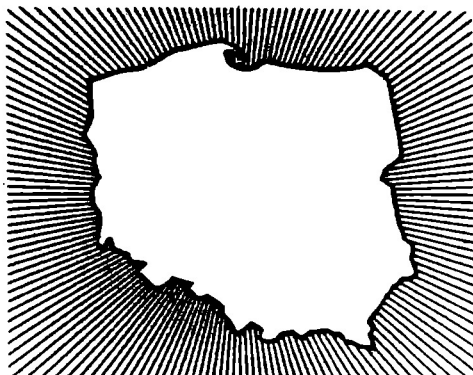

ROZWÓJ REGIONALNY
ROZWÓJ LOKALNY
SAMORZĄD TERYTORIALNY



STRATEGIA ZMIAN SYSTEMU LOKALNEGO

Warszawa 1988

STRATEGIA ZMIAN SYSTEMU LOKALNEGO

Redaktorzy tomu :
Karol Sobczak
Zygmunt Niewiadomski
Piotr Dutkiewicz

Warszawa 1988

Rada Redakcyjna

Antoni Kukliński (przewodniczący),
Piotr Dutkiewicz, Stanisław Gebethner,
Bohdan Gruchman, Bohdan Jałowiecki,
Bogdan Kacprzyński, Wincenty Kawalec,
Stanisław Komorowski, Tomasz Potkański (sekretarz),
Kazimierz Secomski, Karol Sobczak

Redakcja

Piotr Dutkiewicz (redaktor naczelny)
Grzegorz Gorzelak, Jadwiga Kobuszevska (sekretarz),
Hanna Libura, Agnieszka Mync

Adres Redakcji: Uniwersytet Warszawski

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych

Instytut Gospodarki Przestrzennej

Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa

Tel. 200-381

SPIS TREŚCI

Wstęp - Karol Sobczak	5
Karol Sobczak: Istota i faktyczny zakres zmian w systemie zarządzania i ustroju władz lokalnych	11
Karol Podgórski: Postulowane zmiany układu oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę - aspekt administra- cyjnoprawny	39
Janusz Fiszer: Formalnoprawne bariery gospodarowania finan- sami lokalnymi - problem samodzielności finansowej rad narodowych w aspekcie dochodowym	55
Witold Konieczny: Formalnoprawne bariery gospodarowania finansami lokalnymi - pozadochodowe ograniczenia samodzielności rad narodowych	95
Stanisław Piątek: Formalnoprawne bariery inicjatyw lokal- nych w gospodarce komunalnej	111
Paweł Czechowski: Prawne determinanty inicjatyw lokalnych na przykładzie obszarów rolniczych	137

WSTĘP

Znajdujemy się u progu 1988 roku, w przededniu przemian prawnych i wzmocnienia funkcji gospodarczych organów terenowych. Nie jest to tendencja nowa. Z całokształtu dyskusji towarzyszącej projektowi ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wynika wyraźna tendencja decentralizacyjna. W jej następstwie miało nastąpić wzmocnienie samodzielności terenowych organów administracji.

Pierwsze zasadnicze pytanie, jakie wyłania się w związku z tym, łączy się z wątpliwościami i dyskusjami na temat ogólnej pozycji organów terenowych w wykonywaniu administracji. "Gminy są ważniejsze aniżeli państwo" - oto pewien skrót myślowy towarzyszący ocenie znaczenia gminy, a zatem administracji terenowej, na tle całości aparatu państwowego. Jako pewien sposób oceniania koegzystencji tego, co w administracji ma znaczenie ogólne, co zaś lokalne, mieliśmy do czynienia z wyraźną skłonnością przypisywania czynnikom lokalnym szczególnie eksponowanej pozycji.

Od początku lat sześćdziesiątych narasta w doktrynie punkt widzenia negujący wskazane wyżej oceny. Pisze się o zanikaniu znaczenia organów samorządu terytorialnego gminy, a także administracji terenowej. Rejestruje się wzrastającą rolę centralnego aparatu państwowego w porównaniu do aparatu terenowego, samorządowego. Zmniejsza się znaczenie "lokalności". Jest to m.in. wynik rosnącej roli państwa w sferze ideowej, kształtowania opinii publicznej, wychowania.

Nie mamy jednak do czynienia z obumarciem funkcji administracji terenowej. Rozrostowi funkcji aparatu centralnego towarzyszy proces przemian w administracji terenowej. Wiele objawów wskazuje na wzrost zależności, wzajemnego warunkowania się wykonania zadań administracji centralnej i terenowej.

Wśród nowych zjawisk, mających znaczenie dla tej administracji w państwach Europy Zachodniej, odnotować należy szczególnie dwa. Pierwsze mieści się w sferze społecznej, a ściślej w trendach aspiracji zspółeczeństwa do oddziaływania na sprawy publiczne,

zwłaszcza gospodarcze. Chodzi tu o wzrost znaczenia działań zbiorowych obywateli, m.in. w sferze prawa o przedstawianiu petycji. Powstają nowe płaszczyzny aktywności w dziedzinie postępowania skargowego. Dotyczą one w dużym zakresie spraw mieszczących się w orbicie działania organów terenowych. Jest to czynnik zasilający społecznie instytucje samorządu terytorialnego.

Drugie, nowe wydarzenie w samorządzie terytorialnym państw zachodnich dotyczy prób polepszania sytuacji ekonomicznej organów samorządu terytorialnego. Wśród różnych przedsięwzięć uwagę zwraca fenomen reprywatyzacji. Na przykład w RFN polega on na poszukiwaniu dróg polepszenia wyników ekonomicznych działania niektórych przedsiębiorstw samorządowych przez przejęcie ich funkcji przez przedsiębiorstwa prywatne. Oczekuje się, że spowoduje to zmniejszenie kosztów, przez to zaś utrzymanie poziomu konsumpcji zagrożonej kryzysem. Różne są rezultaty urzeczywistniania powyższych założeń.

Wskazane przykłady świadczą o przemianach w zakresie społecznych i ekonomicznych warunków funkcjonowania administracji terenowej, a z pewnością można by odnotować szereg nowych płaszczyzn funkcjonowania współczesnej administracji lokalnej.

Dawne funkcje gminy wydają się dziś proste w porównaniu z współczesnymi dylematami administracji terenowej. Wzrasta zakres jej działań, które są przedmiotem skoncentrowanej akcji ze strony organów centralnych i lokalnych. Dlatego określanie pozycji samorządu terytorialnego tylko w kategoriach decentralizacji stało się odzwierciedleniem jednej strony dotyczącej położenia organu administrującego. Jest jednak przecież i druga strona wynikająca z faktu, że nie ma decentralizacji równającej się pełnej niezależności. Właśnie aktywność administracji centralnej jest we wpływanie na gminę jednym z elementów charakteryzujących współczesność.

Nie można więc mówić o zaniku lokalności w ogóle. Obserwować można raczej silne procesy przemian w zakresie funkcji organów administrujących w terenie, ich znaczenia wobec organów centralnych oraz prestiżu.

Mimo osiągnięć samorządu terytorialnego w sferze gospodarki komunalnej, zaznacza się na Zachodzie nurt krytyczny co do możliwości oddziaływania przez organ samorządu na jednostki podziału terytorialnego. Jest to m.in. rezultat wzrastającej potęgi wielkich przedsiębiorstw oraz ich zdolności dominowania na pewnych obszarach. Jednocześnie dylematy rozwojowe współczesnego świata powodują w administracji rządowej rezonans w postaci wzrostu nowych, trudnych

problemów, które muszą być rozwiązane. Wynikają one z komplikacji w gospodarce terenowej w kwestiach środowiskowych, w barierach transportowych i komunikacyjnych, wielu sprawach społecznych itp.

Nasza nowa regulacja ustawowa, obejmująca wbrew nazwie również sprawy administracji terenowej, jest rezultatem przeświadczenia o znaczeniu aparatu administracyjnego. Rola administracji terenowej, jej położenie wobec organów centralnych, podlegają przemianom wywołanym ogólnymi implikacjami, a także właściwymi tylko dla naszego kraju. W tych warunkach zagadnieniem zasadniczym jest stworzenie przez prawo klarowności kompetencyjnej. W stabilnych, tradycyjnych systemach była ona nienaganna. Obecnie sprawy zaczynają się bardzo komplikować. Drugim zagadnieniem, łączącym się z pierwszym jest wpływanie przez prawo na zdolność operacyjną terenowych organów administracji.

W większości państw socjalistycznych obserwujemy obecnie procesy adaptowania działalności organów terenowych do warunków określonego kraju. Ma to miejsce również w Polsce. Stąd też występują różnice w różnych rozwiązaniach dotyczących kształtowania funkcji, a także struktur organów terenowych. Mamy do czynienia z podziałami wielo- i dwustopniowymi, różny jest zakres działania jednostek podstawowych, rozmaite podejście do samorządu. Wspólne jest natomiast dążenie do zwiększenia stopnia samodzielności organów terenowych, umacnia się pozycja elementów samorządowych, wyraźne jest podejmowanie inicjatyw zmierzających do wzrostu kwalifikacji kadr urzędniczych, rośnie rola organów terenowych w zakresie problematyki ekonomicznej oraz zyskują na znaczeniu kryteria ekonomiczne rozstrzygnięć.

Nie jest to proces całkowicie harmonijny. Niekiedy mamy do czynienia ze zmianami budzącymi zastrzeżenia. Miało to również pod pewnymi względami miejsce w przemianach dokonanych w latach 1972-1975 w Polsce. Tym bardziej należy podkreślić ogólny kierunek rozwoju i jego prawidłowości.

System organizacji terenowej państwa i społeczeństwa socjalistycznego oparty został od podstaw na pewnych założeniach, z których podkreślić należy szeroki zasięg przedmiotowego zainteresowania rad narodowych. Koncepcja rad narodowych zakłada nadal możliwość szerokiego ich oddziaływania na sprawy jednostek podziału terytorialnego. Możliwości kompleksowego kształtowania polityki regionalnej i lokalnej są w systemie rad większe niż w warunkach samorządu terytorialnego działającego w formie administracji dualis-

tycznej państwa niesocjalistycznego.

W funkcjonowaniu, także w organizacji aparatu terenowego, uwiadaczniają się szczególnie silnie znamiona właściwe dla aparatu państwa socjalistycznego. Wydaje się, że w każdym razie ma to miejsce w stopniu bardziej dobitnym aniżeli w sferze aparatu centralnej administracji.

Poszukując rozwiązań zapewniających jednolitość funkcjonowania aparatu państwa socjalistycznego, ustawodawca miał na myśli sytuacje, w których nie istniałyby w tym aparacie rozwiązania instytucjonalne, zakładające a priori przeciwstawne położenie podmiotów. W tym sensie nie da się uzasadnić odrębności organizacyjnej samorządu od aparatu państwowego. Mamy tu raczej do czynienia, gdy chodzi o rady narodowe, z wydzieleniem funkcji sprawowanej na zasadzie samodzielności, gdzie ograniczone są instrumenty nadzoru i wzmocnione zasady pewnej autonomiczności działań.

Jak na tym tle kształtuje się ogólna pozycja organów terenowych w naszym państwie? Czy jest ona silna? Czy mamy do czynienia z tendencją wzrostu znaczenia organów terenowych, czy też odwrotnie - jest to tendencja ograniczająca znaczenie terenowych organów administrujących. Z tego punktu widzenia należy odnotować trzy zjawiska.

Po pierwsze, reformy dokonane w latach 1972-1975 miały znaczenie osłabiające rolę organów terenowych, zwłaszcza w płaszczyźnie gospodarczej. Dotyczyło to szczególnie organów stopnia wojewódzkiego. Wprowadzenie małych, relatywnie słabych ekonomicznie województw, rozbitcie przez podział na województwa pewnych całości gospodarczych, likwidacja tzw. przemysłu terenowego - wszystko to wprowadziło sytuacje odwrotne w stosunku do deklarowanych często eufemizmów o umacnianiu położenia organów terenowych.

Po drugie, od kilkunastu lat istnieje stała i wyraźna tendencja odśrodkowa w obrębie administracji terenowej. Polega ona na sukcesywnym wyłączaniu różnych działów administracji w struktury pozostające poza strukturami o charakterze ogólnym. Ta dekompozycja nie może się odbyć bez konsekwencji na harmonijności działań administracji w poszczególnych jednostkach podziału terytorialnego.

Po trzecie wreszcie, istnieją przesłanki pozwalające stwierdzić, że nowa ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego ma szanse zahamować proces dekompozycji jedności i zwartości administracji w jednostkach podziału terytorialnego. Wyraża się to zarówno w sferze uściślenia ustabilizowania zadań należą-

cych do kompetencji organów terenowych, jak też w zakresie umocnienia samodzielności finansowej. Wiele jednak zależy od praktyki sprawowania administracji, jak również od rozwoju dalszego ustawodawstwa, zwłaszcza w obszarze prawa administracyjnego materialnego.

Warunki rozwojowe współczesnego świata zakładają, że bez silnych ośrodków organizowania w jednostkach terytorialnych zadań objętych funkcjami państwa nie można uzyskać zadowalających rezultatów. Mamy do czynienia z wieloma uwikłaniami cywilizacyjnymi oraz prawnymi. Przykładem niech będzie cały kompleks gospodarki terenami i kształtowania przestrzeni. Tendencje cywilizacyjne prowadzą do nowych rozwiązań prawnych. Zjawiska kryzysowe w polskiej przestrzeni spowodowały, że przepisy o gospodarce terenami z roku 1985 wprowadzają zasadnicze zmiany mające na celu uwzględnienie czynnika ekonomicznego¹. Realne staje się prawo renty gruntowej oraz wartość rynkowa nieruchomości. Wzrastają także gwarancje interesów jednostki. Jednocześnie również będzie rosła liczba sytuacji kolizyjnych.

Warianty koncepcji Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego na lata 1986-1990, zatwierdzone do konsultacji społecznej przez Radę Ministrów 19 kwietnia 1985 r., wprowadzają tzw. krajowe obszary problemowe gospodarki przestrzennej². Oznacza to koncentrację działań rozwojowych, przy jednoczesnym zahamowaniu rozrostu największych aglomeracji.

Czy aparat rad narodowych i same rady są przystosowane do zadań, które będą miały realizować? Czy zadania generalne oraz indywidualne będą mogły być w sposób harmonijny realizowane? Czy wreszcie ekonomiczne kryteria są dla obecnego aparatu dostatecznie klarowne z punktu widzenia realizacji zadań?

W każdym razie już dziś można przewidywać potrzebę reorientacji działań oraz kwalifikacji kadr w aparacie terenowym. W sprawach funkcjonowania rad i ich aparatu na zasadzie działania "z ołówkiem w rękę" wypowiedziano się już dawno. Niestety, można odnotować, że jedną z poważniejszych usterek w tym względzie jest sprawa nieprzystosowania się jednostek administracji terenowej do wspomnianego kryterium.

¹ Por. ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości; Dz.U. nr 22, poz. 99.

² "Rzeczpospolita" nr 14 z 17 V 1985 r.

W działaniach rad i ich aparatu wciąż dominuje bądź nadzieja na uzyskanie środków, bądź wprowadzanie prostych oszczędności przez zaniechanie określonych przedsięwzięć. W niezadowolającym wciąż jeszcze stopniu prowadzi się analizy wskazujące, jak nie rezygnując z podejmowania zadań, realizować je taniej. Działania samorządu w niektórych krajach na Zachodzie dowodzą ostatecznie, że znaczne oszczędności można osiągnąć drogą zmiany podmiotów realizujących niektóre usługi komunalne i społeczne. Nie traci na tym wcale ani mieszkaniowiec, ani organ terenowy. Świadczenia utrzymują się co najmniej na dotychczasowym poziomie, natomiast wydatki ewidentnie maleją.

Karol Sobczak

Karol Sobczak

ISTOTA I FAKTYCZNY ZAKRES ZMIAN W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA I USTROJU WŁADZ LOKALNYCH

Rola prawa we wdrażaniu zmian systemu zarządzania

1. ZAŁOŻENIA OGÓLNE

Niniejsze opracowanie obejmuje problematykę planistyczną i gospodarczą w systemie władz lokalnych. W tym zakresie stanowić może punkt oparcia dalszych studiów, gdyż jego dostatecznie duży zasięg pozwala na ekstrapolację już obecnie pewnych szerszych wniosków.

Przytoczmy najpierw ogólne spostrzeżenia o stanie realizacji litery i intencji przepisów prawnych zawartych w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Są to wnioski sformułowane na podstawie badań prowadzonych przez Wydział Zarządzania UW oraz w IOZiDK w ramach programu "Polska Lokalna". Podejmuje tu kilka spraw istotnych, jak się wydaje, z punktu widzenia funkcjonowania terenowych organów.

Badania wykazują, że z punktu widzenia zespolenia badań mamy do czynienia ze zjawiskiem słabej pozycji t.o.a.p. o właściwości ogólnej. Nastąpiło zjawisko dekompozycji organizacyjnej, jak też osłabienie funkcji koordynacyjnych. Jednocześnie w praktyce daje znać o sobie brak stałych reguł w polityce administracyjnej. Wszystko to prowadzi do niebezpieczeństwa ograniczania funkcji ogólnych na rzecz realizacji zadań wyselekcjonowanych, często specjalistycznych. Terenowe organy administracji wyspecjalizowanej pozostają w ścisłych kontaktach z t.o.a.p. o właściwości ogólnej. W rzeczywistości jednak dominuje układ powiązań pionowych. W zakresie kompetencji daje się odczuć poważne "rozchwianie", brak dyscypliny, na skutek działalności organów administracji centralnej w zakresie wydawania wytycznych.

Podobny brak dyscypliny wiąże się z brakiem jasności, co wymaga od dawna regulacji ustawowej i określenia w sposób precyzyjny zadań, odpowiedzialności i kompetencji. W funkcjach administracji terenowej problematyczną rolę spełnia rozdzielnictwo, bardzo rozpowszechnione przedmiotowo, nieudolnie prowadzone z przyczyn

prawnych i organizacyjnych. Rozdzielnicztwo jest czynnikiem konfliktogennym i nadmiernie absorbującym administrację.

Niekorzystnie przedstawia się sprawa obiegu informacji jako podstawy podejmowania decyzji w t.o.a.p. Sprawy te są uregulowane ogólnikowo, w sposób bezrozsądkowy. Najgorzej przedstawia się sprawa informacji pozyskiwanych w układzie pionowym - z góry w dół. Dylematy informacyjne mają niekorzystny wpływ na planowanie. To ostatnie zyskuje pewną cechę dekoracyjności i braku wiarygodności.

Finanse terenowe są mało stabilne, o czym świadczy praktyka wielokrotnego dofinansowywania z rezerw. Wpływa to w zrozumiały sposób na możliwość prowadzenia polityki gospodarczej.

Ogólnie rzecz biorąc, nie ma dostatecznych warunków do prowadzenia działań o charakterze programującym, jak również kształtującym zamierzone stosunki ekonomiczne. W każdym razie jest to ogólne tło wskazujące na bardzo skomplikowane bariery do przezwyciężenia. Niepoożądane, dysfunkcjonalne zjawiska w relacjach wewnętrznych aparatu terenowego koegzystują z brakiem zainteresowania organów terenowych sprawami przedsiębiorczości. W rezultacie mamy zjawisko dominacji spraw bieżących nad mającymi perspektywę, eliminacji problemów istotnych przez zagadnienia o mniejszym znaczeniu. Jeżeli tego się nie zmieni, kryzysowe zjawiska Polski lokalnej nie mogą mieć szans rozwiązania.

4. PRAWO I INFORMACJA PLANOWANIA W DZIAŁALNOŚCI APARATU TERENOWEGO

Podtytuł zawiera jeden z węzłowych problemów każdej administracji. Zależności między planowaniem, informacją i prawem determinują sukces lub klęskę. W warunkach naszego aparatu terenowego nie sposób nie poruszyć pewnych, często drażliwych, spraw. Przede wszystkim powstaje pytanie, jaką rolę spełniać może prawo w warunkach szybkiego wzrostu znaczenia elementów wiedzy w rozstrzygnięciach podejmowanych w aparacie sprawującym funkcje administracji, zwłaszcza w sferze planowania. Jednym ze sposobów dostarczania tej wiedzy jest modyfikowanie sprawności informacyjnej, m.in. drogą zastosowania elektronicznej techniki obliczeniowej. A zatem czy istnieje zależność między rozwojem prawa jako regulatora działania administracji z jednej strony, z drugiej zaś zastosowaniem ETO w procesach decyzyjnych. Jakie determinanty - prawne czy informacyjne - mogą mieć istotne znaczenie? Czy pierwsze i drugie pozostają wobec siebie w pozycji konkurencyjnej? Czy organy terenowe kierują się w rozstrzygnięciach kryteriami prawnymi, czy informacyj-

ny? Chodzi tu głównie o sferę planowania.

Wprawdzie niezupełnie w kontekście tej właśnie kwestii, lecz raczej ogólnie, w związku z rozwojem znaczenia elementów wiedzy w administracji, William Seagle przewidywał już dawno zmierzch prawa. "Wydaje się, że pojęcie prawa ma odwieczny charakter, lecz jest również do pomyślenia, że przyszłe społeczeństwo nie będzie więcej znało znaczenia tezy <<praworządność>> według ustawy. Świat prawa jest w końcu tylko krótkim eksperymentem wobec tego, że ludzkość daleko dłużej opierała się na zwyczajach i przyzwyczajeniach aniżeli na prawie. Być może stoimy przed epoką nauki i być może będzie ona trwała dłużej aniżeli epoka prawa".

Ten pogląd wywarł wpływ na myśli usiłujące przewidzieć znaczenie prawa oraz metod podejmowania rozstrzygnięć przez organy administracji państwowej. Przyczyniła się do tego popularność książki Seagle'a również na kontynencie europejskim. Śledząc natomiast rozwój wydarzeń, możemy wyrazić pogląd, że przyszłość, którą przewidywał ów autor, jeszcze nie rozpoczęła się. Natomiast nawet z ogólnego punktu widzenia jest ewidentne, że nie mamy do czynienia z upadkiem czy zanikiem prawa. Przeciwnie, powszechnie występującą prawidłowością jest wzrost znaczenia prawa jako regulatora wielu dziedzin, w tym również funkcjonowania administracji. Liczba przepisów prawnych rośnie, rozszerza się zasięg stosowania prawa. Zjawiska te są wynikiem wzrostu potrzeb regulacji konfliktów, rozwoju reglamentacji, rozszerzania się zasięgu organizatorskich funkcji państwa. Tym prawidłowościom, mającym zasadniczy charakter, nie są w stanie zaprzeczyć inne fakty, polegające na tendencjach do porządkowania prawa i eliminacji zbędnych przepisów.

Wizja Seagle'a jak dotąd wykazuje w rozważanej tu sferze raczej znamiona utopijności. Prawo i nowe metody informacji rozwijają się równolegle, często nawet jest to proces wykazujący znamiona wzajemnych uwarunkowań. Jeżeli chodzi o sprawdzenie się prognoz, to bliższa jest prognoza Jacobsa o biurokratyzacji świata. Prawo jest z pewnością zarówno elementem porządkowania, jak też nośnikiem rozwoju biurokracji (stosuję tu określenie o znaczeniu obiektywnym, nie zaś z podtekstem krytycznym).

Informacja nie może stanowić alternatywy do prawa w znaczeniu ustawowym. Wzrost znaczenia elementów wiedzy, zatem i informacji w aparacie państwowym, nie może powodować utracenia z pola widzenia tego faktu, że każda administracja kieruje się również pewnymi celami przyporządkowanymi określonym, zasadniczym celom politycznym.

Prawo łączy wiele aspektów zarówno z obszaru wiedzy, jak i celów politycznych. Podobnie rzecz się ma ze stosowaniem prawa.

Jak w Polsce przedstawia się zagadnienie terenowego aparatu poinformowanego, wyposażonego w szybko dostępną informację, która może być efektywnie wykorzystana w procesach decyzyjnych? Pod tym względem stajemy się wobec problemu skrajnych ocen, mylących nasze wyobrażenia o rzeczywistości.

Pierwszy punkt widzenia akcentuje istnienie w Polsce administracji mającej przerost ambicji informacyjnych, żądającej zbyt wielu informacji. Stąd też należy ograniczyć prawo do żądania informacji. Temu czyni zadość ustawa o statystyce państwowej.

Druga opinia na temat administracji poinformowanej jest odwrotnością pierwszej. Według niej przypisuje się administracji istotny brak informacji. Stanowi to źródło wadliwych rozstrzygnięć oraz powoduje, nieproporcjonalnie do nakładów na informację, koszty zarówno ekonomiczne, jak też społeczne.

Próbując zarysować własne stanowisko w tej sprawie, należy zastrzec się, że w obydwu przedstawionych opiniach jest cząstka prawdy. Rzeczywiście do poważnych usterek administracji należy nadmierne rozbudzenie aspiracji informacyjnych. Dotyczy to nie tylko funkcjonowania aparatu gospodarczego i administracyjnego, lecz także stosunków w relacji obywatel-administracja. Rzecz w tym, że ilość informacji wcale nie przechodzi w jakość decyzji. Administracja często zamulana jest nadmiarem informacji, tracąc jednocześnie z pola widzenia sprawy istotne. Tutaj występuje także sytuacja następna - braki w zakresie informacji relewantnych oraz rozpaczliwa niekiedy bezradność w procesach decyzyjnych.

W latach siedemdziesiątych, charakteryzujących się m.in. znacznym zaawansowaniem zamierzeń inwestycyjnych, terenowy aparat administracyjny nie dysponował wieloma istotnymi informacjami na temat rozmieszczenia inwestycji oraz mocy przerobowej przedsiębiorstw inwestycyjnych. Skutki tego dają o sobie znać do dnia dzisiejszego.

Przykładem z ostatniego okresu może być problematyka zatrudnienia. Bariera wykorzystania środków trwałych jest dziś w znaczącym zakresie brak siły roboczej. Powoduje to dramatyczne problemy ekonomiczne i społeczne. Jednocześnie zaś mamy w Polsce dwa znamienne fakty. Pierwszym z nich jest przyjęcie koncepcji wczesnych emerytur. Dzieje się to w sytuacji, kiedy w Szwecji podwyższa się wiek emerytalny dla pracowników, motywując to m.in. wieloma ko-

rzyściami ekonomicznymi i społecznymi. Problemy zatrudnienia rosną również w skali lokalnej. Polska przeżyła i przeżywa dalej, w stopniu nieco stonowanym, eksport siły roboczej. Pod tym względem stanowimy dość osobliwy ewenement, budzący zadumę i zwątpienie.

Braki informacyjne są w tych sytuacjach poważnym źródłem niedostatków decyzyjnych. Takie właśnie wyjaśnienie podawane jest z ośrodków decyzyjnych.

Przepisy ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego posługują się w kilku miejscach określanie obowiązków informacyjnych. Przykładem może być art. 61 ust. 3. Podobnie czynią inne ustawy, zwłaszcza dotyczące planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Inne przepisy operują obowiązkiem informacyjnym niejako pośrednio. Tak jest np. w przypadku wyrażania opinii, co explicite zawiera prawo do uzyskania informacji.

Cała ta grupa norm prawnych odznacza się niejasnością. Nie wiadomo, jakie działania można uznać za spełnienie obowiązku informacyjnego, jak wygląda relacja między uprawnieniem a obowiązkiem, jakie konsekwencje powoduje niespełnienie obowiązku informacyjnego itp. Nie chodzi tu bynajmniej o prawniczy puryzm, lecz o niedostatki praktyki, negatywnie wpływające na szereg innych funkcji organów terenowych, w szczególności będących tematem niniejszego opracowania.

3. OGÓLNA OCENA SKUTECZNOŚCI PRAWA W SFERZE PLANOWANIA TERENOWEGO

Rozważone tu zostaną drogi zastosowania rozwiązań prawnych tworzących podstawowe instrumenty kształtowania polskiej przestrzeni. Dokonamy tego na podstawie zebranego materiału empirycznego. Po kilku latach działania nowych ustaw rysują się również pewne wnioski ogólne dotyczące znaczenia i walorów tych aktów, a także wątpliwości.

Materiał empiryczny został uzyskany w kilku województwach, głównie w plockim, kaliskim, ostrołęckim oraz warszawskim, a także na terenie m.st. Warszawy. Weryfikacji zebranych informacji pod względem ocen wartościujących szczebla podstawowego dokonano w urzędzie gminy Klembów w woj. ostrołęckim.

Pisząc o planowaniu rozwoju, mam na uwadze wszelkie instrumenty planowania. Innymi słowy, nie chodzi tu jedynie o specyficzny typ planowania, jakim jest tzw. planowanie rozwoju według kryteriów stosowanych przez niektórych przedstawicieli nauk ekonomicznych.

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 12 lipca 1984 r.¹ wraz z ustawą z 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym² uczyniły krok zmierzający do integracji planów, przez to zaś do zwiększenia ich siły operacyjnej. W tym zakresie pozwalam sobie odesłać w całości do tego, co niedawno opublikowałem³. Stworzono pewne proceduralne i materialnoprawne przesłanki wzajemnego wpływu obydwu rodzajów planów. Przerwano także trwanie w przekonaniu o słuszności istnienia hierarchicznej budowy systemu planów określających rozwój terenu.

W ocenie szeregu przedstawicieli urzędów terenowej administracji państwowej nowa ustawa o planowaniu przestrzennym ma charakter nadmiernie oderwany od rzeczywistości. Wiąże się to przede wszystkim z nieuwzględnieniem przez nią realiów informacyjnych, kwalifikacji i ilości kadr planistycznych, słabych możliwości oddziaływania w świetle rozproszenia decyzyjnego w sferze lokalizacji.

"Przepisy lokalizacyjne nadal nie są sprawnym narzędziem polityki lokalizacyjnej"⁴. "Nikt nie bada rachunku efektywności ekonomicznej lokalizacji inwestycji"⁵. Oto zwięzła ocena planistyczno-przestrzennej polityki z punktu widzenia skuteczności zarówno działania norm prawnych, jak też przesłanek reformy gospodarczej. Barania empiryczne prowadzone przez autora niniejszego opracowania oraz jego współpracowników potwierdzają powyższą, generalną ocenę.

Antycypując część wniosku końcowego, należy zapytać, czy środki zaradcze znajdują się w sferze normatywnej, czy też faktycznej. Czy należy zmieniać przepisy prawne, czy też koncentrować się na promowaniu pożądanej polityki rozwojowej terenu? Jest to czynnik leżący zarówno w sferze problematyki prawa, jak i w obrębie spraw organizacji aparatu administracji, kwalifikacji kadr, informacji - słowem w płaszczyźnie wykonania prawa.

Wydaje się, że ten drugi element zaznacza się obecnie mocniej, wszelako powstają również poszczególne kwestie de lege ferenda. Taka ocena sytuacji wynika ze stosunkowo krótkiego okresu obowią-

¹ Dz.U. nr 35, poz. 185.

² Dz.U. nr 7, poz. 51.

³ Por. K.Sobczak: Instrumenty prawne planowania. Warszawa 1986.

⁴ "Gospodarka i Administracja Państwowa" 1987 nr 12 - redakcyjne spotkanie dyskusyjne (s. 3).

⁵ Ibidem, s. 3.

zywania nowych przepisów prawnych, co dotyczy zwłaszcza ustawy o planowaniu przestrzennym. Z uwagi na wiele trudności realizacyjnych, nowe koncepcje nie mogły być sprawdzone. Właściwie nie powstał całkowicie sprawdzony nowy system planowania w terenie. Obok tego powstają potrzeby kształtowania polityki prawa w dalszej przyszłości. Czy obecny typ norm prawnych da się utrzymać? Wróć do tego w końcu opracowania.

Nie można pominąć znamiennej okoliczności, że budżety terenowe i planowanie terenowe nie wykazują obecnie zdolności korelacyjnej z innymi rodzajami planowania. Dzieje się to co najmniej z trzech przyczyn.

Piersza z nich to rozbieżności w zakresie cykli czasowych w planowaniu społeczno-gospodarczym i finansowym. Tempo inflacji uczyniło iluzorycznym wysuwane hasło prawnego przybliżenia planowania finansowego do społeczno-gospodarczego.

Druga przyczyna wiąże się ze zjawiskiem niepewności finansowej organów terenowych. Zasilanie ich z puli centralnej wielokrotnie w ciągu roku powoduje prowizoryczność ustaleń budżetowych, to zaś powoduje brak podstaw do realnego planowania i w konsekwencji właściwych korelacji między planem.

Trzecia wreszcie przyczyna wynika z faktu, że planowanie finansowe stało się obecnie znacznie rozproszone między budżetem oraz funduszami celowymi⁶.

Jeżeli natomiast chodzi o korelację między planowaniem społeczno-gospodarczym oraz przestrzennym, to odnośne postanowienia obydwu ustaw nie zostały spełnione. Można natomiast odnotować podejmowanie pewnych kroków wstępnych, mających na celu integrację obydwu rodzajów planowania.

Większość regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego nie istnieje, o czym mowa niżej. Toczą się mniej lub bardziej zaawansowane prace nad ich sporządzaniem. Plany społeczno-gospodarcze województw nie mogą być więc faktycznie zintegrowane z czymś, czego nie ma. W większym stopniu mamy zaś do czynienia z integracją planów na szczeblu podstawowym, jakkolwiek do stanu wyznaczonego przepisami ustawy jest jeszcze daleka droga. W przeważającej liczbie sytuacji przy braku planów zagospodarowania przestrzennego

⁶ Por. W. Konieczny: Relacje między różnymi rodzajami planowania. Archiwum CPBR 11.02. V XVI/3.7. Wydział Zarządzania UW.

obecne plany społeczno-gospodarcze województw tworzy się bez związku wymaganego przez przepisy ustaw.

Jak wynika z przedstawionych tu spostrzeżeń, idea planowania jako instrumentarium organizowania w sposób koncentryczny określonych działań dotyczących rozwoju terenu nadal czeka na rozwiązanie. Plany przypominają dokumenty szcztatkowe, nie mające zdolności operacyjnej w sferze zarządzania, niekiedy należą do "obowiązkowego wyposażenia urzędów t.o.a.p.". Oczywiście, wyjaśnień takiego stanu rzeczy jest wiele. Jedno jest pewne: w planowanie należy zainwestować. Oznacza to zwiększenie wysiłku organizacyjnego zarówno po stronie organów terenowych, jak też centralnych. Jest to również sprawa właściwego instruktażu, kontroli i ocen.

Sprawa dezintegracji systemu planowania terenowego jest dostarczająca na przykładzie wysiłków sporządzania planów regionalnych w wielu województwach. Problem polega na różnej roli poszczególnych wydziałów urzędu wojewódzkiego, jeśli idzie o udział w pracach terenowego organu administracji wyspecjalizowanej w sprawach gospodarki przestrzennej. Można odnotować rolę tego ostatniego jako zbyt bierną.

Innymi słowy, plan regionalny rysuje się bądź to jako przypadkowa składanka koncepcji cząstkowych wydziałów, bądź też jako zintegrowana koncepcja rozwojowa. Dominuje postawa pierwsza. Jest ona zresztą często akceptowana przez przedstawicieli urzędów t.o.a.p. Stanowi to w gruncie rzeczy pewne odbicie koncepcji działowo-branżowej w planowaniu regionalnym.

W literaturze zachodniej dotyczącej administracji określone to jest jako "akcja koncertowa"⁷. Rozumie się przez nią skorelowane działania na wielu płaszczyznach dla uzyskania efektu. Planowanie stanowi czynnik warunkujący koncentryczne zastosowanie różnych instrumentów dla uzyskania znaczącego skutku. Usterki, nazwijmy to, dekompozycji systemu planowania, nie dają podstaw do pozytywnej oceny rzeczywistości.

Koncepcja normatywna zawarta w obowiązujących przepisach nakłada obowiązek korelacji planów. Jest to słuszne i w zasadzie stanowi nowy element sytuacji prawnej. Nie sądzę też, aby należało przyjmować, że jakiś rodzaj planów stanowić może generalnie podstawę innych planów. Przeczyłoby to postulatowi integracji i zakłada-

⁷ Por. R. Herzog: Allgemeine Staatslehre. Atheneum 1971, s. 133.

ło zasadę dominacji. Nawet przy najlepszej woli nie sposób byłoby dzisiaj zgodzić się, że jakiś rodzaj planowania wyróżnia się zdecydowanie lepszą jakością od innych i dlatego powinien stanowić szczególny punkt oparcia.

Należy natomiast postulować przynajmniej dwie drogi polepszenia sytuacji. Po pierwsze, trzeba krytycznie ocenić tryb sporządzania planów z punktu widzenia wzajemnych związków (są tu niezbędne korekty dyscyplinujące). Po drugie, wydaje się nieodzowne wzmocnienie integrujących funkcji służb planistycznych w terenie.

4. PLAN KRAJOWY - PLANY FUNKCJONALNE

Koncepcja planu krajowego nie jest nowa - była głośna już w latach siedemdziesiątych. Jej związek z ideą skokowego rozwoju ekonomicznego kraju był niewątpliwy. Plan krajowy był opracowywany przez kilka lat. Jego treść opierała się na studiach nad pasmowym rozwojem skupisk miejsko-przemysłowych. W sensie prawnym plan krajowy nigdy nie istniał. Nie został uchwalony przez Sejm, co było zamiarem rządu; natomiast był kilkakrotnie rozpatrywany przez Radę Ministrów.

Obecnie plan krajowy stał się po raz pierwszy instrumentem przewidzianym przez ustawę o planowaniu przestrzennym. Dla planu krajowego naczelnym organem administracji państwowej jest, zgodnie z art. 11 ust. 1, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów. Oznacza to w rzeczywistości jedynie, że zadecydowano o właściwości resortowej Komisji. Z treści art. 11 ust. 2 wynikają zadania Komisji: opracowuje ona zarówno założenia do planu krajowego, jak też sam projekt tego planu.

Stosownie do § 2 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 6 marca 1985 r. w sprawie zasad organizacji, zasad i zakresu działania Państwowej Rady Przestrzennej⁸, organ taki opiniuje projekty założeń i projekty planów krajowych oraz wybranych opracowań studialnych (przedplanowych) do tego planu o charakterze problemowym. Interesujące jest, że Rada opiniuje również projekty narodowych planów gospodarczych oraz założenia do tych planów z punktu widzenia przestrzennej i regionalnej polityki państwa. Rada ma typowe uprawnienia organu opiniodawczego i doradczego. Nie ma roszczeń do wydawania opinii. Opinie te nie działają siłą jurydyczną, lecz oparte są na autorytecie Rady.

⁸Dz.U. nr 11, poz. 42.

Plan krajowy przedkładany jest przez Radę Ministrów Sejmowi PRL. Zgodnie z art. 16 ustawy o planowaniu przestrzennym Sejm rozpatruje projekt planu krajowego łącznie z projektem planu perspektywicznego. Niezbyt jest zrecne zobowiązanie się Sejmu, w jakim kontekście ma rozpatrywać projekt planu krajowego. Sądzę, że należałoby raczej zobligować odpowiednie organy przygotowujące projekty do łącznego przedstawiania obydwu dokumentów.

Jak wynika z dalszej treści art. 16, uchwała Sejmu ma określać w szczególności cele i zasady polityki przestrzennej państwa. Ten fragment także budzi uwagi krytyczne. Dotyczą one sformułowania, że plan krajowy ma stanowić o celach polityki przestrzennej (to jest chyba raczej sprawa nauk ekonomicznych). Cele polityki przestrzennej zostały określone również w art. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym. Ponadto nie wiem, co Sejm ma wnieść do zasad polityki przestrzennej, skoro zostały one ustalone ustawą o planowaniu przestrzennym. Wydaje się natomiast, że plan krajowy powinien określać materialną substancję podstawowych elementów kształtowania przestrzeni Polski.

Plan krajowy nie istnieje, ale prowadzone są przygotowania do jego sporządzenia. Jest to kosztowne oraz wymaga czasu. Niewiele państw ma opracowane pełne plany zagospodarowania przestrzennego kraju. Plan taki z pewnością uporządkuje procesy i kryteria decyzyjne. Jednak z drugiej strony nie wydaje się możliwe przyjęcie, żeby plan ten nie mógł być weryfikowany pod wpływem określonych sytuacji indywidualnych. Art. 18 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym zawiera wyliczenie dziewięciu rodzajów działań, jakie powinny być przedmiotem planu krajowego. Wydaje się, że określenie rzeczywistej treści i zasięgu planu krajowego będzie przebiegało pod wpływem potrzeb praktycznych. Wiele spraw dotyczących planu krajowego pozostawiono otwartych w ustawie. Ustawa ta nie wypowiada się np. w sprawie charakteru prawnego postanowień planu krajowego. Nie mamy ścisłych ustaleń co do natury związku między planem krajowym a planami regionalnymi i miejscowymi. Można oczywiście czynić z tego powodu uwagi krytyczne. Z drugiej jednak strony można przyjąć, że planowanie przestrzennego rozwoju kraju stanowi trudne doświadczenie, wielu zaś rezultatów nie sposób przewidzieć. Lepiej więc nie stwarzać sztywnego gorsetu prawnego, bowiem jest to regulacja spraw, których skutków nie sposób rutynowo przewidzieć. Tak też się stało i pod tym względem nowa ustawa zasługuje na aprobatę.

Drugi rodzaj ogólnie zarysowanej koncepcji prawnej dotyczy planów funkcjonalnych. Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym plany takie sporządza się dla obszarów wyodrębniających się ze względu na spełnianie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub przyrodniczo-środowiskowych. Pewne ślady takiej działalności można było spotkać, jeżeli chodzi o gospodarkę wodną i eksploatację kopalin. W planach funkcjonalnych mamy jednak do czynienia z odejściem od resortowo-branżowych ujęć na rzecz kompleksowości rozwiązań, a jednocześnie powierzeniem nowego zadania terenowym organom administracji o właściwości ogólnej organom przedstawicielskim.

Są to plany nie ukończone. Istnieje oczywiście pewna bariera powodująca zahamowania w pracy. Wynika to z nowości tego zadania. Myślę, że przede wszystkim w grę wchodzi tu bariera współdziałania. Jest ona co najmniej podwójna. Po pierwsze, opracowując plan funkcjonalny należy dokonać szeregu uzgodnień wobec planów ogólnych. Po drugie, w sporządzeniu planów funkcjonalnych bardzo często w grę wchodzić muszą zagadnienia międzyterytorialne. Funkcje będące przedmiotem nowych planów nie dadzą zamknąć się granicami administracyjnymi jednostek podziału terytorialnego. Wynika to z obiektywnie istniejących czynników wyznaczających taki właśnie układ stosunków. W każdym razie w większości wypadków opracowywania planów funkcjonalnych musi istnieć kooperacja o charakterze międzywojewódzkim czy międzygminnym.

5. PLANOWANIE NA SZCZEBLE WOJEWÓDZKIM I PLANOWANIE REGIONALNE

Plany województw nie są niczym nowym. Zostały one dość obszernie przeanalizowane w literaturze⁹. W niniejszym opracowaniu ograniczam się więc do poruszenia jedynie dwóch problemów, które wiążą się z problematyką kompleksowości planowania i jego spójności.

Po pierwsze, nastąpiło rozluźnienie związków planu wojewódzkiego z jednostkami nie będącymi w gestii t.o.a.p. Wydaje się, że ocena tego stanu niekoniecznie musi być negatywna. Ambicje globalnego planowania województw lat siedemdziesiątych nie dały oczekiwanych rezultatów. Mieliśmy do czynienia z fasadowością planów wojewódzkich; niewiele z nich zostało zrealizowanych.

⁹ Por. K.Sobczak, Z.Rybicki: Terytorialna organizacja kraju. Warszawa 1979.

Jednakże nowe rozwiązanie, oparte zwłaszcza na ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym, nie jest wolne od spraw wątpliwych. Wiąza się one ze sprawą możliwości skutecznego planowania rozwoju województwa. "Plan wojewódzki określa warunki gospodarowania oraz zadania społeczne i ekonomiczne o znaczeniu ogólnowojevodzkim, w tym zwłaszcza politykę zatrudnienia i wykorzystania zasobów miejscowych, jak też środki realizacji tego planu"¹⁰. Uzupełnieniem przepisu jest wykaz tych treści planu, które wiążą się z działaniem na terenie województwa jednostek samodzielnych pod względem prawnym. Nie będę szczegółowo analizował tu treści odpowiednich przepisów. Warto jedynie zauważyć, co następuje:

- Plan określa nie zadania, jak to miało miejsce uprzednio, lecz jedynie kierunki działania przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim jest t.o.a.p. Przyjmuje hipotezę, której nie będę bliżej uzasadniał, że w tym zakresie postanowienia planu mają obowiązujący charakter dla przedsiębiorstw. Samodzielność oznacza bowiem brak możliwości jej ograniczeń poza formą ustawową.

- W zakresie innych przedsiębiorstw plan określa jedynie kierunki współdziałania w sprawach wyliczonych w pkt. 2 ust. 3 art. 14. Chodzi tu o zmiany w zatrudnieniu, wspólnych przedsięwzięć inwestycyjnych, usług produkcyjnych i nieprodukcyjnych świadczonych na rzecz województwa. Z charakteru wskazanych stosunków wynika, że postanowienia planu wojewódzkiego są również obowiązujące, jednakże powinny następować w drodze uzgodnień.

- W myśl ustawy podmioty nie będące przedsiębiorstwami, określone zbiorczo w art. 14 ust. 3 pkt 2 mianem jednostek działających na terenie województwa, objęte są planem wojewódzkim tylko w dziedzinie warunków lokalizacji inwestycji oraz zadań w dziedzinie ochrony środowiska.

Ta ostatnia sytuacja nasuwa refleksję o braku podstaw do używania komplementarności działań organów terenowych oraz agend centralnych. Przyjmijmy konkretny przykład dylematów organizacyjnych. Oto duże miasto, położone po obu brzegach rzeki, nie może planować infrastruktury komunikacyjnej (m.in. tramwajowej), bowiem zamknięcie mostu dla ruchu tramwajów, na czas praktycznie nie oznaczony, uniemożliwia realną działalność projektującą. W świetle ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym właściwie nie można niczego zarzu-

¹⁰ Por. art. 14.

ci. Z drugiej strony stan taki gwarantuje uzyskanie celów ekonomiczno-społecznych planów wojewódzkich. Poruszam ten problem dlatego, że art. 14 ust. 4 stanowi, że podstawą kierowania rozwojem województwa są plany wojewódzkie. Byłoby to ideałem. Niestety, nie wszystkie rozwiązania prawne, jak też faktyczne, gwarantują osiągnięcie tego ideału. Wydaje się, że całość problematyki dotyczącej udziału w planach wojewódzkich jednostek nie będących w gestii t.o.a.p. czeka na rozwiązanie uwzględniające celowe, kompleksowe planowanie rozwoju województw. Nie musi to oczywiście oznaczać ustalenia rozwiązań ograniczających samodzielność jednostek zdecentralizowanych.

