

EMILIA DENEK, JANUSZ WIERZBICKI

PROBLEMY WYODRĘBNIENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ WŁADZ TERENOWYCH

I. TERYTORIALNE I ORGANIZACYJNE UJĘCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ WŁADZ TERENOWYCH

1. Do istotnych warunków poprawy zaspokojenia potrzeb ludności zalicza się racjonalizację rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w przekrojach branżowych i terytorialnych. Podstawowe w tym zakresie znaczenie ma prawidłowe ukształtowanie związków zachodzących między rozwojem poszczególnych sfer działalności gospodarczej, szczególnie sfery produkcyjnej i nieprodukcyjnej, oraz między rozwojem poszczególnych dziedzin (gałęzi, działów, branż) działalności prowadzonej w ramach obu tych sfer. Związki te należy rozpatrywać zarówno w zasięgu ogólnokrajowym, jak i w przekrojach terytorialnych — makroregionalnych, regionalnych oraz mikroregionalnych — przy odpowiednim we wszystkich tych przypadkach zróżnicowaniu kryteriów ich optymalizacji. Rozpatrywanie optymalizacji rozwoju społeczno-gospodarczego nie tylko w ramach określonych zasięgiem branżowym, lecz także w przekrojach terytorialnych, doprowadziło do znacznego rozwoju badań prowadzonych w tym ostatnim zakresie, określanych najczęściej jako badania nad optymalizacją kompleksowego rozwoju regionów (a także makro- i mikroregionów).

Najdogodniejszym przekrojem terytorialnym dla rozpatrywania warunków optymalizacji kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego, z uwzględnieniem zróżnicowanych warunków geograficznych, demograficznych i ekologicznych, są w dwuszczeblowym podziale terytorialnym kraju: na szczeblu wyższym — województwa, a na szczeblu niższym — miasta i gminy. Warunkiem tego jest jednak właściwe przystosowanie ustrojowo-politycznych, społecznych, ekonomicznych oraz strukturalno-organizacyjnych kryteriów podziału terytorialnego do potrzeb rozwoju regionalnego. Toteż zajmując się funkcjonowaniem gospodarki terenowej nie można pominąć jej powiązania z podziałem terytorialnym kraju, jednak dla potrzeb tego opracowania wystarczy zasygnalizowanie wzajem-

nych uwarunkowań regionalizacji ekonomicznej oraz kompetencji terenowych centrów administracyjno-gospodarczych, z uwzględnieniem procesu decentralizacji w kierowaniu gospodarką terenową¹.

Województwa ukształtowane w reformie z 1975 roku są w większości jednostkami zbyt małymi na to, aby mogły odpowiadać wymaganiom regionalizacji, a występujące w nich centra administracyjno-gospodarcze — w formie rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej, określanych dalej łącznie krótko jako władze terenowe — nie mogą uzyskać w tych warunkach właściwych im kompetencji w zakresie kierowania kompleksowym rozwojem regionalnym². Dopiero po zmianie tego stanu można by zakładać kierowniczą rolę władz terenowych stopnia wojewódzkiego w tym zakresie (można w tych rozważaniach pominąć makroregiony, które nie są administracyjnymi jednostkami podziału terytorialnego, a ich ośrodki nie są terenowymi centrami administracyjno-gospodarczymi, lecz jedynie agendami centralnego organu planowania). Z drugiej strony województwa są jednostkami zbyt dużymi dla właściwego rozpoznania przez władze tego stopnia potrzeb bytowych i socjalnych ludności, zwłaszcza tych, które powinny być zaspokajane w miejscu jej zamieszkania (w miastach i na wsi), a także dla doprowadzenia do pełnego wykorzystania miejscowych zasobów materialnych i rezerw siły roboczej.

Zachodzi zatem potrzeba uzupełniającego rozpatrywania warunków optymalizacji kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju mikroregionalnym, któremu odpowiadają jednostki podziału terytorialnego stopnia podstawowego, tj. miasta i gminy. Sprzyja temu, zapoczątkowane w reformie z 1973 roku i kontynuowane w latach następnym, zwiększenie obszaru gmin oraz tworzenie jednostek łączących małe miasta z sąsiadującymi z nimi gminami. W wyniku tej reformy zaniechano rozpatrywania warunków optymalizacji i kompleksowego rozwoju w przekroju subregionów miejsko-gminnych, skupiających większą liczbę miast i gmin, w których organ jednego z tych miast odgrywał rolę centrum administracyjno-gospodarczego. Znajdowało to wyraz w podziale województw na powiaty, które uległy likwidacji w reformie z 1975 roku. Rolę tę przejęły w pewnym zakresie zastępczo rozpowszechniające się po tej reformie „specjalne” lub „pomocnicze” podziały terytorialne³.

¹ Problem ten jest rozpatrywany szerzej w pracach: *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie*, pod red. S. Zawadzkiego, Wrocław 1976; *Gospodarka przestrzenna Polski i organizacja terytorialna kraju*, pod red. A. Jaroszyńskiego i S. M. Komorowskiego, Warszawa 1982.

² Por. M. Szpringer, S. Zawadzki, *Kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej w zakresie kompleksowego rozwoju ich terytorium*, Problemy Rad Narodowych 1979, nr 46, s. 11.

³ Terminy te występują na ogół zamiennie (na uwagę zasługują próby uporządkowania tej terminologii w pracach: M. Elżanowski, *Pojęcie i rodzaje podziału te-*

Te dodatkowe, tzn. specjalne i pomocnicze podziały terytorialne poczęły się w latach osiemdziesiątych mnożyć, przyczyniając się do utwierdzenia przekonania o niewystarczalności dwuszczeblowego podziału terytorialnego⁴. Nie wchodząc tu w tę problematykę, warto zwrócić uwagę na to, że powodują one przejmowanie w niektórych dziedzinach działalności władz terenowych ich kompetencji przez rejonowe ośrodki administracyjne, o dostosowanym do przedmiotu tej działalności zasięgu terytorialnym. Rejonowe ośrodki administracyjne nie mogą jednak odgrywać, ze względu na ich ograniczenie do niektórych tylko dziedzin działalności gospodarczej lub socjalno-kulturalnej, roli byłych powiatowych organów administracji państwowej, ani tym bardziej terenowych organów władzy.

2. Do podstawowych funkcji władz terenowych zalicza się na ogół, wzorując się na funkcjach państwa socjalistycznego, funkcję polityczną, ekonomiczną, kulturalno-wychowawczą i socjalną⁵. W ustawie z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁶, podobnie zresztą jak i w poprzedzającej ją ustawie z 25 I 1958 r. o radach narodowych⁷, rozróżnia się jednak wyraźnie tylko dwie funkcje, wyrażające podstawowe cele działalności rad narodowych w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego terenu oraz zaspokajania potrzeb ludności (w obu tych funkcjach występują elementy wszystkich czterech wskazanych wyżej funkcji podstawowych). Wyznaczają one ramy, w których należy rozpatrywać działalność władz terenowych w istniejącym porządku prawnym. Toteż władze terenowe stopnia wojewódzkiego i podstawowego muszą przestrzegać przy wypełnianiu swych funkcji w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zaspokajania potrzeb ludności, w podlegającym im administracyjnie obszarze, centralnie określanych założeń polityki społecznej i gospodarczej państwa. Optymalizowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie regionalnym, podobnie jak i mikroregionalnym, odbywa się więc w warunkach kompetencyjnego w określonym zakresie podporządkowania władz terenowych organom centralnym. Do kompetencji tych organów należy w szczególności ustalanie głównych kierunków i tempa rozwoju społeczno-gospodarczego oraz regulowanie

rytorialnego, Państwo i Prawo 1979, z. 1; W. Chróścielewski, *Z zagadnień weryfikacji podziałów terytorialnych specjalnych*, Państwo i Prawo 1985, z. 6).

