

GÉRARD PELISSONNIER, JACKY PERREUR

## POLITYKA DECENTRALIZACJI ADMINISTRACYJNEJ WE FRANCJI W LATACH 1950 - 1983 \*

Od utworzenia we Francji departamentów w roku 1791 oraz gmin w roku 1884 widoczne było postępujące wzmacnianie władzy państwa wobec tych dwóch zbiorowości terytorialnych, jedynych istniejących we Francji do roku 1982. Ta ewolucja wynikała z polityki centralizacji. Instancje departamentalne, zwłaszcza gminne, nie mogły prawie wcale podejmować własnych inicjatyw, gdyż większość ich decyzji przed wykonaniem wymagała aprobaty instancji kuratorskich. Jednakże od piętnastu lat zaczęto stopniowo stosować różnego rodzaju rozwiązania prawne i regulacyjne zmierzające do pewnego uelastyczniania kurateli administracyjnej i finansowej. Ponadto sytuacja ekonomiczna zmuszała niekiedy departamenty, szczególnie zaś gminy, do ingerowania w sprawy gospodarcze celem zapobieżenia likwidacji przedsiębiorstw przemysłowych i usługowych, a tym samym zachowania miejsc pracy. Przed kryzysem ingerencje te były bardzo ograniczone i określone przez Radę Państwa<sup>1</sup>. Celem ich było wyłącznie zaspokojenie potrzeb o znaczeniu lokalnym, których nie podejmowała inicjatywa prywatna.

Przedstawienie aktualnych unormowań prawnych przyjętych przez parlament w roku 1982 poprzedzi krótki przegląd dotychczasowych rozwiązań decentralizacyjnych w administracji.

\* Decentralizacja zarządzania jest jedną z istotnych cech polskiej reformy gospodarczej i administracyjnej. Nie jest to, jak wiadomo, proces bezkonfliktowy i bezproblemowy. Dlatego właśnie Redakcja uznała za stosowne zapoznanie Czytelników z niezwykle interesującym przyczynkiem do tej kwestii, opracowanym przez wybitnych znawców reformy administracyjnej we Francji, a mianowicie przez profesora J. Perreura, dyrektora Instytutu Gospodarki Regionalnej Burgundii — Franche Comté oraz G. Pelissonniera, zastępcę dyrektora tegoż instytutu. Opracowanie to przedstawia, konkretnie i niezwykle interesująco, dotychczasowy przebieg decentralizacji we Francji, poczynszy od roku 1950. Było ono referowane na kolejnym sympozjum zorganizowanym wspólnie przez Uniwersytet w Dijon i Akademię Ekonomiczną w Poznaniu w listopadzie 1983 r. Zdaniem Redakcji lektura ta powinna przyczynić się mimo różnic ustrojowych między Polską a Francją, do pełniejszego zrozumienia istoty i uwarunkowań decentralizacji w naszym kraju.

<sup>1</sup> Alfander E., *Nouvelles données pour l'interventionnisme économique des communes*, Revue d'Economie Régionale et Urbaine 1982, nr 2, s. 135 - 146.

Aż do roku 1982 obowiązujący system miał wyraźne cechy centralizmu. Władzę centralną reprezentował w departamencie prefekt. Prefekt departamentu, na terytorium którego znajdowała się stolica danego regionu Francji był zarazem prefektem tego regionu, obejmującego kilka departamentów, i z tego tytułu dysponował pewną władzą regionalną. Był więc organem wykonawczym tak w instancji regionalnej, jak i departamentalnej. Jednocześnie sprawował kuratelę nad znaczną liczbą decyzji podejmowanych przez instancje regionalne, departamentalne i gminne. Decyzje te podlegały jego wstępnej aprobacie lub kontroli ich legalności. Wreszcie, mogło się zdarzyć — zwłaszcza w sprawach budżetowych — że instancja kuratorska zastępowała instancje lokalne, jeśli te ostatnie odmówiły podjęcia pewnych decyzji obligatoryjnych.

