

JANUSZ WIERZBICKI

WĘZŁOWE PROBLEMY FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI TERENOWEJ

(W DYSKUSJI NAD REFORMĄ SYSTEMU KIEROWANIA
GOSPODARKĄ NARODOWĄ)

I. UKŁADY FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI TERENOWEJ JAKO PRZEDMIOT BADAŃ

1. Istotne znaczenie w analizie funkcjonowania nowego systemu kierowania gospodarką terenową ma pytanie, czy i w jakim zakresie można tę gospodarkę traktować, po reformie z lat 1973-1975, jako autonomiczny układ gospodarki narodowej? Od tego zależy bowiem, czy kierowanie gospodarką terenową polega wyłącznie na bezpośrednim kierowaniu czyli planowaniu? Czy przez kierowanie tą gospodarką można rozumieć również pośrednie kierowanie czyli sterowanie?¹ Odpowiedź na te pytania pozwala na wyjaśnienie, w jakim zakresie powinny być w kierowaniu gospodarką terenową ze szczebla centralnego wykorzystywane metody administracyjno-nakazowego zarządzania, a w jakim zakresie opiera się ono na metodach parametrycznych, a więc na bliższe określenie modelowych warunków funkcjonowania tej gospodarki.

Sprowadzenie przeprowadzanej w tym zakresie analizy do obu przeciwstawnych rozwiązań, odpowiadających warunkom zdecentralizowanego i scentralizowanego kierowania gospodarką terenową, nie byłoby wystarczające dla wyjaśnienia prawidłowości i nieprawidłowości systemów funkcjonujących w praktyce, w których występują również mieszane systemy kierowania, łączące, w rozmaitym zresztą zakresie, elementy decentralizacji i centralizacji. W układzie funkcjonującym jako mieszany występuje na tyle ściśle połączenie metod administracyjno-nakazowych i parametrycznych, że doprowadza to do pojawienia się nowego jakościowo układu, w którym nie daje się rozgraniczyć zdecentralizowanych

¹ Opierając się przy rozróżnieniu planowania od sterowania na ujęciu obu tych kategorii kierowania przez P. Sulmickiego, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Warszawa 1978, s. 26 - 28.

i scentralizowanych dziedzin gospodarki terenowej, (w takim bowiem razie występowałyby w niektórych dziedzinach gospodarki terenowej układ zdecentralizowany, a w innych dziedzinach — układ scentralizowany, a nie mieszany układ gospodarki terenowej). Nie są to na pewno warunki pozwalające na traktowanie mieszanego układu gospodarki terenowej, w odróżnieniu do układu zdecentralizowanego, jako autonomicznego układu gospodarki narodowej. Należałoby zatem układ mieszany rozpatrywać jako układ w istocie rzeczy scentralizowany, w którym wykorzystuje się częściowo metody parametryczne, zapożyczone z układu zdecentralizowanego, przy odpowiedniej oczywiście modyfikacji tych metod.

Zasady funkcjonowania układu mieszanego gospodarki terenowej różnią się w tych warunkach tak znacznie od zasad funkcjonowania układu zdecentralizowanego, że nasuwają się wątpliwości, czy można je rozpatrywać na równi jako układy podlegające kierowaniu pośredniemu ze szczebla centralnego. Wskazuje to na potrzebę pojęciowego odróżnienia metod parametrycznego zarządzania, wykorzystywanego w węższym lub szerszym zakresie w układzie mieszanym, od metod parametrycznego sterowania, właściwego układowi zdecentralizowanemu gospodarki terenowej. Byłoby zapewne lepiej, dla uniknięcia nieporozumień, zastąpić pojęcie parametrycznego zarządzania w układzie mieszanym innym terminem, nie kojarzącym się pojęciowo z parametrycznym sterowaniem w układzie zdecentralizowanym, wprowadzanie nowotworów pojęciowych ma jednak również słabe strony.

Bliższa analiza układu scentralizowanego doprowadza zresztą do wniosku, że i w tym układzie mogą występować swoiste metody parametrycznego, a ściślej mówiąc nakazowo-parametrycznego zarządzania (przynajmniej przy przestrzeganiu w tym układzie kierowania zasady centralizmu demokratycznego), które trzeba odróżniać od metod parametrycznego zarządzania, występującego w układzie mieszanym, i tym bardziej od metod parametrycznego sterowania, właściwego układowi zdecentralizowanemu. O ile bowiem metody parametrycznego zarządzania w układzie mieszanym są zaadaptowaną do potrzeb tego układu formą występowania metod parametrycznego sterowania z układu zdecentralizowanego, to metody nakazowo-parametrycznego zarządzania w układzie scentralizowanym są całkowicie od nich różne i nie mogłyby w ogóle znajdować zastosowania, podobnie jak metody administracyjno-nakazowego zarządzania, w układzie zdecentralizowanym. Nie można natomiast wykluczać możliwości wykorzystywania w układzie mieszanym metod nakazowo-parametrycznych na równi z metodami administracyjnymi, chociaż w bardziej ograniczonym, aniżeli w układzie scentralizowanym, zakresie. Rozróżnienie to ma duże znaczenie dla wyraźnego rozgraniczenia dwóch istotnie odmiennych kierunków rozwoju systemu kierowania gospodarką terenową, to znaczy kierunku polegającego na do-

skonaleniu systemu scentralizowanego oraz kierunku polegającego na przechodzeniu od systemu scentralizowanego do systemu mieszanego. W pierwszym przypadku dąży się po prostu do ograniczenia administracyjno-nakazowych metod zarządzania na rzecz metod nakazowo-parametrycznych, które, nie mając nic wspólnego ze stosowanymi w układzie zdecentralizowanym metodami parametrycznymi, nie mogą stanowić o przejściu z układu scentralizowanego do mieszanego układu funkcjonowania gospodarki terenowej. W drugim ze wskazanych tu kierunków rozwoju systemu kierowania gospodarką terenową niezbędne jest zerwanie z dominacją zarówno administracyjno-nakazowych, jak i nakazowo-parametrycznych metod zarządzania — na korzyść metod parametrycznych, zapożyczonych z układu zdecentralizowanego, z zapewnieniem jednocześnie warunków umożliwiających skuteczne ich wykorzystanie w układzie mieszanym.

