

DANUTA ŚNIEGOWSKA

PLAN SPOŁECZNO-GOSPODARCZY GMINY A STEROWANIE JEJ ROLNICTWEM

I. WPROWADZENIE

Celem artykułu jest próba naświetlenia uwarunkowań samodzielnego kierowania rolnictwem gminy przez terenowe organy władzy i administracji państwowej stopnia podstawowego oraz określenie udziału tych organów w planowaniu i sterowaniu produkcją rolniczą.

Gmina jest podstawową jednostką podziału terytorialnego kraju i obejmuje określoną przestrzeń, w tym przestrzeń rolniczą, tj. ziemią użytkowaną rolniczo. Ziemia jest podstawowym czynnikiem produkcji rolniczej, a jako czynnik przestrzennie nienaruszalny przesądza o przestrzennym charakterze procesu produkcji rolniczej. W związku z tym terenowe organy władzy i administracji państwowej stopnia podstawowego powinny posiadać określone uprawnienia do samodzielnego kierowania rolnictwem gminy.

Wśród zadań i kompetencji organów gminy na pierwszym miejscu wymienia się rozwój i unowocześnienie rolnictwa¹. Chodzi tutaj nie tylko o kierowanie bezpośrednimi procesami produkcji rolniczej, ale przede wszystkim o prawidłową gospodarkę ziemią (ochronę gruntów rolnych), obsługę i zaopatrzenie produkcji rolniczej, skup i kontraktację oraz przechowalnictwo płodów rolnych.

W naszych rozważaniach planowanie i sterowanie traktujemy jako elementy kierowania gospodarką, zaś na skuteczność pierwszego ma wpływ sprawność drugiego. Nie zamierzamy tutaj konfrontować ani weryfikować poglądów wielu autorów w toczącej się dyskusji na temat pojmowania planowania i sterowania gospodarką². Dla jasności wyводу

¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego; Dz.U. 1983, nr 41, rozdz. 3, art. 26, pkt 1.

² Zainteresowanych odsyłamy do następujących pozycji: P. Sulmicki, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, wydanie 3 zm., Warszawa 1978, rozdz. 1, 3 i 4; J. Gościński, *Zarys teorii sterowania ekonomicznego*, Warszawa 1977, rozdz. 9; J. S. Zegar, *Sterowanie produkcją rolną*, Warszawa 1975, rozdz. 1, 2 i 4; A. Woś, *Ekonomiczne narzędzia sterowania rolnictwem*, Warszawa 1985, rozdz. 1.

o samodzielności kierowania rolnictwem w gminie zobowiązani jesteśmy do wyraźnego określenia, co rozumiemy przez planowanie produkcji rolniczej, a co przez jej sterowanie.

Planowanie traktujemy jako czynności antycypacyjne w podejmowaniu decyzji (w zależności od ich zakresu) gospodarczych lub społeczno-gospodarczych. W myśl ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym z 1982 r. plany stanowią między innymi narzędzie podnoszenia materialnego i kulturalnego poziomu życia ludności, proporcjonalnego rozwoju gospodarki i podwyższania społecznej efektywności gospodarowania³. Plany te zawierają decyzje ilościowo wymierne i są uchwalane samodzielnie przez odpowiednie organy władzy. Plany gminne w pierwszej kolejności obejmują: przedsięwzięcia organizacyjne i ekonomiczne sprzyjające aktywizacji oraz podnoszenia efektywności rolnictwa i przetwórstwa żywności⁴.

Przyjmujemy za P. Sulmickim, iż planowanie tym różni się od innych grup pracy kierowniczej, że część przygotowanych decyzji przybiera formę nakazu, czyli informacji adresowanej do indywidualnego odbiorcy. Sterowanie zaś jest częścią kierowania, w której stosuje się nakazy adresowane do grupy osób z wyłączeniem nakazów adresowanych indywidualnie. Normy sterujące, będące wynikiem pracy sterowniczej, dotyczą wszystkich, którzy włączają się w określony proces objęty tymi normami. Sterowanie jest ściśle związane z planowaniem i ma pomagać realizacji celów określanych w planie rzeczowym⁵.

Transponując powyższe ujęcie planowania i sterowania (jako elementów kierowania gospodarką narodową) na płaszczyznę kierowania produkcją rolniczą w gminie dostrzegam możliwości występowania tam wielokierunkowych wzajemnych relacji planowania i sterowania. Wynikać one mogą z mniej lub bardziej ograniczonych uprawnień władczych przyznawanych organom lokalnym w zależności od obowiązującego systemu kierowania gospodarką.

Z moich obserwacji praktyki kierowania produkcją rolniczą w gminie wnioskuję, że decyzje zawarte w gminnym planie społeczno-gospodarczym, decydujące o gospodarce rolnej, można wesprzeć lokalnymi normami sterującymi (ustalonymi przez organy władzy i administracji gminy). Równocześnie jednak na terenie gminy obowiązują normy sterujące ustalone centralnie, które obejmują wszystkich producentów rolnych w kraju. Normy centralnie ustalone muszą być respektowane przez lokalne organy kierowania rolnictwem. Istnieją więc przesłanki wskazujące, że na szczeblu gminy sterowanie wspomagać może realizację celów

³ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym, Dz.U. 1982, nr 7, rozdz. 1, art. 2.

