów /Lubelskie Zagłębie Węglowe/, który w przyszłości spowoduje na pewno potrzebę empirycznej weryfikacji procesów wymiany międzyregionalnej odnośnie ich siły, kierunku i natężenia.

Wymiar drugi obejmuje implikacje przestrzennych efektów stosowanego modelu koordynacji programów regionalnych i gałęziowych w sferze integracji międzywojewódzkiej. Oddziaływanie mechanizmu koordynacji w tym wymiarze wyraża się w kreowaniu możliwie najwyższego poziomu integracji międzywojewódzkiej /maksimum spójności struktur gałęziowych w obrębie makroregionu/.

Wymiar trzeci zamyka się w granicach wzajemnego oddziaływania na siebie przyjętych mechanizmów koordynacji programów gałęziowych i regionalnych szczebla centralnego i terenowego powodujących powstawanie mieszanych /negatywnych i pozytywnych/ efektów integracyjnych w skali województw na tle podobnych procesów w skali makroregionów.

Istniejący dorobek planistyczny operowania jednostkami makroregionalnymi nie przyniósł jeszcze definitywnej odpowiedzi, czy i w jaki sposób funkcjonujący mechanizm koordynacji programów gałęziowych i regionalnych na szczeblu centralnym i terenowym wpływa stymulująco na procesy przestrzennej i ekonomicznej integracji gospodarki w skali krajowej, makroregionalnej i wojewódzkiej. Traktując problem syntetycznie praktyka planowania przestrzennego w oparciu o istniejący stan wiedzy o procesach rozwoju zachodzących w przestrzeni weryfikuje tylko skutki funkcjonującego mechanizmu koordynacji w sferze podmiotowej a nie w sferze relacji, jakie łączą te podmioty.

### 3. Elementy integracji planów rozmieszczenia produkcji i infrastruktury na szczeblu centralnym

Procedura integrowania planów resortowo-branżowych i wojewódzkich w zakresie rozmieszczenia przemysłu dokonuje się drogą kolejnych przybliżeń, których wynikiem są kolejne wersje planów: krajowego i rozwoju makroregionów, jeśli mówimy o integracji planów na szczeblu centralnym. Punkt wyjścia stanowi tu ocena istniejącego stanu rozmieszczenia przemysłu z ujawnieniem zróżnicowań przestrzennych oraz postawienie problemów do konkretniejszych opracowań. W ramach każdego z trzech układów dokonuje się prognoz i założeń - w układzie gałęziowym, prognoz i programów rozwoju i rozmieszczenia branż i gałęzi - w układzie regionalnym, założeń i projektów do planów zagospodarowania przestrzennego województw, a w ramach układu centralnego - prognoz i założeń planu zagospodarowania przestrzen-

nego kraju.

Założenia do planu krajowego służą za podstawę programów optymalizacji rozmieszczenia produkcji i infrastruktury, w tym projektów rozmieszczenia wybranych rodzajów produkcji i usług. Otrzymuje się więc branżowe propozycje rozmieszczenia planowanych zdolności produkcyjnych. Towarzyszą tym opracowaniom prace nad wybranymi zagadnieniami /możliwości rozdysponowania zdolności produkcyjnych przemysłu ze względu na projekty rozwoju sieci osadniczej, studia nad aglomeracjami, planowany rozwój infrastruktury, możliwości zatrudnienia siły roboczej, wyznaczenie stref dla intensyfikacji działalności przemysłowej itp./ planów wojewódzkich, inspirowane prognozami i założeniami planu krajowego. Wynikiem tego etapu prac jest podsumowanie resortowych programów rozmieszczenia branż przemysłowych na szczeblu planowania centralnego, ze względu na regionalne możliwości rozdysponowania zaplanowanych zdolności produkcyjnych oraz wskazania założeń planu krajowego. Koordynacja programów branżowych odbywa się między innymi w oparciu o kryterium zadane planem krajowym. Jest to kryterium kompleksów gospodarczych powielone z zasad policentrycznej umiarkowanej koncentracji. Plan krajowy określa generalną koncepcję zagospodarowania przestrzennego kraju, w której ramach określone są kierunki przekształceń struktury przestrzennej przemysłu na tle obiektywnych procesów ekonomicznych, które je warunkują. Kierunki rozwoju przemysłu rozpisane są na układ makroregionalny, z określeniem sposobu wykorzystania cech specyficznych poszczególnych makroregionów. Wytyczne planu krajowego są obowiązujące dla planów rozwoju makroregionów i planów zagospodarowania przestrzennego województw, jak i stanowią podstawę weryfikacji opracowań branżowo-resortowych z punktu widzenia regionalnych bilansów i proporcji rozwoju.

Podstawą realizacji strategii rozmieszczenia przemysłu są plany rozwoju makroregionów. Ich zadaniem jest uzgodnienie przekrojów planów w ujęciach branżowo-resortowych z planowaniem tery-

torialnym oraz stwarzanie podstawy dla koordynacji terytorialnych i branżowych przekrojów planowania w skali makroregionu. Składową planów rozwoju makroregionów są ustalenia dotyczące najważniejszych zamierzeń inwestycyjnych w horyzoncie planu krajowego, z wyodrębnieniem aktualnej pięciolatki, a wynikających z zaakceptowanych planem centralnym programów rozwoju i rozmieszczenia branż w układzie poszczególnych ministerstw przemysłowych. Procedura planowania makroregionalnego, w ramach jednego jego elementu - kierunków rozwoju problemów ponadwojewódzkich wymaga określenia przestrzennego rozmieszczenia przemysłu na obszarze makroregionów. Plan rozwoju makroregionu, spełniając funkcję sprzęgania zadań planu krajowego z planami miejscowymi, posiada ustalenia dyrektywne /elementy normatywne planu/ dla planowania zagospodarowania przestrzennego województw. Ustalenia te dotyczą między innymi określenia skali rozwoju aglomeracji miejskich i krajowych ośrodków rozwoju, skoordynowania ośrodków o współzależnym rozwoju, określenia ośrodków i rejonów koncentracji przemysłu, określenia obszarów z ograniczeniami i zakazami lokalizacyjnymi. Ustalenia planu makroregionalnego wynikają wprost z wytycznych planu perspektywicznego, a w jego ramach z planu krajowego oraz z ustaleń realizacyjnych otrzymywanych, dla horyzontu perspektywicznego, z Zespołu Planowania Perspektywicznego, a dla horyzontu pięciolatki z Zespołu Planowania Terenowego oraz informacji z zespołów branżowych. Informacje z planów wojewódzkich Zespoły Planowania Regionalnego otrzymują z Biur Planowania Przestrzennego. Informacje i ustalenia dotyczące wymagań rozmieszczenia przyrostu zdolności produkcyjnych uzyskiwane są z /przystosowanych dla potrzeb poszczególnych makroregionów/ programów rozwoju i rozmieszczenia branż przemysłowych opracowanych przez resortowe biura projektów i resortowe biura studiów rozwoju. Podstawą realizacji zasad rozmieszczenia przemysłu ujętych w planie krajowym jest zamieszczany w kolejnym planie pięcioletnim /np. w latach 1976-1980/ wykaz ważniejszych inwestycji nowo rozpoczynanych.

Na szczeblu planów makroregionalnych podstawą opiniowania lokalizacji inwestycji są wytyczne planu krajowego o rozwoju przemysłu w aglomeracjach i ośrodkach wzrostu, informacje o terenach ograniczonej lokalizacji, jak i programy inwestycyjne otrzymywane z resortów i informacje o terenie z planów wojewódzkich /z Biur Planowania Przestrzennego/. Pięcioletni plan zagospodarowania przestrzennego województwa opiera swe ustalenia co do przestrzennego rozdysponowania planowanych przyrostów zdolności produkcyjnych w oparciu o wytyczne planu krajowego, elementy normatywne z planów rozwoju makroregionów, własne analizy i studia warunków oraz możliwości przestrzennego rozwoju województwa w oparciu o zadania /program inwestycyjny pięcioletki/ wynikające z założonego planu społeczno-gospodarczego województwa opracowywanego w Wojewódzkiej Komisji Planowania.

Programy i projekty, opracowywane przez resortowe biura projektów dla potrzeb opracowań planów rozwoju makroregionów, określają koncepcję rozwoju i rozmieszczenia branż na obszarze danego makroregionu. W koncepcjach tych ujęta jest specyfika danych gałęzi i branż ze względu na parametry regionalne oraz określone są charakterystyki rozwoju w układzie podstawowych wielkości ekonomicznych w przekroju województw makroregionu, jak również cechy charakterystyczne rzutujące na kierunki i sposoby rozmieszczenia przyrostów zdolności produkcyjnych - w wielu przypadkach z proponowanymi lokalizacjami, bądź określeniem wymogów lokalizacyjnych. Charakterystyki branżowe dotyczą również wymaganego zakresu zatrudnienia zasobów regionalnych, specyfikację zakładów podlegających modernizacji i rozbudowie, zasady i wymogi rozmieszczenia branż w makroregionie ze względu na kryteria ekonomiczne decydenta resortowego. Przepływy informacji i ustaleń z układu gałęziowego do planów makroregionalnych dla celów koordynacyjnych z planowaniem miejscowym charakteryzuje zróżnicowanie co do rodzaju i szczególności informacji, horyzontu zamierzeń planistycznych. Utrudnia te

prowadzenie funkcji koordynacyjnej w makroregionach tym ~~z~~ że niedostateczne dla celów planowania makroregionalnego, są przepływy informacji z planów przestrzennych wojewódzkich, ze względu na ich małą szczegółowość, niekompletność, jak również niespójność planów przestrzennych województw z planem rozwoju makroregionu. W praktyce planowania makroregionalnego podnoszona jest mała elastyczność planu krajowego i zarazem konieczność konstruowania planów rozwoju makroregionu w ścisłym dostosowaniu do planu krajowego. Dominacja w planowaniu makroregionalnym funkcji transmitującej do założeń planów miejscowych z jednej strony ogranicza funkcje planów miejscowych, a z drugiej, redukuje możliwości prowadzenia strategii rozmieszczenia przemysłu w planach makroregionalnych, zważywszy, że niewykształcone są jeszcze racjonalne procedury tego planowania oraz występują nieostre zakresy kompetencji. Istotne znaczenie dla procesów integracji planów służących racjonalizacji rozmieszczenia przemysłu ma forma uczestnictwa ministerstw przemysłowych w procesach decyzyjnych w ich relacji do władzy centralnej. W praktyce funkcjonowania rozpatrywanych układów, ministerstwa przemysłowe powołane do realizacji celów ogólnogospodarczej efektywności są de facto reprezentantami interesów odcinkowych, tworząc tym samym na szczeblu centralnym płaszczyznę przetargu interesów. Przywiązanie ministerstw branżowych do realizacji własnych interesów resortowych wynika z obowiązującego układu kryteriów oceny działalności ministerstw. Ministerstwa oceniane są na podstawie realizacji zadań i limitów wynikających z centralnych rachunków bilansowych. Stąd w programach rozwoju i rozmieszczenia brak zagadnień wykraczających poza problemy resortowe; nie są uwzględniane kwestie międzyresortowe i ogólnogospodarcze. Z kolei centralny sztab planistyczny - Komisja Planowania, powołana do koordynowania różnych przekrojów planów i tworzenia decyzji ujmujących zagadnienia gospodarczo-kompleksowe - nie posiada odpowiedniej siły przetargowej.

Integracja planów resortowych i wojewódzkich w układzie gałęziowym rolnictwa przebiega w dwóch płaszczyznach:

- a/ współdziałania podmiotów planowania przestrzennego w procesie budowy planów przestrzennych różnych szczebli,
- b/ współdziałania systemu planowania przestrzennego z systemem planowania społeczno-gospodarczego,

Funkcję integracji obu planów na szczeblu centralnym spełniają Zespoły Planowania Regionalnego. W pierwszej z płaszczyzn współdziałania należy do nich dezagregacja zadań i środków rozwoju kraju oraz przenoszenie na województwa funkcji planu centralnego w zakresie określania kierunków rozmieszczenia rolnictwa. Tak określone cele powodują, że w planach rozwoju makroregionów określone są te zadania dla województw, które mają charakter normatywny /wprost wynikają z planu perspektywicznego rozwoju kraju/. Dotyczy to głównie ochrony przyrodniczych warunków rozwoju produkcji rolniczej /obszarów najlepszych gleb/. Specyfika rolnictwa wymaga szczegółowego rozeznania przyrodniczo-geograficznych i społeczno-ekonomicznych uwarunkowań makroregionalnych produkcji rolnej. Wymieniając warunki społeczno-ekonomiczne mamy na uwadze brak sprecyzowanych mechanizmów przemian w strukturze zawodowej ludności rolniczej, głównie chłoporobotników w województwach wysoko uprzemysłowionych i funkcji w tym zakresie infrastruktury społecznej. Wytyczne planów rozwoju makroregionów formułują jedynie założenia odnośnie liczby zatrudnienia, wzrostu udziału uspołecznionych przedsiębiorstw i gospodarstw rolnych w całości zagospodarowanych przez województwo użytków rolnych oraz głównych elementów systemu osadniczego województw. Określone w sposób "odgórny" cele planów rozwoju makroregionów powodują, że w sposób mechaniczny przenoszona jest również funkcja planu centralnego w zakresie regionalnej alokacji nakładów inwestycyjnych w rolnictwie. Funkcja ta jest przenoszona na województwa w postaci koncentracji przedsięwzięć inwestycyjnych rolnictwa na określonych obszarach województw wchodzących w skład makroregionu. Są to



obszary najlepszych gleb, wyłączone spod lokalizacji inwestycji uciążliwych dla środowiska. Rzecz w tym, że lokalizacja inwestycji rolniczych również potrafi być uciążliwa dla środowiska, w szczególności lokalizacja ferm przemysłowego tuczu trzody chlewnej na obszarach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie największych aglomeracji miejskich.

Sporządzane w horyzoncie planu perspektywicznego plany rozwoju makroregionów w słabym tylko stopniu biorą pod uwagę uwarunkowania terenowe rozmieszczenia rolnictwa. Ich pełniejsze uwzględnienie wymaga integracji na szczeblu centralnym planów w płaszczyźnie współdziałania systemu planowania przestrzennego z systemem planowania społeczno-gospodarczego. Rola jaka w tym współdziałaniu przypada Zespołom Planowania Regionalnego wynika z funkcji jakie one pełnią w zakresie koordynacji międzywojewódzkiej rolnictwa i przemysłu spożywczego w horyzoncie planu perspektywicznego. Spełnienie tych funkcji uzależnione jest jednakże od posiadania przez resorty rolnictwa i przemysłu spożywczego swych strategii rozwoju. Resort rolnictwa, ze względu na wybitnie przestrzenny charakter działalności rolniczej, nie jest jednakże w stanie sam sporządzić strategii gospodarki ziemią /np. do 1990 roku/ w układzie makroregionalnym, która mogłaby następnie być przedmiotem uzgadniania z makroregionami. W istniejącej strukturze organizacyjnej gospodarki przestrzennej resort ten może uzyskać potrzebną do sporządzenia wspomnianej strategii informację jedynie z Zespołu Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego Komisji Planowania. W planach i programach rozwoju rolnictwa oraz przemysłu spożywczego sporządzanych przez ten Zespół brak jest jednakże takiej informacji. Wynika to z braku możliwie pełnej informacji o makroregionalnych uwarunkowaniach rozwoju rolnictwa w planach przestrzennego zagospodarowania kraju. W zaistniałej sytuacji makroregiony nie są w stanie spełnić funkcji poziomego uzgadniania decyzji gałęziowych resortów rolnictwa i przemysłu spożywczego. W rezultacie rola makroregionów zostaje sprowadzona do konfronta-

cji programu rozmieszczenia przemysłu spożywczego z ograniczeniami lokalizacyjnymi i zasobami pracy w makroregionach.

W celu integracji planów resortu i zagospodarowania przestrzennego województw na szczeblu centralnym, Ministerstwo Rolnictwa zmierza do uruchomienia nowych kanałów decyzyjnych. W tym kierunku zmierzają propozycje tegoż resortu, aby wraz z Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska określić /na mocy decyzji Prezydium Rządu/ szczegółowe zasady sporządzania założeń rozwoju rolnictwa. Miałyby one służyć za podstawę do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich.

Pierwszym krokiem w tym kierunku była akceptacja przez Biuro Polityczne Komitetu Centralnego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ogólnych zasad zagospodarowania przestrzennego obszarów wiejskich oraz koordynacji inwestycji na tych obszarach. Tak rozumiana integracja mogłaby mieć miejsce w horyzoncie planu średniookresowego. W horyzoncie planu perspektywicznego strategia gospodarowania przestrzenią na obszarach wiejskich /gmin/ powinna wynikać z ustaleń planu krajowego. Można to osiągnąć, włączając w procedurę opracowania tych planów Zespoły Planowania Regionalnego, celem uwzględnienia w planie krajowym uwarunkowań makroregionalnych rozwoju rolnictwa i zagospodarowania przestrzennego wsi.

Zgodnie z ideą przeprowadzonej w 1975 r. reformy systemu planowania przestrzennego, do integracji planów układu resortowego i wojewódzkiego na szczeblu centralnym w zakresie infrastruktury technicznej predysponowane są przede wszystkim Zespoły Planowania Regionalnego. Wynika to z zadań jakie zostały przed nimi postawione i z przysługujących im uprawnień, z funkcji jaką mają spełniać makroregiony w strukturze przestrzennej kraju, a także stąd, że ich obszar nadaje się znacznie lepiej do rozwiązywania pewnych problemów niż obszar województwa. Do problemów takich zalicza się

między innymi racjonalizację układu przestrzennego w celu lepszego wykorzystania zasobów i pełniejszego zaspokojenia potrzeb województwa, poprzez np. zamykanie cykli technologicznych, z czym wiąże się konieczność formowania systemu powiązań funkcjonalnych w skali makroregionu, a to wymaga z kolei odpowiednio ukształtowanego systemu infrastruktury technicznej. Makroregion jest również właściwą jednostką dla racjonalizacji przewozów, a zarazem dla oceny przedsięwzięć inwestycyjnych w transporcie. Ponadto plan makroregionalny winien być planem koordynacji rozbudowy całej sieci infrastruktury technicznej o znaczeniu ponadregionalnym, a także punktów stykowych sieci infrastrukturalnych różnych województw. Obszar makroregionu, z uwagi na swój rozmiar, nadaje się także lepiej niż obszar województwa do ochrony środowiska naturalnego i rozwiązywania problemów gospodarki wodnej, gdyż zanieczyszczenia powstają często w jednym województwie, a ich skutki dają o sobie znać w innych, jak również dlatego, że wiele województw zaopatrywanych jest w wodę z ujęć położonych na terenie województw sąsiednich. O ile więc plan krajowy w zakresie infrastruktury technicznej zajmuje się podstawowymi zadaniami dotyczącymi przekształceń i rozbudowy elementów infrastruktury technicznej o znaczeniu krajowym i międzynarodowym, obsługujących zasadnicze ogniwa struktury przestrzennej /aglomeracje miejskie, miejskie ośrodki wzrostu o znaczeniu krajowym rejonu turystyczne o znaczeniu krajowym i inne/, to wytyczne w sprawie opracowania planów makroregionalnych przewidują, że w zakresie infrastruktury technicznej plany te powinny między innymi określić możliwości wykorzystania rezerw w infrastrukturze technicznej, zadania dla makroregionu w zakresie kluczowych inwestycji infrastrukturalnych, a także kierunki rozwiązań:

- a/ międzywojewódzkich powiązań transportowych i racjonalizacji przewozów w makroregionie /koordynacja przewozów miejscowych i międzywojewódzkich/,
- b/ koordynacji rozbudowy krajowej i regionalnej sieci infrastruktury technicznej, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień gęstości sieci i zagospodarowania drogowego,

c/ problematyki wodnej /wspólne zagospodarowanie i wykorzystanie źródeł wody służących zaspokojeniu potrzeb wodnych dwóch lub większej liczby województw, koordynacji zamierzeń w zakresie budownictwa wodnego związanego z potrzebami więcej niż jednego województwa/.

