

EMILIA DENEK

PROBLEMY POJĘCIOWE I SYSTEMOWE DECENTRALIZACJI TERENOWEJ W UJĘCIU PLANISTYCZNO-FINANSOWYM

I. UWAGI WSTĘPNE

Rozwój gospodarki terenowej dokonywany jest w Polsce od dwudziestu pięciu już lat pod hasłem decentralizacji, nie jest to jednak równoznaczne z możliwością samodzielnego kierowania tą gospodarką przez organy terenowe¹. Pojęcie decentralizacji jest ciągle, mimo toczonych od lat dyskusji, wieloznaczne. Znajduje to m. in. wyraz w posługiwaniu się rozbieżną terminologią, jak decentralizacja administracji, decentralizacja gospodarki terenowej, decentralizacja terenowa oraz decentralizacja finansowa lub budżetowa. Poszczególne pojęcia pojawiają się w literaturze najczęściej w zależności od tego, czy sprawami decentralizacji zajmują się specjaliści z zakresu prawa administracyjnego, prawa finansowego, ekonomii, finansów, czy pracownicy administracji państwowej oraz działacze rad narodowych (i to często bez wytłumaczenia, w jakim znaczeniu pojęcia te są używane).

W rozważaniach prowadzonych tu na ten temat koncentruję uwagę na planistyczno-finansowym ujęciu zagadnienia kierowania gospodarką terenową, rozpoczynając od przeglądu wybranych przykładowo poglądów wyrażanych na ten temat w piśmiennictwie finansowym, w których przejawia się zresztą dosyć wyraziście tendencja do definiowania decentralizacji w sposób odpowiadający faktycznie przeprowadzanym po roku 1956 reformom systemowym (a reformy te były w rzeczywistości dosyć dalekie od wysuwanych postulatów decentralizacyjnych)².

¹ Znalazło to pełne potwierdzenie w ostatniej, z przeprowadzonych przed rokiem 1980, reformie systemu kierowania gospodarką terenową, połączonej z wprowadzeniem dwuszczeblowego podziału administracyjnego kraju (ustawa z 29. 11. 1972 o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych, Dz.U. nr 49, poz. 312; ustawa z 28. 5. 1975 o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. 1975 nr 16, poz. 91).

² Por. J. Wierzbiński, *Systemowe warunki funkcjonowania gospodarki terenowej po roku 1975 i aktualne kierunki ich modyfikacji*, *Finanse* 1981, nr 5.

Dosyć często można się przede wszystkim spotkać z poglądem, że wyrazem decentralizacji jest po prostu organizacyjne podporządkowanie organom terenowym jednostek gospodarczych działających na danym terenie. Pogląd ten wystąpił szczególnie wyraźnie w połowie lat pięćdziesiątych i w pierwszym okresie lat sześćdziesiątych, w których — zgodnie z postulatami decentralistycznymi — podporządkowano organom terenowym szczebla wojewódzkiego szereg przedsiębiorstw i instytucji zarządzanych dotychczas centralnie³, a następnie przekazano organom powiatowym oraz organom miejskim i nawet gromadzkim wiele jednostek i zadań podlegających do tego czasu organom wojewódzkim⁴.

Organizacyjne podporządkowanie organom terenowym jednostek prowadzących działalność produkcyjną i usługową jest niewątpliwie jednym z przejawów decentralizacji, wpływa bowiem w pewnej mierze na zakres uprawnień organów terenowych⁵. Nie można jednak sprowadzać decentralizacji wyłącznie do uprawnień organizacyjnych organów terenowych, związanych z tworzeniem i likwidacją jednostek gospodarki terenowej oraz stanowieniem o wewnętrznych strukturach tych jednostek itp.⁶, nie biorąc pod uwagę uprawnień planistycznych organów terenowych, odnoszących się do przedmiotu i rozmiaru działalności podporządkowanych im jednostek, a także do zasilania finansowego tych jednostek.

Bardziej prawidłowe wydają się te definicje decentralizacji terenowej, w których podkreślano, że jest ona uwarunkowana nie tylko przez organizacyjne podporządkowanie organom terenowym określonych jednostek gospodarczych, lecz także przez przyznanie tym organom uprawnień do podejmowania decyzji dotyczących działalności tych jednostek⁷. Nie zna-

³ Por. m. in. uchwałę nr 453 Rady Min. z 11. 6. 1955 w sprawie organizacji i zakresu działania organów prezydiów rad narodowych w dziedzinie przemysłu, MP nr 69, poz. 873; uchwałę nr 611 Rady Min. z 30. 10. 1956 w sprawie dalszego rozszerzenia uprawnień rad narodowych w dziedzinie kierowania gospodarką narodową, MP nr 911, poz. 1027; uchwałę nr 469 Rady Min. z 4. 12. 1959 w sprawie przekazania dalszych zadań gospodarczych radom narodowym oraz rozszerzenia ich uprawnień, MP 1960 nr 8, poz. 36; opracowanie Urzędu Rady Ministrów, Biura do spraw prezydiów rad narodowych, *Działalność gospodarcza rad narodowych w świetle budżetów i planów w latach 1956 - 1958*, Warszawa 1958.

⁴ Zagadnienie to omawia szczegółowo J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, rozdz. I.

⁵ Por. Z. Pirożyński, *Kierowanie centralne w działalności terenowej*, Finanse 1977, nr 4, s. 1.

⁶ Mówiąc o organizacyjnym podporządkowaniu jednostek gospodarczych organom terenowym, mam na myśli ten właśnie rodzaj uprawnień organów terenowych wobec tych jednostek.

⁷ Centralizację i decentralizację zarządzania łączył ściśle ze szczeblem podejmowania decyzji O. Lange (por. O. Lange, *Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu*, w: *Dziela*, t. VII, Warszawa 1977, s. 93 i nast.), co niektórzy autorzy uznają za dyskusyjne (por. m. in. L. Habuda, *Decentralizacja za-*

czy to jednak, aby można było utożsamiać zakres decentralizacji terenowej z zasięgiem zadań obejmowanych planami terenowymi oraz zasięgiem dochodów i wydatków obejmowanych budżetami terenowymi (lub innymi planami finansowymi). Istotne w tym zakresie znaczenie ma bowiem nie samo opracowywanie planów i budżetów na szczeblu terenowym (jako że są one opracowywane na szczeblu terenowym również w systemie scentralizowanym), lecz wyposażenie organów terenowych w odpowiednie uprawnienia decyzyjne, znajdujące wyraz w zasadach opracowywania planów i budżetów terenowych,

W dążeniu do decentralizacji działalności gospodarczej organów terenowych przypisuje się szczególne znaczenie planowaniu budżetowemu, chociaż nie zawsze wiąże się to konsekwentnie z usamodzielnieniem organów terenowych w wyborze planowanych zadań. W systemie zdecentralizowanym nie wystarczy planowanie zapotrzebowania finansowego organów terenowych na poziomie niezbędnym dla wykonania planowych zadań (co odnosi się również do systemu scentralizowanego), niezbędne jest wyposażenie tych organów w odpowiednie uprawnienia, dotyczące pozyskiwania i wydatkowania środków finansowych, stanowiących o zakresie dokonywanego przez same organy terenowe wyboru planowych zadań. Warunek ten zostaje wyrażony przez spotykany często postulat decentralizacji finansowej (w każdym razie pojęcie to powinno ten warunek wyrażać), przy czym ze względu na to, że najważniejszym źródłem finansowania działalności organów terenowych jest budżet, mówi się zazwyczaj o decentralizacji budżetowej⁸.

