

*Eugeniusz Wojciechowski**

INSTRUMENTY WŁADZY LOKALNEJ

W NOWYCH WARUNKACH GOSPODAROWANIA

1. WSTĘP

Działalność gospodarcza rad narodowych stanowi istotne zagadnienie społeczno-ekonomiczne zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Mechanizm funkcjonowania rad narodowych w sferze gospodarczej to jedna z ważnych dziedzin mających wpływ na działanie całej gospodarki, a przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb lokalnych społeczności.

Władze lokalne nie posiadały dotychczas, lub miały je w ograniczonym zakresie, możliwości prowadzenia całościowej polityki rozwoju swojego terenu¹. Widoczne słabości wynikały nie z istoty rad narodowych, lecz z nieodpowiedniego kierowania sprawami gospodarczymi. Przyczyn niskiej efektywności społecznej i ekonomicznej należy upatrywać nie w rozwiązaniach cząstkowych, lecz w sposobie sterowania gospodarką terenową jako całością.

* Doc. dr hab., Zakład Gospodarki Komunalnej UŁ.

¹ J. Regulski, P. Bury, A. Jewtuchowicz, T. Markowski, M. Horbaczewska, Korzyści zewnętrzne jako element kształtowania struktur przestrzennych, Łódź 1981, s. 50 [maszynopis]; J. Regulski, Jak kierować rozwojem miast? "Miasto" 1980, nr 11, s. 12; F. i B. Winiańscy, Mechanizmy kształtowania rozwoju regionów a reforma gospodarcza w Polsce, [w:] Problemy sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym w układzie terytorialnym, PAN, Wrocław 1984, s. 29-30.

Aktualnie trudno jest mówić o wykrystalizowanym systemie kierowania układem terytorialnym. Podejmowane decyzje składają się de facto na oddziaływanie będące bardziej układem różnych nieskojarzonych rozwiązań organizacyjno-prawnych i ekonomiczno-finansowych, aniżeli zintegrowanym systemem sterowania².

Spowodowało to poważne zaniedbanie systemu infrastruktury oraz całego systemu osadnictwa. W rezultacie wystąpiło niepokojące pogorszenie warunków życia ludności oraz obniżenie efektywności działania jednostek gospodarujących.

W procesie reformowania gospodarki zainteresowanie skupiło się na rozwiązaniach systemu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstw oraz w mniejszym stopniu na organach centralnej regulacji. W znacznie mniejszym zakresie (i z dużym opóźnieniem) działania reformatorskie objęły funkcjonowanie gospodarki w układach terytorialnych. Tymczasem bez trafnych rozwiązań w tej dziedzinie nie jest możliwe skuteczne wychodzenie z kryzysu.

Tworzenie nowego mechanizmu działania władz terenowych odbiega od oczekiwań. Częściowe uregulowanie warunków funkcjonowania układu terytorialnego oraz praktyka gospodarcza wskazują, że proces przebudowy sposobów postępowania organów lokalnych przebiega zbyt wolno i niespójnie. Nie został bowiem dokonany zasadniczy przełom w wielu sferach, które są niezwykle istotne dla sprawnego działania władz lokalnych i jednostek gospodarczych.

Działania legislacyjne wyprzedziły ogólną koncepcję systemową, której treścią powinno być wskazanie na rolę i zasady funkcjonowania układu terytorialnego w zreformowanym systemie zarządzania. Rozwiązania organizacyjno-prawne nie pociągnęły za sobą rozwiązań ekonomiczno-finansowych, wzmacniających pozycję rad narodowych w sferze gospodarowania. W dalszym ciągu zaznacza się zjawisko zbyt dużej koncentracji zadań i uprawnień na szczeblu wojewódzkim. Uszczuplenie funkcji władczych władz miejskich (gminnych) na rzecz organów woje-

² Por. E. W o j c i e c h o w s k i, System kierowania gospodarką komunalną w Polsce Ludowej, "Acta Universitatis Lodziensis" 1986, s. 159.

wódzkich uznać należy za kluczowy czynnik decydujący o słabości gospodarki terenowej.

Pilnym przeto zadaniem jest konieczność wypracowania całościowej i spójnej koncepcji (modelu) funkcjonowania gospodarki w układach terytorialnych. Jest to problem szczególnie aktualny, ponieważ koncepcja reformy gospodarczej opiera się na upodmiotowieniu gospodarki, a więc uznaniu samorządów terytorialnych także za autonomiczne, samorządne podmioty gospodarujące, z prawem do podejmowania decyzji, zwłaszcza bazujących na dochodach własnych. W istocie, władze lokalne potraktowane zostały jako odrębne jednostki działające wedle reguł zbliżonych do zasad funkcjonowania przedsiębiorstw. Wypływa stąd niezбеżność przeprowadzenia głębokich zmian systemu sterowania gospodarką lokalną.