W moim przekonaniu wzmocnienie udziału jednostek nieterenowych w planach województw może być rozpatrywane w kategoriach ich decentralizacji. Tezy II etapu reformy gospodarczej stawiają jako jeden z wariantów przeniesienie dużej liczby przedsiębiorstw w sferę nadzoru województw. Tu wraca dawna koncepcja pewnej regionalności naszej gospodarki. Cała ta operacja służyć ma wzmocnieniu samodzielności przedsiębiorstw. Powinno to być rozważone w kontekście potrzeby opracowania komplementarnej koncepcji funkcji gospodarczych wojewodów. Obecnie koncepcja ta jest bardzo wątpliwa. Podobnie niedostateczne jest zaangażowanie województw w sferę gospodarczą przedsiębiorstw.

Nie jest prawidłowe upatrywanie działań organów administracji wojewódzkiej jako czynnik ograniczający prawa przedsiębiorstw. Występuje to sporadycznie, raczej na podstawie konkretnych przepisów prawa materialnego administracyjnego, jak prawo wodne, budowlane, o planowaniu przestrzennym. Plany województw mogą przyczynić się do stabilizacji stosunków między przedsiębiorstwami oraz organami terenowymi, co niejako przygotowuje grunt do realizacji przepisów materialnego prawa administracyjnego. Z tego względu dostrzegalbym możliwości w zakresie decentralizacji.

Drugi, wspomniany wyżej, problem planowania wojewódzkiego dotyczy stosunku planów społeczno-gospodarczych województw do planów ogólnopaństwowych. Punktem szczególnie czułym była - i jest zresztą nadal - samodzielna pozycja wojewódzkiej rady narodowej przy uchwalaniu planu społeczno-gospodarczego województwa. Pozycja ta podkreślana jest wielokrotnie w przepisach prawnych. Dotyczy to zwłaszcza art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Kategoria samodzielności nie jest natury emocjonalnej, co niestety w naszej kulturze polityczno-prawnej jest nadmiernie często deklarowane, lecz racjonalnej, a nawet pragmatycznej. Samodzielność łączy się z kompetencją, ta zaś z odpowiedzialnością. Samodzielność może więc w wielu sytuacjach być warunkiem sprawnego działania administracji. Nie jest to wszelako warunek jedyny. Chodzi o działania zgodne, skoordynowane, nastawione na osiągnięcie określonych celów.

Oczywiście odrzucamy, że plany zgodne to plany hierarchiczne, skoordynowane w sposób władczy. Rzeczywistość nie potwierdza poglądów krytycznych systemu planowania państw zachodnich, że mamy tam do czynienia z przypadkowym konglomeratem niespójnych planów. Dość łatwo było zatem przyjąć rozwiązanie lat osiemdziesiątych, nie troszczące się dostatecznie o spójność planów tworzonych na różnych szczeblach aparatu państwowego. Powodowało to w rzeczywistości deprecjację planowania i brak wiarygodności planów.

Próby zaradzenia niekorzystnej sytuacji, wszelkie zamiary powiązania planów nie były w dyskusjach akceptowane. W moim przekonaniu bardzo dobrze się stało, że znalezione zostało rozwiązanie w art. 1 ust. 5 ustawy z 18 grudnia 1986 r. o zmianie niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki społecznej¹¹. Zgodnie z tym nowa wersja art. 31 ust. 1 pkt 2a wprowadza zasadę, że wojewódzkie rady narodowe rozpatrują opinię przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów co do zgodności projektów wojewódzkich planów społeczno-gospodarczych z podstawowymi celami i kierunkami polityki społeczno-gospodarczej oraz ustaleniami określonymi w narodowym planie społeczno-gospodarczym.

Jest to rozwiązanie korzystne. Daje nieograniczone prawo niewładczej interwencji. Koncentruje się wyłącznie na sprawach zasadniczych. Chodzi tu o niemanipulowanie biurokratycznym argumentem zgodności wskaźnikowej. Ponadto daje możliwość konstrukcji pewnego procesu, w którym jedna ze stron przyjmuje odpowiedzialność za swoje stanowisko.

Jeżeli chodzi o plany regionalne, to są one w fazie tworzenia. Trudno w obecnym stanie rzeczy analizować rolę tych planów, a także ich wzajemne relacje z planami społeczno-gospodarczymi, o czym już była mowa.

¹¹

Dz.U. nr 47, poz. 226.

Chciałbym jedynie zwrócić tu uwagę na fakt, że prawo przyznaje zasadę ograniczonej substytucyjności planów społeczno-gospodarczych wobec planów regionalnych. Mam tu w szczególności na uwadze § 5 załącznika do zarządzenia przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 23 sierpnia 1983 r. w sprawie ramowych zasad i trybu wnioskowania, planowania i realizacji inwestycji podejmowanych na podstawie decyzji właściwego terenowego organu administracji państwowej¹². Terytorialny pięcioletni plan społeczno-gospodarczy, a w uzasadnionych wypadkach - w szczególności w odniesieniu do inwestycji o dłuższych cyklach realizacji - plan perspektywiczny rozwoju województwa stanowią podstawę podjęcia przez inwestora niezbędnych prac przygotowawczych i organizacji procesu inwestycyjnego, a zwłaszcza ustalania lokalizacji, zlecenia opracowania dokumentacji projektowej i zawarcia wstępnych porozumień i umów z uczestnikami procesu inwestycyjnego zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Powstać tu może tylko jeden problem: co się stanie, gdy uchwalony plan regionalny wymagać będzie zmian ustaleń opartych na planie społeczno-gospodarczym województwa. Myślę, że taka sytuacja może zaistnieć. Być może plan regionalny spowoduje po prostu potrzebę weryfikacji planu społeczno-gospodarczego województwa.

Wydaje się, że ryzyko takich sytuacji powinna ponosić wyłącznie administracja. Wobec stron w grę wchodzić powinno jedynie zastosowanie konstrukcji uchylenia decyzji administracyjnych za odškodowaniem.

6. PLANY GMINNYCH JEDNOSTEK PODSTAWOWYCH ORAZ MIEJSCOWE PLANY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Doświadczenie polskie może dowodzić, że planowanie na szczeblu podstawowym jest najtrudniejsze. Podczas gdy plany ogólnopństwowe były już trwałym elementem kierowania gospodarką oraz rozwojem kraju, plany gmin właściwie nie istniały. Nie miejsce tu na rozważania historyczne, ale nie jest odosobniona myśl, że planowanie na szczeblach niższych wcale nie jest łatwiejsze, lecz znacznie trudniejsze aniżeli w całym systemie danej gospodarki. Jest to kwestia działania wielu czynników: z jednej strony chodzi tu o zależność od deficytu środków, niepewności co do możliwości ekonomicznych, z drugiej zaś uwikłań w oddziaływanie jednostek wyższego szczebla. Osobnym problemem jest kwestia przygotowania kadrowego oraz częstego korzystania w takim planowaniu z jednostek organizacyjnych i specjalistów z zewnątrz.

¹²M.P. nr 30, poz. 162.

Zakres i rodzaje planów jednostek podstawowych zostały określone w ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym, głównie w jej art. 15. Obserwuje się skłonność do odstępstw od intencji wyrażonej w przepisach, gdy chodzi o przedmiot tych planów. Posłużę się dla ilustracji jednym z przepisów. Jest to ust. 3 pkt 1 art. 15 ustawy. Czytamy tam, że plany jednostek podstawowych powinny zawierać m.in. "przedsięwzięcia organizacyjne i ekonomiczne sprzyjające aktywizacji oraz podnoszenia efektywności rolnictwa, przetwórstwa żywności, drobnej wytwórczości i rzemiosła oraz handlu i usług". Oceniam ten przepis pozytywnie, czego nie mogę powiedzieć o redakcji i precyzji prawniczej. Ma się planować nowe przedsięwzięcia. Akcent położony jest na inicjatywę oraz przedsiębiorczość. Jest to odejście od szerokiego, z zadowoleniem akceptowanego również w nauce, planowania przedmiotowego. Nowe, koncentryczne ujęcie planowania pozwalałoby uczynić z niego instrument kształtowania przyszłości. Niestety, analiza rzeczywistości pozwala na sceptyczną ocenę stopnia realizacji zaprezentowanej intencji. Plany gminne są bardziej planami produkcji rolnej aniżeli planami inicjatyw. Wydaje się, że pod tym względem krytyczna ocena zakresu przedsiębiorczości w reformie gospodarczej, wyrażona na jednym z posiedzeń Komisji Reformy Gospodarczej, odnosi się również do sfery planowania na szczeblu podstawowym¹³.

Stosunek planów jednostek podstawowych do planów wojewódzkich wyraża, z uwzględnieniem szczegółowych spraw, relacja między planami wojewódzkimi a ogólnonarodowymi, o czym była mowa wyżej. W zakresie planów jednostek podstawowych powoływana ustawą z 12 grudnia 1986 r. o zmianie niektórych ustaw określających funkcjonowanie gospodarki uspołecznionej wprowadzono możliwość ustalania przez wojewódzkie rady narodowe obowiązku przedstawiania projektów planów jednostek podstawowych przewodniczącemu wojewódzkiej komisji planowania. Komisja ma możliwość wyrażenia opinii w zakresie zgodności tych projektów z celami, kierunkami i zadaniami rozwoju spo-

¹³ Por. wypowiedź Z. Messnera na plenarnym posiedzeniu Komisji Reformy Gospodarczej, opracowanie pt. Nie ma czasu do stracenia. Dod. do dziennika "Rzeczpospolita" - Reforma Gospodarcza, nr 111 z 27 kwietnia 1987 r., s. IV; mowa tam również o programie rozwoju przedsiębiorczości jako obszarze realizacji całej reformy.

łeczno-gospodarczego określonego w planie wojewódzkim. W przeciwieństwie do planów wojewódzkich plany jednostek podstawowych mogą być poddane zabiegowi opiniowania nie tylko na podstawie przepisu ustawy, lecz również uchwały szczególnej wojewódzkiej rady narodowej.

W moim przekonaniu obowiązek taki może być założony generalnie, nie zaś indywidualnie dla określonego t.o.a.p. Nie ma tu zatem analogii do sytuacji, w jakiej znajduje się plan wojewódzki.

Trudno w tej chwili uzyskać konkretne dane ilustrujące częstotliwość korzystania z prawa wyrażania opinii przez wojewódzkie komisje planowania. Nie jest to masowo stosowana droga zapewniająca spójność planów różnych szczebli. Przepis wprowadzony przez powołaną ustawę działa raczej pośrednio, powodując uwzględnienie głównych kierunków planu wojewódzkiego w treści planów jednostek podstawowych.

Z kolei pragnę zwrócić uwagę na miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, w szczególności dla gmin. Przyjmuje się w tym względzie jako rozwiązanie to, co zostało dokonane na terenie gminy Klembów w woj. ostrołęckim. Wynika to z dość typowej powierzchni gminy oraz braku jej funkcji ponadlokalnych.

Harmonogram prac zmierzających do uporządkowania planów miejscowych w woj. ostrołęckim opracowany został, podobnie jak w innych województwach, szczegółowo wraz z ustaleniem osób odpowiedzialnych za ich wykonanie. Odmienne wobec planowania społeczno-gospodarczego jest to, że terminy zobowiązujące poszczególne organy są indywidualne dla każdej gminy. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, chodzi o sukcesywne sporządzanie projektów planów przez wykonawcę. Spiętrzenie prac stwarzałoby zbyt wiele przeszkód. Po drugie, różne są możliwości i dotychczasowy dorobek gmin w dziedzinie planowania przestrzennego. Inny więc punkt wyjścia prac planistycznych jest tam, gdzie tzw. plany uproszczone gmin miały właściwy poziom, inny zaś tam, gdzie były formalne, mijające się z rzeczywistością lub nieaktualne. Uprozczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin, jakie powstały w latach siedemdziesiątych, miały pewne znaczenie do 1986 r., jednak ich poziom i wartość były znacznie zróżnicowane.

Uchwalenie planów zagospodarowania przestrzennego gmin woj. ostrołęckiego ma nastąpić w ciągu czternastu miesięcy, tj. od września 1987 r. do grudnia 1988 r. Zaawansowane są także prace przygotowawcze. Dopiero zatem po tym czasie będzie można przystąpić do pełniejszej oceny relacji między planami zagospodarowania

przestrzennego i planami społeczno-gospodarczego rozwoju. Samo zastosowanie harmonogramu nie zostało oparte na jakiejś sprecyzowanej normie prawnej. Analiza podstaw prawnych w tym zakresie może przynieść rozbieżne wnioski. Zasięg jej przekracza ramy tematyczne niniejszego opracowania. Moje uwagi krytyczne odnoszą się natomiast nie tyle do harmonogramu, ile do podstaw prawnych tworzących wątpliwości w tak prostej sprawie.

A oto poszczególne etapy czynności zmierzających do uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin: faza 0 - czynności przygotowawcze; faza I i II - opracowanie założeń do planu; faza III - stworzenie projektu planu; faza IV - uchwalenie projektu planu; faza V - prace poplanistyczne. Do września 1987 r. dwie gminy woj. ostrołęckiego miały opracowane projekty planu. Większość gmin będzie je miała w roku 1988.

W fazie 0 mamy jako czynność wstępną wymienione podpisanie umów i porozumienia. Jest to element wiążący się z art. 12 ustawy o planowaniu przestrzennym, który stanowi o warunkach, jakie powinny spełniać jednostki uprawnione do przygotowania projektów przestrzennych, w tym planów miejscowych¹⁴. Podkreślam ten fakt, bowiem w wielu opracowaniach dotyczących relacjonowanej tematyki jest on omijany. Rozważane są różne, skądinąd ważne sprawy kompetencyjne. Tymczasem rzeczywisty punkt ciężkości prac planistycznych znajduje się w płaszczyźnie fachowej. Należy zresztą dodać, że umowę o sporządzenie projektu planu miejscowego w gminie Klembów z Instytutem Ochrony Środowiska, który projekt taki sporządził, zawarł wyspecjalizowany terenowy organ administracji szczebla wojewódzkiego.

W zespole Instytutu, przygotowującym projekt planu, reprezentowane były takie dziedziny wiedzy, jak biologia, demografia, rolnictwo, komunikacja, mieszkalnictwo, gospodarka wodna. Już sam ten fakt tłumaczy konieczność powierzenia prac projektowych w trybie umowy instytucji, która była uprawniona do czynności przygotowawczych. Jest natomiast odrębnym zagadnieniem, czy w przyszłości powinien przeważać postulat samodzielności organów tere-

¹⁴ Koresponduje z tym rozporządzenie Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej z 31 stycznia 1985 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać jednostki opracowujące plany zagospodarowania przestrzennego oraz przygotowania zawodowego do wykonywania funkcji w zakresie projektowania w planowaniu przestrzennym; Dz.Ü. nr 3, poz. 11.

nowych stopnia podstawowego w zawieraniu umów, czy też ważniejszy jest czynnik koordynacji i zgodnego działania w ramach województwa. Z tego ostatniego powodu należałoby uznać obecną praktykę za słuszną.

Nie ulega jednakże wątpliwości, że w planowaniu przestrzennym rola czynnika fachowego jest znaczna, w każdym razie większa aniżeli w planowaniu społeczno-gospodarczego rozwoju. Odnotowuję tu po prostu sytuację rzeczywistą. Niekoniecznie musi to być uznanie stanu istniejącego za ideał. Sądzę, że uspołecznienie planowania przestrzennego jest możliwe i konieczne. Mogę jednak przyjąć analizę badanych inicjatyw społecznych z pewnym sceptycyzmem.

Mam tu w szczególności na uwadze wyniki inicjatyw obywatelskich w gminie Klembów w związku z realizacją wyłożenia projektu planu zagospodarowania przestrzennego do publicznej wiadomości oraz następstwem ogłoszenia w prasie. Zgłoszono około setki uwag do projektu planu. Dwie uwagi miały charakter działania zbiorowego mieszkańców. Trudno jednak przy najlepszej woli dopatrzeć się innych motywacji niż prywatne, z reguły związane z prawami własności. Jest to praktyka na ogół powszechna i musi być brana pod uwagę przy rozwiązaniach prawnych i kształtowaniu procedury planistycznej. Nie oznacza to uznania niezmienności faktu zjawisk świadomościowych i stopnia rzeczywistej integracji społecznej mieszkańców gminy.

Ważne etapy artykułowania ogólnospołecznego punktu widzenia, jego wpływu na projekt planu wiązały się z konsultacją Komisji Planu Miejscowego oraz analizą tego projektu przez Gminną Radę Narodową. Pewną rolę organy te odegrały w sformułowaniu wniosków do planów społeczno-gospodarczego rozwoju gminy. Są to bardzo konkretne sprawy, wiążące się z ochroną środowiska, gospodarką wodną, użytkowaniem gruntów. Są to jednocześnie najtrudniejsze sprawy gminy.

W związku z tym jeszcze jedna uwaga. W ocenie władz gminy szczególnie trudną sprawą są działania dotyczące użytkowania gruntów i ich przeznaczenia. Wiąże się to z zależnością od służby geodezyjnej, która dla kilku gmin skoncentrowana jest w jednym z miast województwa. Tak więc uwikłania w trybie planowania przestrzennego mają charakter wielostronny. Można to tego dodać istnienie na terenie gminy obiektów nadzorowanych przez centralne organy administracji, co w niektórych sytuacjach tworzy dla organów gmin szczególnie skomplikowane ścieżki informacyjno-decyzyjne.

Cały ten obraz powoduje zaniepokojenie brakiem przejrzystości struktur i relacji decydentów wobec sprawowanych funkcji. Koncepcja gminy jako jednostki państwowej jawi się w sferze planowania przestrzennego raczej jako pewna idea. Całość wymaga rozwiązań systemowych, przy wzięciu pod uwagę możliwości zwiększenia odpowiedzialności organów gminy i ich udziału w tworzeniu planów, przy jednoczesnym wyselekcjonowaniu dla zadań działań międzygminnych.

7. LOKALIZACJA

Podstawowy akt wykonawczy dotyczący lokalizacji inwestycji, jaki powoływano rozporządzeniem Rady Ministrów z 27 czerwca 1985 r., decydować będzie o kształcie przestrzennym naszego kraju. Pragnę tu poruszyć cztery sprawy wiążące się z zagadnieniami lokalizacji.

Pierwsza dotyczy ogólnej oceny charakteru przepisów lokalizacyjnych, zawartych zwłaszcza w tym rozporządzeniu. Jest to akt opracowany szczegółowo, miejscami nawet kazuistycznie. Alternatywą mogłyby być przepisy stwarzające normy uznaniowe, odwołujące się do pewnych wartości, w których ustalaniu odegrać mógłby rolę urzędnik państwowy. Byłby to zapewne kierunek właściwy rozwoju prawa, a także kwalifikacji urzędniczych. Prawodawca uważa za słuszne istnienie - podziału na trzy rodzaje inwestycji, tj. o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Są jednak poważne oceny kwestionujące takie rozwiązanie, podnoszące brak silnego inwestora decyzji lokalizacyjnych w województwach¹⁵.

Druga kwestia dotyczy roli organów terenowych w wypadku inwestycji krajowych i wojewódzkich. § 6 ust. 2 i 3 analizowanego rozporządzenia regulują lokalizację w taki sposób, że w każdym wypadku organ terenowy nie jest wyłączony z postępowania lokalizacyjnego. Jeżeli więc mamy do czynienia z inwestycją o znaczeniu krajowym, Komisja Planowania przy Radzie Ministrów przedstawia, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2, wniosek inwestora t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego. Ustalona jest też szczegółowa procedura rozstrzygania konfliktów. Podobnie rzecz się ma z kolizjami dotyczącymi wskazań lokalizacyjnych dla inwestycji o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i lokalnym.

¹⁵ L. Badziński: redakcyjne spotkanie dyskusyjne w redakcji czasopisma "Gospodarka i Administracja Państwowa" 1987 nr 12.

Kryterium orzekania o wskazanych sprawach kolizyjnych jest interes społeczno-gospodarczy państwa lub województwa. Mamy tu do czynienia z bardzo szeroką formułą interpretacyjną dla organu decydującego o wskazaniu lokalizacyjnym. Stworzono normę maksymalnie elastyczną, operującą szeroko pojętym uznaniem administracyjnym.

Wiele troski włożono natomiast w określenie ram dla t.o.a.p. w zakresie wyrażania opinii, o których wyżej. Zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia podstawą tych opinii ma być analiza zgodności proponowanych wskazań lokalizacyjnych z regionalnym i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz analiza skutków, jakie zamierzona inwestycja spowodować może w środowisku, rozwoju przestrzennym oraz społeczno-gospodarczym danej jednostki podziału terytorialnego. Ocena zgodności z planami zagospodarowania przestrzennego jest i będzie niemożliwa co najmniej jeszcze przez dwa lata, gdy chodzi o plany miejscowe, jeszcze dłużej, gdy chodzi o plany regionalne. Wynika to ze wspomnianego braku tych planów.

Społeczno-gospodarcze i przestrzenne skutki dla rozwoju danej jednostki podziału terytorialnego ograniczają zarówno punkt widzenia, jak też przedmiot analizy. Wydaje się, że rozporządzenie nie uwzględnia ustawowo określonej funkcji organów terenowych. Jestem zdania, że organy te mogą wypowiadać się w każdym zakresie odnośnie do wskazań lokalizacyjnych i w swych opiniach podnosić problematykę opłacalności, ogólnej celowości zamierzonej inwestycji.

Po trzecie, należy wyrazić poparcie stwierdzeniu, że analizowane rozporządzenie bardziej sprzyja dużym przedsięwzięciom inwestycyjnym, należącym do "mocnych inwestorów"¹⁶. Małe inwestycje uwikłane są w nadmiernie rozbudowaną procedurę, która w niewielkim tylko stopniu różni się od postępowania w sprawach dużych inwestycji. Pewne odstępstwa, jakie przewiduje rozporządzenie i jakie mogłyby być zastosowane, nie wnoszą czegoś istotnie nowego.

Po czwarte, rozporządzenie przewiduje zawieranie umów lokalizacyjnych. Na podstawie § 13 ust. 1 rozporządzenia inwestor zawiera z właściwym organem administracji państwowej umowę w sprawie realizacji inwestycji. Umowa ta określać ma wzajemne zobowiązania i świadczenia inwestora oraz terenowego organu administracji państwowej związane z realizacją inwestycji i przyszłym funkcjonowaniem budowanego obiektu.

¹⁶ Ibidem, s. 12.

Zasadniczo umowy tego typu nie są krytykowane. Spełniają one swoje funkcje. Niedomaga natomiast precyzja przepisów. Oto dwa rodzaje niejasności. Pierwsza dotyczy stosunku umowy do decyzji lokalizacyjnej. Czy umowa stanowi warunek wydania decyzji, czy nie? Drugi przykład wiąże się z relacjami między wojewodą i prezydentem miasta w sprawach zawarcia umowy. Czy wojewoda ma prawo zmieniania ustaleń dokonanych przez prezydenta?

8. WOJEWODA JAKO ORGAN ZAŁOŻYCIELSKI

Spróbujmy na wstępie sformułować zasadnicze pytanie, na które należy udzielić odpowiedzi. Czy w warunkach reformy gospodarczej, zwłaszcza zaś samodzielności przedsiębiorstw, możliwe jest oddziaływanie w sposób celowy na funkcjonowanie tych przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim jest wojewoda? Innymi słowy, rodzi się pytanie, czy obecna sytuacja prawna stwarza wojewodzie motywację do tworzenia przedsiębiorstw terenowych dla realizacji jego celów. Pytanie to zyskuje na znaczeniu w świetle projektu programu realizacyjnego II etapu reformy gospodarczej.

Problem zasadniczy sprowadza się do tego, czy wojewoda ma jakieś instrumenty oddziaływania na przedsiębiorstwo, czy też tworzy obiekt, nad którym w praktyce traci panowanie lub zdolność sterowania. Stawiam ten problem nie w płaszczyźnie abstrakcyjnej, lecz w przyzmacie konkretnych zamierzeń w dziedzinie reaktywowania przedsiębiorstw terenowych oraz powoływania nowych. Czy dla wojewody możliwość oddziaływania na sprawy przedsiębiorstw, dla których jest organem założycielskim, może być czynnikiem motywującym do ich powoływania? Wydaje się, że tak. Obecnie jednak mamy do czynienia z istotnymi oporami w tej dziedzinie.

Likwidacja tzw. przemysłu terenowego dwoma uchwałami Rady Ministrów do 1975 r. miała, z małymi tylko wyjątkami, znaczenie fatalne zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak też społecznego, w sensie braku satysfakcji ludności ze stopnia zaspokojenia potrzeb. Z tej też przyczyny mamy do czynienia z tendencją do reaktywowania przedsiębiorstw terenowych oraz tworzenia nowych. Stanowisko rządu w tej sprawie jest pozytywne. Dowodzą tego również w pewnym stopniu postanowienia programu antyinflacyjnego. Natomiast rezultaty są mało efektywne. Ma to wiele przyczyn. Jedną z nich jest przypuszczenie, że przedsiębiorstwo terenowe przy skrajnym rozumieniu formuły samodzielności stanie się podmiotem, nad którym wojewoda nie będzie miał żadnego panowania, ani też nie uzyska z niego

korzyści realizując swoje zadania. Odpowiedź ta jest próbą ukazania obrazu jakby od innej strony, przez wskazanie możliwości oddziaływania na przedsiębiorstwa tej kategorii.

Jeżeli chodzi o fazę tworzenia przedsiębiorstw, to organ założycielski z punktu widzenia podjętego tu tematu znajduje się w szczególnej sytuacji tylko w zakresie przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Fakt, że w postępowaniu tworzącym przedsiębiorstwo przez t.o.a.p. występuje specyficzny etap w postaci uchwały właściwej rady narodowej, nie ma znaczenia z naszego punktu widzenia. Istotne jest natomiast, iż w przypadku tworzenia przedsiębiorstw użyteczności publicznej akt o utworzeniu przedsiębiorstwa może określać dodatkowo pewne warunki wewnętrznej organizacji przedsiębiorstw. Tak więc ustawa o przedsiębiorstwach państwowych upoważnia t. o.a.p. do określania w akcie założycielskim zasad i warunków powoływania zakładów, filii, oddziałów oraz innych jednostek organizacyjnych przedsiębiorstw. Chodzi tu jednak tylko o takie jednostki, które sporządzają bilans.

Wydaje się, że również zmiany w tym zakresie są dopuszczalne, jednakże pod warunkiem zachowania treści postanowień ustawy o przedsiębiorstwach państwowych dotyczących zmian w rejestrze przedsiębiorstw.

Również przez zatwierdzenie statutu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej t.o.a.p. uzyskał prawo dodatkowego wpływania na sprawy przedsiębiorstwa w momencie powoływania go do życia. Zasięg tego wpływu dotyczy oczywiście wyłącznie materii statutowej, a zatem głównie spraw organizacyjnych.

Wpływ t.o.a.p. w fazie tworzenia jest, formalnie biorąc, zagwarantowany przez uczestnictwo w zespole przygotowawczym jego przedstawiciela. Uwzględniając zbieżność polityki terenowej wojewody oraz WRN, można mówić o wsparciu wojewody również przez przedstawicieli WRN.

Organ założycielski t.o.a.p. może w skład zespołu przygotowawczego powołać również inne osoby. Mogą to być oczywiście również przedstawiciele zainteresowanych komórek organizacyjnych urzędu wojewódzkiego. Nowa sytuacja prawna kierowników wydziałów, jako terenowych organów administracji szczególnej na podstawie ustawy o samorządach narodowych i systemie samorządu terytorialnego, wskazywałaby na celowość takiej interpretacji.

W zakresie statusu prawnofinansowego przedsiębiorstw terenowych należy odnotować kilka spraw. Pierwsza polega na tym, że z re-

guły ten rodzaj przedsiębiorstw pracuje w trudniejszych warunkach od przeciętnych. Stąd też nie budzą zdziwienia postulaty sformułowane na II Krajowej Naradzie Państwowego Przemysłu Terenowego w dn. 10 marca 1983 r., aby zwolnić od naliczania FAZ przedsiębiorstwa, w których płace nie sięgają 80% średniej krajowej. Płace w przemyśle terenowym są niższe od średniej krajowej, toteż ów postulat mógłby spełnić swoją rolę w odniesieniu do tych jednostek. Z punktu widzenia naszego tematu spowoduje to zwiększenie efektywności przedsiębiorstw, w związku z tym funkcje t.o.a.p. będą mogły skoncentrować się na realizacji rzeczowych zadań stojących przed t.o.a.p. za pomocą przedsiębiorstw. Siłą rzeczy zaś zmniejszy się zasięg wysiłków zmierzających do zachowania efektywności. Chodzi tu właśnie o zachowanie proporcjonalnych szans dla tych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi jednostkami, dla których organem założycielskim nie jest t.o.a.p.

Odmienne od ogólnie obowiązujących przepisów jest uregulowana możliwość prowadzenia w tych sytuacjach tzw. rachunku wyrównawczego. Rachunek ten ma złagodzić różny stopień rentowności przedsiębiorstw, wywołany warunkami obiektywnymi.

Celem rachunku wyrównawczego jest złagodzenie lub zapobieżenie negatywnym skutkom ogólnym, które mogłyby być wywołane przez stosowanie w przedsiębiorstwach wyłącznie motywów wiążących się z rentownością.

Aspekt administracyjny rachunku wewnętrznego polega na tym, że w wypadku braku zgody, porozumienia zainteresowanych przedsiębiorstw lub braku uchwały zrzeszenia organy założycielskie mogą wprowadzić ten rachunek. Może to się dziać przy zachowaniu dość szerokiej formuły materialnoprawnej, mianowicie kierowania się interesem społeczno-gospodarczym. Pewną klapą bezpieczeństwa dla tego typu rozwiązań jest obowiązek uzyskiwania zgody ministra finansów na założenie takiego rachunku. Specyficzne rozwiązania przyjęte dla niektórych przedsiębiorstw przynoszą również pewne konsekwencje w dziedzinie podatkowej. W szczególności należy tu wspomnieć o stworzeniu pewnych obowiązków na rzecz jednostek prowadzących rachunek wyrównawczy. Chodzi tu m.in. o przedsiębiorstwa przemysłu węgla kamiennego i brunatnego, energetycznego oraz naftowo-gazowniczego.

Z punktu widzenia naszego tematu można stwierdzić, że konstrukcja rachunku wyrównawczego ma znaczenie dla oddziaływania przez wojewodę na przedsiębiorstwa, nie objęta rachunkiem, m.in. przy realizacji pewnych zadań, jakie t.o.a.p. ma do spełnienia. Powsta-

je to nie wprost, lecz pośrednio. Sumowanie się wyników ekonomicznych przedsiębiorstw w pewnej skali ilościowej zwalnia bariery ograniczające analizę działania przedsiębiorstwa z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Inna sprawa to wątpliwość, czy rachunek wyrównawczy powinien być stosowany tylko do przedsiębiorstw przemysłu drobnego, czy też w ogóle do przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim jest t.o.a.p. Sądzę, że jest to zagadnienie wymagające dyskusji. Z punktu widzenia roli, jaką spełniają dla społeczeństwa przedsiębiorstwa terenowe, istnieją argumenty przemawiające za takim wyłącznie rozwiązaniem sprawy.

Wojewoda ma możliwość oddziaływania na funkcjonowanie przedsiębiorstw, dla których jest organem założycielskim, poprzez plan terytorialny stopnia wojewódzkiego. Z tego punktu widzenia istnieje specyfika przedsiębiorstwa tego rodzaju.

To prawda, że w świetle art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym przedsiębiorstwa opracowują plany samodzielnie. Wszelako należy w interpretacji tego przepisu opierać się na c a ł o k s z t a ł c i e obowiązujących w tej mierze przepisów prawnych. W związku z tym pragnę poruszyć trzy sprawy.

Po pierwsze, art. 17 stanowi o samodzielnym opracowywaniu planów przez przedsiębiorstwa, jednak ma się to odbywać na zasadach określonych w ustawie o przedsiębiorstwach oraz w ustawie o spółdzielniach. Trudno przypuszczać, aby zasada samodzielności eliminowała zasady ujęte w samej ustawie o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Po drugie, zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 1 plan wojewódzki określa kierunki rozwoju działalności przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim jest t.o.a.p. stopnia wojewódzkiego. Innymi słowy, jest tu utrzymana zasada samodzielności, przy współistnieniu kompetencji WRN do określania kierunków rozwoju działalności przedsiębiorstw terenowych.

Po trzecie, nie można by tego przepisu uznać za rozwiązanie typowe. W szczególności brak jest podobnego postanowienia normy prawnej, która obejmowałaby swym działaniem plany centralne. Z zestawienia roli planów centralnych oraz planów wojewódzkich, jako instrumentów wpływania na plany przedsiębiorstw, wynika zdecydowanie aktywniejsza rola planów wojewódzkich. Oczywiście pomijam tu sytuacje wyjątkowe, jak np. wynikające z planów operacyjnych.

Wojewoda może mieć zatem wpływ na kształtowanie rozwoju przedsiębiorstw, dla których jest organem założycielskim. Rozwiązanie

przyjęte w tym zakresie jest specyficzne dla przedsiębiorstw terenowych. Nie oznacza to jednak swobody kształtowania zadań przedsiębiorstwa przez plan wojewódzki. Plany mogą jedynie określać kierunki rozwoju działalności przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim jest wojewoda. Mogą zatem ograniczać się do planowania rozwoju, nie zaś planowania w ogóle. Przyjmuje, że planowanie rozwoju jest oczywiście planowaniem określonym, wymagającym szczególnych metod opracowywania planów i ich form realizacji. Ponadto można mieć wątpliwości, czy plany wojewódzkie obowiązują adresatów, w tym wypadku przedsiębiorstwa, w sensie jurydycznym. Sądzę, że jest to raczej wskazanie pożądanego kierunku działania. Postanowienie planu nie eliminuje możliwości powstania sporu między przedsiębiorstwem i organem założycielskim.

Zadania, jakie ma wykonać wojewoda, mogą być realizowane przez przedsiębiorstwa terenowe również w trybie umownym. W grę mogą tu wchodzić dwie sytuacje. Pierwsze z nich ma charakter ogólny i polega na zawieraniu umów między organem terenowym z jednej strony, przedsiębiorstwem zaś, dla którego jest on organem założycielskim, z drugiej. Umowy takie są znane również w państwach niesocjalistycznych. Dotyczą one np. umów między organem samorządu terytorialnego i przedsiębiorstwem użyteczności publicznej. Jest to jeden z podstawowych sposobów uzyskiwania harmonii między aparatem administracji publicznej i przedsiębiorstwami samorządowymi. Nie ma przeszkód do posługiwania się umowami również w naszych warunkach.

Przyjmując założenie, że terenowe organy administracji ogólnej uzyskają znacznie szersze niż obecnie zadania w sprawowaniu funkcji założycielskich, należy sformułować następujące przesłanki realizacyjne.

Po pierwsze, organy terenowe muszą być motywowane do sprawowania tych funkcji. Może to być motywacja podwójna. Pierwsza z nich to motywacja materialna. Sytuacja obecna powoduje niedostatek i z punktu widzenia organu terenowego nie może być tolerowana. Należy także wyraźnie określić, kiedy t.o.a.p. może zlecać przedsiębiorstwu swoje zadania i na jakich zasadach.

Po drugie, nie można oczekiwać, że funkcje założycielskie będą skutecznie realizowane przy pomocy obecnej kadry. Jest ona nie przygotowana zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym.

Po trzecie, konieczne jest precyzyjne uregulowanie stosunków prawnych między t.o.a.p. i przedsiębiorstwem, dla którego jest on organem założycielskim. Obecnie jest tu wiele niedomówień. Brak

jest również czynników motywacyjnych dla przedsiębiorczości terenowej. Żałosny przykład przedsiębiorstw przemysłu terenowego jest tego przykładem.

Karol Podgórski

POSTULOWANE ZMIANY UKŁADU ODDZIAŁYWANIA WŁADZ LOKAL-
NYCH NA GOSPODARKE - ASPEKT ADMINISTRACYJNOPRAWNY

1. Opracowanie powstało w ramach problemu CPBP 09.8, dotyczącego oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę. Badania empiryczne, przeprowadzone w roku 1987 w wydziałach branżowych i wojewódzkich komisjach planowania urzędów wojewódzkich w Bielsku-Białej i Katowicach oraz przedsiębiorstwach terenowych działających na zasadach ogólnych i przedsiębiorstwach użyteczności publicznej w tych województwach, pozwoliły na uogólniające wnioski o niedomaganiach obecnego stanu zarówno z przyczyn nieadekwatności o charakterze administracyjnoprawnym, jak i w sferze regulacji sytuacji finansowej rad narodowych i ich organów wykonawczo-zarządzających.

W końcowej fazie badań wystąpił nowy czynnik w postaci programu II etapu reformy gospodarczej, którego realizacja w aspekcie administracyjnoprawnym znalazła wyraz w ustawach uchwalonych przez Sejm na posiedzeniu 23 października 1987 r., z których większość weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 24 października 1987 r.¹

Przedmiotem badań było określenie praktycznych możliwości wpływania organów terenowych na rozwój terenu i zaspokajanie potrzeb ludności² drogą oddziaływania na jednostki gospodarcze podległe radom narodowym, nazywane dalej terenowymi, jak i nie podporządkowane radom, nazywane dalej kluczowymi. Zgodnie z przyjętym założeniem w badaniach chodzi o aspekt administracyjnoprawny, a więc głównie punkt widzenia oparty na przepisach ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, o przedsiębiorstwach państwowych, o planowaniu społeczno-gospodarczym, przy uwzględnieniu przepisów nowelizujących te ustawy oraz materiałów dotyczących reformy gospodarczej, a szczególnie jej II etapu.

¹Dz.U. nr 33.

²Art. 24 ust. 1 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego tak określa zadania rad narodowych.

2. Problem oddziaływania organów terenowych na jednostki kluczowe w celu skoordynowania poczynań służących realizacji podstawowych zadań rad narodowych, tj. rozwoju terenu i zaspokajania potrzeb ludności, nie jest oczywiście problemem nowym. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym organy terenowe, a przede wszystkim organy administracji państwowej dysponowały wieloma środkami tego oddziaływania, określanego jako koordynacja terenowa. Do środków tych przywiązywano wielką wagę, lecz praktyka nie potwierdziła oczekiwań. Jak pisał K. Sobczak, "Działania organów terenowych zmierzające do kompleksowego społeczno-gospodarczego rozwoju terenu znajdują podstawy prawne, które stwarzają w licznych sytuacjach możliwości elastycznego działania i osiągania zamierzonych celów. Elastyczność poczynań w sferze koordynacyjnej zakłada zróżnicowany charakter działań prawnych stosowanych w tym zakresie. Skuteczność osiągania celów wymaga posługiwania się całą paletą działań niewładczych i władczych. Przepisy znowelizowanej ustawy o radach narodowych oraz przepisy wykonawcze wzmocniły zasięg działań o władczym charakterze. Praktyka dotychczasowa wywołuje sceptycyzm ze względu na ograniczanie się wyłącznie do działań niewładczych (...). Rozważany tu zespół prawnych unormowań jest częściowo przedmiotem krytyki. Niedostateczna wydaje się harmonizacja w zakresie koordynacji terenowej oraz stosowanej w układzie <<pionowym>>, tj. branżowym i resortowym. Ponadto w ogólnej ocenie przepisów prawnych regulujących zagadnienia kompleksowego kształtowania problemów społeczno-gospodarczych danego terenu zwraca uwagę pewna przewaga unormowań w sferze prawa materialnego nad problematyką formalnoprawną. Możliwości doskonalenia przepisów leżą też w dużym stopniu w sferze precyzowania sytuacji prawnej podmiotów koordynujących i koordynowanych"³.

Zwraca więc uwagę fakt, że terenowe organy już poprzednio nie wykorzystywały przysługujących im środków prawnych oddziaływania na jednostki kluczowe.

Podstawowa przyczyna niezadowolającego stanu rzeczy leży w niedostatecznej harmonizacji działalności resortów przemysłowych z możliwościami i potrzebami terenu. W trakcie badań uzyskano ocenę, że oddziaływanie organów terenowych na nie podporządkowane im

³K. Sobczak: Problemy prawne wpływu terenowych organów władzy i administracji państwowej na kompleksowy rozwój. "Problemy Rad Narodowych" 1979 nr 46, s. 240-241.

jednostki gospodarcze, które w danych warunkach wpływają w sposób decydujący na stan województw objętych badaniami, jest wysoce niewystarczające. Przyczyny takiego stanu rzeczy upatrywać należy w resortowej strukturze zarządzania gospodarką, gdzie występuje nadzwyczaj silne pionowe podporządkowanie jednostek podstawowych, a tym samym uzależnienie ich od decyzji i wytycznych organów resortowych. Ma to zresztą miejsce i obecnie, po latach wdrażania reformy gospodarczej. W woj. katowickim, gdzie dominuje przemysł węglowy, energetyczny i hutniczy, sytuacja zapewne nie ulegnie zmianie z uwagi na strukturalne wyodrębnienie tych przemysłów w ustawowe bądź na wpół obligatoryjne "wspólnoty", przypominające istniejące w latach pięćdziesiątych centralne zarządy przemysłu⁴.

Dalsza przyczyna obecnego stanu wynika z finansowej słabości organów terytorialnych, uzależnionych w przeważającej mierze od dotacji z budżetu centralnego i nie mających - zwłaszcza na szczeblu podstawowym - środków na realizację zadań w zakresie poprawy warunków bytowych ludności. Stawia je to w sytuacji klientów przedsiębiorstw kluczowych "proszących" o udział w kosztach infrastruktury społecznej i technicznej. W konsekwencji mamy do czynienia z nierównorzędnnością pozycji organów terenowych i przedsiębiorstw. Jest to zresztą problem szerszy, chodzi mianowicie o kompensację kosztów, jakie dla organów terenowych wynikają z istnienia zakładów przemysłowych na ich terenie. Nawiasem mówiąc, zauważono, że w warunkach koncentracji przemysłu ludność, którą organy terenowe reprezentują, wcale nie jest zainteresowana rozbudową tych zakładów i budową nowych, gdyż z jednej strony zapewnione są już warunki zatrudnienia w przedsiębiorstwach istniejących, z drugiej zaś strony niedostatki infrastruktury powodują, że nowe zakłady obciążają istniejące urządzenia komunalne, których rozbudowa nie nadaża za rozbudową przemysłu. W rezultacie pogarszają się warunki życia miejscowej ludności.

Trudności uzyskania partycypacji przedsiębiorstw kluczowych w kosztach infrastruktury ponoszonych z budżetu terenowego są znaczne. Uzasadnione wobec tego wydaje się postawione przez K. Sobczaka już w roku 1974 pytanie: "Czy nie byłoby wobec tego celowe, aby na terenach miast uprzemysłowionych, których rady głównie ponoszą

⁴ Patrz: Dz.U. 1987 nr 33.

ciężary pracy przemysłu, posłużyć się formą opłat typu podatkowego na rzecz budżetów tych miast?"⁵. Podatek przemysłowy jest szeroko stosowany w państwach kapitalistycznych i stanowi także tam pewną formę rekompensaty dla samorządu terytorialnego z tytułu zwiększonych obciążeń wynikających z lokalizacji zakładów przemysłowych. Taki podatek u nas musiałby oczywiście mieć charakter powszechny, a więc nie tylko w miastach, ale i w gminach, z wykluczeniem jakichkolwiek zwolnień, jakie np. mają miejsce w wymiarze podatku od nieruchomości, z którego zwolnione są przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, co doprowadziło do zwolnienia kopalń z tego podatku, gdyż zostały one przez ministra górnictwa i energetyki uznane za przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Dopiero obecnie nastąpi zapewne zmiana w tym względzie, gdyż art. 36 ustawy z 23 października 1987 r. o utworzeniu Wspólnoty Węgla Kamiennego i art. 37 ustawy z tego samego dnia o utworzeniu Wspólnoty Energetyki i Węgla Brunatnego stwierdza, że "przedsiębiorstwa państwowe zgrupowane we Wspólnocie działają na zasadach ogólnie obowiązujących".

W toku badań stwierdzono też, że istniejący dotychczas podatki od nieruchomości, stanowiący dochód budżetów terenowych, w ogóle nie pełni takiej roli, jaką mógłby spełniać podatek przemysłowy jako dochód budżetów terenowych.

Za wprowadzeniem takiego podatku wypowiedział się Zespół IX Komisji Reformy Gospodarczej ds. Terenowych Organów Zarządzania Gospodarką Narodową w swej opinii dotyczącej wprowadzenia (przywrócenia) własności komunalnej jako odrębnej formy własności. Zespół stwierdził, że "celowe jest rozważenie możliwości ustanowienia podatku komunalnego od jednostek gospodarczych"⁶, a to w związku z tym, że zadania realizowane przez władze terenowe będą nadal znacznie przekraczały możliwości finansowe tych władz. Podatek taki powinien być uzupełniony dodatkiem ekologicznym zapowiedzianym w założeniach do Narodowego Planu Społeczno-Gospodarczego na lata 1986-1990, lecz nie wprowadzonym bez jakiegokolwiek uzasadnienia⁷.

⁵K. Sobczak: Zarządzanie gospodarką narodową w warunkach koncentracji przemysłu. Katowice 1974.

⁶"Reforma Gospodarcza" nr 117 z 19 XI 1987 r.

⁷Dopiero obecnie "Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej" przewiduje na styczeń 1988 r. wprowadzenie narzutu ekologicznego, obciążającego koszty wyrobów i usług, których produkcja jest szczególnie uciążliwa dla środowiska naturalnego.

W badanych jednostkach przeważa pogląd, że dotychczasowe środki prawne przysługujące organom terenowym wobec jednostek kluczowych okazały się niewystarczające, czego przyczyną są - jak się ocenia - odmienne założenia polityki gospodarczej, dającej priorytet wzrostowi produkcji bez uwzględniania potrzeb równomiernego i odpowiadającego wzrostowi sił produkcyjnych rozwoju terenu i zaspokajania potrzeb ludności.

3. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, obowiązująca od 17 czerwca 1984 r., uprawnia organy terenowe do kierowania "całokształtem społeczno-gospodarczego i kulturalnego rozwoju na swoim terenie" oraz do wpływania "na działalność wszystkich jednostek administracji i gospodarki", a więc również na przedsiębiorstwa kluczowe. Przedmiotem tych działań mogą być tylko sprawy należące do kompetencji rad, o których już była mowa.

Dla tych celów ustawa przyznaje organom terenowym środki prawne głównie o charakterze niewładczym. Środki władcze mogą bowiem być stosowane wyłącznie w przypadkach określonych ustawami i aktami wykonawczymi do ustaw, tj. na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego. Wśród form koordynacyjnego oddziaływania na przedsiębiorstwa kluczowe ("nieterenowe" - jak je określa ustawa) wymienić można inicjowanie i podejmowanie inwestycji wspólnych lub towarzyszących w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej oraz zawieranie w tym celu umów z zainteresowanymi przedsiębiorstwami. Umowy te zawiera w imieniu rady narodowej jej organ wykonawczy, tj. terenowy organ administracji o właściwości ogólnej. Charakter prawny tych umów nie został w ustawie określony. W trakcie badań stwierdzono, że tego rodzaju umowy są zawierane głównie przez wojewodów i prezydentów; natomiast nie stwierdzono ich zawierania przez naczelników miast i gmin. Realizacja zobowiązań przedsiębiorstw wynikających z tego rodzaju umów przebiega z wielkimi trudnościami z uwagi na brak środków finansowych i ograniczenia ze strony centralnych organów założycielskich.