W mieszanym układzie funkcjonowania gospodarki terenowej znajdują więc zastosowanie te same co w układzie scentralizowanym metody administracyjno-nakazowego i nakazowo-parametrycznego zarządzania, tylko że w bardziej ograniczonym zakresie, a odróżnia te układy uzupełniające zastosowanie w układzie mieszanym przejętych z układu zdecentralizowanego, po odpowiednim ich oczywiście zmodyfikowaniu, metod zarządzania parametrycznego, z niezbędnym scaleniem tych metod kierowania gospodarką terenową. Stanowi to cechę jednoznacznie odróżniającą warunki funkcjonowania układu mieszanego i układu scentralizowanego, nie byłoby jednak możliwe praktyczne wykorzystywanie tego odróżnienia bez dokładnego sformułowania zasad funkcjonowania układu zdecentralizowanego, do którego mogą się odnosić już wyłącznie metody parametrycznego sterowania.

Potrzeba bliższego rozpatrywania zasad funkcjonowania układu zdecentralizowanego wynika więc nie tyle z możliwości rozpowszechnienia w praktyce tego układu, ile z konieczności zapewnienia właściwych od strony systemowej warunków funkcjonowania układu mieszanego, który powinien stanowić dominujący układ gospodarki terenowej. Nie wyklucza to oczywiście możliwości jednoczesnego wykorzystywania w praktyce zarówno układu zdecentralizowanego (we właściwym tego pojęcia znaczeniu), chociaż na pewno nie jest to w szerszym zakresie możliwe, jak i układu scentralizowanego, przy czym wykorzystywanie w tym układzie nie tylko metod administracyjno-nakazowego, lecz także nakazowo-parametrycznego zarządzania czyni z tego właśnie układu, a nie z układu zdecentralizowanego, główną alternatywę dla mieszanego układu gospodarki terenowej.

Najważniejszym celem badań dotyczących aktualnego systemu kierowania gospodarką terenową staje się opracowanie rozwiązań zapewniających przejście z dominującego dotychczas układu scentralizowanego do układu mieszanego, chociaż nie musi się to odnosić do całej gospo-

darki terenowej (w niektórych działach gospodarki terenowej nie byłoby właściwe zastosowanie parametrycznych metod zarządzania). Doprowadza to do współistnienia układu mieszanego, w którym dąży się do zaadaptowania z mniejszym lub większym powodzeniem, parametrycznych metod zarządzania, z układem scentralizowanym, w którym można dążyć do nasilenia nakazowo-parametrycznych metod zarządzania. Z drugiej strony występowanie układu mieszanego gospodarki terenowej może się wiązać z równoczesnym wykorzystywaniem, lub chociażby dążeniem do wykorzystywania, w ściśle określonym zakresie tej gospodarki, układu zdecentralizowanego we właściwym tego pojęcia znaczeniu. Okazuje się to tym bardziej rozpowszechnione, im większe pojawiają się trudności z zastosowaniem parametrycznych metod zarządzania w układzie mieszanym.

Prowadzone w tym zakresie studia oraz wyrażane postulaty wiązane są mylnie z dążeniem do decentralizacji systemu kierowania gospodarką terenową, w istocie rzeczy chodzi w nich bowiem o uzupełniające zastosowanie parametrycznych metod zarządzania w układzie mieszanym oraz metod nakazowo-parametrycznych w układzie scentralizowanym, nie odstępując w obu tych przypadkach od jednoczesnego wykorzystywania, chociaż w odmiennym zakresie, metod administracyjno-nakazowych. Nie jest to jednak nieporozumienie wyłącznie terminologiczne. Jeśli się bowiem nie rozróżnia warunków funkcjonowania gospodarki terenowej w układzie zdecentralizowanym i w układzie mieszanym nie dochodzi się do właściwego rozeznania wielopłaszczyznowości badań niezbędnych dla wypracowania właściwych w tym zakresie rozwiązań (gdy rozpatrywanie zasad funkcjonowania układu zdecentralizowanego służy nie tyle potrzebie wdrożenia tego układu w praktyce, ile potrzebie adaptacji tych zasad w układzie mieszanym). Jeszcze większym nieporozumieniem jest określanie jako decentralizacji samego doskonalenia systemu scentralizowanego, polegającego na rozszerzeniu wykorzystywanych w tym systemie metod nakazowo-parametrycznego zarządzania, a w praktyce mamy z tym dosyć powszechnie do czynienia, zwłaszcza przy komentowaniu zmian wprowadzanych do tego systemu oraz w projektach wysuwanych w tym zakresie przez centralne organy resortowo-branżowe (jak Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Ministerstwo Finansów).

