

JANUSZ WIERZBICKI

## EKONOMICZNE WARUNKI REAKTYWOWANIA SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W POLSCE

1. Samorząd terytorialny przestał być wysuwanym od wielu lat postulatem, stał się rzeczywistością, przynajmniej w tym sensie, że zostały wybrane jego organy i ustalone ich kompetencje. Z drugiej jednak strony nie zostały jeszcze w pełni określone zasady funkcjonowania samorządu, a te, które już ustalono, okazują się częściowo trudne do skutecznego zastosowania w praktyce. Uzyskanie przez samorząd terytorialny podmiotowości prawnej powinno się wiązać z wyodrębnieniem własności samorządowej (komunalnej), co jest ciągle jeszcze problemem wymagającym rozwiązania zarówno od strony prawnej, jak organizacyjnej. Zasady gospodarki budżetowej samorządu zostały dosyć ogólnikowo zarysowane w ustawie o samorządzie terytorialnym z 1990 r.<sup>1</sup>, a skonkretyzowanie ich w prawie budżetowym z 1991 r.<sup>2</sup>, obejmującym gospodarkę budżetową samorządu lokalnego, nie najlepiej odpowiada zasadom samorządności. Nie został więc dotąd w pełni ukształtowany model gospodarki majątkowej i finansowej samorządu lokalnego.

Prawo budżetowe nie zapewnia zwłaszcza zapowiedzianej w ustawie o samorządzie terytorialnym samodzielności finansowej samorządu lokalnego, nie odstąpiono w nim bowiem w sposób konsekwentny od przyjętej w systemie terenowych organów jednolitej władzy państwowej — po likwidacji samorządu terytorialnego w 1950 r.<sup>3</sup> — zasady traktowania budżetu centralnego i budżetów terenowych jako „naczyń połączonych”, zasady realizowanej przy pomocy rozmaitego rodzaju mechanizmów redystrybucyjnych (takich jak dotowanie z budżetu centralnego budżetów samorządowych, międzybudżetowa redystrybucja docho-

<sup>1</sup> Ustawa z 8 III 1990 r. o samorządzie terytorialnym; Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95 z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z 5 I 1991 r. — prawo budżetowe; Dz. U. 1991, nr 4, poz. 17.

<sup>3</sup> Ustawa z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej; Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130.

dów własnych budżetów terenowych), na których opierało się równoważenie budżetów terenowych w ramach zbiorczego budżetu państwa<sup>4</sup>.

Przeprowadzona w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych decentralizacja gospodarki i administracji terenowej nie została i nie mogła być zresztą doprowadzona do końca, nie naruszała bowiem jednolitości centralnych i terenowych organów władzy i administracji państwowej. Funkcjonowanie tego układu gospodarki i administracji państwowej opierało się na zasadzie podwójnego podporządkowania organów terenowych centralnym organom władzy i administracji państwowej lub organom terenowym wyższego stopnia. Jeśli się nawet zaczęła w tym okresie przejawiać stopniowo nasilająca się tendencja do zerwania z tą zasadą, to nie doprowadziła ona i nie mogła zresztą do tego wówczas doprowadzić, nie odstąpiono bowiem od doktryny centralizmu demokratycznego, na której opierał się cały ustrój państwa i gospodarki<sup>5</sup>. W tych warunkach nie było możliwe zapewnienie funduszowej odrębności budżetów terenowych od budżetu państwa, stanowiącej finansowe uwarunkowanie decentralizacji terenowej, toteż kilkakrotnie podejmowane próby przystosowania instrumentów budżetowych do potrzeb tej decentralizacji niczego *de facto* nie zmieniły w gospodarce budżetowej organów terenowych.

Budzący ciągle wiele kontrowersji system finansowy samorządu terytorialnego nie został jeszcze definitywnie ukształtowany i nie odpowiada w pełni wymaganiom systemu samorządowego, nie zapewniając znowu właściwego temu systemowi wyodrębnienia funduszowego budżetów samorządowych. Może się do tego przyczyniać współczesna ewolucja zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, uzyskującego znaczenie samorządowego ogniwa administracji państwowej. Ewolucja ta znajduje konsekwentne zastosowanie w systemach samorządowych rozwiniętych państw kapitalistycznych. Dąży się do tego również w reaktywowanym systemie samorządowym w Polsce, co wzmaga zresztą jego słabość związaną z krytyczną sytuacją społeczno-gospodarczą kraju i wy-

<sup>4</sup> Zreformowany według wzorów radzieckich system budżetów terenowych został wprowadzony w życie po 1950 r. na podstawie uchwały RM z 17 IV 1950 r. w sprawie wstępnych wytycznych do zasad budżetu państwa na rok 1951; MP 1950, nr A-55, poz. 631. W sposób pełniejszy skonkretyzowano go w dekreście z 17 II 1952 r. o uchwalaniu i wykonywaniu budżetu państwa (Dz. U. 1952, nr 50, poz. 334) oraz w uchwale RM z 29 IV 1953 r. w sprawie zasad i trybu uchwalania i rozpatrywania budżetów terenowych (MP 1953, nr A-53, poz. 592). Zasady tego systemu zostały skodyfikowane — zarazem z pewną ich modyfikacją — w ustawie z 1 VII 1958 r. o prawie budżetowym (Dz. U. 1958, nr 45, poz. 221).

<sup>5</sup> M. Gintowt-Jankowicz, *Prawno-systemów e uwarunkowania finansów rad narodowych*; w: *Finanse gospodarki terenowej*, Warszawa 1989.

nikającym z tej sytuacji niskim stopniem zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych i socjalno-kultuiralnych ludności.

