

LESZEK PATRZAŁEK

FUNKCJE GOSPODARCZE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W świetle postanowień ustawy o samorządzie terytorialnym¹ organy gmin z biernych realizatorów polityki centralnej na własnym terenie powinny przekształcić się w aktywne i samodzielne decydentów i organizatorów, określających i realizujących lokalną politykę rozwoju. Tymczasem z obserwacji funkcjonowania organów lokalnych wynika, że borykają się one ze znacznymi utrudnieniami w realizacji funkcji gospodarczych. Problemy te były przedmiotem badań realizowanych w ramach figach CPBP 10.1.11.04 „Instrumenty oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę”, których syntetyczne wyniki i wnioski aplikacyjne przedstawiono w niniejszym opracowaniu.

Podstawowym celem badań było ustalenie wykształconych dotychczas form i narzędzi oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę oraz wskazanie kierunków przebudowy w tym -zakresie. Na funkcje gospodarcze władz lokalnych bezpośredni wpływ wywierały przemiany społeczno-polityczne zachodzące na początku dekady lat dziewięćdziesiątych, zamiarem badawczym było również ustalenie tych współzależności i ich wpływu na funkcje gospodarcze samorządu terytorialnego.

Badania przeprowadzono metodą analizy sondażowej wybranych jednostek terytorialnych Dolnego Śląska, w oparciu o dokonywane w terenie wywiady z działaczami i pracownikami organów gmin. Jako metodę badań wykorzystano również analizę czynnikową wraz z elementami opisującymi związku przyczynowo-skutkowe, na podstawie której poddano interpretacji akty prawne i opracowania statystyczne.

W związku z przekształceniami systemowymi w ramach gospodarki lokalnej i regionalnej problematyka funkcji gospodarczych samorządu terytorialnego została poddana badaniom w kilku aspektach.

Pierwszy aspekt dotyczył organizacji i treści planowania miejscowego jako płaszczyzny rozwoju społeczno-gospodarczego w ujęciu przestrzennym. Badania wykazały, że dotychczas nie wypracowano nowych merytorycznie i metodologicznie podstaw planowania miejscowego. Lokalne i regionalne organy studialno-planistyczne nie podjęły działań mających

¹ Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

na celu ustalenie strategii rozwoju i kompleksowego kształtowania procesów harmonijnych przekształceń w strukturach społeczno-ekonomicznych i przestrzennych gospodarki lokalnej. Praktyka wskazuje, że podmioty działalności lokalnej funkcjonują według zasad prawnych, które wyznaczają coraz to szerszy zakres ich samodzielności. Podmioty te realizujące określony zbiór celów priorytetowych, z punktu widzenia ich funkcji ustawowych, w określonych warunkach przyczyniają się do zachwiania proporcji w gospodarowaniu przestrzenią. Szczególnie dotyczy to przedsięwzięć z zakresu infrastruktury techniczno-społecznej oraz budownictwa mieszkaniowego. Brak kompleksowego podejścia w tym zakresie rzutował na skuteczność polityki przestrzennej w wymiarze lokalnym.

Generalnie należy stwierdzić, że niedowład całego systemu decyzyjnego w dziedzinie lokalnej gospodarki przestrzennej jest w chwili obecnej daleko posunięty. Obserwujemy duży stopień rozproszenia kadr, działań i kompetencji (organy gmin — rejony). Podział kompetencji i odpowiedzialności jest niejasny, nieprecyzyjny, rzeczywisty udział i wpływ na decyzje organów gmin jest zdecydowanie mniejszy niż to wynika z ich formalnego statusu. Problemem jest również brak uwzględniania rachunku ekonomicznego w planowaniu miejscowym. W toku badań ujawniono, że w badanych jednostkach terytorialnych nie przeprowadza się analiz ekonomicznych uzasadniających celowość przejmowania terenów produkcji rolnej na cele budowlane. Treść opracowywanych założeń planów miejscowych ma charakter rozbudowany i nieczytelny. Ponadto brak w niej opisu współzależności i relacji między programem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy a planowaniem miejscowym. Podkreślić też trzeba olbrzymią rozbieżność pomiędzy ustawowo zapisanym zakresem uprawnień organów samorządu terytorialnego a ich możliwościami oddziaływania, przy wykorzystaniu instrumentów ekonomicznych na planowy proces gospodarowania przestrzenią.