W gminie zgromadzeniem rozpatrującym była rada municypalna, która wybierała mera i jego zastępców — razem tworzące urząd gminny. Mer był odpowiedzialny za wykonanie decyzji rady. Jednak przed wprowadzeniem w życie musiały one uzyskać aprobatę prefekta lub podprefekta zgodnie z kodeksem administracji gminnej. Ustawa z 30 XII 1970 r. uelastyczyła nieco tę zasadę. Nowy art. 46 wymienionego kodeksu stwierdzał, że „decyzje rad municypalnych, w tym także dotyczące budżetu, nabierają pełnej mocy wykonawczej w piętnaście dni po ich przedłożeniu w prefekturze lub podprefekturze”. Równocześnie ustawa określiła pewne wyjątki od tej reguły.

W instancji departamentalnej zgromadzeniem rozpatrującym była rada generalna, która wybierała swego przewodniczącego. Jednakże wykonawcą był prefekt, który przygotowywał sprawy na posiedzenia rady, brał z mocy prawa w nich udział i odpowiadał za wykonanie podjętych decyzji. Rada generalna, której decyzje nabierały mocy prawnej w dzień dni po zakończeniu sesji, na której zostały podjęte, podlegała kontroli administracyjnej władzy centralnej, przy czym część postanowień rady wymagała akceptacji w postaci postanowienia ministerialnego lub dekretu.

Od roku 1955 stopniowo tworzono administrację regionalną. Polityka ta początkowo polegała na dekoncentracji władzy centralnej na rzecz regionów — w tym celu utworzono międzydepartamentalne konferencje administracyjne z prefektem na czelem (dekret z 7 I 1959 r.)<sup>2</sup>. Konferencje te z kolei zastąpiono regionalnymi konferencjami administracyjnymi (dekret z 14 III 1964 r.) z prefektem regionu jako przewodniczącym w asyście tzw. misji regionalnej złożonej z funkcjonariuszy wysokiej rangi. Dekret ten szerzej włączał członków organów wybieralnych

<sup>2</sup> Należy wyraźnie odróżnić decentralizację od dekoncentracji. Decentralizacja polega na zrzeczeniu się przez państwo części swej władzy na rzecz reprezentantów członków organów przedstawicielskich zbiorowości lokalnych. Dekoncentracja natomiast to zrzeczenie się przez państwo części swej władzy na rzecz swych przedstawicieli w instancjach lokalnych.

oraz osoby odpowiedzialne za sprawy ekonomiczne regionu do procesu tworzenia i realizacji planu regionalnego, powołując komisję regionalnego rozwoju gospodarczego. Jednakże członkowie tej komisji formułowali jedynie opinie o raportach przedkładanych przez prefekta regionu. Zgodnie z ustawą z 5 VII 1972 r. region stał się jednostką publiczną<sup>3</sup> zarządzaną przez radę regionalną złożoną ze wszystkich członków parlamentu z danego regionu oraz z reprezentantów zbiorowości lokalnych. Utworzono także komitet ekonomiczny i socjalny złożony z przedstawicieli związków pracodawców i pracobiorców, organizacji gospodarczych, społecznych i kulturalnych działających w danym regionie. Zadaniem komitetu było opiniowanie materiałów przed przekazaniem ich do decyzji rady regionalnej. Władzę wykonawczą sprawował prefekt regionu w asyście misji regionalnej i regionalnej komisji administracyjnej. Członkowie rady regionalnej mieli prawo do podejmowania decyzji, a także zarządzali budżetem. Środki budżetowe były początkowo przeznaczone wyłącznie na finansowanie wydatków inwestycyjnych proponowanych przez region, państwo, bądź też — co zdarzało się najczęściej — przez zbiorowości terytorialne. Jednakże później wydano akty prawne umożliwiające radom regionalnym udzielanie pomocy finansowej zwłaszcza na tworzenie przedsiębiorstw, utrzymanie zatrudnienia, cele oszczędności energii. Prefekt regionu przygotowywał projekt budżetu oraz wprowadzał w życie decyzje rady będąc jej organem wykonawczym.

Nowy porządek prawny, ustanowiony wraz z uchwaleniem przez parlament ustawy z 2 III 1982 r. o prawach i swobodach gmin, departamentów i regionów, istotnie modyfikuje poprzedni system oparty na decentralizacji administracyjnej. Od tej chwili zbiorowości lokalne rządzą się samodzielnie, co z kolei zapewnia większą swobodę działania organom przedstawicielskim. Jednocześnie jednak powołano do życia kontrolę administracyjną i finansową a posteriori, a prefekt — nazywany obecnie komisarzem republiki — uzyskał nowe funkcje.