Przejawia się trudny do przewycięzenia w tych warunkach nawyk myślowy do rozpatrywania warunków funkcjonowania organów samorządowych na wzór terenowych organów jednolitej władzy państwowej, co nie może odpowiadać zasadom systemu samorządowego. Z tego właśnie nawyku myślowego wywodzi się zwłaszcza przeświadczenie, że można doprowadzić do samorządności terytorialnej bez własnościowego wyodrębnienia majątku samorządowego (komunalnego), przy opieraniu jej jedynie — podobnie jak usamodzielnienie w warunkach decentralizacji terenowych organów jednolitej władzy państwowej — na samodzielności finansowej organów samorządowych. Samodzielność finansowa tych organów jest zresztą dosyć rozmaicie rozumiana (może o tym m.in. świadczyć próba rozróżnienia samodzielności finansowej i samofinansowania samorządu lokalnego, z nadaniem samodzielności finansowej, jako jedynie właściwej samorządowi, bardzo zawężającego znaczenia)<sup>6</sup>, a w każdym razie jest ona jak dotąd niezbyt konsekwentnie realizowana.

Do podobnych nieporozumień można zaliczyć dążenie do przedmiotowego ograniczenia kompetencji samorządu lokalnego, zapominając, że właściwa samorządowi jest jego kompetencyjność podmiotowa, oparta na odrębnej własności komunalnej. Kompetencje organów terenowych uzyskały charakter przedmiotowy dopiero po likwidacji samorządu terytorialnego (związanej z towarzyszącym jej upaństwowieniem własności komunalnej), zastąpionego terenowymi organami jednolitej władzy

państwowej.

Wyrazem tego rodzaju nieporozumień mogą być również rozpowszechnione poglądy:

— o celowości wprowadzenia samorządu na szczeblu ponadpodstawowym (wojewódzkim lub nawet regionalnym), równorzędnego co do znaczenia z samorządem lokalnym, niejako na wzór wieloszczeblowej decentralizacji terenowych organów jednolitej władzy państwowej, nie biorąc jednak pod uwagę, że musiałyby to ograniczać kompetencje organów lokalnych — chyba że byłby to samorząd o charakterze związku Międzykomunalnego. Jak wiadomo decentralizacja odnoszona w zasadzie na równi do wszystkich szczebli rad narodowych doprowadziła do daleko idącego podporządkowania rad narodowych stopnia podstawowego wojewódzkim radom narodowym;

<sup>6</sup> W ożywionej dyskusji na temat samorządu lokalnego i jego gospodarki finansowej wykorzystywane są zamiennie oba te terminy bardzo rozmaicie rozumiane, a nie zawsze definiowane.

— o konieczności przyjęcia pozornie tylko niewątpliwej tezy, że usamodzielnienie organów terenowych stopnia podstawowego może być skuteczne tylko w przypadku wielkich gmin, czego nie potwierdzają doświadczenia z okresu tradycyjnej samorządności z okresu międzywojennego, gdy samorząd lokalny na terenie byłego zaboru pruskiego (Poznańskie, Pomorze i Śląsk), gdzie każda wieś stanowiła oddzielną gminę, był dużo silniejszy od samorządu na terenie byłego zaboru rosyjskiego, gdzie gminy obejmowały po kilka lub kilkanaście wsi (uporczywe podtrzymywanie tej tezy wynika głównie z dążenia do ograniczenia kosztów funkcjonowania gmin, które są stosunkowo wyższe w odniesieniu do małych gmin);

— o potrzebie dalszego opierania budżetów gmin na terenowych planach społeczno-gospodarczych; zapomina się przy tym, że same budżety są planami obejmującymi zadania realizowane przez organy samorządowe itp. (w tym przypadku przejawia się znowu, być może nieświadomie, dążenie do wzorowania się na dobrze z przeszłości znanym systemie planowania terytorialnego i budżetowego w okresie decentralizacji terenowych organów jednolitej władzy państwowej).

Wszystko to przyczynia się do słabości przywróconego w 1990 r. systemu samorządowego, który nie stwarza — jak dotąd — realnych możliwości poprawy zaspokojenia podstawowych potrzeb ludności (można się nawet spotkać z licznymi przypadkami gorszego zaspokojenia potrzeb ludności). Najbardziej spektakularną tego przyczyną stał się brak wystarczających możliwości finansowania prowadzonej przez samorząd działalności. Trudności finansowe cechowały zawsze gospodarkę samorządową; występowały one również w Polsce w okresie międzywojennym, gdy dochody samorządu były sprowadzone do jego dochodów własnych, przy bardzo jednak wąskim zasięgu działalności samorządu prowadzonej głównie przez niewielkie zakłady użyteczności publicznej. Nie podważało to samorządności terytorialnej, co występuje obecnie, gdy wyrażany jest dosyć często pogląd, że samorząd lokalny ma dużo mniejsze od dawnych rad narodowych możliwości właściwego zaspokojenia potrzeb ludności.

Nasuują się w związku z tym dosyć zasadnicze dla racjonalizacji funkcjonowania samorządu terytorialnego, a zwłaszcza jego systemu finansowego, pytania:

— przede wszystkim, czy koncepcja samorządu lokalnego, do której się w świetle wydawanych ustaw i innych aktów prawnych dąży (o ile tylko daje się z tego ustwodawstwa wydedukować założenia, na których miałyby się ta koncepcja opierać), odpowiada realiom aktualnego okresu przechodzenia do zreformowanego układu społeczno-ekonomicznego i będzie odpowiadała realiom tego układu po jego zreformowaniu (we-

dług stanu, jakiego można się spodziewać w niedalekiej, możliwej do przewidzenia, przyszłości);

— czy może być uznane za celowe lub nawet potrzebne wykorzystywanie w tym okresie ekonomiczno-finansowych mechanizmów wywodzących się z okresu decentralizacji terenowych organów jednolitej władzy i administracji państwowej, po odpowiednim ich przystosowaniu do warunków funkcjonowania gospodarki i administracji samorządowej, z czym mamy dotąd w praktyce do czynienia i czy jest w ogóle możliwe doprowadzenie do wewnętrznej zgodności systemu ekonomiczno-finansowego, wykorzystującego zarówno te mechanizmy, jak i mechanizmy właściwe systemowi samorządowemu (nie przyniosło to bowiem dotąd i nie (będzie zapewne mogło przynieść w przyszłości zadowalającego efektu).

Należałoby z tym wiązać dodatkowe pytanie: czy nie stawałoby to na przeszkodzie postulowanemu umocnieniu systemu samorządowego.