Dosyć często można się zresztą spotkać z określeniem jako decentralizacji budżetowej samego rozszerzania zakresu zadań finansowanych z budżetów terenowych, ze stosownym zwiększeniem dochodów budżetowych, tak jak gdyby decentralizacja budżetowa, czy w ogóle finansowa, mogła być samoistnym zjawiskiem. Jeśli można uznać posługiwanie się pojęciami decentralizacji budżetowej czy finansowej za uzasadnione, to tylko przy rozpatrywaniu jej jako finansowego elementu decentralizacji działalności gospodarczej organów terenowych, o istotnym zresztą w tej decentralizacji znaczeniu, jako że; warunkiem umożliwiającym parametryczne sterowanie działalnością gospodarczą organów terenowych, które występuje w najszerszym zakresie przy pomocy metod finansowych, jest wyodrębnienie funduszu (a przede wszystkim budżetowe) gospodarki

rzządzania w administracji państwowej — istota, granice i uwarunkowania, Problemy Rad Narodowych 1980, nr 48, s. 11 i nast.).

⁸ Por. M. Weralski, *Pojęcie decentralizacji finansowej*, *Gospodarka i Administracja Terenowa* 1962, nr 9; J. Wierzbicki, *Warunki i perspektywy rozwoju budżetów terenowych w Polsce*, *RPEiS* 1965, nr 5, s. 170 oraz *Budżety terenowe w Polsce Ludowej*, Poznań 1967, s. 55; A. W. Zawadzki, *Z zagadnień decentralizacji w gospodarce rad narodowych*, *Finanse* 1966, nr 8, s. 15; J. Harasimowicz, *Warunki rozwoju decentralizacji budżetowej*, *Problemy Rad Narodowych* 1971, nr 19 i inni.

terenowej. Określa się to jako samowystarczalność finansową organów terenowych.

Nie można w ogóle mówić o decentralizacji działalności gospodarczej organów terenowych bez ich samowystarczalności finansowej i odwrotnie. Posługiwanie się w tej sytuacji pojęciem decentralizacji finansowej oznacza po prostu zwracanie głównej w prowadzonych rozważaniach uwagi na tę właśnie stronę zagadnienia decentralizacji organów terenowych (zwłaszcza gdy zagadnienie to rozpatrywane jest w piśmiennictwie finansowym).

Mówiąc o uprawnieniach decyzyjnych organów terenowych odnosi się je z reguły do decyzji związanych z opracowaniem planów i budżetów terenowych. Uprawnienia te dotyczą w nie mniejszej, a często nawet w dużo większej mierze decyzji związanych również z wykonywaniem planów i budżetów terenowych, stwarzając czasem tendencję do wiązania z tym właśnie pojęcia decentralizacji terenowej. Szczególne znaczenie do takiego ujęcia decentralizacji przywiązuje się w warunkach dosyć wysokiego stopnia centralizacji planowania budżetowego organów terenowych, doprowadzającej do ścisłego zintegrowania budżetów terenowych z budżetem państwa, które występuje u nas niezmiennie od lat trzydziestu (od reformy budżetowej z 1950 r.). Decentralizacji można byłoby dopatrywać się w tych warunkach jedynie w pewnym rozluźnieniu więzów łączących budżety terenowe z budżetem państwa w trakcie ich realizacji.

Jeśliby się można było zgodzić z takim pojmowaniem decentralizacji budżetowej, wyrażałaby się ona po prostu w możliwości wprowadzania we własnym zakresie organów terenowych zmian, dotyczących samego przeznaczenia wydatków budżetowych tych organów, bez podwyższania przy tym sum budżetowych, pozwalając na obchodzenie przy tym przez organy terenowe rygorów obowiązujących je przy opracowywaniu swych budżetów. Stanowi to o faktycznej decentralizacji działalności organów terenowych, nie przewidywanej systemem planowania budżetowego, a więc pozbawionej właściwych decentralizacji mechanizmów parametrycznego sterowania tą działalnością.

Należałoby to traktować raczej jako utrwalony w praktyce wyłom w scentralizowanym układzie funkcjonowania organów terenowych, dopuszczający co prawda pewne uelastycznienie właściwego temu układowi trybu kierowania działalnością organów terenowych, z naruszeniem jednak właściwej mu dyrektywności planowania. Może to czasem przynosić pozytywne efekty — gdy przeprowadzane w tym trybie zmiany w budżetach terenowych usuwają błędy wynikające z nadmiernie scentralizowanego planowania, doprowadzając jednak również do szkodliwych następstw — gdy zmiany te, nie podlegające sterowaniu ze szczebla wyższego, okazują się sprzeczne z interesem społecznym. Nie powinno się zatem „legalizować” tego rodzaju wyłomu w scentralizowanym układzie go-

spodarki terenowej przez traktowanie go jako swoistej formy decentralizacji terenowej.

Nie nasuwa takich zastrzeżeń dopatrywanie się decentralizacji organów terenowych — upowszechniające się po roku 1956, gdy planowanie budżetowe organów terenowych okazywało się nadal, mimo postulowanej jego decentralizacji, planowaniem w wysokim stopniu scentralizowanym — w rozszerzeniu uprawnień tych organów do wykorzystywania ponadplanowych dochodów budżetowych oraz nadwyżek budżetowych z roku ubiegłego, z wyłączeniem ich nawet z ogólnych zasad planowania budżetowego organów terenowych. Uprawnienia te podlegają co prawda ograniczeniom, występującym w węższym lub szerszym zakresie po roku 1956 aż do roku 1980, doprowadzając w każdym razie do pewnego rozluźnienia integracji budżetów terenowych z budżetem państwa, chociaż głównie w trakcie ich realizacji.