Dalszą formą przewidzianą ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego są uzgodnienia dokonywane na stopniu wojewódzkim z organami założycielskimi w związku z utworzeniem, likwidacją lub zasadniczą zmianą profilu działalności przedsiębiorstwa kluczowego. Uzgodnienia takie prowadzą w praktyce do zawarcia umów dotyczących realizacji inwestycji towarzyszących (najczęściej) przez przedsiębiorstwo kluczowe. Częstym jednak zjawiskiem są opóźnienia w realizacji tych obowiązków, prowadzące do uru-

chamiania urządzeń produkcyjnych wykonanych jako inwestycja podstawowa bez ukończenia inwestycji towarzyszącej. W takich przypadkach organy terenowe są bezsilne, a organy założycielskie proszą lokalne społeczności o wykazanie zrozumienia.

We wszystkich przypadkach tworzenia nowych przedsiębiorstw prowadzących do pogorszenia poziomu życia lub stopnia zaspokojenia potrzeb ludności podejmowane są przez rady stopnia wojewódzkiego - obecnie po nowelizacji ustawy przez prezydium tych rad - uchwały określające obligatoryjny udział przedsiębiorstwa w rozbudowie infrastruktury. Wojewodowie zawierają następnie umowy, których realizacja przebiega tak, jak w poprzednio wskazanych przypadkach, zazwyczaj bardzo opieszale. Nie określony w ustawie charakter tych umów przyczynia się do wzrostu trudności przy egzekwowaniu płynących z nich obowiązków. Według przyjętej interpretacji traktuje się te umowy jako administracyjne i podejmowane były już próby stosowania egzekucji administracyjnej, które dotychczas kończyły się na etapie upomnienia i zagrożenia egzekucją, co stanowiło następnie dobrą pozycję do prowadzenia pertraktacji z przedsiębiorstwami.

Oczywiście ten system partycypacji przedsiębiorstw kluczowych w rozbudowie infrastruktury utrwalił dotychczasową sytuację, stawiając organy terenowe w pozycji klientów tych przedsiębiorstw.

Analogiczne przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym, o umowach związanych z ustalaniem lokalizacji inwestycji przemysłowych w obecnych warunkach nie są zadowalającym rozwiązaniem.

Należy jeszcze zwrócić uwagę, że ustawa o planowaniu przestrzennym niezgodnie z ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego zwalnia przedsiębiorstwa użyteczności publicznej z obowiązku zawierania takich umów. W woj. katowickim, gdzie znajduje się kilkadziesiąt kopalń, uznanych przez organ założycielski za przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, przepis ustawy o planowaniu przestrzennym o ich zwolnieniu z obowiązku zawierania umów dotyczących rozbudowy infrastruktury prowadzi wprost do pogarszania "poziomu życia i zaspokojenia potrzeb ludności". Podobne problemy pojawiły się również na terenie woj. bielskiego, gdzie budowana jest nowa kopalnia węgla kamiennego, wymagająca poważnej rozbudowy zaplecza dla załogi i zakładu produkcyjnego.

Zagadnienie oddziaływania organów terenowych na przedsiębiorstwa kluczowe będzie wymagało prowadzenia dalszych badań w przyszłości, z uwagi na zmiany stanu prawnego już dokonane ustawami z

23 października 1987 r. oraz dalsze, jakie okazały się potrzebne i zostaną wprowadzone dla realizacji II etapu reformy gospodarczej.

4. Oddziaływanie rad narodowych i ich organów wykonawczo-zarządzających na gospodarkę terenową przybiera, najogólniej biorąc, formę nadzoru organu założycielskiego nad terenowymi jednostkami gospodarczymi. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie określenia uprawnień, które zachowują terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej⁸, wykonywanie funkcji założycielskich wobec przedsiębiorstw terenowych nie zostało przekazane organom administracji o właściwości szczególnej. Minister Administracji i Gospodarki Przestrzennej zarządzeniem nr 7 z 6 czerwca 1984 r. w sprawie ustalenia zakresów działania wydziałów urzędów wojewódzkich oraz wytycznymi stanowiącymi załącznik do tego zarządzenia⁹ ustalił, że wydziały podejmują działania i prowadzą sprawy związane z realizacją zadań i kompetencji wojewody, w czym mieszczą się czynności pomocnicze w wykonywaniu przezeń funkcji założycielskich.

Rodzaje przedsiębiorstw terenowych podległych radom narodowym oszczególnych stopni i rodzajów określiło rozporządzenie Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r.¹⁰, wydane na podstawie art. 180 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego; organy wykonawczo-zarządzające odpowiednich rad narodowych stały się organami założycielskimi określonych w ten sposób przedsiębiorstw terenowych.

Opracowane zgodnie z cytowanym zarządzeniem nr 7 Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej regulaminy organizacyjne urzędów wojewódzkich ustalają, że do wydziałów należy prowadzenie spraw w zakresie ich działania, związanych z wykonywaniem przez wojewodę funkcji organu założycielskiego przedsiębiorstw terenowych działających na zasadach ogólnych, jak i przedsiębiorstw użyteczności publicznej, a w szczególności opracowywanie projektów decyzji, zarządzeń i innych materiałów w imieniu wojewody. W regulaminach wskazano, które z tych aktów wojewoda zastrzega do osobistej aprobaty, pozostawiając resztę do aprobaty kierowników wydziałów.

⁸Dz.U. nr 25, poz. 128.

⁹Całość nie publikowana.

¹⁰Dz.U. nr 25, poz. 127.

Według § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych organ założycielski ma prawo nałożenia na przedsiębiorstwo użyteczności publicznej - w zakresie działalności statutowej przedsiębiorstwa - zadań niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb ludności lub innych jednostek. Badania wykazały, że w stosowanej praktyce nie zdarzyło się, aby organy założycielskie nakładały w tym trybie zadania dodatkowe. Już w trakcie uzgadniania założeń wojewódzkich planów społeczno-gospodarczych i wojewódzkich planów rocznych określa się zadania i podstawowe wskaźniki techniczno-ekonomiczne dla nadzorowanych przedsiębiorstw. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, to zadania przewidziane w planie są bardzo konkretne, a forma konsultacji na etapie planowania czyni zbędnym nakładanie zadań dodatkowych. W odniesieniu do przedsiębiorstw działających na zasadach ogólnych forma konsultowania kierunków ich działalności w fazie planowania między przedsiębiorstwem a właściwym wydziałem branżowym urzędu wojewódzkiego pozwala na uzgodnienie zakładanych wskaźników techniczno-ekonomicznych.

Realizując uprawnienia wynikające z ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, wydziały opracowały wytyczne określające kierunki rozwoju nadzorowanych przedsiębiorstw. Uwzględniając je, przedsiębiorstwa sporządzają samodzielnie swoje plany.

Na podstawie cytowanego rozporządzenia w sprawie wykonania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych wydziały branżowe, po uzyskaniu opinii wydziału finansowego i wojewódzkiej komisji planowania, przygotowują projekty decyzji wojewody zatwierdzających plany przedsiębiorstw użyteczności publicznej zgodne z zadaniami wynikającymi ze szczegółowych ustaleń wojewódzkich planów rocznych.

Wydziały branżowe dokonują rocznych i pięcioletnich ocen działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej, stanowiących podstawę decyzji w sprawie dofinansowania działalności tych przedsiębiorstw. Wydziały te opiniują również zakładowe systemy wynagrodzeń w przedsiębiorstwach terenowych stosownie do przepisów ustawy z 26 stycznia 1984 r. o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania¹¹.

Na podstawie przepisów o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej i o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwo-

¹¹

Dz.U. nr 5, poz. 25.

wych wydziały określają dla nadzorowanych przedsiębiorstw wysokość dotacji do usług deficytowych, tj. do usług, na które ustalone są ceny urzędowe, nie zapewniające przedsiębiorstwom pokrycia kosztów uzasadnionych z 10-procentowym narzutem zysku. Opierając się na przedstawianych przez przedsiębiorstwa kwartalnych rozliczeniach, wydziały kontrolują prawidłowość wykorzystania przyznanych dotacji. W związku z tymi zadaniami wydziały opracowują projekty zbiorczych planów finansowych nadzorowanych i dotowanych przedsiębiorstw jako podstawy żądania odpowiednich środków budżetowych.

W ocenie pracowników zainteresowanych wydziałów wykonywanie opisanych zadań organu założycielskiego w pełnym zakresie - wynikającym zarówno z przepisów, jak i aktów wewnętrznych - jest ograniczone stanem etatowym i merytorycznym przygotowaniem pracowników.

Ocena działalności przedsiębiorstwa powinna obejmować nie tylko jego wyniki finansowe, lecz zarazem ustalać, czy są uzyskiwane w sposób właściwy i zgodny z celami społecznymi. Wymaga więc wkraczania w sferę organizacyjną, ekonomiczną i technologiczną przedsiębiorstwa oraz stosowania zindywidualizowanych mierników i kryteriów oceny. Należałoby więc dokonywać częstszych kontroli nadzorowanych kilkudziesięciu przedsiębiorstw, co w warunkach wydziałów badanych urzędów wojewódzkich, nastawionych przeciwko organizacyjnie i fachowo na wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej, a nie gospodarczej, jest niemożliwe.

W praktyce wymagania stawiane wydziałom w zakresie kontroli i ocen należących do organu założycielskiego są zbliżone do zakresu realizowanego dawniej przez zjednoczenia przedsiębiorstw terenowych - jednak bez etatowego zagwarantowania specjalistycznej, fachowej kadry potrzebnej do realizacji tych funkcji.

Stwierdzono także, że w ostatnich latach znacznie wzrosła liczba instytucji oczekujących od wydziałów informacji, a przede wszystkim rosną stale wymagania co do szczegółowości żądanych informacji. W rezultacie np. w praktyce nie do wykonania jest kontrola w sferze kosztów i cen realizowanych przez przedsiębiorstwa usług lub wytwarzanych towarów.

W toku prowadzonych badań zwracano uwagę, że terenowe organy administracji państwowej mają w obecnym systemie znacznie mniejszą samodzielność niż przedsiębiorstwa państwowe. Organy te w myśl ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego w znacznie większym stopniu podlegają organom administracji wyższego

stopnia niż radom narodowym, co powoduje, że trudno jest określić, czy decyzje organu założycielskiego są wynikiem jego własnych uprawnień, czy też wynikają z poleceń (różnego rodzaju, ale zawsze wiążących) w ramach hierarchicznej podległości organom wyższego stopnia. Obserwacja dotychczasowej praktyki wskazuje na silne tendencje tych organów wyższego stopnia do rozszerzania kompetencji gospodarczych organów założycielskich przedsiębiorstw terenowych i brania przez te organy odpowiedzialności za produkcję i wykonywanie usług przez przedsiębiorstwa.

Oddziaływanie wydziałów branżowych na przedsiębiorstwa zwiększa się na bieżąco, co wynika z aktualnego stanu gospodarki, jak i ze zbyt częstych modyfikacji sposobu jej poprawiania. Ma to wpływ na coraz nowe obowiązki opracowywania różnych programów w zakresie oszczędności, wydajności, efektywności, wdrażania kolejnych etapów reformy gospodarczej, atestacji stanowisk i przeglądu struktur organizacyjnych, co wymaga oczywiście włączania się wydziałów branżowych, które nie zawsze mogą temu podołać z oczekiwaną skutecznością.

Badania wykazały, że organy założycielskie - a praktycznie wydziały branżowe - traktowane są jako swoista skrzynka przekąźnikowa między organami naczelnymi i centralnymi a przedsiębiorstwami terenowymi. Trudności zaopatrzeniowe rodzą konieczność angażowania wydziałów do rozwiązywania powstających problemów. Nawet takie sprawy, jak ruch racjonalizatorski czy wynalazczość lub gospodarka mieszkaniowa zakładowymi i funkcyjnymi, stanowią istotny element w działaniach wydziałów. Działania takie wymagają wkraczania w sposób niejednokrotnie naruszający samodzielność przedsiębiorstw także działających na zasadach ogólnych.

W toku badań stwierdzono, że wydziały branżowe zmuszane są do zwracania się do nadzorowanych przez wojewodę przedsiębiorstw o informacje potrzebne zarówno dla wojewody, jak i innych wydziałów, różnych organów kontroli zewnętrznej, a także organów wyższego stopnia. Zbieranie materiałów staje się coraz bardziej uciążliwe w miarę, jak rosną wymagania w zakresie szczegółowości żądanych materiałów. Materiały te dają jednak także pewne korzyści, gdyż wydziały branżowe, mając ograniczone możliwości kontroli na miejscu, uzyskują jednak dane potrzebne do opracowywania kierunków rozwoju przedsiębiorstw oraz oceny przygotowywanych przez nie własnych planów, podlegających w odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej zatwierdzeniu z uwzględnieniem zgodności ich założeń z celami i zadaniami określonymi w planach terytorialnych. Jak

wspomniałem, w trakcie opracowywania projektów planów dokonywane są uzgodnienia przyczyniające się do uniknięcia wnoszenia zmian do projektów planów.

W toku badań wskazywano na słabe oddziaływanie ekonomiczne organów założycielskich na przedsiębiorstwa terenowe. Wprowadzenie jednolitego 65-procentowego podatku dochodowego powoduje, że przedsiębiorstwa dążą do podnoszenia kosztów w celu zmniejszenia zysku podlegającego opodatkowaniu. Należy dodać, że w przypadku przedsiębiorstw użyteczności publicznej odprowadzanie do budżetu podatku dochodowego stanowi faktycznie tylko buchalteryjne przemieszczanie środków, skoro wszystkie te przedsiębiorstwa są dotowane. Obowiązek odprowadzania amortyzacji na rachunek scentralizowany powoduje ograniczenia perspektyw rozwojowych przedsiębiorstw, a nawet dekapitalizację majątku produkcyjnego, oraz brak środków na rozbudowę i modernizację wyposażenia przedsiębiorstw. W tych warunkach większość wydziałów nie zajmuje się kwestią rozwoju przedsiębiorstw. W woj. katowickim nie utworzono żadnych nowych przedsiębiorstw, a w woj. bielskim do chwili obecnej nie ma terenowych przedsiębiorstw drobnej wytwórczości.

Badania zakresu oddziaływania organu założycielskiego, przeprowadzone w nadzorowanych przedsiębiorstwach terenowych, potwierdziły wyniki badań sytuacji w wydziałach branżowych wykonujących funkcje nadzorcze w imieniu wojewodów.

Plany przedsiębiorstw ustalane są zgodnie z ustawą o przedsiębiorstwach państwowych samodzielnie przez dyrektorów przedsiębiorstw, a następnie uchwalane przez rady pracownicze bądź zebrania delegatów. Przy ustalaniu zadań brane są pod uwagę potrzeby wynikające z planów wojewódzkich, a zgłaszane przez wydziały branżowe. Na przykład wydziały rolnictwa, gospodarki żywnościowej i leśnictwa zgłaszają konkretne zamówienia za pośrednictwem wojewódzkich zarządów inwestycji rolniczych w celu zapewnienia realizacji ustaleń terenowych planów społeczno-gospodarczych. W przedsiębiorstwach usługowych podstawę opracowania planów stanowią konkretne zamówienia i zawierane umowy. Przedsiębiorstwa działające na zasadach ogólnych oceniają wpływ organów założycielskich na ich planowe zadania na około 20%.

Potwierdziły się obserwacje poczynione w wydziałach nadzorujących, co świadczy o pozostawieniu tym przedsiębiorstwom znacznego stopnia samodzielności. Zjawisko to występuje w sposób zauwa-

żalny w przedsiębiorstwach drobnej wytwórczości w woj. katowickim, gdzie stwierdza się, że podstawą włączania zadań do planów była prawie wyłącznie decyzja organów przedsiębiorstw, które zresztą nie podejmowały produkcji niezgodnej z celami określonymi w aktach erekcyjnych.

Powiązanie przedsiębiorstw terenowych z budżetem nie było w obowiązującym stanie prawnym gospodarki finansowej przedsiębiorstw środkiem oddziaływania organów założycielskich. Wszystkie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, jak już wspomniano, korzystają z dotacji przedmiotowych, które okazują się konieczne, gdyż sprzedaż prawie całej ich produkcji odbywa się według cen urzędowych.

Na uwagę zasługuje faktyczne uzależnienie przedsiębiorstw terenowych od organu założycielskiego przez podporządkowanie dyrektora w zakresie stosunku pracy temu organowi. Wyraża się to m.in. w zatwierdzaniu premii i nagród z zysku. Zależność ta sprzyja bezkonfliktowemu współdziałaniu wydziałów branżowych urzędów wojewódzkich i nadzorowanych przez nie - w imieniu wojewody - przedsiębiorstw i ich dyrektorów. W żadnym z badanych przedsiębiorstw nie stwierdzono konfliktów między tymi jednostkami.

5. Na tle dotychczasowych rozważań, obrazujących obecny układ oddziaływania organów lokalnych na gospodarkę, mogą być sformułowane postulaty zmian instytucjonalnych nasuwających się jako celowe. Postulaty te muszą w sposób oczywisty uwzględniać zmiany przewidziane w "Programie realizacyjnym II etapu reformy gospodarczej" oraz opublikowanym już terminarzu działań organów centralnych uściślającym niektóre kwestie zawarte w Programie¹², jak i w cytowanej już opinii Zespołu IX Komisji Reformy Gospodarczej, który zajmuje się organami zarządzania gospodarką. Opinia ta dotyczy bowiem własności komunalnej.

Rozpatrzenie tego zagadnienia wysuwa się na plan pierwszy, gdyż enigmatyczność rozważań na ten temat zaciemnia pojęcie i zakres tej własności, która stanowi - jak się wydaje - pozycję wyjściową rozwiązań instytucjonalnych. W literaturze¹³ przyjmuje się na ogół, że "w kategoriach prawnych pojęcie gospodarki komunalnej (...) [obejmuje - K.P.] (...) określenie jako gospodarkę służącą zaspokajaniu potrzeb ludności wynikających ze wspólnego zamieszkiwania", że "w

¹²"Rzeczpospolita" z 23 XI 1987 r.

¹³Sobczak: Zarządzanie..., s. 60.

prawie obowiązującym określenie zakresu spraw komunalnych należy do administracji centralnej i że w praktyce zakres ten jest zmienny, zależny od podziału zadań między resorty"¹⁴.

Poza takie pojęcie wykracza treść art. 32 ust. 2 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, gdzie jako jednostki gospodarcze podległe wojewódzkim radom narodowym wymienia się obok przedsiębiorstw gospodarki komunalnej również np. jednostki produkcyjne rolnictwa i jego obsługi czy przedsiębiorstwa drobnej wytwórczości, handlu, usług i gastronomii.

Podobnie ustawy z 23 października 1987 r. przewidują wskazanie przez Radę Ministrów "przedsiębiorstw, które będą podporządkowane radom narodowym wraz ze wskazaniem tych rad"¹⁵. Chodzi tu o przedsiębiorstwa przemysłowe, budowlane i handlowe, które podlegały do-tychczas zniesionym bądź przekształconym organom naczelnym. Trzeba tu od razu zauważyć, że znaczna liczba tych przedsiębiorstw ma takie rozmiary, które zapewne nie pozwolą na podporządkowanie ich radom stopnia podstawowego.

Przy ustalaniu zakresu gospodarki komunalnej, a tym samym jednostek organizacyjnych tej gospodarki, mamy więc do czynienia z tymi jednostkami oraz z jednostkami produkcyjnymi różnego rodzaju i wielkości. Cytowana opinia Zespołu IX Komisji Reformy Gospodarczej określa jako składniki mienia komunalnego "majątek nieprodukcyjny będący w dyspozycji urzędów terenowych, szkół, zakładów służby zdrowia i innych jednostek świadczących usługi socjalno-kulturalne, jak i powszechnie dostępne urządzenia użyteczności publicznej". W innym miejscu opinia zawiera próbę szczegółowego wyliczenia składników tego "majątku nieprodukcyjnego".

W opinii proponuje się również do mienia komunalnego zaliczyć także mienie produkcyjne będące w dyspozycji przedsiębiorstw terenowych. Trudno jest obecnie przewidzieć, jaki będzie zakres tych przedsiębiorstw po zmianach wynikających ze wspomnianych ustaw z 23 października 1987 r.

6. Posiadanie tak rozumianego mienia komunalnego przez rady narodowe będzie wymagało nadania im kształtu umożliwiającego pełną

¹⁴ Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej. Raport końcowy. Red. M.Kulesza. Warszawa 1985, s. 29.

¹⁵ Art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Przemysłu, art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, art. 6 ust. 2 pkt 2 ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Rynku Wewnętrznego.

realizację zadań i uprawnień wynikających z własności komunalnej. Program realizacyjny II etapu reformy gospodarczej przewiduje na styczeń 1989 r. "przygotowanie projektów nowych przepisów prawnych umożliwiających wprowadzenie własności komunalnej". Będzie to wymagało oczywiście nowelizacji ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego lub raczej - ze względu na słuszną krytykę wielu jej rozwiązań - opracowania nowej ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. Ustawa ta powinna przyznać samorządowi terytorialnemu osobowość prawną prawa cywilnego, bez czego przyznanie własności komunalnej jednostkom tego samorządu na stopniu podstawowych jednostek podziału terytorialnego - a może i na stopniu wojewódzkim - nie będzie możliwe.

Nadanie samorządowi terytorialnemu (nie radom narodowym, jak to można spotkać w różnych wypowiedziach - np. w dyskusji sejmowej na posiedzeniu 23 października 1987 r.) osobowości prawnej wymagać będzie właściwego przygotowania organów tego samorządu i ich aparatu administracyjnego, co jest zapowiedziane w terminarzu realizacji II etapu reformy gospodarczej. Na marzec 1988 r. przewidziano następujące zadania:

- ukształtowanie pozycji miasta lub gminy jako podmiotu gospodarczego - podstawowej jednostki terytorialnej;
- rozszerzenie funkcji i zakresu samodzielności prawnej, organizacyjnej i majątkowej samorządu terytorialnego;
- umocnienie urzędów terenowych organów administracji państwowej w sferze materialnej, kadrowej i organizacyjnej w związku z przejmowaniem nowych zadań.

Powstaje pytanie, czy owe jednostki stopnia podstawowego będą w stanie przejąć nowe zadania gospodarcze, o których tu mowa, wyrażono bowiem pogląd, że "najsłabszym elementem systemu organów terenowych jest obecnie gmina. Obszar gmin, infrastruktura techniczno-ekonomiczna, stan zorganizowania społecznego jest zbyt mały, aby udźwignąć kompetencje, które powinny mieć organy gminne"¹⁶.

Powstaje więc sytuacja "dwóch etapów", tj. przejmowania przez rady narodowe wielu przedsiębiorstw przemysłowych, budowlanych i handlowych w wyniku "przebudowy centrum", a następnie dostosowania prawnego i organizacyjnego aparatu rad narodowych do wykonywania

¹⁶ Z. Rybicki: Konstytucyjne podstawy działania administracji państwowej. "Państwo i Prawo" 1987 nr 10, s. 118.

zadań związanych z nadaniem im osobowości prawnej i powstania kategorii własności komunalnej.

W pierwszym etapie przejęcie przedsiębiorstw nastąpi zapewne w dotychczasowym systemie, tj. przy zachowaniu pozycji wojewody jako organu założycielskiego z wydziałami branżowymi wykonującymi te czynności pomocnicze, które zostały w niniejszym opracowaniu szczegółowo przedstawione. Z uwagi na znaczne zwiększenie zakresu zadań wydziałów konieczne jest ich wzmocnienie "w sferze materialnej, kadrowej i organizacyjnej", jak to zostało ustalone w terminarzu realizacyjnym II etapu reformy gospodarczej na marzec 1988 r. Z uwagi na późniejsze działania, związane z usamodzielnieniem rad narodowych jako organów samorządu terytorialnego, nie wydaje się celowe dokonywanie zmian instytucjonalnych na szczeblu podstawowym przed opracowaniem koncepcji prawnej i organizacyjnej, a następnie uregulowaniem prawnym pozycji rad narodowych stopnia podstawowego. Jest to zresztą nie tylko zagadnienie administracyjnoprawne, ale również finansowoprawne, gdyż bez usamodzielnienia finansowego rad narodowych, z pełnym przejęciem wszystkich z tym związanych spraw, nie będzie mogła zostać zrealizowana omawiana tu reforma. Konieczne będzie na tym etapie określenie także pozycji izb skarbowych, gdyż ich obecny zakres działania nie może być utrzymany w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego.

Z uwagi na głębokość niezbędnych zmian instytucjonalnych w pozycji rad narodowych w II etapie reformy gospodarczej niezbędne będzie dokonanie w szerokim zakresie zmian w usytuowaniu i organizacji terenowego aparatu administracji. Dowodem tego jest sygnalizowana w terminarzu realizacyjnym koncepcja związków międzykomunalnych. Opracowanie tych zagadnień od strony teoretycznej przy uwzględnieniu elementów pragmatycznych powinno być przedmiotem dalszych badań, które będą prowadzone w ramach problemu CPBP 09.9, dotyczącego oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę.

Janusz Fiszer

FORMALNOPRAWNE BARIERY GOSPODAROWANIA FINANSAMI LOKALNYMI - PROBLEM SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ RAD NARODOWYCH W ASPEKcie DOCHODOWYM

Gospodarka budżetowa rad narodowych, podobnie jak cała gospodarka narodowa, w latach osiemdziesiątych realizowała zadania w nowych, specyficznych warunkach, wynikających z niezwykle trudnej sytuacji ekonomicznej i społeczno-politycznej kraju. W 1982 r. zapoczątkowano realizację kompleksowej reformy gospodarczej. Podejmowane wielokierunkowe działania objęły przebudowę systemu funkcjonowania gospodarki i odmienne ukształtowanie jej mechanizmów z uwzględnieniem zasad samodzielności, samorządności i samofinansowania w działalności jednostek gospodarujących. Istotną cechą tej reformy jest dążenie do zastąpienia kierowania gospodarką metodami nakazowo-rozdziałczymi przy znacznym scentralizowaniu decyzji - kierowaniem (zarządzaniem) za pomocą narzędzi ekonomicznych, w tzw. systemie parametrycznym. Przyjęte do realizacji zasady reformy gospodarczej obejmują w istocie wszystkie sfery życia społeczno-gospodarczego. Wywołały one również określony wpływ na zmianę zasad organizacji i działalności rad narodowych oraz na ich gospodarkę finansową, co znalazło wyraz w uchwalonych nowych aktach prawnych.

Ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹ w znacznie szerszym zakresie niż poprzednia ustawa o radach narodowych uregulowała podstawową problematykę gospodarki finansowej rad narodowych. Ustawa ta określiła ogólne zasady systemu budżetowego rad narodowych, przewidując m.in. zwiększenie ich samodzielności finansowej, rozszerzenie kompetencji w zakresie przygotowania, uchwalania i wykonywania budżetu terenowego, co następnie posłużyło do umocnienia finansów rad narodowych w przepisach zreformowanego prawa budżetowego z 3 grudnia 1984 r.² Jedną z trzech najistotniejszych zasad ogólnych, ustalo-

¹Dz.U. 1983 nr 41, poz. 185 z późn.zm.

²Dz.U. 1984 nr 56, poz. 283.

nych dla finansów terenowych w nowej ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, jest zasada samodzielności finansowej rad narodowych³. Zasada ta musi być rozpatrywana w dwóch aspektach: dochodowym i wydatkowym, gdyż niezbędnym warunkiem swobodnego (w ramach kompetencji finansowych) dysponowania środkami jest posiadanie przez radę narodową dochodów pozwalających na pokrycie potrzeb⁴.

Powstanie nowego systemu budżetowego, w tym również systemu budżetowego rad narodowych, związanego z wdrażaniem reformy gospodarczej oraz nowym usytuowaniem funkcji rad narodowych, spowodowało zasadniczą zmianę w stosunkach: centrum - rady narodowe. Najważniejszym bowiem założeniem ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego było zwiększenie samodzielnej roli rad narodowych jako gospodarzy terenu.

W systemie budżetowym zmiana ta oznacza zwłaszcza stworzenie podstaw finansowych rad narodowych na bazie ich dochodów własnych, ograniczenie dotacji ogólnej do niewielkich rozmiarów, wprowadzenie wieloletniego planowania w sferze budżetu państwa i rad narodowych, stabilizowanie na dłuższe okresy dotacji ogólnej dla budżetów terenowych i ograniczenie zmian tej dotacji do przypadków obiektywnie uzasadnionych (np. zmiana cen, zmiana zasad opodatkowania), jak też samodzielne wykorzystywanie nadwyżek budżetowych i pozaplanowanych dochodów bieżących. Są to istotne uprawnienia, mające zapewnić samodzielność finansową rad narodowych.

Uznając wagę samodzielności finansowej rad narodowych w realizacji zasady umocnienia rad narodowych jako gospodarzy terenu, ustawa o systemie rad narodowych ustalała również źródła dochodów budżetów terenowych. Uchwalona później ustawa o prawie budżetowym była już więc pod tym względem zdeterminowana. Równocześnie jednak rozszerzyła ona i skonkretyzowała warunki realizacji samodzielności finansowej rad narodowych m.in. przez rozwinięcie i uzupełnienie zagwarantowanych radom narodowym dochodów własnych⁵.

³ W. Konieczny: Gospodarka finansowa rad narodowych a interes lokalny. W: Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej. T.IV. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 1985, s.144; por. także A.Komar: Zakres i struktura budżetu. W: System instytucji prawno-finansowych PRL.T.II. Instytucje budżetowe. Pod red. M. Weralskiego. Wrocław 1982, s. 210 i n.

⁴ Ibidem.

⁵ I.Bolkowiak: Dochody własne budżetów stopnia podstawowego w świetle nowego prawa budżetowego. "Finanse" 1987 nr 2, s. 1.

Dochody rad narodowych pochodzą obecnie z dwóch głównych źródeł, tj. z dochodów własnych (w tym z udziałów w dochodach budżetu centralnego) oraz z dotacji ogólnej i celowej (przyznawanej również z budżetu centralnego).

Podstawowe znaczenie w budżetach terenowych mają dochody własne pochodzące z wpłat podatkowych od jednostek gospodarki uspołecznionej oraz z podatków i wpłat od gospodarki nie uspołecznionej i ludności. Do niewątpliwie najwydajniejszych źródeł dochodów własnych zaliczyć należy 85% wpływów z podatku od płac (dochody budżetu wojewódzkiego) oraz wpływy z podatku od nieruchomości, płaconego przez jednostki gospodarki uspołecznionej (dochody budżetu stopnia podstawowego). Jak już wspomniano, z dochodami własnymi zostały również systemowo zrównane także udziały w dochodach budżetu centralnego, naliczane od wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług. Dzięki tym zmianom poprawiła się znacznie struktura dochodów rad narodowych, a udział dochodów własnych w ogólnej kwocie budżetów terenowych wzrósł z 48,6% w 1983 r. do 85,8% w 1985 r.⁶

DOCHODY RAD NARODOWYCH WEDŁUG PRAWA BUDŻETOWEGO

1. Ogólna charakterystyka dochodów własnych

Począwszy od roku 1984 gospodarkę finansową rad narodowych w jej podstawowych, ogólnych rozwiązaniach rozstrzygnęła w odrębnym rozdziale ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, która weszła w życie 17 czerwca 1984 r. Według tej ustawy podstawą samodzielności finansowej rad narodowych są ich dochody, stanowiące środki terenowego budżetu i funduszy celowych, a także zwiększony wpływ rad i administracji terenowej na kształtowanie budżetu w procesie planowania⁷.

Wspomniana ustawa stwierdza, że autonomicznymi dochodami własnymi budżetów rad narodowych są:

1) podatki i inne wpłaty, określone w przepisach szczegółowych od przedsiębiorstw państwowych, dla których organem założycielskim są terenowe organy administracji państwowej;

2) podatki od spółdzielni, z wyjątkiem spółdzielni i związków spółdzielni: inwalidów, mleczarskich, rękodzieła ludowego i arty-

⁶Obliczenia własne na podstawie "Rocznika Statystycznego 1986". GUS, Warszawa, s. 110.

⁷K.Wiewióra: Budżety terenowe, planowanie i wykonanie. Wkładka do: "Rada Narodowa, Administracja, Gospodarka" 1985 nr 21, rozdz. I.

stycznego "Cepelia" (wyłączenie to jest słuszne z punktu widzenia stabilności dochodów budżetów terenowych - spółdzielnie te korzystają bowiem z dość znacznych dotacji przedmiotowych z budżetu centralnego, np. spółdzielnie mleczarskie, lub z ulg podatkowych);

3) podatek od płac w wysokości 85% jego wpływów należnych od wszystkich jednostek organizacyjnych gospodarki uspołecznionej według właściwości terytorialnej, bez względu na podporządkowanie i na to, na jakim szczeblu jest ulokowany organ założycielski danej jednostki;

4) podatek od nieruchomości, podobnie jak podatek od płac, od wszystkich jednostek organizacyjnych gospodarki uspołecznionej, a ponadto od wszystkich jednostek gospodarki nie uspołecznionej i ludności;

5) podatek dochodowy i obrotowy od osób fizycznych i osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej;

6) podatek wyrównawczy od osób fizycznych;

7) podatek gruntowy (obecnie przekształcony w podatek rolny) i inne podatki i opłaty od nieruchomości rolnych;

8) podatki i opłaty pobierane na podstawie przepisów o podatkach i opłatach lokalnych;

9) opłaty skarbowe.

Do dochodów własnych budżetów terenowych zaliczono także udziały w dochodach budżetu centralnego z tytułu wpływów relacjonowanych do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług przez jednostki gospodarki uspołecznionej, jak również wnoszone przez j.g.u. udziały w realizacji wspólnych inwestycji lub inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej⁸.

Ponadto ustawa ta upoważniła do określenia w prawie budżetowym innych tytułów podatków i opłat oraz innych przychodów, z zaliczeniem ich do dochodów własnych budżetów terenowych.

Ustawa - prawo budżetowe rozstrzygnęła tę kwestię, zaliczając do dochodów budżetów terenowych dodatkowo następujące wpływy:

1) podatek dochodowy od banków spółdzielczych;

2) podatek scalony od kółek rolniczych, spółdzielni kółek rolniczych i innych jednostek organizacyjnych zrzeszonych w Krajowym Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych zrzeszonych w Centralnym Związku Rolniczych

⁸ Por. art. 50 ust. 1 i 3 ustawy z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Spółdzielni Produkcyjnych oraz od związków i zrzeszeń branżowych hodowców i producentów rolnych;

3) podatki od wszystkich pozostałych organizacji społecznych, łącznie z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą;

4) podatki dochodowy i obrotowy od osób fizycznych i prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą oraz od zagranicznych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą na obszarze PRL;

5) opłaty pobierane przez jednostki organizacyjne podporządkowane radom narodowym i przez urzędy terenowych organów administracji państwowej oraz dochody tych jednostek i urzędów o charakterze administracyjnym, z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży depozytów rzeczowych administrowanych przez Narodowy Bank Polski, będących dochodami budżetu centralnego;

6) wpłaty podporządkowanych radom narodowym zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, jednostek budżetowych w zakresie działalności finansowej w formie środków specjalnych oraz wpłaty nadwyżek środków funduszy celowych pozostających w dyspozycji terenowych organów administracji państwowej;

7) wpłaty na rzecz Państwowego Funduszu Ziemi oraz opłaty: melioracyjna, elektryfikacyjna i za budowę urządzeń rolnych;

8) wpłaty powszechnych kas oszczędności w wysokości 0,5% w stosunku do wielkości wkładów oszczędnościowych (stosunek procentowy, zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 19 ust. 2 pkt 8 prawa budżetowego, określiła Rada Ministrów);

9) wpłaty spółek wodnych i ich związków;

10) wpływy z grzywien i kar orzeczonych w postępowaniu w sprawach o wykorczenia, w postępowaniu karnym skarbowym i postępowaniu o naruszenie dyscypliny budżetowej oraz w postępowaniu administracyjnym, w których organami orzekającymi są terenowe organy administracji państwowej;

11) wpływy z konfiskaty mienia i przepadku rzeczy, z likwidacji przedmiotów świadczeń majątkowych oraz innych praw majątkowych;

12) wpływy ze spłat zaległości zniesionych podatków oraz należności z nimi zrównanych, jeżeli stanowiły dochody budżetów terenowych przed ich zniesieniem⁹.

⁹Por. art. 19 ust. 2 ustawy - prawo budżetowe.

Dochodami własnymi budżetów terenowych mogą być również inne podatki i wpłaty od jednostek gospodarki uspołecznionej pod warunkiem, że określone zostały ustawowo. Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego określiła źródła dochodów dla wszystkich rad, pozostawiając do uregulowania w prawie budżetowym sprawę szczegółowego podziału tych źródeł między budżety wojewódzkie i budżety stopnia podstawowego¹⁰.

Nowe prawo budżetowe przewiduje systemowy podział źródeł dochodów między budżety rad narodowych stopnia podstawowego i wojewódzkiego. Do dochodów własnych budżetów rad narodowych stopnia podstawowego zostały zaliczone w szczególności następujące źródła:

- podatek od nieruchomości położonych na obszarze właściwości rad narodowych, należny od jednostek gospodarki uspołecznionej;
- podatek rolny;
- podatki obrotowy i dochodowy od osób fizycznych i osób prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej;
- podatki: od wynagrodzeń, wyrównawczy, od spadków i darowizn oraz podatki i opłaty pobierane na podstawie przepisów o podatkach i opłatach lokalnych;
- podatki (z wyłączeniem podatku od płac) oraz określone w przepisach szczególnych wpłaty przedsiębiorstw terenowych tworzonych przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego;
- podatek dochodowy od banków spółdzielczych;
- podatek scalony od kółek rolniczych, spółdzielni kółek rolniczych i innych jednostek organizacyjnych zrzeszonych w Krajowym Związku Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych, rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz od związku zrzeszeń branżowych hodowców i producentów rolnych.

Natomiast do podstawowych źródeł dochodów własnych budżetów wojewódzkich zostały zaliczone następujące dochody:

- podatek od płac w wysokości 85% wpływów z tego tytułu;

¹⁰-----
W ostatnich latach, z uwagi na zdezaktualizowanie się w tym zakresie przepisów poprzednio obowiązującego prawa budżetowego (ustawa z 25 listopada 1970 r. - prawo budżetowe; Dz.U.1970 nr 29, poz.244), podziału takiego dokonywały wojewódzkie rady narodowe na podstawie upoważnienia wynikającego z corocznej ustawy budżetowej. Ustawy te wprowadzały do wykazu dochodów własnych rad narodowych niekiedy daleko idące zmiany. Por. W.Konieczny: Finansowoprawne instrumenty polityki budżetowej władz lokalnych. W: Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej. T.II. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego. Warszawa 1983, s. 140.

- podatki (z wyjątkiem podatku od nieruchomości) oraz określone w przepisach szczegółowych inne wpłaty przedsiębiorstw terenowych tworzonych przez terenowy organ administracji państwowej stopnia wojewódzkiego;

- pozostałe podatki i inne wpłaty jednostek spółdzielczych, z wyjątkiem spółdzielni rozliczających się z budżetem centralnym;

- opłaty pobierane przez jednostki organizacyjne podporządkowane wojewódzkim radom narodowym oraz dochody o charakterze administracyjnym pobierane przez urzędy terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego;

- wpłaty powszechnych kas oszczędności;

- wpłaty podporządkowanych wojewódzkim radom narodowym zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz środków specjalnych;

- inne dochody¹¹.

Do dochodów własnych budżetów wojewódzkich zostały zaliczone również udziały w dochodach budżetu centralnego, relacjonowane w stosunku procentowym do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług jednostek gospodarki uspołecznionej.

Zarówno ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, jak i nowe prawo budżetowe przewidują w pewnych sytuacjach możliwość ustalenia przez wojewódzkie rady narodowe udziałów budżetów rad narodowych stopnia podstawowego w dochodach własnych budżetu wojewódzkiego, w szczególnie zaś uzasadnionych przypadkach również udział budżetu wojewódzkiego w dochodach własnych budżetów rad narodowych stopnia podstawowego. W praktyce udziały te mogą być ustalone w ogólnej kwocie dochodów własnych danej rady narodowej, bądź też w poszczególnych źródłach¹².

Z budżetu wojewódzkiego mogą być ustalane udziały w podatku od płac, w dochodach pochodzących z udziałów naliczanych w relacji do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług oraz we wpłatach z zysku powszechnych kas oszczędności. Natomiast z budżetów stopnia podstawowego udziały mogą być ustalane w podatku od nieruchomości bądź w podatkach od gospodarki nie uspołecznionej. W obu przypadkach intencją jest ustalenie udziałów w dochodach pochodzących z relatywnie wydajnych źródeł.

¹¹ Por. w szczególności zapis art. 20 ust. 1 (dochody budżetów stopnia podstawowego) oraz art. 20 ust. 3 i 4 (dochody budżetów wojewódzkich) ustawy - prawo budżetowe z 1984 r.

¹² Por. P.Kryczko: Udziały jako forma równoważenia budżetów terenowych. "Finanse" 1987 nr 2, s. 11-18.

Należy zauważyć, że zreformowany podatek od nieruchomości znacznie zwiększył dochody rad narodowych stopnia podstawowego. Spowodowało to wystąpienie w budżetach niektórych miast i gmin nadwyżki dochodów nad wydatkami wynikającymi z niezbędnego finansowania zadań planu społeczno-gospodarczego. W tych przypadkach formą przejęcia nadwyżki dochodów przez budżet wojewódzki jest jego udział w omawianym podatku lub innych dochodach budżetu stopnia podstawowego.

Przyznanie budżetom rad narodowych stopnia podstawowego udziałów w dochodach budżetu wojewódzkiego z podatku od płac oraz w udziałach naliczanych od wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług stwarza możliwość poprawy struktury ich dochodów przez rozszerzenie źródeł dochodów własnych. W przypadku przekroczenia kwoty dochodów planowych z tych źródeł istnieje możliwość wygospodarowania dodatkowych dochodów w ramach ustalonej granicy preferencji wynoszącej 1%. Ustawa budżetowa może dodatkowo, w zależności od sytuacji gospodarczej kraju, podwyższyć tę granicę do 3% dla wszystkich lub tylko dla określonych województw¹³.

Podatek od płac i udziały w dochodach budżetu centralnego stanowią podstawę gospodarki finansowej rad. Według danych za rok 1985 źródła te dostarczyły łącznie 45,8% dochodów własnych rad narodowych. W związku z tym wszelkiego rodzaju odchylenia wysokości wpływów od kwot zaplanowanych jako wielkości tych wpływów mogą z jednej strony spowodować znaczny niedobór w budżecie terenowym, z drugiej zaś strony umożliwić osiągnięcie wysokich ponadplanowych dochodów - często z przyczyn niezależnych od rad narodowych, np. w przypadku podatku od płac w związku z nieprzewidzianym wzrostem wypłat wynagrodzeń.

W celu ochrony interesów rad narodowych, a także budżetu centralnego, nowe prawo budżetowe przewiduje zastosowanie pewnych granic ryzyka i preferencji przy rozliczaniu rocznym wymienionych dochodów na rzecz budżetów terenowych. Granice te oznaczają, że w razie osiągnięcia dochodów z udziałów w dochodach budżetu centralnego w kwotach wyższych od ustalonych w ustawie budżetowej nadwyżka w wysokości 1% tych kwot pozostaje w budżetach terenowych. Natomiast w przypadku nieosiągnięcia dochodów z udziałów w kwotach

¹³ Upoważnienie takie przewidziano w art. 21 ust. 1 in fine ustawy - prawo budżetowe z 1984 r.

ustalonych w ustawie budżetowej powstały niedobór podlega wyrównaniu z budżetu centralnego do wysokości 99% tych kwot. Stosownie do art. 95 prawa budżetowego rozliczanie dochodów z podatku od płac według powyższych zasad dokonywane było do końca 1986 r.

W nawiązaniu do ustalonego przez prawo budżetowe katalogu dochodów rad narodowych należy podkreślić stanowisko prezentowane w literaturze przedmiotu, że do dochodów własnych budżetów wojewódzkich zaliczono również 85-procentowy udział w podatku od płac jednostek gospodarki społecznej, będący w istocie właśnie udziałem, a nie dochodem własnym, m.in. z uwagi na typowy dla udziałów sposób rozliczania wpływów ponadplanowych¹⁴.

Wydaje się, że podobnie traktować trzeba - uznane umownie przez ustawodawcę za dochody własne budżetów terenowych - wpłaty powszechnych kas oszczędności w wysokości określonej przez Radę Ministrów w stosunku procentowym do wkładów oszczędnościowych oraz udziały w dochodach budżetu centralnego ustalane w stosunku procentowym do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług jednostek gospodarki społecznej.

Ogólną sytuację w sferze dochodów własnych budżetów terenowych, obejmujących również pewne formy udziałów, można ocenić jako zdecydowanie korzystniejszą w stosunku do poprzedniego stanu prawnego i faktycznego: "w ujęciu makroekonomicznym zwiększono znacznie udział dochodów własnych w finansowaniu zadań rad narodowych i znacznie umocniono podstawy ich samodzielności finansowej. Świadczy o tym zestawienie dochodów i wydatków budżetów terenowych w 1984 r. według zasad starego i nowego prawa budżetowego. W 1984 r. dochody własne budżetów terenowych rozumiane w myśl poprzednio obowiązującego prawa budżetowego, tzn. bez udziałów w dochodach budżetu centralnego, wyniosły 344 mld zł, co stanowiło 32% globalnych wydatków budżetów terenowych. Natomiast dochody własne budżetów terenowych przeliczone na warunki wynikające z przepisów nowego prawa budżetowego (tzn. łącznie z udziałami) wyniosły 677,6 mld zł i pokrywały 63% wydatków. Wskazuje to w pewnym stopniu na umowny charakter dochodów nazywanych dochodami własnymi budżetów terenowych"¹⁵.

¹⁴H. Sochacka-Krysiak: Struktura i funkcje budżetu a problem decentralizacji terytorialnej w systemie zarządzania. Maszynopis. Instytut Finansów. Warszawa 1986, s. 29.

¹⁵Bolkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 1.

Analizując kategorię tzw. "dochodów własnych" rad narodowych, należy stwierdzić, iż pojęcie to nie zostało prawnie zdefiniowane. W piśmiennictwie finansowym za dochody własne uznaje się te dochody rad narodowych, które płyną na rzecz ich budżetów ze źródeł oddanych - z reguły bezterminowo - na podstawie przepisów prawa do ich dyspozycji¹⁶. Podkreśla się, że określenie "dochody własne" stanowi pomieszanie pojęć cywilnoprawnych z finansowymi, a w szczególności, że nie ma ono cech wspólnych z prawem własności¹⁷. Stąd też dla prawidłowości dalszych analiz należy podkreślić, iż zastosowana terminologia i kryteria podziału dochodów rad narodowych odpowiadają podziałom przyjętym przez ustawodawcę.