Artykuł 1 ustawy z 2 III 1982 r. stanowi, że „gminy, departamenty i regiony są zarządzane samodzielnie przez wybrane rady”. Zasada ta wynika z konstytucji z 1958 r., która określa w art. 72, że „zbiorowości rządzą się swobodnie wybierając rady na warunkach określonych przez prawo”. Natomiast art. 34 konstytucji z 1958 r. stwierdza, że „prawo określa podstawowe zasady samorządności zbiorowości lokalnych, ich kompetencje i ich środki”. Właśnie określenie tych zasad w stosunku do różnych zbiorowości terytorialnych było zadaniem ustawy z 2 III 1982 r.

<sup>3</sup> Ta forma pozwoliła na uniknięcie konieczności stworzenia nowej zbiorowości terytorialnej o osobowości publicznoprawnej, która byłaby swobodnie administrowana przez zgromadzenie radnych. Por. *Les aspects administratifs de la régionalisation*, pod red. J. P. Gilli, Paris 1975, s. 49-61 oraz J. Lajugie, P. Delfaud, Cl. Lacombe, *Espace régional et aménagement du territoire*, Paris 1979, s. 448.

Zasada stanowiąca, iż region jest zarządzany samodzielnie przez wybraną radę wskazuje, iż region staje się rzeczywistą zbiorowością lokalną, jak to określa art. 59 ustawy z 2 III 1982: „regiony są zbiorowościami terytorialnymi. Są one administrowane przez radę regionalną wybraną w wyborach powszechnych i bezpośrednich”<sup>4</sup>. W ten sposób z terytorialnej jednostki publicznej — tzn. osoby prawnej o specjalnych kompetencjach ograniczonych do pewnych dziedzin gospodarki — region staje się zbiorowością terytorialną, tzn. uzyskuje osobowość prawną w prawie publicznym, co pozwala wybranemu zgromadzeniu swobodnie zarządzać regionem i gwarantuje ogólne uprawnienia tak ekonomiczne, jak i polityczne.

Rada regionalna wybiera swego przewodniczącego, który obecnie sprawuje władzę wykonawczą w regionie. Zgodnie z art. 61 ustawy z 2 III 1982 „Przewodniczący rady regionalnej zarządzając sprawami i wykonując decyzje przyczynia się do administrowania regionem”. Z komitetem ekonomicznym i socjalnym, którego skład zmodyfikowano na mocy dekretu z 11 X 1982 r. powiększając reprezentację związkowych organizacji pracobiorców, którzy powinni stanowić 35% członków, konsultuje się pewną liczbę dokumentów związanych z kompetencjami regionów. Konsultacja ta jest obligatoryjna przy opracowywaniu i w trakcie realizacji planu narodowego w regionie, regionalnego planu rozwoju wraz z rocznym sprawozdaniem z jego wykonania, a także przy określaniu podstawowych założeń projektu budżetu regionalnego.

W instancji departamentalnej władza wykonawcza należy do przewodniczącego rady generalnej — zgodnie z art. 25 ustawy z 2 III 1982 r., która stanowi, że „Przewodniczący rady generalnej jest organem wykonawczym departamentu. Przygotowuje i wykonuje decyzje rady generalnej”.

Ustawa z 7 I 1983 r. nadaje nowe kompetencje różnym zbiorowościom terytorialnym. Uzupełnia ją ustawa z 22 VII 1983 r. Nowy podział kompetencji oparty jest na pewnych zasadach, np.:

- przekazanie kompetencji ma umacniać istniejące zbiorowości terytorialne,
- przekazaniu kompetencji towarzyszy przekazanie środków równoważnych z nakładanymi ciężarami,
- żadna zbiorowość nie jest uprawniona do roztaczania lub wykonywania kurateli w jakiegokolwiek formie nad innymi zbiorowościami.

Z zasad tych wynika pewna specjalizacja funkcji poszczególnych zbiorowości terytorialnych.