Odnosi się to nie tylko do decentralizacji występującej w trakcie wykonywania budżetów terenowych, lecz także w trakcie planowania budżetowego, mianowicie gdy dopuszcza się rozszerzenie planowanych wydatków na podstawie dochodów, które są planowane przez organy terenowe jako dochody wyższe od wytyczonych ze szczebla centralnego. Tego rodzaju ujęcie decentralizacji ma jednak w praktyce dosyć marginesowe znaczenie, nie narusza bowiem scentralizowanego trybu planowania budżetowego w zakresie odnoszącym się do podstawowej masy dochodów i wydatków budżetowych. Przywiązują do niego większe znaczenie jedynie przedstawiciele resortu finansów, będący na ogół zwolennikami utrzymania Scentralizowanego trybu planowania budżetowego organów terenowych. Akceptują to ujęcie w dosyć szerokiej mierze również przedstawiciele aparatu planistycznego, nie znajduje ono natomiast uznania u wielu przedstawicieli nauk prawnych i ekonomicznych, którzy dopatrują się w tym tendencji do utrwalenia dotychczasowego trybu planowania budżetowego organów terenowych⁹.

II. DECENTRALIZACJA W „CZYSTEJ” POSTACI I DECENTRALIZACJA W RZECZYWISTYCH WARUNKACH FUNKCJONOWANIA GOSPODARKI TERENOWEJ

Wiele z przedstawionych poglądów dotyczących pojęcia decentralizacji terenowej wyraża sposób jej rozumienia w praktyce, gdy motywem kolejno przeprowadzanych zmian systemowych było, jeżeli nawet nie doprowadzenie do rzeczywistej decentralizacji gospodarki terenowej, to obniżę-

⁹ Podkreślono to w opracowaniach: J. Harasimowicza, *Warunki rozwoju decentralizacji budżetowej*, Problemy Rad Narodowych 1971, nr 19, s. 133; J. Wierzbicki, *Budżety terenowe w systemie wieloletniego planowania budżetowego* (I), *Finanse* 1973, nr 7, s. 14 i innych.

nie stopnia centralizacji funkcjonującego systemu kierowania tą gospodarką. Wyjaśnia to zmienność poglądów wyrażanych w tym zakresie, które były dosyć powszechnie dostosowywane do faktycznego rozwoju systemu kierowania gospodarką terenową, a ponieważ rozwój ten zmierzał najczęściej jedynie do pewnego ograniczenia stopnia centralizacji funkcjonującego systemu, doprowadzało to do odnoszenia w piśmiennictwie przedmiotu pojęcia decentralizacji do doskonalenia tego systemu, bez istotnego przez to naruszenia jego scentralizowanego charakteru. Zapomniano przy tym zwłaszcza, że pojęcia decentralizacji nie powinno się w żadnym razie wiązać z ewolucją metod bezpośredniego (nakazowego) ze szczebla centralnego kierowania gospodarką terenową, lecz z przechodzeniem do pośredniego (parametrycznego) kierowania tą gospodarką, a więc do systemu istotnie odróżniającego się od systemu scentralizowanego.

Aby skonkretyzować istotę decentralizacji terenowej w sposób umożliwiający zarówno rozeznanie, czy i w jakim zakresie można uznać system funkcjonujący w praktyce za zdecentralizowany, jak i przebudowę tego systemu w sposób odpowiadający postulowanemu stopniowi decentralizacji, należy zdawać sobie sprawę z cech wyróżniających system kierowania zdecentralizowanego w czystej postaci jego występowania, bez względu na to, czy i w jakim zakresie system taki może występować w praktyce.

Cechy te okazują się dosyć trudne do jednoznacznego sformułowania, o ile bowiem systemy bardziej lub mniej scentralizowane są dobrze z dotychczasowej praktyki znane, wraz z ich zaletami i wadami, to system zdecentralizowany jest znany głównie z propozycji odnoszących się do zamierzonych reform funkcjonującego systemu kierowania gospodarką terenową, które nie zawsze zmierzają do jego decentralizacji w rzeczywistym tego pojęcia znaczeniu (czyli do zerwania z bezpośrednim kierowaniem gospodarką terenową), a jeśli nawet czasem do tego w węższym lub szerszym zakresie zmierzały, nie było to w praktyce konsekwentnie realizowalne.

Najczęściej można się spotkać z rozpatrywaniem jako systemu zdecentralizowanego systemu, w którym nie rezygnuje się co prawda z dyrektywności planowania centralnego, ale realizację zadań wyznaczonych poszczególnym jednostkom gospodarującym opiera się na parametrycznych instrumentach sterowania ich działalnością, odstępując w zasadzie całkowicie od instrumentów kierowania nakazowego. W bardziej konsekwentnym ujęciu decentralizacji należałoby zrezygnować również z dyrektywności planowania centralnego¹⁰. Nie wydaje się, aby można było całkowicie odstąpić od instrumentów kierowania nakazowego, nie odstępując od

¹⁰ Jest to pogląd nawiązujący, dosyć zresztą swobodnie, do szkoły wakarowskiej (por. J. Beksiak, U. Libura, S. Nikołajczuk, A. Wakar i A. Wernik, *Teoria pieniądza w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1969, rozdz. I, § 1 i 2, zwłaszcza s. 23 - 26).

dyrektywności planowania centralnego. Toteż w wysuwanych koncepcjach systemu zdecentralizowanego, w których nie rezygnuje się z dyrektywności planowania centralnego, nie rezygnuje się również z nakazowych instrumentów kierowania realizacją planowanych zadań, dążąc jedynie do ograniczenia instrumentów nakazowych na rzecz instrumentów parametrycznych. Tego rodzaju system łączy właściwie cechy obu skrajnie przeciwstawnych systemów — scentralizowanego i zdecentralizowanego — toteż określam go jako mieszany, a postulowanej w ramach tego systemu decentralizacji nie mogę uznać za decentralizację we właściwym tego pojęcia znaczeniu¹¹. Tego rodzaju ujęcie decentralizacji stwarza szerokie możliwości niewłaściwego definiowania decentralizacji (o czym była mowa w przeprowadzonym wyżej przeglądzie poglądów wyrażanych na ten temat), podobnie zresztą jak i pozorowania postulatów decentralizacyjnych.