⁴ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. rozdz. 4; art. 15, pkt 3.

⁵ P. Sulmicki, *Planowanie*, s. 26 i 28.

określonych w planie społeczno-gospodarczym gminy, a równocześnie planowanie w gminie pełni służebną rolę wobec centralnego sterowania produkcją rolniczą. W pierwszym przypadku chodzi o realizację poziomy między planem gminnym a normami sterującymi określonymi w gminie. W drugim o relację pionową między centralnymi normami sterującymi produkcją rolniczą a planem gminnym.

Prezentowane tutaj poglądy traktuję jako przyczynek do dyskusji o samodzielności organów lokalnych w kierowaniu gospodarką rolną gminy. W moim rozumieniu przedmiotem planowania i sterowania w gminie jest produkcja rolnicza, obiektami sterowania są wszyscy producenci rolni (niezależnie od sektora), podmiotami planowania te gospodarstwa rolne, które są objęte planem (czyli konkretni wykonawcy ustaleń planistycznych dotyczących produkcji rolniczej). Oznacza to, że normy sterujące produkcją rolniczą na terenie gminy są adresowane do wszystkich gospodarstw rolnych niezależnie od sektora, jednak ustaleniami planu społeczno-gospodarczego gminy w zakresie rolnictwa mogą być objęte niektóre gospodarstwa rolne (o czym decyduje organ planujący).

W rolnictwie polskim za najistotniejszy element ostatniej reformy gospodarczej uważa się unifikację instrumentów ekonomicznych wpływających na poszczególne sektory⁶. Można więc przyjąć, że cała produkcja rolnicza została objęta jednolitym systemem sterowania, a formy i zakres planowania produkcji rolniczej są zróżnicowane w zależności od sektora. W praktyce planistycznej wygląda to tak, że część produkcji rolniczej w gminie jest planowana przez jednostki wykonawcze, a część przez organy lokalne. Państwowe gospodarstwa rolne uchwalają własne plany produkcji, zaś organy władzy i administracji państwowej stopnia podstawowego w ramach planu społeczno-gospodarczego gminy określają kierunki rozwoju produkcji rolniczej realizowanej przez gospodarstwa chłopskie.

Z tego, co powiedziano wyżej wynika, że krąg gospodarstw rolnych w gminie objętych sterowaniem jest szerszy aniżeli ujętych w plan społeczno-gospodarczy gminy i to przesądziło o kolejności omówienia każdego z wymienionych części kierowania gospodarką rolną w podstawowych jednostkach terytorialnych kraju.

II. STEROWANIE PRODUKCJĄ ROLNICZĄ W GMINIE

Sterowanie określa się jako wywieranie pożądanego wpływu na określone zjawiska dla osiągnięcia zamierzonego celu, który może być znany i skwantyfikowany, albo może być określony tylko kierunek działania.

⁶ E. Mazurkiewicz, *Rolnictwo a gospodarka żywnościowa*, w: *Polska reforma gospodarcza*, Warszawa 1982, s. 22.

Inaczej mówiąc — sterowanie polega na uzyskiwaniu zmian w sytuacji, jest zatem działaniem wywierającym pożądaną skutek w układzie sterowanym. Należy tutaj podkreślić, że o sterowaniu możemy mówić tylko wówczas, gdy podejmowanie decyzji przez podukład sterowany nie jest jednoznacznie zdeterminowane, a zatem, gdy istnieją możliwości wyboru.

Sterowanie w danym układzie może odbywać się tylko przy spełnieniu określonych warunków⁷:

- muszą występować co najmniej dwa elementy (sterujący i sterowany),
- między podukładem sterującym a sterowanym musi istnieć sprzężenie zwrotne, umożliwiające realizację procesu sterowania,
- musi być znany cel sterowania,
- podukład sterujący musi dysponować odpowiednim zasobem informacji, to znaczy takim, aby możliwe było podejmowanie skutecznych decyzji — skutecznych ze względu na cel.

O tym, co dzieje się w podukładzie sterowanym, podukład sterujący dowiaduje się z odpowiednio zorganizowanych informacji, zaś przekazywanie informacji w dół (jednostkom sterowanym) odbywa się poprzez określone narzędzia sterowania, nazywane też normami sterującymi. Sterowanie może charakteryzować się wieloszczeblową i hierarchicznie podporządkowaną strukturą podukładu sterującego. Oznacza to, że pomiędzy elementami każdego podukładu sterującego w poziomie zachodzą związki funkcjonalne, a między elementami podukładów sterujących różnych szczebli związki nadrzędności i podrzędności⁸.

W badaniach procesu sterowania produkcją rolniczą w gminie nie można abstrahować od całego systemu sterowania rolnictwem. I w takim kontekście prowadzone są tutaj rozważania dotyczące uprawnień gminy do ustalania normy sterujących rolnictwem swojego obszaru.

