

JERZY MAŁECKI

ZAŁOŻENIA I WYKORZYSTANIE
FUNDUSZU AKTYWIZACJI MAŁYCH MIAST
NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA POZNAŃSKIEGO

Od kilkunastu już lat literatura polska zarówno ekonomiczna, jak i prawnicza zajmuje się problemem aktywizacji małych miast, ich położeniem gospodarczym oraz środkami zmierzającymi do poprawy tego położenia¹. Swego też czasu redakcja miesięcznika *Gospodarka i Administracja Terenowa* (GiAT) sformułowała tzw. tezy wareckie² oraz udostępniła łamy swego pisma dla dyskusji nad aktywizacją tych organizmów miejskich. W dyskusji tej postulowano całą gamę środków zmierzających do rozwoju małych miast poprzez m. in.:

— rozszerzenie kompetencji rzeczowych i finansowych miejskich i osiedlowych rad narodowych, przede wszystkim kosztem kompetencji powiatowych rad narodowych³,

— ustanowienie bodźców i korzyści finansowych dla przedsiębiorstw i spółdzielni inwestujących na terenie małych miast,

— stworzenie całego szeregu ulg i udogodnień dla rzemiosła i innych podmiotów nie uspołecznionych, świadczących usługi różnego typu dla ludności⁴,

— powołanie specjalnych, interwencyjnych funduszy aktywizacyjnych.

¹ Zob. np. M. Kiełczewska-Zaleska, J. Kostrowicki, *Problem aktywizacji małych miast w Polsce*, Nowe Drogi, 1956, z. 7-8; Z. Fiejka, *O aktywizacji gospodarczej małych miast*, *Ekonomista*, 1954, z. 3; A. Ginsbert, *Ekonomiczne przesłanki rozwoju małych miast*, [w:] *Teoretyczne problemy rozmieszczenia sił wytwórczych*, Warszawa 1965; J. Wierzbicki, *Warunki i perspektywy rozwoju miast i osiedli, na tle organizacyjno-finansowych problemów decentralizacji terenowej*, *Roczniki Ekonomiczne*, Tom XIX, r. 1966/67.

² Zob. GiAT, 1963, nr 9, s. 14 i n.

³ Zob. pismo nr PRM I — 450/2/66 Prezesa Rady Ministrów z 15 VI 1966 r. do przewodniczących prezydiów wojewódzkich i powiatowych rad narodowych wraz z wykazem zadań proponowanych do przekazania radom narodowym miast nie stanowiących powiatów oraz radom narodowym osiedli (GiAT, 1966, z. 7-8).

⁴ W ciągu kilku ostatnich lat ukazało się wiele rozporządzeń Ministra Finansów zawierających różnego rodzaju ulgi i zwolnienia podatkowe dla osób zajmu-

W artykule niniejszym zostanie omówione funkcjonowanie jednego z możliwych środków aktywizacji, mianowicie tzw. funduszu aktywizacji małych miast, na przykładzie województwa poznańskiego. Z postulatem utworzenia tego funduszu wystąpiła redakcja GiAT⁵, proponując wydzielenie na okres planu 5-letniego w latach 1966 - 1970, specjalnego funduszu interwencyjnego na inwestycje produkcyjne w wysokości 1,5 - 2,0 mld zł, który miałby funkcjonować niezależnie od tzw. funduszu miejskiego⁶. F.a.m.m. miał także funkcjonować według odmiennych zasad, aniżeli istniejący w latach poprzednich tzw. fundusz interwencyjny⁷, utworzony dla aktywizacji gospodarczej terenów posiadających nadwyżki osób poszukujących pracy, którego środki były wykorzystywane głównie w trybie bezzwrotnym.