Gminie powierzono odpowiedzialność za gospodarkę miejską i orga-

<sup>4</sup> Obecnie region jest administrowany przez Radę Regionalną, której członkowie są wyznaczani w sposób przewidziany w ustawie z 5 VII 1972 r. Wybory powszechne radnych nie zostały jeszcze zorganizowane

nizację usług podstawowych<sup>5</sup>, departament natomiast jest odpowiedzialny za gospodarkę rolną, równomierne obciążenie podatkowe gmin i zarządzanie usługami socjalnymi. Region powinien organizować kształcenie zawodowe, z wyłączeniem zachowanego przez państwo kształcenia zawodowego dorosłych, podejmować przedsięwzięcia generalne przekraczające granice regionu oraz prowadzić akcje związane z pobudzaniem gospodarki i zagospodarowaniem przestrzennym. Umocniono także jego zadania w przygotowaniu i realizacji planu regionalnego.

Przekazania kompetencji nie dokonano we wszystkich dziedzinach równocześnie i rozłożono je na 2 do 3 lat. Ustawa z 7 I 1983 r. dotyczy jedynie przekazania kompetencji w dziedzinie planowania i gospodarki przestrzennej, gospodarki wiejskiej, urbanistyki, budownictwa mieszkaniowego i kształcenia zawodowego. Kompetencje w tych dziedzinach przekazano w roku 1983. Wspomniana ustawa określa także, że najpóźniej w ciągu dwóch lat wejdzie w życie kolejna ustawa o przekazaniu kompetencji w dziedzinie akcji socjalnych, ochrony zdrowia i transportu, a najpóźniej w ciągu trzech lat następna ustawa dotycząca spraw oświaty i kultury. W rzeczywistości już ustawa z 22 VII 1983 r., uzupełniająca ustawę z 7 I 1983 r. precyzuje proces przekazywania kompetencji związany z portami i drogami wodnymi, szkolnictwem państwowym, transportem szkolnym, akcjami socjalnymi i ochroną zdrowia, ochroną środowiska naturalnego i działalnością kulturalną.

Natomiast zbiorowości terytorialne przekazywać będą państwu od roku 1984 wymiar sprawiedliwości, a od roku 1985 zarząd policji. Przekazanie to musi być zakończone najpóźniej w ciągu 12 miesięcy od wymienionych dat.

Ustawa z 7 I 1983 r. określa w **art.** 94, że jeżeli przekazanie kompetencji jest związane z nałożeniem na daną zbiorowość dodatkowych obowiązków finansowych, to zostaną one zrekompensowane przyznaniem przez państwo równoważnych środków. Przekazanie przez państwo środków zbiorowościom lokalnym w rzeczywistości będzie polegało na przekazaniu części podatków przejmowanych dotąd przez budżet centralny oraz na przyznaniu generalnej dotacji decentralizacyjnej, która zostanie wstawiona do budżetu każdej zbiorowości terytorialnej. Dotację tę będą one mogły dowolnie wykorzystywać. Jeśli chodzi o przekazanie środków uzyskiwanych z podatków, to art. 99 ustawy z 7 I 1983 r. przewiduje, że regiony przejmą podatek od rejestracji samochodów i innych samobieżnych środków transportu, departamenty zaś — niektóre podatki od pojazdów mechanicznych, uprawnień rejestracyjnych lub podatki od kupna i sprzedaży nieruchomości położonych na ich terytorium.

Na mocy ustawy z 2 III 1982 r. powołano tzw. globalną dotację wyposażeniową, której zasady sprecyzowano w ustawie z 7 I 1983 r. Dotyczy

<sup>5</sup> Np. usługi w zakresie opieki przedszkolnej i szkolnictwa podstawowego.

ona subwencji przyznawanych gminom lub departamentom przez państwo w celu wykonania pewnych przedsięwzięć wyraźnie określonych w ustawie. Dopiero począwszy od roku 1985 globalna dotacja wyposażeniowa całkowicie zastąpi subwencje państwa udzielane zbiorowościom terytorialnym obecnie oddzielnie na każde przedsięwzięcie. Dotacja globalna mieści się w inwestycyjnej części budżetów gmin i departamentów. Gminy wykorzystują ją na finansowanie inwestycji według własnego wyboru, natomiast departamenty zgodnie z pewnymi zasadami ustalonymi przez prawodawcę.