Nasuują się w związku z tym dalsze pytania:

— czy nie byłoby najprostszym rozwiązaniem przywrócenie tradycyjnego samorządu terytorialnego z okresu międzywojennego i czy byłoby celowe lub nawet potrzebne wykorzystywanie w okresie przejściowym mechanizmów znanych z okresu przedwojennego, w którym funkcjonował tradycyjny samorząd lokalny. Mechanizmy znajdujące wówczas zastosowanie nie muszą oczywiście odpowiadać warunkom i potrzebom nowoczesnej samorządności, znajdują jednak na ogół aprobatę w opinii społecznej, która nawet często wiąże z rezygnacją z tych mechanizmów słabość restytuowanego systemu samorządowego, a to składa do uzupełniającego pytania: czy nie mogłoby się okazać, że przywrócenie tych mechanizmów sprzyjałoby umocnieniu systemu samorządowego w społeczno-ekonomicznych warunkach okresu przejściowego, a w każdym razie czy pozwoliłyby na wyeliminowanie w tym okresie mechanizmów wywodzących się z okresu decentralizacji scentralizowanego systemu kierowania gospodarką i administracją terenową;

— należałoby również rozpatrzyć, czy i w jakim zakresie zachodzi potrzeba opierania już w okresie przejściowym ekonomiczno-finansowych mechanizmów systemu samorządowego na wzorach zaczerpniętych ze współczesnych systemów samorządowych państw kapitalistycznych, na które się często w dyskusjach i uzasadnieniach proponowanych rozwiązań systemowych powołuje, a ściślej mówiąc — zaadaptowania do naszych warunków i potrzeb tych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, które znajdują aktualnie zastosowanie w którymś z państw zachodnich, oczywiście po ich przystosowaniu do polskich realiów społeczno-gospodarczych (jeśli nie stawała temu naprze-

szkodzie swoistość polskich realiów społeczno-gospodarczych), przyjmując przy tym, że mogłoby się to przyczynić do lepszego przystosowania systemu finansowego samorządu do potrzeb wynikających z szerokiego zakreślenia zasięgu jego działalności (stosownie do rozrostu funkcji ekonomicznych i socjalnych państwa współczesnego i znacznego udziału organów samorządowych w realizacji tych funkcji). Nasuwa to dodatkowe pytanie, czy modyfikacja tych zasad w dostosowaniu do polskich realiów społeczno-ekonomicznych okresu przejściowego nie doprowadzałaby do istotnego naruszenia cech wyróżniających samorządność terytorialną.

Niektóre z tych problemów zostaną bliżej w tym opracowaniu naświetlone.

2. Pojęcie decentralizacji terenowej oraz samorządności terytorialnej są często niesłusznie identyfikowane. Tzw. decentralizacja terenowa odnosiła się do rad narodowych, które zastąpiły w 1950 r. organy samorządu terytorialnego. Wypełniały one funkcję terenowych organów jednolitej władzy państwowej, a prezydium tych rad funkcję państwowych organów administracji terenowej. Funkcję tę przejęły po 1975 r. urzędy wojewódzkie, miejskie i gminne, wyodrębnione z rad narodowych, co nie zmieniło w praktyce niczego w funkcjonowaniu administracji terenowej, opieranym nadal na zasadzie podwójnego podporządkowania, z faktyczną dominacją podporządkowania pionowego.

Nie było to do pogodzenia z decentralizacją we właściwym tego pojęcia znaczeniu, która powinna umożliwiać organom terenowym samodzielne podejmowanie decyzji w określonym ustawowo zakresie ich działalności. Można się co prawda spotkać, zwłaszcza po 1975 r., z przepisami ograniczającymi hierarchiczne podporządkowanie organów terenowych niższego stopnia organom stopnia wyższego oraz podporządkowaniem ogółu organów terenowych centralnym organom resortowym. Nie było to jednak i nie mogło być zrealizowane ze względu na polityczno-ustrojowe warunki scentralizowanego kierowania gospodarką i administracją terenową, naruszałoby to bowiem zgodność całej gospodarki i administracji z polityczno-ustrojowymi warunkami jej funkcjonowania, opierającego się na zasadzie centralizmu demokratycznego. Nie towarzyszyło więc i nie mogło nawet tego rodzaju decentralizacji organów terenowych towarzyszyć zwiększenie ich kompetencji decyzyjnych; nie wykluczała ona zwłaszcza możliwości zmiany przez organy centralne, w trybie szeroko rozumianego nadzoru, decyzji podejmowanych przez organy terenowe (a decyzji organów terenowych stopnia podstawowego przez organy stopnia wojewódzkiego). Nadzór ten przekształcał się w praktyce w faktyczne kierowanie przez organy szczebla wyższego

działalnością organów stopnia niższego (wyrażany był też pogląd, zwłaszcza w piśmiennictwie prawniczym, że są to warunki dekoncentracji a nie decentralizacji organów administracji terenowej).

Decentralizacja ta sprowadzała się *de facto* do przekazywania organom terenowym przez organy centralne (a także organom stopnia podstawowego przez organy wojewódzkie) niektórych zadań, ze stosowną zmianą organizacyjnego podporządkowania jednostek (przedsiębiorstw, zakładów itp.) realizujących te zadania. Wiązało się to z zapewnieniem organom terenowym, przejmującym nowe zadania, funduszków umożliwiających realizację tych zadań, przy stosownym ograniczeniu funduszków, jakimi mogły rozporządzać organy centralne, odstępujące od ich realizacji, z wykorzystaniem w tym celu międzybudżetowych transferów wyrównawczych między budżetem centralnym i budżetami terenowymi wyższego i niższego stopnia (w formie dotowania budżetów z budżetu centralnego lub także wpłat z tych budżetów do budżetu centralnego oraz udziałów budżetów terenowych w dochodach budżetu centralnego lub rządziej także udziału budżetu centralnego w dochodach budżetów terenowych). Wiązało się to najczęściej z objęciem budżetem państwa całości zasobów budżetów terenowych i regulowaniem w ramach tak rozumianego zbiorczego budżetu państwa wielkości zasobów budżetowych organów terenowych (i to bez względu na to, czy występowała czy nie występowała instytucja zbiorczego budżetu państwa). Dążono przy tym co prawda do pozbawienia dochodów wyrównawczych budżetów terenowych charakteru uznaniowego, uzależniającego te budżety od akceptacji przez organy centralne zadań realizowanych przez organy terenowe, okazało się to jednak zupełnie nieskuteczne z przyczyn polityczno-ustrojowych, o których była już wyżej mowa.