Fundusz aktywizacji małych miast został utworzony uchwałą nr 302 Rady Ministrów z 6 IX 1966 r., zmienionej następnie uchwałą Rady Ministrów z 28 V 1968 r.⁸. F.a.m.jn. jest scentralizowanym funduszem pozabudżetowym⁹, wykorzystywanym przy udziale rad narodowych. Z uwagi na stymulujące cechy kredytu bankowego wykorzystywanie funduszu ma następować w formie kredytowej, a administracja nim została powierzona Narodowemu Bankowi Polskiemu. Rok 1966 otwierał bowiem nowy etap w rozwoju finansowania inwestycji, polegający na szerokim

jącego się usługami, np.: z 23 III 1964 r. w sprawie zwolnienia od podatków przychodów osiągniętych z nowo zakładanych drobnych zakładów rzemieślniczych (Dz. U. nr 13, poz. 78) czy z 7 XII 1965 r. w sprawie zwolnienia od podatków przychodów osiągniętych z nowo uruchamianych prywatnych zakładów gastronomicznych oraz ulg podatkowych dla istniejących prywatnych zakładów gastronomicznych z tytułu nakładów inwestycyjnych (Dz. U. nr 52, poz. 325).

⁵ Zob. GiAT, 1965, nr 4, s. 2.

⁶ Fundusz miejski utworzono rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 XI 1966 r. (Dz. U. nr 54, poz. 322).

⁷ Zob. uchwałą nr 37 KERM z 16 I 1959 r. w sprawie zasad gospodarowania środkami interwencyjnymi, przeznaczonymi na aktywizację gospodarczą terenów posiadających nadwyżki poszukujących pracy (nie publ.) oraz zarządzenie Min. Pracy i Opieki Społecznej z 4 III 1959 r. (Dz. Urz. MPiOS., nr 2, poz. 7). Akty te zostały następnie uchylone uchwałą nr 541 KERM z 29 XII 1961 r. w sprawie zasad gospodarowania środkami na akcję interwencyjną (nie publ.).

⁸ M. P., nr 56/1966, poz. 271; zmiana: M. P. nr 24/1968, poz. 155.

⁹ Dotychczasowa praktyka powoływania pozabudżetowych funduszy na podstawie rozporządzeń czy uchwał Rady Ministrów nie znajduje uzasadnienia w art. 7 ustawy o prawie budżetowym z 1958, który przewiduje jedynie tworzenie w obrębie budżetu funduszy celowych, w drodze rozporządzeń Rady Ministrów. Praktyka ta jest sprzeczna z art. 4 pkt 3 Konstytucji PRL: „Wszystkie organy władzy i administracji działają na podstawie przepisów prawa” — gdyż brak jest przepisu który by dawał *to* uprawnienie Radzie Ministrów. Tworzenie pozabudżetowych funduszy celowych powinno być wyłącznie zastrzeżone Sejmowi, który stanowiłby o funduszach w formie ustawy. Organom wykonawczo-zarządzającym powinno przysługiwać jedynie uprawnienie do wydawania rozporządzeń wykonawczych.

zastosowaniu kredytu bankowego w finansowaniu inwestycji i wykorzystaniu funkcji kredytu, zwłaszcza procentu jako elementu oddziaływania ekonomicznego na działalność inwestora. Z tych przeto powodów normodawca zrezygnował z uprzednio stosowanej dotacyjnej formy finansowania inwestycji aktywizacyjnych.

Fundusz aktywizacji miał być tworzony w latach 1966 - 1970 z dotacji budżetowej (tzw. centralnej rezerwy inwestycyjnej) o łącznej wysokości 1,5 mld zł, przekazywanej w każdym roku na fundusz aktywizacji w NBP oraz ze spłaty udzielonych kredytów, a po 1970 r. — przede wszystkim ze środków pochodzących ze spłaty kredytów udzielonych w latach 1966 - 1970, uzupełnionych ewentualnie dotacją budżetową.

O przyznanie kredytu bankowego z funduszu aktywizacji mogą ubiegać się: prezydya miejskich i powiatowych rad narodowych, państwowe i spółdzielcze przedsiębiorstwa planu terenowego, niektóre przedsiębiorstwa państwowe i spółdzielcze planu centralnego, zwłaszcza związane z eksploatacją miejscowych surowców i innych bogactw naturalnych, zamierzające rozwijać lub podjąć działalność gospodarczą na terenie danego miasta lub osiedla.