⁴ Por. m.in. M. Elżanowski, *Problematyka porządkowania organizacji terytorialnej województwa — rzeczywistość, potrzeby, możliwości*, Organizacja — Metody — Technika 1985, nr 8-9; J. Łochowska, J. Sikorski, *Subwojewódzkie podziały specjalne (wyniki badań)*, Organizacja — Metody — Technika 1985, nr 1; E. Ura, *Wpływ podziałów terytorialnych dla celów specjalnych na funkcjonowanie administracji państwowej*, Organizacja — Metody — Technika 1985, nr 8-9.

⁵ Por. M. Szpringer, *Ustrojowa rola rad narodowych a ich funkcja ekonomiczna*, Wrocław 1981, s. 12.

⁶ Dz.U. nr 41, poz. 185.

⁷ Tekst jednolity: Dz.U. 1975, nr 26, poz. 139, z późniejszymi zmianami.

warunków bytowych ludności, nie tylko w zasięgu ogólnokrajowym, lecz także w układzie terytorialnym⁸.

W obu poprzednio wskazanych zakresach działania władz terenowych największą rolę odgrywają władze stopnia wojewódzkiego, które uwzględniają w swych planach terytorialnych nie tylko określone w planie centralnym założenia polityki społeczno-gospodarczej państwa, lecz także ustalenia przyjęte w tym zakresie w planach terytorialnych stopnia podstawowego (lokalnego), w granicach przyznanych władzom tego stopnia kompetencji i posiadanych przez nie środków⁹. Ustalenia władz lokalnych (miast i gmin) w tym zakresie nie są zresztą niezależne od władz stopnia wojewódzkiego, które mają możliwość rozszerzenia, a przynajmniej konkretyzacji według swego uznania przekazywanych władzom miejskim i gminnym ustaleń planów centralnych, wyrażających założenia polityki społeczno-gospodarczej państwa¹⁰ (tym bardziej że władze wojewódzkie mogą zarazem regulować wysokość dochodów i przeznaczenie wydatków budżetowych miast i gmin)¹¹.

Postępujący wzrost znaczenia władz terenowych w zakresie optymalizacji kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poprawy zaspokojenia potrzeb ludności w obszarze ich działania doprowadza do nasilenia tendencji do kompetencyjnego podporządkowania terenowych organów administracji państwowej radom narodowym jako terenowym organom przedstawicielskim ludności, ze stosownym przez to ograniczeniem ich podporządkowania organom centralnym. Doprowadza to do istotnego wzrostu politycznego znaczenia podziału terytorialnego kraju, z niezbędnym w praktyce zróżnicowaniem samodzielności władz terenowych stopnia wojewódzkiego i podstawowego.

Znalazło to wyraz, chociaż niezbyt jeszcze konsekwentny, w ustawie z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, normującej kompetencje rad narodowych i terenowych organów administracji stopnia wojewódzkiego i stopnia podstawowego w sposób zapewniający im większą niż dotąd niezależność od organów centralnych (zwłaszcza resortowych). Nie znosi to, co prawda, przewagi kompetencji

⁸ Ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym; Dz.U. nr 7, poz. 51, art. 14 ust. 5.

⁹ Kompetencje rad narodowych poszczególnych stopni wytycza Konstytucja PRL (zwłaszcza rozdział 6 art. 46 ustawy z 22 VII 1952 r.; tekst jednolity: Dz.U. 1976, nr 7, poz. 36), a bliżej określają je przepisy ustawy o radach narodowych (aktualnie rozdział 3 ustawy z 20 VII 1983 r.; Dz.U. nr 41, poz. 185), oraz uchwały Rady Ministrów w sprawie przekazywania radom narodowym zadań należących do organów resortowo-branżowych.

¹⁰ Z mocy zarówno powołanych wyżej przepisów prawnych, jak i opieranych na tych przepisach uchwał wojewódzkich rad narodowych w sprawie przekazania określonych zadań radom narodowym stopnia podstawowego.

¹¹ Z mocy ustawy z 3 XII 1984 r. — prawo budżetowe (Dz.U. nr 56, poz. 383).

władz wojewódzkich nad lokalnymi (miast i gmin), zwłaszcza w zakresie harmonizacji kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego, odpowiada jednak potrzebie uwzględnienia w tym rozwoju wymagań regionalizacji. Należałoby się natomiast przeciwstawiać nadmiernemu ograniczaniu ze strony władz wojewódzkich kompetencji władz lokalnych, zwłaszcza miejskich, w zakresie poprawy warunków bytowych ludności. Tego rodzaju ograniczanie występowało już wcześniej, a zwłaszcza po reformie władz terenowych z lat 1973 - 1975, i było jedną z istotnych przyczyn niepowodzenia tej reformy.

II. EWOLUCJA POJĘCIA I SYSTEMOWEGO UJĘCIA GOSPODARKI TERENOWEJ

1. Pojęcie gospodarki terenowej — w ścisłym jego znaczeniu: działalności gospodarczej (nie tylko produkcyjnej) prowadzonej przez władze terenowe i tworzone przez nie jednostki organizacyjne, podporządkowane tym władzom — pojawiło się w Polsce Ludowej przed prawie 40 laty, wraz z wprowadzeniem w 1950 r. terenowych organów jednolitej władzy państwowej, które zastąpiły występujące do tego czasu tradycyjnie obok siebie organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji państwowej. Pojęciem tym określano podlegającą kompetencji władz terenowych sferę gospodarki narodowej, początkowo jedynie państwowej, w określonym terytorialnym podziale kraju zasięgu, obejmującą — poza gospodarką komunalną — gospodarkę mieszkaniową, przemysł terenowy, handel detaliczny, transport o znaczeniu lokalnym (poza transportem komunalnym) itp., w zakresie wynikającym z wypełnianych przez te władze funkcji.

Oznaczało to rozszerzenie działalności gospodarczej władz terenowych, ograniczonej przed reformą z 1950 r. do gospodarki komunalnej, która stała się odtąd jedną z dziedzin gospodarki terenowej. Jednocześnie uległo zmianie znaczenie pojęcia „gospodarka komunalna”, które tradycyjnie było odnoszone do wyodrębnionej własnościowo gospodarki podmiotów publiczno-prawnych, zwłaszcza organów samorządu miejskiego lub gminnego. Typowym przedmiotem gospodarki komunalnej były wodociągi i kanalizacja, ulepszanie powierzchni ulic, oświetlenie i utrzymanie w czystości ulic i placów, komunikacja miejska, a także zakładanie i utrzymywanie parków i terenów wypoczynkowych, ogrodów botanicznych i zoologicznych, cmentarzy, wysypisk śmieci itp., nie musiał on być jednak ograniczony do tego tylko zakresu. Cechą wyróżniającą gospodarkę organów samorządu terytorialnego, przede wszystkim zaś samorządu miast, był jednak nie tyle określony przedmiot tej gospodarki, ile komunalna (miejska i gminna) własność zaangażowanego w tej gospodarce majątku, odrębna od własności państwowej, zapewniająca tym organom pełnię kompetencji kierowniczych w tym zakresie.