Rozszerzenie kompetencji przyznanych zbiorowościom lokalnym dowodzi, że państwo pragnie zdecentralizować część swych poprzednich uprawnień. Pragnienie to wyraża się także w likwidacji kurateli zarówno administracyjnej, jak i finansowej. Artykuł 2 ustawy z 2 III 1982 r. stanowi, że „tak postanowienia, uchwały i inne akty prawne władz gminnych, jak i zawierane przez nie umowy mają pełną moc wykonawczą”. Jednakże art. 3 narzuca pewne ograniczenia stwierdzając, iż „tak postanowienia, uchwały i akty prawne władz gminnych, jak i umowy przez nie zawierane są przekazywane w ciągu piętnastu dni przedstawicielowi państwa w departamencie lub jego reprezentantowi w dzielnicy”. Ten z kolei może w ciągu dwóch miesięcy zaskarżyć do trybunału administracyjnego to, co w przekazanym dokumencie uzna za sprzeczne z prawem. W pewnych przypadkach przedstawiciel państwa może skorzystać ze swego prawa do zastępowania władz gminnych lub ze swej władzy hierarchicznej (art. 2 ustęp 2). Podobne ustalenia odnoszą się do departamentów zgodnie z art. 45 oraz art. 46. Wreszcie art. 69 to samo stwierdza w stosunku do władz regionalnych. Akty prawne władz regionalnych należy w ciągu piętnastu dni przekazać przedstawicielowi państwa w regionie, który może w dwóch miesiącach zaskarżyć je do trybunału administracyjnego jako sprzeczne z prawem.

Ustawa z 2 III 1982 r. znosi także kuratelę finansową nad gminami (art. 7-15), departamentami (art. 51-55) i regionami (art. **82-83**). Należy dodać, że również obecnie nierespektowanie pewnych zasad budżetowych może spowodować interwencję przedstawiciela państwa w departamencie lub regionie. Interwencja taka może jednak nastąpić jedynie po wstępnej decyzji, powołanej na mocy art. 84 ustawy z 2 III 1982, regionalnej izby kontroli.

Samodzielność administracyjna przyznana zbiorowościom terytorialnym umożliwia im ingerencję, pod pewnymi warunkami, w sprawy gospodarcze i socjalne. Artykuł 5 ustawy z 2 III 1982 r. określa, że „gmina może interweniować w sprawy gospodarcze i socjalne:

I — Jeśli interwencja gminy ma na celu popieranie rozwoju ekonomicznego, to może ona przyznawać zasiłki bezpośrednie lub pośrednie na warunkach przewidzianych w ustawie o planie narodowym.

II — Jeśli ochrona interesów ekonomicznych i socjalnych ludności

gminy tego wymaga, to może ona przyznać zasiłki bezpośrednio i pośrednio przedsiębiorstwom mającym trudności celem umożliwienia zastosowania środków zaradczych przewidzianych w specjalnych umowach zawieranych przy tej okazji. Te same zasady dotyczą interwencji, która ma zapewnić utrzymanie usług niezbędnych do zaspokojenia potrzeb ludności wiejskiej, w których zanika inicjatywa prywatna lub jej brak.

III — Wykluczony jest, z wyjątkiem uprawnień przewidzianych dekretem Rady Państwa, udział w kapitałach spółek handlowych i innych organizacji nastawionych na zysk, a nie związanych z usługami komunalnymi lub przedsięwzięciami o charakterze ogólnym na warunkach przewidzianych w kodeksie gmin".

Ustawa zaznacza, że gminy powinny dokonywać ingerencji z uszanowaniem wolności handlu i przemysłu, zasady równości obywateli wobec prawa oraz zasad zagospodarowania przestrzennego wynikających z ustawy o planie narodowym.

Możliwość ingerencji w sprawy ekonomiczne i socjalne przyznano również departamentom, a warunki ich podejmowania są podobne do sformułowanych w odniesieniu do gmin.

Wreszcie art. 66 określa, że regiony mogą dokonywać „wszelkiej interwencji w dziedzinie gospodarki na warunkach identycznych z przewidzianymi dla gmin". Oprócz tego upoważniono regiony do „udziału w wydatkach mających na celu tzw. bezpośredni interes regionalny" oraz do „uczestnictwa w kapitałach towarzystw rozwoju regionalnego, międzyregionalnych i regionalnych towarzystw finansowych — istniejących i tworzących w przyszłości — oraz towarzystw o kapitale mieszanym (państwowym i prywatnym)".

Dekrety z 22 IX 1982 r. precyzują warunki udzielenia bezpośredniej lub pośredniej pomocy przedsiębiorstwom przez regiony.