Szczególna rola przypada reformie instrumentów tego sterowania. Dotychczas władze terenowe operowały dość nikłym zbiorem instrumentów ekonomicznych, ich konstrukcje były generalnie niespójne, a oddziaływanie nieskuteczne³. Władze lokalne posiadały niewielkie możliwości decydowania o kształcie i sposobie funkcjonowania narzędzi ekonomicznych, bowiem w większości zostało to określone centralnie. Ponadto dotychczasowe instrumenty charakteryzowały się wpływem krótkookresowymi odcińkowym, co nie dawało podstaw do realizacji długofalowej strategii. Dużo rozwiązań było niejako mechanicznie przenoszonych z działalności produkcyjnej. Uniwersalizacja rozwiązań służyła z jednej strony ułatwieniu procesu kierowania, z drugiej zaś nie pozwalała na dostosowanie ich do odmiennych warunków i możliwości, co znajdowało wyraz m. in. w braku przestrzennego różnicowania narzędzi.

Istota reformy gospodarczej polega na radykalnej zmianie metod i zasad gospodarowania, stąd też dyrektywne metody sterowania muszą być zastąpione narzędziami sterowania parametrycznego. Rady narodowe nie posiadały jeszcze umiejętności oddziaływania pośredniego na funkcjonowanie różnych jednostek

³ Por. F. i B. Winiarscy, Mechanizmy regulacji procesu gospodarczego w wymiarze regionalnym, "Gospodarka Planowa" 1983, nr 5, s. 201; M. Opałło, Przemiany struktury przestrzennej przemysłu, "Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja", 1984, nr 22.

gospodarczych i administracyjnych, z drugiej zaś strony ujawniają się tendencje do ograniczania samodzielności przedsiębiorstw.

Związane jest to z brakiem ogólnie pojętej koncepcji kształtowania i wykorzystania narzędzi parametrycznego kierowania władz terenowych, co wynika w dużym stopniu z braku doświadczeń w metodach pośredniego sterowania gospodarką narodową w ogóle⁴.

Częściowo podstawowe rozstrzygnięcia co do charakteru narzędzi realizacyjnych zostały zarysowane przez system prawny i konstytuujące go ustawy. Mimo jednak deklaracyjnych stwierdzeń, w rzeczywistości władze terenowe nie dysponują wykształconym zbiorem skutecznych instrumentów, stawiających je w roli jednego z głównych podmiotów gospodarowania. W sposób wyraźny zaznaczają się rozbieżności między dość obfitą liczbą celów i zadań stawianych władzy terenowej, a dość szczupłym zakresem ustawowo określonych dla nich środków⁵.

W procesie wdrażania nowych rozwiązań (podobnie jak w trakcie poprzednich prób reformowania) cechą charakterystyczną jest dążenie do wzrostu aktywności gospodarczej poprzez zastosowanie instrumentów wpływu, głównie na zachowania przedsiębiorstw. W przypadku układu terytorialnego nie zostały zastosowane daleko idące rozwiązania systemowe, a także nie stworzono sprzyjających warunków dla budowy własnych narzędzi kierowania. Jest to tym bardziej istotne, że oprócz instrumentów, które wpływają na postępowanie przedsiębiorstw, władze lokalne sprawują szereg innych, równie ważnych funkcji gospodarczych (np. rozbudowa infrastruktury).

Uwagę zwraca zatem szczupłość narzędzi sterowania funkcjonowaniem i rozwojem jednostek osadniczych, a zwłaszcza narzędzi służących efektywności budżetu, motywacji do racjonalnych przedsięwzięć gospodarczych, umożliwiających rozszerzenie bazy ekonomicznej, stanowiącej potencjalne źródło zwiększenia dopływu środków finansowych. Brak opracowanych i skutecznych

⁴ Por. Instrumenty polityki przestrzennej, "Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. PAN. Biuletyn" 1986, z. 130.

⁵ Por. m. in. M. K u l e s z a, Żeby to miało sens, "Życie Gospodarcze" 1987, nr 36, s. 12.

instrumentów - odpowiadających nowym zasadom działania gospodarczego jest, jak podkreśla A. Melich, przyczyną, że reforma gospodarcza nie wykazuje wszystkich swoich walorów⁶.

Władze terenowe będące samodzielnym i samorządnym podmiotem gospodarowania powinny mieć możliwość stosowania określonych narzędzi w skali lokalnej, różniących się od narzędzi centralnej regulacji. Wynika to z odmienności interesów organów terenowych i państwa oraz charakteru formułowanych na tych szczeblach decyzyjnych celów działania⁷.

Dobór celów jest bezwartościowy, jeśli władze terenowe nie dysponują jednocześnie skutecznymi instrumentami ich realizacji. Tworzenie narzędzi sterowania jest zagadnieniem znacznie trudniejszym niż formułowanie celów. Problematyka narzędzi sterowania przez władze terenowe jest, jak podkreślano uprzednio, rozpoznana w sposób niewystarczający. Zagadnienie to winno być przedmiotem intensywniejszych i kompleksowych badań oraz studiów.