Definiowanie decentralizacji z uwzględnieniem cech ją wyróżniających, w sposób odpowiadający zarazem warunkom wdrożenia jej w praktyce, jest bardzo utrudnione przez to, że nie można dążyć do zastąpienia, przynajmniej w szerszym zakresie, systemu scentralizowanego systemem konsekwentnie zdecentralizowanym (choć można się czasem spotkać w piśmiennictwie z tego rodzaju „akademickim” podejściem do reformy systemu kierowania gospodarką terenową). Liczące się znaczenie może mieć jedynie rozszerzenie w systemie mieszanym, łączącym elementy obydwóch tych skrajnie przeciwstawnych systemów, metod kierowania parametrycznego, zapożyczonych z systemu zdecentralizowanego, a jako postulaty decentralizacyjne należałoby zatem uznawać przede wszystkim propozycje zmierzające do zerwania z dotychczasową w tym systemie dominacją metod kierowania nakazowego. Przypisywane temu systemowi zalety, wiązane przede wszystkim z nadzieją na przewyciężenie znanych z praktyki wad scentralizowanego kierowania, mają charakter nie mniej od niego samego postulatowy (wyjaśnia to, dlaczego zwolennicy decentralizacji nie rozpatrują na ogół słabych stron tego systemu, których na pewno nie jest on pozbawiony)¹².

Sprawne funkcjonowanie systemu mieszanego, odznaczającego się zarówno cechami właściwymi systemowi scentralizowanemu, jak i cechami właściwymi systemowi zdecentralizowanemu, napotyka na przeszkodę polegającą na trudności zapewnienia mu wewnętrznej zgodności. Im bardziej rozszerza się w tym systemie metody kierowania parametrycznego,

¹¹ Wykorzystuję tu zaprezentowane przez J. Wierzbickiego ujęcie zagadnienia w artykule *Węzłowe problemy funkcjonowania gospodarki terenowej*, RPEiS 1981, nr 1.

¹² Podkreślają je głównie, jako niebezpieczeństwa decentralizacji terenowej, oponenti propozycji decentralistycznych (przykładem może być wypowiedź J. Gabjana, *Jeszcze raz o budżetach terenowych*, Rada Narodowa — Gospodarka — Administracja 1981, nr 14).

tym wyraźniej przejawia się ta trudność. Tłumaczy to utrzymującą się uporczywie, po wszystkich dotychczasowych próbach zreformowania systemu kierowania gospodarką terenową, dominację metod kierowania nakazowego (zachowanie w funkcjonującym systemie mieszanym dominacji elementów systemu scentralizowanego zabezpiecza przed szkodliwymi następstwami braku wewnętrznej zgodności tego systemu, ze wszystkimi jednak słabymi stronami scentralizowanego kierowania).

Rozpatrując cechy wyróżniające systemy odznaczające się charakterem scentralizowanym oraz charakterem zdecentralizowanym, jako skrajnie przeciwstawne systemy kierowania gospodarką terenową, będą posługiwać się pojęciem układów gospodarki terenowej. Nie chodzi mi bowiem o cechy wyróżniające rzeczywiście funkcjonujące systemy, lecz o cechy systemu scentralizowanego oraz systemu zdecentralizowanego w „czystej” postaci ich występowania, jakie w praktyce nie występują (odnosi się to zwłaszcza do systemu zdecentralizowanego). Układy takie wyobrażają modelowe wzorce funkcjonujących w praktyce systemów kierowania gospodarką terenową. Cechy wyróżniające tych układów przeplatają się, z rozmaitym nasileniem, w systemach rzeczywiście funkcjonujących.

Oznacza to, że każdy znany z praktyki system jest de facto systemem łączącym elementy obydwóch skrajnie przeciwstawnych układów, można go jednak zakwalifikować jako system scentralizowany lub system zdecentralizowany, jeśli zostaje doprowadzony do stanu wewnętrznej zgodności w płaszczyźnie jednego z obu tych układów. Za wyodrębnieniem również układu mieszanego przemawia rozpowszechnione traktowanie jako decentralizacji terenowej rozszerzania w systemie funkcjonującym w praktyce elementów układu zdecentralizowanego, a to nie byłoby możliwe przy zapewnianiu ze szczelbą centralnego wewnętrznej zgodności tego systemu, pozbawiałoby to bowiem próby wprowadzenia do niego elementów układu zdecentralizowanego istotnego znaczenia; z drugiej strony nie byłoby również możliwe doprowadzenie do wewnętrznej zgodności systemu mieszanego w płaszczyźnie układu zdecentralizowanego we właściwym tego pojęcia znaczeniu, wymagałoby to bowiem całkowitego praktycznie zerwania w nim z elementami układu scentralizowanego.

Skuteczne przeprowadzenie tego rodzaju decentralizacji, polegającej na przejściu w możliwie szerokim zakresie do systemu mieszanego, w którym uzyskiwałyby rzeczywiste, chociaż niekoniecznie dominujące, znaczenie elementy układu zdecentralizowanego, wymagałoby sformułowania systemu wewnętrznie zgodnego, bez potrzeby opierania tej zgodności na założeniach układu scentralizowanego, przy braku zarazem możliwości opierania jej na założeniach układu zdecentralizowanego. Wymaga to ustanowienia modelowego wzorca dla systemu mieszanego, określanego mianem układu mieszanego, który odznaczałby się cechami wyróżniającymi go od obydwóch pozostałych, skrajnie przeciwstawnych układów. W

tak określonych ramach pojęciowych układu mieszanego mogą występować rozmaite jego odmiany systemowe, odróżniające się różnym zakresem występujących w nim elementów układu scentralizowanego i układu zdecentralizowanego, czyli różnym stopniem decentralizacji terenowej.

Punktem wyjścia dla przeprowadzanego w tym trybie wyodrębnienia układu mieszanego muszą być cechy wyróżniające układ scentralizowany, będące zarazem cechami wyróżniającymi układ mieszany, pozostający w istocie rzeczy swoistą mutacją układu scentralizowanego — jako że w obydwóch tych układach występuje dyrektywne kierowanie ze szczebla centralnego działalnością organów terenowych — od układu zdecentralizowanego, pozbawionego w zasadzie dyrektywnego kierowania. Istotne znaczenie uzyskuje przy tym sformułowanie cech wyróżniających układ mieszany od układu scentralizowanego (we właściwej mu postaci występowania), których można się dopatrywać w uzupełnianiu, w węższym lub szerszym zakresie, nakazowych metod kierowania metodami parametrycznymi, zapożyczonymi z układu zdecentralizowanego, w stopniu umożliwiającym doprowadzenie do wewnętrznej zgodności układu mieszanego bez potrzeby opierania tego na nakazowych metodach kierowania. Bez tego nie byłoby rzeczywistego wyodrębnienia układu mieszanego z układu scentralizowanego, a więc nie można byłoby wiązać z układem mieszanym decentralizacji terenowej.