Udzielony kredyt na inwestycje aktywizacyjne oprocentowany jest w wysokości 1% rocznie i podlega zasadniczo spłaceniu w dwa lata po rozpoczęciu produkcji (usług) z możliwością udzielenia przez bank w uzasadnionych przypadkach dalszej prolongaty.

Fundusz aktywizacji ma charakter interwencyjny, jego środki są przeznaczone na inwestycje umożliwiające szybki rozwój gospodarczy małych miast i osiedli poprzez zorganizowanie nowych miejsc pracy dla istniejącej na ich terenie nadwyżki siły roboczej, w szczególności kobiet. Z funduszu tego mogą korzystać przede wszystkim te jednostki, które:

— podejmują inwestycje w miastach i osiedlach o ludności nie przekraczającej 5 tys. osób,

— inwestują w tych miastach i osiedlach, gdzie nie przewiduje się lokalizacji zakładów produkcyjnych objętych 5-letnim planem inwestycyjnym,

— zamierzoną produkcję lub usługi opierają na pracy nakładczej,

— pod względem zamierzonej produkcji lub usług zaspokajają potrzeby miejscowego rynku, szczególnie w zakresie usług dla ludności, rolnictwa oraz usług turystycznych,

— w przewidywanym przyroście zatrudnienia uwzględniają pracę kobiet.

Inwestycje podejmowane ze środków f.a.m.m. miały następnie odpowiadać bardziej rygorystycznym warunkom w porównaniu z inwestycjami finansowymi na zasadach ogólnych, a mianowicie: całkowity koszt inwestycji nie powinien przekraczać 10 mln zł, koszt 1 miejsca pracy 50 tys. zł, udział robót budowlano-montażowych nie powinien przekraczać 50% wartości kosztorysowej, a cykl realizacji inwestycji — 18 mie-

sięcy. Innym ograniczeniem w zakresie wykorzystania funduszu jest to, że jednostki państwowe przy finansowaniu inwestycji nie mogą łączyć własnych środków ze środkami f.a.m.m. Inna jest w tej materii sytuacja spółdzielni, które mogą przeznaczyć na finansowanie omawianych inwestycji poza środkami uzyskanymi z kredytu, również środki własne, przeznaczone na działalność inwestycyjną, a pozostałe po zaspokojeniu potrzeb wynikających z planów finansowania inwestycji i kapitalnych remontów.

Uchwała nr 302 Rady Ministrów upoważniła Prezesa NBP do szczegółowego określenia trybu i zasad powoływania, działalności komisji aktywizacyjnych małych miast oraz przyznawania kredytów i ich spłaty¹⁰. Korzystając z tego uprawnienia Prezes NBP powołał Centralną Komisję f.a.m.m. przy centrali NBP¹¹, która ma za zadanie przede wszystkim opiniować wnioski prezydiów wojewódzkich rad narodowych w zakresie zamierzeń inwestycyjnych, w celu ustalenia limitu kredytu bankowego ze środków f.a.m.m. dla poszczególnych województw, ustalać wytyczne w sprawie kierunków wykorzystania funduszu¹², sprawować kontrolę nad przyznawaniem kredytu na poszczególne zadania. Komisja ta działa na podstawie uchwalonego regulaminu z 18 I 1967 r. (nie publikowanego). Na szczeblu województwa działają komisje f.a.m.m. przy oddziałach wojewódzkich NBP (w skład których wchodzi między innymi przedstawiciele banków, rad narodowych i przedsiębiorstw), mające odrębne regulaminy, których głównym zadaniem jest prawidłowy rozdział kredytów na poszczególne inwestycje. Prezes NBP kilkakrotnie określał szczegółowy tryb przyznawania i spłaty kredytów¹³. Również Minister Finansów wydał dwa zarządzenia wykonawcze do uchwały nr 302 Rady Ministrów¹⁴.

¹⁰ Z punktu widzenia teorii źródeł prawa mamy tutaj do czynienia z ciekawym przypadkiem delegacji normodawczej dla organu przedsiębiorstwa państwowego (Prezes NBP), nie będącego ani organem władzy ani organem wykonawczo-zarządzającym.