Zmiany w systemie dochodów własnych rad narodowych, wprowadzone przepisami ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, miały jednak nie tylko formalny, lecz również merytoryczny charakter. Świadczy o tym silny wzrost dochodów własnych budżetów terenowych w relacji do ich wydatków w roku 1985, tzn. w warunkach funkcjonowania nowego prawa budżetowego, w stosunku do tych dochodów w 1984 r. w przeliczeniu na obowiązujące obecnie warunki systemowe¹⁸.

¹⁶ Kryczko: Udziały jako forma równoważenia..., s. 12. Autor cytuje K. Ostrowskiego, który uważa za dochody własne dochody przydzielane budżetom terenowym bezterminowo, oraz powołuje się na M. Weralskiego, który z kolei przez dochody własne rozumie te dochody rad narodowych, których źródła oddane zostały do ich dyspozycji na podstawie odnośnych norm prawa finansowego. K. Ostrowski: Prawo finansowe, zarys ogólny. Warszawa 1971 PWN, s. 227 oraz M. Weralski: W sprawie źródeł dochodów budżetów terenowych. "Gospodarka i Administracja Terenowa" 1963 nr 3, s. 3.

¹⁷ Por. Weralski: W sprawie źródeł dochodów..., s. 3; cyt. za: Kryczko: Udziały jako forma równoważenia..., s. 11.

¹⁸ Bołkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 2. Autorka podaje, że "w 1985 r. wydatki budżetów terenowych w skali kraju były (...) pokryte dochodami własnymi w 92% (dochody 1233,7 mld zł, a wydatki 1345,8 mld zł). Według planu na 1986 r. dochody własne budżetów terenowych pokrywają 91% wydatków tych budżetów (dochody 1319,3 mld zł, a wydatki 1447,3 mld zł). Poprawa relacji dochodów własnych i wydatków budżetów terenowych obserwowana w skali kraju dotyczy głównie budżetów terenowych stopnia wojewódzkiego. Najbardziej wydajnym źródłem dochodów własnych (według obecnie obowiązującej nomenklatury) tych budżetów są udziały w dochodach budżetu centralnego relacjonowane do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług (według planu na 1986 r. 392,6 mld zł, tzn. 40,4% dochodów własnych budżetów wojewódzkich). Na drugim miejscu znajdują się wpływy z 85% udziału w podatku od płac (według planu na 1986 r. 367,3 mld zł, tzn. 37,8% dochodów własnych)".

Podkreśla się, że poprawa relacji dochodów własnych i wydatków budżetów terenowych w skali kraju dotyczy głównie budżetów terenowych stopnia wojewódzkiego: najbardziej wydajnym źródłem dochodów własnych tych budżetów są udziały w dochodach budżetu centralnego relacjonowane do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług, natomiast na drugim miejscu znajdują się wpływy z 85% udziału w podatku od płać¹⁹.

Z kolei budżety stopnia podstawowego, przede wszystkim budżety gmin, pomimo zdecydowanej poprawy w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego i faktycznego, nadal nie mają w pełni dostatecznego źródła dochodów własnych i wiele z nich znaczną część wydatków pokrywa z dotacji ogólnej otrzymywanej z budżetu wojewódzkiego - według planu na rok 1986 dotyczy to 91% budżetów gmin²⁰. Zjawisko to występuje w sytuacji, gdy na mocy obowiązującego obecnie prawa budżetowego dochodem własnym budżetów stopnia podstawowego stał się wydajny podatek od nieruchomości, obciążający wszystkie jednostki gospodarki uspołecznionej. Wpływy z tego podatku według planu na 1986 r. stanowiły 32,4% ogólnej sumy dochodów własnych budżetów stopnia podstawowego, jednakże należy stwierdzić, iż podatek ten charakteryzuje się poważnym stopniem zróżnicowania terytorialnego rozkładu wpływów, a ponadto główna ich część (63,7%) zasila budżety większych miast; na gminy i małe miasta przypada tylko 36,3% wpływów z tego podatku²¹.

W tej sytuacji oczywiste wydaje się stwierdzenie, że w "strukturze dochodów własnych budżetów stopnia podstawowego najbardziej wydajne źródło stanowią dochody z różnych podatków i opłat gospodarki nie uspołecznionej i od ludności. Zaplanowano je (na 1986 r.) w wysokości 183,1 mld zł, co stanowi 52,6% dochodów własnych stopnia podstawowego"²².

¹⁹ Por. przyp. 18.

²⁰ Ibidem. Warto zwrócić uwagę, iż jedynie 9% ogólnej liczby budżetów stopnia podstawowego osiąga dochody pozwalające na pokrycie wydatków, a na ogólną liczbę 2404 budżetów 2187 wymaga dofinansowania z budżetów wojewódzkich.

²¹ Por. Gospodarka finansowa rad narodowych w świetle reformy systemu budżetowego. Ministerstwo Finansów. Warszawa 1986. Maszynopis powielony, załączniki 1 i 2; cyt. za: Bolkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 2.

²² Ibidem.

Obserwowana obecnie sytuacja finansowa rad narodowych stopnia podstawowego wynika w głównej mierze właśnie z terytorialnego rozmieszczenia źródeł dochodów budżetowych, które z kolei determinowane jest stopniem zaawansowania rozwoju gospodarczego i infrastruktury poszczególnych regionów kraju. Dochody uznane ustawowo za dochody własne budżetów terenowych stopnia podstawowego wyczerpują źródła znajdujące się na terenie ich działania. W opisanej sytuacji na szczególne podkreślenie zasługuje zapis art. 10 ustawy budżetowej na 1987 r., który stanowi, że wojewódzkie rady narodowe mogą przekazać niektóre źródła dochodów własnych na rzecz tych rad narodowych stopnia podstawowego, w których występuje potrzeba poprawy pokrycia wydatków dochodami własnymi²³. Jest to istotne uprawnienie, mające wpływ na wzrost samodzielności i poprawę gospodarki finansowej rad narodowych na terenie województw.

2. Dochody własne budżetów stopnia podstawowego

Dochody własne budżetów stopnia podstawowego obejmują wszystkie podatki i opłaty od ludności i gospodarki nie uspołecznionej poza podatkiem obrotowym i dochodowym od osób fizycznych i prawnych mających miejsce zamieszkania lub siedzibę za granicą oraz od zagranicznych podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą na obszarze PRL. Stopień pokrycia dochodami od gospodarki nie uspołecznionej i ludności dochodów globalnych budżetów stopnia podstawowego jest bardzo zróżnicowany i waha się od 12% (woj. tarnowskie) do 91% (woj. stołeczne warszawskie)²⁴. Wzrost dochodów własnych tych budżetów przez tworzenie podatków sięgających ponownie do źródeł już opodatkowanych w ramach istniejącego systemu podatkowego lub przez zwiększenie obciążenia podatkowego tych źródeł nie znajduje uzasadnienia. W tym miejscu należy dodać, że w piśmiennictwie spotyka się również przeciwne stanowisko, według którego "w pełni uzasadnione wydają się działania w kierunku:

a) rozszerzenia obowiązku prowadzenia dokumentacji obrotów i dochodów (...)", co uzasadniano niską wydajnością finansową i słabą efektywnością funkcji regulacyjno-stymulacyjnej opodatkowania rzemiosła, dotychczas w większości zryczałtowanego;

²³ Por. ustawa budżetowa na 1987 r. z 18 grudnia 1986 r.; Dz.U. 1986 nr 46, poz. 225.

²⁴ Por. Materiały sprawozdawcze z wykonania budżetu w 1985 r.; cyt. za: Bolkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 3.

b) "rozważenia możliwości rozbudowania pewnych form pośredniego obciążenia podatkowego ludności (np. podatek lokalowy od tzw. nadmetrażu, upoważnienie rad narodowych do stosowania terenowych dodatków do podatku obrotowego od wyrobów << monopolowych >> typu wino, piwo, tytoń, drożdże, a nawet samoistnych podatków fakultatywnych, ewentualnie o charakterze celowym, np. na budowę dróg lub urządzeń komunalnych);

c) przywrócenia powszechnego bezpośredniego opodatkowania płac;

d) wprowadzenia lub podwyższenia opłat od ludności za korzystanie z urządzeń upowszechniania kultury, wypoczynku i turystyki, opieki nad dziećmi itd."²⁵.

Propozycje powyższe motywowane są przerostem funkcji opiekuńczej państwa i potrzebą bardziej selektywnego działania w tej dziedzinie. Wydaje się jednak, że samo zaostrzenie formalnych norm stanowiących tytuły dochodów budżetowych albo pomnożenie tytułów dochodów nie doprowadzą do postulowanego celu, jakim ma być zapewnienie finansowej samodzielności rad narodowych stopnia podstawowego. W związku z powyższym przyszłe działania powinny koncentrować się na lepszym wykorzystaniu istniejących dochodów, "przy czym wzrost ich wydajności może wynikać wyłącznie ze wzrostu zakresu i potencjału opodatkowanej działalności, gdyż (...) nie ma obecnie możliwości wzrostu obciążeń".

Wykluczenie wzrostu obciążeń jako metody zwiększania dochodów budżetowych wynika z uwzględnienia faktu reformowania w latach 1983-1985 systemu opodatkowania ludności i gospodarki nie uspołecznionej, m.in. pod kątem dostosowania obciążeń do aktualnych warunków ekonomicznych. Reformą objęto podatki: wyrównawczy, obrotowy i dochodowy od gospodarki nie uspołecznionej, podatek od spadków i darowizn, gruntowy (zastąpiony odmiennie ukształtowanym podatkiem rolnym) oraz podatki i opłaty lokalne.

Przekazanie dochodów z tych podatków jako źródeł dochodów własnych budżetów stopnia podstawowego nie oznacza automatycznie zapewnienia w ten sposób samodzielności finansowej odpowiednich rad narodowych. Zasadniczą bowiem przesłanką samodzielności danej rady narodowej jest faktyczna wydajność ustalonych źródeł dochodów. Wydaje się, iż w celu ustalenia wydajności tych źródeł zasadne jest

-----²⁵----

H. Sochacka-Krysiak, M. Pietrewicz: Gospodarka terenowa. Warszawa 1986 PWE, s. 105.

krótkie scharakteryzowanie niektórych podatków i przeprowadzonych reform.

Dokonana w 1983 r. reforma podatku wyrównawczego zmierzała pierwotnie do zwiększenia jego wydajności dochodowej, co wynikało ze znacznego upowszechnienia tego podatku, obciążającego emerytury, renty, wszystkie uprzednio wyłączone elementy płacy oraz samą płacę przy jednoczesnym ustaleniu kwoty wolnej od podatku na poziomie dwu krotnej średniej płacy w 1982 r.²⁶, jednakże bez formalnego powiązania kwoty wolnej od podatku z wysokością przeciętnego wynagrodzenia. W sytuacji utrzymania tak określonej wysokości kwoty wolnej, w miarę inflacyjnego wzrostu płac systematycznie rosłaby liczba podatników i wpływy z tytułu tego podatku, czyniąc go bardziej wydajnym. Jednakże już w roku 1984 koncepcja ta ustąpiła miejsca zasadzie - utrzymywanej w latach 1985-1987 - systematycznego podnoszenia kwoty wolnej od podatku w miarę wywołanego inflacją wzrostu płac, jak również wyłączeniu z zakresu opodatkowania wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych i dodatków funkcyjnych dla niektórych kategorii zatrudnionych. W tym okresie złączono również skalę podatkową.

W związku z powyższym część dochodów znalazła się poza systemem podatku wyrównawczego; stały wzrost płac powoduje wzrost kwoty wolnej od podatku i zjawisko swego rodzaju "ucieczki do przodu" dochodów objętych opodatkowaniem i kwoty wolnej od podatku. W piśmiennictwie podkreśla się, że "nie należy oczekiwać szybkiej reformy systemu podatkowego na tym odcinku, a bez niej omawiany podatek, mimo pewnego wzrostu wpływów, nie będzie dostatecznie wydajny. Zresztą wzrost wpływów z podatku wyrównawczego w małym prawdopodobnie stopniu zasila budżety gmin, koncentrując się głównie w miastach, przede wszystkim dużych"²⁷.

²⁶ Por. ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym (Dz.U. 1983 nr 42, poz. 188) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 18 maja 1984 r. w sprawie zmian w podatku wyrównawczym (Dz.U. 1984 nr 28, poz. 145). Należy dodać, że w połowie lat siedemdziesiątych kwota wolna od podatku wyrównawczego wynosiła ok. 3,5-krotność średniej płacy; por. Bolkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 4.

²⁷ Ibidem, s. 5.

Dokonana w 1983 r. reforma podatku obrotowego i dochodowego od pozarolniczej gospodarki nie uspołecznionej²⁸ w zakresie podatku obrotowego zbliżyła go do podatku obrotowego od jednostek gospodarki uspołecznionej, przyczyniając się do ujednolicenia polityki cen. Natomiast w zakresie podatku dochodowego złagodzone obciążenia podatników opodatkowanych według tzw. zasad ogólnych (progresywna skala podatkowa), łagodząc ją ponownie w 1985 r. Należy oczekiwać dalszego łagodzenia skali w miarę inflacyjnego wzrostu cen i płac, co zachowa obciążenia na tym samym realnym poziomie. Wydaje się, iż każde radykalne zaostrzenie opodatkowania w tym zakresie mogłoby doprowadzić do zawężenia prowadzonej działalności i w końcowym efekcie do zmniejszenia, a nie zwiększenia wpływów budżetowych. Tak więc realny wzrost dochodów z tytułu obu tych podatków będzie związany zasadniczo z powiększaniem się zakresu i potencjału opodatkowanej działalności.

Podatek od spadków i darowizn został dostosowany w roku 1983 i sukcesywnie w latach następnych do nominalnego wzrostu wartości opodatkowanego uzyskania majątku. Podkreśla się, że jego zaostrzenie i próba zwiększenia tą drogą jego wydajności dochodowej może rodzić przeciwne skutki, prowadząc do lokowania majątku w sposób umożliwiający uniknięcie opodatkowania, a ponadto stwarzając warunki do tworzenia zaległości podatkowych w wyniku opodatkowania przekraczającego możliwości płatnicze podatników (spadkobierców-obdarowanych)²⁹.

Zreformowany w 1985 r. system opodatkowania rolnictwa urealnił obciążenia tego działu gospodarki, wiążąc je z ceną określonej ilości żyta z 1 ha przeliczeniowego (docelowo: z ceną 2,5 kwintala żyta z 1 ha przeliczeniowego). Zastosowana reforma pozwoliła na wzrost wpływów z podatków i opłat wiejskich w 1985 r. w stosunku do roku 1984 o ok. 160% w skali kraju, przy realnej perspektywie dalszego wzrostu tych dochodów³⁰.

²⁸ Por. ustawa z 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym; tekst jedn. Dz.U. 1983 nr 43, poz. 191 z późn.zm.; ustawa z 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym; tekst jedn. Dz.U. 1983 nr 43, poz. 192; zm. Dz.U. 1985 nr 19, poz. 51.

²⁹ Por. Bolkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 5-6.

³⁰ Por. ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym; Dz.U. 1984 nr 52, poz. 268; zob. także: Bolkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 6.

W konsekwencji omówionych zmian podatki i opłaty od ludności i gospodarki nie uspołecznionej wzrosły w 1985 r. w stosunku do roku 1984 o 58%. Wzrost wpływów z opodatkowania tych sektorów znalazł swe odbicie w ich znacznym udziale w dochodach własnych budżetów stopnia podstawowego.

Spośród dochodów z gospodarki uspołecznionej, stanowiących dochody własne budżetów stopnia podstawowego, należy zwrócić szczególną uwagę na podatki od przedsiębiorstw, których organami założycielskimi są terenowe organy administracji państwowej. Praktycznie bowiem dochody z tych podatków są niewielkie, co wynika z faktu, że wśród tego typu przedsiębiorstw dominują przedsiębiorstwa użyteczności publicznej - gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, z reguły wymagające dotacji, a ponadto przedsiębiorstwa produkcyjne lub usługowe, mogące przynosić dochody, po prawie pełnej likwidacji w połowie lat siedemdziesiątych nie stanowią wydajnego źródła dochodów z uwagi na swą nikłą liczbę. Podaje się, że dochody z przemysłu, osiągane przez budżety terenowe stopnia podstawowego, zaplanowane na rok 1986, występują jedynie w sześciu województwach, a większość tych dochodów przypada na szczybel wojewódzki³¹. Osiągnięcie liczących się, wydajnych wpływów z państwowych przedsiębiorstw terenowych, wspieranych przez inne formy uspołecznionej gospodarki terenowej (spółdzielnie), a zasilających budżety terenowe stopnia podstawowego, powinno być w tej sytuacji jednym z celów terenowej gospodarki finansowej.

Podkreślić należy potencjalne warunki rozwoju przemysłu terenowego stworzone przez ustawę o drobnej wytwórczości, a w szczególności przez przewidziane w jej przepisach liczne ulgi i zwolnienia, które aczkolwiek nie stwarzając bezpośrednio możliwości wzrostu dochodów budżetów terenowych z tego źródła, stymulują wzrost przemysłu terenowego i tym samym warunki zwiększenia dochodów podatkowych w przyszłości³².

Wykonanie dochodów z ważniejszych źródeł dochodów budżetów stopnia podstawowego w 1985 r.³³ wskazuje, że podstawowym źródłem

³¹ Ibidem, s. 7.

³² Por. ustawa z 31 stycznia 1985 r. o drobnej wytwórczości; Dz.U. 1985 nr 3, poz. 11

³³ Wg badań ankietowych przeprowadzonych przez Instytut Finansów w 1986 r. w większości badanych 242 gmin na terenie całego kraju ponad 90% dochodów z gospodarki uspołecznionej pochodzi z tego podatku. Por. Bolkowiak: Dochody własne budżetów..., s. 8.

środków finansowych jest podatek od nieruchomości, stanowiący dochód własny tych budżetów niezależnie od szerebła, jaki reprezentuje organ założycielski danej jednostki. Należy jednak zauważyć, iż dochody z gospodarki uspołecznionej, a głównie podatek od nieruchomości, rozkładają się bardzo nierównomiernie między poszczególne budżety stopnia podstawowego w następstwie nierównomiernego rozmieszczenia jednostek na terenie całego kraju.

W szczególności należy więc zgodzić się z opinią, iż: "Ewentualny wzrost tego podatku lub ustalenie udziałów budżetów terenowych stopnia podstawowego w innych podatkach od przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej niezależnie od szerebła reprezentowanego przez organ założycielski, przy obecnej lokalizacji tych przedsiębiorstw, miałoby więc jedynie selektywny wpływ na ogólną sytuację dochodową budżetów stopnia podstawowego. Uczyniłoby to << bogate >> rady narodowe jeszcze bardziej bogatymi, w małym tylko stopniu lub wcale nie wpływając na sytuację finansową rad << ubogich >>"³⁴.

Sam wzrost obciążeń podatkowych ludności i gospodarki nie uspołecznionej oraz gospodarki uspołecznionej nie mógłby, jak się wydaje, przyczynić się w efektywny sposób do radykalnej poprawy bazy dochodowej gminy, w szczególności gmin wiejskich. Tym samym zwiększenie samodzielności rad narodowych w aspekcie dochodowym nie może być rozumiane bądź utożsamiane z formalnym zwiększeniem obciążenia podatkowego. Możliwości wzrostu dochodów własnych, w ścisłym znaczeniu tego słowa, dostarcza koncepcja przyspieszenia rozwoju gospodarczego, aktywizacji działalności ekonomicznej na danym terenie przez podmioty pochodzące z różnych sektorów własnościowych, a w szczególności z sektora uspołecznionego. Należy mieć jednakże na uwadze, że jest to proces długi, rozciągnięty w czasie, a nie zjawisko jednorazowe, możliwe do osiągnięcia jedną decyzją administracyjną bądź aktem organu władzy.

Obok rozważań natury teoretycznej, dotyczących dochodów własnych stopnia podstawowego, pochodzących od gospodarki nie uspołecznionej i ludności, interesujących danych o wydajności poszczególnych źródeł dostarczają dane statystyczne za 1985 r. (tab. 1).

³⁴Ibidem.

Tabela 1

Wykonanie dochodów z ważniejszych źródeł od gospodarki nie uspołecznionej i ludności w 1985 r. (wg danych Ministerstwa Finansów)

Źródło	Mln zł
1. Podatki i opłaty wiejskie od gospodarstw indywidualnych	16 657
w tym:	
- podatek rolny na rzecz budżetu	14 939
2. Podatki od indywidualnej działalności wytwórczej, usługowej i handlowej	79 068
3. Podatki i opłaty od ludności	53 602
w tym:	
- podatek od wynagrodzeń	18 604
- podatek od nieruchomości	2 553
- podatek od spadków i darowizn	1 576
- podatek wyrównawczy	1 684
- podatek drogowy	5 285
- opłata skarbową od ludności	22 447

Z tabeli 1 wynika jednoznacznie, że najwyższe kwoty uzyskane zostały z podatków od indywidualnej działalności wytwórczej, usługowej i handlowej. Drugim co do wielkości wpływów źródłem dochodów budżetów terenowych są podatki i opłaty od ludności, a wśród nich najwyższe wpływy osiągnięto z opłaty skarbowej oraz z podatku od wynagrodzeń.

Najmniej wydajne źródło dochodów stanowią podatki i opłaty wiejskie od gospodarstw indywidualnych, lecz wpływy z podatku rolnego w następnych latach będą wzrastały w związku z wyższym wymiarem podatku z 1 ha przeliczeniowego gruntów do wspomnianej przednio wielkości równowartości 2,5 kwintala żyta docelowo.

Przytoczone dane ilustrują stwierdzenie, iż dochody własne rad narodowych z gospodarki nie uspołecznionej i od ludności są rodzajowo rozbudowane i pochodzą z wielu źródeł, lecz wydajność ich należy ocenić jako niską.

Stwierdzenie, że sytuacja dochodowa budżetów stopnia podstawowego, a więc samodzielność w aspekcie dochodowym uzależniona jest w głównej mierze od terytorialnego rozmieszczenia źródeł dochodów, przy danym stopniu obciążenia podatkowego i podziale źródeł dochodów pomiędzy różne szczeble, znajduje potwierdzenie w wynikach badań ankietowych przeprowadzonych w roku 1986 przez Instytut Finansów³⁵. Decydujące znaczenie dla dochodów gmin mają dochody własne z gospodarki uspołecznionej, głównie podatek od nieruchomości (w 85% badanych gmin przekracza on poziom 90% dochodów własnych z gospodarki uspołecznionej, a w 96% gmin przekracza poziom 80% tych dochodów). Terytorialne rozmieszczenie przedsiębiorstw uspołecznionych oraz ich koncentracja głównie w miastach sprawia, że w gminach wiejskich brak jest wydajnych źródeł dochodów budżetowych. Decydujące znaczenie rozmieszczenia źródeł dochodów wyraźnie uwidacznia się na przykładzie szczególnie wysokiego udziału podatku od nieruchomości w dochodach budżetów stopnia podstawowego w województwach o skoncentrowanym przemyśle wydobywczym i przetwórczym miedzi i siarki (woj. legnickie i tarnobrzskie).

Z kolei udział dochodów z gospodarki nie uspołecznionej i ludności w całości dochodów własnych charakteryzował się odmiennym przebiegiem procesów, w szczególności zaś bardziej równomiernym rozkładem dochodów (w 15,7% badanych gmin stanowił on ponad 80% dochodów własnych, w 32,3% - 60-80% dochodów, w 29,8% - 40-60% dochodów, w 14,5% - 20-40% dochodów, natomiast w 7,7% badanych gmin kształtował się poniżej 20% dochodów własnych danych gmin).

Przytoczone dane wskazują na sygnalizowaną wyżej prawidłowość, iż mimo znacznego wzrostu dochodów budżetowych z gospodarki nie uspołecznionej i od ludności, w następstwie rozwoju działalności gospodarczej oraz przeprowadzonych zmian systemu podatkowego, nie mają one decydującego znaczenia dla kształtowania się dochodów budżetów stopnia podstawowego, a tym samym dla finansowej samodzielności rad narodowych tego szczebla. Tym samym jeszcze istotniejsza wydaje się potrzeba poszukiwania poprawy sytuacji w sferze finansowej - w uzyskaniu bardziej wydajnego zasilania zewnętrznego budżetów terenowych albo stabilizacji udziałów w dochodach budżetów wyższego szczebla jako formy równoważenia budżetów terenowych.

³⁵W sposób szczegółowy wyniki ankiety relacjonuje I. Bolkowski w artykule: Dochody własne budżetów stopnia podstawowego w świetle nowego prawa budżetowego. Część 3: Dochody własne budżetów stopnia podstawowego w świetle ankiety, s. 9-10. Przytoczone w tekście dane liczbowe pochodzą w całości z tego opracowania.

3. Dochody własne rad narodowych - udziały w dochodach innych budżetów

Do dochodów własnych rad narodowych należą także udziały w dochodach budżetu centralnego ustalane w stosunku procentowym do obrotu detalicznego w zakresie towarów i usług, dokonywanego na danym terenie. Tego rodzaju udziały w dochodach budżetu innego szczebla należą do klasycznych konstrukcji prawa budżetowego. Określone w prawie budżetowym udziały mają ustalone granice ryzyka i preferencji w skali 99-101% (por. wyżej). Zasilają one budżety wojewódzkie - ich waga finansowa przekracza znaczenie zarówno wpływów z tytułu podatku od płac, jak i wpływów z podatku od nieruchomości, zasilającego budżety stopnia podstawowego³⁶. Na tego typu prawidłowość wskazują dane statystyczne dotyczące wielkości i struktury dochodów budżetów terenowych w 1985 r. (tab. 2).

Tabela 2

Wielkość i struktura dochodów budżetów terenowych
w 1985 r.

Wyszczególnienie	Mln zł
1. Dochody ogółem	1 438 002
2. Dochody własne	1 233 744
w tym:	
- dochody od przedsiębiorstw i innych uspo- łeczniowanych jednostek gospodarczych	310 424
- dochody od gospodarki nie uspołecznionej	111 879
- podatek od płac	306 100
- UDZIAŁY W DOCHODACH BUDŻETU CENTRALNEGO	352 508
3. Dochody zasilające (dotacje z budżetu centralnego)	204 247

Źródło: "Rocznik Statystyczny 1986", GUS. Warszawa, s. 110.

Konstrukcja ta wprowadzona została w roku 1975 jako obowiązująca począwszy od budżetu na 1976 r. W kolejnych ustawach budżetowych pojawiła się jakościowo nowa konstrukcja udziału, z której

³⁶Konieczny: Gospodarka finansowa..., s. 146.

wpływy zaliczono do dochodów własnych budżetów terenowych³⁷. W gospodarce budżetowej pojawiła się wtedy kategoria udziałów, początkowo zwanych wpływami, budżetów rad narodowych w całości dochodów budżetu centralnego, określonych w stosunku procentowym do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług uspołeczniionych jednostek handlowych oraz usługowych objętych planem centralnym i terenowym. Ówczesna konstrukcja udziału nie uzasadniała zaliczenia go do dochodów własnych rad narodowych, szczególnie z uwagi na brak pewności rad narodowych co do wysokości wpływów z danego udziału w sytuacji, gdy był on określany corocznie w kolejnej ustawie budżetowej³⁸. W związku z powyższym formułowany był postulat ustabilizowania wpływów z udziałów na okresy wieloletnie³⁹. Postulat ten jednakże został zrealizowany dopiero w nowym prawie budżetowym z 1984 r. W tym miejscu zagadnienie samodzielności finansowej rad narodowych, rozumiane jako dążenie do oparcia gospodarki finansowej tych rad głównie na ich dochodach własnych, łączy się z zasadą stabilizacji finansowej rad narodowych bądź zasadą zwaną inaczej stabilizacją dochodów rad narodowych.

Działanie zasady stabilizacji finansów terenowych daje się zauważyć w zakresie dochodów budżetowych przez ustabilizowanie na okresy pięcioletnie dochodów zasilających budżety terenowe, dokonywane przez Sejm w zakresie udziałów w dochodach budżetu centralnego oraz dotacji ogólnych dla budżetów terenowych. Podkreśla się rolę tego rozwiązania normatywnego, pozwalającego uniezależnić się radom narodowym w sferze planowania terenowego od corocznie uchwalanych kwot dotacji, jak również zwiększyć pewność samego planowania, gdyż zmiany ustalonych wskaźników mogą być dokonane jedynie w kilku enumeratywnie wyliczonych sytuacjach i mają bardziej charakter "przeszacowania" tych wskaźników w związku ze zmianami cen, taryf, opłat, płac itp. Trudno też przecenić wpływ tego rozwiązania na poprawę gospodarki finansowej rad narodowych, w szczególności w

³⁷ Por. ustawa budżetowa na 1976 r. z 19 grudnia 1975 r.; Dz.U. 1975 nr 44, poz. 225; w szczególności zob. art. 4 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

³⁸ Por. Kryczko: Udziały jako forma równoważenia..., s. 11-12.

³⁹ Por. J. Kaleta: Konieczne zmiany w systemie równoważenia budżetów terenowych. "Finanse" 1971 nr 7, s. 23 oraz J. Wierzbicki: Kierunki rozwoju dochodów terenowych. "Finanse" 1967 nr 7, s. 12; cyt. za: Kryczko: Udziały jako forma równoważenia..., s. 12.

aspekcie zwiększania wydajności źródeł dochodów własnych i bardziej efektywnego wykorzystania posiadanych środków⁴⁰. Ustawodawca zrezygnował bowiem z corocznego określania udziałów stanowiąc, że udziały budżetów wojewódzkich rad narodowych w dochodach budżetu centralnego ustalane są na okresy pięcioletnie. Zasada ta odnosi się również do innych udziałów, które objęto wieloletnim planowaniem budżetowym. Jest przy tym charakterystyczne, że dotacje ogólnych ustawodawca nie zalicza do dochodów własnych, mimo ich analogicznego ustabilizowania na okresy wieloletnie. Budzi to pewne zdziwienie, gdyż w przypadku, kiedy udział określono w ogólnych zasobach innego budżetu oraz zastosowano tzw. stabilizator dochodów budżetowych, różnica między udziałem a dotacją zaciera się⁴¹.

Jednakże generalnie oceniając, z dochodów o znacznym stopniu zmienności udziały stały się dochodami ustabilizowanymi w czasie. Fakt określenia udziałów na okresy kilkuletnie uzasadnia zaliczenie ich przez ustawodawcę do dochodów własnym, aczkolwiek, jak wspomniano wyżej, za dochody własne zwykło się uważać te dochody rad narodowych, które płyną na rzecz ich budżetów ze źródeł oddanych im do dyspozycji bezterminowo przepisami prawa⁴².

Wprowadzenie wieloletniego planowania w sferze budżetu jest ważnym rozwiązaniem w systemie budżetowym rad narodowych, mającym duże znaczenie dla realizacji długofalowych celów⁴³. Z punktu widzenia planowania budżetowego na szczeblu rad narodowych najistotniejszym elementem sterowania centralnego jest instytucja tzw. dochodów zasialających, czyli (obok dotacji ogólnych dla budżetów terenowych) również udziałów budżetów wojewódzkich w dochodach budżetu centralnego oraz ewentualnie udziału budżetu centralnego w dochodach budżetów wojewódzkich⁴⁴.

W granicach dochodów własnych i zasilających wojewódzkie rady narodowe uchwalają plany finansowania zadań określonych w wojewódz-

⁴⁰Konieczny: Gospodarka finansowa..., s. 147

⁴¹Por. Kryczko: Udziały jako forma równoważenia..., s. 15 (przyp. 29).

⁴²Por. M. Weralski: Finanse publiczne i prawo finansowe. Warszawa 1984 PWN, s. 186 oraz Ostrowski: Prawo finansowe..., s. 227.

⁴³Por. K. Wiewióra: Reforma prawa budżetowego. "Finanse" 1985 nr 1, s. 11.

⁴⁴H. Sochacka-Krysiak: Problemy decentralizacji terytorialnej w świetle nowego prawa budżetowego. "Finanse" 1985 nr 11-12, s. 6-7.

kich planach społeczno-gospodarczych z uwzględnieniem: a) dotacji ogólnych dla budżetów rad narodowych stopnia podstawowego oraz udziałów tych budżetów w dochodach budżetów wojewódzkich, b) udziału budżetu wojewódzkiego w dochodach budżetów stopnia podstawowego. W granicach dochodów własnych oraz dotacji ogólnych i udziałów przyznanych przez wojewódzkie rady narodowe rady narodowe stopnia podstawowego uchwalają pięcioletnie plany finansowania zadań określonych w lokalnych planach społeczno-gospodarczych.

Należy uwzględnić fakt, że niektóre obiektywnie występujące cechy gospodarki terenowej powodują brak możliwości pełnego usamodzielnienia finansowego rad narodowych, opartego na dochodach własnych budżetu, czerpanych z tejże gospodarki stosownie do zasady, iż każda jednostka państwowa rozlicza się z budżetem tego samego szczebla, na którym jest organizacyjnie usytuowana. Konieczne jest więc stosowanie dochodów zasilających, które równocześnie spełniają rolę instrumentów centralnego zarządzania (ewentualnie sterowania) gospodarką budżetową. Dochody te, obejmujące dotacje ogólne oraz udziały w dochodach budżetów innego szczebla (tzw. udziały międzyszczeblowe), jako dochody ustabilizowane, określane na okresy pięcioletnie, stosownie do takiego samego cyklu terytorialnego planowania społeczno-gospodarczego, stwarzają radom narodowym perspektywę planowania przedsięwzięć rozwojowych na podstawie zapewnionych dochodów zasilających i własnej oceny możliwości finansowych na gruncie posiadanych możliwości dochodowych ze źródeł dochodów własnych.

Konstrukcja taka stanowi więc przesłankę stabilizacji finansowej budżetów terenowych. W nowym systemie dochodów rad narodowych uległa likwidacji, na etapie uchwalania budżetów terenowych, dotychczasowa instytucja dotacji wyrównawczej oraz dotacji celowych na niektóre cele - zmieniono bowiem system dotacji, zastępując stosowane poprzednio trzy typy dotacji: inwestycyjną, celową i wyrównawczą, tylko dwoma ich rodzajami: ogólną i celową. Dotacje ogólne zostały potraktowane jako normalny element pokrycia planowanej działalności rad narodowych, dotacje celowe zaś określone zostały w nowym prawie budżetowym pośrednio. Odwołano się tutaj do przepisów ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r., która przewiduje stosowanie dotacji celowych jak gdyby wyjątkowo. Zgodnie bowiem z art. 36 ustawy zadania przekazane radom narodowym do wykonania w drodze ustaw lub uchwał sejmowych powinny zostać sfinansowane z odpowiednich, również przekazanych radom narodowym dotacji celowych; natomiast art. 51 ustawy pozwala przyznawać radom narodowym

dotacje celowe na finansowanie określonych zadań społeczno-gospodarczych⁴⁵.

Obecnie ustalana dotacja ogólna dla budżetów terenowych ma odmienny charakter od przydzielanej uprzednio, pod rządami prawa budżetowego z 1970 r. Nie stanowi już elementu uzależniającego budżety terenowe od budżetu centralnego, lecz źródło uzupełniające własne środki na realizację zadań planów społeczno-gospodarczych. Obecny charakter dotacji ogólnej różni ją wyraźnie od poprzednio stosowanej dotacji wyrównawczej, która była ustalana na okresy roczne i kształtowana na nowo w zależności od realizacji dochodów własnych województw w roku poprzedzającym rok budżetowy, w dostosowaniu do ustalonego poziomu wydatków w zależności od przewidywanych dochodów własnych.

Jak już wspomniano, zmiana dotacji ogólnej może obecnie nastąpić w ciągu roku budżetowego tylko w przypadkach określonych w prawie budżetowym. Oznacza to, że z innych przyczyn niż np. przekroczenie planowanych dochodów budżetowych w związku ze wzrostem produkcji i usług, lepszą ściągalnością podatków itp. - dotacja ogólna nie podlega skorygowaniu. Jest to wyraźne ograniczenie możliwości interwencji centrum w stosunku do konkretnej dotacji i konkretnej rady narodowej, a więc instrument realizacji samodzielności finansowej rady narodowej przynajmniej w sferze dochodowej. Biorąc pod uwagę aktualny poziom dochodów własnych rad narodowych, należy stwierdzić, że w najbliższych latach nie będzie można uniknąć stosowania dotacji dla budżetów tych województw, miast i gmin, w których występujące źródła dochodów nie zapewniają dostatecznych możliwości sfinansowania lokalnych potrzeb, określonych w planach społeczno-gospodarczych.

Powracając do problematyki udziałów w znaczeniu ustawowym, należy stwierdzić, iż ustabilizowanie dochodów rad narodowych z tego tytułu stało się koniecznością, gdyż stały wzrost wydatków rad narodowych, przy ograniczonych możliwościach decentralizacji źródeł dochodów budżetowych i ograniczonej wydajności źródeł wcześniej przyznanych radom narodowym, powodował zmniejszanie się udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów budżetów terenowych. W tej sytuacji gospodarka budżetowa rad narodowych w coraz większym stopniu opierała się na corocznie ustalanych dochodach wy-

⁴⁵ Ibidem, s. 4-5.

równawczych, co podważało zasadę postulowanej samodzielności finansowej terenowych organów władzy państwowej⁴⁶. Zjawisko to widoczne jest wyraźnie na przykładzie udziału dotacji wyrównawczej (w latach 1981-1983) oraz dotacji ogólnej (w latach 1984-1985) w ogólnej kwocie dochodów budżetów terenowych (tab. 3).

Tabela 3

Udział dotacji wyrównawczej i ogólnej na tle ogólnej kwoty dochodów budżetów terenowych w latach 1981-1985 wg ustaw budżetowych

Rok	Dochody				
	ogółem mln zł	dotacje wyrównawcze		dotacje ogólne	
		mln zł	%	mln zł	%
1981	287 062	13 806	4,8	-	-
1982	669 079	24 817	3,7	-	-
1983	766 917	30 236	3,9	-	-
1984	903 619	-	-	70 220	7,7
1985	1 122 624	-	-	120 128	10,7

Należy stwierdzić, iż ustabilizowanie na okresy wieloletnie składników dochodów wyrównawczych i w związku z tym zaliczenie ich do dochodów podstawowych budżetów terenowych, obejmujących dochody własne i ustabilizowane udziały i dotacje, powoduje znaczne zmniejszenie się zakresu corocznie ustalanych udziałów i dotacji, co może nawet prowadzić do wniosku o zanikaniu tego rodzaju dochodów rad narodowych⁴⁷. Na tym tle wydaje się istotne, aby ustawodawca dążył do ustanowienia klucza podziału dochodów uzupełniających pomiędzy poszczególne stopnie budżetów terenowych, co mimo podnoszenia tego postulatu od szeregu lat, nie zostało ostatecznie uregulowane⁴⁸.

Wzrost znaczenia dochodów podstawowych rad narodowych może doprowadzić do sytuacji, gdy w przypadku danego budżetu będą one wyższe od planowanej kwoty wydatków budżetowych. W zakresie budże-

⁴⁶ Por. Kryczko: Udziały jako forma równoważenia..., s. 16.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem, s. 16-17 oraz N. Gajl: Nowe prawo budżetowe. "Państwo i Prawo" 1985 nr 9, s. 43.

tów wojewódzkich rad narodowych ustawodawca wprowadził możliwość ustanowienia udziału w dochodach własnych danego budżetu na rzecz budżetu centralnego; również wojewódzkie rady narodowe mogą ustalać udziały w dochodach własnych budżetów terenowych stopnia podstawowego, co jednakże należy odebrać jako istotne, choć dotąd teoretyczne, ograniczenie samodzielności finansowej rady narodowej stopnia podstawowego. W piśmiennictwie zwraca się w tym kontekście uwagę, że "ustawodawca przywiązuje większą wagę do udziałów płynących z budżetów wyższego stopnia na rzecz budżetów stopnia niższego niż do udziałów płynących w przeciwnym kierunku. Wynika to, jak się wydaje, z przyjętego modelu międzyszczeblowego podziału dochodów budżetów terenowych. Prowadzi to jednak do niewykorzystania w pełni licznych zalet tkwiących w udziałach ustanowionych na rzecz budżetu wojewódzkiego w dochodach stopnia podstawowego. W wypadku bowiem, gdy źródło dochodów administrowane jest przez organy stopnia podstawowego, ustanowienie w nim udziału na rzecz budżetu stopnia wojewódzkiego oddziałuje w kierunku maksymalizacji dochodów zarówno na organy jednego, jak i drugiego stopnia"⁴⁹.

Wysokość dochodów budżetów terenowych i ich strukturę, w tym dochodów własnych i dochodów własnych pochodzących z udziału w dochodach budżetu centralnego, ilustruje tabela 4.

Tabela 4

Wysokość i struktura dochodów budżetów terenowych
w latach 1981-1985 wg ustaw budżetowych

Rok	ogółem mln zł	Dochody		
		dochody ogółem mln zł	własne	
			wpływy z udziału w dochodach budżetu centralnego	
			mln zł	% w stosunku do dochodów ogółem
1981	287.062	214.001	151.661	52,8
1982	669.079	513.236	262.084	39,2
1983	766.917	567.151	250.286	32,6
1984	903.619	833.399	364.040	40,3
1985	1.122.624	1.002.497	355.759	31,7

Tabela ta ukazuje, iż mimo relatywnego zmniejszania się stosunku udziałów pochodzących z budżetu centralnego do całości dochodów rad narodowych (budżetów terenowych) z 52,8% w 1981 r. do 31,7% w 1985 r., udziały te stanowią wydajne źródło zasilania budżetów terenowych, a stanowiąc od czasu reformy prawa budżetowego stałą kategorię dochodów własnych tych budżetów, są ważnym elementem samodzielności finansowej rad narodowych w aspekcie dochodowym.

4. Samodzielność finansowa rad narodowych w świetle badań ankietowych

Jednym z podstawowych założeń finansowej gospodarki terenowej w świetle ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. oraz ustawy - prawo budżetowe z 1984 r. jest samodzielność finansowa rad narodowych. Jak już wspomniano wyżej, samodzielność ta może przejawiać się w dwóch sferach: dochodowej i wydatkowej. Ustawodawca wyznaczył prawną treść i zakres pojęcia samodzielności stwierdzając, iż podstawą samodzielności rady narodowej są jej dochody zasilające budżet terenowy i fundusze celowe. Zagadnieniu samodzielności rad narodowych w sferze finansowej poświęcone były badania przeprowadzone w 1986 r. przez Instytut Administracji i Zarządzania w Warszawie oraz Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej. Badania objęły rok 1985, a więc pierwszy rok obowiązywania nowego prawa budżetowego po reformie z 1984 r. Respondentami ankiety, obejmującej 23 pytania z zakresu dochodów, wydatków, planowania finansowego oraz gospodarki pozabudżetowej rady, byli pracownicy administracji szczebla wojewódzkiego i podstawowego (pionu finansowego) oraz przedstawiciele rad narodowych (przewodniczący komisji lub zespołów radnych zajmujących się budżetami i planem gospodarczym), w pojedynczych przypadkach respondentami byli także wojewodowie i przewodniczący wojewódzkich rad narodowych⁵⁰. W przeprowadzonych badaniach ankietowych kluczowe znaczenie miała kwestia samodzielności finansowej rad narodowych i sposób, w jaki samodzielność ta jest rozumiana przez respondentów. Pewna część pytań dotyczyła samodzielności finansowej rad narodowych w sensie ogólnym albo samodzielności w znaczeniu dochodowym, m.in. dotyczyło to takich

---50---
Por. W. Konieczny: Realizacja zasady samodzielności rad narodowych w sferze finansowej - raport z badań i wnioski. Maszynopis. Instytut Administracji i Zarządzania, Warszawa 1986, s. 1-3.

zagadnień, jak najwydatniejsze i najmniej wydajne źródła dochodów (pyt. 1), na które źródła dochodów rada narodowa i aparat administracyjny mają największy wpływ, a na które nie mają żadnego wpływu i dlaczego? (pyt. 2), w jaki sposób rada narodowa (aparat administracyjny) oddziałują na źródła dochodów rady narodowej? (pyt. 3), jak ocenia się znaczenie finansowe udziałów i dotacji w gospodarce danej rady? (pyt. 4), jakie są możliwości zwiększenia dochodów danej rady? (pyt. 5), jakie są najpoważniejsze ograniczenia samodzielności rad narodowych w planowaniu dochodów (i wydatków) rad? (pyt. 20), na czym polega i na czym powinna polegać samodzielność finansowa rad? (pyt. 21). Ponadto postawiono pytania bardziej rozbudowane: jeżeli ocenia się, że zasada samodzielności finansowej rad realizowana jest niedostatecznie, to jakie powinny być spełnione warunki pełnego wprowadzenia jej w życie? Czy dana rada narodowa i administracja terenowa są do tego przygotowane? (pyt. 22) oraz jak jest oceniana sama zasada samodzielności finansowej rad narodowych? Jakie korzyści lub straty społeczne wiążą się z jej pełną realizacją lub jej brakiem? (pyt. 23).

Odpowiedzi na pytanie o najwydajniejsze i najmniej wydajne źródła dochodów potwierdzają fakt, iż do najwydajniejszych źródeł dochodów należy zaliczyć podatek od płac zasilający budżety wojewódzkie, natomiast w zakresie budżetów stopnia podstawowego - podatek od nieruchomości płacony przez j.g.u. Wśród najmniej wydajnych źródeł wymieniano dochody jednostek budżetowych sfery społecznej, podatki i opłaty lokalne. Wśród odpowiedzi na pytanie o źródła wpływów, na które dana rada narodowa i aparat administracyjny mają największy wpływ, dominowały odpowiedzi wskazujące na najmniej wydajne źródła dochodów, tj. podatek rolny, podatki i opłaty lokalne, albo na podatki, które mogą być przedmiotem ulg i zwolnień. Generalnie podkreślano niewielki lub prawie żaden wpływ na główne źródła wpływów budżetowych, tj. podatek od płac, udziały w dochodach budżetu centralnego; wpływ rad może co najwyżej przejawiać się w dążeniu do skutecznego egzekwowania dochodów, szczególnie w odniesieniu do wpływów podatkowych. Zbliżone odpowiedzi użytkano na pytanie dotyczące sposobu oddziaływania rady narodowej (aparatu administracyjnego) na źródła dochodów rady narodowej, jednakże tutaj uwypukleniu uległa większa rola terenowego organu administracji państwowej, który ma wpływ na likwidację zaległości podatkowych, stosowanie ulg, zwolnień i umorzeń podatkowych. Rady narodowe mogą jedynie podejmować uchwały w sprawach stawek niektó-

rych podatków i opłat lokalnych (podatek od nieruchomości, posiadania psów, opłata targowa, opłata miejska).