Do normy sterujących produkcją rolniczą zalicza się następujące narzędzia ekonomiczne: ceny (produktów rolnych, środków produkcji oraz usług produkcyjnych — a zwłaszcza ich wzajemne relacje), kontraktację, system kredytowania, podatkowy i ubezpieczeń w rolnictwie, a także inwestycje rolnicze oraz mechanizm wdrażania postępu w rolnictwie⁹.

W ustalaniu norm ograniczających zasoby (produktów i pieniądza) udział organów lokalnych jest znikomy. Ceny środków produkcji rolnej są ustalane centralnie. Ceny usług dla rolnictwa gminy są lokalnie zróżnicowane, a o ich poziomie decydują koszty świadczenia poszczególnych usług, które z kolei zależą od przedsiębiorstw usługowych działających

⁷ J. S. Zegar, *Sterowanie*, s. 22 - 25.

⁸ Ibidem, s. 166.

⁹ A. Woś, *Ekonomiczne narzędzia sterowania rolnictwem*, Warszawa 1985., s. 14

na terenie gminy. Poziom cen podstawowych produktów rolnych jest regulowany centralnie, zróżnicowania lokalne mogą pojawić się w poziomie cen produktów kontraktowanych ze względu na szczególne wymogi kontraktacji, które ustalają przedsiębiorstwa przemysłowe mające zasięg działania ponad gminny. Ceny warzyw i owoców są regulowane przez rynki lokalne.

Udział organów gminy w normowaniu dostępności pieniądza (kredyty, ubezpieczenia, finansowanie infrastruktury ważnej dla rolnictwa) jest znacznie ograniczony. Od 1985 r. preferuje się regionalne zróżnicowanie dostępności kredytów dla rolnictwa¹⁰, ale decyzje w tym zakresie zapadają poza terenowymi organami władzy i administracji państwowej stopnia podstawowego. Finansowanie inwestycji rolnych (np. melioracji) jest w gestii administracji państwowej: centralnej, wojewódzkiej, częściowo w gminnej (tej ostatniej w takim stopniu, na jaki pozwalają fundusze własne urzędu gminy oraz fundusze społeczeństwa). Stawki podatku rolnego są zróżnicowane przestrzennie, ale określone centralnie. Organom gminy dano uprawnienia stosowania ulg podatkowych. W moim przekonaniu ustawa¹¹ nie wyklucza opracowania lokalnych norm dotyczących zasad udzielania ulg w wysokości podatku rolnego w gminie. Wśród zadań i kompetencji gminnych rad narodowych ustawodawca¹² wymienia sprawy, które ściśle wiążą się z ochroną i użytkowaniem rzeczy. Chodzi tam o uprawnienia gminnych rad narodowych między innymi w zakresie prawidłowej gospodarki ziemią oraz ochrony gruntów ornych i leśnych, organizacji i eksploatacji urządzeń melioracyjnych, ochrony środowiska naturalnego. Nie jest to jednak jednoznaczne z uprawnieniami do ustalenia lokalnych norm ochrony tych rzeczy, ani nie przesądza o formie oraz stopniu aktywności organów gminnych.

Na każdym stopniu hierarchii sterowania produkcją rolniczą, a więc także na szczeblu gminy, można zobrazować układ sterowania rolnictwem oraz przepływ informacji między elementami tego układu za pomocą schematu. Na podukład sterujący składa się: planifikator, realizator i obserwator. Podukład sterowany to producenci rolni. Planifikator konkretyzuje zadania stawiane rolnictwu oraz środki ich realizacji, Planifikatorem w gminie byłyby organy gminy pod warunkiem, że będzie realizowany samodzielnie ustalony przez gminę cel sterowania. Realizatorem procesu sterowania w gminie byłby zespół określonych podmiotów wykonawczych, dysponujących odpowiednimi zasobami sił i środków. Powi-

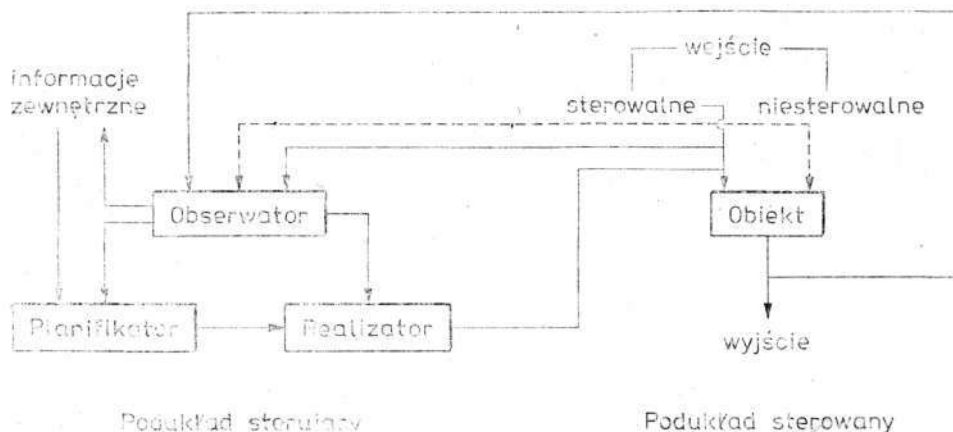
¹⁰ M. Stefański, *Koncepcje polityki kredytowej wobec indywidualnych gospodarstw rolnych w latach 1956-1985*, Bank i Kredyt 1985, nr 9, s. 311-315.