¹¹ Zarządzenie Prezesa NBP — ZP dla O/Woj. nr A/I z dnia 18 I 1967 r. — komisje aktywizacji małych miast (nie publ.).

¹² Zob. Wytyczne ramowe w sprawie kierunków wykorzystania funduszu aktywizacji małych miast z dnia 24 IV 1967 r. (nie publ.).

¹³ Zob. uchylone zarządzenia Prezesa NBP — ZP A-5/67 z 14 II 1967 r. (nie publ.) oraz ZP A-22/68 (nie publ.). Obecnie obowiązuje w tej mierze zarządzenie Prezesa NBP nr A/12 z dnia 8 IV 1969 r. (nie publ.). W zakresie spraw dotyczących kontroli i finansowania inwestycji realizowanych z f.a.m.m., a nie uregulowanych powyższym zarządzeniem stosuje się przepisy Instrukcji służbowej nr A-8. Kredytowanie przedsiębiorstw społecznych, wprowadzonej ZP — A/23/65 (nie publ.) zmienionej ZP — A/23/69 (nie publ.).

¹⁴ Zarządzenia Ministra Finansów z dnia 4 XI 1968 r. w sprawie ulgi podatkowej dla spółdzielni korzystających z funduszu aktywizacji małych miast (M. P. nr 47/68, poz. 328) oraz z dnia 6 XI 1968 r. w sprawie zasad spłaty kredytu z fun-

Po tych uwagach ogólnych interesujące będzie spojrzenie na wykorzystanie tego funduszu na terenie województwa poznańskiego, które wyróżnia się w kraju największą liczbą miast i osiedli typu miejskiego. Problem aktywizacji miast i miasteczek Wielkopolski posiada już swoją własną literaturę, omawiającą to zagadnienie i wskazującą na potrzebę pozytywnych rozwiązań tego zjawiska¹⁵.

W celu realizacji postanowień uchwały nr 302 Rady Ministrów, Wojewódzka Komisja Planowania Gospodarczego przy Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Poznaniu opracowała w grudniu 1966 r. tzw. Program wykorzystania funduszu aktywizacji małych miast i osiedli o charakterze miejskim w latach 1966 - 1970 w województwie poznańskim. Program został opracowany na podstawie sporządzonych przez powiatowe komisje planowania gospodarczego materiałów oraz na opracowanych przez Wojewódzkie Zjednoczenie Przedsiębiorstw Państwowego Przemysłu Terenowego, Wojewódzki Związek Spółdzielni Pracy i Wojewódzki Związek Gminnych Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” własnych projektach aktywizacji gospodarczej.

W pierwszej wersji programu (grudzień 1966 r.) określono ogółem 45 miast i osiedli na obszarze 26 powiatów, które powinny skorzystać ze środków f.a.m.m. (w tym 36 jednostek liczyło poniżej 5 tys. mieszkańców). Przy określaniu miast do aktywizacji komisje planowania kierowały się przede wszystkim następującymi kryteriami zawartymi w uchwale: liczbą ludności w latach 1965 - 1970, ilością oraz wskaźnikiem zatrudnionych w przemyśle i rzemiośle, liczbą osób wyjeżdżających do pracy poza obręb miasta, nadwyżką siły roboczej w 1966 r. oraz zasobami miejs-

Tabela 1

Planowane zapotrzebowanie kredytu na poszczególne lata w mln zł

Potrzeby	1967	1968	1969	1970
Na zadania kontynuowane	—	18,4	51,6	33,2
Na zadania nowo rozpoczynane	14,2	41,2	53,2	0,7
Ogółem	14,2	59,6	104,8	33,9

Źródło: Dane z programu aktywizacji opracowanego przez WKPG w Poznaniu.

duszu aktywizacji małych miast przez prezydium powiatowych i miejskich rad narodowych (M. P. nr 47/68, poz. 331).