System ten służył dostosowywaniu zasobów budżetowych organów terenowych do zadań wyznaczonych tym organom przez organy centralne, co było działaniem służącym nie tyle decentralizacji terenowej we właściwym tego pojęcia znaczeniu, ile „dyscyplinowaniu” ze strony organów wyższego stopnia działalności organów terenowych związanej z wykonywaniem przez nie wyznaczonych im zadań. Z drugiej jednak strony system ten stwarzał zarazem pewne możliwości rzeczywistej decentralizacji organów administracji terenowej — przez stworzenie tym organom możliwości wykorzystywania osiągniętych dochodów ponadplanowych lub oszczędności w wydatkach budżetowych, a także przez Wykorzystywanie tzw. funduszków celowych, gromadzonych w budżetach lub poza budżetami terenowymi na podejmowane we własnym zakresie przedsięwzięcia. Decentralizacja ta miała jednak zgoła marginesowe znaczenie, ze względu, na ograniczenie przepisami finansowymi zarówno wielkości środków finansowych, którymi organy terenowe mogły rozpo-

rządząc, jak i swobody rozporządzania tymi środkami (jeśli nawet nie mogły nimi zupełnie swobodnie rozporządzać, to jednak z dużą większą swobodą niż dochodami określonymi w budżetach terenowych).

W każdym jednak razie za decentralizację terenową uznawano „oficjalnie”, a najczęściej także i w piśmiennictwie finansowym, przede wszystkim rozszerzanie zadań wyznaczonych do realizacji organom terenowym przez organy centralne (a organom terenowym niższego stopnia także przez organy terenowe stopnia wyższego), z równoczesnym przekazywaniem im środków wystarczających na realizację tych zadań. Nie ograniczało to w większej mierze kompetencji decyzyjnych organów centralnych, zapewnionych tym organom przez zasady planowania terytorialnego i budżetowego, z możliwością wykorzystywania przez nie instrumentów, bezpośredniej regulacji wydatków budżetowych organów terenowych (w formie ich limitowania, normowania itp.).

System kierowania gospodarką i administracją terenową uległ istotnej zmianie w systemie samorządowym. Do najważniejszych różnic w systemie samorządowym, w skrótowym ich ujęciu, można zaliczyć:

a) rzeczywiste a nie tylko postulatywne zerwanie z hierarchicznym podporządkowaniem samorządu terytorialnego zarówno centralnym, jak i terenowym organom administracji rządowej, co uniemożliwia utrzymanie w tym systemie zasady podwójnego podporządkowania organów wykonawczych samorządu (odróżniając przez to istotnie organy samorządowe od centralnych i terenowych organów administracji rządowej);

b) zapewnienie organom samorządowym w zasadzie swobodnego wyboru potrzeb, jakie mają one zaspokajać, stopnia ich zaspokojenia, a także formy, w jakiej to następuje itp.;

c) uzależnienie podejmowanych i realizowanych przez samorząd terytorialny zadań od jego możliwości finansowych, z tym, że te możliwości nie muszą zależeć wyłącznie od jego dochodów własnych, przy zerwaniu jednak z uzależnieniem uzupełniającego zasilania finansowego samorządu od organów rządowych, stanowiących o tym zasilaniu.

Realizacja tych zasad nie nastęrczała większych trudności w warunkach tradycyjnego samorządu terytorialnego, wyłączonego z zasięgu administracji państwowej w sytuacji, gdy dochody samorządowe ograniczały się głównie lub nawet wyłącznie do dochodów własnych. Odpowiadało to znacznemu ograniczeniu zasięgu jego działalności, stosownie zresztą do ograniczonych funkcji państwa dziewiętnastowiecznego, którego działalność była uzupełniana przez samorząd terytorialny (nie uległo to zmianie do końca okresu międzywojennego), ale nie może odpowiadać rozbudowanym funkcjom ekonomicznym i socjalnym państwa współczesnego, realizowanym przy znacznym udziale samorządu tery-



torialnego. Musiało to doprowadzić do sprzężenia administracji samorządowej z administracją państwową.

W okresie powojennym pojawiła się w związku z tym w państwach zachodnich nowa koncepcja samorządu terytorialnego, odróżniająca się dosyć istotnie od tradycyjnej koncepcji samorządu. Administracja samorządowa stała się członem administracji państwowej, funkcjonującym obok administracji rządowej<sup>7</sup>. Stało się to podstawą zarówno centralnej koordynacji działalności obu tych członów administracji państwowej, jak i uzupełniającego zasilania budżetów terenowych z budżetu państwa. Postępująca i u nas w tym kierunku ewolucja samorządu terytorialnego nie jest szerzej uświadomiona w społeczeństwie, przy dominacji w opinii społecznej tradycyjnego poglądu na istotę samorządności terytorialnej jako związku wyłączonego z mocy prawa ze struktury administracji państwowej.