¹¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym; Dz.U. 1984, nr 52, poz. 268, oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 1984 r. w sprawie podatku rolnego; Dz.U. 1984, nr 58, poz. 294.

¹² Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych; Dz.U. 1982, nr 11, poz. 79; zm. Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185, art 46.

nien on działać na rzecz realizacji stanu, jaki zamierza osiągnąć planifikator w procesie sterowania. Wobec tego realizator pracowałby na podstawie znajomości planu zbudowanego przez planifikatora. Realizatorem są jednostki gospodarcze szeroko rozumianej obsługi rolnictwa. Należą do nich: Państwowy Ośrodek Maszynowy, Spółdzielnia Kółek Rolniczych, Gminna Spółdzielnia „Samopomoc Chłopska”, Bank Spółdzielczy, Zakład Weterynarii, Ośrodek Postępu Rolniczego i inne. Do zadań obserwatora należy: śledzenie zmian otoczenia, stanów sprzężeń wewnątrz układu, stanów elementów podukładu sterowanego, stanów wyjść układu, a przede wszystkim zachowania się podukładu sterowanego pod wpływem działań podukładu sterującego. Ewidencja banku spółdzielczego gminy rejestruje wszelkie zmiany w przychodach i wydatkach obiektów sterowania, a także dane o źródłach tych zmian. Ewidencja banku spółdzielczego w gminie zawiera informacje o każdym producencie rolnym korzystającym z kredytu, a mogłaby gromadzić informacje o całym podukładzie sterowanym. Wszystkie elementy podukładu sterującego charakteryzują się określoną strukturą pionową (hierarchiczną) i poziomą (funkcjonalną). W samodzielnym kierowaniu produkcją rolniczą gminy przez organy lokalne powiązania funkcjonalne między uczestnikami podukładu sterującego przesądzą o skuteczności tego kierowania. Za korzystną uważa się sytuację, gdy organom założycielskim dla przedsiębiorstw obsługi produkcyjnej rolnictwa są organy administracji państwowej stopnia podstawowego.

Przedsiębiorstwa broniąc swojej samodzielności w większości nie wykazują zainteresowania włączeniem się w powiązania funkcjonalne, a organy gminy mają ograniczone uprawnienia w tym zakresie. Zwracali na to uwagę naczelnicy gmin, upatrujący w tym zasadniczą trudność w orga-



Schemat blokowy struktury układu

nizowaniu i podnoszeniu efektywności rolnictwa gminy. Na terenie województwa poznańskiego prowadzono badania ankietowe wśród naczelników gmin¹³. Wynika z nich, że wpływ administracji terenowej szczebla podstawowego na proces sterowania rolnictwem gminy jest niewielki. Do najczęściej wymienionych przyczyn takiego stanu rzeczy naczelnicy zaliczali: brak możliwości koordynacji działania służb rolnych w sektorze indywidualnym na terenie gminy oraz brak odpowiednich przepisów prawnych umożliwiających organom gminy skuteczne działania na rzecz rozwoju rolnictwa.

Ze wszystkich znanych mi opinii na temat funkcjonowania samodzielności gminy wynika, że zasadniczych trudności w sterowaniu produkcją rolną na tym szczeblu należy doszukiwać się w braku kompetencji jej organów w ustalaniu lokalnych norm sterujących. Najczęściej postulowano zwiększenie uprawnień podstawowego szczebla terenowego w zakresie tych norm, które regulowałyby skutecznie gospodarkę ziemią, sprzyjały zwiększeniu stymulującej roli podatku rolnego oraz kredytów inwestycyjnych i obrotowych dla rolników, a także kredytowania infrastruktury technicznej.

Aktualnie organy gminy nie są planifikatorem w podukładzie sterowania produkcją rolną swojego obszaru. Nie działa bowiem lokalny podukład sterujący i nie przygotowuje się w gminie lokalnych norm sterujących rolnictwem tego obszaru. Gospodarstwa rolne w gminie są obiektami sterowania szczebla centralnego i regionalnego. Władze gminy uczestniczą w sterowaniu produkcją rolniczą swojego obszaru jako obserwator i realizator procesu sterowania centrum i regionu.

III. PLANOWANIE PRODUKCJI ROLNICZEJ W GMINIE

Planowanie produkcji rolniczej w gminie zostaje wyrażone w treściach planu społeczno-gospodarczego gminy oraz w planie rocznym. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym z 1982 r. nie określa jednoznacznie podmiotów gospodarki rolnej objętych ustaleniami planu gminnego. Aktualnie sporządzone plany przez organy gminy w części dotyczącej poziomu i struktury produkcji rolniczej obejmują tylko gospodarstwa indywidualne. Jednak decyzje o gospodarce gruntami z Państwowego Funduszu Ziemi oraz rozbudowie infrastruktury rolniczej generalnie dotyczą całego rolnictwa gminy niezależnie od sektora.