Krytycznym punktem rozwoju funkcjonującego w praktyce systemu kierowania gospodarką terenową w kierunku jego decentralizacji jest w tym ujęciu decentralizacji terenowej zerwanie z utrzymującą się dotąd dominacją w tym systemie elementów układu scentralizowanego (rozwinętych zresztą w praktyce w tak szerokim zakresie, że można byłoby nawet przyjąć, że mamy do czynienia po prostu z systemem scentralizowanym). Z tego właśnie punktu widzenia rozpatruję w dalszym ciągu, w charakterze cech wyróżniających poszczególne układy kierowania, planistyczno-finansowe elementy tych układów, niezbędne do rozpoznania, jakie rozwiązania aktualnie funkcjonującego systemu kierowania gospodarką stanowią te elementy układu scentralizowanego, które należy ograniczać, a jakie stanowią elementy układu zdecentralizowanego, które należy rozwijać przy zrywaniu z dotychczasową przewagą w tym systemie pierwszych nad drugimi.

III. ELEMENTY PLANISTYCZNO-FINANSOWE ROZMAITYCH SYSTEMÓW KIEROWANIA GOSPODARKĄ TERENOWĄ

W kierowaniu działalnością organów terenowych wykorzystuje się, w systemie bardziej lub mniej scentralizowanym, instrumenty planistyczne i finansowe, związane z bezpośrednim czyli dyrektywnym kierowaniem tą działalnością.

Wykorzystywanie przez organy centralne instrumentów nakazowo-rozdzielczych lub także nakazowo-parametrycznych — przy posługiwaniu się nakazami wyrażanymi w formie ilościowej w pierwszym, a wartościowej w drugim przypadku — polega na przekazywaniu przez te organy wytycznych do organów szczebla wojewódzkiego. Wytyczne te stanowią pierwszy etap przeprowadzanej w trybie administracyjnym dezagregacji planowych zadań, przypadających do realizacji poszczególnym organom wojewódzkim, wraz z podporządkowanymi im jednostkami gospodarczymi (w zależności od szczegółowości tych wytycznych kierowanie ze szczebla centralnego może odnosić się nie tylko do działalności organów terenowych szczebla wojewódzkiego, lecz także wprost do działalności podporządkowanych im jednostek gospodarczych oraz do działalności organów terenowych szczebla podstawowego).

Podobna procedura odnosi się do kierowania ze szczebla wojewódzkiego działalnością organów szczebla podstawowego, przy czym wytyczne przekazywane przez organy wojewódzkie do organów szczebla niższego (powiatowego oraz miejskiego i gminnego) odgrywają analogiczną rolę do wytycznych przekazywanych ze szczebla centralnego do organów wojewódzkich. Stanowi to drugi etap przeprowadzanej w trybie administracyjnym dezagregacji planowych zadań, przypadających do realizacji poszczególnym organom terenowym niższego szczebla wraz z podporządkowanymi im jednostkami gospodarczymi.

Są to ramy określające uprawnienia planistyczne organów terenowych szczebla wojewódzkiego i szczebla niższego w zakresie przeprowadzanej przez nie same dezagregacji planowych zadań, przy czym zarówno organy resortowo-branżowe — w pierwszym przypadku, jak i organy wojewódzkie — w drugim przypadku, uzyskują szerokie możliwości stosowania dodatkowych ograniczeń oraz dodatkowego korygowania wszelkich decyzji podejmowanych w tym zakresie przez organy szczebla niższego (choćby nazywało się to konsultacjami lub uzgodnieniami)¹³.

Wyposażenie organów terenowych w środki finansowe, niezbędne dla realizacji wyznaczonych im planowo zadań socjalno-kulturalnych, zostaje w omawianym tu systemie scentralizowanym dostosowywane do zadań wyznaczanych przez organy centralne poszczególnym organom terenowym szczebla wojewódzkiego, a przez organy wojewódzkie — poszczególnym organom szczebla niższego. Osiąga się to przez opieranie odnośnych wydatków na wskaźnikach i normach planowych oraz limitowanie tych wydatków. Tak ustalone wydatki wyznaczają poziom dochodów bu-

¹³ Rozszerzenie metod nakazowo-parametrycznych, przy stosownym ograniczeniu metod nakazowo-ilościowych, zwiększa co prawda zakres przeprowadzanej przez organy terenowe dezagregacji planowych zadań, nie ulegają jednak przez to zmianie cechy wyróżniające układ scentralizowany, nie powinno się więc tego wiązać z decentralizacją gospodarki terenowej (można byłoby nazywać to raczej doskonaleniem układu scentralizowanego).

dżetowych, ze stosownym przy tym wykorzystywaniem międzybudżetowych przepływów regulujących, występujących zwłaszcza w formie dotacji wyrównawczych i celowych, uzupełniających w niezbędnym zakresie dochody własne organów terenowych. Stanowi to istotne w tym systemie dopełnienie administracyjnego trybu dezagregacji planowych zadań¹⁴.

W systemie scentralizowanym może zachodzić potrzeba wprowadzania, w stosunkowo nawet szerokim zakresie, zmian do budżetów terenowych w trakcie ich wykonywania. Jeśli są one przeprowadzane przez organy, które tymi budżetami gospodarują, umożliwia to pewne ich usamodzielnienie w trakcie okresu planowego, zwłaszcza gdy są to zmiany związane z uzyskiwaniem dochodów ponadplanowych (znaczenie dochodów ponadplanowych w tym zakresie może być jednak ograniczane przez stosowną korektę dotacji wyrównawczych w trakcie wykonywania budżetu).

Stosunkowo szeroki zakres zmian wprowadzanych do budżetów terenowych wynika w systemie scentralizowanym w głównej mierze z tego, że organy wyższego szczebla nie mogą w trakcie planowania wytyczać z niezbędną dokładnością zadań obejmowanych budżetami organów niższego szczebla. Organy wyższego szczebla mają niewątpliwie mniejsze od organów gospodarujących swoimi budżetami możliwości rozpoznania wszelkich okoliczności, które mogą stanąć na przeszkodzie wykonaniu zaplanowanych zadań. Toteż zmiany przeprowadzane w budżetach w trakcie ich wykonywania są dosyć często połączone z naruszeniem przez organy terenowe wytycznych obowiązujących je w planowaniu budżetowym (przy czym zdarza się czasem przeprowadzanie tych zmian w bardzo krótkim czasie po uchwaleniu budżetu przez radę narodową).