W przeprowadzonej w 1950 r. reformie nastąpiło upaństwowienie majątku samorządowego¹², a pojęcie gospodarki komunalnej, jako jednej z gałęzi gospodarki narodowej, poczęto odnosić do określonego przedmiotu działalności gospodarczej państwa, zbliżonego zresztą do tradycyjnego przedmiotu gospodarki komunalnej, z wyłączeniem dziedzin objętych innymi gałęziami gospodarki (jak miejskie gazownie i elektrownie, włączone do ogólnokrajowego systemu urządzeń energetycznych)¹³. A więc nie w zmianie przedmiotu gospodarki komunalnej wyrażała się zmiana znaczenia tego pojęcia po jej upaństwowieniu. Zmiana ta polegała na zastąpieniu odrębności podmiotowej gospodarki komunalnej przez jej specyfikę przedmiotową, normowaną przepisami prawnymi. Istotną tego konsekwencją było pozbawienie władz terenowych, którym gospodarka komunalna była nadal podporządkowana w ramach gospodarki terenowej, dużej części lub nawet większości kompetencji kierowniczych na rzecz organów centralnych, z uzależnieniem tego od stopnia centralizacji systemu gospodarczego (a przede wszystkim pozbawienie władz terenowych możliwości stanowienia o zasięgu świadczonych we własnym ich zakresie usług komunalnych, który podlega odtąd centralnemu normowaniu).

Ewolucji tej odpowiadało przejście do przedmiotowego sposobu pojęciowego wyodrębnienia gospodarki terenowej. Nie uwidaczniało się to wyraźnie przy ograniczeniu prowadzonych w tym zakresie rozważań do gospodarki komunalnej, w tym bowiem przypadku, jeśli nawet jej przedmiot podlegał pewnym wynikającym z nowelizacji wydawanych w tym zakresie przepisów prawnych modyfikacjom, to był on określany przez naczelne organy państwowe w sposób względnie stały. Zmiana podejścia do pojęciowego wyodrębnienia gospodarki terenowej przejawiała się najwyraźniej przy jej rozszerzeniu na inne — poza gospodarką komunalną — gałęzie gospodarki narodowej, w których mogły odtąd występować zarówno jednostki podporządkowane organizacyjnie władzom terenowym, obejmowane gospodarką terenową, jak i jednostki podporządkowane organom centralnym.

Obejmując gospodarką terenową nie tylko gałęzie mogące być w całości podporządkowane władzom terenowym, lecz także gałęzie, które mogą obejmować zarówno jednostki podlegające organom centralnym,

¹² Zrezygnowano wówczas, podobnie jak w innych państwach socjalistycznych (z wyjątkiem Jugosławii) z wyodrębnienia komunalnej (miejskiej, gminnej) formy własności ogólnonarodowej.

¹³ Przedmiot gospodarki komunalnej został z drugiej strony rozszerzony, dosyć zresztą marginesowo, o niektóre usługi dla ludności, świadczone poprzednio poza gospodarką komunalną (hotelarstwo, pralnictwo itp.), przy czym niektóre z tych usług zostały po pewnym czasie ponownie wyłączone z gospodarki komunalnej, stając się przedmiotem innych działów gospodarki narodowej (a zwłaszcza wyodrębnionej przedmiotowo działalności spółdzielni pracy).

jak i władzom terenowym, nie da się jednoznacznie ustalić jej przedmiotu. Można jedynie wskazać, w jakich gałęziach gospodarki mogą występować jednostki podporządkowane organizacyjnie władzom terenowym, a ściślejsze określenie przedmiotu gospodarki terenowej może być w tych warunkach opierane tylko na imiennym wyszczególnieniu jednostek organizacyjnie władzom terenowym podporządkowanych. O ile jednak sama określenie gałęzi, w których mogą występować jednostki gospodarki terenowej, należy do naczelnych organów państwa, to określeniem jednostek, które zostają w ramach poszczególnych gałęzi podporządkowane władzom terenowym, zajmowały się w szerokiej mierze przed aktualnie przeprowadzaną reformą organy resortowe odpowiedzialne za funkcjonowanie i rozwój poszczególnych gałęzi gospodarki. W tych warunkach możliwa była znaczna zmienność zasięgu organizacyjnego podporządkowania jednostek gospodarczych organom centralnym i władzom terenowym. Zasięg jednostek obejmowanych gospodarką terenową podlegał też w praktyce bardzo licznym i idącym w obu kierunkach zmianom (zwłaszcza, gdy mogły o tym stanowić organy resortowe). Prawidłowość podziału jednostek gospodarczych na jednostki podlegające, w zakresie poszczególnych gałęzi gospodarki narodowej, organom centralnym oraz władzom terenowym jest przedmiotem niekończących się dyskusji, bezsporna jest właściwie tylko potrzeba podporządkowania niektórych gałęzi (górnictwo i hutnictwo, przemysł ciężki, handel zagraniczny itp.) w całości organom centralnym.

Organizacyjne podporządkowanie określonych jednostek gospodarczych władzom terenowym wiąże się z wyposażeniem tych władz przez organy centralne w kompetencje kierownicze w odniesieniu do działalności podporządkowanych im jednostek. Kompetencje te są bardzo w przekroju gałęziowym zróżnicowane, tym bardziej że ich zakres zależy nie tylko od odznaczających się pewną trwałością ustaleń naczelnymi organów państwowych, lecz także od dość zmiennych ustaleń resortowych.

2. Organizacyjne podporządkowanie jednostek gospodarczych władzom terenowym nie narusza warunków gałęziowego układu kierowania gospodarką terenową ze szczebla centralnego i terenowego, stając na przeszkodzie przypisywaniu tej gospodarce charakteru podmiotowego, do czego dążyło się w zasadzie we wszystkich podejmowanych kolejno poczynając od 1956 r. próbach decentralizacji terenowej. Próby te nie mogły zakończyć się pomyślnie bez zapewnienia władzom terenowym kompetencyjnej niezależności od centralnych organów w określonym tą decentralizacją zakresie, ze złożeniem na te władze całej odpowiedzialności za prowadzoną działalność gospodarczą.

Warto zaznaczyć, że w całym dotychczasowym rozwoju gospodarki terenowej, mimo stale postulowanej (od pierwszej reformy gospodarczej z drugiej połowy lat pięćdziesiątych aż po ostatnią reformę z lat osiem-

dziesiątych) jej decentralizacji, nie odstąpiono od przedmiotowo-organizacyjnego ujmowania gospodarki terenowej¹⁴. Dokonywane w tym zakresie ze strony organów centralnych zmiany dotyczyły w głównej mierze zasięgu gospodarki terenowej podlegającego najpierw stopniowemu rozszerzeniu (doprowadzającym do największego jej zasięgu w latach sześćdziesiątych), z ponownym jego zmniejszeniem, najdalej idącym w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych, i ponownym stopniowym rozszerzaniem po roku 1980. Niezmienne utrzymanie w mocy gałęziowego układu kompetencji w systemie kierowania całą gospodarką nie pozwalało i nadal zresztą nie pozwala władzom terenowym na modyfikowanie zasięgu gospodarki terenowej we własnym zakresie.