Ponadto plany rozwoju makroregionów powinny określić koncepcję rozbudowy sieci infrastruktury technicznej z uwzględnieniem rozbudowy sieci krajowej i regionalnej, a także działania koordynacyjne w celu zrealizowania koncepcji planu rozmieszczenia infrastruktury technicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim oraz uściślić przebieg i lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej o znaczeniu ponadwojewódzkim.

Reasumując można powiedzieć, że jednym z głównych zadań stojących przed Zespołami Planowania Regionalnego w zakresie planowania infrastruktury technicznej jest budowanie zintegrowanego systemu tej infrastruktury w skali makroregionu i tworzenie zarazem warunków do powstania takich systemów w poszczególnych województwach. Zadanie to wymaga integracji planów resortowych i wojewódzkich, przy czym należy pamiętać o tym, że integracja ta musi odbywać się na kilku płaszczyznach, a mianowicie pomiędzy:

- planami różnych gałęzi infrastruktury technicznej,
- planami zagospodarowania przestrzennego różnych województw, w tej części tych planów, która dotyczy problematyki infrastruktury technicznej,
- planami infrastruktury technicznej poszczególnych gałęzi i analogicznymi planami poszczególnych województw.

Problem integracji infrastruktury technicznej komplikuje się nadto wskutek tego, że część jej urządzeń podlega przedsiębiorstwom planu centralnego, a część przedsiębiorstwom planu terenowego, gdy tymczasem prawidłowa obsługa danego obszaru przez urządzenia infrastrukturalne wymaga, by tworzyły one spójny system bez względu na przynależność organizacyjną. Wydaje się przy tym, że pomyślna

realizacja tego zadania jest niezbędna dla uściślenia planu krajowego w zakresie lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej oraz przekazania na tej podstawie wytycznych do planów wojewódzkich i resortowo-branżowych. Od wartości tych wytycznych, a także od tego, w jakim stopniu wykorzystują je w praktyce, układy wojewódzkie i resortowo-branżowe zależy integracja ich planów, a co ważniejsze, samej infrastruktury technicznej i to zarówno wewnętrzna, rozumiana jako zespolenie różnych gałęzi infrastruktury w pewną całość, jak i zewnętrzna, rozumiana jako najlepsze w danych warunkach dostosowanie jej zdolności i rozmieszczenia do potrzeb użytkowników.

#### 4. Integracja planów układu resortowo-branżowego na szczeblu terenowym

Mówiąc o współdziałaniu elementów układu resortowo-branżowego ze szczeblem terenowym w funkcjonującym systemie gospodarki przestrzennej podkreśla się dążenie do integracji planowania jako wiodącej funkcji kierowania gospodarką. Integrację planowania rozumiemy jako proces tworzenia zgodnych decyzji i ich łączenie w plan społeczno-gospodarczy i zagospodarowania przestrzennego. Podstawowa jest tu integracja decyzyjna gałęziowego i regionalnego /wojewódzkiego/ układu gospodarki narodowej. Jako podstawę integracji planowania przestrzennego zagospodarowania i społeczno-gospodarczego rozwoju wymienia się warunki instytucjonalno-organizacyjne, tzn. te, w oparciu o które odbywa się funkcjonowanie procedur planistycznych. Warunki te muszą być spełnione w układzie pionowym organizacji planowania, wychodząc od szczebla centralnego przez szczebel wojewódzki i dochodząc do zespołów jednostek osadniczych, bądź do poszczególnych jednostek osadniczych. Na szczeblu centralnym warunki instytucjonalne integracji planowania, szczególnie perspektywicznego, zostały spełnione przez powierzenie prac nad planem perspektywicznym Zespołowi Planowania Perspekty-

wicznego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Zespół ten poprzez swoją wewnętrzną organizację jednoczy tryb prac nad planem społeczno-gospodarczego rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego kraju.

Integracja planowania perspektywicznego w przekrojach społeczno-gospodarczego rozwoju oraz zagospodarowania przestrzennego kraju nie daje podstaw do twierdzenia o istnieniu integracji procesu planowania w zakresie zadań operatywnych rozwiązywanych w planach wieloletnich /5-letnich/. Na szczeblu centralnym postulat integracji planowania w okresach wieloletnich został częściowo zrealizowany dzięki włączeniu do planu pięcioletniego rozwoju społeczno-gospodarczego, części dotyczącej zagospodarowania przestrzennego kraju. Na szczeblu terenowym zasada ta znalazła swoje odzwierciedlenie w postaci próby merytorycznego połączenia operacyjnego planu zagospodarowania przestrzennego województwa z planem społeczno-gospodarczego rozwoju województwa. Podstawą tej integracji jest przeniesienie zasad planowania ze szczebla centralnego na szczebel terenowy. W nowych warunkach funkcjonowania administracji terenowej pojawiła się nowa formuła planowania wojewódzkiego. W planowaniu wojewódzkim wyodrębnia się dwa przekroje czasowe funkcjonowania procedur planistycznych. Z jednej strony jest to planowanie perspektywiczne odnoszące się do funkcjonowania gospodarki przestrzennej, a z drugiej, planowanie średnio i krótkookresowe. Kierunki społeczno-gospodarczego rozwoju województwa w długim okresie formułowane są przez plan rozwoju makroregionu. W stosunku do planowania wojewódzkiego plan rozwoju makroregionu stanowi informację zewnętrzną, wyznaczającą strategię społeczno-gospodarczego rozwoju województwa. W zakresie integracji planowania na szczeblu wojewódzkim podstawową funkcją pełnią plany zagospodarowania przestrzennego województw. Służą one do sterowania procesami rozwoju przestrzennego na obszarze województwa. Plany zagospodarowania przestrzennego województwa mają między innymi odpowiedzieć na następujące pytania:

- jak prowadzić politykę przestrzenną w toku realizacji wieloletniego planu społeczno-gospodarczego,
- jak zapewnić optymalne warunki rozwoju poszczególnych obszarów województwa, a w szczególności jego układu osadniczego, z punktu widzenia celów tego rozwoju.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa posiada dwa przekroje przedmiotowe spójności z pozostałymi rodzajami planów. Po pierwsze, jest to przekrój spójności pionowej z planami perspektywicznego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zagospodarowania przestrzennego kraju, które określają perspektywiczne funkcje obszarów i w oparciu o które można - poprzez plany makroregionalne - wyodrębnić funkcje obszarów województw. Po drugie, jest to przekrój spójności poziomej, tzn. łączenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa z koncepcją zawartą w wieloletnim planie społeczno-gospodarczego rozwoju województwa.

W wymienionych przekrojach spójności przedmiotowej występują określone podmioty planistyczne /układ centralny, gałęziowy/. Współdziałanie układu wojewódzkiego z układem centralnym oraz resortowo-branżowym w procesie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego jest także oparte o określone formy powiązań informacyjnych dla tych danych, jakimi posługuje się plan przestrzennego zagospodarowania województwa. Na szczeblu wojewódzkim szczególne znaczenie posiada wymiana i łączenie informacji 5-letniego planu społeczno-gospodarczego rozwoju oraz najbliższego okresu etapowania planu zagospodarowania przestrzennego. Stwarza to podstawę do poziomej integracji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego, wzmacniając tym samym jakość rozwiązań perspektywicznych.

W obecnej praktyce planowania problematyka integracji planów układu resortowo-branżowego na szczeblu terenowym sprowadza się do problemu integracji decyzji tych dwóch układów w horyzoncie pięcioletnim. Integracja decyzji traktowana jest tu jako wewnętrzny

proces podejmowania decyzji przez szczebel terenowy oraz jako proces decyzyjny jednostek planu centralnego, które w wyniku decyzji gospodarczych kształtują układy produkcyjne województwa. W odniesieniu do tych ostatnich funkcja szczebla terenowego sprowadza się do koordynacji decyzji jednostek planu centralnego oraz do kształtowania systemu jednostek osadniczych w oparciu np. o dysponowanie terenami pod zabudowę mieszkaniową, nakłady na infrastrukturę społeczną itp.

Współdziałanie i integrację układu resortowo-branżowego z władzami województwa i jednostek osadniczych w procesie planowania opisać można analizując przedmiotową stronę planów sporządzanych przez poszczególne podmioty w układzie resortowo-branżowym i wojewódzkim. W wyniku tej analizy można przyjąć, że:

- władza województwa jest dysponentem planu wojewódzkiego /społeczno-gospodarczego i przestrzennego we wszystkich przekrojach czasowych/ oraz planów aglomeracji lub zespołu jednostek osadniczych danego województwa we wszystkich przekrojach czasowych,
- władze administracyjne jednostek osadniczych są dysponentami planów miast lub gmin we wszystkich przekrojach czasowych /planów miejscowych i społeczno-gospodarczych/,
- władze województwa mają nadto wynikające z zasady zwierzchnictwa możliwości ingerowania w sprawy dotyczące rozwoju jednostek osadniczych i kształtowania ich struktur funkcjonalno-przestrzennych,
- dysponentem planów opracowywanych w organizacjach gospodarczych jest ta jednostka organizacyjna, której cele i zasady rozwoju plany te określają oraz która jest odpowiedzialna za ich realizację.

Na szczeblu województwa i na etapie planowania perspektywicznego opracowywany jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa - koncepcja kierunkowa i perspektywiczna oraz mogą być opracowane, o ile istnieje taka konieczność, plany rozwoju i za-



gospodarowania przestrzennego aglomeracji lub zespołu miast i osiedli danego okręgu przemysłowego.

Na szczeblu jednostek osadniczych w okresie perspektywicznym opracowywany jest plan ogólny zagospodarowania przestrzennego danej jednostki osadniczej, do którego dołączone jest studium kierunkowe rozwoju i zagospodarowania przestrzennego. Problematyka rozwoju układu gałęziowo-branżowego sprowadza się tu do:

- określenia pożądanej struktury funkcjonalnej miasta /w tym i zakresu funkcji produkcyjnych/,
- ustalenia i sprecyzowania podstawowych zamierzeń władzy miasta związanych z rozwojem poszczególnych gałęzi i branż w zakresie rozbudowy urządzeń i obiektów infrastruktury społecznej,
- wytypowania terenów pod użytkowanie przemysłowe, składowe, budowlane, komunikacyjne itp.,
- ograniczania uciążliwości środowiskowych przemysłu, budownictwa, transportu itp.

Koncepcje i programy rozwoju poszczególnych branż i gałęzi gospodarki zawarte są w planach branżowych opracowywanych na szczeblu centralnym oraz na szczeblach organizacji gospodarczych. Na szczeblu centralnym sporządzane są one według klasyfikacji przedmiotowej oraz według klasyfikacji adresowej z podziałem na resorty branżowe i zjednoczenia. Poszczególne ministerstwa i zjednoczenia również opracowują perspektywiczne plany /programy/ rozwoju, a zgodność między poszczególnymi koncepcjami uzyskuje się poprzez procedurę iteracyjno-koordynacyjną. Od strony przedmiotowej w perspektywicznych planach rozwoju branż /zjednoczeń/ w oparciu o:

- założenia planu centralnego /perspektywicznego/ na temat kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,
- tempa wzrostu produkcji i proporcje makroekonomiczne dotyczące podziału wytworzonej produkcji,
- prognozy rozwoju techniki i popytu na produkty branży

dokonywane są wyznaczenia zadań produkcyjnych branży oraz podstawowych środków ich realizacji, łącznie z ustaleniem potrzeb branży

w zakresie lokalizacji nowych mocy wytwórczych.

Jednocześnie podstawowe zestawy danych dotyczących rozwoju układu resortowo-branżowego na obszarze województwa zbiera i opracowuje Wojewódzka Komisja Planowania, która jest odpowiedzialna za sporządzenie planu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa. Plan ten powinien zbiorczo ujmować ważniejsze zadania i wskaźniki społeczno-gospodarczego rozwoju realizowane przez przedsiębiorstwa planu centralnego i terenowego na terenie województwa. Powinno to stanowić podstawę do zapewnienia racjonalnych warunków rozwoju gospodarki na obszarze województwa, skorygowaniu przedsięwzięć gospodarczych różnych podmiotów układu resortowo-branżowego i realizacji celów rozwoju województwa określonych w jego planach przestrzennych i społeczno-gospodarczych. Jednocześnie określone wzory formularzy precyzują jakiego typu dane i wskaźniki powinny przedsiębiorstwa planowane centralnie dostarczać do Wojewódzkiej Komisji Planowania w oparciu o własne założenia rozwojowe. Dane te dotyczą działalności podstawowej, nakładów inwestycyjnych, zatrudnienia, wartości usług dla ludności, budownictwa mieszkaniowego, rozbudowy urzędzeń socjalnych.

Na szczeblu lokalnym w horyzoncie wieloletnim opracowywane są plany etapowe zagospodarowania przestrzennego danej jednostki osadniczej, plany szczegółowe np. dzielnicy przemysłowo-składowej, centrów usługowych, osiedli mieszkaniowych, które stanowią formę konkretyzacji planów perspektywicznych oraz podstawę do koordynacji działań układu resortowo-branżowego.

W układzie gałęziowo-branżowym na szczeblu ministerstw i zjednoczeń opracowywane są również, jako składowa część perspektywicznych planów rozwoju, programy rekonstrukcji organizacyjno-technicznej branż, które można traktować jako specjalny dział programowania wzrostu gospodarczego lub rozwoju perspektywicznego poszczególnych gałęzi i branż.

Analizując zagadnienie współdziałania układu resortowo-branżowego z władzami szczebla terenowego w procesie planowania perspektywicznego, należy zwrócić uwagę na stosunkowo słabe powiązania planów zagospodarowania przestrzennego z planami rozwoju w układzie resortowo-branżowym. Trzeba również podkreślić fakt, iż mimo stałego wzrostu znaczenia planowania perspektywicznego w układzie resortowo-branżowym, nadal podstawowym horyzontem planowania jest tu okres pięcioletni oraz dwu i jednoroczny. W procesie planowania wieloletniego opracowywany jest przestrzenny plan operacyjny /pięcioletni/, który określa etapowanie realizacji celów i zadań strategicznych zawartych w perspektywicznym planie zagospodarowania przestrzennego województwa oraz zasady przestrzennego rozmieszczenia zadań wieloletniego planu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa. Plan przestrzennego zagospodarowania województwa określając zasady rozmieszczenia zadań planu terenowego i centralnego, powinien być uzgodniony z właściwym Zespołem Planowania Regionalnego, Wojewódzką Komisją Planowania oraz inwestorami zadań realizacyjnych planu centralnego. Opracowane są również plany społeczno-gospodarcze rozwoju miast, przy czym w sprawach dotyczących rozwoju organizacji gospodarczych Miejskie Komisje Planowania korzystają z materiałów jakie zobowiązane są te organizacje dostarczyć do Wojewódzkiej Komisji Planowania.

Wieloletnie plany przestrzenne i społeczno-gospodarcze są podstawą do podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych. Wpływ planów perspektywicznych na te decyzje ma charakter pośredni. Właściwe przepisy określają zakres i formy udziału szczebla terenowego /wojewódzkiego i lokalnego/ w procesie podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych. Natomiast po wydaniu decyzji lokalizacyjnej inwestor opracowuje plan realizacyjny inwestycji, który powinien określić sposób i zasady zagospodarowania działki budowlanej. Nadzór nad sporządzaniem tych planów sprawuje Biuro Planowania Przestrzennego. Ustalenie lokalizacji powinno stanowić jednocześnie

zakończenie procesu terenowej koordynacji inwestycji. Formą instytucjonalnego odbicia uprawnień szczebla terenowego w zakresie terenowej koordynacji inwestycji, a tym samym i integracji działań układu resortowo-branżowego na szczeblu terenowym, są wojewódzkie programy /plany/ koordynacji, będące jednocześnie integralną częścią opracowań realizacyjnych planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

#### 5. Elementy integracji planów na szczeblu terenowym w zakresie rozmieszczenia produkcji i infrastruktury

Koordynacja odcinkowych /gałęziowych, branżowych/ programów rozmieszczenia planowanych przyrostów zdolności produkcyjnych /zadań produkcyjnych/ na szczeblu planowania wojewódzkiego - znajduje swój wyraz przede wszystkim w procedurze planowania średniookresowego. Punktem wyjścia dla przestrzennego rozpisania zadań produkcyjnych w planowaniu średniookresowym jest rozdział zadań i środków w układzie poszczególnych ministerstw /a w dalszej kolejności dla zjednoczeń i przedsiębiorstw/ oraz województw /rozdział ten w planie 1976-1980 regulują wytyczne wynikające z uchwały 111/75 RM z 23.06.1975 r./.