Drugi aspekt dotyczył budżetowych podstaw gospodarki lokalnej. W 1990 r. nowo powołane rady gmin przejęły od rad narodowych stopnia podstawowego budżety terenowe, które wykazywały znaczny deficyt w wielu badanych jednostkach terytorialnych. W trakcie badań stwierdzono, że ustalanie zakresu i kierunków zasilania tych budżetów poprzez dotacje ogólne następowało w oparciu o ustawę budżetową na rok 1990 i szczegółowe kalkulacje planowanych wydatków budżetowych i dochodów własnych. Kalkulacje te opracowywane były z reguły na podstawie rocznych projektów zbiorczych budżetów województw i uzgodnień przedstawicieli organów administracji wojewódzkiej z przedstawicielami organów administracji stopnia podstawowego. Uzgodnienia te sprowadzały się z natury rzeczy do operowania głównie argumentami słownymi. W

zasadzie nie było tam miejsca na szczegółowe wyliczenia poparte rachunkiem ekonomicznym. Decydujące znaczenie miał natomiast sposób przedstawienia przez przedstawicieli organów administracji lokalnej potrzeb swojego terenu. Dotacje ogólne w badanych jednostkach terytorialnych stanowiły przeciętnie ok. 60%J dochodów budżetów jednostek stopnia podstawowego. Ponadto badania wykazały, że znaczną część w dochodach własnych budżetów gmin stanowią udziały w dochodach budżetów jednostek stopnia wojewódzkiego. Z analizy dochodów własnych wynika, że udziały w tych dochodach miały znaczenie wyrównawcze, natomiast nie pełniły funkcji bodźcowych pobudzających jednostki stopnia podstawowego do starań o zachowanie i rozwój źródła dochodowego, w którym ma ona swój udział. Z uwagi na formalny, techniczno-finansowy charakter udziałów można wątpić czy powinny one być w ogóle stosowane. Podkreślić też trzeba, że dochody własne ok. 85% gmin nie wystarczyły na pokrycie ograniczonych przecież w sposób maksymalny wydatków bieżących.

Trzeci aspekt dotyczył pośrednich instrumentów oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę. Badania wykazały, że na początku dekady lat dziewięćdziesiątych istnieją znaczne luki i brak spójności w zbiorze narzędzi ekonomicznych będących w dyspozycji władz lokalnych. Ten zbiór był

wynikiem różnych przedsięwzięć podejmowanych w latach ubiegłych w celu regulowania problemów branżowych i spraw szczegółowych. Natomiast nie jest on zbiorem tworzonym według przyjętej koncepcji wyposażenia organów lokalnych w narzędzia kompleksowego sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym.

Przeгляд mechanizmów służących regulacji procesu gospodarczego w układzie terytorialnym wykazał, że pomimo wprowadzenia pod koniec lat osiemdziesiątych wielu ekonomiczno-finansowych narzędzi oddziaływania na przedsiębiorstwa, w konstrukcji tych narzędzi nie uwzględniono założeń przesłanek polityki przestrzennej. Przy formułowaniu tych narzędzi pominięto zupełnie niejednorodność warunków regionalnych, co powoduje, że ich ogromna większość ma charakter centralny i jest stosowana w sposób jednolity w skali kraju. Jednocześnie w Polsce występują różnice regionalne w rozwoju gospodarczym, zagospodarowaniu przestrzennym, warunkach środowiskowych oraz funkcjonowaniu sieci osadniczej. Ujednolicenie instrumentów ekonomicznych spowodowało, że nie można ich było dostosować do cech wszystkich regionów. Stosowanie centralnych instrumentów wywoływało więc skutki regionalne nie zawsze zgodne z zamierzeniami polityki przestrzennej.

Na tle przedstawionych syntetycznie wyników badań nasuwa się kilka wniosków, którym poświęcono dalszą część niniejszego opracowania. Popierwsze, wyjątkowo pilne jest przeprowadzenie zasadniczych