¹⁵ Zob. np. S. Kruszczyński, *Stan zagospodarowania i kierunki aktywizacji powiatów wschodnich województwa poznańskiego*, Zeszyty Naukowe WSE Poznań. 1969, seria 1, nr 13/5, ss. 173; A. Szambelan, *Miejsce przemysłu drobnego w aktywizacji gospodarczej województwa poznańskiego*, Materiały powielane z I Sesji Naukowej Wydziału Budowy Maszyn Politechniki Poznańskiej, s. 227 - 237; Z. Szymczak, *Infrastruktura a uprzemysłowienie miast województwa poznańskiego*, RPEiS 1959, s. 177 - 189.

cowych surowców. Program aktywizacji został następnie zweryfikowany przez WKPG w Poznaniu we wrześniu 1967 r. i obejmował ostatecznie 62 zadania inwestycyjne w 36 miejscowościach. Zapotrzebowanie na kredyt bankowy ze środków funduszu na lata 1966 - 1970 zwiększyło się po weryfikacji z 162 650 tys. zł do 272 500 tys. zł.

Ze względu na rodzaj inwestycji program przewidywał budowę 30 nowych obiektów na łączną sumę 92,9 mln zł, modernizację 13 obiektów na łączną sumę 48,95 mln zł, rozbudowę 10 obiektów za 31,52 mln zł, oraz adaptację 9 obiektów na sumę 39,12 mln zł. W toku planowania ustalono, że ujęte w programie nakłady inwestycyjne powinny dać następujące efekty ekonomiczne: przyrost wartości produkcji i usług w wysokości 545,4 mln zł i wzrost zatrudnienia o 5178 osób, w tym 2539 kobiet.

Głównymi kredytobiorcami, którzy zgłosili wnioski o kredyt z funduszu aktywizacji były: Wojewódzkie Zjednoczenie Przedsiębiorstw Państwowego Przemysłu Terenowego — 22 wnioski, Wojewódzki Związek Spółdzielni Pracy — 16 wniosków oraz Okręgowy Związek Spółdzielni Inwalidów — 10 wniosków. Ujęty w pierwszej wersji programu jedyny wniosek rady narodowej o kredyt, mianowicie Prezydium Miejskiej Rady Narodowej w Skokach dotyczący uruchomienia niewielkiego zakładu produkcji betonu, nie został podtrzymany w zweryfikowanym programie.

Wykorzystanie funduszu aktywizacji małych miast w latach 1967-1969 oraz uzyskane efekty inwestycyjne znacznie odbiegają od założeń programu, przy czym dotyczy to nie tylko województwa poznańskiego, lecz całego kraju.

Tabela 2

Wykorzystanie funduszu aktywizacji w skali krajowej i woj. poznańskim w mln zł

Wyszczególnienie	1967		1968		1969	
	w kraju	w woj. poznańskim	w kraju	w woj. poznańskim	w kraju	w woj. poznańskim
Przyznany limit	200,0	9,5	350,0	25,0	300,0	19,8
Zrealizowane nakłady	62,1	8,2	176,7	10,9	243,7	18,0
Wskaźnik (poz. 2:1) %	31	86	50	44	81	91

Źródło: GUS, Statystyka regionalna nr 10, Aktywizacja małych miast, Fundusz miejski i fundusz aktywizacji małych miast, Warszawa 1968, tabl. 6, s. 81; dane Oddziału Wojew. NBP w Poznaniu.

Wyniki inwestycji aktywizacyjnych oddanych do użytku w latach 1967-1969 w woj. poznańskim przedstawiają się różnie. W tym okresie realizowanych było jedynie 17 zadań inwestycyjnych na przewidziane w programie 62 zadania. Z tego oddano do użytku 7 inwestycji: w 1967 r. — 1 zadanie inwestycyjne (pawilon usługowo-nakładczy w Szamocinie); w 1968 r. — 2 zadania inwestycyjne (Zakład Metalowy w Żerkowie