W myśl ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym plany w gminach są przygotowywane i ustalane samodzielnie. Czy oznacza to, że władze gminy w przygotowaniu decyzji gospodarczych są niezależne od ustaleń nadrzędnych? Można sobie wyobrazić taką niezależność, ale za

¹³ Badania ankietowe prowadził w 1985 r. Urząd Wojewódzki w Poznaniu.

tym kryją się określone konsekwencje co do roli takich planów w kierowaniu gospodarką gminy. Można przedstawić to w dwóch krańcowych przypadkach.

1. Gdyby władze gminy były samodzielne, to w planie zawarte byłyby takie decyzje dotyczące gospodarki gminy, co do których samorzady lokalne (wraz z miejscowymi organami administracji państwowej) byłyby władne. Inaczej mówiąc, plany gminne zawierałyby to, co jest potrzebne, ale tylko to, co mieści się w granicach własnych środków rzeczowych i finansowych (przy wykorzystaniu ewentualnych kredytów oraz zleceń wykonawstwa inwestycji również przedsiębiorstwom spoza gminy).

2. Jeśli by jednak ta samodzielność decyzji władz gminy nie była wsparta odpowiednią zasobnością finansową i dostępnością zasobów rzeczowych, to plany przez nie sporządzane ujawniałyby tylko potrzeby lub dążenia władzy gminy. Można by wtedy dyskutować, czy w ogóle byłyby to plany, skoro nie gwarantowałyby realności decyzji. Takie plany mogłyby jednak służyć, ale przede wszystkim jednostkom nadrzędnym (regionalnym, a także centralnym), jako informacje o reakcji jednostek lokalnych na stosowane przez te pierwsze normy sterujące lub ich regulację oraz o dążeniach władz gminy.

W pierwszym wypadku plan gminy pełniłby rolę narzędzia kierowania gospodarką gminy, dominowałaby tam funkcja decyzyjna planu — chociaż decyzje mogłyby być oderwane od otoczenia, a także o ograniczonym zakresie. W drugim wypadku plan miałby charakter indykacyjny o dominacji funkcji informacyjnej, a w krańcowych rozwiązaniach zaprzeczałby samodzielności władz gminy. Stąd wniosek, że plany społeczno-gospodarcze gminy powinny być przygotowywane i uchwalane samodzielnie, jednak z uwzględnieniem czynników zewnętrznych, do których należy zaliczyć decyzje gospodarcze podejmowane poza gminą, ale dotyczące jej gospodarki.

Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym określa, że w planach terytorialnych stopnia podstawowego uwzględnia się ustalenia planów wojewódzkich, oraz że plany rzeczowe są powiązane z planami finansowymi. W moim rozumieniu, samodzielność władz gminy w planowaniu produkcji rolniczej (albo szerzej: rozwoju rolnictwa) powinno przejawiać się w samodzielnym wyborze konkretnych rozwiązań, podejmowaniu realnych decyzji, najlepszych z punktu widzenia interesu lokalnego, przy respektowaniu celu ogólnospołecznego i związanych z jego realizacją ograniczeń.

Gwarantem, a zarazem formą realizacji uprawnień organów gminy do samodzielności decyzji jest samorządność. Wyraża się ona uczestnictwem lokalnej społeczności w decyzjach dotyczących tak społeczeństwa jak i gospodarki gminy. System rad narodowych i samorządu terytorialnego stanowi ważną płaszczyznę wszechstronnego współdziałania lokalnej społeczności z lokalnymi organami władzy i administracji państwo-

wej. Do działalności rad narodowych (przypisanej ustawą¹⁴) należy między innymi planowanie społeczno-gospodarcze i przestrzenne na terenie gminy w formie rzeczowej i finansowej oraz organizowanie wykonania planów w tym zakresie. Do spraw leżących w gestii gminnych rad narodowych związanych z rozwojem rolnictwa tego obszaru należą — poza prawidłową gospodarką ziemią — również elementy stymulujące wzrost produkcji rolniczej, w tym również: organizowanie obsługi produkcyjnej rolnictwa, skupu i kontraktacji, przechowalnictwa płodów rolnych, ochrony roślin i hodowli zwierzęcej¹⁵. Organami właściwymi dla sporządzania projektów założeń do planów gminnych oraz opracowania tych planów są organy administracji państwowej stopnia podstawowego.