Resortowe i wojewódzkie projekty planów społeczno-gospodarczych przekazywane do Komisji Planowania są podstawą ustaleń planu społeczno-gospodarczego, a ten jest podstawą przestrzennej projekcji zadań dla danej pięciolatki. Wymagania szczebla centralnego odnośnie rodzaju informacji o resortowych i wojewódzkich projektach planów, niezbędnych do opracowania projektu NPSG 1976-1980, przewidują uwzględnienie ujęć przestrzennych w analitycznej części projektów planów sporządzanych zbiorczo przez poszczególne resorty. Urzędy wojewódzkie zobowiązano do przedstawienia kompleksowej oceny zgodności planowanych zamierzeń na najważniejszych obszarach województwa z kierunkami i zadaniami przestrzennego zagospodarowania kraju. Natomiast sztab planistyczny urzędów, czyli Wojewódzka

Komisja Planowania przygotowuje projekty wieloletnich planów społeczno-gospodarczych oraz wydaje decyzje lokalizacyjne w odniesieniu do inwestycji nie zastrzeżonych dla Komisji Planowania. Przygotowanie analityczno-studialne do wydawania opinii lokalizacyjnych jak i przygotowanie planów zagospodarowania przestrzennego województw określających m.in. sposób rozmieszczenia przemysłu w województwie znajduje się w gestii Biura Planowania Przestrzennego. W ramach prac Biura dokonuje się analizy warunków i możliwości rozwoju województwa, ustaleń warunków i realizacji wytycznych z planu krajowego, ustaleń o zasadach gospodarowania przestrzenią w województwie. Jednym z głównych zadań wieloletniego planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest rozmieszczenie i koordynacja przestrzenna programu inwestycyjnego w horyzoncie aktualnej pięcioletki. Plan ten jest z kolei podstawowym narzędziem wojewódzkich organów administracji państwowej w planowaniu i terenowej koordynacji inwestycji. W procedurze planowania rozwoju społeczno-gospodarczego województwa ma miejsce wielofazowy proces uzgodnień i weryfikacji projektów planów - dla województwa i dla jednostek układu gałęziowego, kolejno przedsiębiorstw, zjednoczeń, ministerstw. Opinie planistów wojewódzkich do gałęziowych wycinków projektów planów odnoszą się między innymi do inwestycji wspólnych i towarzyszących; mają one na celu harmonijny rozwój regionu. W ostatniej fazie sporządzania syntetycznego planu wojewódzkiego /w Dziale Ogólnoekonomicznym Wojewódzkiej Komisji Planowania/ ujęty jest zakres planu inwestycji wspólnych i towarzyszących jako rezultat uzgodnień gałęziowo-regionalnych. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jest instrumentem działalności operacyjnej dla wojewódzkich organów administracji i narzędziem sterowania procesami rozwoju przestrzennego. Wymaga to skoordynowania ustaleń i informacji planów przestrzennych z ustaleniami wieloletnich planów społeczno-gospodarczych województw. Ustalenia dotyczące okresu perspektywicznego stanowią zbiór danych odniesionych do wyróżnione-

go w czasie przekroju i są bilansowane z perspektywicznymi planami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi kraju i makroregionu. Pięcioletni plan przestrzennego rozwoju województwa stanowi wycinek realizacyjny planu perspektywicznego, zgodny z planem społeczno-gospodarczym województwa. W części studialno-analitycznej planu wprowadza się wytyczne i informacje z planu krajowego i planu makroregionu oraz informacje o projektach wieloletnich planów społeczno-gospodarczych w ujęciu branżowym i terenowym, opracowywanych w Wojewódzkiej Komisji Planowania. Ujęte są dane o podjętych decyzjach realizacyjnych inwestycji nowo rozpoczynanych oraz dane o stanie zainwestowania. Wnioski z tego planu przesyłane są do wykorzystania w planie makroregionu i w planie krajowym jak i w programowaniu i planowaniu rozwoju branż /gałęzi/. Z planem tym związane są programy działań realizacyjnych planu: wojewódzki program przestrzennej koordynacji inwestycji, wieloletni program w zakresie planów ogólnych, planów szczegółowych oraz projektów realizacyjnych ważniejszych inwestycji. W zakresie wymagań spełniania funkcji koordynacyjnej na szczeblu wojewódzkim istotnym instrumentem poszukiwań racjonalnego rozmieszczenia grup gałęzi powiązanych profilem produkcyjnym jest proces koordynacji terenowej. W praktyce funkcjonowania mechanizmu koordynacji wykształciły się negatywne przypadki preferowania dla celów doraźnych inwestycji podstawowej bez rozważania przyszłościowych proporcji rozwojowych, bądź preferowania realizacji inwestycji wspólnej bez skonfrontowania z przyszłościowymi efektami produkcyjnymi. Koordynacyjna funkcja planowania wojewódzkiego w zakresie rozmieszczenia planowanych przyrostów zdolności produkcyjnych branż /gałęzi/ gospodarujących w regionie jako szczególnie istotna wymaga precyzyjnego warsztatu metodycznego doskonalącego wycinkowy charakter opracowań branżowych. W programach branżowych czy gałęziowych analizy mają charakter rachunków cząstkowych, a optymalizacja rozmieszczenia dotyczy określonego rodzaju produkcji.

W programach ustalany jest niezbędny przyrost produkcji w branży w określonym czasie, następnie ustalane są wyjściowe /planowane/ parametry techniczno-produkcyjne; w wyniku tego dokonuje się analizy możliwości rozwoju produkcji w istniejących zakładach i na tej podstawie formułuje się kilka wariantów rozbudowy i rekonstrukcji.

Opracowanie takie daje podstawę do dokonania podziału przyrostu produkcji na zakłady istniejące i nowe. Na podstawie wybranych parametrów wyznacza się typowe wielkości nowych zakładów. Uzyskuje się w ten sposób liczbę zakładów do lokalizacji; następnie dokonuje się wyboru możliwych wariantów lokalizacyjnych oraz ustala się kryterium optymalności, które przeważnie sprowadza się do uzyskania odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób zapewnić określony przyrost i daną jakość produkcji przy najniższych nakładach inwestycyjnych i eksploatacyjnych. Wynika stąd zasadniczy wniosek, że prace planistyczne zmierzające do racjonalizacji rozmieszczenia przemysłu w skali województwa powinny mimo wszystko spoczywać w rękach planistów przestrzennych.

Współdziałanie planowania społeczno-gospodarczego realizowanego w organizacjach przemysłowych z planowaniem przestrzennym województw /regionów/, jak wiadomo, jest jednym z istotnych warunków skutecznej realizacji decyzji wypracowanych w tych procesach planistycznych. Organizacje przemysłowe rozwijają swą działalność w otoczeniu społecznym, wykorzystują do prowadzenia tej działalności przyznane im zasoby gospodarcze, kierują się w swej działalności zasadą racjonalności ekonomicznej, opartej na kalkulacji nakładów i wyników ponoszonych i pozyskiwanych w ramach tej działalności. Z faktu tego wynikają pewne zależności z przestrzenią, na której zjednoczenia działają. Zależności te sprowadzają się w zasadzie do powiązań między decyzjami gospodarczymi /zjednoczenia przemysłowego/ a decyzjami przestrzennymi podejmowanymi przez szczebel wojewódzki.

Biorąc pod uwagę fakt, że kierowanie całokształcem gospodarki województwa odbywa się dwutorowo - przez resorty i podporządkowane im zjednoczenia w odniesieniu do gospodarki planowanej centralnie oraz przez wojewodów w zakresie gospodarki terenowej, należy przypomnieć rolę spełniania w procesie współdziałania przez plany wojewódzkie. Otóż plany wojewódzkie, ujmując zbiorczo ważniejsze zadania i wskaźniki społeczno-gospodarczego rozwoju przypadające do realizowania na terenie województwa przez jednostki planu centralnego i terenowego, stanowią między innymi podstawę do:

- zapewnienia odpowiednich warunków rozwoju całej gospodarki na terenie województwa,
- skorygowania przedsięwzięć jednostek gospodarczych planu centralnego i terenowego.

Podstawę do opracowań planów wojewódzkich stanowią obecnie:

- wytyczne Rady Ministrów,
- ustalenia Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego,
- projekty planów opracowane przez wydziały urzędu wojewódzkiego i wojewódzkie organizacje spółdzielczości jak również ewentualne wnioski terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego,
- ważniejsze wskaźniki i dane o gospodarce planowanej centralnie otrzymane z projektów planów i planów techniczno-ekonomicznych przedsiębiorstw i zakładów na pełnym wewnętrznym rozrachunku gospodarczym, prowadzących działalność na terenie województwa,
- informacje o zadaniach i środkach gospodarki centralnej realizowanych na terenie województwa, przekazane przez ministerstwa /centralne związki spółdzielczości/ i zjednoczenia oraz w ramach dokumentów NPSG.

Wiodącą rolę w opracowaniu projektów planów wojewódzkich spełniają Wojewódzkie Komisje Planowania, które dokonują uzgodnień z poszczególnymi jednostkami planu centralnego i są odpowiedzialne za prawidłowy i sprawny przebieg prac nad opracowaniem zadań koordynacyj-



nych i ich realizacją. Uzgodnień koordynacyjnych dokonuje się w fazie projektu planu wojewódzkiego opierając się głównie o:

- przekazane przez jednostki i organizacje planu centralnego informacje i materiały o gospodarce planowanej centralnie,
- założenia wynikające z planów przestrzennego zagospodarowania,
- konsultacje, spotkania robocze i bezpośrednie kontakty z zainteresowanymi przedsiębiorstwami i zakładami planu centralnego.

Do zasadniczych uzgodnień decyzyjnych wykorzystuje się okres prac nad projektem planu wojewódzkiego, określając jednocześnie zadania i przedsięwzięcia, które powinny być zrealizowane w ramach koordynacji terenowej. Zadania te zbiorczo opracowuje WKP w oparciu o propozycje zgłoszone przez wydziały urzędu wojewódzkiego, jak również w oparciu o propozycje przedstawione przez wojewódzkie organizacje spółdzielczości, a także przez jednostki gospodarcze planowania centralnego. W dalszej kolejności opinie WKP, dotyczące projektów planów przedsiębiorstw, zostają przekazane zjednoczeniom, które powinny uwzględnić otrzymane wnioski w swoich projektach planów. Podobnie opinie WKP do projektów planów zjednoczeń przedkładane są w terminach późniejszych resortom, przy czym przypadki sporne rozstrzygane są przez Radę Ministrów.

W procesie współdziałania organizacji przemysłowych z województwem istotną sprawą jest wzajemny przepływ wiarygodnych informacji, a także terminowość jej wysyłania. Otóż aktualna praktyka wykazuje, że w wielu przypadkach występuje niezgodność danych liczbowych, np. między przedsiębiorstwami a ich centralą /zjednoczeniem/, a także między ministerstwami a jednostkami szczebla niższego. Na podkreślenie zasługuje tu także fakt braku dostatecznej odległości czasowej pomiędzy otrzymaniem zapotrzebowanych przez WKP informacji a terminem przedłożenia projektu planu wojewódzkiego do zatwierdzenia, co wyklucza często możliwość uwzględnienia przez zjednoczenia opracowanych przez WKP wniosków i postulatów.

W świetle wyżej przedstawionych problemów realny wydaje się postulat, wysuwany przez praktykę, że po zapełnieniu wskazanych luk i usunięciu niesprawności w przepływie informacji zaistnieją znacznie większe możliwości dla podjęcia współdziałania w procesie planowania władz terenowych z organizacjami przemysłowymi zlokalizowanymi na obszarze województwa. Należy jednak pamiętać, że w dalszym ciągu we wzajemnej relacji: plany przestrzenne i gospodarcze - rolę dominującą pełnią plany gospodarcze, do których często "dopasowuje się" plany przestrzenne, przy czym uwidacznia się tu przy okazji sytuacja niezbyt dokładnie i precyzyjnie określonej odpowiedzialności resortów /zjednoczeń/ za skutki ich działań przed organami władzy wojewódzkiej. Dotychczasowa "wyższa ranga" układów gałęziowych nad regionalnymi, a także utrata w pewnym stopniu przez układy wojewódzkie wpływu na określone dziedziny gospodarki, nie przyczyniają się do podnoszenia sprawności współdziałania między organizacjami przemysłowymi a województwem.

Z punktu widzenia współdziałania układów na szczeblu wojewódzkim w zakresie rolnictwa istotna jest funkcja stwarzania podstaw w planie przestrzennego zagospodarowania województwa do przenoszenia ustaleń tam zawartych do planów przestrzennego zagospodarowania wsi i planów gmin /aktualnie uproszczonych planów gmin/ oraz do przekazywania wniosków z tych ostatnich, do syntez planów przestrzennego zagospodarowania. W świetle analizy empirycznej stwierdza się brak sprawnego mechanizmu planistycznego na styku planów przestrzennego zagospodarowania województw i gmin. Jego podstawy powinny być oparte na stosunku partnerstwa obu szczebli w procesie budowy ich planów. Ważną rolę mają w tym względzie do spełnienia przedstawiciele biur planowania przestrzennego w gminach. Płaszczyzna konsultacji i opiniodawczych funkcji przedstawicieli tych biur z terenowymi organami administracji państwowej stopnia podstawowego stwarza dogodną formę tego partnerstwa. Obecnie jednak w procesie budowy uproszczonych planów gmin, opracowania przedstawicieli oma-

wianych biur spełniają podobną rolę jak plany rozwoju makroregionów w stosunku do planów zagospodarowania przestrzennego województw, to znaczy przenoszą funkcję koncentracji rolniczych przedsięwzięć inwestycyjnych ze szczebla wojewódzkiego na szczebel gminy. Jest ona realizowana w postaci ośrodków obsługi ludności i produkcji żywności w poszczególnych mikroregionach. Mikroregiony tworzy się na wzór dawnych powiatów w oparciu o dokonany przez biura planowania przestrzennego podział funkcji produkcji rolniczej. Stosunki oparte na partnerstwie konieczne są ze względu na istotną rolę gmin w realizacji strategii gospodarki ziemią, której najważniejszą częścią jest polityka scaleń i wymiany gruntów oraz przygotowanie podstaw dla tworzenia nowych ośrodków rozwoju rolnictwa opartych o społeczną własność środków produkcji. Prawidłowe określenie obszarów funkcjonalnych, zasad użytkowania terenu i lokalizacji obiektów rolniczych wymaga integracji na szczeblu terenowym systemu planowania przestrzennego z systemem planowania społeczno-gospodarczego. Jedynie w wyniku współdziałania na szczeblu województw biur planowania przestrzennego z wojewódzkimi komisjami planowania oraz z wydziałami rolnictwa, leśnictwa i skupu możliwe jest uwzględnienie problematyki rozmieszczenia rolnictwa w planie przestrzennego zagospodarowania województw, w zakresie określonym przez odpowiednie wytyczne Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Wytyczne te, w sprawie zakresu omawianego planu, mają na celu stworzenie racjonalnych podstaw wyznaczania terenów budowlanych na obszarze wsi i gmin w planach miejscowych.

Informację o rozwoju rolnictwa w horyzoncie planu wieloletniego Biura Planowania Przestrzennego otrzymują ze szczebla centralnego poprzez Wojewódzkie Komisje Planowania. Uzgadnianie planów rozwoju rolnictwa i przestrzennego zagospodarowania województw odbywa się w formie opiniowania lokalizacji /np. ferm przemysłowego tuczu trzody chlewnej itp./ z punktu widzenia ładu przestrzen-

nego rozmieszczenia inwestycji i rozwoju rolnictwa. Koordynatorami inwestycji na szczeblu województw są wojewodowie i przewodniczący wojewódzkich komisji planowania. Współdziałanie biur planowania przestrzennego z wydziałami rolnictwa, leśnictwa i skupu Urzędów Wojewódzkich wynika z zadań jakie te ostatnie realizują we współpracy z Ministerstwem Rolnictwa. Należą do nich głównie wojewódzkie plany kontraktacji produktów rolnych oraz gospodarka ziemią. Znaczenie gospodarki ziemią wynika tu z zadań jakie mają do spełnienia terenowe organa administracji państwowej w inicjowaniu oraz określaniu form współpracy i kooperacji pomiędzy uspołecznionymi i indywidualnymi gospodarstwami rolnymi.

Rozmieszczenie rolnictwa na szczeblu terenowym dokonuje się w drodze administracyjnego podziału zadań przez wojewódzkie komisje planowania i wydziały rolnictwa /w formie przydziału rejonów kontraktacji/, leśnictwa i skupu na gminy. Te ostatnie sporządzają również dla omawianych gmin wytyczne do planu jako zadania priorytetowe. Rzecz w tym, że sporządzane w gminach plany rozwoju nie określają wielkości produkcji rolnej. Wynika to z zakresu sprawozdawczości sporządzanej przez kombinaty państwowych przedsiębiorstw rolnych. Nie uwzględnia ona rozbicia wielkości produkcji na gminy. Przy sporządzaniu planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego wsi i planów gmin /uproszczone plany gmin/ zadań tych nie bierze się pod uwagę. Odpowiednie wytyczne Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska przewidywały wykorzystanie przy opracowaniu uproszczonych planów gmin m.in.:

- planów zagospodarowania przestrzennego zespołów wiejskich jednostek osadniczych oraz planów regionalnych, planów ogólnych i projektów wyznaczania terenów budowlanych na wsi,
- planów społeczno-gospodarczego rozwoju dotyczących zamierzeń inwestycyjnych, które wymagają miejsca realizacji,
- materiałów dotyczących ruchu ziemią i gospodarki gruntami państwowego funduszu ziemi na obszarze gminy,

- aktualnych danych dotyczących sytuacji demograficznej.

Plany te opracowywały zespoły robocze złożone ze specjalistów z zakresu planowania przestrzennego i rolnictwa. Zespołowi takiemu przewodniczył naczelnik gminy. Wyznaczone w tych planach tereny budowlane są podstawą do opracowania projektów podziału terenów budowlanych na obszarach wsi i gmin.

Z samego pojęcia infrastruktury wynika, że stanowi ona podstawę, na której opiera się cała superstruktura. Stąd też wynika znaczenie, jakie należy przypisać integracji planów infrastruktury technicznej na szczeblu wojewódzkim. Celem tej integracji winno być stworzenie systemu infrastruktury technicznej, obsługującego najlepiej w danych warunkach potrzeby gospodarstw domowych, układu produkcyjnego i nieprodukcyjnego na obszarze województwa, a także potrzeby tych układów w zakresie kontaktów z otoczeniem. Wydaje się, że powstają przy tym trudności trojakiego rodzaju:

- wszystkie gałęzie infrastruktury technicznej przy podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych odnośnie obiektów punktowych oraz kształtowania układów sieciowych kierują się kryterium sprawnego funkcjonowania danej gałęzi infrastruktury technicznej oraz kryterium ekonomicznym w postaci dążenia do zaspokojenia potrzeb przy możliwie jak najniższych kosztach oraz przy założonym standardzie świadczonych usług. Wojewódzkie plany społeczno-gospodarcze i przestrzenne w swej części dotyczącej infrastruktury technicznej nastawione są na to, aby potrzeby województwa w tym zakresie zostały jak najlepiej zaspokojone, a plany przestrzenne posiadają jednocześnie określone preferencje w zakresie rozmieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej w przestrzeni;
- proces planowania infrastruktury technicznej w poszczególnych jej gałęziach przebiega niezależnie od siebie, najczęściej w resortowych biurach projektowych. Tymczasem prawidłowa obsługa potrzeb województwa możliwa jest wyłącznie wtedy, gdy wszystkie gałęzie infrastruktury technicznej tworzyć będą spójną wewnątrz-

nie całość, tak z punktu widzenia funkcjonalnego jak i przestrzennego. Pozwala to zarazem osiągnąć z reguły duże korzyści ekonomiczne;

- trudności w procesie integracji infrastruktury technicznej i jej planów wynikają również stąd, że te gałęzie infrastruktury technicznej, które podporządkowane są planowi centralnemu, nakierowane są przede wszystkim na tworzenie krajowych systemów i obsługę kraju jako całości, w przeciwieństwie do tych gałęzi, które podporządkowane są planowi terenowemu. Jest ponadto rzeczą niezbędną powiązanie krajowych i lokalnych lub regionalnych systemów infrastruktury technicznej.