2. Charakterystyczną cechą układu scentralizowanego i układu mieszanego gospodarki terenowej — obejmując pojęciem gospodarki terenowej, zgodnie z założeniami wprowadzonego w 1975 r. systemu kierowania tą gospodarką, nie tylko jednostki podporządkowane, lecz także jednostki nie podporządkowane organom terenowym, występujące w obszarze działania tych organów — jak z jednej strony zarządzanie działalnością jednostek podlegających organizacyjnie organom terenowym zarówno przez

te organy, jak i przez organy resortowo-branżowe (w ramach nadzoru dyrektywnego nad tą działalnością), a z drugiej strony zarządzanie działalnością jednostek podlegających organizacyjnie organom-branżowym nie tylko przez te organy, lecz także przez organy terenowe (w ramach tzw. terenowej koordynacji działalności prowadzonej przez te jednostki)².

Jak z tego wynika, w nowym systemie kierowania gospodarką terenową została utrzymana zasada podwójnego podporządkowania całej gospodarki terenowej — organom terenowym z jednej strony oraz organom resortowo-branżowym z drugiej strony — właściwa zarówno scentralizowanemu układowi funkcjonowania gospodarki terenowej (przynajmniej przy rozpatrywaniu podwójnego podporządkowania jako formy zastosowania w tym układzie zasady centralizmu demokratycznego), jak i układowi mieszanemu, w którym następuje połączenie elementów układu scentralizowanego oraz układu mieszanego tej gospodarki. W obu tych przypadkach występuje bezpośrednie kierowanie gospodarką terenową ze szczebla centralnego (bez względu na zakres, w jakim zostaje ono uzupełnione w układzie mieszanym metodami parametrycznego zarządzania).

Zasady podwójnego podporządkowania nie można natomiast odnosić do zdecentralizowanego układu kierowania gospodarką terenową, w którym nadzór dyrektywny zostaje zastąpiony przez nadzór weryfikacyjny ze strony organów centralnych. O ile bowiem nadzór dyrektywny pozwala na korygowanie przez organy resortowo-branżowe wszelkich decyzji organów terenowych (jeśli uznają to za niezbędne dla zapewnienia realizacji przez organy terenowe wyznaczonych im planowo zadań), to nadzór weryfikacyjny służy jedynie kontroli ze strony organów resortowo-branżowych legalności decyzji podejmowanych przez organy terenowe (pozwalając na odwoływanie decyzji podejmowanych przez organy terenowe w zakresie wykraczającym poza ich uprawnienia). Nadzór weryfikacyjny nie jest formą bezpośredniego, ani zresztą także pośredniego, ze szczebla centralnego kierowania gospodarką terenową (bezpośrednie kierowanie gospodarką terenową odnosi się w układzie zdecentralizowanym jedynie do ustalenia granic zdecentralizowanej działalności organów terenowych), nie można więc go uznać za element podwójnego podporządkowania gospodarki terenowej.

Zdecentralizowana działalność organów terenowych (w ścisłym tego pojęcia znaczeniu) ma jednak tak marginesowe w gospodarce terenowej znaczenie, że zasadę podwójnego podporządkowania można praktycznie

² Jeśli się nawet w praktyce nie przyjęło określać jako zarządzania ani dyrektywnego nadzoru ze strony organów resortowo-branżowych nad działalnością jednostek podporządkowanych organom terenowym, ani tym bardziej koordynacji ze strony organów terenowych działalności jednostek podporządkowanych organom resortowo-branżowym, są to niewątpliwie bardzo zbliżone do zarządzania formy kierowania jednostkami gospodarczymi, opierają się bowiem bezpośrednio na ustaleniach planów działalności tych organów.

odnosić do całej gospodarki terenowej, zwłaszcza gdy przewidywaną ewolucję systemu kierowania tą gospodarką wiąże się nie tyle z zastępowaniem układu scentralizowanego przez zdecentralizowany, ile z zastosowaniem metod parametrycznego zarządzania w układzie mieszanym.

Do układu zdecentralizowanego należałoby jednak przywiązywać większe znaczenie przy wyciągnięciu właściwych, w funkcjonowaniu gospodarki terenowej, konsekwencji z dwuszczeblowości tej gospodarki, wyrażających się przede wszystkim w dezintegracji gospodarki terenowej szczebla wojewódzkiego i szczebla podstawowego (miejsko-gminnego). O ile bowiem w ewolucji układu funkcjonowania gospodarki terenowej szczebla wojewódzkiego, integrującego najczęściej całą gospodarkę terenową w zasięgu wojewódzkim, można praktycznie dążyć, poza samym doskonaleniem systemu scentralizowanego, do jego zastąpienia w węższej lub szerszej mierze mieszanym systemem kierowania gospodarką terenową, ze stosowanym nasileniem metod parametrycznego zarządzania, to przy wyodrębnieniu układu odnoszącego się do gospodarki terenowej szczebla podstawowego należałoby dążyć nie tyle do wprowadzenia systemu mieszanego, ile do decentralizacji systemu kierowania gospodarką terenową tego szczebla. Wymaga to nieco bliższego objaśnienia.

Integracja gospodarki terenowej w zasięgu wojewódzkim, doprowadzająca do faktycznego kierowania tą gospodarką ze szczebla wojewódzkiego — bez względu na to, czy jest ona w całości podporządkowana organom tego szczebla, czy częściowo organom szczebla wojewódzkiego i częściowo organom szczebla podstawowego — jest konsekwencją zasady podwójnego podporządkowania tej gospodarki, a więc jest nieunikniona nie tylko w układzie scentralizowanym, lecz także w układzie mieszanym. Wynika to z dyrektywnego nadzoru ze strony organów resortowo-branżowych nad całą działalnością gospodarczą organów terenowych, bez względu na to czy jest ona podporządkowana organom wojewódzkim, czy podstawowym. Skłania to mianowicie nie tylko do powiększania zasięgu działalności podporządkowanej organom wojewódzkim (co bardzo upraszcza system kierowania gospodarką terenową), lecz także do tak daleko posuniętego nadzoru ze strony tych organów nad działalnością organów szczebla podstawowego, że jest ona praktycznie kierowana przez organy wojewódzkie na równi z działalnością podporządkowaną tym organom (oznacza to, że dyrektywny nadzór ze strony organów szczebla wojewódzkiego nad działalnością organów szczebla podstawowego jest z reguły dalej posunięty od dyrektywnego nadzoru ze strony organów resortowo-branżowych nad działalnością organów szczebla wojewódzkiego).