Zakres działań organów lokalnych w gminie regulują określone ustawy, jednak ranga planu społeczno-gospodarczego gminy w kierowaniu jej gospodarką rolną obniżyła się. Stało się tak dlatego, że *de facto* podstawowe funkcje spełniane przez plany społeczno-gospodarcze gminy zostały znacznie ograniczone. Mam tutaj na myśli funkcję decyzyjną i koordynacyjną, których ograniczenia wynikają ze znacznych uprawnień uzyskanych przez przedsiębiorstwa (również uczestniczące w obsłudze produkcyjnej rolnictwa), z niewystarczającego zakresu uprawnień władz lokalnych gminy w gospodarce finansowej swojego obszaru oraz ze związanych z tym nieprawidłowości w procesie planowania. Powszechnie jest zjawisko braku przedsiębiorstw, dla których organem założycielskim są organy gminy. Naderwane zostały więzi współpracy (nawet w zakresie przepływu informacji) między organami gminy a przedsiębiorstwami obsługującymi rolnictwo tego obszaru. Każda z tych jednostek sporządza samodzielnie własne plany rozwoju. Z tym, że przedsiębiorstwa samodzielnie decydują własnymi finansami, a treści zawarte w planie społeczno-gospodarczym gminy dotyczące rolnictwa w większości nie są decyzjami lokalnymi, a jeśli, to nienależycie powiązanymi z gospodarką finansową i budżetem terenowym.

Planowane kierunki produkcji rolniczej gminy obejmują tylko gospodarstwa indywidualne i są wyrażone w planie społeczno-gospodarczym jako informacje szacunkowe o: strukturze zasiewów, plonach, pogłowie zwierząt oraz skupie podstawowych produktów roślinnych i zwierzęcych. Informacje o zaopatrzeniu rolników indywidualnych w niektóre środki do produkcji pochodzenia przemysłowego mają swoje źródło w decyzjach podejmowanych poza gminą. Decyzje wyrażone w planie społeczno-gospodarczym gminy związane z kierowaniem produkcją rolniczą obejmują: gospodarke gruntami (w tym w ramach Państwowego Funduszu Ziemi) oraz rozbudowę i przebudowę infrastruktury technicznej i społecznej, ważnej dla rozwoju całego rolnictwa.

¹⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r., rozdz. 1, art. 4, pkt 1.

¹⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r., rozdz. 3, art. 26, pkt 1 i 2.

Zrealizowanie decyzji zawartych w planie gminnym wymaga odpowiednich nakładów finansowych, których uzyskanie zależy od dostępności kredytowania (przy zakupie ziemi przez gospodarstwo rolne) oraz odpowiednich funduszy dla budowy planowanych urządzeń służących całemu rolnictwu (jak np. melioracja, wodociągi, drogi). Samodzielność finansowa organów gminy jest w tym zakresie niewystarczająca dla realizacji decyzji zawartych w planie rzeczowym. Ograniczony zakres uprawnień gminy w tworzeniu własnych dochodów jest jednocześnie ograniczeniem dla realizacji samodzielnie podjętych decyzji w planie społeczno-gospodarczym tego obszaru. Nie są zresztą odosobnione wypadki, gdy w momencie uchwalania planu społeczno-gospodarczego gminy (także rocznego) jej rada narodowa nie ma informacji o przydzielonych im dotacjach budżetowych ze szczebla wojewódzkiego. Nie trudno wyobrazić sobie konsekwencje wynikające z dezaktualizacji decyzji planistycznych gminnych rad narodowych (np. o realizacji inwestycji melioracyjnych, elektryfikacji, zaopatrzenia w wodę — uzgodnionych z wykonawcą) w wyniku braku dotacji. Mimo coraz większego udziału budżetu terenowego w kształtowaniu rozwoju gminy nadal występuje znaczny deficyt budżetu gminnego wobec podjętych w planie decyzji rzeczowych. Deficyt budżetu gminy wynika z regulacji systemowych. Chodzi o stopień partycypacji budżetu gminy w dochodach płynących z podatków płaconych przez osoby fizyczne i osoby prawne na tym terenie, zaś dystrybucja środków finansowych (pomiędzy zadania grupowane według działów gospodarki) przez organy wojewódzkie ogranicza samodzielność organów gminy. Przyczynia się to do obniżenia rangi planów społeczno-gospodarczych gminy w kształtowaniu jej rozwoju, a w tym rozwoju rolnictwa tego obszaru. Także braki więzi między organami gminy a przedsiębiorstwami obsługi rolnictwa uniemożliwiają organizację i koordynację rolnictwa gminy. Dzieje się tak nie tylko w wyniku braku uprawnień władczych tych pierwszych, ale również na skutek na opak pojmowanej samodzielności działania tych drugich. Jak dotąd, nie wypracowano właściwego systemu przepływu informacji, a to ogranicza szanse na koordynowanie produkcji rolniczej w gminie. Solidaryzuję się tutaj ze stwierdzeniem M. Opałło¹⁶, iż samodzielność jednostek gospodarczych nie może obejmować szerokiej sfery zagadnień wynikających ze związków przedsiębiorstwa z otoczeniem.

Między przedsiębiorstwami zlokalizowanymi na terenie gminy i obsługującymi rolnictwo tego obszaru a miejscowymi organami muszą istnieć określone związki, które znajdą swój wyraz w takich decyzjach gospodarczych, które umożliwią realizację ustalonych w planie społeczno-

¹⁶ M. Opałło, *Uwarunkowania samodzielności planowania terytorialnego*, Instytut Gospodarki Narodowej, Warszawa 1985, s. 24.