Aż do czasu wydania powyższych dekretów regionalne jednostki publiczne nie były upoważnione do okazywania pomocy finansowej przedsiębiorstwom. Jedynie dwa dekryty z 27 VII 1977 r. upoważniły je do przyznawania tzw. premii — zasiłków regionalnych — na tworzenie przedsiębiorstw przemysłowych oraz do ułatwiania poręczeń pożyczek udzielanych niektórym przedsiębiorstwom przez określone instytucje. Na mocy art. 4 ustawy z 7 I 1982 r. traktującego o okresie przejściowym 1982 - 1983, „zbiorowości lokalne, ich grupy oraz regiony mogą, jeśli ich interwencja ma zainicjować lub rozwinąć przedsięwzięcia ekonomiczne, udzielać pomocy bezpośredniej lub pośredniej przedsiębiorstwom w pewnych okolicznościach, które określą dekryty Rady Państwa". Dekryty te weszły w życie 22 IX 1982 r. i dotyczą tzw. premii regionalnej na rzecz tworzenia przedsiębiorstw, premii regionalnej na rzecz zatrudnienia, warunków przyznawania przez regiony pożyczek, zaliczek, bonifikat w stopie procentowej, pomocy w zakupie i wynajmie budynków. Te cztery dekryty określają także pewne normy, które muszą przestrzegać

zbiorowości lokalne, a także wyznaczają granice, których poszczególne formy pomocy nie mogą przekraczać. Mimo pewnych ograniczeń wynikających z tych dekretów rady regionalne i ich przewodniczący mają szerokie możliwości ustalania warunków przyznawania różnych form pomocy, których finansowanie zapewnia budżet regionalny.

Dekret w sprawie premii regionalnej na rzecz tworzenia przedsiębiorstw określa, iż zapotrzebowanie na środki z tego funduszu powinno być przekazane w ciągu roku od daty wpisania przedsiębiorstwa do rejestru handlowego, a pomoc taka nie może przekraczać 150 000 FF. Natomiast wielkość przedsiębiorstw upoważnionych do korzystania z tej formy pomocy, ich branżę, lokalizację oraz liczbę tworzonych miejsc pracy — wszystko to swobodnie ustalają poszczególne rady regionalne.

Dekret o tzw. regionalnej premii na rzecz zatrudnienia ustala, że jej wielkość określa się na podstawie miejsc pracy utworzonych dla pierwszych trzydziestu zatrudnionych w danej jednostce gospodarczej. Premia ta nie może przekraczać 10 000 FF na zatrudnionego na obszarze gmin miejskich, a 20 000 FF generalnie, na niektórych zaś obszarach rolniczych i górskich premia ta może wynieść 40 000 FF. Wysokość przyznanej premii nie może również łącznie przekraczać podwójnej wartości całości kapitałów własnych i rachunków bieżących współdziałowców danej spółki lub wkładów przedsiębiorcy indywidualnego. Natomiast rodzaje i lokalizację przedsięwzięć objętych premią na rzecz zatrudnienia ustalają rady regionalne.

Regiony upoważniono do przyznawania pożyczek i zaliczek długookresowych na warunkach dogodniejszych niż ustalone przez państwo. Jednocześnie regiony mogą bonifikować pożyczki tym samym przedsiębiorstwom. Powyższe formy pomocy można przyznawać na całym terytorium Francji przedsiębiorstwom tworzącym maksimum trzydzieści miejsc pracy w jednym zakładzie lub najwyżej dziesięć miejsc pracy w przypadku rozbudowy zakładu. Do rady regionalnej należy ustalanie zasad: przyznawania, umarzania, zwrotu, anulowania, przenoszenia bonifikat regionalnych. Wszystkie wymienione formy pomocy przyznaje przewodniczący rady regionalnej na podstawie postanowień rady.

Czwarty dekret z 22 IX 1982 r. upoważnia zbiorowości terytorialne do przyznawania rabatów przedsiębiorstwom, które odkupują lub wynajmują budynki przemysłowe odnowione na koszt zbiorowości. Wysokość rabatu maksymalnie może osiągnąć wartość różnicy między kosztami własnymi odnowienia a ceną rynkową.

W strefach, w których przedsiębiorstwa mogą korzystać z tzw. premii zagospodarowania przestrzennego — premii udzielanej przez państwo — zbiorowości lokalne mogą udzielić przedsiębiorstwom rabatu przy zakupie lub wynajęciu budynków do wysokości 25% wartości handlowej budynku lub czynszu. Zbiorowości lokalne określają warunki przyznawania, umarzania, zwrotu, anulowania i przenoszenia tych form pomocy.