Wiąże się to z niezbyt ciągle jeszcze konsekwentnym ujmowaniem w naszym ustawodawstwie nowej koncepcji samorządu lokalnego. Nie sprzyja to uświadomieniu w opinii społecznej różnic między współczesnym oraz tradycyjnym podejściem do samorządności terytorialnej, i co gorsze doprowadza łatwo do zacierania w świadomości społecznej istotnej odmienności systemu samorządowego współczesnego państwa od systemu terenowych organów jednolitej władzy państwowej (w ujęciu znanym z okresu jego decentralizacji), gdy różnice między tymi systemami sprowadzone zostają do odmienności systemu wyborczego organów samorządowych. Efektem tego może być z jednej strony dosyć uporczywie utrzymujące się w opinii społecznej przekonanie, że najlepiej byłoby przystosować do potrzeb przywróconego w Polsce samorządu mechanizmy tradycyjnego systemu samorządowego; może się to z drugiej strony przyczyniać do podtrzymywania w systemie samorządowym, w przepisach finansowych lub chociażby tylko w bieżącej działalności organów rządowych, ważności niektórych ekonomiczno-finansowych mechanizmów wykorzystywanych w systemie terenowych organów jednolitej władzy państwowej, po odpowiednim ich oczywiście zaadaptowaniu (odnosi się to zwłaszcza do mechanizmów redystrybucyjnych, z przejawiającą się zresztą w praktyce dosyć silnie tendencją do podtrzymywania regulacyjnej w tym zakresie roli ministerstwa finansów oraz organów wojewódzkich).

3. To że przejście gospodarki i administracji terenowej do systemu samorządowego, formalnie przeprowadzone w oparciu o ustawowe jego

<sup>7</sup> Zob. m.in. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1989.

unormowanie, nie doprowadziło do prawidłowego w praktyce funkcjonowania tego systemu, można w dużej mierze wiązać z tym, że nie towarzyszyło temu przejście do ekonomiczno-finansowych mechanizmów odpowiadających wymaganiom samorządności. Szybkie doprowadzenie do kompleksowego ukształtowania nowych rozwiązań systemowych napotyka na znaczne trudności ze względu na realia okresu przejściowego do zreformowanego układu społeczno-gospodarczego, który to okres poważnie się przedłużył w warunkach dużego nasilenia zjawisk kryzysowych w sytuacji społecznej, gospodarczej i finansowej państwa. Właściwe do tych warunków dostosowanie przyjętej do realizacji koncepcji systemu samorządowego, wraz z odpowiadającym tej koncepcji modelem ekonomiczno-finansowym samorządu, nie może w pełni odpowiadać dobrze z przeszłości znanym cechom tradycyjnego samorządu, chociaż niektóre z tych cech — a zwłaszcza swoboda działania samorządu lokalnego — tak silnie utkwily w świadomości społecznej, że są ciągle jeszcze przypomniane jako cechy, którymi powinien się nadal odznaczać przywrócony system samorządowy, nawet jeśli od tych cech odstąpiono w systemach samorządowych we współczesnych, wysoko rozwiniętych państwach kapitalistycznych.

Biorąc to pod uwagę, należy rozważania na temat właściwego ukształtowania prawnego systemu samorządowego (a zwłaszcza jego modelu ekonomiczno-finansowego) poprzedzić rozpoznaniem zarówno znanych z przeszłości mechanizmów tradycyjnej samorządności, jak i mechanizmów wykorzystywanych współcześnie w państwach zachodnich. Niezbędna jest oczywiście modyfikacja tych mechanizmów ze względu na potrzebę przestosowania ich do polskich realiów społeczno-gospodarczych, szczególne znaczenie należy jednak przy tym przywiązywać do rozpatrzenia, jak daleko można się posunąć w odstępowaniu od cech tradycyjnego samorządu, aby nie doprowadzić do faktycznego zastąpienia administracji samorządowej przez zdecentralizowaną administrację rządową.

Przy rozpatrywaniu cech wyróżniających tradycyjny model samorządu terytorialnego, wraz z wykorzystywanymi w tym modelu mechanizmami ekonomiczno-finansowymi, można się oprzeć na najlepiej nam znanym systemie samorządu działającego w Polsce w okresie międzywojennym. System ten, zapewniający największe możliwości swobodnego działania samorządu lokalnego, związane z wyłączeniem jego działalności z administracji państwowej, opierano na dochodach własnych, ze znacznym ograniczeniem realizowanych przez samorząd zadań w dostosowaniu do jego własnych możliwości finansowych. Odznacza się on cechami właściwymi modelowi, który nazywam społeczno-ekonomicz-

nym modelem samorządu terytorialnego. Nie ma możliwości nawrotu do tego modelu — wbrew ciągle jeszcze dosyć w opinii społecznej rozpowszechnionemu pogładowi — w nowoczesnym państwie, o rozwiniętych funkcjach ekonomicznych i socjalnych, które powinny być, zgodnie z opinią społeczną, realizowane w stosunkowo szerokim zakresie przez samorząd lokalny. Przecistawianie administracji samorządowej — administracji państwowej stawałoby temu w sposób oczywisty na przeszkodzie, prowadząc do ograniczenia udziału samorządu w realizacji funkcji państwa, co nie mogłoby sprzyjać poprawie zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych i „socjalnych” ludności. Nie odpowiadałoby to zresztą również aspiracjom społeczności lokalnych do stanowienia o tym we własnym zakresie.

Szerokie zakreślenie zadań realizowanych przez samorząd w warunkach rozwiniętych funkcji państwa współczesnego zmusza organy administracji rządowej (resortowej), prowadzące politykę ekonomiczną i społeczną państwa, do regulowania działalności administracji samorządowej w zakresie najważniejszych celów tej polityki. Wiąże się to z szerokim uzupełnianiem dochodów własnych samorządu z budżetu państwa, zachowanie jednak przy tym właściwego znaczenia uzależnieniu Podejmowanych przez samorząd zadań od jego możliwości finansowych wymaga istotnego ograniczenia stopnia, w jakim to zasilenie może stanowić o wpływie organów administracji rządowej na działalność samorządu terytorialnego. Wskazuje to na szczególne znaczenie właściwego doboru mechanizmów ekonomiczno-finansowych systemu samorządowego. Tego rodzaju system samorządu terytorialnego, wypełniającego w szerokim zakresie funkcje administracji państwowej, odznacza się celami właściwymi modelowi, który nazywam etatystyczno-technokratycznym modelem samorządu terytorialnego.

