

Marta Szaja

Polityka przestrzenna jako narzędzie kreujące rozwój lokalny : próba oceny

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 154-161

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MARTA SZAJA

Uniwersytet Szczeciński

POLITYKA PRZESTRZENNA JAKO NARZĘDZIE KREUJĄCE ROZWÓJ LOKALNY – PRÓBA OCENY

Wprowadzenie

Rozwój lokalny¹ określa się w literaturze przedmiotu jako proces pozytywnych przemian ilościowych i jakościowych w wymiarze lokalnej jednostki terytorialnej (gminy, miasta, wsi) oraz społeczności lokalnej, który uwzględnia jej preferencje, priorytety i uznawane systemy wartości². Proces ten ma miejsce w momencie, w którym zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej i pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki i przedsiębiorczości oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego³.

Władze gminy jako podstawowe ogniwo planowania przestrzennego, którym prawo przyznało władztwo planistyczne i władztwo nad dysponowaniem przestrzenią⁴, zmierzają do racjonalnego i efektywnego wykorzystania nie tylko zasobów ludzkich i kulturowych, ale także zasobów naturalnych, po to by w spójnym i konsekwentnym działaniu prowadzić do ciągłych pozytywnych przeobrażeń w funkcjonowaniu jednostki samorządowej. W tym celu władze wykorzystują jedno z bardziej istotnych narzędzi, które w znaczącym stopniu kształtuje proces rozwojowy, a mianowicie: samą przestrzeń terytorialną.

¹ Pomimo iż w literaturze przedmiotu za rozwój lokalny uznaje się ten realizowany na terytorium gmin, miast na prawach powiatu i powiatów, dla potrzeb artykułu rozwój lokalny będzie rozpatrywany wyłącznie w odniesieniu do gmin.

² A. Kubiak: *Znaczenie fiskalne dochodów własnych gmin a rozwój lokalny*. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, t. I. Zeszyty Naukowe nr 426, WNUS, Szczecin 2006, s. 276, za: J. Parysek: *Gospodarka lokalna w warunkach wolnego rynku i samorządowych struktur społecznych. Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*. Wyd. Naukowe, Poznań 1996, s. 12.

³ A. Szewczuk: *Samorządowa polityka społeczna strategicznym czynnikiem rozwoju lokalnego i regionalnego*. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, t. II. Zeszyty Naukowe nr 426, WNUS, Szczecin 2006, s. , za: *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*. Red. R. Brol. Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 9–10.

⁴ M. Ziółkowski: *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. SGH w Warszawie, Warszawa 2007, s. 106.

W czasach nieustannego dążenia do maksymalnego wykorzystania dostępnych środków i zasobów (naturalnych, finansowych, produkcyjnych itp.), dużego zagęszczenia – nie tylko obszarów przemysłowych, ale i ośrodków biznesowo-politycznych, naukowych czy też kulturowych – przestrzeń i sposób jej zagospodarowania stają się ważnym czynnikiem decydującym o kierunku i przyspieszeniu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Rola i znaczenie tego czynnika wzrasta na skutek ciągłych zmian w kształtowaniu przestrzennego środowiska życia społeczności lokalnej, przejawiającego się w powstawaniu coraz to bardziej złożonych i zintensyfikowanych struktur przestrzennych. Działania te w konsekwencji prowadzą do graniczenia dobra, jakim jest przestrzeń i narastania konfliktów związanych z wykorzystaniem środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego.

Dążąc do uniknięcia zbędnych konfliktów na różnych płaszczyznach życia lokalnego, władze powinny w większym stopniu koncentrować się na racjonalnym użytkowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni poprzez odpowiednio dostosowaną do zaistniałych warunków politykę przestrzenną.