Z tego, co wyżej powiedziano, niedwuznacznie wynika konieczność współdziałania układów branżowych i regionalnych w procesie planowania infrastruktury technicznej, a w świetle przeprowadzonych badań widać wyraźnie, że praktyka przypisuje temu problemowi właściwą wagę, jakkolwiek dotyczy to zwłaszcza układu wojewódzkiego, który uzyskuje z tego tytułu określone korzyści. Bardzo efektywną, a po części również efektywną formą takiego współdziałania jest zwoływanie problemowych rad technicznych poświęconych problematyce planowania infrastruktury technicznej z udziałem przedstawicieli wojewódzkich, makroregionalnych i branżowych instytucji planujących.

Jest rzeczą oczywistą, że proces integracji planów infrastruktury technicznej nie może się ograniczać wyłącznie do sporadycznie organizowanych narad zainteresowanych instytucji. Jego podstawą musi być sprawny system przepływu informacji i uzgadniania decyzji między wszystkimi zainteresowanymi. Zresztą wspomniane już narady dowiodły, że szczególną trudność sprawia kompleksowa koordynacja działalności planistycznej prowadzonej wycinkowo w różnych pionach resortowych i biurach projektów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną trudność występującą w procesie planowania infrastruktury technicznej, a także w procesie uzgad-

niania jej planów z planami wojewódzkimi i planami innymi branż. Otóż specyfika infrastruktury technicznej polega jak wiadomo na tym, że spełnia ona funkcje usługowe w stosunku do gospodarstw domowych, sfery produkcyjnej i nieprodukcyjnej. Stąd wielkość świadczonych przez nią usług a także rozmieszczenie urządzeń punktowych i liniowych jest uzależnione od rozmieszczenia i wielkości potrzeb jej odbiorców. Dlatego też przedsiębiorstwa i resorty infrastrukturalne traktują tego rodzaju informacje jako bazę wyjściową przy budowie własnych planów i oczekują, że otrzymają je z biur planowania przestrzennego, zespołów planowania regionalnego i wojewódzkich komisji planowania przed przystąpieniem do opracowywania własnych planów. Tymczasem instytucje te często przed przystąpieniem do opracowywania własnych planów oczekują projektów planów przedsiębiorstw infrastruktury technicznej działających na terenie danego województwa. W dodatku wiele informacji dotyczących zapotrzebowania na usługi infrastruktury technicznej nie jest w pełni wiarygodnych. Nie są też one z reguły ani kompletne ani w pełni porównywalne. Dlatego też podstawową techniką planowania w tym zakresie jest często ekstrapolacja dotychczasowych trendów lub też tzw. szacunek ekspertów.

Osobnym problemem, który stwarza olbrzymie trudności w procesie kształtowania zintegrowanego systemu infrastruktury technicznej, jest podejmowanie w trakcie realizacji planu wieloletniego nieraz bardzo poważnych inwestycji, które często w zasadniczy sposób wpływają na strukturę gospodarczą i przestrzenną województwa, a które uprzednio w ogóle nie były przewidziane w planie. Inwestycje tego rodzaju zmuszają nieraz do zasadniczych zmian w koncepcji kształtowania systemu infrastruktury technicznej, co z reguły odbija się na sprawności tego systemu i kosztach jego przebudowy i eksploatacji.

Na podstawie przeprowadzonych badań można pokusić się o pewne uogólnienie trudności występujących w procesie uzgadniania i inte-

gracji planów układu resortowo-branżowego na szczeblu terenowym. Podstawową przeszkodą w tym procesie zdaje się być brak wystarczających, dostarczanych we właściwym czasie i porównywalnych informacji, pochodzących z układu działowo-gałęziowego. Zdaje się to wynikać przede wszystkim stąd, że nasz system planowania wykształcił, jak dotąd, głównie kanały informacyjne o charakterze pionowym pomiędzy instytucjami pozostającymi względem siebie w stosunkach nadrzędności lub podległości oraz kanały służące celom statystycznym lub finansowym. W pierwszym wypadku bądź to nakaz zwierzchnika zmuszą wykonawcę do składania meldunków lub projektów planów, bądź też zwierzchnik zobowiązany jest do przekazywania szczeblom niższym rozkazów lub zaleceń. W drugim przypadku nakaz prawny zmusza do składania wymaganych sprawozdań urzędom statystycznym lub finansowym. Na tym tle widać, że - generalnie rzecz biorąc - nie jest rozwiązany problem przepływu informacji pomiędzy jednostkami, które stanowią wzajemnie dla siebie otoczenie wyłącznie poziome. Trudności z tym związane występują już w ramach samego układu działowo-gałęziowego, a potęgują się jeszcze na jego styku z układem regionalnym. Opinię tę potwierdza, między innymi fakt, że na przeprowadzonym w Poznaniu seminarium konsultacyjnym /kwiecień 1976 r./ dla generalnych projektantów planów wojewódzkich pozytywnie oceniono rezultaty współdziałania planu krajowego i makroregionalnego z planowaniem wojewódzkim, a niekorzystnie - obieg informacji między WKP i przedstawicielami branż gospodarki a planowaniem województw. Widać stąd, że nawet na szczeblu wojewódzkim poziome powiązania informacyjne nie funkcjonują najlepiej. Wydaje się, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest niedostatek odpowiednich zinstytucjonalizowanych kanałów informacyjnych. Co prawda, instrukcja do opracowania projektu narodowego planu gospodarczego na lata 1976-1980 przewiduje w rozdziale XIX /plany wojewódzkie/ zebranie na wzorze GT-2 informacji z przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym, jednakże są to dane niewystarczające, a w szczególności dla potrzeb planowania przestrzennego, a także dla potrzeb planowania infrastruktury technicznej. Zresztą nawet ten



tak skromny zestaw informacji nie jest dostarczany przez wszystkie zobowiązane do tego instytucje lub też nie są one kompletne. Co prawda, we wzmiarkowanej instrukcji jest jeszcze rozdział XXIII, zatytułowany "Przestrzenne zagospodarowanie kraju", który jest jednak dla potrzeb planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego w województwie niewystarczający z uwagi na to, że dotyczy wyłącznie aglomeracji miejskich i ośrodków wzrostu o znaczeniu krajowym. Należy podkreślić, że z punktu widzenia planowania infrastruktury technicznej szczególnie istotne są informacje /zawarte w tablicach 4, 7 i 8 wzmiarkowanej instrukcji/ dotyczące między innymi przewidywanego zużycia energii i wody w budowanych i rozbudowywanych zakładach przemysłowych oraz w aglomeracjach i miejskich ośrodkach wzrostu o znaczeniu krajowym.

#### 6. Integracja układów w sferze decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych

Przedmiotem tej części pracy jest próba zarysowania sposobu działania systemu podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem form, w których przebiega współpraca trzech zasadniczych układów: centralnego, gałęziowego i terenowego. Przez współpracę /współdziałanie/ rozumiano zachodzącą w procesie podejmowania decyzji wymianę informacji między instytucjami /agendami planistycznymi/ stanowiącymi części składowe tych układów, informacji przybierającej różnorakie formy - od wniosków lokalizacyjnych, poprzez opinie koordynacyjne, uzgodnienia w zakresie lokalizacji inwestycji itp. do podejmowanej właściwej decyzji o ustaleniu lokalizacji. Za najdogodniejszy sposób osiągnięcia tak postawionego celu uznano prześledzenie drogi przebywanej przez projekt zrodzony z uświadomionej zasadności realizacji pewnego obiektu inwestycyjnego do momentu podjęcia konkretnej decyzji lokalizacyjnej skutkującej ten obiekt w przestrzeni geograficznej. Istotne znaczenie przy tym przypisano zbadaniu w jakiej mierze /zakresie/, w jakich formach, wreszcie w jakich fazach tego procesu

uczestniczą poszczególne instytucje planistyczne zagregowane w trzy wyżej wymienione układy /centralny, gałęziowy, regionalny/, słowem - scharakteryzowaniu pewnego podziału pracy istniejącego pomiędzy tymi układami w trakcie dochodzenia do decyzji o lokalizacji. Uznając istnienie logicznej sekwencji, według której realizacja celu badanego systemu, tj. podejmowanie decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych, uzależnione jest od osiągnięcia przez nich stanu racjonalnej integracji działań tworzących go elementów czego z kolei "warunkiem istotnym ... jest optymalna ich koordynacja czyli uzgodnienie"<sup>1</sup>, starano się zwrócić uwagę na występujące różnorakie zakłócenia w dziedzinie przekazu informacji osłabiające sprawność podejmowanych czynności koordynacyjnych.

Ta część pracy nosi charakter wyłącznie opisowy, zgodnie zresztą z konwencją przyjętą na tym etapie badań; w sposób świadomy pominięto w niej więc szereg elementów, wniosków natury normatywnej. Opisu tego dokonano w znacznej części na podstawie zbioru aktów normatywnych, przepisów prawnych i innych dokumentów przytoczonych i omówionych pokrótce w części dotyczącej struktury podmiotowej systemu inwestycyjno-lokalizacyjnego. Zakładano, że efektem takiego postępowania powinien stać się możliwie pełny opis formalnej struktury systemu podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych; formalnej w tym sensie, że stanowiącej odzwierciedlenie intencji skryształizowanych w aktach normatywnych kreujących system decyzyjny w zakresie lokalizacji. Dalszym krokiem była próba częściowej weryfikacji stopnia identyczności owych formalnych struktur powoływanych do życia zbiorom określonych przepisów z faktycznym przebiegiem procesu prowadzącego do podejmowania decyzji lokalizacyjnych.

---

<sup>1</sup> T. Kotarbiński: Traktat o dobrej robocie. Warszawa. PWN. 1973. s. 207

Materiałów do tej części dostarczyły informacje uzyskane w instytucjach, uczestniczących w interesującym nas procesie.

Jak się wydaje, dopiero nałożenie na siebie /konfrontacja/ tych dwóch struktur, formalnej /intencjonalnej/ i rzeczywistej - stworzy lepsze podstawy dla rozwiązania kwestii przyczyn ich niespójności, dla zbadania problemu, czy i w jakiej mierze istniejący system gwarantuje osiągnięcie stawianych przed nim celów.

Realizacja tak określonych zamierzeń napotkała na znaczne przeszkody. Wiązą się one głównie ze specyficzną sytuacją, w której znajduje się obecnie system gospodarki przestrzennej, a w jego ramach - podsystem podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych. Sytuacja ta wynika głównie z zakończonego w 1975 roku trzeciego etapu reformy terenowych organów władzy i administracji państwowej. Wytworzyła się nowa struktura systemu /poprzez powstanie jednych i zanik innych organizacji, a także szereg zmian w terytorialnym zasięgu ich oddziaływania/, która jednak jak dotąd nie posiada należytego wsparcia prawnego w postaci homogenicznego zbioru aktów normatywnych regulujących całokształt problematyki lokalizacji. Nie chodzi przy tym wyłącznie o dostosowanie podstaw prawnych w zakresie lokalizacji do zmienionych warunków instytucjonalnych. W ramach prowadzonych obecnie prac nad stworzeniem nowego kształtu systemu ustalania lokalizacji inwestycji dostrzega się konieczność przeprowadzenia szeregu głębszych przemian uwzględniających przejście z okresu rozwoju społeczno-gospodarczego charakteryzującego się obfitością zasobów siły roboczej w okres odznaczający się jej deficytem. Konieczność radykalnych działań na rzecz zwiększania wydajności pracy - zwłaszcza w ukształtowanych aglomeracjach miejskich są czynnikiem, który wskazuje na celowość zróżnicowania przestrzennego zasad systemu ustalania lokalizacji inwestycji. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze fakt, że nowy etap rozwoju procesów urbanizacji wymaga odpowiedniego programowania mechanizmów rozbudowy miast i lokalizowania inwestycji przemysłowo-

wych łącznie z nakładami na infrastrukturę miejską- techniczną i społeczną.<sup>2</sup> W sytuacji, w której obowiązujące przepisy prawne przestały odzwierciedlać rzeczywisty stan systemu, a także odpowiadać aktualnym potrzebom wynikającym z nowego etapu rozwoju gospodarczego, w której brak sankcjonowanych prawnie, w pełni wykształconych kanałów informacyjnych sprzęgających elementy systemu /lub brak ich w ogóle/, trudno o harmonijne działanie tego systemu. Tym samym spotęgowaniu ulegają trudności związane z próbami opisu systemu znajdującego się na takim właśnie etapie "stawiania się". Zjawiska te wpływają na pomniejszenie możliwości oddziaływania poprzez decyzje lokalizacyjne na realizację zamierzeń formułowanych w planach zagospodarowania przestrzennego konstruowanych w skali różnych jednostek przestrzennych. Rozwiązanie wspomnianych powyżej problemów jest tym istotniejsze, jeśli zważyć znaczenie lokalizacji /zwłaszcza lokalizacji obiektów przemysłowych/, której przypada rola podstawowego czynnika miastotwórczego decydującego o skali i kierunku urbanizacji kraju i postępie w społeczno-gospodarczym i cywilizacyjnym. W wyniku przeprowadzonej analizy narzuca się twierdzenie o dominującej roli przypadającej w procesie podejmowania decyzji inwestycyjno-lokalizacyjnych układowi gałęziowemu. Machina lokalizacyjna rozpoczyna swe działanie z chwilą wystąpienia inwestora z wnioskiem o udzielenie wytycznych lokalizacyjnych. Nowe przepisy upoważniają go nawet do przedstawienia propozycji dotyczących tych wytycznych lub też uzasadnienia propozycji jednowariantowej. Tak więc to układ gałęziowy inicjuje działanie systemu. Również dalszy przebieg procedury lokalizacyjnej potwierdza aktywny w tej mierze charakter tego układu. Do czynników współtworzących stan braku partnerstwa między układami - gałęziowym i regionalnym zaliczyć można między innymi posiadane przez ten pierwszy silne zaplecze w postaci biur projektów i innych instytucji gromadzących wysoko kwalifikowaną kadrę specjalistów, odmiennetradycje planowania w ujęciu gałęziowym, niż przestrzennym,

2 M. Opałło - "System ustalania lokalizacji inwestycji" Rada Narodowa - Gospodarka - Administracja, nr 20/1975.

znajdujące swój wyraz choćby w silniej rozwiniętym warsztacie metodycznym. W rezultacie układ gałęziowy dysponuje zestawem wykrystalizowanych preferencji lokalizacyjnych, które nie zawsze w "zderzeniu" z preferencjami regionalnymi ulegają jakimś większym modyfikacjom. Nie należą do rzadkości przypadki gdy inwestor dla zadośćuczynienia formalnym wymogom przedstawia wiele wariantów lokalizacji, z których jeden tylko zostaje szeroko uzasadniony, pozostałe dopisywane są mechanicznie, z pełną świadomością, że jako nieracjonalne zostaną odrzucone. Cw wspomniany "brak równowagi" znajduje częściowo podstawę prawną. Chodzi mianowicie o przepis nakładający na organy przedstawiające wniosek lokalizacyjny odpowiedzialności za jego pełną zgodność z zasadami polityki lokalizacyjnej oraz z zasadami tkwiącymi u podstaw planów zagospodarowania przestrzennego. Wnioskodawca odpowiada zatem prawnie za ekonomiczną i społeczną treść aktu administracyjnego, którego jest adresatem. W takich okolicznościach nie można mówić o monopolu kompetencyjnym organów lokalizacyjnych. Nastąpiło bowiem przemieszczenie ośrodków decyzyjnych przez włączenie w proces podejmowania rozstrzygnięcia strony wnioskującej.<sup>3</sup> Układ regionalny nie przedstawia ofertom lokalizacyjnym składanym przez układ gałęziowy swych własnych propozycji stanowiąc przede wszystkim układ "na nie", tj. wywierając swój wpływ korygujący pierwotne zamierzenia inwestorów głównie poprzez system zakazów. Duże nadzieje wiąże się z powstaniem Zespołów Planowania Regionalnego. W ich utworzeniu upatruje się czynnik wzrostu ogólnej racjonalności procesu ustalania lokalizacji, czynnik otwierający perspektywy w zakresie możliwości prowadzenia pogłębionych merytorycznie badań nad lokalizacją inwestycji. Praktyka kształtowała się jednak "nieco" odmiennie /wszelkie uwagi odnoszą się do okresu przeprowadzanych badań, tzn. do drugiej połowy 1976 roku włącznie/. Jest rzeczą charakterystyczną, że przykładowo, pomimo formalnych zaleceń, Zespoły Planowania Regionalnego otrzymały do zaopiniowania minimalną liczbę

3 K. Sobczak - "Prawne aspekty gospodarki przestrzennej".  
Gospodarka przestrzenna - podział administracyjny - województwo katowickie, Ustroń, wrzesień 1976 r.

bę wniosków lokalizacyjnych /od Zespołów Planowania Terenowego/. Nic też dziwnego, że istniejący w ramach Zespołów Planowania Regionalnego Wydział Lokalizacji funkcjonował na zasadzie gromadzenia i inwentaryzacji podjętych już decyzji lokalizacyjnych przesyłanych mu zresztą na zasadzie "dobrych chęci" /których z reguły nie wykazywały tzw. silne województwa/. Co więcej, Zespoły Planowania Regionalnego nie dysponowały pełną orientacją co do tego jakie decyzje powinny być przezeń opiniowane oraz co opinia powinna zawierać. Nie funkcjonował też kanał informacyjny łączący Zespół Planowania Regionalnego z Biurem Planowania Przestrzennego, skutkiem czego zespół ten został pozbawiony informacji na temat terenów oraz płynących z tych informacji wniosków co do warunków i możliwości przestrzennego rozwoju poszczególnych obszarów województw wchodzących w skład makroregionów. Istnieje także obowiązek współpracy z resortami przy jednoczesnym braku przepisów prawnych normujących styk zespołu z nimi.

W konsekwencji tego stanu rzeczy zbieranie szeregu zasadniczych informacji, z braku wykształconych, sankcjonowanych prawnie kanałów ich przepływu odbywało się z reguły na drodze kontaktów o charakterze nieformalnym. Szereg zjawisk zdaje się także świadczyć o tym, że w praktyce nie zawsze podmioty decydujące dysponowały wystarczającymi podstawami dla podejmowania racjonalnych decyzji lokalizacyjnych. Sytuacja ta jaskrawo uwidacznia się w przypadku Wojewódzkich Komisji Planowania. Do najistotniejszych funkcji spełnianych przez nie należy zaliczyć:

- udzielanie wytycznych lokalizacyjnych,
- podejmowanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji,
- terenową koordynację inwestycji.