W następstwie tak ukształtowanego przedmiotowo-organizacyjnego podejścia do wyodrębnienia gospodarki terenowej musiało dojść do objęcia nią również działalności socjalno-kulturalnej, jako działalności prowadzonej przez jednostki podporządkowane organizacyjnie władzom terenowym i kierowanej przez te władze w ramach kompetencji przekazywanych im w tym zakresie ze szczebla centralnego. Zerwano przez to z wiązaniem gospodarki terenowej wyłącznie z działalnością produkcyjną (co prawda i w gospodarce komunalnej występują zawsze pewne usługi nieprodukcyjne, mają one jednak dosyć marginesowe w tej gospodarce znaczenie). I w tym przypadku liczne były zmiany w organizacyjnym podporządkowaniu tych jednostek władzom terenowym i organom centralnym, odznaczające się, zwłaszcza po pierwszej reformie władz terenowych z drugiej połowy lat pięćdziesiątych, systematycznym rozszerzeniem zasięgu ich podporządkowania władzom terenowym — w odróżnieniu od obu kierunkowych zmian w podporządkowaniu im jednostek produkcyjnych — aż do wyczerpania występujących w tym zakresie możliwości. Doprowadziło to już w końcu lat siedemdziesiątych do względnie ustabilizowanego udziału jednostek działalności socjalno-kulturalnej w gospodarce terenowej, z nadaniem gospodarce terenowej dominującego, w wielu dziedzinach tej działalności, znaczenia w zaspokojeniu potrzeb społecznych¹⁵.

O roli władz terenowych w kierowaniu gospodarką terenową stanowiły ich kompetencje planistyczne, wynikające z dyrektywnego — do reformy systemu planowania społeczno-gospodarczego z 1982 r.¹⁶ — pod-

¹⁴ Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185) nie różni się pod tym względem istotnie od ustawy z 28 I 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16, z późniejszymi zmianami).

¹⁵ Według rozpowszechnionej opinii, podporządkowano organizacyjnie władzom terenowym wszystkie jednostki, które mogły być im podporządkowane.

¹⁶ Ustawa z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym; Dz.U. nr 7, poz. 51.

porządkowania planów poszczególnych jednostek gospodarki terenowej planom terenowym (tak do tej reformy określano plany społeczno-gospodarcze rad narodowych), z czego wywodzi się rozpowszechnione wówczas określanie tych jednostek jako jednostek planu terenowego. Zakres kompetencji władz terenowych był więc w tym okresie uzależniony od zakresu kompetencji organów centralnych w planowaniu terenowym, co znajdowało wyraz w dyrektywnym, w węższej lub szerszej mierze, podporządkowaniu planów terenowych planom centralnym.

Gospodarką terenową w szerszym tego pojęcia znaczeniu są obejmowane nie tylko jednostki państwowe, podporządkowane organizacyjnie władzom terenowym, lecz także jednostki nie państwowe, im nie podporządkowane, tzn. jednostki spółdzielcze oraz gospodarki nieuspołecznionej, udział w gospodarce terenowej jednostek nie podporządkowanych władzom terenowym — spółdzielczych i gospodarki nieuspołecznionej — jest regulowany przez naczelne organy państwa. W okresie ściśle scentralizowanego kierowania gospodarką z pierwszej połowy lat pięćdziesiątych brano przy tym pod uwagę przede wszystkim względy ustrojowo-polityczne. W warunkach pewnego usamodzielnienia władz terenowych — w ramach scentralizowanego systemu kierowania z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych — doszły do tego względy ekonomiczne, gdy naczelne organy państwa poczęły brać pod uwagę również to, które z poszczególnego rodzaju jednostek gospodarki terenowej, państwowych i nie państwowych, mogły lepiej i taniej zaspokajać potrzeby społeczne, działając w ramach gospodarki kierowanej przez władze terenowe.

Władze terenowe były w tych warunkach jedynie realizatorami polityki państwowej, stanowiącej o rozwoju gospodarki terenowej we wszystkich formach jej występowania, a w szczególności o rozwoju spółdzielczości i gospodarki nieuspołecznionej. W polityce tej określano również zakres, w jakim jednostki państwowe, a także spółdzielcze, były obejmowane gospodarką terenową. Jednostki spółdzielcze, w odróżnieniu od gospodarki nieuspołecznionej, nie zawsze były w całości obejmowane gospodarką terenową (dotyczy to zwłaszcza spółdzielni obejmowanych związkami branżowymi o zasięgu krajowym). W warunkach scentralizowanego kierowania całą gospodarką, wiązało się to z dosyć daleko idącym kompetencyjnym podporządkowaniem spółdzielni ich organizacjom związkowym, a przy pośrednictwie tych organizacji — organom centralnym.

3. Przeprowadzanej w latach osiemdziesiątych reformy systemu funkcjonowania władz terenowych nie wiąże się z wyraźną zmianą sposobu definiowania gospodarki terenowej, co nie powinno dziwić przy umowności zakładanej w tej reformie decentralizacji gospodarki terenowej — gospodarki tej nie wyłącza się bowiem całkowicie z centralne-

go kierowania gospodarką narodową. Do charakterystycznych cech gospodarki terenowej w warunkach względnego usamodzielnienia władz terenowych można w każdym razie zaliczyć to, że przedmiotowo-organizacyjnemu ujęciu tej gospodarki nadano względną trwałość poprzez jego unormowanie w ustawie o podstawowym znaczeniu dla reformy tego systemu¹⁷.

Samodzielność władz terenowych, w warunkach utrzymanego w mocy gałęziowego układu kompetencji organów centralnych i władz terenowych w kierowaniu gospodarką terenową, jest ograniczona nie tylko centralnym określaniem zakresu zaspokajanych przez te władze potrzeb, lecz także centralnym określaniem organizacyjno-podmiotowych form zaspokojenia tych potrzeb (przez przedsiębiorstwa lub jednostki i zakłady budżetowe)¹⁸. Istotne w tych warunkach znaczenie ma uzyskanie przez władze terenowe swobody zakładania przedsiębiorstw i innych jednostek służących „realizacji zadań związanych ze społecznym i gospodarczym rozwojem terenu oraz zaspokojeniem potrzeb ludności” (art. 57 ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 1983 r.).

Z pewnym uproszczeniem można uznać zakres przyznawanych władzom terenowym uprawnień do podejmowania inwestycji w powyższym zakresie za zasadniczy wskaźnik stopnia usamodzielnienia tych władz. Odnosi się to nie tylko do zakładania nowych przedsiębiorstw i innych jednostek obejmowanych gospodarką terenową, lecz także do rozbudowy już istniejących, ich rekonstrukcji technicznej itp. Korzystanie z tej swobody jest jednak w praktyce bardzo ograniczone, zwłaszcza ze względu na warunki realizacji inwestycji. Władzom terenowym pozostaje najczęściej jedynie możliwość inicjowania decyzji dotyczących zakładania lub rozbudowy przedsiębiorstw i innych jednostek, natomiast rozstrzygające w tym zakresie znaczenie mają organy centralne, które dokonują w praktyce wyboru tego, co jest w danym terenie najpilniejsze ze względu na potrzeby rozwoju społecznego i gospodarczego oraz na potrzeby ludności. Organy centralne mogą zresztą w wielu przypadkach same podejmować inwestycje polegające na zakładaniu lub rozbudowie przedsiębiorstw terenowych.