Punktem wyjścia dla reformowania sfery instrumentów realizacyjnych w gospodarce terenowej jest dysponowanie przez władze lokalne spójną i całościową koncepcją rozwoju swojego terenu. Doniosłość tej kwestii mocno podkreśla J. Goryński, stwierdzając, iż nie wolno podejmować żadnych zmian, zanim nie zostanie wypracowana przy udziale samorządów terytorialnych koncepcja gospodarki miejskiej i systemu jej sterowania⁸.

2. SPECYFIKACJA INSTRUMENTÓW WŁADZY LOKALNEJ

Rzeczą najważniejszą dla długofalowego programowania i planowania gospodarki terenowej jest oparcie się na pełnej i precyzyjnej wiedzy dotyczącej polityki społecznej (w tym so-

⁶ A. M e l i c h, Usprawnianie procesów planowania a rady gospodarcze, "Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja" 1984, nr 19.

⁷ Por. L. H. K l a a s s e n, J. H. P. P a e l i n c k, S. W a g e n a a r, Systemy przestrzenne, Warszawa 1982, s. 149-150.

⁸ Por. J. G o r y ń s k i, Kalejdoskop, "Polityka" 1986, nr 37.

cyjnej) państwa, polityki inwestycyjnej, przestrzennej i finansowej. One to bowiem warunkują nie tylko osiąganie celów gospodarki terenowej, ale możliwość ich określenia.

Bez wątpienia nie będzie to możliwe, jeśli podmioty lokalne nie będą znały podstawowych kierunków poczynañ inwestycyjnych, finansowych i socjalnych państwa w okresie perspektywnym oraz jeśli nie będą miały pewności, że deklarowane dzisiaj zamierzenia w tych dziedzinach nie ulegną istotnym zmianom. Dzieje się tak dlatego, że narzędzia kierowania gospodarką terenową nie mogą być sprzeczne z narzędziami kierowania gospodarką narodową. Tymczasem, jak dowodzą doświadczenia przeszłości, wszelkie modyfikacje polityki społeczno-gospodarczej państwa znajdują odbicie głównie w sferze narzędzi kierowania. Polityka terytorialna jako podsystem nie może być zmuszana do zmiany narzędzi w trakcie realizacji założonych celów, ponieważ wymuszałoby to zmianę samych celów.

O ile wymienione wcześniej kwestie stanowiły obraz ogólnych uwarunkowań dla artikulacji celów oraz zastosowania narzędzi jego realizacji pozostających poza systemem kierowania gospodarką terenową, o tyle wewnątrz niego najważniejsze zagadnienie stanowi adekwatność narzędzi do celów.

Wobec tego dominującą rolę w systemie sterowania powinny odgrywać te instrumenty (rozwiązania), które gwarantują osiągnięcie celów poprzez racjonalizację środków. Instrumenty te można podzielić na 3 grupy:

- 1) służące formułowaniu systemu kierowania;
- 2) zapewniające realizację celów;
- 3) stymulujące efektywność osiągania celów.

Do instrumentów (będących w pewnym stopniu warunkami) zaliczonych do pierwszej grupy należą:

- a) pełne i precyzyjne rozpoznanie potrzeb i ich rozwoju w przyszłości,
- b) społeczna kontrola nie tylko realizacji zadań, ale całego procesu podejmowania decyzji,
- c) rozwiązania sprzyjające skierowaniu zainteresowania lokalnych podmiotów polityki terytorialnej, w pierwszym rzędzie na zamierzenia strategiczne, długookresowe,
- d) rozwiązania systemowe zapewniające możliwość w pełni

zgodnych z celem społecznym dążeń przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarczych. Są to propozycje stwarzające podstawę ekonomicznego powiązania rozwoju gospodarki i rozwoju elementów miastotwórczych⁹.

Instrumenty te mają za zadanie kojarzenie interesu społecznego w wymiarze lokalnym z interesem ogólnonarodowym oraz przetransformowanie go na treść decyzji gospodarczych. Wynika stąd, że ich użycie musi opierać się na wyjątkowo silnych podstawach, które tworzyć winny generalne rozwiązania systemowe i strategiczna polityka społeczno-gospodarcza państwa. Warunkiem zastosowania tych narzędzi jest posiadanie pełnych i rzetelnych informacji o przeszłości, teraźniejszości i przyszłości wszystkich procesów istotnych dla rozwoju i funkcjonowania danego terenu (miasta). Tę bazę informacyjną tworzy szereg decyzji, badań, prognoz, których treść silnie wpływa na warunki rozwoju i funkcjonowania gospodarki lokalnej.