Powyższe wyjaśnienia prowadzą do wniosku, że cechy wyróżniające samorządność terytorialną w jej tradycyjnym, społeczno-ekonomicznym ujęciu, które zresztą czynią to ujęcie samorządu terytorialnego ciągle jeszcze bardzo atrakcyjną formą administracji lokalnej, nie mogą być całkowicie pominięte w etatystyczno-technokratycznym ujęciu samorządu, występującego w państwach współczesnych (potwierdza to częste nawiązywanie do tych cech w postulatach wysuwanych w odniesieniu do kształtowanych na nowo zasad funkcjonowania przywróconego u nas ostatnio samorządu lokalnego). Prowadziłoby to do faktycznej likwidacji samorządu terytorialnego, nawet jeśliby zachowało się zewnętrzne formy jego występowania.

Do tych podstawowych cech samorządności terytorialnej, przyjętych w jej tradycyjnym, społeczno-ekonomicznym modelu, z którymi trzeba się liczyć w niezmienionej lub nieco zmodyfikowanej formie również

w modelu etatystyczno-technokratycznym samorządu, można zaliczyć:

— konieczność utrzymania niezależności organów samorządowych od organów administracji rządowej — chociaż nie tak daleko idącej, jak w tradycyjnym modelu samorządności. Wiąże się to z definitywnym, a nie tylko deklaratywnym, zniesieniem hierarchicznego podporządkowania organów samorządowych organom administracji rządowej (centralnym i terenowym wyższego stopnia), wraz z zasadą ich podwójnego podporządkowania — o czym była już mowa;

— swobodę wyboru realizowanych przez samorząd terytorialny zadań, a więc i stanowienia o wydatkach związanych z ich realizacją, przy takim jednak określeniu zasięgu prowadzonej przez samorząd działalności, aby można ją było uniezależnić od organów rządowych (resortowych);

— uzależnienie tej swobody wyboru od możliwości finansowych samorządu, dopuszczając jego dofinansowywanie z budżetu państwa (nieuniknione przy szerokim zasięgu działalności), przy przestrzeganiu tego samego warunku (co w istotnej mierze zależy od przyjętej formy tego dofinansowywania).

W wymienionych wyżej przypadkach występuje pewne, większe lub mniejsze, ograniczenie swobody działania samorządu w jego etatystyczno-technokratycznym ujęciu. Związane jest to w istotnej mierze z rozszerzonym zasięgiem prowadzonej przez samorząd terytorialny działalności i potrzebą zapewnienia mu zarazem odpowiedniego poziomu dochodów. Rozszerzenie zasięgu działalności organów samorządowych w etatystyczno-technokratycznym modelu samorządności może lub nawet powinno wynikać z ustawowego jego unormowania (co nie było konieczne w modelu społeczno-ekonomicznym samorządu), pod warunkiem jednak, że rozumie się to jako ramowy zasięg działalności wyznaczonej jednolicie samorządom działającym w całym kraju. Nie powinno być więc możliwości różnicowania przez organy rządowe zasięgu działalności poszczególnych samorządów (co pociągałaby za sobą konieczność dostosowywania do tego dochodów zasilających poszczególne budżety samorządowe z budżetu państwa), stwarzającego organom rządowym możliwość bezpośredniego regulowania działalności prowadzonej przez samorządy.

Ustawowe ustalenie zasięgu działalności samorządu terytorialnego nie musi i nawet nie powinno oznaczać, że do samorządu i tylko do samorządu należy zaspokajanie całości potrzeb społeczności lokalnej w odnośnym zakresie. Nic nie stoi na przeszkodzie traktowaniu ramowo określonego zasięgu działalności samorządu terytorialnego jako orientacyjnego, z możliwością podejmowania przez samorządy zadań wykraczających poza ustawowo określony ich zasięg — o ile tylko są

one w stanie odpowiednio we własnym zakresie rozszerzyć swe możliwości finansowe, a także możliwe jest podejmowanie przez organy rządowe zadań obejmowanych określonym ramowo zasięgiem działalności samorządu terytorialnego — zwłaszcza gdy możliwości finansowe samorządu okazują się niewystarczające.

W tych warunkach można uznać za dyskusyjne wyznaczenie organom samorządowym zadań o charakterze obli gatoryjnym, nawet jeśli zostają one określone ustawowo jednolicie dla wszystkich organów samorządowych w całym kraju. Było to praktykowane już w tradycyjnym społeczno-ekonomicznym modelu samorządności (np. w odniesieniu do oświaty podstawowej), natomiast w jej modelu etatystyczno-technokratycznym występuje w tak szerokim zakresie, że musi to budzić wątpliwości. Trudno byłoby bowiem uznać, że działalność organów samorządowych w tym zakresie jest uzależniona od ich możliwości finansowych, co oznacza *de facto* znaczne ograniczenie własnej działalności organów samorządowych na rzecz działalności zleconej tym organom.

Szczególne znaczenie trzeba przywiązywać do finansowego uwarunkowania swobody wyboru zadań podejmowanych i realizowanych przez organy samorządowe w określonym ramowo zasięgu ich działalności. Znaczne rozszerzenie tego zasięgu, stosownie do wzrostu znaczenia działalności publicznej współczesnego państwa, nie pozwala na ograniczenie się w etatystyczno-technokratycznym modelu samorządu terytorialnego do jego dochodów własnych, co było możliwe w społeczno-ekonomicznym modelu samorządu. Prowadzi to do zaliczania do dochodów samorządowych również pomocy finansowej z budżetu państwa, przede wszystkim w formie dotacji, przy dużym ograniczeniu lub nawet zaniku znaczenia przywiązywanego do dochodów własnych samorządu. Nie mogą to być jednak dotacje uzależnione od uznaniowej oceny ze strony organów rządowych zapotrzebowania finansowego poszczególnych samorządów. Inaczej mówiąc chodzi o nadanie takiej formy tym dotacjom, która by nie uzależniała ich wysokości od akceptacji przez organy rządowe zadań realizowanych przez samorząd, co przyjęło się nazywać „obiektywizacją” dotowania budżetów samorządowych z budżetu państwa. Nie powinny to być również, przynajmniej w szerszym zakresie, dotacje związane celowo z zadaniami wytyczonymi lub zaaprobowanymi przez organy dotujące samorząd, a jeśli występowanie tego rodzaju dotacji uważa się za w praktyce w pewnym zakresie konieczne, wiąże się to z faktycznym wyłączeniem finansowanych w tym trybie zadań z działalności o charakterze samorządowym.