Możliwość faktycznego wyodrębnienia układu funkcjonowania gospodarki terenowej szczebla podstawowego zależy w tych warunkach nie tylko od organizacyjnego podporządkowania odpowiedniego zasięgu tej gospodarki organom tego szczebla, lecz także — lub nawet w głównej mierze — od wyłączenia tego zasięgu gospodarki terenowej z dyrektyw-

nego nadzoru, sprawowanego przez organy resortowo-branżowe przy pośrednictwie organów wojewódzkich, a więc od decentralizacji układu funkcjonowania gospodarki terenowej szczebla podstawowego. Jeśliby bowiem nawet nadzór weryfikacyjny nad tą gospodarką należał wyłącznie do organów szczebla wojewódzkiego, nie może się on różnić od nadzoru weryfikacyjnego sprawowanego ze szczebla centralnego, polegając w obu tych przypadkach jedynie na rozpatrywaniu legalności zdecentralizowanej działalności organów terenowych.

Do organów szczebla wojewódzkiego należy w każdym razie określenie granic zdecentralizowanej działalności organów terenowych szczebla podstawowego, zachowują więc one wpływ na zasięg tej działalności, tym bardziej że może on wymagać zróżnicowania w poszczególnych województwach w dostosowaniu do specyficznych warunków ich rozwoju społeczno-gospodarczego. Należałoby dążyć do ograniczenia tego wpływu przez decentralizację całej działalności gospodarczej organów szczebla podstawowego, i w tym jednak przypadku zachodziłaby potrzeba indywidualizacji podziału zadań między organy szczebla wojewódzkiego i podstawowego, umożliwiając wywieranie pewnego wpływu przez organy wojewódzkie na ten podział.

II. FINANSOWE ELEMENTY UKŁADÓW FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI TERENOWEJ

1. Aby organy terenowe mogły wypełniać funkcje kierownicze — bez względu na to, jaki charakter ma układ funkcjonowania gospodarki terenowej — muszą być one wyposażone w odpowiednie fundusze, z uwzględnieniem oczywiście warunków, jakie stwarza po temu układ gospodarki terenowej. Opieranie tych funduszy w układzie zdecentralizowanym na dochodach własnych zapewnia samowystarczalność finansową organów terenowych, pozwalającą na wykorzystywanie swych funduszy na wszelkie wybrane przez te organy planowe zadania. W układzie mieszanym fundusze organów terenowych są tworzone nie tylko z dochodów własnych, lecz także z dochodów wyrównawczych, dochody te składają się jednak na jednolite fundusze pokrycia zadań realizowanych przez organy terenowe, bez względu na to, jaki jest udział tych organów w wyborze planowych zadań (uzależniony od podziału kompetencji między organy resortowo-branżowe oraz organy terenowe). Niezbędne jest więc występowanie w tym układzie swego rodzaju samowystarczalności finansowej, jest to jednak możliwe tylko w przypadku, gdy występowanie dochodów wyrównawczych nie doprowadza do uzależnienia całości dochodów własnych i wyrównawczych od dokonywanego przez organy resortowo-branżowe wyboru planowych zadań (przy bardzo ograniczonym udziale organów terenowych w tym wyborze), co stanowi charakterysty-

styczną cechą układu scentralizowanego. W układzie scentralizowanym nie ma zasadniczo potrzeby wyposażania organów terenowych w dochody własne, a dochody wyrównawcze zostają tak ściśle dostosowane do dokonywanego przez organy resortowo-branżowe wyboru planowych zadań, że uzyskują one charakter celowy, uniemożliwiając organom terenowym oddziaływanie we własnym zakresie na wybór planowych zadań. Nie jest w tych warunkach możliwe występowanie samowystarczalności finansowej organów terenowych.

Prawidłowe funkcjonowanie systemów kierowania gospodarką terenową zależy w istotnej mierze od wzajemnej zgodności między samowystarczalnością finansową oraz kompetencjami planistycznymi organów terenowych, czyli — inaczej mówiąc — od wzajemnego sprzężenia terenowych planów społeczno-gospodarczych i budżetów terenowych, a stopień centralizacji i decentralizacji tych systemów zależy od tego, w jakim zakresie sprzężenia tego dokonują we własnym zakresie organy terenowe. Zagadnienie to staje się bardziej złożone i może być zarazem bardziej elastycznie rozwiązywane wzięwszy pod uwagę, że organy terenowe opierają swoją działalność, bez względu na ich udział w planowym wyborze, nie tylko na budżetach terenowych, lecz także na terenowych funduszach parabudżetowych (nazywanych czasem, niezupełnie zresztą właściwie, pozabudżetowymi) oraz na funduszach przedsiębiorstw terenowych (będących w zasadzie — jako fundusze jednostek na rozrachunku gospodarczym — funduszami pozabudżetowymi). Możliwe jest więc rekompensowanie, w węższym lub szerszym zakresie, ograniczeń w samowystarczalności budżetowej organów terenowych przez opieranie ich samowystarczalności finansowej na funduszach parabudżetowych oraz na funduszach przedsiębiorstw. Trzeba to brać pod uwagę przy bliższym rozpatrywaniu pojęcia i znaczenia samowystarczalności finansowej w rozmaitych układach kierowania gospodarką terenową.