Dla określenia strategii rozwoju gospodarki w ścisłym związku z zakładanym rozwojem miasta niezbędne jest rozpoznanie potrzeb różnych odbiorców w przyszłości. Podstawą określenia tych potrzeb powinny być badania i prognozy dotyczące rozwoju demograficznego, gospodarczego, w tym zwłaszcza przemysłu wydobywczego i przetwórczego, związanego z lokalnymi surowcami, postępu urbanizacji, kształtowania się modelu i poziomu życia ludności, postępu technicznego w sferze produkcyjnej korzystającej z usług komunalnych, zagospodarowania przestrzennego kraju i poszczególnych obszarów, rodzaju i skali budownictwa mieszkaniowego, poziomu dochodów realnych ludności, jej struktury i aktywności zawodowej i wielu innych czynników. Powyższe wskazuje na rozmiar niezbędnych analiz i studiów, a także na potrzebę ich prowadzenia w sposób systematyczny i spójny. Muszą one dać przyszły i pełny obraz obsługiwanego obszaru w perspektywie daleko dłuższej od okresu realizacji największych nawet inwestycji.

Formułowanie decyzji opartych na takich podstawach infor-

⁹ Na konieczność stworzenia samoczynnego mechanizmu bezpośredniej zależności elementów obsługi miasta od elementów tworzących dochód wskazuje A. Ginsbert-Gebert, Społeczno-ekonomiczny model gospodarki miejskiej, "Miasto" 1968, nr 8, s. 7.

macyjnych nie może odbywać się wyłącznie w kręgach kierowniczych. Niezbędne jest poddanie ich ocenie społecznej, ale nie wyrażającej się w formie presji wymuszającej szybkie, doraźne działania, lecz zracjonalizowanej przez zorganizowaną kontrolę społeczną. Winno to gwarantować społeczną zasadność i wiarygodność decyzji, ale także ich fachowość i uzasadnienie gospodarcze. Jest to więc - zamiast dotychczasowego kompromisu pomiędzy potrzebami i możliwościami - przesłanka harmonii pomiędzy bieżącą i perspektywiczną działalnością.

Owo perspektywiczne spojrzenie winno znaleźć pełne i precyzyjne odzwierciedlenie w strategicznych zamierzeniach lokalnych podmiotów polityki. Sposobem pobudzania, zainteresowania tych podmiotów efektami niezbędnymi w dalszej przyszłości może być w pierwszym rzędzie dokonanie analizy historyczno-gospodarczej dotychczasowych dokonań i ich porównanie z potrzebami przyszłości. Odmienne od dotychczas przeprowadzanych zmian w kierowaniu gospodarką terenową, które zwykle wpływały z negatywnej oceny istniejącego stanu, decyzje dotyczące przyszłości powinny oprzeć się na dogłębnej obserwacji zachodzących dawniej procesów społeczno-gospodarczych. One to bowiem, a nie zastana w pewnym momencie sytuacja, są właściwym źródłem wiedzy zarówno o prawidłowych, jak negatywnych metodach kierowania. W związku z tym może okazać się korzystne raczej użycie znanych dawniej sposobów postępowania i rozwiązań aniżeli przyjęcie nie sprawdzonych i dotychczas nie stosowanych.

Dopiero na tej podstawie można konstruować system kierowania w przyszłości. Wbudowany w ten system mechanizm zainteresowania władz lokalnych efektami osiągniętymi nawet po upływie dziesięcioleci, musi mieć przede wszystkim podłoże społeczne. Powinien się on zasadzać na pełnej świadomości opinii publicznej co do reguł kierujących procesami gospodarczymi. Są to bowiem kwestie wyboru pomiędzy lepszym zaspokojeniem dzisiejszych albo przyszłych potrzeb.

Realizacja przyszłych i aktualnych celów społecznych i gospodarczych na danym terenie oparta na tej świadomości odbywać się będzie wskutek współdziałania władz terenowych i podległych im przedsiębiorstw. Istotne dla sprawności procesów

kierowania jest właśnie to, aby opierały się one na współdziałaniu, a nie jedynie na podporządkowaniu jednostek wykonawczych organom władzy. Osiągnięcie takiego stanu wymaga jednak rozwiązań systemowych pozwalających na godzenie w skali lokalnej rozbieżnych dzisiaj interesów wykonawców i odbiorców usług.

Aby organy władzy terenowej mogły być ich reprezentantem, a nie arbitrem godzącym konflikty interesów i potrzeb, rozwiązania systemowe muszą umożliwiać elastyczne kierowanie z uwzględnieniem specyfiki danego terenu i jej zmian w przyszłości. Oznacza to, że rozwiązania systemowe o skali lokalnej powinny być ustalane lokalnie z uwzględnieniem jednego tylko kryterium obiektywnego - niesprzeczności z interesem ogólnospołecznym.

Pomimo pewnego postępu dokonanego w omawianym zakresie w trakcie reformy gospodarczej, narzędzia formułowania polityki lokalnej mają wciąż na tyle nieokreśloną postać, że podporządkowuje się je o wiele bardziej skonkretyzowanym instrumentom kierowania przedsiębiorstwami. Rodzi to paradoksalną sytuację, w której instrumenty oddziaływania bieżącego zastępują cele perspektywiczne. Przedstawiony wyżej zarys rozwiązań może służyć odwróceniu tych proporcji, a więc zapewnieniu logiki w systemie kierowania.