Ta większa swoboda działania przyznana organom przedstawicielskim w regionach, departamentach i gminach, związana ze zwiększoną odpowiedzialnością, implikuje z jednej strony potrzebę wzmocnienia i udoskonalenia kontroli a posteriori państwa w celu zagwarantowania legalności decyzji podejmowanych przez różne zbiorowości terytorialne, a z drugiej — konieczność ponownego określenia zadań powierzonych przedstawicielom państwa w departamentach i regionach.

Choć całkowicie zlikwidowano kuratelę administracyjną i finansową państwa nad różnymi zbiorowościami terytorialnymi, jednak reprezentanci państwa — jak już o tym wspomniano — powinni być informowani w dość krótkim czasie o podejmowanych decyzjach. Przedstawiciele państwa mogą także używać różnych środków w celu zapewnienia przestrzegania prawa, z zastępowaniem zbiorowości włącznie, która nie dopełnia obowiązku, gdy prawo ją do tego zobowiązywało. Jednakże, zwłaszcza w sprawach finansowych, komisarz republiki nie może interweniować bez wstępnej opinii regionalnej izby kontroli.

Izby te powstały na mocy ustawy z 2 III 1982 r., która w art. 84 stwierdza, że „w każdym regionie tworzy się regionalną izbę kontroli. Składa się ona co najmniej z przewodniczącego i dwóch zastępców. Postanowienia, opinie, propozycje, raporty i uwagi izby są rozpatrywane i przyjmowane kolegialnie. Członkowie izby są urzędnikami państwowymi i nie można ich usunąć ze stanowiska”.

Izby rozpoczęły działalność 1 I 1983 r. Powierzono im trzy podstawowe zadania: dwa pierwsze odziedziczyły po istniejących poprzednio izbach obrachunkowych, trzecie jest nowe i poprzednio nie było wykonywane.

1) Pierwsze zadanie polega na księgowej ocenie rachunków zbiorowości lokalnych i lokalnych jednostek publicznych.

2) Drugie zadanie to sprawdzenie sposobu wykorzystania środków finansowych zbiorowości lokalnych i lokalnych jednostek publicznych oraz ocena wywiązywania się organów przedstawicielskich, a także administracji lokalnej, z powierzonych im zadań. Poczynione obserwacje będą przekazywane bezpośrednio zbiorowościom lokalnym, a najpoważniejsze przypadki będą przekazywane izbie obrachunkowej, która umieści je w swym oficjalnym raporcie rocznym. Na razie nie przewiduje się publikowania raportów rocznych przez regionalne izby kontroli. Kontrola „właściwego wykorzystania” środków powinna wykazać, czy zamierzone cele osiągnięto w sposób najbardziej ekonomiczny, czy otrzymane rezultaty są na miarę zaangażowanych środków, czy zarządzanie finansami nie obciąża przyszłości długami

3) Trzecie zadanie jest nowe. Chodzi o tzw. kontrolę budżetową ściśle związaną z nową polityką decentralistyczną, która przyznaje reprezentantowi państwa w departamencie pewne możliwości ingerencji w gospodarkę budżetową zbiorowości lokalnych. Musi tę ingerencję jednak po-

przedzać wniosek skierowany przez regionalną izbę kontroli do zbiorowości lokalnej, której sprawa dotyczy. Ustawa z 2 III 1982 r. określa przypadki, w których procedurę taką należy zastosować. Zdarza się to wtedy, gdy budżet pierwotny nie został uchwalony do 31 III danego roku, gdy uchwalono budżet niezrównoważony, gdy wydatki administracyjne grożą poważnym deficytem, wreszcie gdy odpowiednio nie uwzględniono w budżecie kredytów niezbędnych dla dokonania obowiązkowych wydatków.