Przy wydawaniu wytycznych lokalizacyjnych Wojewódzka Komisja Planowania winna posługiwać się planem zagospodarowania przestrzennego województwa, co stwarzać ma możliwość ukierunkowania poczynañ inwestycyjnych z formułowanymi w jego ramach celami strategicznymi.

Otóż w okresie badania plan ten znajdował się dopiero w stadium budowy; nie funkcjonował też w pełni zasadniczy przecież dla poprawnego rozwiązywania problematyki lokalizacyjnej kanał informacyjny sprzęgający Wojewódzką Komisję Planowania z Wojewódzkim Zarządem Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich. Odpowiednie przepisy stanowią, że decyzję o ustaleniu lokalizacji podejmie się w oparciu o:

- wieloletnie i roczne plany konkretyzujące ustalenia perspektywicznego planu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,
- plany zagospodarowania przestrzennego,
- obowiązujące zasady polityki lokalizacyjnej,
- analizę efektywności rozwiązań w zakresie realizacji i eksploatacji inwestycji, popartą rachunkiem ekonomicznym,
- opinie i postulaty zainteresowanych organów.

Można żywić obawy co do stopnia racjonalności podejmowanych decyzji w sytuacji, w której wojewoda nie mógł posługiwać się zarówno 5-letnim planem społeczno-gospodarczego rozwoju województwa jak i planem zagospodarowania przestrzennego. W okresie tym:

- występował brak zgodności obowiązujących zasad polityki lokalizacyjnej z obecnym etapem rozwoju społeczno-gospodarczego,
- zbiór opinii lokalizacyjnych był zubożony o ważące opinie Zespołów Planowania Regionalnego /pomijając chwilowo niezadowolający charakter rachunków efektywności lokalizacji inwestycji/

Podobne uwagi wysunąć można względem sprawności wykonywanej przez wojewodów funkcji terenowej koordynacji inwestycji, skoro przyjąć, że zarówno plany gospodarcze jak i plany zagospodarowania przestrzennego stwarzają podstawę do realizacyjnej koordynacji inwestycji i dostarczają wyczerpujących materiałów analitycznych, które powinny umożliwić zbudowanie ogólnej koncepcji i wytyczenie kierunków działalności koordynacyjnej. W efekcie brakowało 5-letniego wojewódzkiego programu koordynacji inwestycji. Na te trudności wywołane przejściowym okresem, w którym znalazł się system

gospodarki przestrzennej, nakłada się szereg mankamentów wynikających z niedoskonałości dotychczasowych rozwiązań w ramach instytucji terenowej koordynacji inwestycji. Zaliczyć do nich można:<sup>4</sup>

- dominację szczegółowej koordynacji inwestycji /uzgadnianie pojedynczych przedsięwzięć inwestycyjnych między sobą/ kosztem koordynacji ogólnej /koordynacja w skali miasta lub całego regionu/,
- nadmierne skomplikowanie obecnego systemu koordynacji inwestycji, co stanowi źródło występujących w praktyce zakłóceń i konfliktów, wpływających na obniżenie sprawności działań koordynacyjnych.

I wreszcie, krótko o możliwościach kolejnego potencjalnego adwersarza układu gałęziowego, tzn. Wojewódzkiego Zarządu Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich. Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich udziela informacji o terenie przewidywanej lokalizacji na podstawie zatwierdzonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tyle mówią przepisy. W badanym okresie prace nad konstrukcją planu zagospodarowania przestrzennego województwa osiągnęły etap studium zagospodarowania przestrzennego. Z konieczności materiały służące jego opracowaniu stanowiły tymczasową podstawę podejmowanych przez Głównego Architekta Województwa bieżących decyzji. Efektem tego stanu rzeczy było osłabienie wpływu wywieranego przez Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich na postępowanie lokalizacyjne inwestorów i - w konsekwencji - na przebieg procesów rozmieszczenia i koordynacji przestrzennej inwestycji. Dodatkowym czynnikiem stawiającym Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w niższej pozycji względem swych gałęziowych partnerów jest brak skutecznych instrumentów kontrolnych, umożliwiających mu egzekwowanie realizacji podejmowanych przez siebie decyzji.

<sup>4</sup> Zob. Z. Jakobsche - "Koordynacja terenowa inwestycji", SGPiS, Warszawa 1975 r.



#### IV. POWIĄZANIA INFORMACYJNE UKŁADÓW GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Krajowy plan perspektywiczny jest planem określającym strategię rozwoju w przekrojach problemowych, działowo-gałęziowych i terytorialnych /perspektywiczny plan zagospodarowania przestrzennego kraju/. Takie ujęcie pozwala ustalić odpowiedni "wykaz" programów odnoszących się zwłaszcza do inicjowania lub przyspieszenia rozwoju poszczególnych gałęzi i branż, a w szczególności przemysłu i rolnictwa, rozwoju stosunków i współpracy z zagranicą, prac badawczo-rozwojowych, kompleksowego rozwoju poszczególnych regionów ekonomicznych, ochrony przyrody itp.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano uwagę na przestrzennym zagospodarowaniu kraju regulowanym w oparciu o perspektywiczny plan przestrzennego zagospodarowania kraju. Plan zagospodarowania przestrzennego kraju stanowi równocześnie podstawę planów przestrzennych niższych szczebli. Do podstawowych funkcji realizowanych przez plan krajowy należy zaliczyć:

- racjonalną gospodarkę zasobami przyrody, ochroną środowiska przyrodniczego,
- zróżnicowanie przestrzennych zadań rozwojowych w makroskali,
- modelowanie koncepcji zagospodarowania przestrzennego w powiązaniu ze strukturą administracyjną kraju.

Generalnie biorąc, podstawową funkcją planu przestrzennego zagospodarowania kraju jest określenie strategii w zakresie całości kształtu spraw związanych z polityką przestrzenną, zasad koncentracji działalności na określonych obszarach, preferencji określonych elementów infrastruktury oraz wieloetapowości zamierzeń i realizacji zadań programowych.

Na obecnym etapie założenia i funkcje planu krajowego realizowane są przez plany rozwoju makroregionów. Planowanie makroregionalne jest nowym typem centralnego planowania regionalnego, mającym na celu wyznaczyć strategię rozwoju regionów wojewódzkich. Funkcja ta wynika po pierwsze z faktu, że istotne problemy rozwoju kraju nie mogą być rozwiązane kompleksowo w ramach całego kraju, lecz tylko w oparciu o znaczne obszary kraju. Są to najczęściej obszary obejmujące kilka województw. Po drugie, zasada kompleksowego planowania perspektywicznego w zakresie strategii rozwoju województwa nie może być wyznaczana w ramach planowania szczebla wojewódzkiego. Plany rozwoju makroregionu stanowią integralną część perspektywicznego planu społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju kraju. Rozwijają i pogłębiają one ustalenia perspektywicznego planu rozwoju kraju w odniesieniu do danego makroregionu oraz stanowią podstawę przy opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw. Zakres tematyczny planowania makroregionalnego różni się w sposób istotny od zakresu opracowanych poprzednio planów regionalnych. Obejmuje ono tylko te problemy społeczno-gospodarczo-przestrzenne, których rozpoznanie wymaga studiów i analiz w skali ponadwojewódzkiej, a rozwiązanie - współdziałania między województwami. Do zagadnień będących przedmiotem planu rozwoju makroregionu należy między innymi zaliczyć: tworzenie układów funkcjonalno-przestrzennych regionu, konkretyzację perspektywicznego planu rozwoju kraju w przekroju makroregionalnym, a w szczególności zapewnienie zgodności rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego określonego zbioru województw, określenie problemów o charakterze ponadwojewódzkim, kierunków ich rozwiązywania oraz koordynacja zamierzeń w tym zakresie, zapewnienie dopływu niezbędnej informacji dla planów rozwoju i zagospodarowania przestrzennego województw oraz aglomeracji miejskich, stworzenie podstaw do koordynacji terytorialnych i branżowych przekrojów planowania w skali makroregionów.

Plany makroregionów /zgodnie z Zarządzeniem nr 41 Prezesa Rady Ministrów z 30 czerwca 1975 r. oraz Zarządzeniem nr 24 Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 19 lipca 1975 roku/ są budowane przez Zespoły Planowania Regionalnego /przy współudziale Komisji Rozwoju Makroregionalnego. Zespół Planowania Regionalnego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów realizuje następujące czynności:

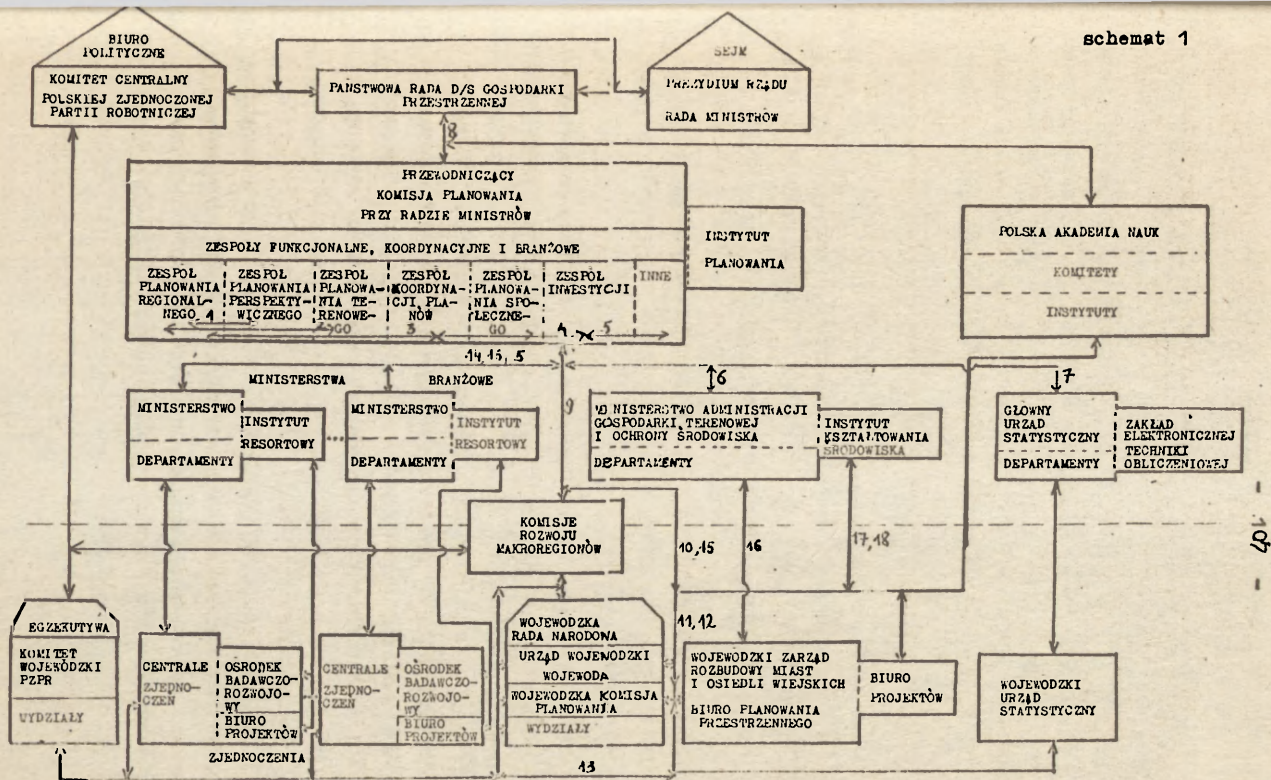
- prace studialne i prognostyczne dla obszaru makroregionu, szczególnie dotyczące rozwoju i rozmieszczenia ludności, kadr kwalifikowanych, procesów urbanizacyjnych i uprzemysłowienia, kierunków specjalizacji i rejonizacji rolnictwa itp.,
- prace zmierzające do opracowania projektów perspektywicznych planów rozwoju społeczno-gospodarczego makroregionu w układzie przestrzennym,
- programowanie rozwoju i rozmieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej oraz usług wyższego rzędu,
- opiniowanie projektów lokalizacji inwestycji w odniesieniu do których decyzji podejmowane są na szczeblu KPRM,
- analiza rozwoju makroregionu,
- udział w pracach nad planami 5-letnimi województw, zwłaszcza w części dotyczącej problemów o charakterze ponadwojewódzkim i międzyresortowym,
- zapewnienie informacji dla planów rozwoju i przestrzennego zagospodarowania województw oraz aglomeracji miejskich,
- udzielanie pomocy wojewodom w zakresie planowania perspektywicznego i przestrzennego,
- przygotowanie materiałów i informacji dla Komisji Rozwoju Makroregionalnego,
- stwarzanie podstaw dla koordynacji terytorialnych i branżowych przekrojów planowania w skali makroregionu.

Zespół Planowania Regionalnego, realizując postawione przed nim zadania, wykorzystuje odpowiednią bazę informacyjną. Zbiór informacji między innymi obejmuje: informacje i ustalenia wynikające z opracowań Polskiej Akademii Nauk oraz innych instytucji naukowych; informacje i ustalenia planów regionalnych i makroregionu opracowane w układzie administracyjnym sprzed 1 czerwca 1975 roku, informacje i ustalenia z planów i programów resortowych, informacje z wojewódzkich programów problemowych, informacje odnośnie koncepcji i planów aglomeracji miejskich, obszarów przemysłowych, rolniczych, turystycznych i innych, informacje odnośnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, informacje odnośnie planu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu problemowym.

Celem pozyskania, przetworzenia i przekazania informacji Zespół Planowania Regionalnego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów posiada bezpośrednie i pośrednie powiązania informacyjne z elementami układów: centralnego, gałęziowego i terenowego /patrz schemat 1/.

Zespół Planowania Regionalnego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów znajduje się w sprzężeniach informacyjnych z jednostkami organizacyjnymi /zespołami/ Komisji Planowania, między innymi z:

- Zespołem Planowania Perspektywicznego /1/, /ściślej z Zakładem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju/ w zakresie wymiany informacji dotyczących: całokształtu prac planistycznych odnośnie planowania perspektywicznego społeczno-gospodarczego rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju, a w szczególności w zakresie podstawowych założeń rozwoju społeczno-gospodarczego kraju /oraz makroregionu/ i jego przestrzennego zagospodarowania w ujęciu makroregionalnym. Zwrotnie ZPP przekazuje informacje o stanie zaawansowania planu krajowego, o podjętych decyzjach koordynacyjnych oraz instrukcje metodyczne;



System powiązań informacyjnych elementów układów: centralnego, terenowego i gałęziowego w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju w układzie makroregionalnym

- z Zespołem Planowania Terenowego /ZPT//2/ w zakresie informacji odnośnie lokalizacji inwestycji, a w szczególności w zakresie opinii i decyzji lokalizacyjnych oraz transformacji informacji płynących z Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /6/, spełniając przy tym funkcję koordynacyjną;
- z Zespołem Koordynacji Planów /3/ w zakresie całokształtu prac koordynacyjnych odnośnie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego;
- z Zespołami branżowymi /4/ w zakresie prognoz rozwoju gałęzi i branż oraz odnośnie założeń wynikających z perspektywicznego rozmieszczenia podstawowych inwestycji w układach makroregionalnych i wojewódzkich. Zespoły branżowe przekazują do Zespołów Planowania Regionalnego informacje z układu działowo-gałęziowego /5/, między innymi w zakresie przygotowania podstaw do podejmowania decyzji lokalizacyjnych w przekrojach programów inwestycyjnych odpowiednich resortów.

W ramach powiązań informacyjnych z jednostkami organizacyjnymi układu centralnego Komisja Planowania poprzez swoje zespoły pozyskuje informacje:

- z Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /MAGTIOŚ/ /6/ odnośnie spraw merytorycznych związanych z planowaniem przestrzennym, a w szczególności w zakresie metodologii planowania, szczegółowych zasad prac nad planami, ich konstrukcją i realizacją oraz sposobu agregacji i transformacji informacji,
- z ministerstw branżowych /5/ odnośnie rozmieszczenia i lokalizacji inwestycji celem zapewnienia realizacji perspektywicznej strategii przestrzennej oraz kształtowania międzyregionalnych proporcji rozwoju społeczno-gospodarczego regionów oraz w zakresie planów perspektywicznych i wieloletnich w przekrojach problemowych, działowo-gałęziowych i terytorialnych. Ponadto

ministerstwa branżowe przekazują do Komisji Planowania opinie i wnioski wynikające ze sprawowanych przez ministrów funkcji koordynacyjnych oraz spostrzeżenia i wnioski płynące ze współpracy ministrów w zakresie programowania rozwoju wybranych branż; - z Głównego Urzędu Statystycznego /7/ celem wykorzystania jego danych w procesie podejmowania decyzji operatywnych i strategicznych w zakresie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego kraju.

Komisja Planowania przy Radzie Ministrów posiada sprzężenia informacyjne z: Biurem Politycznym KC PZPR, Radą Ministrów, Prezydium Rządu, Państwową Radą d/s Gospodarki Przestrzennej, Komitetami i instytutami Polskiej Akademii Nauk /8/ w zakresie całości kształtu zagadnień dotyczących przestrzennego zagospodarowania i społeczno-gospodarczego rozwoju kraju w układzie perspektywicznym i pięcioletnim oraz z Komisjami Rozwoju Makroregionów /9/ poprzez Zespół Planowania Regionalnego i Zespół Planowania Perspektywicznego odnośnie przekazywania wstępnych elaboratów planów makroregionalnych, opracowanych planów makroregionalnych, informacji dotyczących zaleceń i instrukcji dla opracowywania planów makroregionalnych oraz wniosków i postulatów metodycznych.

W ramach funkcjonowania Zespołów Planowania Regionalnego odbywa się współpraca międzyregionalna prowadzona na bazie wymiany informacji, która obejmuje: modernizację i specjalizację przemysłu oraz tworzenie i rozwijanie terytorialnych kompleksów przemysłowych, przebudowę struktury agrarnej, rejonizację i specjalizację produkcji zapewniającą rozwój kompleksu żywnościowego, kompleksowe zagospodarowanie terenów rekreacyjnych oraz odnowę i kształtowanie środowiska naturalnego, rozwój nauki i szkolnictwa wyższego oraz wdrażanie postępu naukowego do produkcji, modernizację i rozbudowę urządzeń infrastruktury technicznej oraz społecznej.