oraz adaptowane obiekty Zakładu Papierniczego w Grodzisku); w 1969 r. — 4 zadania inwestycyjne (pawilon usługowo-nakładczy w Margoninie, zakup maszyn dziewiarskich dla Spółdzielni Pracy w Sierakowie, Zakład Drzewny w Piotrowicach oraz Zakład Usług Remontowo-Budowlanych w Słupcy). Efekty tych inwestycji są skromne, gdyż do końca 1969 r. żaden z oddanych obiektów nie osiągnął planowanego przyrostu produkcji i usług oraz zatrudnienia. Rzeczywisty koszt tych 7 obiektów wyniósł 17,7 mln zł, w tym roboty budowlano-montażowe stanowiły 54,2‰. Osiągnięty przyrost zatrudnienia wyraża się liczbą 510 osób, w tym 198 kobiet.

Splata kredytów inwestycyjnych z funduszu aktywizacji, zgodnie z ustalonymi przez NBP terminami, rozpocznie się w większości przypadków w latach 1970-1971. Do 14 II 1970 r. przystąpiło do spłaty kredytu 4 inwestorów. W przypadku Nowotomyskiego Przemysłu Tere nowego miała miejsce przymusowa splata kredytu z tytułu zaniechanej inwestycji. Porównując tok realizacji inwestycji, osiągnięte efekty z programem aktywizacji małych miast w woj. poznańskim, nietrudno zauważyć poważne rozbieżności, gdyż tylko niewiele punktów programu zostało zrealizowanych. Wydaje się, że została znacznie ograniczona jedna z możliwych szans aktywizacji małych miasteczek¹⁶.

Czynniki powodujące niewykorzystanie funduszu aktywizacji małych miast w Poznańskim można sprowadzić do 4 głównych grup.

1) Nierealne ustalenia programu aktywizacji. Program ten był ustalany w drodze administracyjnej, brał jedynie pod uwagę potrzebę aktywizacji danej miejscowości. Zasadniczy trzon programu został przyjęty w grudniu 1966 r., gdy tymczasem szczegółowe zarządzenie Prezesa NBP w sprawie trybu przyznawania i spłaty kredytu udzielonego z f.a.m.m. ukazało się 14 II 1967 r., a wytyczne Centralnej Komisji Aktywizacyjnej Małych Miast przy centrali NBP w sprawie kierunków wykorzystania f.a.m.m. — dopiero 24 IV 1967 r. W wielu przypadkach w programie opracowanym przez WKPG ujęto inwestycje nie nadające się do finansowania w tym trybie, z uwagi na inne kryteria stawiane przez uchwałę nr 302 Rady Ministrów i zarządzenia wykonawcze Prezesa NBP. W programie ujęto zadania o różnym stopniu opłacalności, a nawet inwestycje komunalne, co z reguły przekraczało możliwości finansowe rad narodowych.

Innym elementem dodatkowo obniżającym zainteresowanie funduszem przez inwestorów była stosunkowa łatwość uzyskania środków na

¹⁶ Również i w innych województwach realizacja f.a.m.m. nie dała oczekiwanych rezultatów. Zob. J. Rejduch, *Rozwój małych miast w woj. krakowskim*, GiAT, 1968, z. 2, s. 21; GUS, Statystyka regionalna nr 10, Aktywizacja małych miast, Warszawa 1968; Roczne informacje Prezesa NBP o wykorzystaniu funduszu aktywizacji i jego efektach (nie publ.).

inwestycje z mniej kłopotliwych źródeł (np. ze środków funduszu rozwoju, własnych środków inwestycyjnych itd.).

2) Do następnej grupy należą trudności dotyczące przyjmowania zadania do finansowania przez bank. Warunkiem przyjęcia zadania do sfinansowania przez bank było posiadanie pełnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Biura projektowe obciążone innymi pracami w wielu przypadkach nie przyjmowały zleceń. Ponadto przepisy uchwały, wymagające by koszt jednego miejsca pracy nie przekraczał 30 tys. zł, wartość inwestycji 10 mln zł, a wielkość robót budowlano-montażowych sięgała do 50% ogólnych kosztów oraz ściśle określony okres realizacji inwestycji, potęgowały jeszcze bardziej istniejące trudności. Często zdarzało się, że dokumentacja opracowana przez biura projektowe nie odpowiadała wymogom banku i trzeba było dokonywać korekty.