Istota i uregulowania dotyczące polityki przestrzennej gmin

Polityka przestrzenna to świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładów przestrzennych i umożliwienie prawidłowego, efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej: miasta, gminy, województwa, kraju.⁵ Podmiotem polityki przestrzennej są organy władzy państwowej i administracji rządowej, a przede wszystkim samorządy regionalne i lokalne oraz jednostki gospodarcze i mieszkańcy. Przedmiotem polityki przestrzennej jest przestrzeń, jej jakość z punktu widzenia ładów przestrzennych oraz zasoby wykorzystywane w procesie kształtowania zagospodarowania przestrzennego jednostki terytorialnej⁶.

System zarządzania gospodarką przestrzenną gminy zawiera wiele elementów, które są ze sobą wzajemnie powiązane. Za najważniejsze opracowania potrzebne przy realizacji celów założonych w polityce przestrzennej uznaje się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania, wieloletni plan inwestycyjny, wieloletni plan finansowy, a także wydawane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Potrzeba sporządzania licznej dokumentacji do prawidłowego przebiegu całego procesu wymaga wypracowania konsensusu przy korzystaniu z wielu aktów prawnych regulujących gospodarowanie przestrzenią.

⁵ Definicja zaproponowana przez W. Gaczek (w: *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 11) jest zmodyfikowaną wersją pojęcia zawartego w opracowaniu *Gospodarka przestrzenna gmin*, t. IV, Brytyjski Fundusz Know-How, IGPiK, Kraków 1996.

⁶ W. Gaczek: *op.cit.*, s. 11.

Podstawą prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego w gminie jest ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717 z późn. zm.). Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy (w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) należy do zadań własnych gminy, które reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Artykuł 18 tejże ustawy wskazuje, że w kompetencjach rady gminy znajdują się między innymi: uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (ust. 5) oraz uchwalanie programów gospodarczych (ust. 6). Z prowadzeniem gospodarki przestrzennej przez władze gminy wiążą się również regulacje zawarte w ustawie z 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (DzU 1989, nr 30, poz. 63 z późn. zm.) oraz rozwiązania wprowadzone ustawą z 4 lutego 1994 roku – Prawo geologiczne i górnicze (DzU 1994, nr 27, poz. 96 ze zm.). W treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić także zakazy i ograniczenia, jakie nakłada na organy gminy ustawa z 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (DzU nr 92, poz. 880 z późn. zm.) oraz ustawa z 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (DzU nr 62, poz. 627 ze zm.).

Znaczącą rolę w omawianej problematyce odgrywa ustawa z 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU nr 16, poz. 78 z późn. zm.). Nowelizacja przepisów tej ustawy weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku, powodując automatyczne odrolnienie gruntów wszystkich kategorii w administracyjnych granicach miast oraz klas IV–VI na wsi. W związku z czym na terenach, które wcześniej miały status rolnych, a dla których gminy nie uchwałyły miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, może dojść do niekontrolowanej rozbudowy. Wystarczy, że inwestor spełni warunki z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a gmina będzie zmuszona wydać pozwolenie na budowę. Decyzja ustalająca warunki zabudowy nie musi bowiem być zgodna ze studium⁷.

Poza wcześniej wymienionymi ustawami podstawowe znaczenie w kształtowaniu polityki przestrzennej ma też ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (DzU nr 46, poz. 543 z 2000 r.). Jej rozwiązania korespondują z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu gruntami. Ma to szczególne znaczenie w zakresie wyceny, nabywania i zbywania nieruchomości oraz opłat związanych z ich użytkowaniem⁸. Z kolei prawo budowlane wyrażone ustawą z 7 lipca 1994 roku spleta się z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ochronie środowiska, dóbr kultury, normalizacji. Posiada charakter reglamentacyjny, określa podstawowe parametry obiektu budowlanego, sposobu jego użytkowania (art. 5) i chroniąc prawa własności, kształtuje zasadę wolności budowa-

⁷ Por. www.rp.pl/artukul/4,244506_Polityka_przestrzenna_gmin_zagrozona_html; 7.01.2009.