Druga grupa narzędzi zapewniać ma zgromadzenie środków dla osiągnięcia założonego celu, pod warunkiem, że cel ten (dla danego etapu rozwoju gospodarki terenowej) zostanie precyzyjnie określony. Ponieważ ten długookresowy cel rozwoju gospodarki jest, jak stwierdzono wcześniej, możliwy do przypisania określonemu obszarowi, na którym także spożytkowane będą efekty rozwoju, wydaje się, że poszukiwanie tych środków powinno się opierać w pierwszym rzędzie na źródłach lokalnych. Propozycja ta ma jeszcze jedno uzasadnienie, to mianowicie, że rozwój finansowany przez budżet centralny poddany zostaje takim samym mechanizmom antyefektywnościowym jak dotowane z budżetu funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Aby wszystkie działające na danym obszarze jednostki gospodarcze oraz jego mieszkańcy mogli wpływać na rozwój i funkcjonowanie gospodarki terenowej potrzebne jest oznaczenie ja-

snej relacji pomiędzy ich obciążeniami na ten cel a uzyskanymi efektami. W ten sposób można bowiem uzależnić nie tylko stopień realizacji celu od uzyskanych środków, ale także zespolić politykę w dziedzinie środków z zakładanym celem. Potencjalnymi narzędziami kierowania w przedstawiony sposób sferą gromadzenia środków mogą być:

1) podatki komunalne od ludności, których wielkość musi być wyraźnie związana z przeznaczeniem środków na zaakceptowany przez lokalną społeczność program rozwoju i działania gospodarki terenowej;

2) banki komunalne, operujące zwłaszcza kredytem inwestycyjnym;

3) prawo emisji obligacji komunalnych;

4) udziały przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarczych w kosztach budowy infrastruktury w proporcji do potrzeb ukształtowanych w związku z ich istnieniem i funkcjonowaniem; jest to forma zbliżona do podatku komunalnego od ludności; udziały te rosłyby wtedy, gdyby rada narodowa przejawiała znaczniejszą aktywność w tworzeniu własnych jednostek gospodarczych, świadczących na rzecz rozwoju infrastruktury¹⁰;

5) opłaty za korzystanie z terenów, płacone przez użytkowników władzom terenowym w zależności od wartości ekonomicznej wykorzystywanego obszaru;

6) system amortyzacji urządzeń publicznych, pozwalający nie tylko na dokonanie zwrotu ich wartości ze środków użytkowników (poprzez wymienione podatki i udziały), ale również na wprowadzenie mechanizmów efektywnościowych do procesu ich budowy i eksploatacji;

7) urealnione stawki amortyzacji od tych elementów majątku gospodarki lokalnej, które są rozwijane na podstawie środków budżetowych;

8) konsekwentne dążenia do ustalenia w możliwie najbliższej przyszłości ekonomicznie uzasadnionych cen i taryf komunalnych w odniesieniu do wszystkich (lub przynajmniej jak największej części) usług komunalnych.

¹⁰ Jest to koncepcja alternatywna wobec dzisiejszego systemu podatkowego nie wyjaśniającego konkretnego przeznaczenia uzyskanych środków.

Jest rzeczą oczywistą, że zastosowanie niektórych wymienionych instrumentów ma charakter komplementarny lub alternatywny. Dla przykładu, ustalenie rentownych cen i taryf usług komunalnych uwzględniających koszty rozwoju, częściowo lub nawet całkowicie może wyeliminować potrzebę płacenia podatków komunalnych oraz udziałów przedsiębiorstw i odwrotnie.

Wbrew pozorom możliwości wykorzystania lokalnych środków istnieją i są szerokie. Jedyną przeszkodą ich wykorzystania jest sztywny system finansowania gospodarki terenowej. Dlatego w modyfikacji określających go przepisów trzeba poszukiwać pierwotnych możliwości powiązania lokalnych środków z lokalnymi celami. Wśród głównych narzędzi, których zastosowanie byłoby możliwe po takich modyfikacjach, umieścić można podatki, a właściwie odmienny system funkcjonowania całego systemu podatkowego. Od dziś funkcjonującego powinien on różnić się o tyle, aby przeznaczenie podatków było jasno określone. Inaczej bowiem musi powstawać konkurencja celów różnych dziedzin i podmiotów gospodarczych w zakresie dostępu do ogólnej puli zgromadzonych w budżecie terenowym środków. Taka konkurencja istnieje także obecnie w odniesieniu do budżetu centralnego, przy czym większe szanse realizacji swoich celów na podstawie ogólnospołecznych środków mają silne układy branżowe.