Biorąc pod uwagę faktyczne warunki (a nie ustawowe ustalenia) samodzielności władz terenowych, można uznać adekwatność dotychczasowego przedmiotowo-organizacyjnego sposobu ujęcia gospodarki terenowej z warunkami jej funkcjonowania w praktyce, chociaż nie odpowia-

¹⁷ Ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego; Dz.U. nr 41, poz. 185.

¹⁸ Zagadnienie to omawia szerzej J. Wierzbicki, *Warunki i problemy reformy kierowania gospodarką terenową*, w: *Finanse gospodarki terenowej* (w druku).

da ono postulowanej decentralizacji władz terenowych. Dużo większe znaczenie przywiązuje się zresztą w tej reformie do usamodzielnienia przedsiębiorstw państwowych (a więc również i przedsiębiorstw obejmowanych gospodarką terenową), aniżeli do usamodzielnienia władz terenowych.

4. Samodzielność przedsiębiorstw terenowych opiera się zarówno na rynkowych warunkach ich funkcjonowania, przynajmniej w odniesieniu do przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach, jak i na nawiązującym do tych warunków samofinansowaniu przedsiębiorstw (jako że samofinansowanie, we właściwym tego pojęcia znaczeniu, może się odnosić jedynie do przedsiębiorstw podlegających regulacji rynkowej), umożliwiającym parametryczne na nie oddziaływanie. Są to warunki prowadzące do niezależnego od władz terenowych usamodzielnienia podporządkowanych im organizacyjnie przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach, wobec których władze terenowe mogą wprawdzie wykorzystywać instrumenty parametryczne (głównie budżetowe), ale dopóki są to instrumenty ustalane na szczeblu centralnym, należałoby mówić raczej o oddziaływaniu na te przedsiębiorstwa ze strony organów centralnych za pośrednictwem władz terenowych (w przypadku oddziaływania za pomocą instrumentów kredytowych nie ma nawet pośrednictwa władz terenowych).

Przywiązywanie nie mniejszego znaczenia do samofinansowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej, których działalność nie podlega regulacji rynkowej, wynika z dążności do usamodzielnienia na tej podstawie i tych przedsiębiorstw, chociaż w zakresie nie tak szerokim, jak w przypadku przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach. Nie są to zatem warunki umożliwiające parametryczne na nie oddziaływanie (należałoby w tym przypadku mówić raczej o quasi-parametrycznym czyli parametropodobnym oddziaływaniu). Przedsiębiorstwa te podlegają regulacji ze strony organów centralnych, przy pośrednictwie władz terenowych, nie tylko za pomocą instrumentów quasi-parametrycznych, lecz także dyrektywnych.

W obu tych przypadkach (tj. przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach i przedsiębiorstw użyteczności publicznej) występują szerokie możliwości ograniczenia kompetencji kierowniczych władz terenowych ze strony organów centralnych. Wiąże się to z brakiem wyraźnego ograniczenia kompetencji organów centralnych i władz terenowych w planowaniu terytorialnym. Nowy system planowania społeczno-gospodarczego, wprowadzony w ramach aktualnie przeprowadzanej reformy gospodarczej, nie przewiduje co prawda bezpośredniego podporządkowania ani planów terytorialnych narodowym planom społeczno-gospodarczym (podporządkowanie to zapewnia się pośrednio przez uzależnienie podejmowanych planowo zadań od możliwości finansowych władz terenowych,

przy utrzymaniu scentralizowanego systemu planowania budżetowego)¹⁹, ani planów przedsiębiorstw terenowych planom terytorialnym, pozostawiając otwartą sprawę powiązań między tymi planami²⁰. Nie można jednak wiele w dotychczasowym ich podporządkowaniu zmienić bez istotnego ograniczenia znaczenia gałęziowego układu kompetencji organów centralnych i władz terenowych w wieloszczeblowym systemie planowania społeczno-gospodarczego. Staje to w praktyce na przeszkodzie uczy-nieniu z władz terenowych samodzielnych podmiotów planowania terytorialnego.

W warunkach usamodzielnienia władz terenowych oraz podporządko-wanych im przedsiębiorstw państwowych nabiera szczególnego znacze-nia obejmowanie gospodarką terenową również jednostek spółdzielczych oraz gospodarki nieuspołecznionej. Tego rodzaju szerokie ujęcie gospo-darki terenowej znajduje w tych warunkach uzasadnienie zarówno przedmiotowe, jak i funkcjonalne. Wszystkie podmioty wchodzące w skład tak szeroko ujętej gospodarki terenowej — państwowe, spółdzielcze i gospodarki indywidualnej — charakteryzują się podobnym przedmiotem działalności: w sferze produkcyjnej działalność ich ogra-nicza się do drobnej wytwórczości, w sferze usług nieprodukcyjnych — do usług socjalno-kulturalnych, a działalność jednostek spółdzielczych i gospodarki nieuspołecznionej w ramach gospodarki terenowej służy (w zasadzie na równi z jednostkami państwowymi podporządkowanymi organizacyjnie władzom terenowym) realizacji wypełnianych przez te władze funkcji, zwłaszcza w zakresie zaspokojenia potrzeb ludności.

Oznacza to potrzebę zapewnienia władzom terenowym możliwości podporządkowania sobie działalności jednostek niepaństwowych na równi z działalnością organizacyjnie tym władzom podporządkowanych przedsię-wzięciom państwowych, czyli możliwości nie mniej skutecznego kiero-wania ich działalnością w zakresie odpowiadającym realizowanym przez siebie funkcjom. Uwzględnienie tego wymagania zarówno przy zakładaniu i likwidowaniu przedsiębiorstw, jak i przy regulowaniu ich działalności inwestycyjnej przez władze terenowe stanowi warunek racjonalizacji rozwoju całej gospodarki terenowej, a więc nie tylko obejmowanych tą gospodarką przedsiębiorstw państwowych, lecz także jednostek spółdzielczych i producentów indywidualnych.

¹⁹ Reformą planowania społeczno-gospodarczego nie objęto planowania budżetowego, pozostawiając je odrębnemu unormowaniu prawem budżetowym, które utrzymuje scentralizowany tryb planowania budżetowego rad narodowych.

²⁰ Uzupełnia tę lukę ustawa z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, stanowiąca o możliwości jedynie pośredniego oddziaływania władz terenowych na jednostki gospodarki uspołecznionej, za pomocą środków ekonomicznych oraz porozumień zawieranych między tymi władzami i dyrektorami przedsiębiorstw, które to porozumienia mają doprowadzić plany przedsiębiorstw do zgodności z planami terytorialnymi.

III. POWIĄZANIE PRZEDSIĘBIORSTW PODPORZĄDKOWANYCH ORGANOM CENTRALNYM Z GOSPODARKĄ TERENOWĄ

1. Oddzielnego omówienia wymaga tendencja do obejmowania gospodarką terenową również przedsiębiorstw i innych jednostek państwowych, podporządkowanych organizacyjnie organom centralnym, jaka pojawiła się ze szczególną wyrazistością po reformie tej gospodarki w latach 1973 - 1975. Ścisłej mówiąc, nie chodzi tu o całą działalność gospodarczą tych jednostek, lecz o tę sferę ich działania, którą uznaje się za bliżej związaną z realizowanymi przez władze terenowe funkcjami, a zwłaszcza z funkcją dotyczącą rozwoju społeczno-gospodarczego²¹. Do wpływu władz terenowych na działalność jednostek podporządkowanych organom centralnym, nazywanego koordynacją terenową, zaczęto przywiązywać szczególne znaczenie w latach siedemdziesiątych, wiążąc go z objęciem tej działalności planowaniem terytorialnym (tak rozszerzone planowanie terenowe zaczęto wówczas nazywać, dla odróżnienia, kompleksowym planowaniem terytorialnym)²².