⁸ K. Pająk: *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 182.

nej⁹. Stanowi więc integralną część zbioru aktów prawnych regulujących prawidłowe zarządzanie i gospodarowanie przestrzenią przez władze lokalne.

Jak już zaznaczono, polityka przestrzenna polega na planowym działaniu wykorzystującym znajomości praw rządzących kształtowaniem i użytkowaniem przestrzeni w celu racjonalnego jej zagospodarowania¹⁰. Pełni także funkcję regulatora w systemie gospodarki przestrzennej, która polega na sformułowaniu przez określone podmioty celów i instrumentarium do ich realizacji¹¹. Wyraża się w interakcjach między podmiotami polityki przestrzennej a podmiotami gospodarczymi. Podmioty publiczne oddziałują na podmioty gospodarcze tak, aby ich działalność na zagospodarowanych przez nie terenach we własnym interesie, podporządkowana była potrzebom społeczeństwa i gospodarki lokalnej jako całości. Oznacza to, iż swoboda gospodarowania na własnym terenie jest ograniczona w momencie konfrontacji tego użytkowania z interesami wyższego rzędu, czyli z dobrem całej społeczności lokalnej¹². Dzieje się tak, ponieważ to władze gminy stanowią o przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania terenu. Tylko ich rozstrzygnięcia planistyczne mają moc obowiązującą i wiążącą właścicieli gruntów. To gmina z mocy prawa posiada władztwo planistyczne, co oznacza przekazanie jej kompetencji w zakresie gospodarowania przestrzenią (tj. przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu), z możliwością zastosowania w tej mierze formy aktu prawnego wiążącego właścicieli terenów¹³. Zgodnie z ustawami (o samorządzie gminnym i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) podstawowymi dokumentami planistycznymi są¹⁴:

- programy gospodarcze, które przybierają postać tzw. strategii rozwoju gminy,
- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- budżet gminy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego opracowywane jest dla całego obszaru gminy w celu określenia założeń polityki przestrzennej władz jednostki samorządowej. W sensie prawnym studium nie jest przepisem obowiązującym, nie może więc być podstawą wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów¹⁵. Uchwalane jest przez radę gminy. Ustalenia studium są wiążące dla władz

⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk: *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*. Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 206.

¹⁰ M. Bors: *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*. W: *Gospodarka regionalna i lokalna*. Red. Z. Strzelecki. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 177.

¹¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk: *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 192–193, za: B. Malisz: *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 37–39.

¹² Por. M. Bors: *op.cit.*, s. 178.

¹³ M. Ziółkowski: *op.cit.*, s. 106.

¹⁴ K. Pająk: *op.cit.*, s. 183.

¹⁵ T. Topczewska: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – doświadczenia metodyczne*. „Człowiek i Środowisko” 1999, t. 23, nr 1, s. 31–40.

gminnych przy sporządzaniu planów miejscowych, jednak nie jest ono aktem prawa miejscowego¹⁶.

Z kolei *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego* jest bardziej konkretnym instrumentem planistycznym polityki przestrzennej jednostki terytorialnej. Sporządzany jest na wniosek rady gminy przez wójta (burmistrza, prezydenta), a po przyjęciu w formie uchwały przez radę staje się aktem prawnym obowiązującym na danym obszarze. Plan miejscowy jest wykorzystywany do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ma określone skutki prawne dla władz, jednostek gospodarujących w przestrzeni i mieszkańców. Wywołuje też określone skutki ekonomiczne¹⁷. Czytelność i przejrzystość planów jest bowiem dla przedsiębiorcy, który zamierza inwestować na danym terenie, dużym ułatwieniem w podejmowaniu decyzji o lokowaniu kapitału¹⁸. A jak stanowi literatura przedmiotu – kreowanie wzrostu gospodarczego i przedsiębiorczości jest jednym z głównych (obok zaspokajania potrzeb mieszkańców) celów rozwoju lokalnego.