-gospodarczym kierunków rozwoju rolnictwa w gminie. Tymczasem terenowe organy władzy i administracji terenowej stopnia podstawowego nie mają ustawowych uprawnień do koordynowania i oddziaływania na samodzielnie sporządzone plany przedsiębiorstw, nawet w stosunku do tych, dla których są organami założycielskimi. Istnieją więc znaczne trudności w uzyskaniu kierunkowych zbieżności planów przedsiębiorstw obsługujących rolnictwo z planami gminnymi. Wobec tego Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 kwietnia 1984 r. w sprawie określenia rodzajów przedsiębiorstw podporządkowanych radom narodowym (w tym gminnym), nie jest rozwiązaniem wystarczającym dla usprawniania kierowania rolnictwem gminy¹⁷.

Samodzielność organów gminy w planowaniu rozwoju rolnictwa (w ramach reformy) przejawiała się tym, że wyeliminowano wskaźniki dyrektywne dotyczące wzrostu produkcji rolnej w gminach. Nie uległy zmianie (lub nawet zostały ograniczone) uprawnienia organów gminy w dziedzinie gospodarki finansowej ze względu na powołanie do życia urzędów skarbowych bezpośrednio podporządkowanych władzom wojewódzkim i centralnym resortu finansów. Rozluźniły się więzi między władzami gminy a przedsiębiorstwami obsługującymi rolnictwo tego obszaru. Ograniczyło to możliwości skutecznego oddziaływania organów gminy na realizację wyznaczonych samodzielnie kierunków rozwoju rolnictwa. Ustawa o planowaniu społeczno-gospodarczym nakłada na organy administracji państwowej obowiązek oddziaływania środkami im ustawowo przekazanymi na przedsiębiorstwa i inne jednostki gospodarcze w celu zapewnienia realizacji zadań określonych w planach również w planach terytorialnych stopnia podstawowego. Aktualny stan rzeczy świadczy jednak, że przyznane władzom gminnym uprawnienia są niewystarczające.

Samodzielnie sporządzony plan społeczno-gospodarczy gminy, w części dotyczącej rolnictwa, jest przede wszystkim źródłem informacji o zamierzeniach organów lokalnych dotyczących gospodarki rolnej i spodziewanych reakcjach gospodarstw indywidualnych na obowiązujące normy sterujące, przejawiających się określonym poziomem i strukturą produkcji rolniczej w gminie. Uprawnienia do określania tych norm sterujących i ich regulacji mają decydenci zewnętrzni (tj. organy regionalne i centrum) i dla nich plan społeczno-gospodarczy gminy pełni funkcję informacyjną, a organy gminy są biernym kontrolerem respektowania tych norm przez obiekty sterowane i w tym można dopatrzeć się uczestnictwa organów gminy w kierowaniu rozwojem gospodarki rolnej.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 1984 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw podporządkowanych radom narodowym; Dz.U. 1984., nr 23, poz. 127.

IV. ZAKOŃCZENIE

Generalnie preferuje się zasadę, że decyzje powinien podejmować organ tego szczebla, który ma największą wiedzę o przedmiocie decyzji i tym samym może zapewnić najwyższą jej racjonalność. W wyznaczeniu pola, w obrębie którego poszczególne szczeble układu decyzyjnego mają największe rozpoznanie, podstawowe znaczenie ma obowiązujący system gospodarki narodowej¹⁸. O samodzielności organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy (w tym także jej rolnictwa) oraz o udziale tych organów w planowaniu i sterowaniu produkcją rolniczą przesądza zatem system kierowania gospodarką narodową.

W kierowaniu gospodarką rolną w Polsce po drugiej wojnie światowej obserwuje się podobne etapy, jak w całej gospodarce. A. Woś¹⁹ opisuje je jako ewoluowanie od modelu scentralizowanego do zdecentralizowanego.

W modelu scentralizowanym, nazywanym też nakazowo-rozdzielczym, kierowanie gospodarką koncentruje się na szczeblu centralnym, a plan ma charakter dyrektywny. I chociaż w warunkach polskich dyrektywność planu w kierowaniu rolnictwem nie osiągnęła takiego poziomu jak np. w przemyśle, to miały także miejsce próby bezpośredniego, nakazowego planowania. W państwowych gospodarstwach rolnych planowanie było w pełni scentralizowane. Formą dyrektywnego planowania produkcji rolnej gospodarstw indywidualnych były dostawy obowiązkowe ważniejszych produktów rolnych oraz rozdzielnictwo środków do produkcji. Sektor spółdzielczy rolnictwa mimo wynikającej ze statutu samorządności i samodzielności został włączony w scentralizowany system planowania. Elementy kierowania poprzez normy sterujące miały charakter szcztakowy lub zostały zastąpione nakazami i rozdzielnictwem.