W wielu, zwłaszcza wysoko rozwiniętych, państwach kapitalistycznych, udało się wprowadzić etatystyczno-technokratyczny model samorządu terytorialnego z właściwym unormowaniem finansowego uwarun-

kowania jego działalności, natomiast w Polsce napotyka to na znaczne trudności. Są one zresztą w dużej mierze związane z realiami społeczno-ekonomicznymi okresu przejściowego do zreformowanego układu gospodarki, nasilającymi tendencję do dostosowywania dochodów poszczególnych samorządów do zadań, jakie przypadają im do realizacji — przez odpowiednie regulowanie wysokości dotacji z budżetu państwa lub także zakresu międzybudżetowej redystrybucji dochodów własnych budżetów samorządowych — co przyczynia się do pozbawienia samorządu niezbędnej samodzielności.

Łączenie szerokiego zasięgu zadań realizowanych przez samorząd terytorialny z ustalaniem uznaniowo przez organy centralne lub tym bardziej organy wojewódzkie administracji rządowej zapotrzebowaniem finansowym samorządu jest oczywistym nieporozumieniem, czemu się jednak konsekwentnie nie przeciwdziała. Staje temu na przeszkodzie nie tylko fatalna sytuacja finansowa samorządów lokalnych, nie łatwa do przewyciężenia w trudnych warunkach okresu przechodzenia do zreformowanego układu gospodarki, lecz w pewnej mierze także tendencja do traktowania organów samorządowych jako kontynuacji terenowych organów jednolitej władzy państwowej. Organy samorządowe są co prawda demokratycznie wybierane, ale ekonomiczno-finansowe mechanizmy nie w pełni ciągle jeszcze zapewniają niezbędne uniezależnienie działalności samorządów od administracji rządowej (resortowej). Zagroza to poważnie zanikaniem prosaanorządowych postaw ludności, co pozbawia w praktyce znaczenia przywrócenie w Polsce samorządności terytorialnej.

4. Przy rozpatrywaniu przedmiotu działalności samorządu lokalnego w Polsce przywiązywano nadmierne — jak się wydaje — znaczenie do tego, czy organy samorządowe powinny się ograniczać wyłącznie do działalności o charakterze użyteczności publicznej, czy zajmować się również działalnością zarobkowo-gospodarczą. Największe znaczenie trzeba oczywiście przywiązywać do zakresu prowadzonej przez samorządy lokalne działalności o charakterze użyteczności publicznej. Znaczenie przywiązywane do działalności zarobkowo-gospodarczej może wynikać z chęci zwiększenia dochodów samorządowych, ale nie powinno to stać się głównym motywem podejmowania tego rodzaju działalności, którą należałoby wiązać przede wszystkim z realizacją funkcji samorządu terytorialnego. W tym przypadku mogą się nawet pojawić trudności z jej rozgraniczeniem od działalności o charakterze użyteczności publicznej.

Pojęcie użyteczności publicznej okazuje się mało ostre jeśli tylko nie określa się tego rodzaju działalności organów samorządowych przez wyszczególnienie dziedzin, jakie się nią obejmuje, co jest mało racjo-

nalne, chociaż najbardziej rozpowszechnione. Najprościej można byłoby odróżnić działalność o charakterze użyteczności publicznej od działalności zarobkowo-gospodarczej jako działalność adresowaną do określonych odbiorców, a więc nie podlegającą regulacji rynkowej, podczas gdy działalność zarobkowo-gospodarcza, podlegająca regulacji rynkowej jest prowadzona dla anonimowych nabywców oferowanych na rynku dóbr i usług. Jednoznaczność tego kryterium zostaje osłabiona przez nasilającą się ostatnio dążenie do uwzględniania w działalności o charakterze użyteczności publicznej mechanizmów rynkowych. Nie wydaje się jednak, aby mogło to uzyskać rzeczywiste znaczenie ze względu na charakter potrzeb, których zaspokojenie nie powinno być na ogół uzależnione od dochodów użytkowników świadczonych dóbr i usług, może więc podlegać normowaniu, i to raczej centralnemu niż lokalnemu, podczas gdy zaspokajanie potrzeb w działalności zarobkowo-gospodarczej musi być pozostawione swobodnemu uznaniu nabywców dóbr i usług związanemu z ich dochodami.

Powiązanie wyodrębnienia działalności o charakterze użyteczności publicznej z kryterium funkcjonalnym, a zwłaszcza z dążeniem do zaspokojenia przez organy samorządowe tych potrzeb społeczności lokalnych, za które są te organy odpowiedzialne (przynajmniej w opinii społecznej), odnosi się przede wszystkim do działalności lokalnych organów samorządowych, ponieważ adresowanie tej działalności do określonych odbiorców można najłatwiej konkretyzować w odniesieniu do społeczności lokalnych. Pojawienie się w tej działalności, w pewnym jej zakresie, elementów zarobkowo-gospodarczych — mianowicie gdy można uznać za dopuszczalne uzależnienie zaspokojenia potrzeb ludności, w węższym lub szerszym ich zakresie, od jej dochodów — wiąże się co prawda z zapewnieniem ludności ograniczonej swobody wyboru świadczonych dóbr i usług, lecz zarazem także z faktycznym ograniczeniem odpowiedzialności organów samorządowych za zaspokojenie odnośnych potrzeb ludności w obszarze działania tych organów, związanym z przejęciem odpowiedzialności przez prowadzące tę działalność jednostki gospodarcze. Nie zwalnia to przedsiębiorstw użyteczności publicznej od podporządkowania organom samorządowym, w każdym jednak razie pozwala na ograniczenie kompetencji tych organów wobec podporządkowanych im przedsiębiorstw.