Innym czynnikiem powodującym opóźnienia w przyjęciu zadania do finansowania było zabezpieczenie wykonawstwa inwestycji oraz zaopatrzenia materiałowego. Na przedłużanie się czasu załatwiania wniosków o kredyt wpływało również i to, że w procesie tym brały początkowo udział 2 szczeble rad narodowych, 2 komisje do spraw aktywizacji i 2 szczeble NBP. Dokonana w 1968 r. nowelizacja uchwały, uprościła w tym zakresie tryb przyznawania kredytów.

3) Trzecią grupę stanowiły przeszkody w prawidłowej realizacji inwestycji. Również w trakcie realizacji inwestycji przedsiębiorstwa i zakłady natrafiały na trudności powodujące w wielu przypadkach wydłużenie cyklu inwestycyjnego lub przekroczenie planowanych kosztów inwestycji. Przyczyną tego było w Wielkopolsce późne przystąpienie przez wykonawców do realizacji inwestycji, opuszczenie przez wykonawców placu budowy już w trakcie realizacji inwestycji ze względu na konieczność zakończenia innych budowli, brak odpowiedniej kadry robotników, nieterminowe otrzymywanie zamówionych maszyn i urządzeń, opóźnienia w dostawach materiałów budowlanych, wady w dokumentacji projektowo-kosztorysowej.

4) Ostatnią wreszcie grupę stanowiły czynniki powodujące nieosiągnięcie zaplanowanych efektów inwestycyjnych. Siedem inwestycji aktywizacyjnych, które oddano do eksploatacji w latach 1967-1969 w woj. poznańskim, w większości nie osiągnęło planowanego wzrostu produkcji lub wzrostu zatrudnienia. Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy był długi okres opanowywania nowej produkcji oraz brak fachowców.

W związku z powyższymi rozważaniami nasuwa się zagadnienie celowości dalszego funkcjonowania funduszu aktywizacji małych miast w latach 1971 - 1975. Wydaje się, że odpowiedź powinna być w tym względzie twierdząca i to z kilku powodów. Przede wszystkim nie zostały usunięte całkowicie tak ważne społecznie i gospodarczo powody, dla których ten pozabudżetowy fundusz powołano. Niski zaś stopień wykorzystania środków f.a.m.m. w pierwszych dwóch latach jego funkcjonowania wynikał

między innymi i stąd, że był to okres wdrażania przepisów, przewyciężania nawyków dotacyjnego finansowania inwestycji, okres przygotowywania inwestycji do realizacji tak pod względem dokumentacji, jak i wykonawstwa. Jednocześnie efekty inwestycji aktywizacyjnych w skali krajowej są niebagatelne i wyrażają się liczbą 135 obiektów, a w ciągu 1970 r. ma być oddanych do użytku dalszych 109 inwestycji.

Funkcjonowanie funduszu w przyszłej pięcioletce powinno jednak ulec modyfikacjom w dwóch kierunkach: a) poprzez stworzenie systemu bardziej atrakcyjnych zachęt dla korzystania ze środków tego funduszu przez przemysł terenowy, oraz b) przez zmiany organizacyjno-prawne, które urealniłyby i ulepszyły jego działanie.