Odpowiadając na pytanie o ocenę znaczenia finansowego udziałów i dotacji w gospodarce danej rady narodowej, respondenci prawie powszechnie oceniali je bardzo wysoko i wysoko, szczególnie gdy instrumenty te decydują o wielkości budżetu i możliwości finansowania zaplanowanych wydatków. Potwierdzały to podawane przykłady: w roku 1986 dotacja z budżetu centralnego stanowiła ok. 10% dochodów ogółem dla woj. białostockiego i ok. 11% dochodów dla woj. piotrkowskiego; udziały w dochodach budżetu centralnego stanowiły 71,3% dochodów własnych woj. białostockiego i ok. 50% całości dochodów woj. olsztyńskiego. Niekiedy respondenci podawali udział obu elementów dochodowych łącznie: stanowiły one przykładowo 50,1% dochodów budżetu wojewódzkiego w Słupsku i aż 81,5% dochodów tego budżetu w Siedlcach. Respondenci ze stopnia podstawowego równie wysoko ocenili znaczenie udziałów i dotacji w budżetach stopnia podstawowego, stwierdzając niekiedy, iż bez dotacji działalność rad narodowych byłaby niemożliwa. Część respondentów, doceniając znaczenie finansowe tych instrumentów, postulowała jednak ich zreformowanie, np. zastąpienie dotacji udziałem budżetu stopnia podstawowego w dochodach z podatku od płac, zapewnienie radzie narodowej wpływu na wielkość udziałów, a nawet umożliwienie radom narodowym uzyskiwania kredytów bankowych, co miałoby uniezależnić je od wszelkiego rodzaju dotacji.

Wśród odpowiedzi na pytanie o możliwości zwiększenia dochodów danej rady narodowej dominował pesymizm, wielu respondentów nie widziało takich możliwości, natomiast pozostali postulowali zwiększenie dochodów ze źródeł już istniejących, m.in. przez rozwój gospodarczy terenu i powoływanie nowych przedsiębiorstw, również terenowych, oraz rozwój drobnej wytwórczości. Mniejszość ankietowanych postulowała zdecentralizowanie niektórych dochodów, np. z tytułu podatku od płac, albo zwiększenie podatków i opłat terenowych, a okresowo przez aktywizację sprzedaży ziemi z PFZ likwidację zaległości podatkowych (ostatnie dwie propozycje zgłosili respondenci reprezentujący rady narodowe stopnia podstawowego).

Jako najpoważniejsze ograniczenia samodzielności rad narodowych w planowaniu dochodów postrzegano ograniczenia natury ekonomicznej i prawnej: brak wystarczających środków finansowych wynikających ze słabości dochodów własnych, brak kompetencji w zakresie faktycznego kształtowania ich wysokości, normy, wskaźniki i

limity centralne, ustalenia Centralnego Planu Roczego, uzależnienie od dotacji z wyższego szczebla. Podnoszono również trudną sytuację gospodarczą państwa w ogóle.

Zdaniem respondentów samodzielność finansowa rad narodowych powinna polegać na:

a) zwiększeniu liczby i poprawie jakości źródeł dochodów własnych, co jest utożsamiane z rozwiązaniem wszelkich problemów w zakresie samodzielności finansowej, m.in. pokrywanie potrzeb powinno być możliwe w ramach własnych dochodów, dochody powinny być niezależne od budżetu centralnego (koncepcja "dochodowa");

b) możliwości swobodnego planowania wydatków znajdujących pokrycie w faktycznych dochodach własnych, a także ich wydatkowania na zaplanowane potrzeby; podkreśla się, iż jedynie samodzielnie zaplanowane wydatki w granicach dochodów są realistyczne (koncepcja "wydatkowa");

c) aktywnej roli rady narodowej w gromadzeniu dochodów oraz swobodzie dokonywania wydatków, gdzie samodzielność w aspekcie dochodowym łączona jest z samodzielnością rozumianą w sensie wydatkowym - stanowisko takie dominowało wśród wypowiedzi (koncepcja "mieszana").

Incydentalnie występowały skrajne stanowiska - "omnipotencji" rady narodowej (stanowisko maksymalistyczne) lub sprowadzenia samodzielności do podstawowych kompetencji rad narodowych w zakresie gospodarki finansowej (stanowisko minimalistyczne)⁵¹.

Omawiając odpowiedzi na pytanie, na czym polega samodzielność rad narodowych? oraz jakie powinny być spełnione warunki pełnego wprowadzenia zasady samodzielności w życie, jeżeli ocenia się, że jest ona realizowana niedostatecznie? - należy stwierdzić, że były one zdecydowanie negatywne. Zdaniem ankietowanych samodzielność taka nie występuje, można o niej mówić jako o kategorii postulowanej. Wśród warunków umożliwiających wprowadzenie tej zasady w życie wymieniano: zmianę rozwiązań systemowych - przekazanie radom takich źródeł dochodów własnych, na których realizację miałyby one faktyczny wpływ, i to zarówno w momencie planowania, jak i w toku wykonywania; ponadto postulowano w szczególności udział rad narodowych w dochodach j.g.u., prowadzących działalność na danym terenie. Generalnie dominowały negatywne oceny obecnej realizacji zasady samodzielności finansowej rad narodowych, aczkolwiek kilku

51

Ibidem, s. 3-4.

respondentów stwierdziło, iż samodzielność jest dostateczna. W większości również odpowiadano, iż rady narodowe (administracja terenowa) są przygotowane do pełnego wprowadzenia zasady samodzielności w życie.

Wśród wypowiedzi oceniających samą zasadę samodzielności finansowej rad narodowych przeważały oceny bardzo pozytywne i pozytywne, podkreślano słuszność i niezbędność tej zasady, sformułowano tezę, iż samodzielność rad w zakresie finansowym jest praktycznie miernikiem samodzielności rad w ogóle, jak również tezę, iż każde ograniczenie samodzielności, w tym finansowej, prowadzi w konsekwencji do ograniczenia inicjatyw społecznych oraz braku poczucia współodpowiedzialności za rozwój danego terenu. Jako korzyści wymieniano wzrost aktywności społecznej, lepsze rozpoznanie potrzeb lokalnych, uzyskanie przez radę statusu rzeczywistego gospodarza terenu i odejście od pozycji organu formalnie zatwierdzającego z góry ustalony rozdział środków. Można jednak stwierdzić ogólnie, iż niekiedy respondenci nie mieli konkretnego obrazu korzyści wynikających z owej zasady, ogólnikowo stwierdzając, że przyniesie ona korzyści społeczne. Jedynie w dwóch przypadkach stwierdzono, iż zasady samodzielności nie można lub nie powinno się stosować w najszerszym zakresie. Większość respondentów nie podała żadnych przykładów ewentualnych korzyści, które jednakże mogłyby okazać się stratami społecznymi. Nieliczne wypowiedzi dotyczące strat z tego tytułu dotyczyły przykładowo niebezpieczeństwa ustalenia różnych cen na usługi komunikacji miejskiej, niemożności podjęcia zadań wykraczających poza możliwości finansowe rady narodowej, braku ewentualnych możliwości redystrybucji środków między "bogatymi" i "biednymi" budżetami, przewagi celów doraźnych ("do załatwienia natychmiast") i jednoczesnego braku obiektywnych ocen, obejmujących szerszą perspektywę (ta ostatnia wypowiedź pochodzi od respondenta ze szczebla wojewódzkiego).

Kontynuując analizę badań ankietowych dotyczących realizacji zasady samodzielności rad narodowych, można stwierdzić, iż respondenci najczęściej wskazują na problemy dochodów rad narodowych jako na te, które w sposób zasadniczy ograniczają funkcjonowanie owej samodzielności. Podkreśla się brak środków finansowych na pełne pokrycie potrzeb społeczności lokalnych, stanowisko takie dominuje w wypowiedziach respondentów reprezentujących szczebel podstawowy oraz w odpowiedziach radnych. Według szczegółowego ra-

portu z badań drugim zasadniczym problemem, związanym z dochodami rad narodowych i odczuwanym szczególnie dotkliwie, jest poczucie niewielkiego lub żadnego wpływu rad narodowych na źródła dochodów zarówno w momencie ich planowania, jak i pobierania. Stwierdza się, iż "w opinii ankietowanych brak środków wynika z przyznania radom (szczególnie stopnia podstawowego) mało wydajnych źródeł dochodów. W dodatku rady narodowe czują się strukturalnie ubezwłasnowolnione w dziedzinie dochodów przez przyznanie ministrowi finansów i jego aparatu skarbowemu praktycznie wyłącznych uprawnień do poboru dochodów; rozwiązanie to jest powszechnie krytykowane, gdyż rady narodowe i ich aparat wykonawczy czuje się odizolowane od źródeł tych dochodów i nie mają możliwości bieżącej kontroli poboru tych dochodów i odpowiedniego wpływania na ich źródła. Brak bieżących danych o realizacji dochodów uniemożliwia przedstawicielom rady negocjacje z budżetem wojewódzkim na temat wysokości ewentualnych środków wyrównawczych (...).

Na tle problematyki dochodowej podnoszone są jeszcze co najmniej trzy kwestie. Pierwsza, mająca charakter strukturalny, nie pojawia się często, za to prezentowana jest w sposób bardzo zdecydowany i dotyczy upodmiotowienia rady narodowej i administracji terenowej w zakresie całości gospodarki funkcjonującej na danym terenie (<<chodzi o to, żeby rada i administracja czuły się i były traktowane jako w dużym stopniu samodzielni gospodarze na swoim terenie>>, <<samodzielność rad narodowych winna polegać na rzeczywistej samodzielnej ustaleniu głównych kierunków finansowania oraz podporządkowaniu gospodarki całego województwa>>). Proponuje się więc rozszerzyć zakres planu terenowego przez włączenie doń spółdzielczości, handlu państwowego, licznych zarządów, rejonów dróg itp. Zdarzają się również wypowiedzi równie radykalne, jak np. ta: <<Dochody z terenu gminy winny wszystkie w 100% być dochodami budżetu tej jednostki, nie dochodami jednostek wyższego szczebla>>.

Drugi problem związany z wielkością dochodów stojących do dyspozycji rady to odczuwane jako poważne ograniczenie samodzielności finansowej rady - ograniczenie w wydatkowaniu nadwyżek budżetowych na swobodnie wybrane przez radę zadania. Powszechnie stwierdza się, że nie ma już praktycznie żadnych formalnych ograniczeń wykorzystywania nadwyżki (z wyjątkiem ograniczeń wynikających z obowiązującego prawa, zakazującego np. dofinansowywania z nadwyżki jednostek finansowanych z budżetu centralnego - chociaż niekiedy i to odczuwa się jako przykrą dolegliwość i postuluje absolutną

swobodę w wykorzystywaniu nadwyżki budżetowej). Wspomniane ograniczenia wynikają z dwóch powodów, za które winione jest tzw. centrum:

1) niewywiązywanie się centrum z obowiązku refundowania budżetom niższych szczebli wzrostu cen, taryf itp., a szczególnie płac w sferze budżetowej (chodzi tu głównie o płace w szkolnictwie). Wiele rad narodowych zostało zmuszonych do pokrycia tych wydatków z nadwyżki budżetowej, co odczuły jako wymuszenie na nich rezygnacji ze swobody wydania nadwyżki na dodatkowe zadania;

2) inflacja <<zjadająca>> nie tylko nadwyżki budżetowe, lecz także i inne dochody własne rad.

Trzeci problem, a raczej grupa problemów związana jest z dochodami zasilającymi budżetów terenowych. Na ogół podkreśla się ogromną rangę udziałów w dochodach budżetu centralnego i budżetu wyższego szczebla, natomiast mniejsze znaczenie respondenci zdają się przywiązywać do dotacji. Przedstawiciele gospodarki terenowej mają świadomość, że prawidłowe funkcjonowanie rady narodowej zależy od tych właśnie dochodów, gdyż wpływ rady na tzw. dochody własne oceniają jako niewielki lub żaden i zarazem prawie nie widzą możliwości prowadzenia polityki dochodowej, np. przez odpowiednie ulgi i zwolnienia, likwidację zaległości podatkowych, kontrolę powszechności opodatkowania lub zmianę stawek podatkowych. Z drugiej strony dość negatywnie ocenia się tak daleko idące uzależnienie terenowej gospodarki budżetowej od szczebli wyższych, widząc w tym jedną z przyczyn demobilizacji osób odpowiedzialnych za tę gospodarkę i wybór przez nich łatwiejszych strategii <<żebrać>>, wymuszających wciąż nowe dotacje i udziały z góry, niż trudnych strategii <<dobrego gospodarza>>, starającego się zwiększyć i efektywnie wykorzystać środki uzyskiwane na swoim terenie. Te łatwiejsze strategie są tym atrakcyjniejsze, że na ogół przedstawiciele rad narodowych i administracji nie widzą możliwości zwiększania dochodów własnych rady, przynajmniej w krótkim okresie. Czasami postuluje się powołanie własnych przedsiębiorstw rady narodowej, rozszerzenie zakresu rzemiosła na danym terenie - lecz propozycje te są na ogół nieśmiałe i jakby nierealistyczne od samego początku, pozostające wyłącznie w sferze teoretycznej, chociaż możliwości takie oceniane są bardzo pozytywnie.

Powszechnie zwraca się uwagę na wielką częstotliwość i w sumie duży zakres zmian dochodów w ciągu roku: rady narodowe otrzymują niespodziewanie duże sumy, niekiedy kilkadziesiąt razy w cią-

gu roku z budżetów wyższych szczebli lub z rezerw resortowych. Cza-
sem jest to uzasadnione zmianami cen, taryf, płac itp., lecz czę-
sto nie ma takiego uzasadnienia i wtedy jest to odbierane jako wy-
raz braku zaufania do rad i ich aparatu oraz próby utrzymania bez-
pośredniego wpływu przez centrum na rady narodowe. Stąd też postula-
ty ograniczenia lub wręcz likwidacji rezerw na szczeblu centralnym.
Bardzo dotkliwie odczuwany jest (i dlatego silnie krytykowany)
b r a k s t a b i l i z a c j i d o c h o d ó w r a d n a -
r o d o w y c h [podkr. - J.F.] oraz poczucie uznaniowości posu-
niętej aż do dowolności w przyznawaniu poszczególnym radom docho-
dów zasilających.

Wskazuje się także na wciąż istniejącą antymotywacyjną i w
gruncie rzeczy absurdalną praktykę zmniejszania dochodów zasila-
jących po stwierdzeniu wzrostu dochodów własnych rady (w wypowie-
dziach swych wszyscy respondenci - wbrew obowiązującym sformułowa-
niom prawa, lecz w zgodzie ze zdrowym rozsądkiem - zaliczają udzia-
ły w dochodach budżetów innych szczebli do dochodów obcych, zasi-
lających). Zjawiska te są o tyle niepokojące, że pojawiają się
wbrew obowiązującym regułom ustawy o systemie rad i prawa budżeto-
wego (od 1 I 1985 r.). Ankietowani nie zauważają realnego wpływu
tych aktów na rzeczywistość i referują zjawiska tak, jakby w sferze
prawnej nic się nie zmieniło. (...) Świadczy to o dużym bezwładzie
istniejących struktur i pojęć prawnofinansowych⁵².

Przechodząc do bezpośrednich wniosków wypływających z przepro-
wadzonych badań ankietowych, należy stwierdzić fakt, iż idea samo-
dzielności finansowej jest głęboko uświadomiona i zakorzeniona
wśród pracowników aparatu administracyjnego i lokalnych działaczy
społecznych - jako zasada o charakterze ustrojowym, nadrzędnym w
stosunku do pozostałych odnoszących się do działalności rad narodo-
wych na wszystkich szczeblach. Zdecydowanie wiodącą rolę w reali-
zacji zasady samodzielności rad narodowych w sferze finansowej
przypisać należy aspektom dochodowym gospodarki finansowej, co
jednakże prowadzi do niedoceniań bądź pomijania aspektów wydat-
kowych. Posiadanie przez radę narodową własnych dochodów jest bo-
wiem warunkiem koniecznym, lecz nie wystarczającym do realizacji
zasady samodzielności finansowej. Nie tylko źródła i wielkość
płynących z nich dochodów przesadzają o swobodzie (nawet względnie

⁵² Ibidem, s. 6-9.

rozumianej) kształtowania przez radę narodową własnej gospodarki finansowej, lecz także realnie posiadane przez radę narodową uprawnienia do dokonywania wydatków⁵³. Najistotniejszym problemem postrzeganym w sferze dochodów jest brak istotnych, efektywnych instrumentów oddziaływania na źródła dochodów rad narodowych, a szerzej na całość gospodarki - zarówno uspołecznionej, jak i nie uspołecznionej - prowadzonej na danym terenie⁵⁴.

Uznając przekonanie, iż zagadnienie wielkości i wydajności źródeł dochodów budżetowych rad narodowych stanowi podstawę realizacji zasady samodzielności finansowej rad, należy doprowadzić do realnego ustabilizowania dochodów oraz ich maksymalizacji przez wykorzystanie możliwości stworzonych przez nowe prawo budżetowe. Aczkolwiek analiza przedstawiona w niniejszym opracowaniu ograniczona została do sfery dochodowej samodzielności rad narodowych i poświęcona w przeważającej części zagadnieniom źródeł dochodów budżetowych, to jednym z istotnych problemów jest sprawa efektywnego gospodarowania uzyskanymi środkami, w szczególności zaś oszczędnościami. Art. 47 ust. 4 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego wprowadził zasadę, że rada narodowa określa przeznaczenie wygoształdowanych oszczędności i nadwyżek z lat ubiegłych zarówno co do środków budżetu terenowego, jak i funduszy celowych. Nowe prawo budżetowe precyzuje tę zasadę w przepisach art. 2 ust. 9 i art. 72. Nowa regulacja zapobiega występowaniu zjawiska swoistego "równania w dół" w sferze finansowej⁵⁵. Zapewnienie prawa rad narodowych do samodzielnego dysponowania nadwyżkami budżetowymi było postulowane już od dłuższego czasu, m.in. w toku dyskusji nad reformą prawa budżetowego i ustawy o radach narodowych⁵⁶.

---53-----
⁵³ Wskazują na to m.in. M. Weralski, A. Buczek i W. Konieczny. Por. Weralski: W sprawie źródeł dochodów..., s. 3-6; A. Buczek: wypowiedź podczas redakcyjnego spotkania dyskusyjnego nt. "Samodzielność finansowo-budżetowa rad narodowych". "Rada Narodowa", Gospodarka, Administracja" 1981 nr 17-18, s. 9 oraz Konieczny: Gospodarka finansowa..., s. 147.

⁵⁴ Por. Konieczny: Realizacja zasady samodzielności..., s. 13.

⁵⁵ Por. K. Sobczak: Rady narodowe a reforma gospodarcza. "Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1983 nr 23, s. 27.

⁵⁶ Por. wypowiedź K. Wiewióry podczas redakcyjnego spotkania dyskusyjnego nt. "Samodzielność finansowo-budżetowa rad narodowych". "Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1981 nr 17-18, s. 8.

Kończąc rozważania oparte na wynikach ankiety w sprawie realizacji zasady samodzielności finansowej rad narodowych, należy podkreślić potrzebę zintensyfikowania "edukacji budżetowej" skierowanej do osób bezpośrednio realizujących gospodarkę finansową rad narodowych bądź ją planujących. Upowszechnienie informacji o mechanizmach i instytucjach prawa budżetowego stanowi bowiem jedną z przesłanek faktycznej realizacji uprawnień ustawowych, często w sposób niedostateczny uświadamianych w samych radach narodowych i terenowym aparacie administracyjnym⁵⁷.

5. Podsumowanie i wnioski

Wprowadzenie w życie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. oraz ustawy - prawo budżetowe z 1984 r. dokonało wielu zmian pozytywnie wpływających na samodzielność finansową rad narodowych zarówno w znaczeniu czysto formalnym jak i praktycznym. Istotnie rozszerzono zakres dochodów własnych rad narodowych, w znacznym stopniu ustabilizowano dochody zasilające i dotacje celowe. Określono warunki uzasadniające korektę ustalonej kwoty dotacji ogólnej dla budżetów terenowych. Sprecyzowano źródła dochodów własnych budżetów wojewódzkich i odrębnie - budżetów rad narodowych stopnia podstawowego. Powiązano równoczesne planowanie rzeczowe i finansowe, wprowadzając wieloletnie planowanie budżetowe w wydłużonym, pięcioletnim okresie. Zadania realizowane na szczeblu podstawowym uznano za zadania samorządowe, a zadania wykonywane przez szczebel wojewódzki potraktowano jako zadania ogólnopństwowe. Radom narodowym nadano uprawnienia do samodzielnego wykorzystywania nadwyżek budżetowych i pozaplanowych dochodów bieżących. Zaliczając niektóre udziały do dochodów własnych budżetów terenowych, poprawiono w sposób istotny jakościową strukturę tych budżetów, aczkolwiek spotyka się w piśmiennictwie zarzuty co do słuszności takiego przyporządkowania niektórych tytułów wpływów budżetowych, na które to wpływy rady narodowe nie mają możliwości faktycznego oddziaływania lub mają go w znikomym stopniu.

Analizując zagadnienie samodzielności rad narodowych w aspekcie dochodów budżetowych, można wprowadzić kategorię kwestii dyskusyjnych i, w pełni dzieląc opinię H. Sochackiej-Krysiak, zaliczyć do nich:

⁵⁷

Por. Konieczny: Realizacja zasady samodzielności..., s. 13-14.

1) trafność zaliczenia do dochodów własnych rad narodowych takich źródeł, jak udział w podatku od płac, udział w dochodach budżetu centralnego, relacjonowany do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług przez j.g.u., wpływy od j.g.u. z tytułu udziału w inwestycjach wspólnych i towarzyszących oraz wpłat powszechnych kas oszczędności, relacjonowanych do wielkości wkładów oszczędnościowych;

2) potencjalne zagrożenie samodzielności rad narodowych i budżetów terenowych przez dopuszczenie możliwości ustanowienia udziałów budżetu centralnego w dochodach budżetów wojewódzkich oraz na niższym szczeblu - budżetów wojewódzkich w dochodach budżetów stopnia podstawowego;

3) ograniczenie dochodów własnych budżetów terenowych przez zaliczenie wpływów z opodatkowania spółdzielni należących do niektórych grup organizacyjnych spółdzielczości do dochodów budżetu centralnego;

4) odmienne niż poprzednio uregulowanie instytucji dotacji celowych, obecnie związanych głównie z zadaniami o charakterze zleconym lub poręczonym, gdy dotychczas - na mocy uprzednio obowiązujących przepisów - były one stosowane do finansowania inwestycji terenowych, neutralizując nadmierne rozbieżności w stopniu zaawansowania rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów; z tą grupą problemów wiąże się również zagadnienie ewentualnego zatrzymywania przez rady narodowe zaoszczędzonych, formalnie nie wykorzystanych dotacji celowych, przydzielonych na realizację konkretnych zadań;

5) zagadnienie formalnoprawne, wiążące się z rozdzieleniem poszczególnych ustaleń normatywnych dotyczących dochodów budżetów terenowych między ustawę o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r. oraz ustawę - prawo budżetowe z 1984 r.;

6) sprzeczne z duchem zasady samodzielności finansowej rad narodowych ustalanie przez poszczególnych ministrów limitów zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń oraz normowania wydatków budżetowych i zasad normowania zapasów materiałowych dla jednostek i zakładów budżetowych objętych budżetami terenowymi⁵⁸.

58 Por. Sochacka-Krysiak: Problemy decentralizacji terytorialnej..., s. 12-13. Można w tym miejscu również zwrócić uwagę na podniesiony przez tę autorkę problem niebezpieczeństwa nadmiernego rozkwitu funduszy parabudżetowych w gospodarce terenowej oraz sprzeczną z samą istotą funduszu możliwość przekazywania do budżetu nadwyżek funduszy celowych, jak też na niejasny charakter dochodów i wydatków funduszy gminnych i miejskich, opartych na usta-

Powyższe zagadnienia natury ogólnej należy uzupełnić dwoma kwestiami. Po pierwsze, koniecznością realnego zwiększenia dochodów własnych rad narodowych, co - jak już wspomniano wcześniej - w zasadniczym zakresie może być osiągnięte przyspieszeniem rozwoju gospodarczego i bardziej równomiernym niż obecnie rozmieszczeniem źródeł dochodów na terenie kraju, czyli poprawą struktury gospodarczej w makro- i mikroskali. Po drugie, zmierzając do poprawy sytuacji finansowej rad narodowych pod kątem zwiększenia ich samodzielności w tej dziedzinie, wobec ograniczonych możliwości wzmocnienia bazy dochodów własnych budżetów terenowych, należy podjąć próbę zmodyfikowania zasad oraz praktyki funkcjonowania dochodów zasilających. Obserwuje się bowiem zjawisko przewagi dotacji nad udziałami budżetów stopnia podstawowego w dochodach budżetów wojewódzkich (w roku budżetowym 1985 na ogólną liczbę 49 województw tylko w 18 zasilono budżety stopnia podstawowego udziałami w podatku od płac oraz we wpływach relacjonowanych do wartości sprzedaży detalicznej towarów i usług j.g.u.).

Ponieważ wspomniane udziały nawiązują do wielkości obrotów i handlu detalicznego, a więc pośrednio - poprzez płace - do wielkości zatrudnienia, rozszerzenie zasięgu stosowania tych form zasilania budżetów gmin i miast kosztem formy dotacji ogólnej umożliwiłoby pewnie zobiektywizowanie podziału wpływów stosownie do potrzeb budżetów stopnia podstawowego. Potrzeby te byłyby mierzone (pośrednio) liczbą ludności zamieszkującej na danym terenie. Zagadnienie to wiąże się tutaj z podstawową kwestią, a mianowicie

wie z 15 listopada 1984 r. o funduszu gminnym i miejskim (Dz.U. 1984 nr 52, poz. 269). Podkreśla się, iż fundusze te, oparte głównie na wpłatach typu danin publicznych oraz finansujące te same rodzajowo zadania, co właściwe budżety terenowe, dublują w pewien sposób działanie budżetów, do których są sui generis dodatkiem, "nie mając zdecydowanego charakteru ani celowego, ani rezerwowego lub rozwojowego, ani też redystrybucyjnego w sensie dokonywania uzupełniających transferów międzyszczeblowych, jak to ma miejsce np. w zakresie funduszu zasobowego" (ibidem, s. 11-12).

Niniejsze opracowanie celowo nie porusza zagadnień gospodarki pozabudżetowej, w szczególności gospodarki funduszowej, jako przekraczających ramy analizy. W sprawie poruszonych w przyp. 58 kwestii por. H. Litwińczuk: Lokalna gospodarka pozabudżetowa. W: Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej. T. IV, s. 155-176.

potrzebą obiektywizacji instrumentów zasilania finansowego budżetów terenowych, której konieczność była już od dawna postulowana, jednakże dotąd nie doczekała się pełnej realizacji⁵⁹.

W tym kontekście należy szczególnie podkreślić pozytywny fakt upoważnienia nadanego wojewódzkim radom narodowym: przez art. 10 ustawy budżetowej na 1987 r. do przekazania niektórych źródeł dochodów własnych na rzecz tych rad narodowych stopnia podstawowego, w których występuje potrzeba poprawy stopnia pokrycia wydatków dochodami własnymi. Jednakże pozytywną wymowę przedmiotowego zapisu osłabia nieco okoliczność, iż nie jest to rozwiązanie systemowe, stabilizujące dochody rady narodowej stopnia podstawowego.

Wśród możliwych wniosków de lege ferenda należy wymienić:

- rozszerzenie zakresu planu terenowego i objęcie wpływem rad narodowych całości gospodarki prowadzonej na danym obszarze, z jednoczesnym utworzeniem instrumentów realnego wpływu rad na jednostki gospodarujące; konkretyzując, można tutaj poruszyć kwestię partycypowania budżetów stopnia podstawowego we wpłatach podatkowych niektórych pionów spółdzielczości (należy jednakże zważyć, aby przekazanie tych źródeł dochodów nie spowodowało koniecznych, lecz niepopularnych udziałów budżetów wojewódzkich w dochodach własnych rad narodowych szczebla podstawowego);

- wspomnianą powyżej obiektywizację metod rozdziału środków finansowych pomiędzy poszczególne budżety, zarówno w zakresie dochodów zasilających, jak i środków (limitów rzeczowych) na inwestycje;

- likwidację rezerw centralnych tworzonych w celu rozdziału w ciągu roku budżetowego i nie mających charakteru rezerw na nieprzewidziane potrzeby, co w perspektywie przyczyniłoby się do stabilizacji dochodów budżetów terenowych w czasie;

- jakościowe wzmocnienie źródeł dochodów własnych, umożliwiające uzyskanie ponadplanowych dochodów przy maksymalnym zaangażowaniu organów terenowych, przy jednoczesnym zwiększeniu możliwości wpływu rad narodowych i organów administracji państwowej jako ich organów wykonawczych na źródła dochodów własnych; wymagałoby to rozwiązania problemu praktycznej monopolizacji poboru i polityki dochodów na danym terenie przez organy skarbowe.

⁵⁹ Por. Redakcyjne spotkanie dyskusyjne nt. "Samodzielność finansowo-budżetowa rad narodowych". "Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja" 1981 nr 17-18, s. 12-14.

Podsumowując, można stwierdzić, iż realizacja samodzielności finansowej rad narodowych w aspekcie dochodowym wymaga, aby źródła dochodów własnych miały charakter dynamiczny. Tylko takie źródła będą stymulowały zainteresowanie organów terenowych i ich inicjatywę. Stabilność dochodów mogą zapewnić jedynie takie ich źródła, których wydajność będzie rosła w tempie zbliżonym do średniego tempa wzrostu wydatków budżetowych. W zakresie właściwości miejscowej oraz podmiotów świadczących na rzecz budżetu źródła dochodów własnych powinny przede wszystkim obejmować wpływy od wszystkich jednostek mających swą siedzibę na terenie działania danej rady oraz korzystających z urządzeń utrzymywanych ze środków budżetu danego szczebla. Celem będzie więc tutaj realizacja postulatów partycypowania w kosztach zbudowania i utrzymywania infrastruktury terenowej.

Realizacja zasady samodzielności finansowej rad narodowych wymaga i będzie nadal wymagała wielu przekształceń gospodarki budżetowej, determinowanych zmianami ekonomicznymi i społeczno-politycznymi zachodzącymi obecnie w Polsce.

FORMALNOPRAWNE BARIERY GOSPODAROWANIA FINANSAMI LOKALNYMI - POZADOCHO-
DOWE OGRANICZENIA SAMODZIELNOŚCI RAD NARODOWYCH.

1. Samodzielność finansowa rad narodowych jest jednym z podstawowych założeń finansowej gospodarki terenowej, silnie eksponowanym w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r.¹ oraz w prawie budżetowym z 1984 r.²

Zasadę tę formułuje art. 47 ustawy o systemie rad: "Rada narodowa jest samodzielna finansowo i odpowiedzialna za finansowanie zadań w ramach budżetu i funduszy celowych" - głosi ust. 1 tego artykułu. Po raz pierwszy ustawodawca pokusił się też o wyznaczenie prawnej treści i zakresu tego pojęcia: podstawą samodzielności rady narodowej są jej dochody, zasilające budżet terenowy i fundusze celowe. Posiadanie dochodów jest warunkiem koniecznym, ale nie wystarczającym do realizacji idei samodzielności finansowej. Faktycznie o możliwości kształtowania przez radę narodową własnej gospodarki finansowej nie przesądzają dochody, lecz posiadane przez nią uprawnienia do dokonywania wydatków.

Dotychczas uprawnienia te były w różny sposób ograniczane. Obecnie art. 47 ust. 3 ustawy o systemie rad formułuje regułę rozporządzania przez rady narodowe środkami budżetu i funduszy celowych przez określanie ich przeznaczenia i sposobu wykorzystania. Te dwa aspekty samodzielności finansowej rad narodowych (dochodowy i wydatkowy) podkreślane są i wzmacniane przez sformułowania art. 47 ust. 5: samodzielność rady narodowej w rozporządzaniu zgromadzonymi dochodami jest ograniczana jedynie wielkością zgromadzonych środków oraz przepisami ustaw.

Zasada ta zagwarantowana jest całym systemem przepisów ustawy o systemie rad narodowych (np. o tworzeniu funduszy celowych i za-

¹Dz.U. nr 41, poz.185 i nr 62, poz.286; 1984 nr 21, poz. 100 i nr 31, poz. 173; 1986 nr 47, poz. 227.

²Dz.U. nr 56, poz. 283; 1985 nr 59, poz. 296; 1986 nr 42, poz. 202.

sadach gospodarowania nimi, dochodach rad narodowych, kompetencjach budżetowych rad narodowych) i ustawy - prawo budżetowe, rozwijającej zasady wieloletniego planowania dochodów i wydatków budżetów terenowych, wprowadzającej zasadę stabilizacji dochodów rad na okresy wieloletnie, utrudniającej dokonywanie zmian w budżetach już uchwalonych, ustalającej zasady kontroli rad narodowych nad wykonaniem budżetu.

Jednakże w powszechnym odczuciu, mimo oczywistego postępu normatywnego i faktycznego w ciągu ostatnich kilku lat, samodzielność gospodarowania środkami finansowymi stojącymi do dyspozycji rad narodowych nie jest wystarczająca. Wrażenie to wynika niejednokrotnie ze swobodnego rozumienia zasady samodzielności finansowej rad jako niczym nie ograniczonej swobody pobierania dochodów i dokonywania wydatków, i wtedy każda najmniejsza regulacja prawna w tym zakresie odbierana jest jak zamach na samą zasadę. Abstrahując jednakże od tak skrajnie anarchicznej koncepcji zasady samodzielności, trzeba stwierdzić, że istnieją obiektywne powody, dla których nie jest realizowana całkowicie lub częściowo ta zasada, rozumiana względnie jako prawnie ustalony zakres kompetencji finansowych rad narodowych.

Zasadniczą, przesądzającą w moim przekonaniu przyczyną ograniczeń tej samodzielności jest b r a k ś r o d k ó w finansowych na zaspokojenie w dużej części przypadków elementarnych potrzeb społeczności lokalnych. Brak środków w budżetach lokalnych jest zjawiskiem strukturalnym, dotyczącym nie tylko Polski, lecz wszystkich krajów, i nie tylko obecnie, lecz w gruncie rzeczy zawsze. Jednakże jak długo będzie się pogłębiał zatrwajający proces dekapitalizacji majątku narodowego, zarządzanego ze szczybli terenowych, jak długo - z braku środków - nasze wybory planistyczne będą wyborami negatywnymi (co usunąć z planu finansowania? gdzie zmniejszyć dotychczasowe wydatki?), a nie pozytywnymi (co nowego zbudować? gdzie zwiększyć nakłady, by poprawić jakość życia?), tak długo pojęcie samodzielności finansowej rad oznaczać będzie faktycznie samodzielność gospodarowania niedostatkiem.

Jest rzeczą oczywistą, że zawsze potrzeby będą przekraczać możliwości, jednak od pewnego poziomu rozbieżności, nieprzystawiania tych dwóch wielkości trudno mówić o jakiegokolwiek racjonalnej gospodarce, także finansowej; wtedy można mówić jedynie o gospodarce "płonącego domu", z którego należy rozpaczliwie ratować, co się da.

Niezależnie od czysto finansowych uwarunkowań gospodarki lokalnej można wskazać na co najmniej kilka okoliczności natury normatywnej (nie dotyczących problematyki dochodowej, pozostającej tematem odrębnego opracowania), które zdecydowanie utrudniają realizację samodzielności finansowej rad, zmniejszając tym samym racjonalność tej gospodarki. Do podstawowych kwestii zaliczyłbym:

- problem precyzyjnego rozdziału zadań między organy centralne i terenowe państwa oraz pomiędzy szczeblami tych ostatnich,
- planowanie finansowe (także terytorialne),
- zakres swobody dokonywania wydatków przez organy terenowe,
- stopień ingerencji organów budżetowych wyższych szczebli w gospodarkę budżetową niższych szczebli.

2. Jeżeli zgodzić się z twierdzeniem, że "podział ogółu kompetencji i zadań między organy władzy i administracji zależy w każdym państwie przede wszystkim od czynników politycznych. Zakres zadań i ich rodzaje wytyczają organom władzy i administracji udział w sprawowaniu władztwa politycznego (...) "³, to można chyba stwierdzić, że dotychczasowy system podziału tych zadań nie sprzyjał i nie sprzyja udzieleniu istotnej części władztwa politycznego terenowym organom władzy i administracji państwowej. Postępujący od połowy lat pięćdziesiątych, aczkolwiek z okresowymi zahamowaniami i licznymi meandrami, proces decentralizacji administracji państwowej przyniósł pewne oczywiste efekty także w dziedzinie finansowej. Jednakże struktura przepisów prawnych wskazuje na pozostawienie prawie całkowitej dominacji centrum, które w każdej chwili może proces decentralizacji nie tylko zatrzymać, ale wręcz odwrócić - co w dziedzinie budżetowej gospodarki terenowej dokonano stosunkowo łatwo w połowie lat siedemdziesiątych. Owa niechęć do ustalenia zasady generalnej kompetencji rad narodowych (a nie tylko administracji terenowej w sprawach administracji państwowej), przełamana dopiero w ustawie z 1983 r., niechęć do precyzyjnego wyłączenia niektórych zadań z zakresu tego domniemania, stosowanie w aktach prawnych nieprecyzyjnie skonstruowanych "wyliczanek" sytuacji, w jakich działają rady narodowe i terenowy aparat administracyjny, mających być katalogami ich zadań, mieszanie kompetencji z zadan-

³ A. Komar: Zakres i struktura budżetu. W: System instytucji prawno-finansowych PRL. T. II. Instytucje budżetowe. Pod red. M. Weralskiego. Wrocław 1982, s. 200.

niami tych organów, używanie pozaprawnego języka i pozbawienie wielu przepisów istotnego znaczenia prawnego w tym zakresie, nałożenie się na siebie w procesie nowelizacji ustaw i tworzenia nowej ustawy o radach narodowych i samorządzie wielu koncepcji, ciągle zmiany prawa budżetowego kolejnymi ustawami budżetowymi - wszystko to obiektywnie sprzyjało zagwarantowaniu interesu centrum ze szkodą dla niekiedy podstawowego politycznego, społecznego i gospodarczego interesu tzw. terenu, czyli społeczności lokalnych i regionalnych. Wspomniany interes centrum polegał na zapewnieniu sobie nieustającej możliwości nadzoru, a więc pełnej kontroli i ingerencji zmniejszającej (w finansach - oddziaływania regulacyjnego) w każdym momencie działalności gospodarczej rad narodowych i decyzji podejmowanych przez terenowe organy administracji państwowej na podstawie uchwalonych planów gospodarczych i finansowych, i tak przecież praktycznie zatwierdzanych uprzednio przez centrum. Oddziaływanie regulacyjne w dziedzinie finansów terenowych sięga np. nie tylko generalnych wielkości kwot dysponowanych przez rady narodowe, lecz także dość głęboko penetruje strukturę ich wydatków, przesadzając w ten sposób o faktycznym zakresie realizowanych przez nie zadań.

Mimo braku jednolitego i jasnego ujęcia zakresu zadań rad narodowych i terenowych organów administracji, rozproszonych w dziesiątkach przepisów materialnego prawa administracyjnego, istnieje możliwość syntetycznego i zarazem wystarczająco szczegółowego ogarnięcia tego zakresu. Możliwość tę dają uchwalone przez radę narodową wieloletnie i roczne plany społeczno-gospodarczego rozwoju terenu oraz uchwalane przez nią budżety. Szczególnie budżety nadają się do tej roli - jako plany praktycznie pozbawione elementu prognozy (głównie po stronie wydatkowej), plany o charakterze ściśle operatywnym i dyrektywnym. Zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej zawierają one praktycznie wszystkie zadania stojące przed radami narodowymi i terenowymi organami administracji państwowej, w dodatku uchwalane są, a następnie rozpisywane w układzie wykonawczym bardzo szczegółowo, co jest niezbędne wykonawcom budżetu do realizacji zawartych w nim zadań. W budżetach zakres tych zadań określony jest w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym.

Nowe prawo budżetowe z 1984 r., mimo że odwołuje się do szczegółowych rozwiązań rozdz. 3 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r., nie usunęło w gruncie rzeczy wątpliwości nasuwających się pod rządami prawa budżetowego z 1970 r.

Nadal podział zadań między budżet centralny i budżety terenowe przeprowadzony został z naruszeniem zasady rozłączności i wiele dziedzin jest finansowanych zarówno z budżetu centralnego, jak i z budżetów terenowych. Brak wyraźnych kryteriów rozdziału konkretnych zadań między te budżety; wciąż nie uwzględniono (z wyjątkiem niezwykle pojemnej, wręcz ogólnikowej kategorii rad narodowych miejskich) konieczności podziału konkretnych zadań ze względu na rodzaj rady narodowej (rady miast, gmin, miast-gmin, rady miast wielkich i małych, uprzemysłowionych i satelitarnych itp.). W praktyce dochodzi do sytuacji paradoksalnych, polegających np. na finansowaniu z budżetów miejskich miast akademickich wydatków na szkolnictwo wyższe, co jest zastrzeżone dla budżetu centralnego, lub też finansowanie z tego budżetu gospodarki komunalnej i mieszkaniowej, co powinno być domeną budżetów terenowych⁴. Miarą kłopotów i zamieszania w tym względzie może być fakt, że z formalno-prawnego punktu widzenia zniknęły cztery wielkie miasta (Warszawa, Łódź, Kraków i Wrocław), leżące na terenie województw miejskich; pozostały jedynie ich dzielnice, natomiast sprawami tych miast zarządzają ciała szczebla wojewódzkiego, wykraczające kompetencją poza problemy samych tych miast oraz - niejednokrotnie - poza swoje uprawnienia⁵.

Takie unormowanie powoduje, że podział zadań między budżetami różnych szczebli w ramach budżetu państwa jest wynikiem żywiołowego, historycznego rozwoju i pewnej utartej praktyki budżetowej, a nie realizacji jasnych zasad wynikających z potrzeb polityki społecznej i finansowej oraz teorii naukowej. Tezę tę potwierdzają liczne zmiany przepisów o klasyfikacji budżetowej, dokonywane przez ministra finansów.

Brak precyzyjnego podziału zadań między różnymi szczeblami i rodzajami budżetów, brak jasnych kryteriów i zasad przyporządkowania tych zadań poszczególnym szczeblom władzy państwowej i samorządu oraz administracji państwowej powoduje niekiedy gwałtowne zmiany zakresu przedmiotowego budżetów terenowych (przykładem może być praktyczna likwidacja w połowie lat siedemdziesiątych

⁴R. Ciałkowski: Gospodarka budżetowa miast. W: Struktura prawno-administracyjna i finansowa gospodarki miast uprzemysłowionych (zagadnienia prawno-teoretyczne). Pod red. N. Gajl. Wrocław 1978, s. 131.

⁵A. Kowalewski, A. Piekara, J. Regulski: Własność komunalna i osobowość prawna samorządów terytorialnych. Warszawa 1987. Maszynopis powielony, s. 11 i 45.

przemysłu terenowego na rzecz kluczowego), wprowadzające elementy niepewności do gospodarki finansowej rad narodowych i wybór strategii finansowej "na przetrwanie" do końca roku budżetowego. Podobnie działają liczne rozwiązania prawne w dziedzinie planowania budżetowego, gromadzenia dochodów, dokonywania wydatków oraz struktury samego budżetu.

Warto także zwrócić uwagę na sposób "uelastyczniania" zakresu zadań rad narodowych przez powoływanie scentralizowanych funduszy celowych. Przykładem mogą być rozwiązania w dziedzinie finansowania kultury. Ustawa o systemie rad narodowych (a przedtem ustawa o radach narodowych z 1958 r.) przyznaje radom narodowych (a więc i ich budżetom) kompetencje w dziedzinie dokonywania wydatków na kulturę i sztukę i przez wiele lat wydatki na biblioteki, domy kultury, świetlice, terenowe imprezy kulturalne itp. stanowiły poważną pozycję w wydatkach budżetów terenowych. Jednakże powołanie w 1982 r. Funduszu Rozwoju Kultury spowodowało wyłączenie z budżetów terenowych tego działu i właściwie pełne (mimo zdecentralowania funduszu) scentralizowanie dyspozycji środkami na kulturę w kraju. Rady narodowe nie uchwalają już wydatków w tym dziale budżetu, lecz (osobne od budżetu) wojewódzkie, miejskie, gminne fundusze kultury. Z punktu widzenia czysto prawnego wszystko jest w porządku: *lex specialis* wyłączyła działanie art. 25 ust. 2 pkt 2 dawnego prawa budżetowego w odniesieniu do kultury⁶.

Praktyki tego rodzaju w obecnym stanie prawnym, tj. pod rządami art. 53 ustawy o systemie rad narodowych, są zdecydowanie mniej rażące. Nastąpiło pewne uporządkowanie trybu powoływania funduszy celowych i chaosu z tym związanego, wynikającego z prawa budżetowego z 1970 r. Nasuwa się jednak pytanie: jak daleko może posunąć się tego rodzaju wyłączanie zadań z kompetencji budżetowych rad narodowych? Czy istnieją obiektywne granice tego rodzaju działalności, dezintegrującej funkcje i zadania rad narodowych?

3. Planowanie finansowe można uznać za jedną z głównych obecnie barier prawidłowej gospodarki finansowej rad. Wynika to zarówno z generalnego kryzysu planowania o charakterze strukturalnym⁷,

⁶Dz.U. 1982 nr 14, poz. 111.

⁷Refleksje nad planowaniem w czterdziestoleciu. "Gospodarka Planowa" 1986 nr 12, s. 486-487, np. wypowiedź B. Minca i A. Karpińskiego.

jak i z pewnych konkretnych rozwiązań normatywnych oraz praktyki planowania, jaka utarła się w naszym kraju. Kwestie te były przedmiotem wyczerpujących badań i opracowań⁸, wystarczy więc tylko przypomnieć podstawowe wnioski, płynące z analizy przepisów oraz badań ankietowych wśród kilkudziesięciu wojewodów, prezydentów, naczelników miast i gmin, głównych księgowych oraz radnych i działaczy rad narodowych.

Wypowiedzi pozwalają wnioskować o daleko posuniętym rozkładzie planowania - nie tylko finansowego, lecz także całego systemu planowania terytorialnego. Podstawowe instrumenty planistyczne utraciły swą wiarygodność oraz przydatność ekonomiczną i planistyczną, ponieważ nie niosą już niezbędnej informacji, pozwalającej w miarę sensownie ekstrapolować ją w najbliższą choćby przyszłość lub przekształcić w pewne szacunki przyszłych procesów gospodarczych. Wynika to z braku stabilności naszej gospodarki, skrajnego niezrównoważenia rynku zaopatrzeniowego i rynku dóbr konsumpcyjnych, silnych procesów inflacyjnych, niejasnej polityki gospodarczej rządu. Sam proces planowania finansowego odbierany jest raczej jako zabieg zwyczajowy niż tworzenie narzędzia rzeczywistego zarządzania gospodarką terenową; w obecnej postaci plany gospodarcze i finansowe raczej przeszkadzają niż pomagają w pracy organom administracji terenowej, a nakład pracy przy ich tworzeniu jest niewspółmierny do korzyści z nich płynących.

Z analizowanych wypowiedzi wynika obraz wciąż jeszcze funkcjonujących (w 1986 r.), silnych ograniczeń faktycznych i prawnych samodzielności planistycznej rad narodowych. Ograniczenia te polegają na daleko posuniętej konieczności uzgodnień planowanych dochodów i wydatków budżetowych z budżetami wojewódzkimi i resortami centrum, przy czym podkreśla się silnie dominującą rolę administracji i zupełnie znikome znaczenie ciał przedstawicielskich w całym procesie planowania⁹. Respondenci podawali zastanawiające przykłady drobiazgowości ingerencji centrum w wojewódzkie i gminne planowanie finansowe. Konstatacje te pozwalają domniemywać istnienie rozbieżności między oficjalnymi deklaracjami Ministerstwa

⁸Np. W. Konieczny: Planowanie finansowe jako praktyczny instrument wpływu władz lokalnych na rozwój terenu. Maszynopis z listopada 1986 r. CPBP 09.08.3.