Koordynacja terenowa nie naruszała gałęziowego układu kompetencji w planowaniu terytorialnym, podobnie zresztą jak i w planowaniu centralnym, miała ona natomiast przeciwdziałać nieprawidłowościom w rozwoju regionalnym, wynikającym z tego właśnie układu kompetencji planistycznych. Dążono w ten sposób do harmonizacji ze strony władz terenowych przestrzennego zagospodarowania — w ramach wytyczanych ze szczebla centralnego założeń rozwoju społeczno-gospodarczego — w przekroju podziału terytorialnego kraju. Unormowano przy tym centralnie przedmiot, do jakiego mogła odnosić się działalność koordynacyjna władz terenowych (lokalizacja inwestycji, zatrudnienie, obsługa socjalna pracowników itp.), a także instrumenty, jakimi mogły się te władze przy tym posługiwać.

Biorąc pod uwagę daleko w rozpatrywanych tu warunkach systemu scentralizowanego idące uzależnienie przedsiębiorstw nie podporządkowanych władzom terenowym od organów centralnych, od tych organów zależało w praktyce, w jakim zakresie podporządkowane im organizacyjnie przedsiębiorstwa musiały się przystosowywać do decyzji lub zaleceń koordynacyjnych władz terenowych. Koordynacja terenowa okazywała się w tych warunkach mało skuteczna nawet gdy działania władz

²¹ Nie można tej funkcji władz terenowych rozpatrywać niezależnie od pozostałych, a zwłaszcza od funkcji poprawy zaspokojenia potrzeb ludności. Oddziaływanie przez władze terenowe na jednostki występujące w ich obszarze działania ze względu na potrzeby rozwoju regionalnego ma jednak dużo szerszy zasięg od oddziaływania ze względu na potrzebę poprawy warunków bytowych ludności.

²² Według rozporządzenia Rady Ministrów z 22 XI 1973 r. w sprawie szczegółowych zasad wykonywania koordynacji przez władze terenowe i terenowe organy administracji państwowej; Dz.U. nr 47, poz. 218.

terenowych odpowiadały centralnie wytyczanym założeniom w tym zakresie, zwłaszcza gdy ustalenia koordynacyjne pogarszały warunki działalności przedsiębiorstw. Rozpowszechnione odwoływanie się przez te przedsiębiorstwa do organów centralnych, którym te przedsiębiorstwa były organizacyjnie podporządkowane, spotykało się z reguły z przychylnym przyjęciem przez te organy. Nie można się więc dziwić, że władze terenowe opierały się przy włączaniu do swych planów terytorialnych działalności przedsiębiorstw podporządkowanych organom centralnym, w zakresie podlegającym tej koordynacji, w większości przypadków po prostu na planach tych jednostek, opracowywanych zgodnie z otrzymanymi przez nie wytycznymi ze szczebla centralnego, co nadawało informacyjny jedynie charakter tej części planów terytorialnych.

Mimo to zaczęto po 1970 r. przywiązywać do terenowej koordynacji działalności przedsiębiorstw podporządkowanych organom centralnym znaczenie równorzędne z kierowaniem ze strony władz terenowych działalnością podporządkowanych im organizacyjnie przedsiębiorstw, uznając w następstwie tego za możliwe nawet znaczne zmniejszenie liczby podporządkowanych tym władzom przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych, budownictwa, transportu itp. Odbiło się to niekorzystnie na zaspokojeniu potrzeb ludności, a szczególnie dotkliwe z tego względu okazało się przenoszenie w zarząd centralny przedsiębiorstw przemysłu terenowego, co łączyło się z reguły ze zmianą ich profilu produkcyjnego (z zastąpieniem produkcji rynkowej przez produkcję zaopatrzeniową dla przedsiębiorstw przemysłu kluczowego).

2. Uwzględniając te doświadczenia można przyjąć, że w warunkach scentralizowanego systemu kierowania gospodarką nie byłoby celowe rozszerzenie pojęcia gospodarki terenowej na sferę koordynowanej przez władze terenowe działalności przedsiębiorstw podporządkowanych organom centralnym. Biorąc pod uwagę daleko idące uzależnienie władz terenowych oraz koordynowanych przez nie przedsiębiorstw od organów centralnych, była to właściwie koordynacja przeprowadzana ze strony organów centralnych za pośrednictwem władz terenowych. W tych warunkach można byłoby mówić jedynie o funkcjonalnym uzasadnieniu proponowanego rozszerzenia pojęcia gospodarki terenowej, nie wiążąc tego z rozszerzeniem samodzielności władz terenowych²³. Koordynacja działalności przedsiębiorstw podporządkowanych organom centralnym nie mogła więc zastąpić organizacyjnego podporządkowania przedsiębiorstw władzom terenowym.

Nie znaczy to, aby ta sama konkluzja miała się odnosić do warunków systemu zdecentralizowanego, w przypadku pomyślnego przeprowadze-

²³ Zagadnienie to rozwija szerzej E. Denek, *Ekonomiczne i organizacyjne przesłanki kształtowania zasięgu gospodarki terenowej*, Organizacja — Metody — Technika 1982, nr 2.

nia podjętej reformy gospodarczej. Analizując przyczyny nieskuteczności koordynacji terenowej w warunkach scentralizowanego systemu kierowania gospodarką niejednokrotnie podnoszono, że usamodzielnienie władz terenowych oraz koordynowanych przez nie przedsiębiorstw, jeśli by nawet nie mogło całkowicie uniezależnić tej koordynacji od wytyczanych ze szczebla centralnego kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju terytorialnego podziału kraju, to w każdym razie zwiększałoby wpływ władz terenowych na kierunki tego rozwoju, zwłaszcza w sferze zaspokojenia potrzeb ludności.

Po usamodzielnieniu przedsiębiorstw, na które władze terenowe mają koordynacyjnie oddziaływać, nie mogłyby być oczywiście zachowane te same instrumenty koordynacji terenowej, w tych bowiem warunkach nieuniknione byłoby zastępowanie instrumentów o charakterze administracyjnym przez instrumenty ekonomicznego oddziaływania. Nie powinno też występować uzależnienie skuteczności tego oddziaływania od organów centralnych, którym są te przedsiębiorstwa organizacyjnie podporządkowane.