Znaczenie polityki przestrzennej w funkcjonowaniu polskich gmin

Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie dotyczącym *kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji* dokonała kontroli, która dotyczyła między innymi uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jak również innych narzędzi polityki przestrzennej wykorzystywanych w gminie¹⁹.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 21 sierpnia 2006 do 2 stycznia 2007 roku między innymi w 16 urzędach marszałkowskich i 64 gminach (w tym 12 miastach na prawach powiatu, 12 gminach miejskich, 16 gminach miejsko-wiejskich i 24 gminach wiejskich). Natomiast badaniami kontrolnymi objęto okres od 11 lipca 2003 roku do 30 czerwca 2006 roku – czyli od dnia, w którym zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wyniki kontroli wykazały, iż kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w gminach odbywało się na bardzo niskim poziomie. Władze gmin nie wykazywały zaangażowania w pracy nad planowaniem przestrzennym, czego wyrazem był niewystarczający (w stosunku do potrzeb) wzrost powierzchni obszarów gmin, które byłyby objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Ich brak stanowił poważne utrudnienia

¹⁶ Art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

¹⁷ W Gaczek: *op.cit.*, s. 149.

¹⁸ M. Dylewski: *Zagospodarowanie przestrzenne i jego wpływ na rozwój przedsiębiorczości w gminie*. W: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*. Zeszyty Naukowe nr 437, WNUS, Szczecin 2006, s. 49.

¹⁹ Kontrola NIK przeprowadzona w 2007 r. pn. *Kształtowanie polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji*, Warszawa, kwiecień 2007 r. KSR – 41015/06 nr ewid. 8:2007/PO6107/KSR

dla rozpoczęcia realizacji działań inwestycyjnych, co skutkowało w późniejszym okresie wyhamowaniem tempa rozwoju inwestycji, jak i całego procesu rozwoju lokalnego.

Dla unaocznienia niedociągnięć i zaniechań popełnionych przez władze samorządowe, przedstawiono syntezę wyników kontroli, w trakcie której ustalono, iż w 64 skontrolowanych gminach udział powierzchni gmin objętej *miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego* wyniósł:

- na dzień 31 grudnia 2003 roku – 78,7 tys. ha (8,2 %),
- na dzień 31 grudnia 2004 roku – 101,8 tys. ha (10,7 %),
- na dzień 31 grudnia 2005 roku – 130,2 tys. ha (13,7 %),
- na dzień 30 czerwca 2006 roku – 134,9 tys. ha (14,1 %).

Jak wykazują wyniki kontroli, po 3 latach obowiązywania ustawy z 2003 roku nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a największy odsetek powierzchni objętej obowiązującymi planami miały gminy miejskie – 30,4%, miasta na prawach powiatu – 21,2%, zaś gminy wiejskie 20,9% i miejsko-wiejskie 16,5%.

Natomiast jeśli chodzi o *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, to spośród 64 skontrolowanych gmin, odsetek gmin, które uchwałyły studium na dzień 30 czerwca 2006 roku wyniósł 98,4%.

We wcześniejszej kontroli NIK przeprowadzonej w 2001 roku ten wskaźnik na dzień 30 czerwca 2001 roku wyniósł 82,0%. Pomimo zwiększenia liczby gmin, w których uchwalono studium, nie wszystkie wywiązały się z obowiązku (uchwalenia studium do dnia 11 lipca 2004 r.), do którego były zobligowane mocą nowej ustawy.

Zdaniem NIK brak studium bądź opóźnienia w jego uchwaleniu skutkowały pozbawieniem gmin możliwości określenia spójnych zasad zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy. Ponadto w prowadzonej przez gminy polityce przestrzennej nie były formalnie uwzględnione zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz ustalenia ze strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Tym samym stopień zgodności rozwiązań przyjmowanych w uchwalanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie odpowiadał zasadom określonym w ustawie.