O ile regionalne izby kontroli sprawują potrójną kontrolę nad operacjami budżetowymi zbiorowości lokalnych, o tyle komisarze republiki kontynuują kontrolę legalności decyzji, uchwał i innych aktów prawnych zbiorowości lokalnych niezależnie od ich pełnej mocy wykonawczej. Reprezentanci państwa w departamentach mogą także interweniować korzystając z prawa do zastępowania zbiorowości lokalnych lub z władzy hierarchicznej zgodnie z art. 2 ustawy z 2 III 1982 r. Ta sama ustawa w art. 34 stwierdza, że „reprezentanci państwa w departamentach są mianowani dekretem rady ministrów. Reprezentują oni każdego z ministrów i kierują służbami państwa w departamentach [..] Są jedynymi osobami upoważnionymi do wypowiedzania się w imieniu państwa wobec rad generalnych”. „Reprezentant państwa jest odpowiedzialny za wykonanie zadań ogólnonarodowych, przestrzeganie prawa, porządku publicznego i, na warunkach przewidzianych ustawą, za kontrolę administracyjną”. Artykuł 79 dekretu z 10 V 1982 r. określa zakres władzy komisarza republiki w regionie. Spełnia on obecnie ważne zadania w tzw. zewnętrznych funkcjach państwa, podczas gdy poprzednio był jedynie ich koordynatorem i inspiratorem. Wzrasta jego władza decyzyjna w zakresie pomocy udzielanej przedsiębiorstwom oraz planowania. Należy obowiązkowo skonsultować się z komisarzem republiki, kiedy działalność przedsiębiorstwa zwracającego się o pomoc związana jest z usługami świadczonymi przez państwo, a pomoc ta ma ułatwić jego inwestycje lub restrukturalizację oraz wtedy, gdy trzeba ocenić sytuację takiego przedsiębiorstwa mającego trudności. Uległy także rozszerzeniu uprawnień komisarzy republiki w zakresie planowania, zwłaszcza w przygotowaniu planu narodowego. Jako reprezentanci państwa w regionie składają w jego imieniu swój podpis na umowach zawieranych między państwem a regionami o planowaniu regionalnym, realizowanych przez rady regionalne i ich przewodniczących.

\*

Decentralizacja administracyjna, przyznająca większą swobodę działania instancjom regionalnym, departamentalnym i gminnym, jest więc w toku. Wszystkie wymienione instancje będą mogły w szczególności włączać się do spraw gospodarczych i socjalnych. Tej większej swobodzie działania towarzyszy reorganizacja kontroli administracyjnej i fi-

nansowej sprawowanej a posteriori przez komisarzy republiki i regionalne izby kontroli.

Żywione są obecnie także pewne obawy personelu administracyjnego i członków organów przedstawicielskich. Istotnie, w ostatnim okresie wprowadza się nowy podział służb departamentalnych i regionalnych. Niektóre podlegają przewodniczącym rad regionalnych i rad generalnych, inne komisarzom republiki.

Obawy członków organów przedstawicielskich wiążą się ze zwiększeniem uprawnień, jakie im ustawowo przyznano, ale przede wszystkim wynikają z braku pewności co do przekazania środków finansowych w wysokości adekwatnej do otrzymanych kompetencji. Przekazanie zbyt małych środków może zmuszać albo do zwiększenia podatków lokalnych, albo do rezygnacji z niektórych działań niezbędnych dla rozwoju zbiorowości terytorialnych za które przyjęli odpowiedzialność.

Doświadczenia decentralizacji administracyjnej we Francji zdobywane są już ponad rok. Interesująca jest obserwacja jej wdrażania, za kilka zaś lat celowe będzie podsumowanie.

Z języka francuskiego tłumaczył *Marek Ratajczak*

## POLICIES OF ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN FRANCE IN THE YEARS OF 1950-1983

### Summary

A study of the process of administrative decentralization in the period of 1950 - 1983 is the subject of the present article. The substantial part of the discussion is devoted to presentation of actions undertaken after 1981, i.e. in the course of changes brought about by presidential and parliamentary elections. As far as the period to 1981 is concerned, the authors view its organizational moves as a manifestation of deconcentration of power tendencies, rather than a genuine decentralization. Legal acts enacted after 1981 prove a real will of the legislator to carry out a decentralization process. The article discusses in detail all acts and decrees regulating a new competence division between local communities and the state, changes in executive powers in regions and departments, new functions of regions, new role of state representatives in communities, principles of financing and control a posteriori, possibilities of communities intervention in economic and social matters. All that results in eliminating the state's tutelage on local communities in the respect of administration and financing. The period which has passed since 1981 is too short to allow drawing any far reaching conclusions. It is therefore advised to undertake an attempt at resuming that new stage of decentralization after a certain time.