W systemie konsekwentnie zdecentralizowanym organy terenowe powinny decydować samodzielnie o rodzajach i rozmiarach zadań ujmowanych w terenowych planach społeczno-gospodarczego rozwoju, opierając się przy tym na funduszach, którymi mogą swobodnie dysponować. Fundusze te stają się punktem wyjścia przy podejmowaniu planowych decyzji, będąc jednak zarazem najważniejszym w praktyce czynnikiem ograniczającym rozmiary prowadzonej w tym zakresie działalności. Wynika to z uzależnienia w systemie zdecentralizowanym planowego wyboru organów terenowych od dochodów, którymi one dysponują, przy uczynieniu z regulacji tych dochodów ze szczebla centralnego zasadniczego narzędzia parametrycznego oddziaływania na te organy. Dochody budżetowe uzyskują zatem zupełnie inne w tym systemie znaczenie w porównaniu z systemem scentralizowanym.

Przyjęcie tych założeń wyklucza w zasadzie możliwość bezpośredniego

¹⁴ J. Wierzbicki *Mechanizm planistyczno-finansowy gospodarki terenowej (analiza funkcjonowania systemu)*, w: *Planowanie i finansowanie działalności organów terenowych*, red. J. Wierzbicki, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu, seria I, nr 87, Poznań 1980, s. 46 i nast.

kierowania przez organy wyższego szczebla tą sferą działalności organów terenowych, która zostaje uznana za zdecentralizowaną (bezpośrednie kierowanie ze szczebla centralnego tą działalnością ogranicza się do wytyczenia granic, w których organy te mogą same dokonywać wyboru planowych zadań). Oznacza to przeprowadzanie przez same organy terenowe dezagregacji zadań, jakie są ustalane globalnie w narodowym planie społeczno-gospodarczym w odniesieniu do działalności prowadzonej przez wszystkie organy terenowe, przy zastosowaniu odpowiednio dobranych metod parametrycznego sterowania tą działalnością¹⁵.

Zostaje to jednak uzależnione od tego, czy uda się zapewnić samofinansowanie czyli autonomię finansową¹⁶ organów terenowych w zakresie umożliwiającym wykorzystywanie przez nie dochodów budżetowych dla sterowania ze szczebla centralnego zdecentralizowaną działalnością gospodarczą. Odnosi się to nie tylko do budżetów, lecz także do funduszy parabudżetowych organów terenowych.

We wszystkich tych przypadkach należałoby w systemie zdecentralizowanym zrezygnować z nakazowego kształtowania ze szczebla centralnego struktury wydatków organów terenowych, w dostosowaniu do wytyczonych im dyrektywnie zadań, opierając na dochodach tych organów parametryczne ze szczebla centralnego sterowanie ich działalności. Istotną w tym mechanizmie rolę odgrywa rodzajowa struktura dochodów budżetowych organów terenowych, która powinna zapewniać tym organom dochody własne, czyli dochody ze źródeł oddanych im na Stałe do dyspozycji (na podstawie norm prawnych o charakterze ogólnym), w wysokości wystarczającej im do realizacji zadań.

Tę samą rolę mogą odgrywać dochody funduszy parabudżetowych organów terenowych oraz dochody przedsiębiorstw terenowych. Jeśliby sama gospodarka budżetowa zapewniała wystarczający zakres zdecentralizowanej działalności organów terenowych, można byłoby zrezygnować z wykorzystywania w tym celu funduszy parabudżetowych; ograniczałoby to również znaczenie decentralizacji przedsiębiorstw terenowych, opieranej na funduszowym ich wyodrębnieniu.

Opieranie decentralizacji organów terenowych na dochodach własnych uzależnia jej granice od wysokości tych dochodów, a niełatwo jest zapewnić w praktyce wystarczającą ich wysokość, co może bardzo ograniczać, szczególnie w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo, zasięg zdecen-

¹⁵ Wyjaśnia to szerzej J. Wierzbicki, *Mechanizm planistyczno-finansowy*, s. 46 i nast.

¹⁶ Pojęcia samofinansowania i autonomii finansowej organów terenowych traktuję jako synonimy, wolę się jednak posługiwać drugim pojęciem przy przeciwstawianiu finansowych warunków decentralizacji terenowej warunkom systemu scentralizowanego. Można się bowiem spotkać z odnoszeniem pojęcia samofinansowania również do systemu scentralizowanego, wiążąc je najczęściej z potrzebą zapewnienia organom terenowym dochodów wystarczających na pokrycie wydatków związanych z realizacją planowo ustalonych zadań rozwojowych.

tralizowanej działalności organów terenowych. Z tego względu uznaje się czasem potrzebę dopełniania dochodów własnych przez dochody regulujące, uzależniając to jednak od odpowiedniego ich upodobnienia do dochodów własnych — zwłaszcza przez nadanie dochodom regulującym konstrukcji zbliżonej do opodatkowania, co powinno zapewnić im stałość i pewność w dłuższych okresach planowych, podobnie do dochodów własnych — czego nie udało się zresztą dotychczas zrealizować. Zmusza to do opierania decentralizacji organów terenowych na funduszach parabudżetowych (staje się to nawet głównym motywem tworzenia tych funduszy na szczeblu terenowym). W tych warunkach nasila się też dążenie do decentralizacji przedsiębiorstw terenowych.

W systemie zdecentralizowanym nie można przywiązywać większego znaczenia do zmian wprowadzanych do budżetów terenowych przez organy terenowe w trakcie ich realizacji. Odgrywałyby one marginesową rolę wobec możliwości usamodzielnienia tych organów w planowaniu budżetowym.

Z pojęciem decentralizacji terenowej spotykamy się najczęściej nie tyle przy przechodzeniu do systemu zdecentralizowanego we właściwym tego pojęcia znaczeniu, ile przy nasileniu elementów układu zdecentralizowanego w mieszanym systemie kierowania gospodarką terenową, przy czym zerwanie z dotychczasową w tym systemie dominacją elementów układu scentralizowanego nastęrcza w praktyce mniejsze trudności od przejścia do systemu konsekwentnie zdecentralizowanego. Mechanizm planistyczno-finansowy powinien w systemie mieszanym zapewniać dyrektywne podporządkowanie organów terenowych organom resortowo-branżowym, wymagające odpowiednio szerokiego wykorzystywania instrumentów nakazowych, z jednej strony, z dopuszczeniem zarazem pewnego usamodzielnienia tych organów, możliwego przez jednoczesne wykorzystywanie instrumentów parametrycznego kierowania dezagregacją zadań ze szczebla centralnego, wytyczanych poszczególnym organom terenowym, w odpowiednio zagregowanej w narodowym planie społeczno-gospodarczym formie, z drugiej strony (w tych warunkach instrumenty parametrycznego oddziaływania na organy terenowe należałoby określać raczej jako quasi-parametryczne)¹⁷.