Okolicznością zachęcającą inwestorów do podejmowania inwestycji aktywizacyjnych wydaje się być niewątpliwie niższe oprocentowanie środków funduszu od kredytu bankowego udzielanego na zasadach ogólnych. Celowe byłoby również wprowadzenie dla inwestorów bodźców w kierunku skracania cyklu budowy i obniżki kosztów inwestycji poprzez wprowadzenie — wzorem uchwały nr 124 Rady Ministrów z 15 VII 1969 r.¹⁷ — systemu bonifikat od naliczonych przez bank odsetek. Dla dalszego zainteresowania przedsiębiorstw można by przy udzielaniu kredytu całkowicie zrezygnować z rygorystycznych wskaźników dotyczących udziału robót budowlano-montażowych i kosztu jednego miejsca pracy, a wielkość udzielonego kredytu bankowego na dane zadanie nie powinna przekraczać 10 mln zł. Natomiast należy pozostawić jako obowiązujący dotychczasowy krótki cykl realizacji inwestycji, gdyż środki f.a.m.m. mają charakter interwencyjny, chodzi więc o ich szybkie wprowadzenie w życie. Powinno się także rozważyć możliwość zrównania przedsiębiorstw państwowych z pozycją spółdzielni poprzez dokonanie w przepisach odpowiednich zmian w kierunku dopuszczenia do łączenia środków zjednoczeń i przedsiębiorstw państwowych, przeznaczonych na finansowanie inwestycji ze środkami f.a.m.m., przy finansowaniu inwestycji aktywizacyjnych.

Dla zmian organizacyjno-prawnych na uwagę zasługuje postulat nawiązania bliższej współpracy banku z radami narodowymi oraz przedsiębiorstwami¹⁸. Na gruncie funduszu rolę takiego organu koordynującego mogłyby spełniać komisje funduszu aktywizacji małych miast, działające przy oddziałach wojewódzkich NBP, w skład których wchodzi przedstawiciele tych jednostek. Tym komisjom należałoby obecnie przekazać część uprawnień prezydów wojewódzkich rad narodowych, przede wszystkim w zakresie opracowania realnych programów aktywizacji małych miast i osiedli oraz przyznać prawo występowania z wnioskiem do Prezesa NBP o coroczne limity środków z f.a.m.m. dla województwa. Te

¹⁷ M. P. nr 32, poz. 237.

¹⁸ Zob. A. Komar, *Finanse rad narodowych*, Warszawa 1970, s. 266 i n.

propozycje wydaje się, nie powinny uszczuplać w jakiś zasadniczy sposób uprawnień rad narodowych jako gospodarza danego terenu. Nadal bowiem inwestorzy przy ubieganiu się o kredyt bankowy z funduszu aktywizacji musieliby przedłożyć pozytywną opinię właściwych terenowo prezydentów miejskich lub powiatowych rad narodowych. W przypadku dalszego utrzymania inwestycji aktywizacyjnych Rada Ministrów albo z jej upoważnienia Minister Finansów, powinien również określić zasady gospodarowania wpływami ze spłaty kredytów.

LES PRINCIPES ET L'EMPLOI DES FONDS D'ACTIVATION DES PETITES VILLES SUR L'EXEMPLE DE LA VOÏVODIE DE POZNAŃ

Résumé

Dans le but d'activer économiquement les petites villes et les groupements urbains, on a créé en 1965 des fonds extra-budgétaires. Durant les années 1966 - 67 les fonds d'activation devaient provenir principalement d'une dotation budgétaire, et après 1970 ils proviendront avant tout du remboursement des crédits accordés. Ces fonds étaient retirés par voie de crédit bancaire. C'est la Banque Nationale de Pologne qui administre ces fonds. Peuvent profiter de ces fonds les entreprises nationalisées et les coopératives ainsi que les praesidia des conseils nationaux municipaux et de districts. Les fonds d'activation possèdent un caractère inter-ventif. Ils sont prévus pour des investissements ranimant les petites villes et les groupements urbains, par la création d'emplois surtout pour les femmes.

L'emploi des fonds d'activation des petites villes dans la voïvodie de Poznań durant les années 1966 - 1969 ainsi que les effets d'investissements obtenus, divergent considérablement des principes du programme. Cela est valable également pour l'emploi des fonds dans tout le pays.

Les facteurs causant le non-emploi des fonds d'activation des petites villes dans la voïvodie de Poznań interviennent à diverses étapes du processus d'investissement. Le fonctionnement des fonds d'activation durant les années 1971 - 1975 devrait subir des modifications dans deux directions: par la création d'un système plus attrayant pour les investisseurs, et par des changements dans l'organisation et les bases juridiques qui rendraient plus réel et amélioreraient son fonctionnement.