Podatek komunalny jest powszechną formą finansowania gospodarki samorządowej w wielu krajach. Jego poziom uzależnia się zwykle od stopnia wyposażenia obszaru w urządzenia lokalne, jakości usług oraz założonego dalszego tempa rozwoju miasta. Wobec tego funkcjonuje on w zasadzie jako podatek miejski. Jedyną obiektywną formą realizacji zasady egalitaryzacji usług lokalnych jest stworzenie ścisłego związku pomiędzy wydatkami na gospodarkę terenową a korzystaniem z jej usług. Wynika to z faktu, że potrzeby lokalne, nawet zaspokojone w najwyższym stopniu, nigdy nie będą na wszystkich obszarach kraju jednakowe. Trudno zatem zakładać, że za rozwój tych usług płacić powinni tyle samo mniej i więcej z nich korzystający¹¹. Ponadto, tak jak dzieje się dotychczas w przypadku zrów-

¹¹ Podatek komunalny mogłyby również płacić jednostki gospodarcze prowadzące działalność na danym terenie.

niania obciążeń mieszkańców różnych regionów, musi powstawać system uznaniowej redystrybucji tych środków, oparty na subiektywnych, a nawet wręcz irracjonalnych kryteriach.

Lokalny podatek komunalny może pozwolić na usunięcie tych niedogodności oraz pobudzić zainteresowanie mieszkańców danego obszaru sposobem wydatkowania środków pochodzących z ich wpłat.

Lokalny charakter mogą mieć również obligacje komunalne. Trzeba wyraźnie podkreślić, że równoczesne stosowanie obligacji i podatków komunalnych od ludności jest rozwiązaniem nie logicznym. Wobec tego obligacje mogłyby być emitowane wtedy, gdyby podatki komunalne nie były opłacane¹².

Przeznaczenie środków pochodzących z zakupu obligacji może mieć jednak wyłącznie doraźne funkcje. Trudno bowiem traktować je jako permanentnie emitowany lokalny pieniądz. Zatem ten rodzaj finansowania gospodarki terenowej uznać trzeba za mniej korzystny od podatków komunalnych, bowiem na emisji i dobrowolnym zakupie obligacji trudno opierać jakiegokolwiek założenia strategiczne.

Wpłaty jednostek gospodarczych traktowane jako ich udziały w budowie urządzeń mają charakter podobny do podatku komunalnego od ludności. Mogłyby one być wnoszone w wysokości będącej funkcją wielkości dodatkowych potrzeb wynikających z działalności jednostki gospodarczej na danym obszarze. Zatem w odróżnieniu od rozwiązania przyjętego w ustawie o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego ich wielkość nie byłaby zależna od potrzeb nowo kreowanych w związku z inwestycjami rozwojowymi, ale od faktycznego wpływu na wielkość popytu. Jest to rozwiązanie o tyle poprawne, że w sposób analogiczny obciąża wszystkie jednostki gospodarcze - tak jak podatek obciążałby wszystkich mieszkańców. Równolegle zasto-

¹² System obligacji komunalnych dla sfinansowania inwestycji komunalnych wprowadzono od niedawna na Węgrzech. Rada narodowa ma tam prawo wypuszczenia rewersów pieniężnych (oprocentowanych papierów wartościowych, które może nabywać miejscowa ludność). Por. A. Chmielewski, Jak osiągnąć zbieżność celów? "Życie Gospodarcze" 1983, nr 23. Propozycje wykorzystania obligacji komunalnych zakupywanych przez ludność i jednostki gospodarcze wysunęła też Konsultacyjna Rada Gospodarcza, por. "Życie Gospodarcze" 1984, nr 15, s. 6.

sowanie podatku komunalnego i wpłat przedsiębiorstw winno jednak oprzeć się na precyzyjnej analizie ich wielkości i potencjalnych sposobów opłacania przeprowadzonej w celu uniknięcia podwójnego opodatkowania tych samych odbiorców. Przyjęcie tego rozwiązania spowodowałoby także konieczność zwolnienia owych jednostek z tej części innych obciążeń podatkowych, która przeznaczona jest na rozwój i działanie gospodarki lokalnej¹³. Wymienione formy wpłat mogą funkcjonować również wtedy, gdy ceny usług komunalnych pokryją w pełni koszty eksploatacji. Wtedy jednak zgromadzone środki winny być przeznaczone tylko na rozwój infrastruktury komunalnej - rozumiany szeroko, a więc łącznie z rozwojem zaplecza dla jej budowy.

Brak środków finansowych może być w pewien sposób złagodzony przez zaangażowanie środków pieniężnych odbiorców usług komunalnych. Przedsiębiorstwa po uzyskaniu prawa emitowania udziałów imiennych dokonywałyby ich sprzedaży pracownikom oraz innym osobom fizycznym i prawnym do maksymalnej wysokości 49% kapitału zakładowego. Rozwiązanie to w istotny sposób uzależniałoby poziom kosztów od zainteresowania sposobem gospodarowania¹⁴.