2. W zdecentralizowanym układzie funkcjonowania gospodarki terenowej nie może być ustalania w narodowym planie społeczno-gospodarczym zadań przypadających do realizacji poszczególnym organom terenowym, nie jest więc również możliwe ustalanie na szczeblu centralnym wysokości zapotrzebowania finansowego organów terenowych w kolejnych okresach planowych. Na szczeblu centralnym ustalone są dyrektywnie jedynie granice zdecentralizowanej działalności organów terenowych i do tych granic dostosowywane są źródła i formy występowania dochodów własnych tych organów, stanowiąc trwałą podstawę ich wyposażenia w fundusze, umożliwiające przeprowadzanie przez nie wyboru planowych zadań niezależnie od preferencji organów szczebla centralnego (czyli bez ograniczania tego wyboru ze strony organów resortowo-branżowych za pomocą dyrektywnych wytycznych), przy zastępowaniu nadzoru dyrektywnego nad tym wyborem przez nadzór weryfikacyjny.

Opieranie wyposażenia funduszowego organów terenowych wyłącznie na dochodach własnych zapewnia organom terenowym wpływ na wysokość środków budżetowych, którymi mogą one w kolejnych okresach planowych rozporządzać. Dochody te są zasadniczym regulatorem planowego wyboru, dokonywanego w granicach zdecentralizowanej działalności tych organów. Jeśli dochody te okazują się w regionach słabiej rozwiniętych gospodarczo niewystarczające, mogą być uzupełniane przez dochody wyrównawcze, które powinny jednak występować w formie istotnie je upodabniającej do dochodów własnych, tak aby mogły one na równi odgrywać rolę regulatora planowego wyboru organów terenowych, niezależnego od preferencji organów centralnych (byłoby tak gdyby udało się upodobnić dochody wyrównawcze do dochodów podatkowych organów terenowych, czyli nadać im właściwą opodatkowaniu cechę ogólności). W takim razie można byłoby zresztą nie posługiwać się pojęciem dochodów wyrównawczych, traktując je po prostu jako specyficzną formę występowania dochodów własnych.

Parametryczne ze szczebla centralnego sterowanie zdecentralizowaną działalnością organów terenowych możliwe jest tylko przez modyfikowanie źródeł i form występowania tych dochodów, odnosząc się raczej do wieloletnich programów aniżeli do planów operatywnej działalności organów terenowych. Oddziaływanie na operatywną działalność tych organów byłoby możliwe raczej za pomocą bankowego kredytowania tych organów, którego nie można wykluczyć w zdecentralizowanych układach gospodarki terenowej.

To samo może się odnosić do terenowych funduszy parabudżetowych, stanowiących dodatkową podstawę zdecentralizowanej działalności organów terenowych, nie ma jednak potrzeby ich wykorzystywania przy opieraniu decentralizacji terenowej na budżetach terenowych. Największą rolę fundusze te odgrywają w przypadku gdy budżety terenowe są podstawą scentralizowanego funkcjonowania gospodarki terenowej; w takim bowiem razie zdecentralizowana działalność organów terenowych może się opierać wyłącznie na terenowych funduszach parabudżetowych.

3. Zarówno w scentralizowanym, jak i w mieszanym układzie funkcjonowania gospodarki terenowej ustala się w narodowym planie społeczno-gospodarczym zadania, przypadające do realizacji poszczególnym organom terenowym (szczebla wojewódzkiego). Różnica między tymi układami wynika zarówno ze stopnia szczegółowości tych ustaleń, znajdujących wyraz w wytycznych przekazywanych ze szczebla centralnego do planów terenowych, jak i z metody wpływania ze szczebla centralnego na organy terenowe w procesie wypracowywania przez nie swoich planów. W obu tych układach jest więc możliwe ustalanie na szczeblu centralnym zapotrzebowania finansowego organów terenowych, odnoszącego się do kolejnych okresów planowych, inna jest natomiast forma wy-

posażania organów terenowych w fundusze niezbędne dla realizacji przez nie planowych zadań. Związane jest to z potrzebą zapewnienia w układzie mieszanym samowystarczalności finansowej organów terenowych, niezbędnej dla zastosowania w tym układzie metod parametrycznego zarządzania, zapożyczonych z układu zdecentralizowanego gospodarki terenowej, podczas gdy w układzie scentralizowanym takiej potrzeby nie ma (bez względu na to czy wykorzystywane są w nim metody zarządzania administracyjno-nakazowego, czy nakazowo-parametrycznego).

Z pojęciem samowystarczalności finansowej nie wiąże się w mieszanym układzie gospodarki terenowej, w odróżnieniu od układu zdecentralizowanego, szerszych możliwości samodzielnego kształtowania przez organy terenowe swoich dochodów, mogą je one w każdym razie dosyć swobodnie wykorzystywać. Dochody własne i wyrównawcze budżetów terenowych powinny przy tym stanowić wspólną podstawę finansowania działalności organów terenowych, toteż wykorzystywanie w tym układzie dochodów budżetowych w charakterze parametrycznych metod zarządzania zależy w istotnej mierze od tego, czy dochody wyrównawcze nie niweczą znaczenia wyposażenia organów terenowych w dochody własne, co występowałoby gdyby wyrównywało się za pomocą dochodów wyrównawczych naturalną elastyczność dochodów własnych tych organów (jeśli tak było nastąpiłoby istotne naruszenie samowystarczalności finansowej organów terenowych, ze stosownym ograniczeniem możliwości wykorzystywania tych dochodów w charakterze instrumentów parametrycznego zarządzania).