zmian w planowym gospodarowaniu przestrzenią, gdzie kwestią podstawową stają się zagadnienia związane z tworzeniem mechanizmów zapewniających wpływ na gospodarkę przestrzeni. Wpływ ten dokonuje się w formie udziału gmin w tworzeniu ponadlokalnych planów zagospodarowania przestrzennego oraz opracowywaniu planów miejscowych. Wynikają z tego odpowiednie dwie grupy zadań dla organów gmin. Jeśli chodzi o wpływ gmin na tworzenie ponadlokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, to obowiązujące w tym zakresie regulacje prawne uznać należy za niewystarczające. W istotnej mierze jest to wynikiem tradycji scentralizowanego planowania przestrzennego. W tej, sytuacji formą samoobrony gmin przed utratą wpływu na planowanie regionalne powinny stać się różnego rodzaju formy prac studialno-planistycznych, opracowywane przez dobrowolne stowarzyszenia i związki gmin. Wobec rozbieżności interesów gmin ta forma wspólnego wypracowywania założeń zagospodarowania przestrzennego określonych obszarów stanowiłaby istotną alternatywę dla ustaleń podjętych w planie regionalnym, a jednocześnie byłaby jedną z przesłanek na etapie jego opracowywania.

Ponadto w celu zwiększenia wpływu gmin na ponadlokalne planowanie przestrzenne postulować należy rozszerzenie zakresu konsultacji projektów planów z poszczególnymi gminami.

Udział gmin w planowym gospodarowaniu przestrzenią sprowadza się jednakże przede wszystkim do planowania miejscowego. Samodzielność gmin do tego rodzaju planowania została szczególnie podkreślona w ustawie o samorządzie terytorialnym. W praktyce czynnikami ograniczającymi tę samodzielność mogą być plany regionalne i programy restrukturyzacji określonych obszarów opracowywane przez organy administracji centralnej. W tej sytuacji ustawowo zagwarantowana samodzielność gmin może przejawiać się jedynie w realizacji ustaleń podjętych przez organy administracji państwowej.

Warunkiem przebudowy systemu lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego jest zmiana aktów prawnych regulujących współistnienie tych planów. Istota zagadnienia sprowadza się do konieczności weryfikacji, a nawet istotnych korekt planów zagospodarowania gmin i miast oraz planów miejscowych. Dotyczy to również istotnych zmian funkcji gmin na tle przeprowadzonej rejonizacji. Dotychczasowy stan zaawansowania rejonizacji i propozycje rozwiązań są dyskusyjne i wskazują na konieczność rozszerzenia konsultacji.

W treści planów miejscowych, oprócz decydującej roli aspektów urbanistycznych, o których piszą urbaniści, m.in. A. T. Kowalewski², po-

² A. T. Kowalewski, *Ekonomiczne aspekty planów urbanistycznych w Polsce*, Warszawa 1990.

winna być przedstawiana także strategia rozwoju gminy wraz z systemem instrumentów realizacyjnych. Strategia ta powinna obejmować:

- ocenę warunków i możliwości kształtowania struktury przestrzennej w danej gminie, a zwłaszcza ich układów osadniczych w dostosowaniu do cech środowiska geograficznego,

- ocenę ekonomiczną prezentowanych w planie miejscowym koncepcji gospodarki terenami. Poruszać ona powinna problemy wykorzystania terenu, zmian form użytkowania terenu, analizując zagadnienia efektywności ekonomicznej w oparciu o szacunek kosztów związanych z realizacją poszczególnych koncepcji,

- instrumentację ekonomiczną związaną z gospodarką przestrzenną, która zagwarantowałaby możliwość egzekucji ustaleń planów miejscowych i panowanie nad przebiegiem procesów przestrzennych, bez uciekania się wyłącznie do metod nakazowych.

Wiadomo, że funkcjonowanie organizmów lokalnych ma rozliczne aspekty wyrażające się w reakcjach społeczno-ekonomicznych, finansowych i przestrzennych. Na każdym terenie splatają się z sobą interesy i preferencje różnych podmiotów gospodarujących, występują także interesy lokalne i interesy regionalne oraz interesy doraźne i długofalowe. Stąd też w strategii rozwoju gminy powinny być precyzyjnie określone obszary, które będą przedmiotem oddziaływań władz lokalnych³. Wydaje się, że powinny nimi być:

- zasady i sposoby kształtowania struktur przestrzennych.
- rozwój i struktura sieci osadniczej,
- zasady i ochrona środowiska przyrodniczego z uwzględnieniem terenów podlegających szczególnej ochronie oraz terenów zagrożonych.
- rozmieszczenie infrastruktury technicznej i społecznej o znaczeniu i zasięgu lokalnym i regionalnym.