Nie znaczy to, aby można było uznać za wskazane, zgodnie z wysuwanymi czasem postulatami, rozszerzenie pojęcia gospodarki terenowej na całą prowadzoną w obszarze działania poszczególnych władz terenowych gospodarkę, chociażby w zakresie, do którego mogłoby się odnosić oddziaływanie na nią ze strony tych władz. Zrywałoby się przez to z rozpowszechnionym przeciwstawianiem państwowych jednostek gospodarki terenowej (jako jednostek podporządkowanych organizacyjnie władzom terenowym) jednostkom podporządkowanym organom centralnym, co stało się silnie utwierdzonym nawykiem myślowym, a z tym trzeba się zawsze liczyć w obawie przed łatwo możliwymi nieporozumieniami. Należałoby się liczyć również z trudnością zapewnienia władzom terenowym możliwości skutecznego (we własnym zakresie) oddziaływania za pomocą instrumentów ekonomicznych na podporządkowane organom centralnym przedsiębiorstwa — zakładając nawet odpowiednie usamodzielnienie przedsiębiorstw, na które skierowane jest to oddziaływanie — tym bardziej że musiałoby się ono opierać na centralnie kształtowanych instrumentach tego oddziaływania. Możliwość uprawnienia władz terenowych do samodzielnego kreowania instrumentów parametrycznego z ich strony oddziaływania na przedsiębiorstwa podporządkowane organom centralnym jest co najmniej dyskusyjna, a od tego zależałoby w dużej mierze, czy byłoby to oddziaływanie ze strony samych władz terenowych, czy ze strony organów centralnych za pośrednictwem władz terenowych.

Pozostając przy poprzednio sformułowanym pojęciu gospodarki terenowej ograniczonej do przedsiębiorstw i innych państwowych jednostek terenowych jak również do jednostek spółdzielczych i gospodarki nieuspołecznionej, trzeba przywiązywać nie mniejsze znaczenie do regu-

lacyjnego ze strony władz terenowych oddziaływania na nie podporządkowane im przedsiębiorstwa państwowe jako oddziaływania na działalność wykraczającą poza gospodarkę terenową, ale ściśle z tą gospodarką ekonomicznie powiązaną (nie obniżając przez to znaczenia tego oddziaływania).

IV. PROBLEMY DECENTRALIZACJI WŁADZ TERENOWYCH W WARUNKACH REFORMY GOSPODARCZEJ

1. Można uznać, że utrzymanie w aktualnie zreformowanym systemie władz terenowych przedmiotowo-organizacyjnego wyodrębnienia gospodarki terenowej, wywodzącego się ze scentralizowanego systemu kierowania gospodarką, nie narusza jego adekwatności z aktualnymi warunkami funkcjonowania systemu mieszanego, łączącego elementy systemu scentralizowanego i systemu zdecentralizowanego. Należałoby jednak wyrazić wątpliwość, czy to ujęcie gospodarki terenowej zachowa adekwatność również w postulowanym docelowym układzie tego systemu, w którym gospodarka terenowa będzie co prawda nadal obejmowana centralnym systemem kierowania, ale z nasileniem w nim elementów systemu zdecentralizowanego w stopniu zapewniającym władzom terenowym swobodę wyboru (w wyznaczonych przepisami prawnymi granicach) we własnym zakresie zaspokajanych potrzeb.

Sam termin decentralizacja kierowania gospodarką terenową nie jest jednoznaczny²⁴. Posługiwano się nim nawet w systemie scentralizowanego kierowania gospodarką, traktując jako decentralizację terenową samo rozszerzenie zadań władz terenowych, na równi ze zwiększeniem liczby podporządkowanych im organizacyjnie jednostek, bez względu na stopień ograniczania ze strony organów centralnych swobody stanowienia przez władze terenowe o zadaniach przyjmowanych przez nie do realizacji. Nie zerwano z takim rozumieniem decentralizacji terenowej w zreformowanym systemie kierowania gospodarką terenową, w którym określa się całą działalność władz terenowych — w zakresie wyznaczonym w przepisach prawnych — jako zdecentralizowaną²⁵, niezależnie od stopnia uzależnienia tej działalności od organów centralnych. Nie zerwano z tym w obecnym etapie reformy systemu kierowania gospo-

²⁴ Szerzej to rozpatruje E. Denek, *Problemy pojęciowe i systemowe decentralizacji terenowej w ujęciu planistyczno-finansowym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1982, z. 4.

²⁵ Wyrazem tego jest określenie w ustawie z 20 VII 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185) kompetencji wykonawczo-zarządzających i organizatorskich organów administracji państwowej, służących realizacji zadań rad narodowych, jako kompetencji zdecentralizowanych (art. 124, ust. 2).

darką terenową, przy czym dobitnym tego wyrazem jest utrzymanie gałęziowo-resortowego układu kompetencji w planowaniu terytorialnym. Trudno uznać takie podejście do decentralizacji za właściwe, tym bardziej że *de facto* utożsamia się w ten sposób „decentralizację” z „dekoncentracją” kierowania.

Niezbędnym warunkiem określenia gospodarki terenowej jako zdecentralizowanej, bez wyłączenia jej z centralnie kierowanego systemu gospodarki państwowej, jest trwałe unormowanie przez najwyższe organy państwowe — w aktach prawnych o charakterze ustawowym — zasięgu działalności gospodarczej władz terenowych, który nie powinien być zmieniany za pomocą aktów prawnych niższego rzędu, z pozostawieniem władzom terenowym swobody wyboru zadań podejmowanych w tych granicach. Niezbędne byłoby ograniczenie w podobny sposób również możliwości korygowania dokonywanego przez te władze wyboru podejmowanych zadań, który nie powinien być korygowany ani tym bardziej unieważniany przez organy centralne (jeśli władze te nie naruszyły przy tym przepisów prawa).

Nie wydaje się to możliwe bez modyfikacji koncepcji planowania terytorialnego, ze stosownym ograniczeniem w tym planowaniu zakresu gałęziowego układu kompetencji w odniesieniu do działalności służącej zaspokojeniu potrzeb, które powinny być określane przez same władze terenowe. Tak rozumiana decentralizacja może się więc odnosić wyłącznie do potrzeb, których zaspokojenie może podlegać różnicowaniu, stosownie do wyrażanych przez te władze preferencji, w rozmaitych regionach i miejscowościach (jeśli rozwój systemu kierowania gospodarką terenową nie uwzględnia tego wymagania, nie można go traktować jako rozwoju zmierzającego do decentralizacji tego systemu).

2. Trudności ze sformułowaniem w sposób jednoznaczny pojęcia decentralizacji kierowania gospodarką terenową wynikają w dużej mierze z rozpowszechnionej tendencji do opierania tej decentralizacji na mechanizmie rynkowym, tak jakby chodziło w niej wyłącznie o zapewnienie, na tej właśnie podstawie, samodzielności przedsiębiorstw terenowych. Tymczasem pojęcie to powinno się odnosić przede wszystkim do władz terenowych jako organów kierujących gospodarką terenową, a samodzielności tych władz nie można opierać na rynkowym, lecz samorządowym mechanizmie ich funkcjonowania, nawet jeśli kompetencje kierownicze władz terenowych odnoszą się do przedsiębiorstw usamodzielnionych na podstawie rynkowej (co nie znaczy, aby władze usamodzielnione na podstawie samorządowej mogły nie liczyć się z rynkowymi warunkami usamodzielnienia przedsiębiorstw, na które te władze oddziaływają za pomocą nawiązujących do tych warunków instrumentów parametrycznych).

Nie może tu jednak chodzić o tradycyjny samorząd terytorialny, polegający na wyłączeniu obejmowanej nim działalności z kompetencji

władz państwowych, lecz o taką formę organizacji społeczności terytorialnych, która zapewniałaby władzom terenowym możliwość samodzielnej (w uzasadnionych ustrojowo i ekonomicznie granicach) realizacji funkcji państwa socjalistycznego, za pomocą wybieranych przez te władze organów wykonawczo-zarządzających oraz zakładanych przez nie jednostek gospodarczych i socjalno-kulturalnych (określa się to również jako upodmiotowienie społeczności terytorialnych)²⁶. Tak rozumiana samorządność podlega ustawowemu unormowaniu, w odróżnieniu od opieranego na mechanizmie rynkowym usamodzielnienia przedsiębiorstw, którego zasad nie można prawnie normować.