Rozpowszechnienie takiego ujęcia działalności o charakterze użyteczności publicznej ograniczyłoby niezbędny zakres jej finansowania z budżetów samorządowych — jeśli nie przez zmniejszenie deficytowości prowadzących tą działalność przedsiębiorstw, które mogłyby nawet wyjątkowo stać się samoopłacalne, to z reguły przez potrzebę finansowania lub przynajmniej dofinansowywania rozwoju tych przedsiębiorstw, czy

tym bardziej wyposażenia majątkowego i funduszowego nowo tworzonych przedsiębiorstw z budżetów samorządowych. Nie może to więc doprowadzić do usamodzielnienia przedsiębiorstw użyteczności publicznej na wzór skomercjalizowanych na ogólnych zasadach przedsiębiorstw państwowych. Działalność przedsiębiorstw użyteczności publicznej zachowuje zawsze swoisty charakter.

Zakres prowadzonej przez organy samorządowe działalności o charakterze użyteczności publicznej powinien być w zasadzie wystarczający dla właściwego zaspokojenia potrzeb mieszkańców danego terenu (z wyłączeniem tych potrzeb, których zaspokojenie można najlepiej osiągnąć w ramach regionalnej lub nawet ogólnokrajowej sieci urządzeń infrastrukturalnych danego rodzaju). Inny musi być oczywiście zakres działalności prowadzonej w tym zakresie przez organy samorządowe w małych jednostkach terytorialnych, wiejskich i miejskich, oraz w dużych miastach i wielkich aglomeracjach, będzie jednak zawsze uzależniony od możliwości finansowych tych organów i może się okazać niewystarczający ze względu na ograniczone możliwości finansowe samorządów lokalnych.

Przeciwdziałanie temu ograniczeniu przy pomocy urynkowienia działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie wydaje się właściwym rozwiązaniem. Lepszym mogłoby być po prostu odpowiednie zawężenie zasięgu działalności samorządu lokalnego, przy przejściu pewnego jej zakresu przez organy administracji rządowej, z przejściem zarazem przez odpowiednie organy rządowe (resortowe) odpowiedzialności za właściwe zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. Mogłoby się to odnosić przede wszystkim do tych potrzeb, których zakres zaspokojenia i tak podlega normowaniu ze strony właściwych organów resortowych (jak oświata, opieka zdrowotna, ochrona środowiska naturalnego itp.).

Nasuwa się pytanie, czy nie należałoby przeciwdziałać niewystarczalności działalności organów samorządowych o charakterze użyteczności publicznej również przez jej prywatyzowanie, dopuszczając możliwość prowadzenia tej działalności w obszarze działania samorządu lokalnego w innych, aniżeli samorządowa lub państwowa, formach własnościowych, a więc również w ramach własności spółdzielczej i indywidualnej. Mogłoby się to odnosić do każdego rodzaju działalności o charakterze użyteczności publicznej, z nadaniem jej jednak w takim razie charakteru zarobkowo-gospodarczego, pod warunkiem że nie odnosiłoby się to do całej działalności danego rodzaju, co pozbawiałoby całkowicie organy samorządowe odpowiedzialności za zaspokojenie tego rodzaju potrzeb ludności na rzecz mechanizmu rynkowego („niewidzialnej ręki”), czego nie można byłoby uznać za rozwiązanie zadowalające. Nie można



przywiązywać do takiego rozwiązania zbyt dużego znaczenia, ale nie ma też powodu aby go niedoceniać.

Przez długi czas toczyła się dyskusja, czy można uznać za zasadne podejmowanie przez samorząd lokalny działalności zarobkowo-gospodarczej w celu zwiększenia jego dochodów. W tym przypadku nie występuje tak ściśle, jak w przypadku działalności o charakterze użyteczności publicznej powiązanie tej działalności z potrzebami społeczności lokalnych, nie musi się więc wiązać z ograniczeniem jej dochodowości. Nie powinno to mieć zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia wysuwanych w toczonej na ten temat dyskusji wątpliwości. Zasługujące na uwagę wątpliwości mogłyby się pojawić dopiero w przypadku, gdyby tego rodzaju działalność organów samorządowych okazała się deficytowa, a zwłaszcza wówczas, gdyby mogła być prowadzona przez spółdzielcze lub nawet Prywatne jednostki gospodarcze jako działalność dochodowa. W każdym jednak razie zakres działalności zarobkowo-gospodarczej organów samorządowych nie może być w praktyce szeroki, co nie znaczy, aby zasadne było ustawowe wyłączenie tej działalności z ramowego zasięgu działalności samorządu lokalnego. Problem ten nie stałby się zresztą w ogóle przedmiotem dyskusji nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym, gdyby nie zawarto w niej wyszczególnienia głównych dziedzin działalności samorządu.

## ECONOMIC AND FINANCIAL CONDITIONS OF REACTIVATING TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND

### S u m m a r y

Polish territorial self-government has been reactivated 40 years after its abolishment in 1950. During the past period, the powers of self-government were taken over by local organs of central state administration. Subsequently, the latter organs were subject to decentralization. However, due to political reasons this process could not have achieved its objectives. The change of the political system in 1990 could bring self-government back to life. Nevertheless, its formation meets many obstacles. A strong need is felt to work out a new model of self-government, adequate to a considerable increase in social and economic functions of a modern state. The scope of the self-government activity is nowadays much larger than in the past and thus it is no longer possible to reactivate the traditional system of self-government whose activity could be financed from its own revenues. Besides, it is equally difficult to make a self-government system in the Polish socio-economic conditions similar to the one operating in modern West European countries, with its wide scope of activity and powers. A particular difficulty arises from the fact that the Polish self-government model must take into account a critical state of economy and budget during the process of implementing

the economic reforms. In effect, the Polish self-government system of today retains some elements of mechanisms functioning during the decentralization of central state administration, especially the mechanism of adjusting subsidies for local organs-to the scope of their tasks.

Difficulties in balancing the central budget make it impossible for self-government to carry out its functions. Moreover, it turns out that it is far from easy to subsidize the self-government activity without limiting its independence. In such conditions there exists the danger of weakening the position of self-government and obliterating the differences between self-government and central state administration. The democratic procedure of electing the self-government organs cannot alone be considered sufficient for the realization of aspirations of the local population to decide independently about the satisfaction of its own needs.