Powiązania między planowaniem społeczno-gospodarczego rozwoju oraz planowaniem finansowym organów terenowych są w systemie mieszanym podobne do powiązań występujących w systemie scentralizowanym. Różnice odnoszą się przede wszystkim do stopnia agregacji zadań ustalanych dla organów terenowych w narodowym planie społeczno-go-

¹⁷ Metody parametryczne nie mogą być wykorzystywane w systemie mieszanym w takiej samej formie, w jakiej występują one w układzie zdecentralizowanym. Określa się to czasem jako degenerację metod parametrycznych w mieszanym układzie kierowania.

spodarczym oraz do szczególności wytycznych, jakie są im przekazywane przez organy resortowo-branżowe w tym zakresie. Ustalanie tych wytycznych stanowi w systemie mieszanym pierwszą fazę dezagregacji zadań, wyznaczonych w narodowym planie społeczno-gospodarczym do realizacji poszczególnym organom terenowym. Od szczególności tych wytycznych zależy w tym systemie stopień, w jakim zostają ograniczone uprawnienia organów terenowych do przeprowadzenia we własnym zakresie dezagregacji planowych zadań, czyli, krócej mówiąc, swoboda planistyczna tych organów. Niemalą rolę odgrywa przy tym również forma występowania planowych wytycznych, a zwłaszcza zakres, w jakim występują one w formie nakazowej i w formie parametrycznej, przy czym największą w praktyce rolę odgrywa zakres, w jakim zostają przy tym wykorzystane instrumenty finansowe.

Uprawnienia planistyczne organów terenowych są w systemie mieszanym uwarunkowane, podobnie jak w systemie zdecentralizowanym, przez ich autonomię finansową, która zapewnia powiązaniom między planowaniem społeczno-gospodarczym i planowaniem finansowym charakter zbliżony, w węższym lub szerszym zakresie, do charakteru właściwego zdecentralizowanemu układowi funkcjonowania organów terenowych. Autonomia finansowa tych organów jest więc cechą właściwą nie tylko systemowi zdecentralizowanemu, lecz także mieszanemu systemowi kierowania ich działalnością, chociaż wyróżnia ją wyraźnie dyrektywne w określonej mierze podporządkowanie organów terenowych organom szczebla centralnego. W wyniku tego podporządkowania może ona występować w takim tylko zakresie, jaki jest niezbędny dla zastosowania w tym systemie metod kierowania parametrycznego, zapożyczonych z układu zdecentralizowanego.

W zaprezentowanym tu ujęciu systemu mieszanego gospodarki terenowej bliższego określenia wymaga rola odgrywana w tym systemie przez budżety organów terenowych. Ze względu na to, że system ten jest mutacją systemu scentralizowanego, globalne zapotrzebowanie finansowe organów terenowych jest ustalone na szczeblu centralnym i stanowi to nawet wytyczną dla planowania budżetowego tych organów, z dużo jednak zarazem mniejszą aniżeli w systemie ściśle scentralizowanym szczególnością wytycznych, odnoszących się do poszczególnego rodzaju wydatków budżetowych. Wytyczne te, dotyczące zarówno globalnej wysokości wydatków budżetowych, jak i wysokości lub sposobu kalkulowania niektórych wydatków, stanowią uzupełniającą, w stosunku do wytycznych dotyczących wprost planowanych zadań, podstawę przeprowadzanej przez organy terenowe dezagregacji tych zadań.

Wydatki budżetowe organów terenowych zostają pokryte dochodami własnymi i regulującymi, a swoboda z jaką organy terenowe mogą je wykorzystywać zostaje na równi uzależniona od samodzielności tych orga-

nów w planowaniu zadań i związanych z nimi wydatków. W im szerszym zakresie udaje się te dochody wykorzystywać w charakterze instrumentów parametrycznego kierowania działalnością organów terenowych, tym bardziej można ograniczyć szczegółowość wytycznych, odnoszących się do wydatków ponoszonych przez organy terenowe, związaną z nakazowym kierowaniem ich działalnością ze szczebla centralnego, ze stosownym zwiększeniem roli tych organów nie tylko w planowaniu budżetowym, lecz także w planowaniu społeczno-gospodarczym.

W systemie mieszanym na pewno nie mogłoby wystarczać opieranie autonomii finansowej organów terenowych wyłącznie na dochodach własnych. Zachodzi potrzeba uzupełniania tych dochodów przez dochody regulujące, aby nie stało to jednak na przeszkodzie wykorzystywaniu dochodów budżetowych dla parametrycznego kierowania działalnością organów terenowych, nie mogą to być dochody dostosowywane, jak w systemie scentralizowanym, do potrzeb związanych z realizacją zadań bezpośrednio tym organom wytyczanym (w tym przypadku nie byłoby żadnej autonomii organów terenowych).

Niezbędnego ograniczenia centralnej regulacji dochodów budżetowych można byłoby dokonać przez zastępowanie dochodów wyrównawczych, dostosowywanych ze szczebla centralnego do planowego poziomu wydatków budżetowych, przez dochody o charakterze wskaźnikowym, opierane na podstawie nawiązującej do stanu zagospodarowania terenu. Oznacza to odstąpienie od uznaniowego określenia przez organy terenowe wysokości dochodów regulujących, zastąpionego przez ustalanie zasad, na których mogłoby opierać się określenie ich wysokości przez same organy terenowe (jeśli organy centralne wykraczają poza te kompetencje, ustalając corocznie wysokość tego rodzaju dochodów, przestają to być dochody o charakterze wskaźnikowym). Pozwala to na utrzymanie parametrycznego znaczenia dochodów własnych, mimo że dochody te wymagają uzupełnienia przez dochody regulujące. Innym możliwym do zastosowania rozwiązaniem, do którego przywiązuje się nawet większe w przeprowadzanej reformie znaczenie, jest opieranie dochodów własnych i regulujących organów terenowych na wieloletnim planowaniu budżetowym, powiązanim z wieloletnim planowaniem społeczno-gospodarczym tych organów.

Dopóki się tego rodzaju reformy nie przeprowadzi, rozpatruje się w charakterze podstawy parametrycznego oddziaływania na organy terenowe dochody ponadplanowe oraz sprzężone z nimi nadwyżki budżetowe, zapewniające pewne możliwości usamodzielnienia tych organów.