Za główną przyczynę braku opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzeni (mpzp) organy wykonawcze gmin wskazywały brak wystarczających środków finansowych przewidzianych na prace planistyczne. Jednakże NIK uznał taką argumentację za bezzasadną. Uzasadnieniem takiej oceny są wyniki kontroli, według których w 52 gminach spośród 64 skontrolowanych (albowiem 12 gmin nie poniosło żadnych wydatków na ten cel) średnioroczne wydatki na planowanie przestrzenne w 2004 roku wyniosły łącznie 14 952 tys. zł, co stanowiło średnio 0,2% średniorocznych wydatków budżetowych gmin, natomiast w 2005 roku wydatki wynosiły łącznie 16 658 tys. zł, co stanowiło zaledwie 0,16% średniorocznych wydatków budżetowych gmin. W poszczególnych gminach udział procentowy wydatków był zróżnicowany i wynosił od 0 do 1,63%.

Podsumowanie

Analizując wyniki kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli, należy stwierdzić, iż w 64 przebadanych gminach polityka przestrzenna prowadzona była na bardzo niskim poziomie, jeśli w ogóle.

Samorząd gminy odgrywa decydującą rolę wśród podmiotów planowania przestrzennego. Posiada bowiem samodzielność planistyczną i ma prawnie zagwarantowaną swobodę planowania i prawo do samodzielnego działania w zakresie dotyczącym jej planów. Jednakże władze gminy podejmując decyzje o wykorzystaniu przestrzeni, ponoszą tym samym pełną odpowiedzialność za wszelkie ekonomiczne skutki popełnionych przez siebie błędnych decyzji planistycznych. Nie budzi to jednak większego niepokoju wśród samorządowców. Jak widać z informacji zaprezentowanych w raporcie, władze nie tylko nie wykorzystują wszystkich instrumentów z zakresu planowania przestrzennego, ale również nie dokonują aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz naruszają przepisy ustawy.

Brak działań, opieszałość i ignorancja władz prowadzą do spowolnienia realizacji inwestycji w gminach, a tym samym do zahamowania procesów rozwojowych całej jednostki terytorialnej.

Jak wynika z wniosków pokontrolnych NIK, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązująca od 11 lipca 2003 roku nie wprowadziła zasadniczych zmian systemowych w planowaniu przestrzennym i nie zapewniła usprawnienia procesu inwestycyjnego. Jest zatem zasadna jej nowelizacja.

Podsumowując można stwierdzić, iż polityka przestrzenna jest istotnym narzędziem w kreowaniu rozwoju lokalnego, jednakże nie wszystkie jej instrumenty są w pełni wykorzystywane, przynajmniej nie w takim stopniu, w jakim pierwotnie zakładał to ustawodawca.

W celu poprawy funkcjonowania polityki przestrzennej w gminach, należałoby m.in. skonkretyzować zapisy i umocnić pozycję prawną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wprowadzić obowiązek okresowych ocen w kwestii wzrostu powierzchni obszarów gmin, objętych mpzp. Bardzo poważny problem stanowi również wysokość środków finansowych przeznaczanych na realizację polityki przestrzennej. W tym przypadku należałoby rozważyć wprowadzenie przepisu, który odgórnie narzuciłby np. wysokość procentowego udziału wydatków na ten cel w wydatkach budżetu ogółem. Skutecznym rozwiązaniem byłoby nałożenie wysokiej kary za brak zastosowania się do wyżej wymienionego przepisu.

**SPATIAL POLICY AS A TOOL WHICH CREATE LOCAL DEVELOPMENT
- TRIAL OF EVALUATION**

Summary

The article characterizes and defines influence of spatial policy on local development. It presents instruments which steer of course of whole process. It analyses utilization of the spatial policy by Polish communes (based on report of Highest Chamber of Control). It also shows the possible ways of action, which can lead to more effective utilization of this tool.