Przedstawione wyżej ujęcie obszarów kształtowania strategii rozwoju gminy rodzi określone konsekwencje dla funkcji planowania miejscowego. W tych warunkach lokalne plany przestrzenne powinny pełnić w szerszym niż dotychczas zakresie funkcję informacyjną. Rzecz w tym, aby plany te dostarczały wiarygodnych informacji interesujących podmioty gospodarujące zlokalizowane na danym terenie, np. w postaci określonych ostrzeżeń (wskazanie wyczerpywania się zasobów, emisja Przemysłowych zanieczyszczeń pyłowych i gazowych) lub zachęt (prostowne rozmieszczenia nowych urządzeń infrastruktury technicznej).

-Druga grupa wniosków generalnych nasuwających się w toku przeprowadzonych badań, dotyczy zasad tworzenia dochodów budżetów lo-

³ L. Wojtasiewicz, *Planowanie rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Warszawa—Poznań 1990, s. 37 - 47.

kalnych. Istnieją dwie możliwości: albo wprowadzenie odpowiednio wysokich podatków lokalnych, albo zasilanie — chociażby częściowe — z budżetu państwa. W pierwszym wariantcie mamy do czynienia z pełną autonomią lokalnego samorządu. Wydatki zbilansowane są z dochodem w rezultacie ustalenia odpowiedniej stawki podatków obciążających miejscową ludność. W danym przypadku stopień autonomii zależy od formy zasilania. Jak stwierdza J. Regulski, w żadnym z krajów podatki lokalne nie są tak wysokie, aby mogły w pełni pokryć potrzeby budżetowe, lecz ich udział i znaczenie są bardzo zróżnicowane⁴. Badania wykazały, że w polskim systemie budżetowym udział dochodów własnych jest nadal niski i waha się w granicach 30 - 40%. W tej sytuacji przedstawiciele organów gmin wskazywali na pilną konieczność rozszerzenia w ustawie o finansach gmin zakresu źródeł dochodów własnych, gdyż — jak twierdzili — „władza bez pieniędzy nie jest władzą”. Tymczasem uchwalona przez Sejm 14 grudnia 1990 r. Ustawa o dochodach gmin⁵ nie wprowadza zmian w kierunku rozszerzania zakresu źródeł dochodów własnych. Dochody własne gmin stanowią w 1991 r. wpływy z tytułu podatku od nieruchomości, rolnego, od środków transportowych, spadków i darowizn oraz od psów. Do własnych dochodów gmin należeć będą również w 1991 r. opłaty skarbowe, miejscowe i administracyjne oraz dochody jakie przynoszą komunalne jednostki budżetowe i wpływy z majątku, który jest własnością gminy. Główne źródło zasilania budżetów gmin stanowić jednak będą udziały we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa 5% w podatku dochodowym od osób prawnych i 30% w podatku od płac. Pomijając w tym miejscu rozważania na temat określania mianem dochodów własnych źródła będącego w swej konstrukcji dochodem zasilającym należy wskazać na zarysowującą się coraz głębiej tendencję do ograniczania zakresu źródeł dochodów własnych, które powszechnie utożsamiane są z podstawą do podejmowania samodzielnych decyzji. Ponadto wątpliwości wywołuje ustawowe określanie górnego pułapu stawek podatku i opłat lokalnych. W tych warunkach szacuje się, że w 1991 r. wpływy z podatków i opłat lokalnych będą znacznie mniejsze niż w roku ubiegłym, co spowodować może szczególnie w większych miastach paraliż służb komunalnych i komunikacji oraz zaprzestanie wszelkich inwestycji i remontów.

Należy wyrazić nadzieję, że wspomniana ustawa będzie miała charakter swego rodzaju prowidzium i że w przyszłych ustawowych uregulowaniach dochodów i gospodarki finansowej gmin opracowany będzie od podstaw nowy system dochodów lokalnych, w którym przyznane będzie

⁴ J. Regulski. *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*. Warszawa 1988.

⁵ Dz. U. 1990, nr 89, poz. 518.

jednostkom samorządu terytorialnego udziały w podstawowych podatkach państwowych, tj. w przyszłym podatku od wartości dodanej i podatku dochodowym.