Szczebel centralny posiada także szereg powiązań informacyjnych z elementami układu wojewódzkiego w zakresie przestrzennego zagospodarowania kraju. Należy do nich zaliczyć między innymi powiązania informacyjne Zespołu Planowania Regionalnego:

- z Biurem Planowania Przestrzennego /10/ w zakresie: infrastruktury technicznej; odnośnie przekazywania informacji dotyczących wytycznych do planowania przestrzennego, projektów planów przestrzennego zagospodarowania województwa oraz bieżących uzgodnień; rozmieszczenia przemysłu odnośnie ustaleń wynikających z planu krajowego ujętych w planach makroregionalnych a rozpisanych w układzie wojewódzkim w zakresie rezerwacji terenów pod podstawowe inwestycje, obszarów koncentracji przedsięwzięć gospodarczych w układzie występujących gałęzi i branż oraz w zakresie informacji o terenie i warunkach lokalizacji; przekazywania wstępnych elaboratów planów rozwoju makroregionów; rozmieszczenia produkcji rolnej,
- z Wojewódzkimi Zarządami Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich /WZRMiOW/ /11/ w zakresie wymiany informacji odnośnie wytycznych do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, projektów tych planów oraz bieżących uzgodnień w tym zakresie. Ponadto Zespół Planowania Regionalnego przekazuje wstępne elaboraty planu rozwoju makroregionu oraz wnioski lokalizacyjne /np. odnośnie "dużych" inwestycji rolniczych po zapoznaniu się między innymi z opracowaniami gleboznawczymi pozyskanymi z Instytutu Upraw, Nawożenia i Gleboznawstwa/,
- z Urzędami Wojewódzkimi, a w szczególności z wojewodami, wojewódzkimi komisjami planowania i pozostałymi wydziałami /12/ w zakresie: infrastruktury technicznej odnośnie postanowień planu centralnego między innymi w aspekcie zatrudnienia, wody, energii, wytycznych do planu wojewódzkiego; rozmieszczenia przemysłu w ujęciu perspektywicznym i pięcioletnim. Wojewódzka Ko-



misja Planowania /WKP/ jest tutaj swego rodzaju "pośrednikiem" między układem gałęziowo-branżowym a szczeblem centralnym w zakresie przekazywania informacji odnośnie terenu, zasobów ludzkich i naturalnych, nakładów inwestycyjnych na infrastrukturę techniczną; polityki lokalizacyjnej inwestycji odnośnie opinii i decyzji lokalizacyjnych,

- z układem działowo-gałęziowym reprezentowanym na szczeblu centralnym przez ministerstwa branżowe, a na szczeblu wojewódzkim przez zjednoczenia /13/ celem przekazywania informacji dotyczących ustaleń planów makroregionalnych w zakresie warunków rozwoju i rozmieszczenia przemysłu z określonymi preferencjami - do programów i planów resortów i zjednoczeń oraz projektów planów rozwoju i rozmieszczenia branż przemysłowych na terenie makroregionu /z resortu i zjednoczeń/.

Zespół Planowania Terenowego Komisji Planowania wykorzystuje powiązania informacyjne z układem działowo-gałęziowym /14/ w zakresie przepływu informacji odnośnie: uzgodnień i decyzji planistycznych przy budowie pięcioletniego NPSG, planów resortowych i programów branżowych, dotyczących ustaleń podstawowych proporcji rozwojowych gałęzi i branż oraz podziału środków inwestycyjnych na ważne inwestycje, "rozmieszczenia programu inwestycyjnego" na przewidywany przyrost zdolności produkcyjnych w układzie gałęzi i branż w planach społeczno-gospodarczych kraju, województw /poprzez WKP/, resortów i zjednoczeń w fazie projektu i realizacji planów.

Zespół Planowania Perspektywicznego Komisji Planowania w ramach sprzężeń informacyjnych wymienia informacje z układem działowo-gałęziowym /15/ w ramach ustaleń planu krajowego dotyczących poszczególnych gałęzi i branż przemysłowych oraz ich przestrzennego rozmieszczenia oraz z Biurem Planowania Przestrzennego /15/ odnośnie założeń planu społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

W ramach powiązań informacyjnych szczebla centralnego z układem wojewódzkim i działowo-gałęziowym Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska znajduje się w sprzężeniu informacyjnym z:

- Biurem Planowania Przestrzennego /16/ w zakresie: przekazywania wytycznych dla planowania miejscowego i gospodarki przestrzennej, zasad sporządzania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, informacji dotyczących trybu, zasad i postanowień w sprawach określania miejsca realizacji inwestycji, rozmieszczenia przemysłu, trybu i sposobu przestrzennego rozdysponowania zadań gospodarczych w planach przestrzennych województw, uzgodnień merytorycznych i metodyki odnośnie procedury planowania, sposobu agregacji i transformacji informacji. Ponadto pośrednio Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oddziałuje na działalność Biura Planowania Przestrzennego poprzez Instytut Kształtowania Środowiska /17/, który pełni z ramienia MAGTIOS funkcję koordynatora prac nad planami zagospodarowania przestrzennego województw;
- wojewódzkimi zjednoczeniami gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz z wojewódzkimi zarządami rozbudowy miast i osiedli wiejskich /18/ w zakresie: infrastruktury technicznej odnośnie wytycznych kierunkowych w zakresie planowania miejscowego i gospodarki przestrzennej; zasad sporządzania, uzgodniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, normatywów i wytycznych do opracowywania planów miejscowych; informacji odnośnie trybu, zasad i postanowień dotyczących miejsca realizacji inwestycji oraz współdziałania z innymi organami; prognoz rozwoju gospodarki mieszkaniowej; ustalania kierunków rozwoju i koordynacji realizacji uspołecznionego i indywidualnego budownictwa mieszkaniowego dla ludności nierolniczej oraz budownictwa towarzyszącego; ustalania kierunków rozwoju i zasad świadczenia

usług mieszkaniowych oraz ich międzyresortowej koordynacji;  
ustalania kierunków rozwoju oraz zasad programowania, projektowania, eksploatacji i funkcjonowania urządzeń komunalnych;

- wydziałami urzędu wojewódzkiego, między innymi z wydziałem rolnictwa, leśnictwa i skupu odnośnie ogólnych zasad przestrzennego zagospodarowania wsi; wytycznych do prac nad wojewódzkimi planami zagospodarowania przestrzennego. Urzędy wojewódzkie zgodnie z instrukcją do opracowania projektu narodowego planu społeczno-gospodarczego na lata 1976-1980 przesyłają do MAGTIOŚ informacje na specjalnych wzorach odnośnie ludności i zatrudnienia /wzór ZP-1/, /ZP-2/ i odnośnie ilości produkcji i usług komunalnych /wzór ZP-8/ w aglomeracjach i miejskich ośrodkach wzrostu o znaczeniu krajowym,
- układem gałęziowo-branżowym odnośnie koordynacji i lokalizacji inwestycji.

Na szczeblu wojewódzkim wiodącą instytucją w zakresie gospodarki przestrzennej jest Wojewódzki Zarząd Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich /WZRMiOW/. Natomiast, gdy chodzi o budowę planu zagospodarowania przestrzennego województwa, to jest on sporządzany przez Biuro Planowania Przestrzennego podległe głównemu architektowi a funkcjonujące w ramach WZRMiOW. Biuro Planowania Przestrzennego, budując plan wykorzystuje bazę informacyjną zgromadzoną w oparciu o wymianę informacji między elementami układów: centralnego, gałęziowego i regionalnego /patrz schemat 2/. Zbiór informacji obejmuje między innymi ustalenia planu krajowego i planów rozwoju makroregionów, informacje i ustalenia zbieżne z okresem wieloletniego planu rozwoju społeczno-gospodarczego /np. na lata 1976-1980/, informacje i ustalenia w zakresie koordynacji inwestycji, informacje, ustalenia i prognozy odpowiadające okresowi aktualnego planu perspektywicznego do 1990 r., informacje dotyczące kierunkowych prognoz, możliwości oraz warunków rozwoju przestrzennego województwa, informacje odnośnie studiów w skali makro-

regionu, informacje odnośnie planów aglomeracji, planów ogólnych miast i gmin, planów przestrzennej organizacji produkcji rolnej, leśnej itp., informacje płynące z wieloletniego planu rozwoju społeczno-gospodarczego województwa.

Biuro Planowania Przestrzennego znajduje się w sprzężeniu informacyjnym z: jednostkami organizacyjnymi Komisji Planowania /1/ i pozyskuje informacje dotyczące wytycznych o rozwoju społeczno-gospodarczym i przestrzennym makroregionu oraz wynikające z nich wytyczne kierunkowe dla określenia strategii rozwoju województwa, Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /2/ w zakresie informacji dotyczących ramowych wytycznych odnośnie planów wojewódzkich w kontekście ich problematyki, metodyki i aktualizacji, Komisją Rozwoju Makroregionu /3/ w zakresie przekazywania wstępnych elaboratów planów rozwoju makroregionu oraz związanych z tym postulatów i wniosków jak i informacji do opiniowania wniosków lokalizacyjnych zjednoczeń i przedsiębiorstw planowania centralnego. Ponadto oprócz powiązań ze szczeblem centralnym istnieje szereg sprzężeń informacyjnych BPP z elementami układu wojewódzkiego. Należy do nich między innymi zaliczyć powiązania informacyjne Biura Planowania Przestrzennego z:

- Wojewódzkim Zarządem Miast i Osiedli Wiejskich /4/ odnośnie informacji dotyczących: wniosków do planu przestrzennego zagospodarowania województwa, wytycznych wynikających z planów zagospodarowania przestrzennego województwa i wieloletnich planów społeczno-gospodarczych, ustaleń lokalizacyjnych, miejsca i przestrzennych warunków realizacji inwestycji,
- Wojewódzką Komisją Planowania /5/, która realizuje swoje funkcje przede wszystkim w zakresie planowania społeczno-gospodarczego, spełniając także ważną rolę w systemie gospodarki przestrzennej. Wynika to między innymi z faktu, że posiada WKP w pewnym stopniu funkcję nadrzędną w stosunku do WZRMiOW. W ramach tego sprzężenia informacyjnego przekazuje się informacje dotyczące ustaleń wielo-

- letnich planów społeczno-gospodarczych w ujęciu branżowym i terenowym dla celów przestrzennego rozpisania ich zadań, w tym rozmieszczenia zdolności produkcyjnych w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, wniosków i ustaleń płynących z planów aglomeracji miejskich, planów zespołów miast oraz z planów zagospodarowania przestrzennego miast, będących podstawą do rozmieszczenia głównych zadań inwestycyjnych planu pięcioletniego, wojewódzkiego programu koordynacji inwestycji, programów rozwoju branż i przedsiębiorstw objętych planowaniem centralnym, skonkretyzowanych regionalnie planów rozwoju społeczno-gospodarczego rolnictwa,
- układem działowo-gałęziowym /6/, konkretnie z ministerstwami branżowymi w zakresie "rozmieszczenia programu inwestycyjnego" na przewidywany przyrost zdolności produkcyjnych w układzie gałęzi i branż w planach społeczno-gospodarczych kraju, województw, resortów i zjednoczeń w fazie projektowania i realizacji planów oraz ze zjednoczeniami odnośnie informacji o terenie w aspekcie lokalizacji inwestycji dla celów programowania gałęzi, branż /resortu i zjednoczeń/. Ponadto informacje płynące z układu działowo-gałęziowego są przekazywane do BPP poprzez WKP i dotyczą programu rozwoju perspektywicznego oraz planu wieloletniego w zakresie zapotrzebowania na zasoby lokalne /teren, zatrudnienie, zużycie wody, gazu, energii/, nakładów inwestycyjnych i związanych z nimi nakładów na infrastrukturę techniczną. Dane w zakresie planu wieloletniego są przesyłane na specjalnych wzorach GT-1 i GT-2,
  - wydziałami urzędu wojewódzkiego /7/, między innymi w zakresie przemysłu, infrastruktury technicznej, ochrony środowiska i rolnictwa,
  - wojewódzkim zjednoczeniem gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, wojewódzkim zarządem inwestycji rolniczych, biurem projektów miejskich, wojewódzkim związkiem kółek rolniczych itp. /8/ w za-

- kresie uzgadniania, opiniowania i konsultacji odnośnie lokalizacji inwestycji i budownictwa mieszkaniowego oraz zabudowy rolniczej,
- terenowymi organami administracji państwowej stopnia podstawowego /9/,
  - terenowymi oddziałami BPP /10/ odnośnie sporządzania planów jednostek osadniczych lub ich zespołów oraz informacji dla szczebla wojewódzkiego o terenie w zakresie między innymi inwestycji rolniczych i przemysłowych, zasobów siły roboczej, bogactw naturalnych itp.,
  - jednostkami układu osadniczego województwa /11/ w zakresie zatwierdzania planów jednostek osadniczych, podejmowania decyzji lokalizacyjnych i koordynacji terenowej,
  - głównym i wojewódzkim urzędem statystycznym /12/ w zakresie statystyki ogólnokrajowej,
  - Instytutem Kształtowania Środowiska /13/ w zakresie koordynacji prac nad planami zagospodarowania przestrzennego województw,
  - resortowymi biurami projektów /14/,
  - Wojewódzką Radą Narodową /sesje/ odnośnie zatwierdzania projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa i podjęcia w tym zakresie uchwały /15/,
  - Głównym Urzędem Geodezji i Kartografii oraz Okręgowymi Przedsiębiorstwami Geodezji i Kartografii.

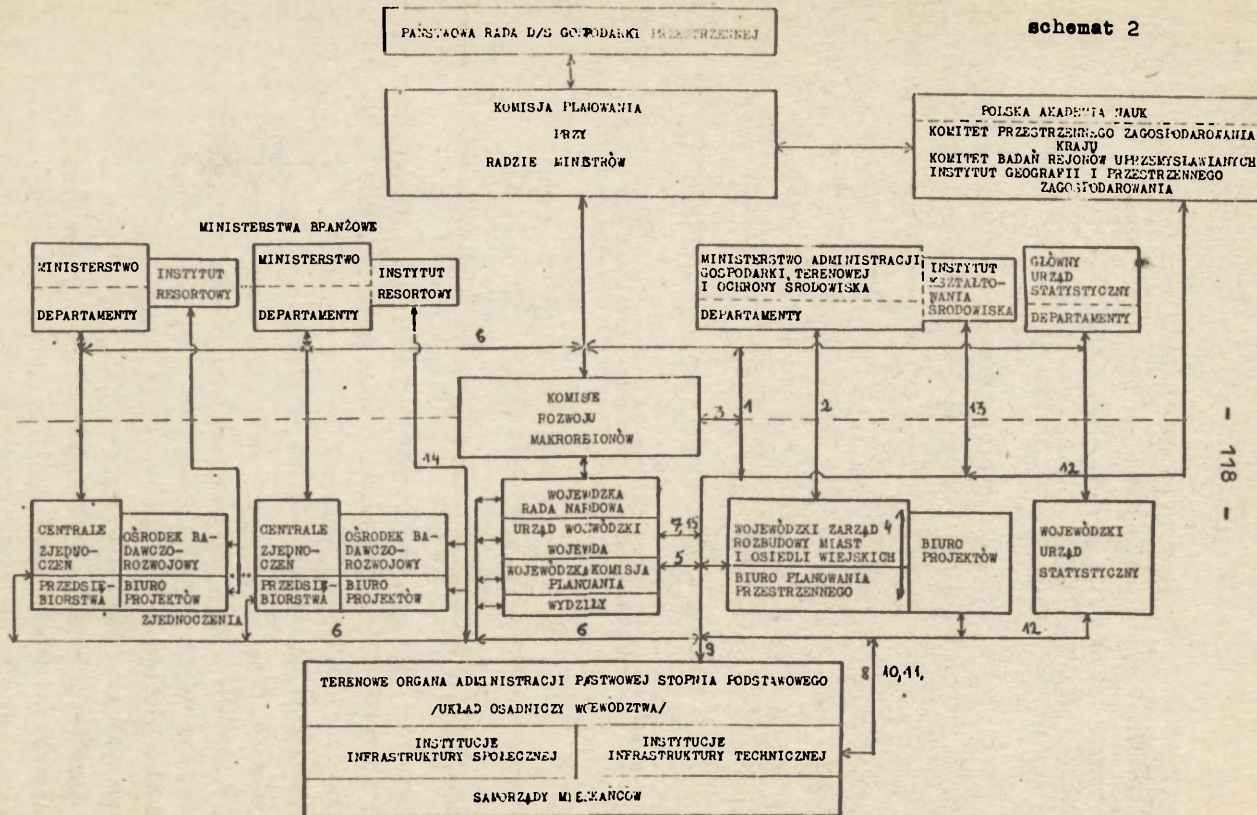
Podstawowym "ogniwem" gromadzenia i przetwarzania informacji w zakresie planowania społeczno-gospodarczego województwa jest wojewoda z podległym mu sztabem ludzi, zgrupowanym w wydziałach urzędu wojewódzkiego. Całość natomiast prac w zakresie planowania leży w gestii Wojewódzkiej Komisji Planowania. Podstawą do opracowania planu rozwoju społeczno-gospodarczego województwa jest właściwa współpraca oraz informacje płynące z elementów układów: centralnego, gałęziowego i regionalnego /patrz schemat 3/.

Wojewódzka Komisja Planowania budując plan wykorzystuje zbiór informacji, który między innymi obejmuje: kierunkowe założenia społeczno-gospodarczego rozwoju kraju na lata 1976-1980 uchwalone przez Radę Ministrów, informacje i ustalenia wynikające z umów i porozumień międzynarodowych w tym zwłaszcza umów z krajami socjalistycznymi, kierunkowe programy rozwoju poszczególnych branż i dziedzin gospodarki oraz życia społecznego kraju, programy gospodarowania poszczególnymi surowcami w latach 1976-1980 i kierunkowo do roku 1990, wyniki prowadzonych prac prognostycznych w zakresie postępu nauki i techniki, koniunktur i cen na rynkach zagranicznych, popytu rynku regionalnego, krajowego itp., informacje płynące z analizy efektywności podejmowania i rozwijania poszczególnych dziedzin produkcji oraz z analizy stanu zasobów majątku trwałego i obrotowego, kadr pracowniczych, wartości użytkowej wytwarzanych wyrobów itp., informacje na temat planowanych przedsięwzięć podejmowanych przez odbiorców produkcji oraz planowanych przez dostawców zmian w sytuacji zaopatrzeniowej.