Wymaga to upodobnienia form występowania dochodów wyrównawczych do dochodów własnych co najmniej w stopniu zapewniającym tym dochodom zbliżoną stabilność w kolejnych okresach planowych. Stabilność dochodów budżetowych organów terenowych jest tym bardziej w układzie mieszanym gospodarki terenowej ograniczona, im bardziej konsekwentne jest coroczne dostosowywanie wysokości dochodów wyrównawczych do centralnie obliczanego zapotrzebowania finansowego poszczególnych organów terenowych, przy odpowiednim skrępowaniu swobody tych organów przy dezagregacji planowych zadań za pomocą dyrektywnych wytycznych. Dochody budżetowe nie mogą być w każdym razie jedyną w tych warunkach podstawą dezagregacji przez organy terenowe planowych zadań. Niemniej ważną, chociaż nie dominującą w tym układzie, podstawą planowania terenowego są bowiem metody administracyjno-nakazowe, odnoszące się do planowych zadań, oraz metody nakazowo-parametryczne, odnoszące się do wydatków budżetowych, wykorzystywane w ramach dyrektywnego ze szczebla centralnego nadzoru nad planowym wyborem organów terenowych (o ile można w ogóle w tym układzie funkcjonowania gospodarki terenowej mówić o planowym wyborze organów terenowych). Wykorzystywanie środków budżetowych dla potrzeb parametrycznego zarządzania może być w skrajnym przypadku

sprowadzone do dochodów ponadplanowych lub nawet tylko do nadwyżek budżetowych, pozostawianych do wykorzystania organom terenowym.

W rozpatrywanych tu warunkach mieszanego układu funkcjonowania gospodarki terenowej dosyć istotną rolę odgrywają terenowe fundusze parabudżetowe w charakterze dodatkowej podstawy samowystarczalności finansowej organów terenowych: umożliwiają one bowiem rozszerzenie parametrycznych metod zarządzania. Szersze wykorzystywanie w tym charakterze funduszy parabudżetowych jest jednak uzasadnione tylko przy ograniczonych możliwościach wykorzystywania środków budżetowych dla potrzeb parametrycznego zarządzania. Biorąc przy tym pod uwagę, że ściśle rozgraniczenie zadań finansowanych z obu tych źródeł jest w praktyce trudne, najlepiej byłoby odnosić samowystarczalność finansową łącznie do środków budżetowych i parabudżetowych organów terenowych. Jeśliby jednak budżety terenowe nie stanowiły w ogóle podstawy samowystarczalności finansowej organów terenowych, mogłyby tę rolę odgrywać wyłącznie fundusze parabudżetowe tych organów.

W scentralizowanym układzie kierowania gospodarką terenową dochody budżetowe mogą się ograniczać wyłącznie do dochodów wyrównawczych o celowym przeznaczeniu, umożliwiającym ściśle ich dostosowywanie do ustalanego na szczeblu centralnym zapotrzebowania finansowego poszczególnych organów terenowych (a jeśli dochody te nie zostaną w pełni wykorzystane na planowe cele, podlegają w pozostałej części zwrotowi). Jeśli w tym układzie występują również dochody własne, to służą jedynie dla ograniczenia zapotrzebowania organów terenowych na dochody wyrównawcze, nie stwarzając podstawy dla parametrycznego ze strony organów centralnych oddziaływania na gospodarkę terenową. Wykorzystywanie w tym układzie metod nakazowo-parametrycznego zarządzania związane jest z wydatkami, a nie z dochodami budżetowymi. Toteż jeśli z układu zasadniczo scentralizowanego wyłącza się wybrane wycinki działalności organów terenowych, dążąc do samowystarczalności organów terenowych w tym zakresie, możliwe to jest już wyłącznie przy opieraniu tej działalności na finansowaniu parabudżetowym.

Niezależnie od tego mogą organy terenowe wprowadzać zmiany do swoich budżetów w trakcie ich realizacji. W zasadzie powinno to następować w tym samym trybie, co opracowywanie budżetów terenowych, to znaczy zgodnie z administracyjno-nakazowymi i nakazowo-dyrektywnymi wytycznymi do planów i budżetów terenowych, jednak w praktyce ograniczenia te są dużo mniej wiążące w trakcie okresu planowego (co powinno zresztą budzić zastrzeżenia), stwarzając organom terenowym warunki wykraczające de facto poza wymagania scentralizowanego systemu kierowania gospodarką terenową. Nie jest to równoznaczne z przejściem w trakcie okresu planowego do systemu mieszanego, ani tym bardziej zdecentralizowanego, nie towarzyszy bowiem temu pojawienie się metod parametrycznego zarządzania czy sterowania działalnością organów

terenowych. W rozpatrywanym tu przypadku występuje po prostu zjawisko faktycznego rozszerzenia swobody organów terenowych, związanego z wyłamywaniem się tych organów z przewidzianych systemem scentralizowanym ograniczeń, doprowadzając do realizacji zadań nie przewidzianych przez ustalone plany terenowe, a najczęściej po prostu do realizacji planowych zadań w zmienionym w stosunku do pierwotnych ustaleń zakresie lub przy zmienionym, w stosunku do pierwotnych ustaleń, koszcie.