Unormowanie to powinno dotyczyć nie tyle zadań przypadających władzom terenowym do realizacji, ile kompetencji tych władz do podejmowania i wykonywania tych zadań w określonych ustawowo granicach samodzielności władz terenowych. Istotną rolę musiałyby przy tym odgrywać własne możliwości finansowe władz terenowych, uniezależniające ich działalność od uznaniowej oceny ze strony organów centralnych znaczenia zaspokajanych przez te władze potrzeb (co oznacza konieczność wyłączenia budżetów terenowych z budżetu państwa). Większą dyskusję budzi postulowane czasem przywrócenie odrębnej własności samorządu terytorialnego (tzw. komunalnej). Nie ulega wątpliwości, że nowe prawne unormowanie systemu funkcjonowania rad narodowych i samorządu terytorialnego odpowiada w niewielkim tylko zakresie powyższym zasadom, w każdym jednak razie można je uznać za ważny etap w postępującej w tym właśnie kierunku ewolucji tego systemu.

Nie wydaje się jednak, aby było możliwe jednolite oparcie na tych zasadach prawnego unormowania systemu funkcjonowania władz terenowych obu szczebli — wojewódzkiego i podstawowego. Należałoby dążyć do właściwego unormowania tego systemu, z uwzględnieniem wymagań samorządu terytorialnego, na jednym tylko z obu tych szczebli, ze stosownym zróżnicowaniem zasad funkcjonowania władz stopnia wojewódzkiego i stopnia podstawowego. Wydaje się, że byłoby to właściwsze i łatwiejsze na szczeblu podstawowym (miast i gmin), aniżeli wojewódzkim. Można to uznać w praktyce za ważny warunek urzeczywistnienia postulowanej decentralizacji władz terenowych, chociaż staje temu na przeszkodzie opór ze strony władz stopnia wojewódzkiego przeciw ograniczeniu ich kompetencji kierowniczych.

3. Pojęcie gospodarki terenowej wymagałoby — w przypadku konsekwentnego jego przystosowania do wymagań stawianych przed wyodrębnieniem gospodarki terenowej w warunkach zdecentralizowanego

²⁶ Por. B. Zawadzka, *Pozycja ustrojowa samorządu w państwie socjalistycznym*, Państwo i Prawo 1983, z. 9 (jedna z ostatnich wypowiedzi w prowadzonej w Państwie i Prawie dyskusji nad projektem ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego).

kierowania tą gospodarką — stosownego zmodyfikowania. Cechą wyróżniającą gospodarkę terenową w docelowym systemie funkcjonowania władz terenowych byłoby w tych warunkach określenie jej przedmiotu według kompetencji tych władz, a nie kompetencji władz terenowych według przedmiotu gospodarki terenowej (choćby ze wskazaniem dziedzin wyłączonych z kompetencji tych władz). Do gospodarki terenowej należałoby zaliczyć podejmowaną przez nie działalność gospodarczą i socjalno-kulturalną, zgodnie z własnym z ich strony rozeznaniem potrzeb w swym obszarze działania w zakresie, w jakim uznają one za właściwe podporządkowanie tej działalności wypełnianym przez siebie funkcjom, oczywiście w granicach możliwości materialnych i finansowych władz terenowych (z wyłączeniem działalności zastrzeżonej organom centralnym), i to bez względu na to, w jakiej formie — przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach, przedsiębiorstw użyteczności publicznej, jednostek lub zakładów budżetowych — zechcą one ją prowadzić.

Oznaczałoby to zastąpienie przedmiotowo-organizacyjnego ujęcia gospodarki terenowej przez jej ujęcie podmiotowe, a w układzie ewoluującym w tym kierunku — przez ujęcie przedmiotowo-podmiotowe. Wyłączeniu z gospodarki terenowej podlegałyby w takim razie te jednostki gospodarki państwowej, których rozwój nie znajduje uzasadnienia funkcjonalnego i ekonomicznego w terenie działania poszczególnych władz terenowych. Nie znaczy to, aby władze terenowe nie mogły ze swej strony oddziaływać, kierując się potrzebą kompleksowego rozwoju społeczno-gospodarczego terenu, również na jednostki nie obejmowane gospodarką terenową. Skuteczność tego oddziaływania mogłoby najlepiej zapewnić jego nawiązanie do rynkowych warunków funkcjonowania tych jednostek, odnosząc się jednak w takim razie jedynie do przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach (poza regulacyjną działalnością administracji państwowej, odnoszącą się do ogółu jednostek społecznych i do ludności)²⁷. Oznacza to, że warunki konsekwentnej decentralizacji gospodarki terenowej i prawidłowego funkcjonowania mechanizmu rynkowego, stwarzające możliwość parametrycznego oddziaływania na te przedsiębiorstwa, ograniczają potrzebę ich obejmowania gospodarką terenową (pomijając inne, przeciwdziałające temu, względy, jak np. potrzebę rozszerzenia pochodzących z tego źródła dochodów własnych władz terenowych).

Powyższe uwagi odnoszą się do warunków docelowego układu zreformowanego systemu funkcjonowania władz terenowych, do którego nieprędko będzie można w praktyce doprowadzić. W długim jeszcze okresie „przejściowym” możliwości pośredniego oddziaływania ze strony władz terenowych na przedsiębiorstwa nie podporządkowane organizacyj-

²⁷ Por. M. Jełowicki, *Reglamentacyjna funkcja administracji państwowej*, Organizacja — Metody — Technika 1986, nr 10.

nie tym władzom będą ograniczane słabością mechanizmu samorządowego i mechanizmu rynkowego. Uzależnia to skuteczność wpływania ze strony władz terenowych na przedsiębiorstwa od organizacyjnego ich tym władzom podporządkowania, skłaniając do rozszerzania zasięgu obejmowanych gospodarką terenową przedsiębiorstw działających na ogólnych zasadach.

THE PROBLEMS OF THE ECONOMIC ACTIVITY OF LOCAL AUTHORITIES

Summary

The authors point out to the spread of local economy in Poland after the abolition in 1950 of territorial self-government whose functions were taken over by local organs of state administration, as well as to the changing range of that economy after 1950 when it became one of the branches of centrally administered state economy. In other words, the property approach to the autonomy of local economy was replaced by the organizational one connected with the participation of local economy in a given branch of national economy. At the same time local economy was subordinated both to local and central authorities; the delimitation of the competences of local authorities and branch ministries in managing local economy often led to considerable difficulties in practice.

The authors concentrate their attention on the range of branch affiliation of enterprises belonging to local economy and on the methods of management applied by local authorities in conditions of the economic reform carried out since 1981. Because the above reform introduced some elements of self-government in the functioning of local authorities, the self-dependence of those authorities in managing local economy has also been taken into account. The article includes also the remarks on the submission of small industry subordinated to local authorities to market regulation. The authors indicate that in practice it proved to be easier to increase the self-dependence of such enterprises than to increase the efficiency of economic influence exerted on them by local authorities. To some extent, the above is the result of the failure to curtail the role of the branch ministries in administering the activity of local authorities and enterprises. It restrains her the postulated process of restoring the autonomy of local economy within the national economy.