Wojewódzka Komisja Planowania znajduje się w sprzężeniu informacyjnym z:

- wojewodą /1/ w zakresie pozyskiwania informacji odnośnie procedury planowania i zakresu prac nad planem społeczno-gospodarczym rozwoju województwa;
- wydziałami urzędu wojewódzkiego /2/ w zakresie harmonogramu i prac nad projektem planu oraz całokształtu spraw dotyczących strony przedmiotwej;
- Komisją Planowania przy Radzie Ministrów /3/ poprzez jej jednostki organizacyjne odnośnie: szczegółowych zasad opracowywania planów wojewódzkich w formie instrukcji regulujących prace nad projektami rocznych i pięcioletnich NPSG, informacji o delegowaniu uprawnień z tytułu podejmowania decyzji lokalizacyjnych, informacji o projektowanych lokalizacjach inwestycji leżących w gestii KPRM, opiniowania decyzji lokalizacyjnych, informacji i wyjaśnień

schemat 2



118

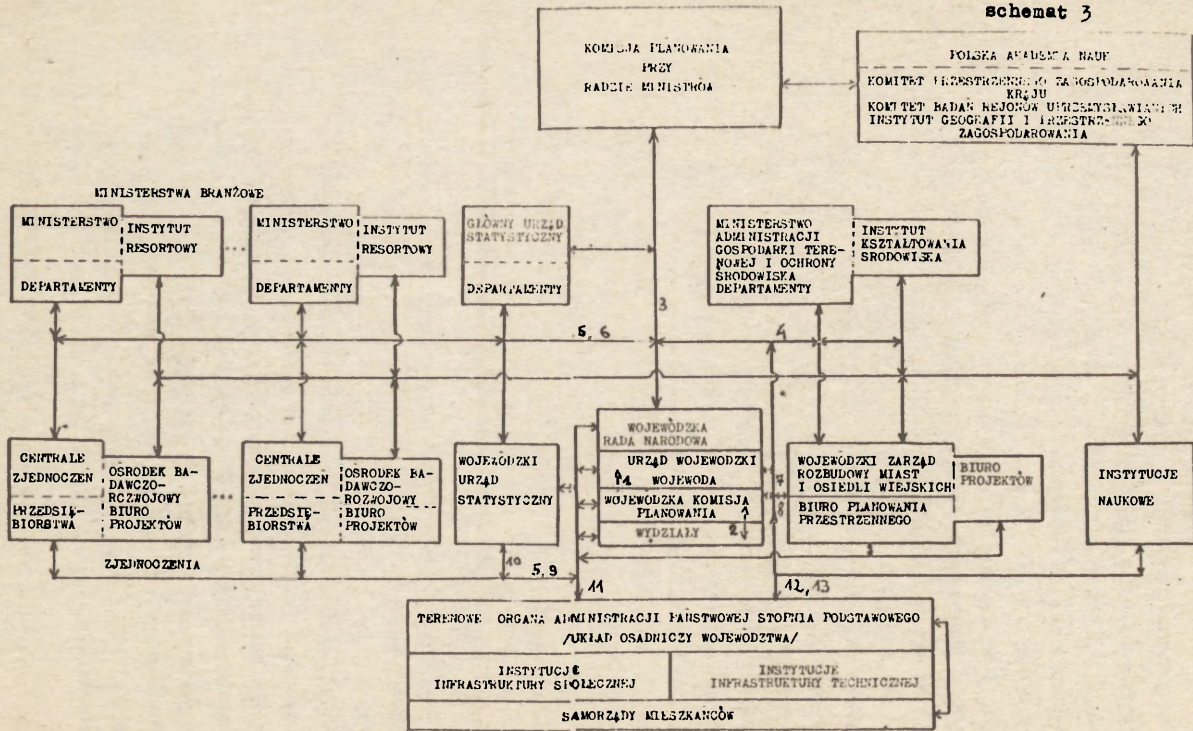
System powiązań informacyjnych elementów układów centralnego, terenowego i gałęziowego w zakresie przestrzennego zagospodarowania województwa



w zakresie programów rozwoju i opracowywania planów wieloletnich i perspektywicznych, opinii i wniosków wynikających z funkcji koordynacyjnych, informacji o podjętych ustaleniach lokalizacyjnych leżących w gestii Wojewódzkiej Komisji Planowania, informacji o programie inwestycyjnym w zakresie przyrostu zdolności produkcyjnych w układzie gałęzi i branż w planach wojewódzkich, resortowych i zjednoczeń, zasad i trybu opracowań bilansów pięniężnych przychodów i wydatków ludności w układzie wojewódzkim,

- Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska /4/ w zakresie: trybu i sposobów przestrzennego rozdysponowania zadań gospodarczych, oceny wykonania planu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa,
- ministerstwami branżowymi /5/ w zakresie: całokształtu polityki lokalizacyjnej, a w szczególności odnośnis wniosków i opinii lokalizacyjno-koordynacyjnej, informacji o zadaniach i środkach realizowanych na terenie województwa przez przedsiębiorstwa i zakłady objęte planowaniem centralnym,
- Głównym Urzędem Statystycznym /6/ w zakresie informacji o wynikach społeczno-gospodarczej działalności województwa odnośnie realizacji zadań NPSG,
- Wojewódzkim Zarządem Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich /7/ odnośnie informacji dotyczących wniosków do planu zagospodarowania przestrzennego województwa, informacji o podejmowanych ustaleniach lokalizacyjnych przez WKP, informacji dotyczących miejsca i przestrzennych warunków realizacji inwestycji, terenowej koordynacji,
- Biurem Planowania Przestrzennego /8/ odnośnie wytycznych lokalizacyjnych dla budowy nowych obiektów /np. przemysłowych/ i informacji o założeniach planu zagospodarowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego rozwoju województwa, układem działkowo-gałęziowym w układzie wojewódzkim, to jest ze zjednoczeniami /9/ w zakresie: programów rozwoju i planów wieloletnich odnośnie wielkości zatrudnienia, wielkości terenu potrzeb-

schemat 3



System powiązań informacyjnych układów: centralnego, terenowego i gałęziowego w procesie wieloletniego rozwoju społeczno-gospodarczego województwa

nego do realizacji inwestycji, usytuowania i ukształtowania obiektów budowlanych i urzędzeń, zapotrzebowania na energię elektryczną, wodę, gaz itp., informacji o środkach i zadaniach realizowanych na terenie województwa przez przedsiębiorstwa i zakłady objęte planowaniem centralnym, informacji o nakładach inwestycyjnych i związanych z nimi nakładach na infrastrukturę techniczną. W zakresie planu wieloletniego informacje te przekazywane są na drukach GT-1 i GT-2,

- Wojewódzkim Urzędem Statystycznym /10/ w zakresie sprawozdań statystycznych z wykonania planu oraz wyników gospodarczych województwa. Stanowią one, łącznie z bieżącą analizą wykonania zadań społeczno-gospodarczych w województwie przeprowadzoną przez urząd wojewódzki, podstawę do oceny i korekty planu społeczno-gospodarczego województwa oraz mogą być przesłanką określającą przyszłe prace planistyczne,
- terenowymi organami administracji państwowej stopnia podstawowego z Komitetami Frontu Jedności Narodu, z samorządami mieszkańców, instytucjami naukowymi oraz z innymi organizacjami społecznymi /11/ w zakresie ich udziału w pracach nad projektami planu społeczno-gospodarczego rozwoju województwa,
- elementami układu osadniczego województwa /12/ w zakresie koordynacji terenowej,
- okręgowymi dyrekcjami kolei, okręgowymi zarządami dróg, okręgowymi zakładami energetycznymi i gazowniczymi itd. /13/ w zakresie decyzji lokalizacyjnych.

W przeprowadzonych badaniach stwierdzono, że przepływ informacji w zakresie zagospodarowania przestrzennego /kraju, makroregionów i województw/ oraz na jego styku z rozwojem społeczno-gospodarczym jest pod wieloma względami słabo zorganizowany. W wielu przypadkach są w użyciu niesinstytucjonalizowane kanały informacyjne. W dużej mierze jest to rezultat niesprawnych procedur planistycznych oraz stosowania prawie wyłącznie intuicyjnych technik planowania.

## V. ELEMENTY MECHANIZMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Celem analizy współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych było m.in. zarysowanie wieloszczeblowego i wielopodmiotowego systemu gospodarki przestrzennej w nowych warunkach instytucjonalnych będących konsekwencją reformy podziału administracyjnego państwa. W realizacji tego celu kierowano się postulatami integracji różnych form planowania /zwłaszcza gospodarczego i przestrzennego/ oraz integracji różnych układów /w szczególności układów CGR/ współuczestniczących w procesach planistycznych. Natomiast sam proces planistyczny traktowano jako proces decydujący w istotnym stopniu o sprawności i racjonalności działania systemu zarządzania gospodarką przestrzenną. Mówiąc o integracji różnych form i układów planowania społecznego /rozumianego w szerokim tego słowa znaczeniu jako planowanie gospodarcze, planowanie socjalne i planowanie przestrzenne/ chodzi nam przede wszystkim o ich spójność organizacyjną i informacyjną przy zachowaniu koniecznej autonomii warsztatowej/projektowej/ i motywacyjnej /funkcji/. Nieporozumieniem jest natomiast utożsamianie idei integracji z procesem instytucjonalnego scalania różnych form planowania i jakoby z dążeniem do uniwersalizmu w planowaniu.

Analizę współdziałania układów CGR w funkcjonującym systemie gospodarki przestrzennej /za okres do grudnia 1976 r./ oparto o:  
- wnioskowanie na podstawie funkcjonujących struktur organizacyjnych oraz czynnych procedur planistycznych /rozkład funkcji, motywacje, metodyka budowy planu, przepływy informacji itd./,

- planowanie przestrzenne w skali kraju, makroregionów i województw potraktowane jako system pozostający w sprzężeniu zwrotnym z planowaniem rozwoju i rozmieszczenia produkcji i infrastruktury układu działowo-gałęziowego,
- relacje pionowe i poziome układów CGR z uwzględnieniem aktualnie stosowanej gradacji horyzontu planowania, tzn. plan długo-okresowy /do 1990 r./, plan średniookresowy /lata 1976-1980/, decyzje inwestycyjno-lokalizacyjne,
- zbiory informacyjnych powiązań planistycznych między układami CGR oraz powiązań formalno-administracyjnych wynikających z przepisów regulujących tryb opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów oraz ze zbioru norm regulacji prawnej gospodarki przestrzennej,
- sondażowo-ankietowe badanie części układów i ich hierarchii ze względu na: wstępną fazę rozwoju /stadium tworzenia/ systemu gospodarki przestrzennej, posługiwanie się prawie wyłącznie intuicyjnymi metodami projektowania oraz często jeszcze niesformalizowanymi kanałami przepływu i wymiany informacji przy niesprecyzowanych potrzebach informacyjnych.

Analizę współdziałania oparto przede wszystkim na informacjach sztabów planistycznych, nie zaś na założeniach i dokumentacji metodycznej ośrodków odpowiedzialnych za merytoryczny poziom prac planistycznych. Jest to istotne rozróżnienie gdyż koncepcje metodyczne o wiele bardziej ambitne i dojrzałe nie znalazły często należytego wdrożenia do praktyki prac planistycznych oraz do praktyki współdziałania układów w procesie planowania. Powyższe wynikało głównie z niespełniania minimalnych wymogów sprawnej pracy sztabów planistycznych. Na szczególne podkreślenie zasługują braki, które występowały najczęściej na odcinku kadry specjalistów planistów, systemów informacyjnych planowania oraz techniki sporządzania projektu planów. Nie bez znaczenia był także przyjęty harmonogram prac nad planami wojewódzkimi i makroregionalnymi przewidujący

znaczne skrócenie terminów w stosunku do dotychczasowej praktyki.

W trakcie realizacji badania z całą wyrazistością ujawniły się pewne specyficzne dla analizowanego stadium rozwoju systemu gospodarki przestrzennej zjawiska, które można skonkludować w formie następujących ogólnych spostrzeżeń:

- gospodarka przestrzenna realizowana w nowych warunkach instytucjonalnych nie wykazywała dostatecznej stabilności aby można było wnioskować o istnieniu systemu; w dalszym ciągu trwa okres inercyjności "starych" elementów systemu oraz organizowania "z marszu" elementów nowo wprowadzonych,
- organizacja układów w hierarchii przestrzennej uległa radykalnemu przekształceniu w wyniku zmiany ich funkcji, motywacji oraz przedmiotu działania co pociągnęło za sobą konieczność nowego ułożenia relacji układów w gospodarce oraz wywołało gwałtowne zapotrzebowanie na modernizację metod działania w nowych warunkach,
- działalność planistyczna układów znalazła się pod silną presją władzy centralnej na rzecz przyspieszonej integracji planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego; w wielu przypadkach uruchomiono oryginalne punkty stykowe wymienionych form planowania tak na szczeblu centralnym jak i terenowym; chodzi tu m.in. o przeniesienie idei integracji w obręb planowania średnio-okresowego /plan 1976-1980/,
- przekształcenia w funkcjach planowania przestrzennego współzależnie z planowaniem gospodarczym wskazują na organizującą się siatkę decyzyjną planowania dwuszczeblowego o silnie rozbudowanej, wspomagającej strukturze sztabowej i wykonawczej,
- nowy podział administracyjny państwa formalnie określił zakresy terytorialne regulacji prawnej, jednakże merytorycznie regulacja ta do tej pory nie nadała za potrzebami praktyki działania i współdziałania układów,

- procedura kolejnych przybliżeń i uzgodnień decyzji między układami realizowana jest w formie uciążliwych zabiegów formalnych i administracyjnych; zabiegi te są w niskim stopniu motywowane od strony zasadności merytorycznej,
- niesformalizowane techniki planowania działają redukująco na potencjalny obszar czynnego oddziaływania układów w procesie uzgadniania decyzji niezależnie od minimalnego zakresu i stopnia zgodności treści przedmiotowej i logicznej planów różnych układów,
- stopień zorganizowania kanałów informacyjnych, zwłaszcza między resortami a układem makroregionalnym, między branżami a województwami, a także po części w województwach między planowaniem gospodarczym a planowaniem przestrzennym jest ciągle niski, a działalność koordynacyjna różnych układów na poszczególnych szczeblach wymaga w dalszym ciągu usprawnienia,
- stosunkowo najwyższy stopień zorganizowania kanałów oraz powiązań informacyjnych posiada szczebel centralny z pozostałymi hierarchicznie podporządkowanymi układami /z resortami i województwami/ oraz układy wewnątrzbranżowe wykazujące duży pęd do "informatyzowania" działalności; natomiast wzrost liczby województw spowodował spadek ich siły negocjacyjnej oraz wzrost ich nieokreśloności informacyjnej wobec resortów,
- scentralizowanie funkcji planistycznych w województwach i ich oparcie o jednostronny i uniwersalny warsztat planowania miejscowego przy niedopracowanym warsztatowo planowaniu rozwoju makroregionów pociąga za sobą zbytne "usztynwienie" planu krajowego i równocześnie wzmacnia pozycję układu gałęziowego,
- układ gałęziowy wykazuje stosunkowo dużą "samodzielność" w rozwiązywaniu zagadnień rozmieszczenia, posiadając zarazem "samouświadomienie" własnych ograniczeń w rozstrzyganiu tych zagadnień; zagadnienia te sprowadzają się do opracowywania pojedynczych wniosków lokalizacyjnych najczęściej niepowiązanych ze sobą,

- układy regionalne /makroregionalny i wojewódzki/ są, jak do tej pory zbyt słabo przygotowane do pełnienia funkcji informacyjnej oraz funkcji koordynacyjnych wobec resortów i zjednoczeń; od strony formalnej gospodarka przestrzenna funkcjonuje głównie w oparciu o mechanizm kreowany przez normy regulacji prawnej o charakterze zakazowym co unieruchamia układ regionalny w relacji do /i czynnym oddziaływaniu na/ układ gałęziowy,
- zestaw wymienianej informacji między układami, pracowitość uzgodnień planów, liczba występujących iteracji oraz zastosowane równoległe procesy planistyczny wieloszczeblowy i wieloukładowy są w ramach aktualnego intuicyjnego mechanizmu współdziałania układów poza zasięgiem ogólnej oceny racjonalności, również nowoutworzona wieloszczeblowa i wieloukładowa organizacja gospodarki przestrzennej nie może być na obecnym etapie poddana weryfikacji od strony sprawności funkcjonowania.

Generalny wniosek dotyczy sprawności współdziałania układów CGR w funkcjonującym systemie gospodarki przestrzennej brzmi: zgodność decyzji wieloszczeblowego planowania przestrzennego i gospodarczego pozostaje w dużym zakresie w sferze postulatu. Nie wiadomo zatem na ile organizacje branżowe i terenowe działające w oparciu o takie decyzje faktycznie realizują przypisane im funkcje, osiągają własne cele i działają w drodze efektywnego wykorzystania przyznanych im środków i funduszy. W tej sytuacji w systemie gospodarki przestrzennej należy nasilić i wzmocnić procesy scalające nie zaniedbując równocześnie doskonalenia poszczególnych jego elementów. Jak dowodzi praktyka, problemy gospodarki przestrzennej zbyt często uchodzą z pola widzenia. Wynika to m.in. stąd, że skutki zachowań układów gospodarczych w przestrzeni ujawniają się ze stosunkowo dużym opóźnieniem /lecz wtedy jak wiadomo działają w sposób skumulowany i trudno odwracalny/. To opóźnienie odczuwalności skutków w stosunku do działań stawia w pozornie i faktycznie uprzywilejowanej sytuacji podmioty układu gałęziowego, które stosunkowo szybko



reagują na zmiany w ograniczoności środków w przeciwieństwie do systemów regionalnych i miejskich, w których pogarszanie się sprawności funkcjonowania odczuwalne jest dopiero przy przekraczaniu pewnych wartości "progowych" /granicznych/.

Patrząc na strukturę podmiotową zbioru jednostek planistycznych z punktu widzenia ich "przestrzennej" lub "gospodarczej" specjalizacji, łatwo się przekonać o istotnej przewadze podmiotów planistycznych reprezentujących pion planowania gospodarczego. Na szczeblu centralnym jednostki planistyczne o wyraźnej specjalizacji "przestrzennej" stanowią w przeważającej mierze element organizacyjny pionu planowania gospodarczego. Status "integralności" tych podmiotów ma tutaj wymowę formalną. Pełniejsze i bardziej klarowne rozdzielenie instytucji planowania gospodarczego i przestrzennego następuje natomiast na szczeblu terenowym, na którym o wiele łatwiej przeprowadzić można proces podmiotowego i przedmiotowego podziału kompetencji w zakresie planowania i zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym. Z racji wzajemnego przemieszania jednostek planistycznych o profilu przestrzennym i gospodarczym oraz braku ostrości co do treści i zakresu działań każdego podmiotu, istniejący mechanizm współdziałania układów centralnych, gałęziowych i regionalnych ma w dużej mierze charakter adaptacyjny, którego nie są w stanie zobrazować istniejące akty o charakterze prawno-proceduralnym regulujące współdziałanie układów. W mechanizmie tym funkcje kierowania gospodarką przestrzenną pełnione są najczęściej bezpośrednio przez organy planowania gospodarczego i przestrzennego, których ogólny zakres kompetencji i zasięg działania ustalony jest /przynajmniej z formalnego punktu widzenia/ obowiązującym zbiorem norm regulacji prawnej. Organy te realizują swoje funkcje poprzez:

- kreowanie decyzji gospodarczych /w tym decyzji alokacyjnych/,
- kreowanie decyzji przestrzennych /w tym decyzji lokalizacyjnych/,
- kreowanie mechanizmów koordynacyjnych.