Zjawisko to trzeba uznać za nieprawidłowość w funkcjonowaniu gospodarki terenowej, jest to jednak nieprawidłowość wywołana nadmiernym stopniem centralizacji planowania terenowego, nie pozwalającej na właściwe uwzględnienie w planach i budżetach terenowych potrzeb społecznych, a przynajmniej warunków, w których te potrzeby są zaspokajane, w obszarze działania poszczególnych organów terenowych. Przeciwdziałanie tego rodzaju nieprawidłowościom nie może polegać na dalszym uściśleniu administracyjno-nakazowych oraz nakazowo-parametrycznych metod zarządzania w funkcjonowaniu gospodarki terenowej, co mogłoby doprowadzić do pogorszenia zaspokojenia potrzeb społecznych. Pojawienie się tych nieprawidłowości sygnalizuje potrzebę przejścia do mieszanego lub nawet zdecentralizowanego, w określonym zakresie, układu funkcjonowania gospodarki terenowej.

4. Na uboczu powyższych rozważań pozostała gospodarka funduszowa przedsiębiorstw terenowych, wchodząca zasadniczo na równi z gospodarką budżetową i parabudżetową organów terenowych w skład finansowych elementów układów funkcjonowania gospodarki terenowej. Fundusze przedsiębiorstw terenowych mogą stanowić, analogicznie do budżetów terenowych lub także terenowych funduszy parabudżetowych, podstawę samowystarczalności finansowej organów terenowych zarówno w zakresie wymaganym dla decentralizacji gospodarki terenowej, jak i w zakresie właściwym dla mieszanego układu funkcjonowania tej gospodarki, natomiast w warunkach układu scentralizowanego nie mogą one, znowu analogicznie do budżetów terenowych, wyrażać samowystarczalności finansowej organów terenowych. Nie należy w każdym razie przyjmować, że warunkom zdecentralizowanego układu funkcjonowania gospodarki terenowej odpowiada wyłącznie zdecentralizowany układ funkcjonowania przedsiębiorstw terenowych, a warunkom mieszanego układu funkcjonowania tej gospodarki — wyłącznie mieszany układ funkcjonowania tych przedsiębiorstw.

Z decentralizacją przedsiębiorstw terenowych — gdy każde z tych przedsiębiorstw stanowi układ autonomicznie funkcjonujący w ramach gospodarki terenowej — mamy w praktyce dosyć rzadko do czynienia, nawet jeśli są to przedsiębiorstwa działalności produkcyjno-usługowej, przynajmniej gdy są to przedsiębiorstwa państwowe (nie odnosi się to w takiej samej mierze do spółdzielczości, chociaż i w tym przypadku może

występować naruszenie właściwej układowi zdecentralizowanemu autonomii poszczególnych spółdzielni przez ich związki terenowo-branżowe). Wymagałoby to co prawda funkcjonującego z pełną sprawnością mechanizmu rynkowego. Jeśliby jednak do tego doszło, pojawiłoby się pytanie, czy może być w takim razie w ogóle uzasadnione organizacyjne podporządkowanie przedsiębiorstw organom terenowym. Pomijając nawet tę wątpliwość należałoby w każdym razie przyjąć, że decentralizacja przedsiębiorstw terenowych (we właściwym tego pojęcia znaczeniu) ograniczałaby istotnie wpływ organów terenowych na gospodarkę tych przedsiębiorstw, a to nie byłoby zgodne z motywacją odnoszącą się do decentralizacji terenowej (gdy interwencyjne oddziaływanie na gospodarkę przedsiębiorstw terenowych ze szczebla terenowego może napotykać trudności ze względu na ich decentralizację).

Nie nasuwa takich wątpliwości mieszany układ funkcjonowania przedsiębiorstw terenowych. Do tego układu należałoby też dążyć zarówno w warunkach układu zdecentralizowanego, jak i w warunkach układu mieszanego gospodarki terenowej, odnosząc go w miarę możliwości nie tylko do przedsiębiorstw produkcyjno-usługowych, lecz także do przedsiębiorstw działalności infrastrukturalnej. Nie wydaje się natomiast aby było możliwe pogodzenie zdecentralizowanego i mieszanego układu kierowania gospodarką terenową ze scentralizowanym układem funkcjonowania przedsiębiorstw terenowych, chyba że byłoby to zarządzanie scentralizowane wyłącznie w ramach szczebla terenowego (rozwiązanie to mogłoby napotykać znaczne w praktyce trudności).

I wreszcie — w warunkach scentralizowanego układu funkcjonowania gospodarki terenowej — możliwe jest występowanie jedynie scentralizowanego układu funkcjonowania przedsiębiorstw terenowych, z towarzyszącą temu najczęściej dominacją organów resortowo-branżowych nad organami terenowymi w kierowaniu tymi przedsiębiorstwami, nawet gdy są to przedsiębiorstwa produkcyjno-usługowe. Najważniejszym w takim razie problemem do rozwiązania jest rozszerzenie udziału organów terenowych w kierowaniu gospodarką tych przedsiębiorstw (co znowu napotyka w praktyce znaczne trudności).

III. WARUNKI SKUTECZNEJ REFORMY GOSPODARKI TERENOWEJ

Biorąc pod uwagę najszersze w praktyce występowanie warunków układu scentralizowanego oraz poglądów o potrzebie rozpowszechnienia mieszanego układu funkcjonowania gospodarki terenowej, nie powinno ulegać wątpliwości, że nie można doprowadzić do istotnej poprawy skuteczności tego systemu bez stosowanej poprawy systemu kierowania całą gospodarką narodową. Przy czym nawet w przypadku przejścia do układu mieszanego ograniczenie metod zarządzania administracyjno-nakazo-

wego i nakazowo-parametrycznego na rzecz metod zarządzania parametrycznego, zapożyczonych ze zdecentralizowanego układu funkcjonowania gospodarki terenowej niczego pod tym względem nie zmienia (jako że metody parametryczne służą w układzie mieszanym na równi z pozostałymi metodami realizacji zadań wyznaczonych centralnie poszczególnym organom terenowym). Wynika z tego pewna ograniczoność znaczenia studiów nad reformą systemu kierowania samą gospodarką terenową. Niezbędne jest rozpatrywanie reformy tego systemu jako elementu składowego systemu kierowania całą gospodarką narodową.