Wydaje się, iż najbardziej uzasadnionym ekonomicznie sposobem gromadzenia tych środków byłoby utworzenie banków komunalnych, działających jako swoiste przedsiębiorstwa gospodarki finansowej terenu. W odróżnieniu od funduszy celowych (tzw. pozabudżetowych) gwarantowałoby to ciągłe, aktywne wykorzystanie zgromadzonych środków, chociażby poprzez udzielanie kredytów innym rodzajom działalności gospodarczej, wtedy, gdy część tych środków nie jest wykorzystana. Drugim dodatkowym efektem działania banków komunalnych może być rozwój kredytowania inwestycji, stwarzający korzystniejsze niż dotychczas możliwości efektywnego ich wykorzystania. Jednocześnie

¹³ J. K a l e t a, Rady narodowe a gospodarowanie budżetem, "Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja" 1981, nr 10, s. 9.

¹⁴ Propozycję taką wysuwa J. F r a s z c z a k, Recepta na komunalne słabości?, "Życie Gospodarcze" 1982, nr 44. Zbliżone rozwiązanie przedstawiono w Miejskim Przedsiębiorstwie Komunikacji w Łodzi w 1981 r.; "Propozycje zmian systemu ekonomicznego w MPK w Łodzi" [maszynopis].

istnienie lokalnych banków komunalnych zakładanych przez terenowe organy administracji państwowej na mocy uchwał rad narodowych nadawałoby tymże organom wyraźną podmiotowość w dziedzinie gospodarki finansowej, która aktualnie jest w zasadzie zawężona do wydatkowania środków budżetowych i w niewielkim zakresie obejmuje ich gromadzenie.

Opłaty za korzystanie z terenu są aktualnie również luźno związane z potrzebami rozwoju gospodarki terenowej, gdy tymczasem to ona w pierwszym rzędzie wpływa na wartość ekonomiczną terenu poprzez jego uzbrojenie. Opłaty takie opłacone przez użytkowników władzom terenowym stanowiłyby ważny instrument ekonomiczny. Byłaby to nie tylko zachęta dla władz lokalnych do podnoszenia wartości danego obszaru przez jego wcześniejsze uzdatnienie, lecz sprzyjałoby to też racjonalizacji jego wykorzystania. Podmioty lokalne muszą jednakże dysponować pewnym zapasem terenów zabezpieczonych pod względem prawnym, planistycznym i ekonomicznym.

Uzyskane opłaty z tytułu udzielonych terenów mogłyby stanowić główne źródło zasilania tzw. funduszu infrastruktury technicznej (komunalnej), którego zasadność jest coraz częściej podnoszona w literaturze¹⁵. W założeniu miałby to być fundusz celowy, finansujący rozwój infrastruktury technicznej, przede wszystkim komunalnej. W przypadku utworzenia banku komunalnego finansującego rozwój infrastruktury komunalnej, powoływanie odrębnego funduszu należy uznać za zbędne. Dotyczyłoby to także postulowanego w literaturze Funduszu Rozwoju Miast, który miałby zasilać miasta słabiej rozwinięte w infrastrukturę komunalną¹⁶.

Wymienione źródła dochodów mają charakter pośredni, tzn. nie muszą wiązać się ściśle z wielkością spożytkowanych przez

¹⁵ Mechanizm tworzenia tego rodzaju funduszu opisuje H. Świdziński, W sprawie systemu inwestowania w infrastrukturę techniczną, "Inwestycje i Budownictwo" 1975, nr 2, s. 17-20, zob. też: Propozycje zasadniczych rozwiązań reformy gospodarczej w Polsce, PTE o reformie, Warszawa 1981. Szerzej kwestię tę uzasadnia M. Smoleń, Systemy funduszy i jego funkcje w rozwoju miasta, Łódź 1983 [maszynopis pracy doktorskiej].

¹⁶ Por. A. Ginspergt-Gebert, O samorządność gospodarki miejskiej, "Miasto" 1981, nr 4.

poszczególnych odbiorców usług ani z ich kosztami. Powinny jednak zagwarantować uzyskanie ogólnej sumy środków, niezbędnej do zaspokojenia potrzeb. Osobną grupę instrumentów tworzą te, które wiążą bezpośrednio wielkość środków finansowych z kosztami rozwoju i funkcjonowania poszczególnych branż, gałęzi i przedsiębiorstw gospodarki komunalnej. W tej grupie umieścić należałoby instrumenty wiążące ściśle ceny usług z jednej strony z wielkością popytu odbiorców, z drugiej zaś z faktycznymi kosztami rozwoju poszczególnych urzędów i jednostek gospodarczych.

Jednym z najistotniejszych elementów określających ekonomicznie uzasadnione koszty eksploatacji jest system amortyzacji. Trudno przypuszczać, aby w gospodarce terenowej mógł on zapewnić środki na rozszerzoną reprodukcję majątku, a zwłaszcza na rozwój publicznych urzędów komunalnych. Możliwe jest co najwyżej wykorzystanie efektu reprodukcyjnego amortyzacji. Nawet jednak to wymagałoby gruntownych zmian w istniejącym systemie amortyzacyjnym. Powinny one polegać w pierwszym rzędzie na urealnieniu stawek (stóp) amortyzacji oraz podstawy jej obliczania, czyli wartości obiektów majątkowych. Oprócz tego wydaje się ekonomicznie celowe objęcie systemem amortyzacyjnym urzędów publicznych nie zaliczanych dziś do środków trwałych. Jest to rozwiązanie sprzyjające efektywności ich budowy i eksploatacji.