⁹Podobnie B. Brzeziński, J. Jezierski: Zagadnienia racjonalizacji terenowych wydatków budżetowych. W: Aktualne problemy systemu finansowego rad narodowych. Toruń 1987, s. 86.

Finansów, związanymi z formalnie obowiązującymi zapisami normatywnymi, a stosowaną praktyką i interpretacją tych przepisów, które wciąż nie odbiegają od tradycyjnie stosowanych metod planowania, powstałych pod rządami poprzedniego prawa budżetowego.

Obok wielkiego zamieszania w dziedzinie otrzymywanych obligatoryjnych i fakultatywnych norm i wskaźników budżetowych charakterystyczne jest stwierdzenie prawie wszystkich respondentów, że w momencie rozpoczynania prac planistycznych nie dysponują oni wszystkimi niezbędnymi danymi, a najczęściej brakuje im informacji o wielkości zatrudnienia i funduszu wynagrodzeń. Oznacza to, że planowanie odbywa się według "sufitowych" danych i jest skrajnie niewiarygodne, co wynika nie tylko z braku danych wyjściowych, otrzymywanych niekiedy dopiero w lutym (roku planowego - !), lecz także z przyjętej metodologii planowania; ceny z 1 lipca, przyjmowane do planowania, po zmianach w drugim półroczu powodują brak środków do pełnego wykonania planu. Podobnie zbyt wczesne rozpoczynanie prac planistycznych nie pozwala ocenić stopnia realizacji zadań planu społeczno-gospodarczego i budżetu w roku przedplanowym, co jest jedną z absolutnie podstawowych informacji wyjściowych w planowaniu.

Do powszechnie podnoszonych zarzutów należą braki organizacji planowania: brak koordynacji terminów prac nad planami rzeczowymi i finansowymi, brak informacji o planach techniczno-ekonomicznych przedsiębiorstw działających na danym terenie.

Do najważniejszych ograniczeń swobody planowania budżetowego na podstawie omawianych badań należy zaliczyć:

- brak środków finansowych i trudną sytuację gospodarczą państwa;
- różnego rodzaju ograniczenia samodzielności finansowej rad (np. polityka pseudorezerw finansowych resortowych i wojewódzkich, uruchamianych niespodziewanie i w gruncie rzeczy woluntarystycznie);
- brak wpływu rad narodowych na źródła dochodów ich budżetów;
- uzależnienie finansowe rad od dochodów o charakterze dotacji z budżetów wyższych szczebli;
- brak stabilności zasad budżetowych i planistycznych;
- brak informacji ekonomicznej i planistycznej niezbędnej do racjonalnego planowania;
- brak służb finansowych na odpowiednim poziomie.

Jednym z najważniejszych problemów związanych z planowaniem finansowym, a także ze swobodą dokonywania wydatków, wymagającym zdecydowanego rozwiązania według zupełnie nowych zasad - szczególnie w świetle pojawiających się koncepcji budżetów samorządów opartych na mieniu komunalnym - jest kwestia centralnie ustalanych norm i wskaźników budżetowych¹⁰. Procedura centralnie ustalanych wskaźników i norm, narzucanych budżetom terenowym, praktycznie wyklucza swobodę decyzji rad w tym zakresie.

Praktyka ta prowadzi do swoistego, często nieuzasadnionego wyrównywania wszystkich budżetów po stronie wydatkowej, podczas gdy znacznie właściwszą wydaje się obecnie polityka centralnego ustalania minimalnych norm budżetowych i wskaźników, co zapewniałoby w skali kraju pewien podstawowy standard usług społecznych, natomiast nie ograniczałoby w niczym swobody rady narodowej w uchwaleniu wydatków na lepsze świadczenie tych usług w miarę posiadanych środków finansowych (np. wyższe niż gdzie indziej wynagrodzenia nauczycieli lub lepsze wyposażenie zakładów służby zdrowia)¹¹. Przyjęcie takiej koncepcji pozwoliłoby na rzeczywiste zwiększenie uprawnień decyzyjnych rad narodowych, dając im rzeczywisty instrument finansowy prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej na ich terenie. Zarazem nie naruszano by w niczym zasad egalitaryzmu społecznego, zapewniając na terenie całego kraju jednolity, minimalny poziom świadczenia danych usług, finansowanych z budżetu.

Przewaga administracji nad czynnikiem przedstawicielskim w planowaniu finansowym, dominacja organów wyższego szczebla ustalających wydatki organów niższego szczebla, dominacja interesów resortowych nad terenowymi w planowaniu budżetowym spowodowana centralnym rozdzielnictwem limitów, a stąd tendencja do powielania, petryfikacji struktury wydatków budżetowych - wszystko to musi ulec radykalnej zmianie, jeżeli mamy mówić o rzeczywistej samodzielności finansowej rad narodowych¹².

4. Rozważania o swobodzie gospodarowania środkami budżetowymi nader często poświęcają wiele miejsca problematyce dochodów

¹⁰ Obszernie na ten temat ostatnio H. Sochacka-Krysiak, M. Pietrewicz: Gospodarka terenowa. Warszawa 1986, s. 225-230.

¹¹ Tak samo np. A. Borodo: System finansowy rad narodowych - stan obecny i propozycje zmian. W: Aktualne problemy systemu finansowego rad narodowych. Toruń 1987, s. 16.

¹² Brzeziński, Jezierski: op.cit., s. 89.

budżetowych. Jest to o tyle zrozumiałe, że wystarczająca ilość środków pieniężnych jest podstawą prowadzenia wszelkiej działalności wydatkowej. Jest jednakże złudzeniem, że posiadanie środków pieniężnych zapewnia samo z siebie samodzielność finansową radom, a im więcej tych środków pochodzić będzie z tzw. własnych źródeł dochodów, tym owa samodzielność będzie większa.

W naszych warunkach ustrojowych i gospodarczych przesłanki rzeczywistej samodzielności finansowej tkwią nie tyle po stronie dochodowej budżetów, ile po stronie wydatkowej: swoboda wydatkowania środków - bez względu na źródło ich pochodzenia - określa rzeczywisty zakres samodzielności finansowej rady¹³. Samodzielność ta w niczym nie zostanie uszczuplona, jeżeli wszystkie dochody budżetu rady pochodzić będą z dotacji budżetu centralnego, zachowa zaś pełną swobodę wyboru celów i sposobów ich finansowania. Natomiast w sytuacji, gdy rada ma wystarczające źródła dochodów własnych, lecz nie może ich wydatkować np. na inwestycje lub remonty, lub też wprowadzono centralne ograniczenia wzrostu funduszu płac albo zakazano finansowania w danym roku z budżetu np. dziennych domów pobytu ludzi starych, oznacza to pozbawienie swobody finansowej rady, a skutek finansowy przejawia się najwyżej w wymuszonym wzroście nadwyżki budżetowej lub marnotrawnym wydaniu zbywających środków.

W moim przekonaniu w tej właśnie problematyce zbiegają się jak w ogniskowej sprawy poruszane poprzednio - zarówno z dziedziny planowania, jak i zakresu zadań rad narodowych. Samodzielność finansowa rad oznacza bowiem swobodę (względna, w ramach jasno określonego prawnie zakresu dopuszczalnych zadań) wyboru celu finansowania, a także sposobu finansowania tego zadania. Wynika stąd swoboda zaplanowania zarówno tego celu, jak i wielkości środków nań przeznaczonych. Istniejące normy prawne są w tym względzie zdecydowanie modyfikowane przez funkcjonujący obyczaj ich stosowania, znacznie ograniczający normatywną samodzielność rad. Wiele rodzajów wydatków jest ściśle normowanych (szczególnie w zakresie oświaty, kultury, ochrony zdrowia), a niektóre są wręcz centralnie limitowane (płace, inwestycje, remonty kapitałowe). Skutek jest taki, że na szczeblu podstawowym budżetów praktycznie nie pojawiają się wydatki inwestycyjne, lecz tylko z rzadka remontowe.

¹³ M. Weralski: W sprawie źródeł dochodów budżetów terenowych. "Gospodarka i Administracja Terenowa" 1963 nr 11.

Dobrym przykładem modyfikacji obowiązujących norm prawnych przez praktykę jest gospodarowanie nadwyżką budżetową. Przepisy ustawy o systemie rad narodowych i prawa budżetowego ustanawiają - w przeciwieństwie do lat siedemdziesiątych - pełną swobodę rad narodowych w wykorzystywaniu tej nadwyżki. Równocześnie wprowadzono obowiązek refundowania przez budżet centralny budżetom terenowym wszelkich zwiększeń wydatków, wynikających z centralnych zmian cen, płac, taryf, składek itp. W 1985 r. znacznie podwyższono wynagrodzenia nauczycielom, lecz zarazem zaniedbano obowiązek refundowania tych kwot budżetom terenowym, stawiając je w rozpaczliwej sytuacji. Były one zmuszone do wykorzystania na płace nauczycieli środków z wypracowanych nadwyżek budżetowych, co powszechnie odebrano jako zamach na swobodę i samodzielność finansową rad. Praktycznie rzecz biorąc, w zupełnie odmiennym niż poprzednio stanie prawnym zastosowano mechanizm z lat siedemdziesiątych, zmniejszający wielkość dotacji wyrównawczej dla danej rady w zależności od przyrostu wypracowanej w ubiegłym roku nadwyżki budżetowej.

Nie oznacza to jednak, że centrum ma być pozbawione wpływu na działalność finansową jednostek podległych budżetom terenowym. Problem polega na ścisłym wyznaczeniu dopuszczalnego zakresu takiej ingerencji oraz jej form prawnych, a także zmianie funkcji centrum w stosunku do tzw. terenu. Budżet centralny i jednostki jemu podporządkowane muszą zrezygnować lub ograniczyć ustawowo do minimum bezpośrednie finansowanie potrzeb społeczności lokalnych, a w miejsce tych tradycyjnych funkcji zająć się strategicznymi problemami redystrybucji finansowej w celu wyrównywania istniejących różnic w poszczególnych rejonach kraju. Nasuwa się tu wiele problemów dla nas całkiem nowych, związanych z wyborem metod redystrybucji, obiektywizacji kryteriów tej redystrybucji, powiązania jej z rzeczywistą siłą ekonomiczną poszczególnych regionów, wyborem celów ewentualnego bezpośredniego wsparcia finansowego z centrum itp.

Drugą niezwykle ważną funkcją centrum, która będzie musiała ulec wzmocnieniu, to funkcja nadzoru legalności wszelkich uchwał i decyzji finansowych, podejmowanych przez władze i aparat administracyjny w terenie. Rozszerzenie zakresu samodzielności gospodarowania samorządów (zarząd ewentualnym mieniem komunalnym!), przyznanie władzom lokalnym tzw. władztwa podatkowego, konieczna rozbudowa własnych, mało doświadczonych służb finansowo-skarbowych - wszystko to rodzić będzie wiele konfliktów prawnych, które muszą być rozwiązywane w trybie wieloinstancyjnym.

Szansą takiego całkowicie nowego (po 1948 r.) mechanizmu ustrojowego zdaje się być samorząd lokalny, względnie niezależny od budżetu państwa, prawnie i majątkowo oparty na własności komunalnej, wyposażony w pełnię podmiotowych praw i obowiązków.

5. Jednym z centralnych problemów finansów lokalnych pozostaje wciąż stosunkowo duży zakres ingerencji władz zwierzchnich w gospodarkę finansową szczebla niższego. Najbardziej jaskrawe przykłady znaleźć można w procesie planowania budżetowego, kiedy liczne rodzaje dochodów, a szczególnie wydatków muszą być precyzyjnie konsultowane przez wojewódzkie służby finansowe nie tylko z Ministerstwem Finansów, lecz także z poszczególnymi resortami. W czasie tych konsultacji niejednokrotnie narzucane są pewne decyzje finansowe budżetom wojewódzkim. Procedura ta powtarza się w stosunkach między województwem a gminą czy miastem, co jest już tylko prostą konsekwencją pierwszych konsultacji¹⁴.

Ingerencje władz centralnych nie ograniczają się jedynie do fazy planowania. Już w okresie wykonywania budżetów wykorzystują one tworzone w budżecie centralnym rezerwy na dotowanie budżetów terenowych. Tworzenie rezerw nie ma na celu przygotowania środków na wypadek niespodziewanych wydatków. Są one sposobem ingerowania władz w wydatki budżetów terenowych. Praktyka ta prowadzi do tego, że uchwała się budżety w fikcyjnych w gruncie rzeczy wielkościach, licząc na "utargowanie" w ciągu roku dodatkowych środków ze wspomnianych rezerw. W dodatku środki owe destabilizują gospodarkę budżetową i wpływają do budżetu nawet tuż przed końcem roku, naruszając wszelkie zakazy dokonywania zmian w budżetach w końcu roku budżetowego. Jest to praktyka demoralizująca bezpośrednich wykonawców budżetów, sprawiająca, że cała skomplikowana procedura planowania i koordynowania budżetu z planami rzeczowymi oraz uchwalania go staje się fikcyjna. W dodatku osłabia ona dążenie wykonawców budżetu do maksymalizacji dochodów własnych oraz czyni niepewnym rzeczywisty zakres wydatków, jaki może być zrealizowany przez dany budżet, czyli ogranicza samodzielność gospodarczą rady.

Radom należy pozostawić daleko idącą swobodę, ograniczoną jedynie ustawowymi przepisami. W tym zakresie powinny one absolut-

¹⁴ Niektórzy respondenci we wspomnianych badaniach nad samodzielnością finansową rad mówili nawet o kilkudziesięciu zmianach w ciągu roku.

nie swobodnie prelimitować swe wydatki, przestrzegając jedynie nie-licznych minimalnych norm budżetowych. Należy postawić zdecydowaną tamę prawną wszelkim nieuzasadnionym ingerencjom odgórnym, ustanawiając wyraźny zakres dopuszczalnych ingerencji oraz procedurę prawną mediacji lub skargi w przypadku nieuzasadnionych ingerencji. Przewidziane dotacje powinny trafiać w całości do bezpośrednich użytkowników. Należałoby także przywrócić radom narodowym możliwość bezpośredniej kontroli całości swych finansów przez własny aparat służb finansowych. Obecnie kontrola ta we wszystkich kluczowych zagadnieniach dochodowych pozostaje w gestii scentralizowanego aparatu izb i urzędów skarbowych.

6. Przedstawione w opracowaniu J. Fiszera rozważania na temat samodzielności rad narodowych w aspekcie ich dochodów oraz niniejszy zarys problematyki podstawowych barier pozadochodowych w lokalnej gospodarce finansowej pozwalają na wyciągnięcie pewnych ogólniejszych wniosków.

Mimo daleko idących zmian, wynikających z ustawy z 1983 r. o systemie rad narodowych oraz z nowej ustawy o prawie budżetowym z końca 1984 r., system finansowy rad narodowych nadal poddawany jest krytyce. Przeprowadzone badania i analizy naukowe, wypowiedzi praktyków w środkach masowego przekazu i w prasie fachowej wskazują, że usunięte zostały zaledwie podstawowe przyczyny trudności i nieprawidłowości w funkcjonowaniu finansów rad narodowych, narosłe głównie w latach siedemdziesiątych. Obecny stan prawny tej dziedziny życia państwowego jest wynikiem przywrócenia najbardziej podstawowych, wręcz zdroworozsądkowych zasad prakseologicznych, umożliwiających racjonalność wyborów i działania na podstawowym szczeblu.

Rozwój świadomości ekonomicznej i politycznej społeczeństwa w ostatnich latach zmusza do stwierdzenia, że obecny stan funkcjonowania rad narodowych jest nie do przyjęcia na dalszą metę jako niezgodny z aspiracjami naszego społeczeństwa oraz planami dalszego reformowania naszej gospodarki. Ideą przewodnią proponowanych zmian jest upodmiotowienie społeczności lokalnych zarówno w sferze lokalnych decyzji politycznych, jak i w sferze gospodarowania. Wyrazem tego upodmiotowienia ma być m.in. samodzielność rad narodowych, zagwarantowana samodzielnością finansową tych rad jako podstawą jakiegokolwiek samodzielności.

Idea samodzielności finansowej rad narodowych akceptowana jest powszechnie przez pracowników terenowego aparatu finansowego,

radnych, wojewodów i naczelników, chociaż często ich opinie pozwalają stwierdzić, że zasada ta nie jest realizowana, lub też jest realizowana w sposób formalny, tym gorzej - im niższego szczebla rad narodowych dotyczy.

Problemy samodzielności rad narodowych w dziedzinie finansów przejawiają się w kilku wielkich grupach zagadnień. Przede wszystkim jest to problem wielkości (lepiej powiedzieć: wystarczalności) dochodów rad narodowych; zakresu i wydajności źródeł tych dochodów, realnego wpływu i sposobów oddziaływania rad na te źródła w celu zwiększenia płynących z nich dochodów. W warunkach polskich dla realizacji idei samodzielności finansowej nie wystarcza jednak samo posiadanie dochodów, trzeba mieć także uprawnienia i realne możliwości dokonywania wydatków. Pojawiają się więc problemy zakresu i rodzaju wydatków, które mogą być dokonywane przez radę narodową, oraz tych wydatków, które są uznawane za konieczne w danym terenie, lecz z różnych względów nie mogą być dokonywane.

W przekonaniu teorii, lecz także w odczuciu wielu praktyków finansów ostoją samodzielności finansowej rad jest gospodarka pozabudżetowa, w szczególności fundusze celowe. Pojawia się więc problem rozróżnienia tej gospodarki od gospodarki budżetowej sensu stricto i ewentualnego rozszerzenia osiągnąć i doświadczeń funduszy na gospodarkę budżetową.

Dla przejawiania się zasady samodzielności finansowej rad narodowych istotne znaczenie mają także zależności funkcjonalne, w dziedzinie finansowej objawiające się głównie w planowaniu finansowym: rodzajach i charakterze otrzymywanych wskaźników i norm budżetowych, sposobie ich negocjowania, zakresie inicjatywy planistycznej itp.

W zakresie dochodów rad narodowych najważniejszym źródłem są wpływy ustalone proporcjonalnie do wartości sprzedaży detalicznej, najmniejszym - dochody z urządzeń socjalno-kulturalnych. Duże znaczenia mają też udziały w dochodach budżetu centralnego i budżetów wyższych stopni, mniejsze zaś znaczenie zdają się mieć dotacje. Rady narodowe mają minimalny wpływ na własne dochody, przy czym często jest to wpływ o charakterze formalnym (możliwość kontroli, instruktażu, analizy realizacji dochodów itp.). Rady narodowe praktycznie nie mają możliwości prowadzenia jakiegokolwiek polityki dochodowej, a istniejące możliwości (np. ulgi i zwolnienia, likwidacja zaległości podatkowych, kontrola powszechności opodatkowania) skutecznie blokowane są przez przejęcie przez izby skarbowe

(a więc scentralizowany aparat ministra finansów) przytłaczającej większości kompetencji w zakresie dochodów państwa oraz rozdziału dotacji budżetowych. Uzależnienie rad narodowych od izb skarbowych w zakresie dochodów jest niekiedy odczuwane jako wręcz ubezwłasnowolnienie rad narodowych i ich aparatu w zakresie dochodów.

Rady narodowe nie mają możliwości zwiększenia dochodów własnych, przynajmniej w krótkim okresie. Postulowane powoływanie własnych przedsiębiorstw rady narodowej, rozszerzanie zakresu drobnej wytwórczości na danym terenie nie spotykają się na ogół z pozytywnym odzewem zainteresowanych, którzy nie mają ani materialnych, ani psychologicznych przesłanek do podejmowania takich decyzji. Mści się tu polityka rozbicia drobnej wytwórczości w latach siedemdziesiątych oraz pełne ubezwłasnowolnienie rad narodowych w tym czasie, stwarzające trudne do pokonania przyzwyczajenia i bariery psychologiczne przed podejmowaniem samodzielnych decyzji.

Cechą charakterystyczną systemu dochodów rad jest wielka częstotliwość i duży zakres zmian dochodów w ciągu roku. Rzuca się to na wielkość dokonywanych wydatków i realność planowania. Rady narodowe otrzymują niekiedy niespodziewanie duże sumy, często kilkadziesiąt razy w ciągu roku, z budżetów wojewódzkich lub rezerw resortowych. Czasem jest to uzasadnione zmianami cen, taryf, płac itp., lecz często nie ma takiego uzasadnienia i wtedy jest to prosty wyraz braku zaufania do rad i ich aparatu oraz próba utrzymania przez centrum bezpośredniego wpływu na rady narodowe.

Optymistycznie należy ocenić zmiany w zakresie możliwości wykorzystywania nadwyżki budżetowej. Jest ona teraz wykorzystywana swobodnie, na ogół bez ograniczania samodzielności, chyba że wynika to z obowiązujących przepisów. Bariery formalnoprawne - tak dotkliwe w latach siedemdziesiątych - zostały teraz całkowicie zniesione. Obraz ten psuje jednak niewywiązywanie się centrum z obowiązku refundowania budżetom niższych szczebli wzrostu cen, a zwłaszcza płac w sferze budżetowej (chodzi tu głównie o płace w szkolnictwie). Zdarzyło się, że wiele rad narodowych było zmuszonych do pokrycia tych wydatków z nadwyżki budżetowej, a więc uniemożliwiło to wykorzystanie jej na inne dodatkowe zadania, czyli ograniczyło poważnie ich samodzielność.

Poważnym problemem jest także planowanie finansowe działalności rad. Z przeprowadzonych badań wynika, że dziedziną ta dotknięta jest zjawiskami dezintegracji całego systemu planowania (gospodarczego, finansowego i przestrzennego), spadkiem znaczenia

planowania terytorialnego w ogóle, a finansowego w szczególności, sformalizowania tego planowania i sprowadzenia go do czynności rytualnych, nie mających większego odbicia w rzeczywistych procesach gospodarczych, następujących w ciągu roku (dotyczy to szczególnie rad narodowych szczebla podstawowego, które praktycznie niczego nie planują, lecz zatwierdzają otrzymane projekty planów). Wpływają na to okoliczności o charakterze makroekonomicznym (inflacja, trudności gospodarcze, równowaga rynkowa i trudności jej utrzymania) i strukturalnym (np. brak środków finansowych i ich pokrycia rzeczowego, nadmierne scentralizowanie procesu planowania, niejasne określenie funkcji centralnych organów planowania, wyłączenie licznych jednostek działających na terenie rady narodowej z jej gestii, praktyczna niemożliwość oddziaływania ekonomicznego i finansowego rad na planowanie finansowe przedsiębiorstw terenowych i innych nie podporządkowanych radom). Dezintegrująco na planowanie finansowe wpływa także utrzymujący się od lat brak stabilności dochodów własnych i zasilających budżetów terenowych. Wiele jest także przyczyn o charakterze organizacyjno-technicznym, które utrudniają planowanie finansów lokalnych.

W wielu działaniach rad narodowych widać brak stabilności, szczególnie rzucający się w oczy w dziedzinie finansów. Okazuje się, że nawet wprowadzone dopiero przed dwoma laty początki wieloletniego planowania finansowego napotykają trudne do przezwyciężenia przeciwności - oddala się więc następna szansa stabilizacji warunków działania rad. Coraz częściej podnoszoną w wypowiedziach specjalistów barierą formalnoprawną rozwoju gospodarki finansowej rad jest niekonstytucyjność podstawowych obowiązujących rozwiązań prawnych, ulegających zbyt łatwo zmianom. Rady narodowe poddane są przede wszystkim normom o randze ustawowej, a także wielkiej liczbie przepisów rangi znacznie niższej, które w istotny sposób wyznaczają sposób ich funkcjonowania oraz zakres i sposób podejmowania decyzji. Dotyczy to w szczególności zakresu zadań rad narodowych oraz ich dochodów - stąd postulat wprowadzenia tych kwestii do konstytucji i uniemożliwienia w ten sposób władzom centralnym dowolnych zmian w tym zakresie, czyli postulat stabilizacji rozwiązań strukturalnych kompetencji rad narodowych¹⁵.

¹⁵ Borodo: op.cit.

FORMALNOPRAWNE BARIERY INICJATYW LOKALNYCH
W GOSPODARCE KOMUNALNEJ

I. EMPIRYCZNE PODSTAWY OPRACOWANIA

Podstawą niniejszego opracowania są badania terenowe nad zagadnieniami gospodarki komunalnej, prowadzone w latach 1986-1987 w związku z realizacją tematu dotyczącego funkcjonowania komunalnych jednostek użyteczności publicznej. W badaniach tych uwzględniano m.in. problem formułowania zadań (programu inwestycyjnego i eksploatacyjnego) tych jednostek. Wiele faktów wskazywało na znaczną rolę inicjatyw społecznych w kształtowaniu zadań tych jednostek. W związku z realizacją tytułowego tematu przeprowadzono uzupełniające badanie kilku przypadków, polegających na podjęciu inicjatywy lokalnej w zakresie gospodarki komunalnej. Zebrany w ramach tych badań materiał faktograficzny zostanie przedstawiony w części drugiej. Ponadto w opracowaniu wykorzystano materiały zgromadzone w ramach opracowań słuchaczy Centrum Podyplomowego Kształcenia Pracowników Administracji Państwowej, wykonanych w ramach seminarium "Administracja gospodarki komunalnej" w roku 1987. W szczególności wykorzystano opracowania:

- T. Charmuszko, D. Sikora - "Rady narodowe a gospodarka komunalna",
- D. E. Stradowska, K. M. Kaczorek - "Przedsiębiorstwo gospodarki komunalnej a otoczenie",
- J. Manikowski, M. Mosiurczak - "Związek między planowaniem społeczno-gospodarczym województwa a działalnością gospodarki komunalnej na przykładzie WSPG na lata 1986-1990",
- G. Górski, H. Sobala, K. Szlifierczyk, J. Zalewski - "Gospodarka finansowa przedsiębiorstw gospodarki komunalnej",
- S. Malicki, W. Wójtowicz, M. Łukomski - "Struktura aparatu administracji w zakresie gospodarki komunalnej".

II. INICJATYWY LOKALNE - ANALIZA KILKU PRZYPADKÓW

W sposób kompleksowy przebadany został przypadek gazyfikacji miejscowości Jarczew, Dwornia i Wola Mysłowska w gminie Wola My-

słowska w woj. siedleckim.

Gmina Wola Mysłowska jest gminą typowo rolniczą. Na jej terenie znajdują się 23 sołectwa, a liczba mieszkańców wynosi około 7000. Na terenie gminy nie ma większych zakładów przemysłowych. Poza indywidualnymi rolnikami i drobnym rzemiosłem gospodarują tam dwie rolnicze spółdzielnie produkcyjne, Stacja Hodowli Roślin Ogrodniczych oraz kilka instytucji związanych z obsługą rolnictwa (SKR, GS-SCh, lecznica zwierząt, bank spółdzielczy). Brak jest więc w zasadzie poważniejszego potencjału gospodarczego, w szczególności przemysłowego, który mógłby stanowić wsparcie dla inicjatyw lokalnych.

U źródeł całego przedsięwzięcia leży okoliczność, że przez teren gminy przebiega linia gazociągu wysokiego ciśnienia. Ponadto istotnym czynnikiem jest również to, że na terenie Jarczewa znajduje się stacja reduktora, stanowiąca niezbędny element pośredniczący przy odbiorze gazu.

W pewnej części gospodarstw domowych na terenie gminy funkcjonują urządzenia gazowe oparte na gazie dostarczonym w butlach. W ostatnich latach narastały jednak ciągle trudności z uzyskiwaniem gazu i dowozem butli. W związku z tym mieszkańcy gminy, a w szczególności właściele nieruchomości znajdujących się w pobliżu gazociągu, zgłaszali postulaty gazyfikacji swych miejscowości. Szczególnie zdecydowanie postulaty te były zgłaszane przed kampanią przedwyborczą w roku 1986, na spotkaniach z władzami administracyjnymi i partyjnymi gminy. Problem ten był zresztą już wcześniej dostrzegany przez czynniki społeczno-polityczne, ale koncepcje realizacji tej inicjatywy i niezbędna determinacja pojawiły się właściwie dopiero w roku 1986. Można stwierdzić, że w okresie kampanii przedwyborczej w roku 1986 rozpoczął się proces instytucjonalizacji tej inicjatywy. Poprzedzono to wstępnymi, sondażowymi rozmowami z instytucjami, których współdziałanie było niezbędne przy realizacji gazociągu. W tej wstępnej fazie sytuację rozpoznano na tyle, iż było wiadomo, że nie występują niemożliwe do przezwyciężenia przeszkody techniczne, uniemożliwiające realizację przedsięwzięcia.

W sposób sformalizowany po raz pierwszy projekt gazyfikacji pojawił się na zebraniach podstawowych organizacji partyjnych w miejscowościach Jarczew, Dwornia i Wola Mysłowska. Naczelnik gminy w porozumieniu z czynnikami skonkretyzował wówczas możliwości gazyfikacji tych miejscowości. Można stwierdzić niewątpliwie, iż

był to jeden z ważniejszych czynników aktywizujących lokalne środowisko i podnoszących atrakcyjność działania lokalnych organizacji partyjnych.

Kolejnym etapem instytucjonalizacji tej inicjatywy stała się konferencja gminna PZPR. Przedstawiono na niej projekt gazyfikacji, uzyskał on pełne poparcie delegatów i został wprowadzony do programu działania organizacji gminnej na rozpoczynającą się kadencję. Istotnym elementem tych działań było również mobilizowanie niezbędnego poparcia ze strony wojewódzkich władz partyjnych na rzecz realizacji przedsięwzięcia.

Następnym etapem kształtowania się inicjatywy były ogólne zebrania wiejskie. W ramach ich niejednokrotnie zgłaszano postulaty gazyfikacji, ale były one zbywane ogólnikowymi deklaracjami. Niewątpliwie jednak przyczyniły się do ukształtowania koncepcji tego przedsięwzięcia. W czasie zebrań, które odbyły się w końcu 1986 r., postanowiono wybudować gazociąg w ramach czynów społecznych mieszkańców zainteresowanych miejscowości. Budowa gazociągu zyskała oczywiście pełne poparcie mieszkańców i związane z tym deklaracje udziału w czynie społecznym oraz partycypacji w kosztach. Przyjęto, że każdy z mieszkańców przepracuje przy budowie minimum 6 dni, a w miarę potrzeby również większą ich liczbę. Ludność zobowiązała się do wykonania wszystkich prac нефachowych przy budowie gazociągu. Mieszkańcy poszczególnych miejscowości powołali pięcioosobowe społeczne komitety budowy, które po ukonstytuowaniu się wyłoniły po 3 osoby upoważnione do gromadzenia środków i dysponowania nimi w związku z budową gazociągu. Niezbędne było otwarcie odpowiednich kont w Banku Spółdzielczym w Woli Mysłowskiej. Na podstawie uchwał mieszkańców, dokumentów komitetów społecznych i przy współdziałaniu z władzami gminy konta bankowe zostały otwarte.

W tym okresie skonkretyzowano również szczegółowe założenia projektowanej inwestycji. Długość projektowanej magistrali gazowej ma wynosić ogółem około 8 km. Do gazociągu zostanie podłączonych 290 gospodarstw, w tym w Jarczewie - 129, w Dworniu - 59 oraz w Woli Mysłowskiej - 102 gospodarstwa. Na jedno gospodarstwo przypada zatem około 27 m gazociągu. Projekt przebiegu linii gazociągu przedstawiono na załączonej mapie.

Wstępnie wyceniono również koszt inwestycji. Biorąc pod uwagę ceny z roku 1985, przyjęto następujące koszty:

- jeden kilometr magistrali - 8 mln zł,
- stacja reduktorowa - 6 mln zł,
- dokumentacja techniczna - 3 mln zł,
- koszty przyłączy - w zależności od faktycznych kosztów pokryją poszczególni odbiorcy.

Harmonogram realizacji przedsięwzięcia przewiduje, że wszystkie niezbędne czynności przygotowawcze, dokumentacyjne i inne zostaną zakończone w roku 1989 i że w roku 1990 możliwe będzie wejście wykonawcy na teren budowy.

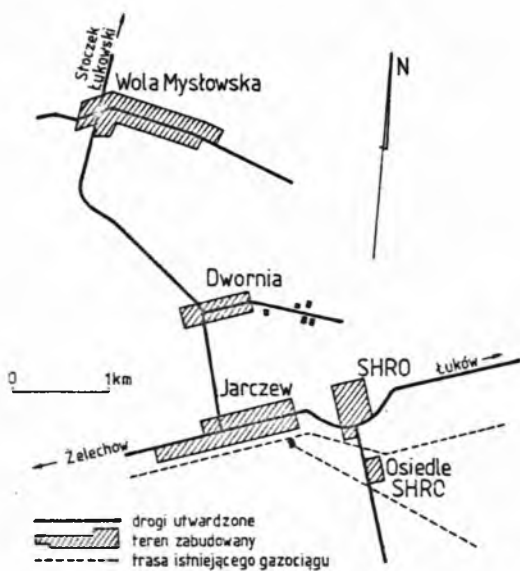
Ustalono następujący program załatwiania spraw związanych z budową gazociągu:

- W kolejnych latach do planu społeczno-gospodarczego gminy będą wprowadzane sukcesywnie zadania związane z przygotowaniem, a następnie realizacją budowy gazociągu. Odpowiednie informacje zostaną również przekazane do wojewódzkiej komisji planowania w celu wprowadzenia ich do planu wojewódzkiego, a także zapewnienia niezbędnych warunków do realizacji przedsięwzięcia.

- Wystąpiono do Mazowieckiego Przedsiębiorstwa Gazownictwa Ogólnego o ustalenie danych dotyczących warunków wykonania magistrali gazowej oraz stacji reduktorowej. W stosunkowo krótkim czasie uzyskano niezbędne dokumenty z MPGZ, określające techniczne warunki wykonania projektowanej inwestycji.

- Kolejny problem związany jest z brakiem planu zagospodarowania przestrzennego gminy. Plan taki jest w przygotowaniu, ale nie ma nadziei na ukończenie go i przyjęcie w terminie niezbędnym dla uruchomienia prac nad gazociągiem. W związku z tym władze gminy wystąpiły do głównego architekta wojewódzkiego w Siedlcach o opinię urbanistyczną dotyczącą przebiegu trasy gazociągowej oraz lokalizacji stacji reduktorowej. Wstępne rozeznanie wskazuje, że czynności te zostaną wykonane; są jednak uwarunkowane również innymi działaniami przygotowawczymi i dokumentacyjnymi.

- Do przygotowania inwestycji niezbędne są mapy sytuacyjno-wysokościowe terenu gazyfikowanych wiosek w skali 1:10 000 oraz mapy istniejącej zabudowy tych wiosek. Zlecenie na wykonanie tych map w liczbie pięciu egzemplarzy skierowano do Okręgowego Przedsiębiorstwa Geodezyjno-Kartograficznego w Łukowie. Jest to jedna z bardziej czasochłonnych czynności przygotowawczych, warunkująca dalsze działania.



Projekt przebiegu gazociągu w gminie Wola Mysłowska

- Następną czynnością przygotowawczą było uzyskanie danych demograficznych ludności na terenie objętym gazociągiem. Jest to konieczne do przygotowania założeń projektowanej inwestycji. O przygotowanie niezbędnego opracowania władze gminy wystąpiły do Wydziału Planowania Przestrzennego, Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Wojewódzkiego w Siedlcach.

- Zlecono również wykonanie projektu planu zagospodarowania przestrzennego działki pod budowę stacji reduktorowej. W następnej kolejności przewidziano, że naczelnik gminy w Woli Mysłowskiej udzieli wskazań lokalizacyjnych dla tej stacji.

- Kolejną czynnością będzie zlecenie opracowania programu gazyfikacji. Może to wykonać biuro projektowe. Ponieważ jednak wstępne rozeznanie wskazuje na trudności z umieszczeniem takiego zamówienia w jednostkach uspołecznionych, przewiduje się, że najprawdopodobniej zlecenie zostanie udzielone indywidualnemu projektantowi mającemu odpowiednie uprawnienia zawodowe.

- Wykonanie programu gazyfikacji jest wstępnym warunkiem wystąpienia do Okręgowego Przedsiębiorstwa Gazyfikacji z wnioskiem o przydział gazu.

- Następną czynnością będzie opracowanie dokumentacji szczegółowej inwestycji. Podobnie jak w przypadku programu gazyfikacji umieszczenie zamówienia w jednostkach uspołecznionych jest dość trudne, a więc zapewne zlecenie zostanie udzielone prywatnemu wykonawcy.

- Przygotowanie dokumentacji szczegółowej jest warunkiem wstępnym rozmów w sprawie wykonania robót przez fachowe przedsiębiorstwo instalacyjne. Przewiduje się, że wykonawcą robót będzie Przedsiębiorstwo Gazownictwa w Warszawie. Podstawą działania będzie umowa o wykonanie robót instalacyjnych z tym przedsiębiorstwem. Wstępne rozmowy potwierdziły możliwość jej zawarcia.

- W ramach prac przygotowawczych konieczne jest również zapewnienie niezbędnych materiałów, a szczególnie rur, reduktorów itp. Najpoważniejszą pozycją są rury. Wstępne rozeznanie wskazuje na możliwość uzyskania rur we współdziałaniu z Wojewódzką Komisją Planowania w Siedlcach. Przewiduje się również konieczność udzielenia pomocy mieszkańcom w zakupie niektórych akcesorii i elementów niezbędnych do instalacji i urządzeń odbiorczych. Odpowiedniej pomocy mogą tu udzielić wojewódzkie przedsiębiorstwo handlu wewnętrznego i spółdzielcze jednostki handlowe.

Jak dotychczas projekt znajduje się w fazie przygotowawczej. Nie wystąpiły w zasadzie trudności, które stawiałyby całe przedsięwzięcie pod znakiem zapytania. Poza wymienionymi wyżej czynnościami konieczne będzie jeszcze uzyskanie wielu innych aktów, zezwoleń i zgód różnych organów państwowych i służb zarządzających różnego rodzaju instalacjami. Wszystkie te czynności będą podejmowane w latach 1987-1989. Można przewidywać, że w praktyce wystąpią różnego rodzaju trudności. Niemniej sama realizacja inwestycji jest w zasadzie przesądzona. Decyduje o tym moim zdaniem stopień instytucjonalizacji tej inicjatywy. W wstępnej fazie nastąpiło tu wtopienie inicjatywy mieszkańców w działania czynników politycznych oraz władz administracyjnych. Na powodzenie całej akcji składają się ponadto inne czynniki, o których będzie mowa w dalszych częściach opracowania.

Z inną sytuacją mamy do czynienia w gminie X na terenie woj. bydgoskiego (nie podaję nazwy gminy w związku z wyraźnym warunkiem, jaki postawiono przed udostępnieniem informacji o przebiegu inicjatywy). Od dłuższego czasu ludność zgłaszała tu postulaty przedłużenia sieci gazociągu, przebiegającej z Torunia do Inowrocławia. Sprawę rozpatrywano na zebraniach wiejskich i w komitetach osiedlowych w kilku osiedlach złożonych z budynków zamieszkałych przez pracowników okolicznych zakładów pracy. Za podjęciem inwestycji przemawiało również to, że przy budowie gazociągu - uwzględniając ewentualność nowych podłączeń - wybudowano specjalne studzienki - selektory umożliwiające zamykanie dopływu gazu, a także przyłączanie nowych nitek gazociągu. W sprawę zostali zaangażowani radni gminnej rady narodowej i instancje polityczne na szczeblu gminy.

W 1985 r. na sesji gminnej rady narodowej podjęto uchwałę o budowie gazociągu i wprowadzono inwestycję do planu gminnego. Inwestycja w zakresie robót niefachowych miała być realizowana w czynie społecznym. Powołano specjalną komisję, która miała się zająć sprawami techniczno-ekonomicznymi i organizacyjnymi całości inwestycji, a także komitety ds. budowy gazociągu w poszczególnych miejscowościach objętych projektowaną inwestycją. Podjęto inne czynności, analogicznie jak w przypadku inicjatywy opisanej wyżej.

W miarę jednak jak postępowały prace nad przygotowaniem inwestycji, pojawiały się coraz to nowe trudności. Już przy wytyczaniu tras pod wykopy gazociągu napotkano na pierwszą przeszkodę. Polegała ona na tym, że niektórzy rolnicy, przez których grunty miały przebiegać nitki rurociągu, nie chcieli wyrazić na to zgody.

Szczególnie niechętną postawę zajmowali rolnicy, których grunty miała przecinać nitka gazociągu, a którzy jednocześnie nie byli objęci gazyfikacją, ponieważ zamieszkiwali w dalszej odległości od gazociągu. Pertraktacje z rolnikami podjęły komitety społeczne, przy pewnej pomocy urzędów gminnych. Po długich staraniach uzyskano zgodę wszystkich rolników.

Drugą istotną barierą stały się materiały. Rejonowe przedsiębiorstwo gazownictwa w Bydgoszczy odmówiło potwierdzenia zlecenia wykonania prac z materiałów wykonawcy. Warunkiem podpisania umowy było dostarczenie rur i niektórych innych materiałów instalacyjnych i budowlanych przez inwestora. Urząd gminy nie miał możliwości uzyskania materiałów w takim zakresie, jaki był niezbędny do zrealizowania inwestycji. Władze gminne i komitet czynu społecznego zwróciły się - przy poparciu miejscowych czynników politycznych - do okolicznych zakładów pracy, aby przez służby zaopatrzeniowe podjąć stosowne działania w celu dostarczenia niezbędnych materiałów. Dzięki zakładom pracy zaczęto stopniowo gromadzić niezbędne materiały.

Kolejna trudność wystąpiła przy badaniu stanu budynków przewidzianych do gazyfikacji. Inspektorzy z rejonu gazowniczego zbadali stan wszystkich budynków na projektowanej trasie gazociągu. W odniesieniu do zabudowań rolników indywidualnych sformułowano różnego rodzaju warunki, które musiały być spełnione przez samych zainteresowanych. Podstawową przeszkodą stało się jednak to, że ustalono, iż część budynków mieszkalnych należących do okolicznych zakładów pracy wymaga poważnych prac adaptacyjnych. W momencie ich budowy nie przewidywano bowiem podłączenia do nich gazu. Adaptacja miała by polegać na pracach związanych z wentylacją i różnych przeróbkach. Ponadto warunkiem podłączenia było usunięcie z niedawno wybudowanych bloków mieszkalnych piecy kuchennych na węgiel, zainstalowanych we wszystkich mieszkaniach. Sprawa ta dotyczyła około 400 mieszkań. Po długich staraniach przy udziale zakładów pracy i samych mieszkańców ustalono zakres prac i sposób ich wspólnego finansowania. Przeróbek dokonano przy pomocy zakładów pracy i wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu tych przedsiębiorstw. Głównie dzięki wysiłkowi zakładów pracy zgromadzono ostatecznie materiały i spełniono warunki przyłączenia ustalone przez przedsiębiorstwo gazownicze.

W momencie przystępowania głównego wykonawcy do prac pojawiła się nowa zasadnicza trudność o charakterze finansowym.

Rejonowe Przedsiębiorstwo Budowy Dróg i Mostów poinformowało władze gminne o możliwości przystąpienia do budowy obwodnicy drogowej wokół miejscowości, w której mieści się urząd gminy. Obwodnica była w planie od wielu lat, ponieważ ruch tranzytowy był bardzo uciążliwy dla tej miejscowości. Podjęcie prac przy obwodnicy było jednak uwarunkowane posiadaniem funduszy na realizację inwestycji. W danej sytuacji nie było innej możliwości jak tylko przesunięcie środków finansowych z inwestycji gazociągowej.

Konieczne było szybkie podjęcie bardzo trudnej decyzji. Każde z rozstrzygnięć miało poparcie części radnych. W celu podjęcia formalnej decyzji zwołano nadzwyczajną sesję gminnej rady narodowej z udziałem dyrektorów pobliskich zakładów pracy. Przedstawiono na niej istniejącą sytuację, a zwłaszcza fakt, iż niemożność sfinansowania obwodnicy w ciągu najbliższych miesięcy oznacza odłożenie jej realizacji na długi okres. W dyskusji uczestniczyli przedstawiciele komitetów społecznych i sołtysi zainteresowanych wsi. Po dyskusji rada narodowa podjęła uchwałę o podjęciu budowy obwodnicy. W tej sytuacji zwrócono się do dyrektorów zakładów pracy, aby ich przedsiębiorstwa sfinansowały rozpoczęte prace z własnych środków. Oznaczało to w praktyce przejęcie całego ciężaru inwestycji komunalnej przez zakłady pracy, oczywiście z wyłączeniem części kosztów pokrywanych przez właścicieli prywatnych nieruchomości.

Po sesji, w wyniku konsultacji i zgodnień, przedsiębiorstwa zakomunikowały, że są skłonne sfinansować inwestycje, ale tylko w odniesieniu do budynków zakładowych. Przedsiębiorstwo gazownicze, powołując się na założenia projektu gazyfikacji, a także na racje techniczne i ekonomiczne, uzależniało jednak kontynuację prac od sfinansowania całości projektowanej inwestycji. Wobec takiego postawienia sprawy zainteresowane przedsiębiorstwa podjęły decyzję o sfinansowaniu całości inwestycji z własnych środków (poza kosztami przyłączy, które obciążały właścicieli indywidualnych zabudowań).

Podobny przebieg miała inicjatywa przebudowy krótkiego odcinka drogi dojazdowej do jednej z miejscowości na terenie tej samej gminy. Do miejscowości tej prowadzi wyasfaltowana szosa o długości około 800 m, odchodząca od głównej szosy Toruń-Inowrocław. Na odcinku tym jest bardzo duży ruch samochodów ciężarowych, traktorów z przyczepami, a okresowo również maszyn rolniczych. Szczególne jego nasilenie występuje w okresie skupu płodów rolnych, których przetwórstwem zajmują się dwa największe zakłady leżące w tej

miejsowości. Ponadto przed samym wjazdem do miejscowości usytuowany jest przejazd kolejowy na bardzo ruchliwej trasie Olsztyn-Poznań. Występuje tam również znaczny ruch pieszzy, ponieważ najbliższy przystanek PKS usytuowany jest na głównej drodze. W związku z tym na opisywanym odcinku drogi dochodziło do wielu niebezpiecznych sytuacji, kończących się niekiedy tragicznie dla pieszych i kierowców. Od wielu lat mieszkańcy oraz instytucje odpowiedzialne za porządek i bezpieczeństwo występowały do naczelnika miasta i gminy o przebudowę odcinka szosy, polegającą na poszerzeniu poboczy i budowie chodnika. Wnioski i interwencje nasilały się po poważniejszych wypadkach. Sprawa była poruszana również na posiedzeniach rady narodowej. Przebudowa nie została jednak podjęta, co za każdym razem motywowano brakiem środków finansowych na te cele.