Istniejąca praktyka kierowania procesami rozwoju w przestrzeni potwierdza tezę, że wielość podmiotów mogących realnie i potencjalnie oddziaływać na kształtowanie się tych procesów wymaga inicjowania efektywnych mechanizmów koordynacji działań wynikających z położenia podmiotów w wieloszczeblowej hierarchii organizacyjnej planowania i zarządzania, jak i układu relacji partnerskich. Problem sprawnych /i elastycznych/ mechanizmów koordynacyjnych w gospodarce przestrzennej nabiera dodatkowej ostrości jeżeli zważyć, że w zbiorze podmiotów podejmujących działanie o treściach przestrzennych istnieje przemieszanie funkcji planistycznych z funkcjami zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym. Określone organy gospodarki przestrzennej funkcjonują w warunkach przypisania im funkcji planistycznych i funkcji zarządzania jednocześnie lub na zasadzie wyłączości.

W praktyce zarządzania i planowania trudno jest ustalić, które decyzje i jakich organów dotyczą przestrzeni "bezpośrednio", a które posiadają tylko walor "przestrzennej implikacji". Wzajemne implikacje działań układów resortowych i wojewódzkich w sferze zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym są bezsporne wobec istniejącej rozbieżności celów, środków i warunków działania obydwu układów, posiadających odmienną hierarchię podmiotową, zasięg kompetencji i moc decyzyjną. Skala skutków wywołanych przeplataniem się funkcji planistycznych i funkcji zarządzania gospodarką przestrzenną w układach gałęziowych i wojewódzkich spowodowała, że istniejący mechanizm ich współdziałania ulega ciągłym modyfikacjom.

Mechanizm decyzyjny gospodarki przestrzennej tworzą w zasadzie dwa podsystemy:

- podsystem układu kierującego,
- podsystem układu podmiotów gospodarujących.

W skład podsystemu układu kierującego wchodzi centralny układ kierowania oraz terenowe /wojewódzkie/ układy kierujące. W istocie tylko o nich można orzec, że podejmują decyzje o treściach przestrzennych. Diametralnie różni się od nich zbiór elementów wchodzących w skład podsystemu układu podmiotów gospodarujących. Zachowując konwencję przestrzenną /tzn. traktując podsystem układu kierującego jako gestora decyzji odnoszących się do przestrzeni w sposób bezpośredni/, podsystem układu podmiotów gospodarujących traktować należy jako gestora decyzji, które posiadają walor przestrzennych implikacji, ale nie są sensu stricto decyzjami dotyczącymi bezpośredniego kształtowania przestrzeni. W przeciwnym wypadku musielibyśmy uznać, że układ motywacyjny gałęzi i województw jest identyczny. Na istniejącej koncepcji współdziałania zaciążył fakt identyfikowania decyzji odnoszących się do przestrzeni bezpośrednio z decyzjami odnoszącymi się do przestrzeni w sposób pośredni. Pierwsza sfera decyzyjna, to domena podmiotów kreujących decyzje przestrzenne w czystej formie, druga zaś stanowi pole decydentów znajdujących się poza pionem organizacji przestrzennej. W podsystemie układu podmiotów gospodarujących wyodrębnia się ich szczebel centralny /resorty i ich centrale/, na którym realizowane są zadania o zasięgu i znaczeniu ponadwojewódzkim oraz organizacje inwestorskie prowadzące działania o zasięgu i znaczeniu wewnątrzwojewódzkim.

Podstawą decyzji układów kierujących są plany przestrzenne:

- dla centralnego układu kierującego system planistyczny "planu krajowego" /z planem kierunkowym i operacyjnym oraz z planami rozwoju makroregionów/,
- dla terenowych układów kierujących system planów przestrzennych niższego rzędu /obejmujący plany województwa, aglomeracji, miast i gmin/.

Proces gospodarowania w przestrzeni i działanie podmiotów kierowania wykazuje wpływ dwóch grup mechanizmów na proces

funkcjonowania systemu gospodarki przestrzennej.

Pierwsza grupa to mechanizmy planistyczne jako konsekwencja kreowania funkcji zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym. Inspirowane są one przez układ kierujący i winny obejmować swym zasięgiem nie tylko pion przestrzenny, lecz także podmioty kreujące funkcje zarządzania zagospodarowaniem przestrzennym poza tym pionem. Mechanizmy planistyczne mają za zadanie zapewnić określoną "normatywną" zgodność kształtowania przestrzeni z ogólnospołecznymi celami całej gospodarki. Z racji niedoskonałości mechanizmów planistycznych kreowanych przez układ kierujący /zwłaszcza mechanizmów koordynacyjnych gospodarki przestrzennej/ zasada ta często niezauważalnie przechodzi w postać "normatywnej" zgodności kształtowania przestrzeni z celami planu zagospodarowania przestrzennego kraju, które nie są wprost identyczne z celami ogólnospołecznymi całej gospodarki. Druga grupa mechanizmów to mechanizmy "adaptacyjne", które nieraz w sposób skrajny odbiegają od mechanizmów planistycznych. Biorą one swój początek z "wielowymiarowego" układu celów podmiotów gospodarujących w przestrzeni, cząstkowych kryteriów efektywności działania, odrębności zespołów środków realizacji i ograniczeń itd. Istotne jest podkreślenie, że mechanizmy adaptacyjne stanowią negatywny produkt postulatu rygorystycznego lansowania "normatywnej zgodności" w sferze kształtowania przestrzeni zgodnie z celami ogólnospołecznymi przy istniejącej niedoskonałości mechanizmów planistycznych. W zakresie podsystemu układu podmiotów gospodarujących /do których należy układ gałęziowy/ obowiązuje ta sama teza o działaniu podobnych mechanizmów planistycznych, tyle tylko, że dostosowane są one do innej treści. Mechanizm planistyczny układu gałęziowego, podobnie jak w pierwszym przypadku, ma zapewnić zgodność kształtowania "procesów rozwoju w układzie gałęziowym" zgodnie z celami ogólnospołecznymi. Podkreślić jednak należy, że przestrzeń nie jest bezpośrednim twórczym operacji układu gałęziowego. Układ gałęziowy zainteresowany jest operowaniem w przestrzeni po' kątem

rezultatów określonych zbiorem celów ogólnospołecznych. Niedoskonałości mechanizmów planistycznych rozpatrywane od strony układu gałęziowego doprowadzają często do tego, że w miejsce "normatywnej zgodności" z celami ogólnospołecznymi całej gospodarki podkładana jest normatywna zgodność z celami planu społeczno-gospodarczego. Istniejąca niejednoznaczność pojęć: cele ogólnospołeczne, cele planów społeczno-gospodarczych, cele planów przestrzennych i brak jednoznacznego sprecyzowania ich treści i wzajemnych relacji doprowadza do tego, że układy wojewódzkie i resortowe dosyć dowolnie interpretują pojęcie stopnia realizacji celów zakładanych przez centralny układ kierujący. Podkreślana często w literaturze obustronna normatywna zgodność działania z celami ogólnospołecznymi już sama w sobie stanowi pewien rodzaj "lokalnego" separatyzmu resortowego lub wojewódzkiego, tracąc z pola widzenia podstawowy fakt, że normatywna zgodność w obydwu układach nie jest możliwa bez mocno osadzonej w realiach koncepcji współdziałania, będącej inicjatywą obydwu zainteresowanych stron. Wydaje się, że uzasadnienie tej niekonsekwencji tkwi w samym procesie rozliczania obydwu układów z efektów gospodarowania. O ile stosunkowo łatwo efekty te są kwantyfikowalne i egzekwowane w skali układu resortowego, o tyle w układzie wojewódzkim operacja mierzenia i rozliczania efektów jest często niełatwa a nawet niemożliwa /np. efekty produkcyjne a poziom życia/. Reasumując, można zaryzykować stwierdzenie, że mechanizmy adaptacyjne jakie wykształciły się w sferze funkcjonowania gospodarki przestrzennej stanowią "amortyzator" niedoskonałości mechanizmów planistycznych.

W zespole mechanizmów adaptacyjnych wyróżnić można mechanizmy przedmiotowe i podmiotowe. Mechanizmy przedmiotowe stanowią konsekwencję niejednakowej gradacji cech zagospodarowania przestrzennego obszaru /mechanizmy przyciągania lub odpychania działalności podmiotów gospodarujących/. Mechanizmy podmiotowe kreowane są natomiast

przez określoną konfigurację indywidualnych korzyści lub niekorzyści podmiotów gospodarujących /np. stymulatory w sferze polityki inwestycyjnej, polityki finansowej itp. Z kolei, sfera mechanizmów adaptacyjnych indukuje działanie ogólnego mechanizmu gospodarki przestrzennej /np. koncentracji produkcji i wyrównywania warunków życia/ funkcjonującego równolegle z mechanizmami planistycznymi opartymi o istniejący zbiór norm i przepisów prawnych. Stwarza to w sumie chwiejny układ kierowania procesami gospodarowania w przestrzeni, zmniejszający szanse kreowania skutecznych mechanizmów koordynacyjnych w relacji do kreowanych decyzji alokacyjnych i lokalizacyjnych. Ten na poły "samosterowny" układ zasilany jest decyzjami przydziału środków inwestycyjnych i funkcjonuje na podstawie dyrektyw Komisji Planowania i resortów przy przewadze oddziaływania podmiotowych i przedmiotów mechanizmów naturalnych /samozachowawczych/. Rozpatrując działanie tego układu w świetle:

- kreowania decyzji gospodarczych /alokacyjnych/,
- kreowania decyzji przestrzennych /lokalizacyjnych/,
- kreowania mechanizmów koordynacyjnych,

trzeba stwierdzić, że wyraża on w większym stopniu politykę zainteresowanych resortów gospodarczych niż określoną, ogólną politykę przestrzenną. Działalność w przestrzeni cechuje silny wpływ resortowych organizacji gospodarczych operujących się na wąskim, ograniczonym gałęziowo zakresie prognoz i koncepcji planistycznych. Konsekwencją tego jest przewaga doraźnych celów cząstkowych nad ogólnospołecznymi oraz brak faktycznych możliwości oddziaływania koordynacyjnego wobec "niepodatności" inwestorów na terytorialną koordynację. O decyzjach lokalizacyjnych przesądza cząstkowy rachunek ekonomiczny, zwłaszcza cząstkowych nakładów. Wybór wariantów dokonywany przez resorty następuje w sposób woluntarystyczny przy niedostatecznym zakresie informacji niezbędnych dla racjonalnego wyboru. Planowanie nakładów inwestycyjnych nie jest dostatecznie wykorzystywane jako narzędzie planowej gospodarki

przestrzennej. Ogranicza się ono do globalnego podziału nakładów na inwestorów naczelných w dwu głównych grupach: na resorty gospodarcze /ogółem 2/3 nakładów/, bez odniesień przestrzennych oraz na organy terenowe - w skali województw /około 1/3 nakładów, głównie na inwestycje infrastrukturalne/. Procesy zagospodarowania przestrzennego kraju oparte na realizacji zadań inwestycyjnych różnych podmiotów gospodarujących nie są nastawione na tworzenie scalonych układów funkcjonalno-przestrzennych objętych określonym "hasłem problemowym". Przyczyną tego stanu rzeczy jest w dalszym ciągu jednostkowe ujęcie problemów lokalizacyjnych, ponieważ w istniejącym systemie przepisów lokalizacyjnych nie istnieje pojęcie kompleksu zadań inwestycyjnych obejmujących całościowo pojmowane programy problemowe. W pewnym tylko zakresie brak ten jest kompensowany pojęciem "inwestycji towarzyszących" łączonych z inwestycją główną. Działania obejmujące zespoły funkcjonalno-przestrzenne realizowane są w przypadkach sporadycznych, gdy pokrywają się z polem działania elementów układu resortowego lub na zasadzie "wymuszonej komplementarności".

W zbiorze przepisów prawnych regulujących problemy gospodarki przestrzennej wyróżnić można dwie główne grupy, a mianowicie:

- przepisy o charakterze rzeczowym /przedmiotowym/ określające wymagania oraz ograniczenia brzegowe co do jakości, cech i warunków zagospodarowania /i użytkowania/ przestrzeni,
- przepisy o charakterze proceduralnym /podmiotowym/ określające kompetencje i tok postępowania zarówno układów kierowania gospodarką przestrzenną jak i podmiotów gospodarujących.

Problematyka i zakres ustaleń istniejącego zbioru przepisów są w zasadzie wystarczające z punktu widzenia formalnych warunków planowego zagospodarowania przestrzeni przy ogólnym zastrzeżeniu, że zbiór ten nie tworzy zintegrowanego systemu prawnego gospodarki przestrzennej. Podstawowy problem tkwi jednak w tym, że skuteczność istniejących przepisów prawnych jest niewystarczająca. Brak

skuteczności spowodowany jest faktem, że adaptacyjne mechanizmy gospodarki przestrzennej oddziałują silniej niż system sankcji zawarty w przepisach prawnych. Przepisy określające brzegowe ograniczenia działalności podmiotów gospodarujących /zewnętrzne w stosunku do każdego podmiotu/ są respektowane w granicach minimalnej kolizji z lokalnie pojmowanymi interesami, przy dążeniu do pełnej gwarancji w zakresie maksymalizacji efektów /lub minimalizacji kosztów/ częściowych. W praktyce planistycznej podobnie jak w sferze zarządzania daje się odczuć swoisty ciąg do ekstremalnej interpretacji przepisów o charakterze przedmiotowym wyrażający się, ogólnie rzecz biorąc, we wzajemnym nierespektowaniu nie tylko celów ale i ograniczeń. Najprostszym i najbardziej ewidentnym skutkiem tej tendencji jest brak możliwości racjonalizacji struktur gałęziowych w skali regionalnej /nawet na bazie najbardziej racjonalnych polityk lokalizacyjnych wynikających z planów zagospodarowania przestrzennego/ wskutek wzajemnego zamykania sobie przez poszczególne resorty możliwości przyszłej ekspansji przestrzennej. Przyczyną tego zjawiska jest wyraźnie zaznaczająca się statyka przepisów prawnych traktujących o lokalizacji, obejmująca tylko wymiar przestrzenny /skala przyczyn/, a nie wymiar czasowy /skala skutków/. Innymi słowy rola przepisów lokalizacyjnych i koordynacyjnych kończy się z chwilą przebiegu określonego cyklu inwestowania zamkniętego np. czasowym interwałem planu inwestycyjnego, realizując założony i postulowany model alokacyjno-lokalizacyjny. Realizacja tego modelu indukuje określony rodzaj skutków wpływających na formy i metody realizacji kolejnego modelu w stosunku do którego istniejące przepisy lokalizacyjne oraz przepisy z zakresu koordynacji wymagają daleko idącej nowelizacji. Jak dotychczas brak jest próby oszacowania zakresu oddziaływania skutków realizacji kolejnych polityk lokalizacyjnych na merytoryczną treść przepisów prawnych z zakresu lokalizacji i terenowej koordynacji inwestycji. Inercja przepisów o charakterze merytorycznym spowodowała wtórny skutek



w postaci wzrostu ilości przepisów o charakterze proceduralnym emitowanych przez centralny układ kierowania gospodarką przestrzenną. Proces ten świadczy o uzasadnionym braku zaufania do podmiotów gospodarujących, a zwłaszcza do respektowania przez nie ustaleń planowej gospodarki przestrzennej. Przy rosnącej komplikacji proceduralnej /odpowiednio do wzrostu ilości i zakresu przepisów/ są one pomijane, zwłaszcza w przypadku wielkich priorytetowych inwestycji lub traktowane w sposób formalistyczny, nie zapewniający właściwego efektu. Trzeba przy tym zaznaczyć, że przepisy te cechują się w istocie pasywną postawą w stosunku do podmiotów znajdujących się poza pionem sensu stricto przestrzennym /szczególnie w stosunku do elementów układu resortowego/. Przepisy regulujące procedurę koordynacji w ramach układu resortowego pozbawione są, poza nielicznymi wyjątkami, odniesień przestrzennych. Jest swoistym paradoksem, że w ramach układu resortowego nie stworzono dotychczas jakiegokolwiek aktywnego modelu współdziałania z przestrzenną organizacją gospodarki narodowej posiadającego podbudowę w postaci zasad i norm prawnych dotyczących współdziałania organów resortowych z terenowymi. Wykładnia terminu "współdziałanie" jest bowiem inaczej interpretowana w ramach układu resortowego i układu wojewódzkiego w zależności od przedmiotu współdziałania i motywacji obydwu układów. Jednakże trzeba pamiętać, że wysiłki koordynacyjne muszą być udziałem obydwu stron. W przeciwnym przypadku może nastąpić ich asymetria o czym świadczyć może istniejący stan zaangażowania przepisów branżowych w problemy przestrzennej koordynacji.

INSTYTUT GEOGRAFII  
I PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA  
Polskiej Akademii Nauk  
Zakład Regionalnego Zagospodarowania  
00-830 Warszawa  
ul. Nowy Świat Nr 72





## WYKAZ ZESZYTÓW BIULETYNU INFORMACYJNEGO

1. Bibliografia opracowań wykonanych w latach 1970—1973. 1974.
2. Studia nad infrastrukturą społeczną „sensu stricto”. 1974.
3. Struktura przestrzenna rolnictwa. Wybór prac. 1975.
4. Wariantowa prognoza rozwoju transportu w Polsce do roku 2000. 1975.
5. Gospodarka wodna. 1975.
6. System regionalnych centrów i ośrodków wzrostu. Materiały z seminarium — Warszawa 22 V 1973. 1975.
7. Wybrane problemy przestrzennego kształtowania infrastruktury społecznej. 1975.
8. Surowik Cz. Wybrane problemy przestrzennego kształtowania infrastruktury ochrony zdrowia i pomocy społecznej. 1975.
9. Prognoza rozwoju infrastruktury ekonomiczno-technicznej Polski do roku 2000. 1975.
10. Uprzemysłowienie i struktura przestrzenna przemysłu. 1976.
11. Nowe metody i techniki w planowaniu przestrzennym. 1976.
12. Problem węzłowy 11.2.1. Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju. Synteza badań I. 1976.
13. Problem węzłowy 11.2.1. Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju. Synteza badań II. 1976.
14. Kształtowanie wewnętrznej struktury jednostek osadniczych. Raport końcowy części B problemu węzłowego 11.2.1. „Zagospodarowanie przestrzenne miast i osiedli wiejskich”. 1976.
15. Dziembowski Z. Ekonomiczna efektywność infrastruktury gospodarczej w aglomeracjach miejskich. Raport końcowy tematu. 1976.
16. Bibliografia opracowań wykonanych w latach 1971—1975. 1977.
17. Szczotka F. A. Podstawy taksonomii numerycznej. 1976.
18. Ekonomiczna efektywność przemysłu zlokalizowanego w aglomeracjach miejskich. 1977.
19. System gospodarki przestrzennej, mechanizmy i organizacja. 1977.
20. Truszkowska R. Charakterystyka warunków przyrodniczych rolnictwa (rejestr + mapa). 1977.