Im większą w systemie mieszanym rolę odgrywają metody nakazowego kierowania, tym większe w praktyce znaczenie mogą uzyskiwać zmiany bieżąco wprowadzane do budżetów terenowych m. in. na podstawie przekroczenia planowanych dochodów w trakcie wykonywania tych

budżetów. Jeszcze ważniejsze okazują się nadwyżki budżetowe przechodzące na rok następny, o ile pozostawia się je do swobodnej dyspozycji organów, które je wygospodarowały. Nadwyżki budżetów terenowych mogą pochodzić zarówno z nie wykorzystanych do końca roku dochodów, i to nie tylko własnych, lecz także wyrównawczych, jak i z nie dokonanych w planowanej wysokości wydatków budżetowych (o ile nie zostaną przeprowadzone w trakcie roku, do którego się te dochody i wydatki odnoszą, zmiany w budżetach terenowych, polegające na zwiększeniu dochodów w pierwszym przypadku oraz wykorzystaniu na inne cele środków nie wydatkowanych zgodnie z planem w drugim przypadku).

Jeśli więc dochody własne organów terenowych nie zapewniają tym organom usamodzielnienia — zwłaszcza gdy zasilanie budżetów terenowych przy pomocy dochodów regulujących o charakterze wyrównawczym pozbawia dochody własne możliwości odgrywania właściwej im roli parametrycznej — nadwyżki przechodzące na rok następny mogą się stawiać nie mniej ważną lub nawet ważniejszą od tych dochodów podstawą samodzielnie przez organy terenowe podejmowanych decyzji, nie stwarzając na ogół szerszych możliwości ich usamodzielnienia. Dostyc często można się co prawda w praktyce spotkać z ograniczaniem możliwości bieżącego w trakcie okresu planowego przeprowadzania zmian w budżetach terenowych, a zwłaszcza zmian opieranych na dochodach ponadplanowych, co zwiększa środki przechodzące w formie nadwyżki budżetowej na rok następny, nie wynika to jednak z dążenia do rozszerzenia samodzielności organów terenowych, ponieważ ogranicza możliwości opierania tego usamodzielnienia na dochodach ponadplanowych w trakcie wykonywania budżetu.

Preferowanie nadwyżek budżetowych jako podstawy usamodzielnienia organów terenowych wynika zresztą na ogół z przywiązywania większego znaczenia do nakazowych aniżeli do parametrycznych metod kierowania, łatwiej jest bowiem dyrektywnie ze szczebla centralnego regulować przeznaczeniem przechodzących na rok następny nadwyżek od bieżącego wykorzystywania dochodów ponadplanowych w trakcie wykonywania budżetu. Tym można też tłumaczyć rozpowszechnione w dotychczasowej praktyce nakładanie na organy terenowe obowiązku przekazywania pewnej części wygospodarowanych przez nie nadwyżek do dyspozycji organów wyższego szczebla oraz ograniczenie swobody wykorzystywania przez te organy swych nadwyżek.

Jeśli byłoby mimo to możliwe opieranie na nadwyżkach budżetowych autonomii finansowej organów, które te nadwyżki wygospodarowały, można mieć wątpliwości, czy byłaby to autonomia wystarczająca dla odnoszenia do działalności tych organów systemu mieszanego. Wątpliwości tych nie uniknięto by nawet, pozostawiając pełną swobodę wykorzystywania przez organy terenowe swych nadwyżek budżetowych ze względu na ograniczoną z natury rzeczy wysokość tych nadwyżek. W każdym zaś ra-

zie przywiązywanie największego, przy usamodzielnieniu organów terenowych, znaczenia do nadwyżek budżetowych, musi świadczyć o dominacji w tym systemie metod kierowania nakazowego.

Ze względu na trudności związane z opieraniem parametrycznych metod kierowania działalnością organów terenowych na dochodach budżetowych rozpowszechniło się zastępcze rozwiązanie, polegające na przenoszeniu niektórych dochodów i wydatków budżetów terenowych do funduszy parabudżetowych organów terenowych, odnosząc to zwłaszcza do tych dochodów i wydatków, które mogą być samodzielnie określane przez rady narodowe. Zasady gospodarki parabudżetowej ułatwiają uzależnienie podejmowanych przez organy terenowe zadań od uzyskiwanych przez nie dochodów, a uzyskuje to największe znaczenie w systemie, w którym dominują nakazowe metody kierowania działalnością finansową z budżetów terenowych. Opieranie samodzielności organów terenowych na funduszach parabudżetowych może doprowadzać nawet do decentralizacji działalności finansowanej z tych funduszy, a przynajmniej do przewagi metod parametrycznego kierowania nad metodami nakazowego kierowania tą działalnością, w żadnym jednak razie nie może to zastąpić opieranego na budżetach terenowych usamodzielnienia organów terenowych.

Stosunkowe znaczenie instrumentów budżetowych i parabudżetowych zależy od zakresu, w jakim występują w mieszanym systemie kierowania działalnością organów terenowych elementy układu scentralizowanego i układu zdecentralizowanego (im szersze byłyby w tym systemie możliwości opierania parametrycznych metod kierowania na dochodach budżetowych, tym mniejsze byłoby znaczenie gospodarki parabudżetowej organów terenowych). Oznacza to, że w praktyce może występować znaczna różnorodność mieszanych systemów kierowania działalnością gospodarczą organów terenowych, odróżniających się nie tylko zakresem dyrektywnie wyznaczanych tym organom zadań i znaczeniem metod parametrycznego kierowania ich działalnością, lecz także charakterem wykorzystywanych w tym zakresie instrumentów finansowych. Cechą wyróżniającą rozmaite odmiany systemu mieszanego pozostaje w każdym razie zakres rzeczywistonej w nich autonomii finansowej organów terenowych, warunkującej wykorzystywanie dochodów budżetowych lub parabudżetowych dla parametrycznego (a ściślej mówiąc quasi-parametrycznego) kierowania działalnością tych organów, ze stosownym ograniczeniem metod kierowania nakazowego.

CONCEPTUAL ANALYSIS OF REGIONALLY DECENTRALIZED SYSTEMS
IN TERMS OF PLANNING AND FINANCES

S u m m a r y

The system of administration of local economy has been frequently reformed throughout the past 25 years in order to decentralize it. That decentralization proved to be ambiguous both in the practice and literature. In any case the aim of limiting decisions of regional organs with their incomes was followed.

It is not possible in practice to replace the centralized system of local economy administration with the decentralized one. It is only possible to introduce the mixed system combining elements of the centralized and decentralized systems. Aiming at decentralization is therefore manifested with limiting directive methods of administration and expanding the parametric method of management within the framework of the mixed system. The authoress discusses the role of planning and financial instruments in various systems of administration, focusing on sources and forms of budgetary incomes of the regional organs in the aspect of their utilization as parametric instruments of economy management in those areas.