Realizacja społecznych postulatów dotyczących przebudowy odcinka szosy stała się możliwa dopiero w drodze współdziałania miejscowych ogniw politycznych i największego zakładu pracy. W porozumieniu z miejscową instancją partyjną POP w tym przedsięwzięciu podjął uchwałę postulującą podjęcie przez przedsiębiorstwo przebudowy tego odcinka. Motywowano to tym, że pracownicy zakładów oraz transport zakładowy często korzystają z niego, oraz celowością działania na rzecz środowiska społecznego i lokalnej infrastruktury. W wyniku tej inicjatywy dyrekcja przedsiębiorstwa po porozumieniu z radą pracowniczą postanowiła własnymi siłami przeprowadzić przebudowę. Sprawy formalnoprawne załatwiono przy udziale urzędu miasta i gminy. Przedsiębiorstwo zakupiło płyty chodnikowe i niezbędne materiały pomocnicze i dla realizacji tego zadania powołano zakładowy zespół gospodarczy. Wykonał on niezbędne prace, korzystając ze sprzętu przedsiębiorstwa. Koszt przebudowy wyniósł ok. 6 mln zł. Środki na ten cel zostały wygospodarowane z funduszu remontowego przedsiębiorstwa.

III. BARIERY INICJATYW LOKALNYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Inicjatywy lokalne w zakresie gospodarki komunalnej mają w większości charakter inwestycyjny. Wynika to stąd, że infrastruktura techniczna zespołów osiedlowych jest w naszym kraju stosunkowo uboga i występuje znaczna dysproporcja między poziomem cywilizacyjnym wielu gospodarstw domowych a otaczającą je infrastrukturą techniczną i socjalną. Inicjatywy te są częściowo realizowane jako czyny społeczne, co jednak tylko w pewnym stopniu ułatwia sytuację.

Jedną z podstawowych przyczyn hamujących inicjatywy inwestycyjne w omawianej dziedzinie jest charakter inwestycji komunalnych. W celu uniknięcia nieporozumień wynikających z nieprecyzyjnego pojęcia "gospodarka komunalna" przyjmuje, że są to inwestycje w zakresie energetyki komunalnej (energia elektryczna, gazownictwo, ciepłownictwo), urządzeń techniczno-sanitarnych (wodociągi, studnie publiczne, kanalizacja, melioracje miejskie oraz oczyszczanie miast), komunikacji i transportu miejskiego (drogi miejskie, urządzenia drogowe, zbiorowy transport miejski), zieleni miejskiej (parki i zieleńce, lasy miejskie, urządzenia wypoczynkowe, ogrody działkowe i cmentarze). W zakres niniejszego opracowania nie wchodzi gospodarka mieszkaniowa, w której występują specyficzne problemy inwestycyjne i eksploatacyjne.

Istotną barierą inicjatyw lokalnych jest specyficzna charakterystyka techniczna inwestycji komunalnych. Inicjatywy polegające na budowie określonych układów infrastruktury od podstaw napotyka ją na barierę niepodzielności i współzależności różnych układów infrastruktury. Większość układów infrastruktury technicznej może podjąć działalność dopiero po uruchomieniu dużych systemów urządzeń technicznych, na które składają się tzw. urządzenia centralne (elektrownie, gazownie, bazy komunikacyjne). Uzyskanie efektu końcowego w postaci usług i świadczeń komunalnych wymaga uprzedniej realizacji znacznego programu inwestycyjnego. Dlatego też, jak wskazuje praktyka, znacznie większe szanse na realizację mają inwestycje uzupełniające, rozszerzające sieć urządzeń służących doprowadzaniu świadczeń do odbiorców.

Ze względu na tzw. niepodzielność inwestycji infrastrukturalnych możliwość uzupełniania sieci dystrybucyjnych jest uwarunkowana wieloma czynnikami. W omawianych przypadkach wystąpiły okoliczności sprzyjające, polegające na tym, że już w fazie projektowania inwestycji podstawowej (gazociągu) przewidziano możliwość dodatkowych przyłączeń w przyszłości i stworzono ku temu odpowiednie możliwości techniczne. Drugim czynnikiem, dość często uniemożliwiającym realizację inicjatyw lokalnych, jest brak mocy centralnych urządzeń danego układu (np. brak mocy urządzeń ciepłowniczych, stacji uzdatniania wody, oczyszczalni ścieków). Mimo istniejących technicznych możliwości przyłączenia nowych odbiorców postulaty mieszkańców nie mogą być w tych przypadkach realizowane.

Inwestycje infrastrukturalne mają charakter długowieczny - z reguły na wiele dziesięcioleci określają sposób zagospodarowania

określonego terenu. Stąd też proces przygotowania tych inwestycji jest dość rozbudowany pod względem organizacyjnym, prawnym i technicznym. Konieczne jest rozważenie różnych przestrzennych, ekonomicznych i społecznych aspektów projektowanej inwestycji. Jest to dość trudne do pogodzenia z charakterem inicjatyw społecznych, które charakteryzują się znacznym natężeniem i impetem we wstępnej fazie i słabną w miarę, jak mnożą się i przeciągają czynności przygotowawcze i organizacyjno-prawne.

Dodatkowym czynnikiem utrudniającym realizację inwestycji infrastrukturalnych jest współzależność różnych układów infrastruktury, np. energetycznych, komunikacyjnych, informacyjnych. Inicjatywa dotycząca np. gazownictwa wymaga z reguły określonych przeróbek w innych układach infrastruktury. Stąd też możliwość realizacji współzależnych działań często przekracza możliwości społecznych inicjatorów inwestycji. Dlatego m.in. w większości inicjatyw dotyczących inwestycji infrastrukturalnych już we wstępnej fazie następuje instytucjonalizacja inicjatywy połączona z rozpoznaniem możliwości działania i współdziałania wielu instytucji, od których uzależnione jest powodzenie inwestycji.

W zakresie inwestycji komunalnych zwraca uwagę wielka liczba różnego rodzaju zezwoleń, uzgodnień, zatwierdzeń, które należy uzyskać, aby możliwe było przystąpienie do właściwych prac. Jest to uwarunkowane czynnikami przedstawionymi wyżej, a ponadto rozległością przestrzenną większości inwestycji. Bardzo często dochodzi w związku z tymi inwestycjami do kolizji z interesami właścicieli gruntów lub budynków. Przepisy z reguły podporządkowują interesy indywidualnego właściciela potrzebom społeczności. Istnieją przepisy umożliwiające prowadzenie prac inwestycyjnych o charakterze sieciowym na cudzym gruncie. Ograniczenia własności, utrudnienia w korzystaniu z gruntu i budynków muszą jednak pozostawać pod wnikliwą kontrolą, tak by niedogodności te nie obciążały właściciela gruntu w nadmiernym stopniu.

Generalnie zaś można stwierdzić, że stopniowo narasta ochrona własności indywidualnej, co ma również wpływ na możliwości realizacji inwestycji przestrzennych. W ostatnim okresie narastają również wymogi formalne związane z kształtowaniem przestrzeni. Ponieważ każda z inwestycji komunalnych przyczynia się do określonego zagospodarowania przestrzeni, dlatego też wymogi związane z ochroną gruntów, wymogi obowiązujące przy ustalaniu lokalizacji, udzielaniu zezwolenia na budowę stanowią coraz poważniejszą barier-

rę różnych inicjatyw.

Trudności formalne, na jakie napotykają organizatorzy społecznych przedsięwzięć, wywołują niekiedy postulaty pomijania pewnych czynności przewidzianych obowiązującymi przepisami. Realizacja inicjatyw społecznych jest bowiem traktowana jako realizacja nadrzędnych interesów i wartości społecznych. Oceniając te postulaty, należy jednak uwzględnić, że realizacja inicjatywy społecznej z reguły, choć nie zawsze, pozostaje w bezpośrednim lub pośrednim konflikcie z interesem innej grupy społeczeństwa lub poszczególnych obywateli. Większość procedur i zasad rozstrzygnięć stosowanych w tych sprawach ma zaś właśnie na celu rozwiązywanie konfliktu między różnymi wartościami i interesami. Niekiedy idzie tu zresztą o interesy i potrzeby tej samej społeczności obecnie, i w przyszłości. Określony sposób zagospodarowania przestrzeni, podjęty w dniu dzisiejszym, uniemożliwia często przeznaczenie go na inne, być może nawet poważniejsze potrzeby, które ujawnią się w całej pełni w przyszłości.

Innego rodzaju bariery występują w związku ze specyfiką ekonomiczną działalności gospodarczej w zakresie infrastruktury. Szczególną cechą tej działalności jest zjawisko tzw. monopolu naturalnego. Monopol naturalny występuje w tych dziedzinach gospodarki, w których konsument uzyskuje świadczenie po najniższym koszcie wówczas, gdy określoną działalność gospodarczą prowadzi na danym terenie jedno przedsiębiorstwo. Drugą bardzo istotną cechą tego monopolu jest wzrost użyteczności świadczeń dla poszczególnego konsumenta wraz z rozszerzaniem przestrzennego zakresu usług świadczonych przez jedno przedsiębiorstwo (np. w łączności, transporcie miejskim). Zjawisko monopolu naturalnego sprawia, że inicjatywy lokalne napotykają zawsze na konieczność pozyskania współdziałania monopolistycznie usytuowanej jednostki gospodarczej. Monopol ten nabiera zresztą niekiedy charakteru prawnego, w związku z postanowieniami niektórych przepisów prawnych (np. w zakresie wywozu nieczystości). O ile w innych dziedzinach działania gospodarcze niezbędne dla zrealizowania inicjatywy lokalnej mogą być przeprowadzone przez samych mieszkańców, przy pomocy różnych jednostek państwowych, spółdzielczych lub rzemieślniczych, o tyle w przypadku gospodarki komunalnej niezbędne jest pozyskanie lokalnego monopolisty.

Pomoc, jaką w tym zakresie usiłują okazać władze lokalne, nie zawsze jest skuteczna. Przedsiębiorstwa działające w zakresie

infrastruktury technicznej w ogromnej większości są bowiem podporządkowane naczelnym, centralnym lub wojewódzkim organom administracji państwowej. Dla poszczególnych jednostek osiedleńczych (miast, rejonów) tworzą one oddziały, filie, które jednak mają dość ograniczone możliwości podejmowania samodzielnych decyzji. Wpływ władz stopnia podstawowego na dyrekcje przedsiębiorstw, usytuowane na szczeblu wojewódzkim lub ponadwojewódzkim (okręgowym), jest z reguły dość ograniczony. O ile proces decentralizacji przyniósł dość wyraźne efekty w zakresie gospodarki mieszkaniowej, o tyle w zakresie gospodarki komunalnej nadal dominują układy wojewódzkie.

Kolejną barierę stanowi system finansowania inwestycji komunalnych, a następnie również eksploatacji urządzeń infrastruktury technicznej. Urządzenia te są w znacznym stopniu deficytowe, a inwestycje komunalne oparte na dotacjach budżetowych. Inicjatywy lokalne dotyczące budowy tych obiektów, a następnie również ich eksploatacji, napotykają więc coraz częściej na barierę finansową. Wielość potrzeb sprawia, że nawet w pełni uzasadnione inicjatywy muszą być odłożone na przyszłość. Stopniowe uzdrawianie stosunków finansowych w tej sferze może przyczynić się do poprawy sytuacji. Łączyłoby się to jednak nieuchronnie z większym obciążeniem finansowym podmiotów występujących z lokalną inicjatywą. Jak widać z przytoczonych przykładów, trudności są obecnie rozwiązywane głównie przez udział jednostek gospodarczych w finansowaniu inwestycji. Jest to jednak rozwiązanie doraźne. Jak się bowiem dość powszechnie podkreśla, fundusze przedsiębiorstw przeznaczane na inwestycje komunalne tego typu są następnie "ukrywane" w kosztach przedsiębiorstw i w istocie zaciemniają ocenę efektywności działania przedsiębiorstwa.

Do omówionych wyżej barier dochodzą w wielu przypadkach trudności materiałowe. Inicjatywy lokalne, jako działania w pewnym zakresie spontaniczne, nie zawsze są harmonizowane z planami rozdziału materiałów. Łatwiejsza sytuacja występuje w tych przypadkach, gdy władze terenowe same dysponują określonymi materiałami albo mają decydujący wpływ na ich rozdział. W stosunkowo krótkim czasie można wówczas uwzględnić potrzeby związane z realizacją inicjatywy lokalnej. Znacznie trudniejsza sytuacja występuje wówczas, gdy realizacja inicjatywy wymaga materiałów specjalistycznych lub centralnie rozdzielanych. Cykle czasowe uzyskiwania materiałów tego rodzaju, a także różnych specjalistycznych elementów wyposażenia (np. pomp, stacji reduktorowych), są z reguły kilkuletnie. Wszyst-

to to sprawia, że inicjatywa lokalna traci początkową energię i niekiedy z tych właśnie powodów bywa zaniechana.

Inicjatywy lokalne, z którymi się zetknąłem w trakcie zbierania materiałów do niniejszego opracowania, nie napotykały zaś w zasadzie na opory wynikające z kwestionowania celowości podjęcia określonej inwestycji. Bardzo słaby poziom infrastruktury komunalnej sprawia, że inicjatywy są przejawem zniecierpliwienia mieszkańców nieporadnością lub brakiem inicjatywy ze strony władz lokalnych. Potrzeba podjęcia określonych inwestycji, np. gazowniczych, wodociagowych, kanalizacyjnych, drogowych, a także coraz częściej w zakresie telefonizacji, jest oczywista. Inicjatywa lokalna jest próbą wpłynięcia na ukształtowaną już, formalnie lub milcząco przyjętą hierarchią potrzeb zaspokajanych przez władze lokalne w miarę posiadanych środków. Inicjatywa lokalna powoduje z reguły przyspieszenie inwestycji lub innego przedsięwzięcia, które byłoby nieuniknione, ale w bardziej odległej przyszłości.

Inicjatywa lokalna polega więc w istocie na organizowaniu społecznego nacisku na zmianę ukształtowanej hierarchii potrzeb, wyrażającej się kolejnością wprowadzania poszczególnych inwestycji do planu terenowego. Ogromna większość inicjatyw lokalnych w zakresie gospodarki komunalnej wymaga bowiem zinstytucjonalizowanego wsparcia instytucji gospodarczych, administracyjnych i politycznych. Nie są to przedsięwzięcia, które mogłyby być zrealizowane siłami ściśle społecznymi, a więc przez samych mieszkańców, za pomocą ich sił i środków. Bez współdziałania miejscowych władz, przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarczych inicjatywy te nie mogłyby być zrealizowane.

Barriere przedstawione wyżej mają w pewnym sensie charakter formalnoprawny. Uzasadnione jest jednak wprowadzenie istotnego rozróżnienia w obrębie tego typu barier. Bariere formalnoprawne mogą mieć bowiem - po pierwsze - charakter systemowy, wynikający z przyjętych rozwiązań ekonomiczno-finansowych w gospodarce. Ograniczenia ekonomiczne są oczywiście formalizowane w przepisach prawnych, ale źródłem ich jest przede wszystkim określona koncepcja gospodarcza czy praktyka ekonomiczna. Do tego typu barier należy zaliczyć ograniczenia inicjatyw lokalnych związane z uzyskiwaniem czynników materialnych na realizację inicjatywy. Stosunkowo częsta jest sytuacja (szczególnie w zakresie budowy dróg, sieci przesyłowych), że ośrodek podejmujący inicjatywę lokalną dysponuje środkami finansowymi na jej realizację. Uzyskanie odpowiednich środków materialnych, w

szczegółności materiałów, surowców, urządzeń, a niekiedy również specjalistycznych usług, napotyka jednak na bariery formalne wynikające z rozdzielnictwa, bilansowania i innych działań reglamentacyjnych ograniczających swobodną wymianę i krążenie dóbr. Inicjatywy lokalne naruszają ustalone tryby dystrybucji, sankcjonowane i chronione odpowiednimi regulacjami administracyjnymi. Wydaje się, że tego typu utrudnienia formalnoprawne, wynikające z generalnych rozwiązań systemowych, stanowią podstawową barierę inicjatyw lokalnych.

Drugą kategorię barier typu formalnoprawnego tworzą rozwiązania prawne o charakterze czysto konwencjonalnym, nie odzwierciedlające jakichkolwiek procesów, uzasadnień, uwarunkowań gospodarczych, powstałe na skutek błędów normodawczych, nieuzasadnionych zabezpieczeń dowodowych, zbędnej dokumentacji, braku koordynacji działań między różnymi resortami administracyjnymi. W wypowiedziach uzyskanych w związku z przeprowadzonymi badaniami potwierdzano, że w ostatnich latach usunięto wiele barier tego typu.

W zakresie finansowania lokalnych inicjatyw znaczny postęp wprowadziła w szczególności ustawa z 15 listopada 1984 r. o funduszu gminnym i funduszu miejskim (Dz.U. nr 52, poz. 269). Tworzy ona dość elastyczne zasady finansowania inicjatyw, także tych powstających na najniższym szczeblu. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy dysponentem funduszu jest rada narodowa stopnia podstawowego, a co szczególnie istotne - ma ona ustawowy obowiązek przekazania do dyspozycji samorządu mieszkańców 60% dochodów funduszu pochodzącego z danej wsi lub miasta. Środki te są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach w bankach spółdzielczych, co zapewnia swobodny dostęp do nich organom samorządowym. Bardzo elastyczne są również zasady dysponowania dobrami powstałymi w wyniku inicjatywy lokalnej. Szczególnie w zakresie gospodarki komunalnej istotna jest możliwość przekazania obiektu wybudowanego wysiłkiem społecznym do eksploatacji jednostce gospodarki uspołecznionej.

Pozytywnie wypowiadano się również o znowelizowanej uchwale Rady Ministrów w sprawie czynów społecznych oraz pomocy państwa w ich organizowaniu i realizacji. W szczególności istotne jest podniesienie udziału pomocy finansowej państwa w realizacji czynów z 50 do 70%. Ogólny wzrost cen, a zwłaszcza materiałów, surowców i robocizny, powodował, że dotychczasowa granica 50% okazała się w wielu przypadkach nieuzasadniona.

Kolejnym aktem, który ma bezpośredni związek z tytułową problematyką, jest zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 23 sierpnia 1983 r. w sprawie ramowych zasad i trybu wnioskowania, planowania i realizacji inwestycji podejmowanych na podstawie decyzji właściwego terenowego organu administracji państwowej (M.P. nr 30, poz. 162). Wprawdzie akt ten dotyczy tylko inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i finansowanych w całości lub części ze środków budżetowych lub pozabudżetowych, pozostających w dyspozycji t.o.a.p., a więc inwestycji całkowicie włączonych w tok planowania społeczno-gospodarczego, lecz jednak wiele inicjatyw lokalnych w zakresie gospodarki komunalnej ma szansę realizacji tylko w trybie przewidzianym tym aktem. Jest to droga całkowitej instytucjonalizacji inicjatywy. W przypadkach wykorzystania tej drogi trudno jest ustalić, jaką rolę odegrał impuls pochodzący od lokalnej społeczności i początkowe kroki podjęte w celu realizacji inicjatywy. To co może utrudniać realizację mniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych w tym trybie - to rygorystyczny wymóg ujęcia przedsięwzięcia w planie społeczno-gospodarczym, a następnie w odpowiednim planie rocznym. Generalnie jednak zarządzenie to ma również wyłącznie proceduralny charakter i nie formułuje kryteriów merytorycznych selekcjonowania poszczególnych inicjatyw inwestycyjnych.

Do podstawowych aktów prawnych, wyznaczających możliwości realizacji inicjatyw lokalnych, należy również uchwała Rady Ministrów nr 196 z 29 grudnia 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji (tekst jedn. M.P. 1983 nr 32, poz. 179). Powszechnie zgłaszany postulat dotyczący tej uchwały dotyczy niezbyt jasnego podziału kompetencji do ustalania lokalizacji inwestycji, co powoduje tendencję do przesuwania tych decyzji na wyższe stopnie administracji. W badanych przypadkach nie spowodowało to jednak zauważalnych trudności praktycznych.

W praktyce pojawiają się również zjawiska określane niekiedy mianem barier formalnych, które wynikają z charakteru obowiązujących uregulowań prawnych, ale ich podstawowa przyczyna mieści się zdecydowanie poza obszarem rozwiązań formalnoprawnych. Otóż wszystkie przepisy mające wpływ na możliwość realizacji inicjatyw lokalnych w tym zakresie, w jakim uzależnione są one od czynności terenowych władz administracyjnych, przyznają tym organom znaczny zakres spraw do uznania. Są to z reguły normy typu zadaniowego, normy kompetencyjne powierzające terenowym organom władzy i admi-

nistracji zaspokajanie określonych potrzeb lub reglamentowanie określonych czynników gospodarowania. Szeroki zakres uznania przysługujący tym organom sprawie, że te inicjatywy, które nie znajdują oparcia w aktualnej polityce władz lokalnych, nie mają formalnej podstawy do przełamania stanowiska władz lokalnych. Stąd m.in. obserwowane zabiegi na forum ciał politycznych.

IV. WARUNKI POWODZENIA INICJATYW LOKALNYCH

Omówione wyżej przedsięwzięcia lokalnych środowisk, a także informacje bardziej wyrywkowe zebrane na temat kilkunastu innych tego typu akcji pozwalają na sformułowanie kilku uwag dotyczących warunków powodzenia tego rodzaju przedsięwzięć. Nie są to wnioski w pełnym tego słowa znaczeniu naukowe. Odzwierciedlają bowiem bardziej praktyczne doświadczenia zgromadzone w związku z realizacją szeregu przedsięwzięć inwestycyjnych podejmowanych siłami społecznymi lub z inicjatywy społecznej.

Podstawowym warunkiem powodzenia inicjatywy lokalnej jest jej instytucjonalizacja w możliwie wczesnej fazie. Jest to istotne z kilku powodów. Po pierwsze, przy tego rodzaju akcjach społecznych bardzo często rodzi się podejrzenie, że akcja mieszkańców jest wyrazem dezaprobaty dla bezczynności miejscowych władz. Działalność grup społecznych nie mających oparcia w uznanych prawnie instytucjach napotyka z reguły na podejrzliwość miejscowych czynników politycznych i administracyjnych, a w każdym razie utrudnia uzyskanie pomocy materiałowej lub finansowej od jednostek gospodarczych. Instytucjonalizacja ta często następuje w trybie przewidzianym dla czynów społecznych. Znacznie pewniejszą drogą jest jednak wprowadzenie określonych zapisów do miejscowych planów społeczno-gospodarczych. Wymaga to jednak ewentualnego pokonania oporu innych grup obywateli wówczas, gdy realizacja inicjatywy lokalnej oznacza opóźnienie lub zaniechanie innych przedsięwzięć. Rady narodowe, a także miejscowe instancje polityczne są często terenem zabiegów mających zmienić kolejność zaspokajania potrzeb komunalnych na terenie gminy lub miasta. Można zauważyć, że w tych przypadkach większe szanse realizacji mają przedsięwzięcia zaplanowane również na terenie siedziby władz gminy lub na terenie zamieszkałym przez grupy mieszkańców o większym potencjale ekonomicznym. Bywa, że inicjatywa lokalna jest wspierana przez osoby usytuowane wysoko w lokalnej, wojewódzkiej lub centralnej hierarchii administracyjnej, gospodarczej lub politycznej. Szczególnie w przypadku inicjatyw lo-

kalnych o szerszym zasięgu, dla których realizacji niezbędne jest uzyskanie środków lub materiałów z instytucji centralnych, pożądane jest poparcie i współdziałanie osób pochodzących z danego tere-
nu, a działających w centralnych instytucjach administracyjnych, gospodarczych lub politycznych. Umiejętność organizowania takiego nacisku na instytucje centralne przez różne środowiska lokalne jest jednym z ważniejszych czynników sprzyjających powodzeniu nie-
których inicjatyw lokalnych. Generalnie pozytywna ocena inicjatyw lokalnych musi być w przypadkach tego rodzaju skorygowana o to, że w istocie inicjatywa lokalna jest próbą ukształtowania bardziej korzystnego dla danego środowiska podziału środków będących w dys-
pozycji władz centralnych. To specyficzne zabarwienie niektórych inicjatyw lokalnych jest w znacznej części następstwem nadmiernej centralizacji gospodarki i administracji w naszym kraju. Nadmierna rola instytucji centralnych i budżetu państwa w redystrybucji za-
sobów społecznych i dość zbiurokratyzowane zasady, jakim podporząd-
kowane są decyzje o alokacji zasobów na różne cele społeczne i realizację potrzeb poszczególnych województw, gmin i miast, powodu-
ją, że tzw. inicjatywa lokalna jest często próbą przełamania zasad dystrybucji środków na korzyść danej społeczności lokalnej.

Istotnym warunkiem powodzenia inicjatywy lokalnej jest pozy-
skanie współdziałania odpowiednich partnerów na szczeblu lokalnym. Charakterystyczne, że inicjatorzy często szukają poparcia lokalnych instancji politycznych, wykorzystując niekiedy fakt, że instancje te również poszukują celów społecznych, wokół których można skupić lokalne środowisko. Inwestycja komunalna inicjowana przez lokalną instancję partyjną uzyskuje w ten sposób partnera będącego dla in-
stytucji wyższego szczebla gwarantem czystości intencji inicjato-
rów przedsięwzięcia oraz prawidłowości wyboru celu społeczno-gos-
podarczego. Lokalne instancje polityczne mogą także przy załatwia-
niu trudniejszych spraw związanych z realizacją przedsięwzięcia uruchomić kontakty i powiązania z odpowiednimi komórkami organiza-
cji politycznych i społecznych w instytucjach i jednostkach gos-
podarczych, od których decyzji uzależniona jest realizacja przed-
sięwzięcia. Dla organizacji politycznych zaś inicjatywy lokalne są coraz częściej płaszczyzną odbudowywania lub poszerzania popar-
cia ze strony lokalnej społeczności. Można stwierdzić, że zwięsz-
cza w ostatnich latach tendencja ta staje się coraz bardziej wy-
raźna.

Instancje polityczne mają - szczególnie na szczeblu wojewódzkim, miejskim lub gminnym - wpływ zarówno na planowanie w przedsiębiorstwach gospodarki komunalnej, jak i na bieżącą działalność tych jednostek. Inicjatywa lokalna, która uzyskuje poparcie w uchwale plenum komitetu wojewódzkiego lub miejskiego, rokuje niewątpliwie znacznie korzystniej. Bardzo skutecznym instrumentem poparcia lokalnej inicjatywy może być również apel okresowych narad sekretarzy POP działających na danym terenie lub radnych partyjnych przy miejskiej lub gminnej radzie narodowej. Zadania w zakresie gospodarki komunalnej są nadzwyczaj często przedmiotem kontaktów i pracy w stosunkach między instancjami politycznymi a przedsiębiorstwami. Jest to konsekwencją faktu, że około 60% skarg, interwencji i wniosków kierowanych pod adresem instancji politycznych przez obywateli dotyczy właśnie gospodarki komunalnej.

Analiza wpływu innych czynników społeczno-politycznych na podejmowanie i realizację zadań w zakresie gospodarki komunalnej wykazała znacznie mniejsze możliwości ich oddziaływania. Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego w zasadzie nie ma większego wpływu na działania planistyczne w zakresie gospodarki komunalnej, natomiast pewną rolę odgrywa jako "przekaznik" w działaniach interwencyjnych. Jako organizator zebrań przedwyborczych i innych kampanii polityczno-społecznych PRON rejestruje, a w pewnym zakresie również selekcjonuje wnioski zgłaszane przez obywateli. Ogniwa lokalne mogą wyeksponować się żądań lokalnej społeczności w konkretnej sprawie. Ogniwa PRON, szukające społecznego poparcia i akceptacji, próbują się również coraz szerzej aktywizować w tego typu lokalnych inicjatywach. PRON z reguły nie działa sam, lecz przez różne organy i instytucje, najczęściej polityczne i administracyjne, próbuje pozyskać poparcie dla określonej inicjatywy społecznej.

Spotyka się również przykłady zaangażowania ogniw Socjalistycznego Związku Młodzieży Polskiej i Związku Młodzieży Wiejskiej w akcje mające ułatwić młodzieży załatwienie określonych spraw bytowo-komunalnych. Często są one związane z budownictwem spółdzielni młodzieżowych, napotykającym na bariery infrastrukturalne (np. kanalizacja, wodociąg). Inicjatywy organizacji młodzieżowych są jednak stosunkowo rzadkie i gdy nie uzyskają zdecydowanego poparcia lokalnych czynników politycznych, administracyjnych i gospodarczych, nie dysponują odpowiednią "siłą przebicia".

Również stosunkowo niewielką siłę w zakresie organizowania lokalnych inicjatyw mają samorządy mieszkańców na terenie miast. Ich

współdziałanie jest pożytecznym, choć nie koniecznym warunkiem powodzenia. Samorządy lokalne są często źródłem samej inicjatywy lokalnej, która następnie instytucjonalizuje się w działaniach organów władzy, administracji i instancji politycznych. Samorządy w zasadzie nie mają możliwości podejmowania bezpośrednich interwencji na rzecz realizacji inicjatywy. Posługują się formami przewidzianymi dla indywidualnego obywatela (skargi, wnioski). Instytucjonalne powiązania z radą narodową, przewidziane ustawą o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, funkcjonują jeszcze dość słabo.

W wymienionych na wstępie opracowaniu D.E. Stradomskiej i K.M. Kaczorka dokonano również oceny wpływu grup niesformalizowanych i indywidualnych obywateli na podejmowanie zadań w zakresie gospodarki komunalnej. Prowadzi to do stwierdzenia, że wpływ ten jest bardzo ograniczony. Nie ma - poza instytucją skarg i wniosków - odpowiednich form instytucjonalizujących taki wpływ. Brak różnych form, które w innych systemach prawnych określa się mianem tzw. inicjatyw zbiorowych. Nie ma ich zarówno w działaniach pozytywnych, jak i w działaniach "obronnych" lokalnych społeczności. Inicjatywy lokalne mają bowiem często na celu zapobieżenie określonym przedsięwzięciom w zakresie gospodarki komunalnej, które dla danej społeczności wiążą się z uciążliwościami lub uszczerbkiem majątkowym. Dotyczy to lokalizacji tras komunikacyjnych, rurociągów, baz przedsiębiorstw komunalnych itp. Również w tych przypadkach stosuje się głównie instytucję skarg, a także w najszerszym zakresie interwencje przez wybitnych przedstawicieli danej społeczności, Natomiast brak jest formy prawnej, którą można byłoby zużytkować do poprowadzenia tego rodzaju lokalnej inicjatywy zgodnie z obowiązującymi przepisami. Również wykorzystanie środków prawnych (skargi sądowej, skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego) nie przysługuje grupie obywateli chcących chronić swój zbiorowy interes. Jest to specyficzna problematyka "lokalnych inicjatyw o charakterze obronnym", które są jednak coraz częstszy zjawiskiem.

Warunkiem powodzenia lokalnych inicjatyw jest również pozyskanie współdziałania instytucji dysponujących służbami (organizacją) i środkami materialnymi niezbędnymi do przeprowadzenia lokalnej inicjatywy. Są to głównie lokalne jednostki gospodarcze - zarówno przedsiębiorstwa terenowe, jak i przede wszystkim przedsiębiorstwa podporządkowane organom centralnym i naczelnym, ale działające na danym terenie. Pomijamy przy tym przypadki tzw. inwesty-

cji wspólnych, w których jednostki te uczestniczą. Inwestycje wspólne, będące również formą świadczeń jednostek gospodarczych na rozwój lokalnej infrastruktury, są inicjowane i prowadzone w sformalizowanym trybie przez władze terenowe, korzystające w tym zakresie z odpowiednich podstaw prawnych, opartych na ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Natomiast inicjatywy lokalne są przedsięwzięciami, w których zarówno podstawa świadczeń na rzecz lokalnego przedsięwzięcia, jak i formy tych świadczeń są stosunkowo mało sformalizowane, a praktycznie w całości uzależnione od dobrej woli kierownictw jednostek gospodarczych. Dlatego też większe szanse mają niewątpliwie takie inicjatywy lokalne, które pozwalają tym jednostkom rozwiązać również pewne problemy bytowo-socjalne własnych załóg. Łatwiej wówczas zorganizować poparcie od wewnątrz takiej jednostki gospodarczej. Reforma gospodarcza ogranicza w pewnym stopniu możliwości podejmowania świadczeń tego rodzaju na rzecz lokalnych środowisk. W obecnym stadium wdrażania reformy i w obecnych warunkach rynkowych rygory samofinansowania nie są jeszcze na tyle ostre, by nie było możliwe włączanie świadczeń na rzecz lokalnych inicjatyw do kosztów bieżącej działalności gospodarczej. Jednakże stwierdza się, że coraz trudniej o taką pomoc, szczególnie od przedsiębiorstw, które własnymi siłami realizują programy modernizacyjne lub znajdują się w trudniejszej sytuacji finansowej. W dalszej perspektywie celowe byłoby zaprojektowanie rozwiązań pozwalających na określone złagodzenie obciążeń podatkowych od przedsiębiorstw w związku z podejmowaniem świadczeń na rzecz lokalnego środowiska.

Niekiedy przedsiębiorstwa pomagają lokalnym środowiskom, udostępniając sprzęt transportowy, niektóre specjalistyczne maszyny budowlane, zakupując materiały i urządzenia za pomocą swych służb zaopatrzeniowych.

W zasadzie niemożliwe do przeprowadzenia są inicjatywy lokalne nie mające poparcia lokalnych władz administracyjnych. Decyzje tych władz są niezbędne dla załatwienia spraw formalnych związanych z realizacją inicjatywy. Władze lokalne mogą również w znacznym stopniu ułatwić przeprowadzenie tych elementów przedsięwzięcia, które są uzależnione od terenowych przedsiębiorstw komunalnych. Są to przedsiębiorstwa działające w reżimie użyteczności publicznej. Status ten charakteryzuje się znacznymi formalnymi możliwościami wpływania na działalność przedsiębiorstwa przez organ założycielski. Organ ten zatwierdza plan przedsiębiorstwa użyteczności pub-

licznej, a także może w każdej chwili ustalić zadania dodatkowe dla przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, "o ile jest to niezbędne ze względu na potrzeby ludności lub innych jednostek gospodarczych". Chociaż obydwa rodzaje działań są uwarunkowane dostarczeniem przedsiębiorstwu środków niezbędnych do realizacji zadań (w drodze dotacji lub innych czynności), jednak obserwacja praktyki wskazuje, że dla nakłonienia przedsiębiorstwa terenowego stosuje się również inne rodzaje zachęt, jak np. tzw. zadania premiowe dla dyrektora przedsiębiorstwa, poparcie w staraniach o przydziały dodatkowego sprzętu lub asygnat.

Ważnym czynnikiem jest zgranie inicjatywy lokalnej w czasie z cyklami planistycznymi w terenowym aparacie władzy oraz przedsiębiorstwach terenowych. Dotyczy to poważniejszych inicjatyw lokalnych, które nie mogą być przeprowadzone poza planem. Należy tu uwzględnić nieco inny rytm planowania terytorialnego i planowania techniczno-ekonomicznego w przedsiębiorstwach. Charakterystyczne, że inicjatywy lokalne mnożą się szczególnie w okresie kampanii politycznych, gdy łatwiej jest wyrzucić nacisk na lokalne władze polityczne i administracyjne w celu uzyskania deklaracji poparcia dla określonego lokalnego przedsięwzięcia.

V. WNIOSKI KOŃCOWE

1. Wyodrębnienie zjawiska określanego roboczo mianem "inicjatywy lokalnej" na tle działań i procesów społeczno-gospodarczych, zachodzących w poszczególnych jednostkach terytorialnych, nie jest zadaniem łatwym. Konieczna była w związku z tym określona konwencja w kwalifikowaniu tych zjawisk. Za inicjatywę lokalną uznano te przedsięwzięcia, które zostały zainicjowane działaniami osób i organizacji pozostających poza aparatem państwowym. W przypadku kontynuowania badań tego typu w przyszłości uzasadnione jest bliższe ustalenie rodzaju badanych zjawisk; byłoby ono punktem wyjścia poszczególnych opracowań analitycznych.

2. W dziedzinie gospodarki komunalnej warunkiem powodzenia inicjatywy jest możliwie wczesna jej instytucjonalizacja. Ze względu na charakter przedsięwzięć, głównie inwestycyjnych, niezbędne okazuje się pozyskanie współdziałania i pomocy właściwych organów państwowych oraz organizacji gospodarczych. Inicjatywy lokalne w gospodarce komunalnej w zasadzie nie mają szans powodzenia poza stałymi strukturami administracyjnymi i gospodarczymi.

3. Bariery inicjatyw lokalnych w gospodarce komunalnej wynikają głównie z samego charakteru działalności gospodarczej w zakresie gospodarki komunalnej oraz ogólnych barier systemowych związanych z pozyskiwaniem czynników wytwórczych dla realizacji przedsięwzięć gospodarczych. Inicjatywy w zakresie gospodarki komunalnej zmierzają z reguły do zmian w sposobie zagospodarowania przestrzennego i technicznego określonego terenu. Ponieważ zmiany takie mają z reguły charakter trwały i często kolidują z uprawnieniami indywidualnymi lub innymi możliwymi sposobami zagospodarowania terenu, konieczne jest pełne stosowanie procedur prawnych, planistycznych i innych działań koordynujących inicjatywę określonej społeczności z zamierzeniami innych jednostek i zbiorowości. Istotną barierą jest więc złożoność techniczna, rozległość przestrzenna i kolizyjność obiektów gospodarki komunalnej. Inicjatywy lokalne napotykają w tej dziedzinie na barierę tzw. monopolu naturalnego, co wyraża się zależnością powodzenia inicjatywy od pozyskania poparcia monopolistycznie usytuowanej jednostki dysponującej materialnymi możliwościami realizacji inicjatywy.

4. Bariery ogólnosystemowe mają zróżnicowany charakter. Istotną trudność sprawia trwała deficytowość działalności gospodarczej w większości dziedzin gospodarki komunalnej, co z reguły zmusza do szukania źródła dotowania działalności eksploatacyjnej obiektów powstałych w wyniku inicjatywy lokalnej. Istotną barierą systemową jest brak normalnego rynku zaopatrzeniowego i budowlanego. Uzależnia to powodzenie wielu inicjatyw od pomocy władz lokalnych i jednostek gospodarczych. Niekiedy inicjatywa lokalna jest "wygaszana" na skutek długiego okresu oczekiwania na wprowadzenie określonych zamówień na materiały i urządzenia do odpowiednich bilansów i rozdzielników.

5. W trakcie badań prześlędzono procedurę przygotowania inwestycji o charakterze komunalnym podejmowanych z inicjatywy społecznej. W zasadzie nie odbiega ona od normalnych procedur stosowanych w tym zakresie. Poszczególne czynności mogą być jedynie wspomagane, przyspieszane działaniami o charakterze społecznym. Wyniki badań nie wskazują jednak na celowość konstruowania odmiennych procedur i zasad działania dla przedsięwzięć podejmowanych z inicjatywy społecznej oraz przedsięwzięć podejmowanych z inicjatywy właściwych organów państwowych. W związku z realizacją obydwu typów przedsięwzięć muszą być bowiem rozstrzygnięte te same kwestie tech-

niczne, przestrzenne, majątkowe. Natomiast generalnie uzasadnione jest upraszczanie procedur działania w gospodarce komunalnej. Część z nich powstała w związku z istnieniem barier systemowych i wraz z ich usuwaniem powinna być również zniesiona.

PRAWNE DETERMINANTY INICJATYW LOKALNYCH NA PRZY- KŁADZIE OBSZARÓW ROLNICZYCH

I. ZAKRES PROBLEMÓW BADAWCZYCH

1. Badanie prawnych determinantów inicjatyw lokalnych na podstawie przykładów zarejestrowanych na obszarach rolniczych (wiejskich) wskazuje, że źródłem inicjatyw lokalnych jest zazwyczaj swoista inspiracja zbiorowa, która uzewnętrznia się na zebraniach wiejskich. Intensywność odbywanych zebrań wiejskich w praktyce uzależniona jest od "inspiracji" gminnych przedstawicieli aparatu administracyjnego lub organizacji społeczno-politycznych. Fakt ten bynajmniej nie ogranicza zgłaszania inicjatyw lokalnych na forum zebrań wiejskich. Sama inicjatywa określonego przedsięwzięcia rodzi się znacznie wcześniej w wyniku naturalnych potrzeb społeczności wiejskiej.

Nie jest rzeczą przypadku, że wiele z przebadanych inicjatyw społecznych zrodziło się w okresie kampanii wyborczych do Sejmu i rad narodowych. Zgłoszone w tym okresie inicjatywy, jak wskazuje badana praktyka, mają większą szansę realizacji niż inicjatywy zgłoszone w innym czasie.

2. Przyjęta hipoteza badawcza zakładała, że determinantami inicjatyw społecznych są wadliwe rozwiązania prawne. Hipoteza ta znalazła jedynie ograniczone potwierdzenie. Nadmienić należy, że większość przebadanych inicjatyw społecznych wiąże wspólny cel. Jest nim bądź to poprawa funkcjonowania, bądź to budowa czy rozbudowa obiektów infrastruktury technicznej. Niedoinwestowanie wsi polskiej w podstawowe urządzenia infrastrukturalne stwarza wzmożony nacisk społeczności wiejskich na realizację tego typu obiektów. Każdy proces eksploatacji oraz realizacji inwestycji wymaga określonego reżimu technicznego, ujętego także w normy prawne. Pominięcie go grozi niekiedy zaprzepaszczeniem lub znacznym odsunięciem w czasie realizowanej inwestycji. Dowodu na to dostarczyły opisane poniżej przykłady inicjatyw lokalnych. Prawdą jest również, że zbyt skomplikowana procedura prawna (np. lokalizacyjna) w odniesieniu do inwestycji stosunkowo mało skomplikowanych działa ha-

mująco na ich przebieg, wydłużając znacznie ich cykl realizacji od momentu podjęcia inicjatywy do budowy. Naturalną reakcją inicjatorów jest w tym przypadku dążenie do ominięcia istniejących wymogów formalnoprawnych. Wydaje się, że nie tylko w prawie materialnym upatrywać należy trudności w zmaterializowaniu się wielu zgłoszonych inicjatyw lokalnych.

3. Przeprowadzone badania pozwalają na postawienie tezy, że determinantą wielu inicjatyw lokalnych nie jest jedynie system prawny, stymulujący niekiedy działania biurokratyczne, lecz obowiązujące rozwiązania systemowe. Determinantą działalności inicjatyw lokalnych, m.in. na obszarach wiejskich o przewadze rolnictwa indywidualnego, jest problem braku samodzielności - zwłaszcza finansowej - rad narodowych i samorządów lokalnych. Zebranie wiejskie dysponuje niezwykle ograniczonymi środkami finansowymi. Ubóstwo finansowe gminnych rad narodowych nie pozwala na zrealizowanie praktycznie średniego typu inwestycji o charakterze infrastrukturalnym, np. szkoły wiejskiej. Uzależnienie systemowe lokalnych organów władzy i samorządu terytorialnego od dotacji wojewódzkich oraz scentralizowanych na tym stopniu funduszy celowych (np. funduszu wspomagającego czyny społeczne) powoduje, że wiele zróżnicowanych inicjatyw społecznych realizowanych jest bardzo długo i mało efektywnie.

4. Kolejną barierą jest również bariera materiałowa (materiały budowlane, sprzęt itp.). Reglamentacja tej sfery zaopatrzeniowej rodzi w praktyce również poważne zagrożenia dla powstałych inicjatyw. Powstające jednocześnie "mechanizmy adaptacyjne", polegające na "organizowaniu" poszukiwanych środków rzeczowych, zaciera-
ją kryterium legalności oraz nielegalności działań różnego typu społecznych komitetów budowy, realizujących np. inwestycje budowlane bez niezbędnych pozwoleń budowlanych.

5. Innym problemem odnotowanym w trakcie przeprowadzonych badań jest konflikt interesów jednostkowych i zbiorowych, zarysowujący się przy okazji podejmowania określonych inicjatyw. Zaakceptowana przez zbiorowość wiejską inicjatywa lokalna dotyka niekiedy jednostkowych interesów członków tej samej lokalnej społeczności, nie będących zainteresowanymi realizacją określonej inicjatywy, gdyż uszczupla ona ich prawa podmiotowe. Podejmowanie kontrdziałania przez niezadowolonych z przyjętych rozstrzygnięć, pozostających w zdecydowanej mniejszości, mieszkańców wsi wstrzymuje na długi okres możliwość realizacji określonej inicjatywy społe-

czej.

6. Następnym problemem wpływającym hamująco na realizację podjętej inicjatywy, odnotowanym w trakcie prowadzonych badań, jest słaba orientacja przedstawicieli organów administracji stopnia gminnego w materii prawnej. Stan ten powoduje uchylanie się od podejmowania odpowiedzialności za podejmowanie decyzji związanych z procesem inwestowania oraz nienależytym przestrzeganiem ustaleń procedury prawnej (np. procedury wyłączeniowej).

Przedstawione poniżej zestawienie problemów wskazuje, że ujednolicenie kryteriów grupowania "prawnych determinantów inicjatyw lokalnych" w praktyce jest skomplikowane. Każda z realizowanych inicjatyw napotyka w istocie na inny rodzaj "determinanty". Uzyskane dane empiryczne pozwoliły jedynie na skupienie uwagi na tych zjawiskach, które szczególnie jaskrawo odbijały od swoistego "szarego tła" życia społecznego w badanych gminach. Prezentowany poniżej materiał empiryczny został zebrany w sześciu gminach woj. płockiego: Łanięta, Bulkowo, Rataje, Szczutowo, Łąck i Borowiczki.

Prezentowane poniżej przykłady inicjatyw lokalnych dobrane zostały z uwzględnieniem dwóch kryteriów. Pierwsze z kryterium zakładało, że inicjatywa lokalna powinna być związana z obszarem wiejskim i służyć zamieszkałej tam ludności. Drugie kryterium zakładało przeobrażenie się określonej inicjatywy lokalnej w fazę realizacji. W badaniach przyjęto bowiem założenie, że badane będą realizowane inicjatywy lokalne, a nie zgłaszane postulaty. Dobrane inicjatywy lokalne dotyczą procesów inwestowania. Jak wskazuje badana praktyka, ta sfera działalności rad narodowych i samorządów mieszkańców na obszarach wiejskich jest szczególnie upośledzona. Analiza zgłoszonych inicjatyw lokalnych w badanych gminach pozwala sformułować wniosek, że realizacja inwestycji o charakterze infrastrukturalnym stanowi jedną z poważniejszych barier rozwoju cywilizacyjnego polskiej wsi.

II. PRZYKŁADY REALIZACJI INICJATYW SPOŁECZNYCH

1. Gmina Łanięta (woj. płockie)

Charakter gminy

Gmina Łanięta na dzień 30 grudnia 1986 r. liczyła 3075 osób oraz 542 gospodarstwa rolne o powierzchni powyżej 0,5 ha. W latach 1984-1986 występował proces zmniejszenia się liczby gospodarstw rolnych, w szczególności w grupie obszarowej o powierzchni 5-10 ha i powyżej 10 ha. Nastąpił także wzrost średniej wielkości gospo-

darstwa z 6,6 ha do 7 ha.