Uznając nadmierną centralizację za główną przyczynę małej skuteczności systemu kierowania gospodarką terenową, a nie wiążąc tego z systemowymi warunkami kierowania całą gospodarką narodową, poznaje się łatwo, że ta centralizacja wynika w głównej mierze ze słabości systemu kierowania gospodarką narodową. Przy tak uproszczonym podejściu do zagadnienia dochodzi do pozbawionych praktycznego znaczenia i zresztą na ogół dosyć ogólnikowych propozycji dotyczących decentralizacji systemu kierowania gospodarką terenową, a w konsekwencji tego — również do pozorowanych reform tego systemu, które nie są ani konsekwentnie, ani nawet chętnie wdrażane w praktyce. Tego rodzaju „reformy” nie mogłyby zresztą niczego w funkcjonowaniu gospodarki terenowej zmienić bez jednoczesnej reformy systemu kierowania gospodarką narodową; w każdym jednak razie organy przeprowadzające te „reformy” wychodzą w ten sposób naprzeciw zgłaszanym postulatam „decentralizacyjnym”.

Z drugiej strony trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że sama reforma systemu kierowania gospodarką narodową, zmierzająca do decentralizacji tego systemu lub chociażby do rozpowszechnienia systemu mieszanego, nie stanowi wystarczającego uwarunkowania reformy systemu kierowania gospodarką terenową, zmierzającej do rozpowszechnienia systemu mieszanego a w pewnym zakresie również systemu zdecentralizowanego (nie może być tu pełnej analogii do reformy systemu kierowania gospodarką narodową ze względu na to, że w odniesieniu do gospodarki narodowej reforma ta dotyczy przedsięwzięć, a w odniesieniu do gospodarki terenowej — przede wszystkim organów administracji terenowej).

Prawidłowy system kierowania gospodarką terenową musi być systemem złożonym, odnoszącym się we właściwym zakresie do wszystkich trzech układów funkcjonowania gospodarki terenowej, co wymaga dobrego rozeznania bardzo zróżnicowanych w poszczególnych dziedzinach tej gospodarki warunków działalności organów terenowych.

Występowanie w praktyce tak złożonego układu gospodarki terenowej, obejmującego trzy sfery, odróżniające się istotnie zasadami kierowania tą gospodarką, ze stosownym zróżnicowaniem kierowniczej roli organów terenowych w poszczególnych jej sferach, wynika z różnorodności przedmiotu gospodarki terenowej, charakteru potrzeb ludności oraz zasad,

na których opiera się dystrybucję efektów tej gospodarki. Od właściwego zróżnicowania, w odniesieniu do poszczególnych sfer gospodarki terenowej, mechanizmów bezpośredniego i pośredniego kierowania tą gospodarką ze szczebla centralnego zależy w istotnej mierze możliwość skutecznej realizacji społeczno-gospodarczych celów działalności organów terenowych. A jeśli te cele obejmują harmonizację rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju regionalnym i mikroregionalnym, zachodzi poza tym potrzeba odpowiedniego zróżnicowania mechanizmów kierowania gospodarką terenową w odniesieniu do obu tych szczebli, ze stosownym rozgraniczeniem kompetencji kierowniczych organów szczebla wojewódzkiego i podstawowego.

Ograniczone ramy tego opracowania nie pozwoliły na pełną enumerację problemów wymagających rozwiązania w reformie systemu kierowania gospodarką terenową, a tym bardziej na bliższe rozpatrzenie problemów w tym opracowaniu zasygnalizowanych. Daje się to szczególnie odczuć w odniesieniu do roli samorządności w kierowaniu gospodarką terenową oraz do mechanizmów terenowej koordynacji działalności gospodarczej jednostek szczebla centralnego w rozmaitych warunkach funkcjonowania gospodarki terenowej. W opracowaniu tym chodziło mi przede wszystkim o przedstawienie podstawowych założeń reformy systemu kierowania gospodarką terenową, starając się przez to wyjaśnić, czego ta reforma powinna właściwie dotyczyć.

CRUCIAL PROBLEMS OF THE LOCAL ECONOMY FUNCTIONING (IN DISCUSSION ON THE REFORM OF STEERING THE LOCAL ECONOMY)

Summary

The author explains mechanism of local economy functioning and distinguishes three sets in this mechanism: decentralized, centralized and mixed sets. Taking into account conditions of local economy functioning, in which local authorities are decisive subjects (local administration and people's councils) the author formulates an opinion that postulates on decentralization, which are stated in discussions, practically refer to substitution of centralized set with mixed set — and not decentralized one — of local economy. Centralized set can not be fully abolished even when mixed set is a predominating set of local economy functioning. Anyway it does not eliminate the possibility of competence expansion of leading local authorities. In such situation decentralized set of local economy functioning, in strict meaning of the word, can play a marginal role only.

The author considers in a broad way the role played by financial factor in local economy functioning. A special attention is paid to dissimilarity of financing principles in particular sets of this economy, because efficiency of the reform considerably depends on proper knowledge about these principles.