Opowiadając się za dalszym rozszerzeniem zakresu źródeł dochodów własnych, jednocześnie należy wskazać na ogromne znaczenie w gospodarce finansowej gmin dochodów zewnętrznych. W wielu krajach o długich tradycjach samorządowych oscylują one w granicach 40-50%⁶. Tradycyjnie są to subwencje, dotacje, kredyty i długi publiczne. Sprawa niezwykle istotną jest obiektywizacja ich przyznawania. Doświadczenia krajów o utrwalonej tradycji samorządowej dowodzą, że wprowadzanie zobiektywizowanych kryteriów przyznawania subwencji jest niezwykle skomplikowane, wymagające cierpliwości i konsekwencji z jednej strony, a z drugiej zaangażowania dużych środków z najnowszą aparaturą łącznie. Kryteria obiektywizacji subwencji wyrastają przy tym z warunków poszczególnych krajów i naiwnością byłoby sądzić, że można je w sposób bezpośredni przenieść do warunków Polski.

Punktem wyjścia do prac nad stworzeniem modelu obiektywizacji subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego są rozwiązania przyjęte na 1991 r. w ustawie o dochodach i zasadach subwencjonowania. Zgodnie z postanowieniami tej ustawy subwencja ogólna należna gminie składa się z subwencji na podstawowe wydatki bieżące gmin, z subwencji na wydatki inwestycyjne, z subwencji wyrównawczej i z subwencji na zadania własne w zakresie prowadzenia szkół i placówek opiekuńczych i wychowawczych, a jej wysokość jest całkowicie niezależna od "Wielkości pozostałych rodzajów subwencji oraz innych dochodów gmin. Za zobiektywizowane kryterium subwencjonowania gmin przyjęto liczbę mieszkańców gminy według stanu na koniec roku poprzedniego, a ściślej liczbę tzw. jednostek przeliczeniowych, odpowiadających liczbie mieszkańców gmin. Liczba tzw. jednostek przeliczeniowych ulega odpowiedniemu zwiększaniu, a zasady jej zwiększania ustala minister finansów po zaciągnięciu opinii ogólnopolskiej reprezentacji gmin. Do ministra finansów należy też ustalenie łącznej kwoty subwencji na wydatki inwestycyjne proporcjonalnie do ich udziałów w łącznej kwocie subwencji,

Ustawa określa również zasady stosowania subwencji wyrównawczych, mających na celu ograniczanie dysproporcji między dochodami gmin bogatych i biednych, które z braku rozwiniętego przemysłu i rzemiosła oraz poważniejszego majątku komunalnego nie mają wystarczająco wydajnych źródeł dochodów. W przypadku subwencji wyrównawczej jej wysokość zależy od poziomu dochodów gminy na jednego mieszkańca,

⁶ G. Ruśkowski, *Finanse lokalne w wybranych krajach socjalistycznych i kapitalistycznych*, Warszawa 1989.

średniego wskaźnika dochodów wszystkich gmin i liczby mieszkańców. Trzeba podkreślić, że przyjęte rozwiązania ograniczają w pewnym stopniu sytuację, w której te jednostki terytorialne, gdzie prowadzona działalność gospodarcza przynosi wymierne efekty dla budżetu państwa, dotują obszary na których działalność gospodarcza jest mało ekspansywna. W tej sytuacji subwencje dla budżetów gmin nie będą „obcinane” jak dotychczas w wypadku zwiększania dochodów własnych gmin, co powinno sprzyjać stworzeniu przez organy samorządu terytorialnego warunków do rozwoju przedsiębiorczości własnej.

W świetle przeprowadzonych badań nasuwają się również wnioski związane z problemem poszukiwania nowych, dostosowanych do przeprowadzanej obecnie przebudowy gospodarczej, instrumentów pośredniego oddziaływania władz lokalnych na gospodarkę. Dotychczasowe próby zwiększania skali wpływu tych instrumentów przyniosły bardzo mierne efekty np. tworzenie instytucji kredytowych samorządu terytorialnego, kształtowanie funduszy celowych.