Procentowy udział gospodarstw w grupach obszarowych przedstawia się następująco:

0,5-2,0 ha	- 15,7%,
2,0-5,0 ha	- 16,4%,
5,0-10,0 ha	- 42,4%,
powyżej 10 ha	- 25,5%.

Liczba użytków rolnych wynosi 4901 ha, w tym gruntów ornych 4962 ha. Wskaźnik bonitacji gleby wynosi 1,12, przy średniej wojewódzkiej 0,98. W 1986 r. wartość sprzedanej produkcji z 1 ha użytków rolnych wynosiła 89,9 tys. złotych. Wartość produkcji sprzedanej zbliżona jest do średniej wojewódzkiej. W gospodarce indywidualnej znajduje się 214 szt. ciągników, co daje 17,8 ha na 1 ciągnik, przy średniej wojewódzkiej 18,3.

Plony głównych ziemiopłodów w 1986 r. wyniosły (q/ha):

	gmina	województwo	kraj
zboża	31,6	30,2	30,4
ziemniaki	205,0	192,0	194,0
buraki	315,0	308,0	336,0

W gminie znajduje się 57,7 szt. bydła w przeliczeniu na 100 ha i 61,3 szt. trzody. 4285 ha powierzchni użytków rolnych jest zmeliorowanych. W gminie Łanięta funkcjonuje również pięć uspołecznień gospodarskich rolnych.

Przykład inicjatywy społecznej

Przykładem inicjatywy lokalnej zakończonej pozytywnym rezultatem w gminie Łanięta była inicjatywa związana z problematyką konserwacji urządzeń melioracyjnych. W większości sołectw na zebraniach wiejskich podnoszono problematykę niedostatecznej konserwacji urządzeń melioracyjnych prowadzonej przez Związek Spółek Wodnych w Kutnie. Związek ten nie zawsze wywiązywał się ze swoich statutowych obowiązków, ponieważ obsługiwał aż 11 gmin. Przedstawiciele Związku twierdzili, że z powodu zbyt małych składek członkowskich Gminnej Spółki Wodnej w Łaniętach nie mogą należycie wykonywać konserwacji urządzeń melioracyjnych. Członkowie GSW nie wyrażali zgody na podwyższenie składek, zarzucając Związkowi niedowład organizacyjny i rozbudowaną administrację. Naczelnik gminy Łanięta mógł skorzystać z uprawnień, jakie mu przysługiwały w myśl art. 117 ust. 2 ustawy-prawo wodne z 24 października 1974 r. (Dz. U. nr 38, poz. 230) i podwyższyć składki do poziomu rzeczywistych

potrzeb, aby zapewnić pełną realizację konserwacji urządzeń. Członkowie lokalnej społeczności zajęli jednak inne stanowisko. Postanowili oni w 1984 r. wystąpić ze Związku Spółek Wodnych w Kutnie. Naczelnik gminy nie sprzeciwił się tej decyzji. Jednocześnie Gminna Spółka Wodna w Łanietach uchwaliła składki członkowskie w wysokości 200 zł za 1 ha gruntów zmeliorowanych oraz 100 zł za 1 ha gruntów nie zmeliorowanych. Związek Spółek Wodnych w Kutnie proponował trzykrotne podwyższenie składek. W pierwszym okresie działalności Zarząd Gminnej Spółki Wodnej napotykał na wiele trudności. Związane były one z brakiem sprzętu i wyposażenia, brakiem materiałów i narzędzi, a przede wszystkim z brakiem pracowników. Związek Spółek Wodnych w Kutnie odmówił przekazania spółce wodnej prowadzącej samodzielną działalność części sprzętu, mimo że spółka ta partycypowała finansowo w zakupie tego sprzętu. Podobne stanowisko zajął WZIR w Płocku, pełniący z ramienia wojewody funkcje inwestora zastępczego także dla inwestycji melioracyjnych i nadzorujący prace melioracyjne. Pomimo tych trudności po roku działalności stan konserwacji urządzeń melioracyjnych w gminie uległ poprawie (z 50 do 80% stanu ewidencyjnego). W chwili obecnej, po trzech latach samodzielnej działalności, spółka gminna konserwuje corocznie 100% stanu ewidencyjnego urządzeń melioracyjnych. Od roku 1986 wykonuje ona również prace zlecone nie związane z konserwacją urządzeń melioracyjnych, dzięki czemu zdobywa środki finansowe na swoją działalność, od dwóch lat nie podwyższając składek swych członków. Składka członkowska uchwalona w roku 1985 wynosi 450 zł i 300 zł, odpowiednio za 1 ha gruntów zmeliorowanych i nie zmeliorowanych. Środki finansowe na swą działalność spółka czerpie z różnych źródeł. Zaliczyć do nich można:

- 1) składki członkowskie,
- 2) dotacje,
- 3) partycypację finansową samorządu mieszkańców,
- 4) środki finansowe z tytułu prac zleconych.

Spółka wodna podjąć ma również współpracę przy budowie wodociągu. Budowa wodociągu gminnego inicjowana była na wielu zebraniach wiejskich, zwłaszcza we wsiach dotkniętych brakiem wody. Gminna Rada Narodowa w Łanietach podjęła w tej sprawie również stosowną uchwałę. Inicjatywa ta została przyjęta przez władze wojewódzkie, co zostało potwierdzone pismem inwestora zastępczego, tzn. Wojewódzkiego Zarządu Inwestycji Rolniczych w Płocku (z 6 marca 1986 r., nr DP/0230/86), informującym, że do założeń woje-

wódzkiego planu społeczno-gospodarczego na lata 1986-1990 wprowadzono tę inwestycję, przyznając na jej realizację 10 mln zł. Miejskowa ludność zadeklarowała pomoc społeczną przy budowie wodociągu - będą to prace pomocnicze oraz zorganizowanie środków transportowych.

2. Gmina Bulkowo (woj. płockie)

Charakterystyka gminy

Gmina Bulkowo zajmuje powierzchnię 117,1 km². Na jej terenie zamieszkuje 6730 osób. W gminie jest 1228 gospodarstw rolnych.

Procentowy udział gospodarstw w grupach obszarowych wynosi:

0,5-2,0 ha	- 6,4%,
2,0-5,0 ha	- 17,3%,
5,0-10,0 ha	- 50,5%,
powyżej 10 ha	- 25,8%.

Średnia wielkość gospodarstwa rolnego w 1986 r. wynosiła 7,7 ha użytków rolnych. Na gospodarstwa indywidualne przypada 9616 ha, tj. 92,3% użytków rolnych, z tego 8637 ha to grunty rolne, a 668 ha - łąki i pastwiska trwałe. Sektor uspołeczniony reprezentuje Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna w Krzykosach, gospodarująca na powierzchni 173 ha użytków rolnych (1,7% ogółu użytków rolnych gminy), oraz zakłady PGR w Pilichowie i Osieku, wchodzące w skład Państwowego Gospodarstwa Rolnego z siedzibą w Dzierżoniowie, gmina Mała Wieś. Zakłady te gospodarują na powierzchni 631 ha, co stanowi 6,0% ogółu użytków rolnych gminy.

Wskaźnik bonitacji użytków rolnych dla gospodarki nie uspołecznionej wynosi 1,05 (podobnie dla RSP i PPG). W gminie istnieją znaczne rezerwy intensyfikowania produkcji rolniczej, gdyż grunty rolne w klasach I-IVb zajmują 7319 ha (84,2% ogółu gruntów ornych), a powierzchnia upraw intensywnych (pszenica, jęczmień, rzepak, buraki cukrowe, warzywa) zajmują powierzchnię 3090 ha, tj. 42,3% gruntów (w klasach I-IVb w 1986 r.).

Przykład inicjatywy społecznej

W ramach prowadzonej w gminie kampanii politycznej w okresie przed wyborami do Sejmu, a później do rady narodowej, uzewnętrzniono się wiele problemów nurtujących mieszkańców wsi. W trakcie odbywanych spotkań i zebrań przedwyborczych zgłoszono 67 postulatów i 47 wniosków skierowanych pod adresem różnych instytucji w gminie i województwie. Ocenie realizacji wniosków i postulatów poświęcono specjalnie sesję Gminnej Rady Narodowej w 1985 r. Wśród inicjatyw społecznych na uwagę zasługują:

- a) budowa sklepu wiejskiego we wsi Rogowo,
- b) rozbudowa szkoły podstawowej we wsi Łubki Nowe.

Ad a. Wniosek w sprawie budowy sklepu spożywczego w miejscowości Rogowo zgłoszono na zebraniu wiejskim 14 września 1985 r. Stan techniczny istniejącego sklepu był bardzo zły, wymagał on częstych remontów. Z inicjatywy miejscowej ludności powołano Społeczny Komitet Budowy Sklepu. Miejscowy Zarząd Gminnej Spółdzielni "SCH" z braku środków inwestycyjnych nie był jednak w stanie podjąć się realizacji tego zadania. Zarząd GS miał natomiast mały pawilon, który był częściowo zdemontowany i nie miał konkretnego przeznaczenia. Na posiedzeniu Zarządu GS 16 kwietnia 1986 r. na wniosek przewodniczącego Społecznego Komitetu Budowy Sklepu podjęto decyzję o przekazaniu go na rzecz wsi Rogowo. W ciągu 3 dni mieszkańcy wsi własnymi środkami transportowymi przewieźli elementy na plac budowy. Obok "starego" sklepu na placu należącym do mienia gminnego przystąpiono do montażu elementów składowych pawilonu. Miejscowa ludność z własnej inicjatywy uzupełniła również, brakujące materiały budowlane (cegła biała, żwir, papa, lepek). W dniach 10-23 maja 1986 r. trwał odbiór sklepu przez inspekcję sanitarną, kominiarzy i zakład energetyczny. 1 czerwca 1985 r. sklep rozpoczął normalną pracę. Poza przewodniczącym społecznego komitetu, rejestrującym pracę i świadczenia mieszkańców przy budowie, nie prowadzono innej dokumentacji. Koszt świadczeń społecznych związanych z budową sklepu oszacowano na 236 tys. zł. Na "dzięką budowę" władze gminy patrzyły z przymrużeniem oka. Budynek wzniesiono bez dokumentacji technicznej oraz pozwolenia budowlanego.

Ad b. Postulat rozbudowy Szkoły Podstawowej we wsi Łubki Nowe zainicjowany został przez mieszkańców w roku 1981. Mimo ponawiania tej inicjatywy z powodu braku środków finansowych nie można było przystąpić do realizacji inwestycji. Powołany Społeczny Komitet Rozbudowy Szkoły, mimo braku państwowych środków finansowych, zaczął od listopada 1981 r. gromadzić materiały budowlane zakupione ze środków społecznych. Środki finansowe pochodziły z organizowanych przez Komitet Rodzicielski zabaw publicznych oraz dobrowolnego opodatkowania mieszkańców. Jednocześnie w różnych instytucjach i przedsiębiorstwach szukano wsparcia dla podejmowanych działań.

Inicjatywę mieszkańców wsi Łubki Nowe popierała dykcja Gminnej Szkoły Zbiorczej w Bulkowie. Dykcja ta 2 lutego 1982 r. zleciła Wojewódzkiemu Biuru Geodezji i Terenów Rolnych w Płocku wyko-

nanie mapy sytuacyjno-wysokościowej dla przewidzianej pod zabudowę działki. Zlecenie to wykonano 30 kwietnia 1982 r. Następnie dyrekcja Zbiorczej Szkoły Gminnej w Bulkowie 22 września 1983 r. zleciła Wojewódzkiemu Biuru Projektów w Płocku opracowanie dokumentacji kosztorysowo-projektowej. Dokumentację tę wykonano 27 września 1984 r. Z chwilą otrzymania dokumentacji 12 listopada 1984 r. na zebraniu rodziców wybrany zostaje 12-osobowy nowy Społeczny Komitet Rozbudowy Szkoły w Łubkach: Imienna lista osób zobowiązujących się udzielać społecznie przy budowie szkoły oraz wspierać finansowo działania Komitetu obejmuje 105 nazwisk. W tym też dniu Komitet Społeczny występuje z wnioskiem do naczelnika gminy Bulkowo o akceptację i wsparcie swoich działań. Na wniosek Komitetu 23 listopada 1984 r. Wydział Planowania Przestrzennego, Urbanistyki, Architektury i Nadzoru Budowlanego przy Urzędzie Wojewódzkim w Płocku wydaje decyzję zezwalającą na rozbudowę szkoły w Łubkach na podstawie art. 6,16,28,29,32,54 ustawy z 24 października 1974 r. - prawo budowlane (Dz.U. nr 38, poz. 229) oraz § 19,20,32 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 lutego 1975 r. (Dz.U. nr 8, poz. 48). Jednocześnie 21 grudnia 1984 r. Wojewódzka Komisja Planowania informuje Społeczny Komitet Rozbudowy Szkoły, że w uzgodnieniu z Wojewódzka Komisją Czynów Społecznych wprowadza to zadanie do planów inwestycji oświatowych realizowanych w ramach czynów społecznych w 1985 r. Informacja ta nie wskazuje kwot, które zasila konto budowy inwestycji. Koszt rozbudowy szkoły według cen kosztorysowych wynosić ma 116 mln zł.

Z braku środków własnych Gminna Rada Narodowa w Bulkowie 5 lipca 1985 r. zwraca się do Wojewódzkiej Komisji Planowania o przyznanie środków finansowych umożliwiających rozpoczęcie prac inwestycyjnych, informując jednocześnie, że bilans prac społecznych w postaci zgromadzonych materiałów budowlanych, środków pieniężnych i wykonywanych społecznie prac zamknął się kwotą 8,2 mln zł. W dniu 22 sierpnia 1985 r. odbyło się wspólne posiedzenie przedstawicieli Społecznego Komitetu Rozbudowy Szkoły z naczelnikiem gminy oraz przedstawicielami Spółdzielni Kółek Rolniczych, mającej grupę remontowo-budowlaną. W wyniku tego spotkania sporządzono notatkę wstępną o podjęciu realizacji zadania związanego z rozbudową szkoły. Przygotowanie umowy SKR w Bulkowie z terenowym organem administracji państwowej trwało blisko rok. Umowę na wykonawstwo inwestycji podpisano 15 sierpnia 1986 r. Naczelnik gminy uchylił się jednak od podpisania. Za organ administracji pań-

stwowej umowę tę podpisali: Przewodniczący Społecznego Komitetu Rozbudowy Szkoły, dyrektor miejscowej szkoły w Łubkach oraz inspektor oświaty urzędu gminy, który jest jednocześnie kierownikiem Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Szkół w Bulkowie. Dopiero po podpisaniu tej umowy w urzędzie gminy został zarejestrowany wniosek i uchwała Społecznego Komitetu Rozbudowy Szkoły w Łubkach w referacie ds. budownictwa 20 sierpnia 1986 r. (l.dz.GK 8381/42/86). W dniu 12 września 1986 r. Komitet ten ponownie występuje o zarejestrowanie, celem rozpoczęcia pracy na podstawie obowiązujących przepisów. W wyniku podjętych działań 20 listopada 1986 r. naczelnik gminy w Bulkowie wydaje decyzję nr 8381/60/86, na mocy której do planu czynów społecznych wprowadza rozbudowę szkoły oraz rejestruje jej Społeczny Komitet. Decyzję tę w odpisie ponadto otrzymali: GRN w Bulkowie, SKR w Bulkowie (jako przyszły wykonawca budowy), Bank Spółdzielczy w Bulkowie celem umożliwienia otwarcia konta finansowego oraz Wojewódzka Komisja Planowania w Płocku.

W gminnym planie rocznym na 1987 r., zatwierdzonym na sesji GRN 29 stycznia 1987 r., przewiduje się zainwestowanie środków finansowych w wysokości 10 mln zł. Suma ta przekazana została przez Wojewódzką Komisję Planowania w ramach popierania czynów społecznych. W tym czasie Społeczny Komitet Budowy Szkoły uzupełnił niezbędną dokumentację i 15 października 1986 r. rozpoczęto budowę szkoły, dokonując pierwszego wpisu do dziennika budowy.

3. Gmina Rataje (woj. płockie)

Charakterystyka gminy

Gminą Rataje zajmuje obszar o powierzchni 126,6 km². Na jej terenie zamieszkuje 5800 osób. Rataje są typową gminą rolniczą. Liczba gospodarstw indywidualnych wynosi 1166.

Udział gospodarstw w grupach obszarowych przedstawia się następująco:

0,5-2,0 ha	-	122 gospodarstwa,
2,0-5,0 ha	-	262 gospodarstwa,
5,0-10 ha	-	487 gospodarstw,
powyżej 10 ha	-	295 gospodarstw.

Działalność gospodarki uspołecznionej prowadzi:

- dwie Rolnicze Spółdzielnie Produkcyjne w Belnie i Kozicach o powierzchni 426 ha,
- jedno Państwowe Gospodarstwo Rolne w Sokołowie o powierzchni 427 ha,
- Spółdzielnia Kółek Rolniczych w Solcu, świadcząca usługi

dla rolników indywidualnych,

- Gminna Spółdzielnia "Sch" w Gostyninie, obsługująca teren gminy oraz dodatkowo gminę Gostynin i miasto Gostynin.

Przykład inicjatywy społecznej.

Przykładem realizacji inicjatywy społecznej w gminie Rataje jest realizacja wodociągu. Deficyt wody szczególnie w okresie letnim był tak duży, że rolnicy musieli dowozić wodę do gospodarstw rolnych niekiedy z odległości kilkunastu kilometrów. Myśl o budowie wodociągu we wsi Dąbrówka (gmina Rataje) zrodziła się już na początku lat siedemdziesiątych, kiedy to wieś założyła spółkę wodociągową, powołała społeczny komitet i zaczęła gromadzić środki finansowe. Jednocześnie przedstawiciele społeczności lokalnej podjęli starania u ówczesnych władz powiatowych o włączenie inwestycji do planu społeczno-gospodarczego. Niestety, wraz z nowym podziałem administracyjnym wszelkie dokumenty związane z budową wodociągu przekazano do archiwum. Próby włączenia budowy wodociągu do planu społeczno-gospodarczego gminy Rataje po roku 1975 zakończyły się niepowodzeniem. W tym czasie dał się zauważyć znaczny spadek pogłowia trzody oraz bydła w następstwie deficytu wody. Niepowodzenia w rozpoczęciu budowy wodociągu nie zraziły jednak mieszkańców wsi. Na zebraniu ogólnowiejskim 24 lutego 1984 r. podjęto uchwałę dotyczącą budowy wodociągu w czynie społecznym. Uczestnicy zebrania zobowiązali się do wykonania wszelkich prac niefachowych oraz uchwalili, że każde z 43 gospodarstw rolnych dokona wpłaty w wysokości 10 tys. zł na utworzony w tym celu rachunek bankowy. Jednocześnie postanowiono wykorzystać w całości środki zgromadzone w ramach Funduszu Rozwoju Rolnictwa (387 tys. zł) na powiększenie środków finansowych związanych z budową wodociągu. Powołany na zebraniu wiejskim Komitet Społeczny Budowy Wodociągu zlecił opracowanie wstępnego kosztorysu oraz wstępnej dokumentacji technicznej Wojewódzkiemu Zarządowi Inwestycji Rolniczych w Płocku.

W dniu 18 sierpnia 1984 r. Komitet Budowy Wodociągu w Dąbrówce skierował do naczelnika gminy wniosek o włączenie budowy wodociągu do społeczno-gospodarczego planu gminy na rok 1985. W dniu 12 października 1984 r. wniosek został pozytywnie zaopiniowany przez Gminną Komisję Czynów Społecznych, a następnie zaakceptowany przez naczelnika gminy. Po wstępnych uzgodnieniach co do możliwości wykonawczych Przedsiębiorstwa Zaopatrzenia Wsi w Wodę "Wodrol" w Bydgoszczy naczelnik gminy postawił wniosek w sprawie budowy wodociągu we wsi Dąbrówka na sesji GRN 16 listopada 1984 r. Gminna

Rada Narodowa wystąpiła również do Urzędu Wojewódzkiego w Płocku oraz Państwowego Zakładu Ubezpieczeń o dofinansowanie z budżetu wojewódzkiego i funduszu przewencyjnego rozpoczętej inwestycji.

Zgodnie z harmonogramem robót wiosną 1985 r. przedsiębiorstwo "Wodrol" w Bydgoszczy rozpoczęło roboty wiertnicze w Dąbrówce. Dokumentacja techniczna przewidywała, że wodę uzyska się na poziomie głębokości 45 m. Dokonany pierwszy odwiert studni głębinowej na głębokości 53 m nie przyniósł zaplanowanego efektu. W powyższej sytuacji zdecydowano się na przerwanie robót na kilka miesięcy w celu ponownego dokonania badań specjalistycznych gruntu oraz zmiany dokumentacji technicznej. W tym czasie zdecydowano się też na zmianę inwestora przedsięwzięcia. Nowym inwestorem w lipcu 1985 r. zostało przedsiębiorstwo "Hydrogeowiert" z Grudziądza, które podjęło ponowne próby odwiertu studni. Tym razem poszukiwania zakończyły się pomyślnie.

Kolejne etapy budowy wodociągu trwały stosunkowo krótko. Budowę hydrofornii oraz głównej nitki wodociągowej zakończono w listopadzie 1985 r. Każdy z rolników wsi Dąbrówka wykonał we własnym zakresie podłączenie hydrauliczne swoich zabudowań do głównej nitki wodociągu. Inicjatywa lokalna, której pomysł zrodził się blisko 15 lat temu, została pomyślnie zrealizowana.

4. Gmina Szczutowo (woj. płockie)

Charakterystyka gminy

Gmina Szczutowo ma jedno z najsłabszych gleb w woj. płockim (wskaźnik bonitacji 0,78). W strukturze zasiewów dominują zboża ze zdecydowaną przewagą żyta, ziemniaków oraz roślin pastewnych. Niewielka powierzchnia przeznaczona jest pod kontraktację roślin przemysłowych, takich jak ziemniak i tytoń. Główne dochody gospodarstw rolnych pochodzą z hodowli bydła i trzody chlewnej. Uwarunkowania te decydują o niskiej przychodowości gospodarstw i dużej migracji ludzi młodych do miast.

W gminie zamieszkuje 5100 osób. Powierzchnia gminy wynosi 11 262 ha (w tym grunty orne 4948 ha oraz użytki zielone 2500 ha). W gminie jest 884 gospodarstw indywidualnych.

Udział gospodarstw w grupach obszarowych przedstawia się następująco:

0,5-2,0 ha	- 87 gospodarstw,
2,0-5,0 ha	- 172 gospodarstwa,
5,0-10,0 ha	- 300 gospodarstw,
powyżej 10 ha	- 325 gospodarstw.

Na terenie gminy działają również jednostki rolniczej gospodarki uspołecznionej: Rolnicza Spółdzielnia Produkcyjna Gugoły gospodaruje na obszarze 234 ha, a PGR Józefowo na obszarze 314 ha. Przykład inicjatywy społecznej.

W latach 1982-1983 w trakcie zebrań organizacji społeczno-politycznych oraz zebrań wiejskich w gminie Szczutowo zgłoszono postulat w sprawie wydzielenia terenów budowlanych pod budownictwo jednorodzinne we wsiach Szczutowo oraz Gójsk. W wyniku tej inicjatywy, zgłoszonej przez zainteresowane budową indywidualną grupy ludności zatrudnione poza rolnictwem, Gminna Rada Narodowa i naczelnik gminy w Szczutowie podjęli następujące działania. Dnia 20 kwietnia 1982 r. przekazano do Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego informację o potrzebach gminy dotyczących terenów budowlanych w latach 1982-1990. W odpowiedzi na zgłoszony postulat w grudniu 1982 r. ze szczebla wojewódzkiego przysłano zatwierdzony przez wojewodę plan pozyskania terenów budowlanych w woj. płockim, który dla wsi Szczutowo przewidywał w latach 1982-1990 wyznaczenie 35 działek budowlanych. Gmina miała opracowany uproszczony plan przestrzennego zagospodarowania, w którym wyznaczono także tereny przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne. W dniu 4 marca 1983 r. na zebraniu zorganizowanym w urzędzie gminy przyjęto harmonogram czynności organizacyjnych związanych z przygotowaniem wydzielenia działek budowlanych we wsi Szczutowo. Termin ostateczny zakończenia prac, związany z przejęciem terenów oraz sprzedażą działek, ustalono na 1985 r.

Plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego opracowany został przez Wojewódzką Dyрекcję Rozbudowy Miast i Osiedli Wiejskich w Płocku w lipcu 1983 r. Wcześniej poinformowano dotychczasowych właścicieli gruntów o zamiarze przejęcia na własność Skarbu Państwa terenów objętych planem zabudowy oraz w lokalu urzędu gminy wyłożono do wglądu projekt granic terenów budowlanych. Zastrzeżenia do projektu granic terenów budowlanych zgłosiło jednak dwóch właścicieli planowanych do przejęcia gruntów rolnych. Rozpatrzeniem zastrzeżeń zajęło się Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Płocku. W trakcie postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że zastrzeżenia są nieuzasadnione. Projektowane działki wyznaczono zgodnie z uproszczonym planem zagospodarowania gminy, do którego w czasie jego opracowania uprzednio nie zgłaszano zastrzeżeń. Na podstawie stanowiska WBPP naczelnik gminy zlecił pismem z 26 sierpnia 1983 r. Wojewódzkiemu Biuru Geodezji i Tere-

nów Rolnych w Płocku (Oddział Rejonowy w Sierpcu) dokonanie pomiaru wyłączonego gruntów.

W związku z ponowną skargą wspomnianych rolników, tym razem skierowaną do Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, WBGiTR w Płocku przekazało całość akt sprawy dotyczącej przejęcia gruntów do MRiGŻ. W wyniku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w MRiGŻ skarga dwóch rolników, dotychczasowych właścicieli gruntów rolnych, została oddalona. Po otrzymaniu niezbędnej dokumentacji geodezyjnej w styczniu 1984 r. naczelnik gminy 6 lutego 1984 r. wydał zarządzenie nr 1/84 w sprawie przejęcia na własność państwa terenów budowlanych we wsi Szczutowo. Zarządzenie powyższe zostało przekazane do Wydziału Organizacyjno-Prawnego Urzędu Wojewódzkiego celem publikacji w Dzienniku Urzędowym WRN. W czerwcu 1984 r. zlecono WBPP w Płocku opracowanie planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego terenu zespołu zabudowy jedno rodzinnej. W dniu 4 października 1984 r. dotychczasowym właścicielom przejętych na cele budowlane gruntów rolnych wydano decyzje określające wysokości odszkodowania. W drugim kwartale 1985 r. zostały wydane decyzje ustalające kandydatów na nabywców działek budowlanych. Całość dokumentacji niezbędnej do sprzedaży działek przekazano do Banku Spółdzielczego w Szczutowie. Pierwotnie zakładano, że nabywcy otrzymają działki w trybie wieczystego użytkowania. Przyszli nabywcy działek budowlanych domagali się jednak sprzedaży działek na własność. W powyższej sytuacji GRN w Szczutowie wystąpiła do Wojewódzkiej Rady Narodowej w Płocku o podjęcie uchwały w sprawie umożliwienia sprzedaży gruntów państwowych pod zabudowę na terenie tutejszej gminy. Wojewódzka Rada Narodowa podjęła stosowne postanowienie w lecie 1986 r.

Omawiany problem stanowi jedynie ilustrację szerszego zagadnienia. Na terenie gminy w różnego typu zakładach usługowo-produkcyjnych zatrudnionych jest około 500 osób. Są to z reguły ludzie młodzi, już nie związani zawodowo z rolnictwem. Nie mają oni również własnych mieszkań. Niekorzystne usytuowanie przestrzenne wsi Szczutowo, zlokalizowanej na terenie enklawy, której granice wyznaczają okoliczne lasy i jezioro, przy dużym zapotrzebowaniu ludności nierolniczej na tereny budownictwa jednorodzinnego powodować musi konflikty między ludnością rolniczą i napływową. Rozwiązanie problemu mieszkaniowego ludności nierolniczej w tej gminie odbywa się kosztem drobnych producentów rolnych, których grunty rolne ulegają wyłączeniu na cele nierolnicze.

5. Gmina Łąck (woj. płockie)

Charakterystyka gminy

Gmina Łąck oddalona jest od siedziby województwa - Płocka - o 12 km. Fakt ten rzutuje znacznie na jej podstawowe funkcje. Bliskie położenie Płocka oraz dogodne warunki przyrodnicze (ok. 4 tys. ha lasów) spowodowały, że na terenie gminy zlokalizowano wiele obiektów infrastruktury turystyczno-wypoczynkowej. Obok 26 obiektów wypoczynkowych rozwinęło się również indywidualne budownictwo rekreacyjne. Powierzchnia gminy liczy 11 154 ha. Użytki rolne zajmują powierzchnię około 5 tys. ha. Ludność gminy liczy 7000 mieszkańców.

Przykład inicjatywy społecznej

Przykładem zrealizowania inicjatywy społecznej w gminie Łąck była inicjatywa związana z modernizacją części drogi wojewódzkiej nr 31 333 we wsi Grabina. Konieczność modernizacji tej drogi zrodziła się na zebraniu wiejskim. Droga ta w okresie opadów deszczu była nieprzejezdna i utrudniała dojazd do pól uprawnych. Fundusze przeznaczone przez Radę Sołecką pozwoliły opracować dokumentację techniczną wraz z kosztorysem drogi. Modernizację drogi ujęto w planie zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck. Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Płocku w opracowanych materiałach do nowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniło poszerzenie drogi we wsi Grabina oraz zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Modernizacja drogi została wprowadzona do planu inwestycyjnego Rejonu Dróg Publicznych w Gostyninie w roku 1986. Mieszkańcy wsi Grabina zrzekli się nieodpłatnie gruntów przeznaczonych w dokumentacji technicznej na poszerzenie drogi. W czynie społecznym przesunięto ogrodzenia oraz usunięto drzewa i krzewy. Pozostałe koszty modernizacji miały być pokryte przez Wydział Komunikacji Urzędu Wojewódzkiego w Płocku.

Na przeszkodzie podjętej inicjatywie społecznej stanął jednak jeden z rolników indywidualnych, mieszkańców wsi Grabina ob. J. Wiśniewski. Nadmienić należy, że wstępnie wyraził on zgodę na nieodpłatne zrzeczenie się gruntu. W czasie rozbiórki płotu przez ludność biorącą udział w pracach społecznych rolnik ten wystosował skargę do naczelnika gminy, domagając się wstrzymania robót związanych z przebudową drogi i ustawienia rozebranego uprzednio płotu. W dniu 8 września 1986 r. naczelnik gminy w Łącku podjął decyzję w sprawie wykonania dokumentacji wywłaszczeniowej i pomiarowej dla gruntów będących własnością tego rolnika. Jednocześnie

nie 15 września 1986 r. naczelnik gminy zawiadomił zainteresowanego o możliwości wykupienia w trybie cywilnoprawnym części gruntu będącej przedmiotem sporu. Wobec niemożności ustalenia realnej wysokości odszkodowania za przejęte grunty oraz odrzucenia przez zainteresowanego oferowanej ceny naczelnik gminy przystąpił do czynności prawnych związanych z wywłaszczeniem gruntu. Zlecił opracowanie operatów szacunkowych wartości uszkodzonego ogrodzenia oraz zniszczonych upraw i drzew owocowych. W tym czasie ob. Wiśniewski złożył skargę do Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Wojewódzkiego w Płocku w związku z zajęciem gruntów pod budowę drogi we wsi Grabina oraz wniósł skargę do Prokuratury Rejonowej w Gostyninie, oskarżając mieszkańców wsi o samowolne wkroczenie na jego teren, zniszczenie drzewek oraz ogrodzenia.

Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Wojewódzkiego pismem z 29 października 1986 r. wystąpił do naczelnika gminy Łąck o przekazanie akt sprawy oraz zwrócił się z prośbą o wyjaśnienie okoliczności tej sprawy. Podobnie uczyniła Prokuratura Rejonowa w Gostyninie. Naczelnik gminy 6 listopada 1986 r. wystosował pismo do powyższych instytucji, wyjaśniając okoliczności związane z modernizacją drogi.

Po rozpatrzeniu całości sprawy Wydział Geodezji i Gospodarki Gruntami w Płocku zlecił naczelnikowi gminy uzyskanie na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łąck decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, jak również uregulowanie stanu związanego z procesem przeprowadzenia wywłaszczenia nieruchomości na rzecz państwa w trybie art. 8 lub 53 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W wyniku opracowania operatu szacunkowego wartość uszkodzonego ogrodzenia ustalono na sumę 34 948 zł, a zniszczonych upraw i drzew owocowych na sumę 43 471 zł. Odszkodowanie za przejęty grunt rolny oszacowano na sumę 28 188 zł. Ogólna suma odszkodowania wyniosła 106 607 zł. Po przeprowadzeniu rozprawy wywłaszczeniowej naczelnik gminy wydał decyzję w sprawie wywłaszczenia części nieruchomości ob. Wiśniewskiego oraz ustalił odszkodowanie zgodnie z operatem szacunkowym. Do czasu uprawomocnienia się decyzji wywłaszczeniowej rozbudowa drogi we wsi Grabina została wstrzymana.

6. Gmina Gorowiczki (woj. płockie)

Charakterystyka gminy

Gmina Borowiczki zajmuje powierzchnię 7469 ha. Położona jest w sąsiedztwie miasta Płocka. Powierzchnia całkowita gospodarstw

indywidualnych wynosi 5808 ha, powierzchnia zaś gruntów Państwowego Funduszu Ziemi wynosi 190 ha. Gmina liczy 4413 mieszkańców. W gminie Borowiczki w sektorze uspołecznionym zatrudnionych jest 600 osób.

Przykład inicjatywy społecznej

Na terenie wsi Mijakowów latach 1973-1975 w wyniku inicjatywy mieszkańców przeprowadzona została rozbudowa drogi wiejskiej. Grunty części rolników indywidualnych przejęte zostały pod budowę drogi bez wcześniejszego uregulowania stanu prawnego. Zainteresowani rolnicy kilkakrotnie zwracali się do naczelnika gminy o uregulowanie stanu prawnego oświadczając, że nie wyrażają zgody na nieodpłatne przekazanie tych gruntów na cel użyteczności publicznej, tj. na poszerzenie drogi. Załatwianie sprawy odwlekało się ze względu na brak dokumentacji geodezyjnej i operatu szacunkowego wartości gruntów zajętych na poszerzenie drogi. Po kolejnej interwencji rolników naczelnik gminy zlecił Wojewódzkiemu Biuru Geodezji i Terenów Rolnych opracowanie dokumentacji geodezyjnej oraz polecił biegłemu opracowanie operatu szacunkowego dotyczącego wartości gruntów wymienionych w rejestrze pomiarowo-klasyfikacyjnym przeznaczonych do wyłączenia (zlecenie UG nr 8221/9/84 z 27 czerwca 1984 r.).

Łączna powierzchnia przejętych na budowę drogi gruntów wyniosła 10 061 m², a ich wartość 446 148 zł. Po opracowaniu operatu szacunkowego oraz podkładów mapowych 7 listopada 1984 r. w lokalu urzędu gminy odbyła się rozprawa wyłączeniowa, na której zainteresowani rolnicy zapoznani zostali z powierzchnią objętą wyłączeniem oraz kwotą odszkodowania. Rolnicy nie zgłosili sprzeciwu i wyrazili zgodę na przedstawiony sposób załatwienia sprawy. Naczelnik gminy po wydaniu decyzji wyłączeniowej 13 lutego 1985 r. przesłał dokumentację sprawy do Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Płocku. Pomimo wydania decyzji wyłączeniowej oraz ustalenia wysokości odszkodowania rolnikom nie wypłacono odszkodowania. Dnia 10 kwietnia 1985 r. 8 rolników indywidualnych we wsi Mijakowo złożyło pisemną skargę do Komitetu Wojewódzkiego w Płocku z powodu niewypłacenia im należności za zajęte grunty pod budowę drogi. Mimo iż grunty ich zostały w części faktycznie wyłączone z produkcji rolnej w roku 1973, pobierano od nich pełną stawkę podatku rolnego.

Skarga rolników została przekazana przez KW PZPR do Wydziału Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Wojewódzkiego w Płocku, który 6 maja 1985 r. przesłał ją do naczelnika gminy Borowiczki w celu

ostatecznego załatwienia. W piśmie Wydziału podkreślono, że zgodnie z przepisami ustawy z 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. 1974 nr 10, poz. 64) wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego nie jest dopuszczalne po zrealizowaniu inwestycji. W piśmie tym podkreślono również, że uregulowanie stanu prawnego gruntów możliwe jest w trybie cywilnoprawnym, o ile właściciele nieruchomości wyrażą zgodę na dobrowolne ich zbycie. W przypadku, gdy właściciele zajętych gruntów nie wyrażą zgody na dobrowolne zbycie, uregulowanie stanu prawnego możliwe jest w postępowaniu przed sądem powszechnym. W związku z tym, iż rolnicy wyrazili zgodę na wypłacenie im zaproponowanych stawek odszkodowawczych, w lipcu 1985 r. wypłacono przyznane im odszkodowanie za przejęty grunt pod budowę drogi.

III. WARUNKI POWODZENIA REALIZACJI INICJATYW SPOŁECZNYCH I ICH DETERMINANTY

Zaprezentowany wyżej opis kilku inicjatyw lokalnych realizowanych na obszarach wiejskich wymaga krótkiego komentarza. Samo rozpoczęcie realizacji określonej inicjatywy lokalnej jest zjawiskiem nie tak częstym. Znaczna część inicjatyw lokalnych nie ma bowiem należytej "siły przebicia" i pozostaje jedynie w fazie postulatywnej.

O powodzeniu inicjatywy lokalnej w g m i n i e Ł a n i ę t a zadecydowała determinacja rolników oraz racjonalne podejście naczelnika gminy. Monopolistyczna pozycja związków spółek wodnych, zaniedbujących swoje zadania statutowe, od dłuższego czasu jest przysłowiową "kością niezgody" na obszarach wiejskich. Zdeterminowani rolnicy z gminy Łanięta, decydując się na wystąpienie ze Związku Spółek Wodnych w Kutnie, postanowili wspólnymi siłami konserwować urządzenia melioracyjne. Racjonalność działania naczelnika gminy przejawiała się w tym, że nie podwyższył opłat melioracyjnych na rzecz Związku Spółek Wodnych oraz nie skorzystał z uprawnień art. 117 ust. 2 prawa wodnego i nie przedłużył możliwości funkcjonowania spółki wodnej działającej w ramach Związku w celu wykazania się w ciągu roku prawidłową działalnością gospodarczą. Nadmienić należy, że działalność spółek wodnych zrzeszonych w związkach rejonowych lub wojewódzkich dotknięta jest dużym stopniem zbiurokratyzowania. Rolnicy opłacający obowiązkowe opłaty melioracyjne na rzecz spółek czują się jednocześnie zwolnieni z wszelkiej aktywności, jeśli idzie o konserwację urządzeń meliora-

cyjnych. Prawidłowe działanie naczelnika gminy, połączone z lokalną inicjatywą społeczną, która miała za zadanie uzdrowienie patologicznej sytuacji w sferze eksploatacji urządzeń melioracyjnych, zakończyło się w omawianym przypadku sukcesem.

Ocena lokalnych inicjatyw w gminie Bulkowo jest bardziej złożona. Budowa sklepu wiejskiego we wsi Rogowo stanowić może wręcz modelowy przykład sprawności organizacyjnej i przedsiębiorczości mieszkańców wsi. Nie można jednak nie zauważyć, że budowa nowego sklepu była w istocie tzw. dziką budową, której to budowy organ administracji stopnia podstawowego "udawał", że nie zauważa, mimo iż był uprawniony z mocy prawa do pełnienia funkcji nadzoru w sferze urbanistyczno-budowlanej. Swoistym zalegalizowaniem "dzikiej budowy" był odbiór sanitarny obiektu dokonany przez Państwową Inspekcję Sanitarną, zakład energetyczny oraz kominarzy. Z punktu widzenia zasad legalizmu w omawianym przypadku nastąpiło naruszenie prawa, z drugiej strony obowiązująca procedura lokalizacyjna, powiązana z mechanizmem planowania przestrzennego, wydłuża znacznie realizowanie tego typu inwestycji. Powstaje pytanie, czy nie należałoby w przyszłości pomyśleć o uproszczonej procedurze lokalizacyjnej dla drobnych infrastrukturalnych obiektów. Rozważenia wymaga również, czy nie należałoby uprościć postępowania związanego z projektami budowlanymi. Jak wskazuje opis realizacji budowy sklepu we wsi Rogowo, ominięcie dość złożonej procedury związanej z zatwierdzeniem projektu oraz lokalizacją inwestycji przyspieszyło wybudowanie przez mieszkańców wsi upragnionego sklepu.

Inicjatywa rozbudowy szkoły we wsi Łubki Nowe jest interesującym studium dążeń miejscowego społeczeństwa do urealnienia podjętej inicjatywy. Społeczeństwo to, mimo szeregu trudności, postanowiło konsekwentnie realizować podjętą inicjatywę. Nietrudno stwierdzić, analizując tryb podjętej inwestycji, iż jest ona ponad miarę możliwości finansowych nie tylko jednej wsi, lecz również całej gminy. Przykład ten świadczy dobitnie, jak niewielkimi środkami finansowymi dysponują obecnie społeczności gminne. Rosnące koszty inwestycji budowlanych uniemożliwiają w praktyce zebranie niezbędnego minimum środków społecznych (tj. 30% ogólnej wartości inwestycji). Przydzielone ze stopnia wojewódzkiego środki finansowe (w ujęciu rocznym) nawet przy teoretycznym założeniu stabilności cen na materiały budowlane pozwalają prognozować, że budowa szkoły trwać będzie minimum około dziesięciu lat.

Symptomatyczny jest również fakt, że naczelnik gminy uchylił

się od podpisania umowy inwestycyjnej, nie chcąc ponosić za nią odpowiedzialności. Polityka oszczędnościowa państwa oraz przyjęte rozwiązania systemowe związane z centralizacją środków finansowych przeznaczonych dla rad narodowych stopnia podstawowego, mimo słusznej i bardzo potrzebnej inicjatywy społecznej, powodują niemożność realizacji podstawowych obiektów infrastrukturalnych. Zapewnienie radom narodowym źródeł finansowania spowoduje niewątpliwie polepszenie istotnie dramatycznej sytuacji w tej dziedzinie.

Kolejnym przykładem inicjatywy społecznej, zarejestrowanym w g m i n i e R a t a j e, jest budowa wodociągu we wsi Dąbrówka. Przesuszenie znacznych obszarów kraju zaczyna coraz powszechniej dawać o sobie znać. Prezentowane na początku lat siedemdziesiątych prognozy ostrzegawcze (m.in. na Kongresie Nauki Polskiej) nie zostały przez władze społeczno-polityczne należycie docenione. Znaczna część obszarów wiejskich, należą do nich również obszary wiejskie na Mazowszu, ma znaczne trudności z wodą. Realizacja inwestycji wodociąg we wsi Dąbrówka wskazuje dobitnie, że bariery biurokratyczne uniemożliwiły w latach siedemdziesiątych jej realizację. Zmiany w podziale terytorialnym kraju w latach 1972-1975 oraz związana z tym reorganizacja administracji terytorialnej także wpłynęły hamująco na realizację tej niezbędnej dla wsi inwestycji.

Kolejną barierą na drodze do powodzenia realizacji tej inwestycji była nienależycie opracowana dokumentacja poszukiwawcza złóż wodnych. Także zmiana inwestora (wyspecjalizowanego przedsiębiorstwa wiertniczego) pozwoliła na sprawne zrealizowanie inwestycji. Determinanty realizacji omawianej powyżej inwestycji wskazują na brak jednorodności źródeł zakłócających przebieg realizacji inicjatyw lokalnych.

W g m i n i e S z c z u t o w o odnotowano natomiast innego typu inicjatywę lokalną. Inicjatywa ta spowodowała konflikt między ludnością rolniczą a napływową, zatrudnioną w gminie w zawodach nie związanych wprost z produkcją rolną. Wyznaczenie terenów budowlanych dla potrzeb budownictwa jednorodzinnego na prywatnych gruntach rolnych doprowadzić musiało do powstania lokalnego konfliktu.

Omawiana problematyka zawiera w sobie również determinantę prawną. Wiąże się ona z brakiem świadomości prawnej. Rolnicy uwikłani w spór z organem administracji państwowej przegrali dlatego, że w odpowiednim czasie nie wnieśli zastrzeżeń do opracowanego wcześniej uproszczonego planu zagospodarowania przestrzennego. Za-

warte w nim ustalenia wydawały się im odległe i abstrakcyjne. Gdy jednak doszło do realizacji tego planu, poczuli się zagrożeni i wnieśli zastrzeżenia w trakcie przygotowań do wyznaczania działek już na ich gruntach. Upływ stosowanych terminów związanych z wyłożeniem do wglądu ustaleń zawartych w projekcie planu zagospodarowania przestrzennego dawno minął, a wszelka działalność interwencyjna po jego zatwierdzeniu nie mogła już mieć mocy prawnej. Omawiana inicjatywa lokalna w zakresie wyznaczania terenów budownictwa jednorodzinnego wskazuje na konflikt interesów w ramach zbiorowości lokalnych, którego żadna z obowiązujących regulacji prawnych również w przyszłości nie jest w stanie rozstrzygnąć. Przyczyną występującego konfliktu jest problematyka ekonomiczno-bytowa, której normy prawne nie są w stanie rozwiązać.

Zaprezentowane trudności w realizowaniu inicjatyw lokalnych w g m i n a c h Ł a c k i B o r o w i c z k i związane są ściśle z problematyką prawną. Nieprzeprowadzenie we właściwym czasie postępowania wyłączeniowego we wsi Grabina wytworzyło sytuację, w której podjęta inicjatywa społeczna związana z modernizacją drogi została przerwana. W omawianym przypadku niewłaściwe działania organu administracji państwowej stopnia podstawowego doprowadziły do sytuacji konfliktowej, wstrzymującej rozbudowę drogi. Sytuacji tej można było uniknąć w czasie rozpoczęcia modernizacji drogi. Nieprzestrzeganie norm prawnych w tym konkretnym przypadku przeszkodziło w realizacji inicjatywy lokalnej.

Realizacja inicjatywy społecznej we wsi Mijakowo doprowadziła również do niezadowolenia części rolników indywidualnych. Grunty ich przejęto pod budowę drogi bez wcześniejszego uregulowania stanu prawnego. Przejęcia gruntów prywatnych grupy rolników na cele użyteczności publicznej dokonano w istocie z pominięciem obowiązujących norm prawnych. Przejęcie to powinno zostać dokonane również na podstawie przepisów prawnych prawa wyłączeniowego. Rolnicy, których grunt został przejęty na cele rozbudowy drogi, nie mogli otrzymać stosownego odszkodowania, ponieważ te grunty z punktu widzenia formalnego nie zostały wyłączone. Toczące się postępowanie wyjaśniające, opisane powyżej, przy prawidłowo wdrożonym i prowadzonym postępowaniu wyłączeniowym byłoby zbędne.

Zaprezentowane powyżej dwie inicjatywy społeczne związane z rozbudową drogi wiejskiej mogłyby przebiegać bez konfliktów, gdyby organ administracji stopnia podstawowego należycie stosował obowiązujące przepisy prawne.