Do objawów modelu zdecentralizowanego należy zaliczyć nie tylko rozłożenie uprawnień decyzyjnych na wszystkie szczeble gospodarki, ale także posługiwanie się zasadami parametrycznego systemu kierowania produkcją rolniczą, co w Polsce miało miejsce — początkowo wobec gospodarstw chłopskich (od 1972 r.), później także wobec gospodarstw państwowych (od 1981 r.). Parametryczny system kierowania rolnictwem preferuje pośrednie oddziaływanie na producentów wykorzystując narzędzia ekonomiczne. W kierowaniu rolnictwem wzrasta udział sterowania produkcją rolniczą. W ramach powiązań funkcjonalnych wszystkich uczestników podsystemu sterującego można umacniać rangę planu gminnego — pod warunkiem, że cel sterowania będzie zbieżny z celem

¹⁸ B. Winiarski, *System planowania gospodarki narodowej*, Warszawa 1985, s. 65 - 66.

¹⁹ A. Woś, *Ekonomiczne narzędzia*, s. 5 - 13.

planowania — i wówczas system sterowania produkcją rolniczą gminy wspomaga realizację ustaleń tego planu.

Syntetyzując dotychczasowe rozważania na temat aktualnego poziomu samodzielności kierowania rolnictwem gminy przez terenowe organy władzy i administracji państwowej stopnia podstawowego należy wskazać na jej uwarunkowania systemowe. Oznacza to, że stopień samodzielności gminy wynika z funkcji jej przypisanej. Aktualnie organy lokalne są realizatorami polityki państwa na określonym obszarze, a ich działania jako reprezentantów interesów społeczności lokalnej są ograniczone. Przejawia się to zarówno w sterowaniu, jak i planowaniu rozwoju rolnictwa w gminie.

Nie działa samodzielny lokalny podukład sterujący produkcją rolniczą gdyż nie przyznano organom gminy odpowiednich uprawnień wspierających samodzielne decyzje ekonomiczne, a obowiązujące normy sterujące są określane lub inicjowane na szczeblu centralnym i wojewódzkim.

W planie społeczno-gospodarczym gminy rolnictwo zajmuje znaczące miejsce, jednak sam plan utracił aktywną rolę, między innymi dlatego, że nie dysponuje należytyymi środkami bezpośredniego, jak i pośredniego oddziaływania na producentów rolnych oraz na jednostki gospodarcze obsługujące rolnictwo (istnieją znaczne ograniczenia w kreowaniu przez władze lokalne obsługi produkcyjnej rolnictwa).

Plan społeczno-gospodarczy w części dotyczącej rolnictwa ma znamiona planu indykatywnego. Treści tam zawarte informują planifikatora szczebla wojewódzkiego i centralnego (między innymi) o stanie indywidualnej gospodarki rolnej i przewidywanych kierunkach jej rozwoju oraz powiązaniach zewnętrznych (tj. spodziewanym skupie produktów rolniczych oraz przewidywanym lub ustalonym przez organy wyższych szczebli zaopatrzeniu w podstawowe środki do produkcji rolnej). Jest to zadanie ważne w systemie centralnego kierowania produkcją rolniczą.

Inaczej mówiąc — zawarte w artykule rozważania prowadzą do konkluzji, że organy gminne są lokalnym obserwatorem i realizatorem w systemie centralnego sterowania rozwojem rolnictwa i w takim zakresie plan społeczno-gospodarczy gminy pełni rolę służebną w centralnym sterowaniu rolnictwem. Podstawowymi ograniczeniami samodzielnego kierowania produkcją rolniczą w gminie przez organy lokalne są: istniejący system prawny regulujący funkcjonowanie administracji gminy oraz obowiązujący system finansowania — oparty na budżecie (wykluczając możliwości zwrotnego finansowania zadań inwestycyjnych). W tym można dopatrywać się źródeł braku w większości gminy własnej, sprecyzowanej przez organy lokalne koncepcji rozwoju rolnictwa.

THE SOCIO-ECONOMIC PLAN OF A COMMUNE AND STEERING THE COMMUNAL AGRICULTURE

Summary

The article is centered upon the conditions of the independent management of communal agriculture by local organs of state authority and administration and on the participation of those organs in planning and steering the agricultural production.

The article discusses the notions of "steering" and "planning" and their interrelations in managing the agriculture in a commune. The object of managing is the agricultural production, the subjects of steering are all agricultural producers irrespective of the sectors they belong to, and the subjects of communal planning are farms designated in a plan (at present only private farms).

Besides the introduction and conclusions, the article contains two main parts. The first is concerned with theoretical grounds of steering the agriculture and with the symptoms of the communal organs' activity in steering the agricultural production. The second part contains the remarks on the scope and forms of a socio-economic plan of a commune with respect to agriculture. The author points out to the indicative character of communal plans drafted at present.

The author concludes that at present the degree of independence of local organs of state authority and administration in managing the development of agriculture in their territory is insignificant. The above refers both to steering and planning since local organs are not authorized to determine the steering norms, nor have they adequate means to carry out independently the plans. Local organs are in the first place the executors of the state policy and their activity as the representatives of the interests of a local community is limited.