U podstaw tendencji zmierzających do zwiększenia roli pośredniego oddziaływania na działalność gospodarczą podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie gminy leży przekonanie, że współcześnie nie sposób jest zaspokajać potrzeb lokalnych społeczeństw poprzez wyłącznie własne działania samorządów terytorialnych. Na warunki życia społeczeństw lokalnych w coraz większej mierze wpływać będą restrukturyzowane i nowo tworzące się jednostki gospodarcze. Od nich w istotnej mierze zależeć będzie zatrudnienie społeczności lokalnej, stan infrastruktury techniczno-społecznej, ochrona środowiska. Stąd też od organów samorządu terytorialnego należy oczekiwać szerszej aktywności, która między innymi poprzez oddziaływanie ekonomiczne tworzyłaby warunki rozwoju wszystkim jednostkom funkcjonującym w terenie i co najważniejsze włączyłaby je do zaspokajania szeroko rozumianych potrzeb lokalnych. Tak kształtujące się instrumentarium funkcji gospodarczych samorządu terytorialnego jest tyleż atrakcyjne, co niebezpieczne. Grozi bowiem przejściem przez organy samorządu terytorialnego znacznej części problemów walki z kryzysem ekonomicznym i bezrobociem, co stanowić może zagrożenie dla finansów gmin.

W budowie instrumentarium funkcji gospodarczych samorządu terytorialnego w Polsce szczególną rolę odegrać powinna lokalna polityka kredytowa. Dotyczy to szczególnie kredytów krótko i długoterminowych opartych na zgromadzonych lokalnych oszczędnościach pieniężnych oraz bezzwrotnych i zwrotnych funduszach własnych banków komunalnych. Podstawową ich cechą powinna być niska stopa procentowa oraz samopomocowy sposób pokrywania akcji kredytowej. Samopomoc finansowa sprowadzać się powinna do tworzenia przez jednostki gospodarcze i banki

komunalne własnych podstaw kapitałowych dla zaspokojenia potrzeb kredytowych⁷. Gromadzenie odpowiednich zasobów kredytowych i docho-
dzenie lokalnej bankowości do pełnej zdolności kredytowej to sprawa
kilku lat. Należy więc przystąpić do prac organizacyjnych, szczególnie
w zakresie różnych form kredytu i lokalnych banków prywatnych, ko-
munalnych i spółdzielczych.

W ramach tworzenia instrumentarium funkcji gospodarczych samo-
rządu terytorialnego powinno zapewnić się organom gmin możliwość pro-
wadzenia własnej polityki podatkowej. System podatków lokalnych po-
winien mieć charakter fakultatywny, a ich wysokość, zasady przyzna-
wania ulg i zwolnień powinny ustalać organy uchwałodawcze samorzą-
du terytorialnego. Organy te powinny mieć też całkowitą swobodę w
udzielaniu ulg i zwolnień od podatków państwowych, w których gminy
Posiadają udziały. Ponadto organom samorządu terytorialnego należy też
Przyznać pełną swobodę w zakresie ustalania cen, opłat i czynszów z ty-
tułu świadczonych usług dla ludności przez podmioty działalności lo-
kalnej.

Przedstawione wyżej założenia powinny stanowić podstawę do two-
rzenia instrumentarium funkcji gospodarczych samorządu terytorialnego
w celu skutecznego oddziaływania na gospodarkę. Przyszłe regulacje
Prawne powinny także wyraźnie nakreślić kompetencje w zakresie kształ-
towania relacji między organami samorządowymi i rządowymi. W rela-
cjach tych należałoby uwzględnić jako priorytetowe korzyści lokalne
a rachunek społeczno-ekonomiczny powinien być podstawowym kryte-
rium wyboru. Ponadto konstrukcja instrumentów oddziaływania organów
lokalnych na gospodarkę powinna charakteryzować się stałością i stabil-
nością instrumentów w odniesieniu do dziedzin podlegających sterowaniu.

ECONOMIC FUNCTIONS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT

S u m m a r y

In the light of the provisions of the Act on Territorial Self-Government
communal organs should change their role of passive executors of central go-
vernment policies into the role of active and independent decision-makers and
organizers who determine and implement local developmental policies. However,
recent research into the present state of functioning of local organs shows that
they meet considerable obstacles in carrying out their economic functions.

The research has been carried out by means of inquiries conducted with

⁷ S. Ochociński, *Od czego zacząć*, Gazeta Samorządowa 1991, nr 5.

communal officers of selected territorial units in Lower Silesia. Besides, factor analysis combined with the elements describing causal relations has also been used. The latter method was applied to the interpretation of legal acts and statistical materials.

The research shows that to the basic impediments in carrying out economic functions belong: 1) inefficiency of a decision-making system in the sphere of local zoning policy; 2) the shortage of financial resources in local budgets; 3) gaps and the lack of coherence in the system of economic instruments used by local authorities. The above problems and general conclusions resulting from the analysis are the subject-matter of the present article.