Gromadzenie środków sposobami przedstawionymi w poprzednim punkcie musi się w pierwszym rzędzie oprzeć na pełnej i precyzyjnej wiedzy, co do potrzebnej ich ilości na każdym etapie realizacji celu. Wielkość tę można wyznaczyć w drodze porównania celu oraz stopnia efektywności środków. Efektywność jest więc jedną z głównych kategorii, co do których trzeba mieć pełną świadomość przed podejmowaniem zarówno długo, jak krótkookresowych decyzji. Z drugiej zaś strony efektywność powinna być przedmiotem oddziaływania jednostek formułujących i realizujących politykę lokalną.

Dążenie do wzrostu efektywności wykorzystania środków musi znaleźć odzwierciedlenie przede wszystkim w planach terytorialnych i przedsiębiorstw terenowych. Istotnego zatem znaczenia nabiera zbiór instrumentów służących efektywnemu wy-

korzystaniu środków zgromadzonych dla realizacji przyjętych celów i zadań. Są to więc instrumenty efektywnościowe. Wbrew dotychczasowej praktyce i dość powszechnym przekonaniom nie mogą to być jedynie instrumenty oddziaływania na przedsiębiorstwa terenowe. Na równi z przedsiębiorstwami dążenie do efektywności powinno objąć przedsięwzięcia władz terenowych (miejskich), zwłaszcza rozwojowe. Wedle proponowanej koncepcji istotne znaczenie w ekonomice gospodarki lokalnej ma bowiem racjonalne wykorzystanie wszystkich środków, w tym także budżetowych, funduszowych i kredytów bankowych. Dysponentem środków i podmiotem decyzji rozwojowych pozostaje wciąż władza lokalna. Niezbędne jest zatem zapewnienie takiego sposobu ich wydatkowania, aby jego skutki widoczne były już u źródła wydatków, a nie dopiero w wynikach finansowych przedsiębiorstw terenowych. Takie spojrzenie na problematykę optymalizacji wykorzystania środków może zapewnić wysoką, nieosiągalną dzisiaj, ich łączną efektywność. Do instrumentów tego typu można zaliczyć:

1) rachunek ekonomicznej efektywności rozwoju wszystkich urządzeń gospodarki terenowej, w tym urządzeń publicznych, skojarzony z jednej strony z rachunkiem efektywności eksploatacji w przedsiębiorstwie, z drugiej zaś z rachunkiem ekonomicznym rozwoju miasta (obszaru);

2) rachunek efektywności budżetu i funduszy przeznaczonych na finansowanie gospodarki terenowej, uwzględniający nie tylko opłacalność wydatkowania środków, ale także ich gromadzenia;

3) kryteria oceny przedsiębiorstw terenowych, wyrażone w miernikach bezpośrednio korespondujących ze stopniem realizacji celu społecznego oraz z efektywnością wykorzystania środków;

4) rozwiązania systemu motywacyjnego sprzęgającego poprzez indywidualne i zespołowe normy pracy indywidualne dochody pracowników ze stopniem realizacji celu;

5) przebudowę systemu ewidencji i amortyzacji majątku trwałego, tak aby realnie odzwierciedlał on zaangażowanie i zużycie środków trwałych oraz wpływał na racjonalne ich wykorzystanie.

Ponieważ rozwój urządzeń infrastruktury jest wysoce kapitałochłonny, na tę sferę winno być skierowane działanie efektywnościowe. Pierwotnym warunkiem podjęcia takich działań jest przeprowadzenie rachunku ekonomicznej efektywności inwestycji terenowych. W odróżnieniu od dotychczas stosowanych formuł nie może on ograniczać się jedynie do obiektów inwestycyjnych lub niewielkich grup tych obiektów, lecz obejmować musi kompleks infrastruktury miasta oraz efektywność jego eksploatacji. Z założenia tego wynika, że rachunek taki powinien być prowadzony permanentnie, zarówno przed podjęciem decyzji inwestycyjnej, w trakcie jej realizacji, jak i po oddaniu urządzeń komunalnych do eksploatacji. Dlatego rachunek ten powinien korespondować z rachunkiem efektywności rozwoju miast oraz służyć jako narzędzie koordynacji rozwoju wszystkich urządzeń i koordynacji ich budowy z rozwojem miasta¹⁷. Jak z tego wynika treścią rachunku powinny być przemiany zachodzące w mieście traktowanym jako organizm społeczno-gospodarczy.

Również rachunek ekonomiczny efektywności osiągania celu społecznego musi być nadrzędny względem rachunku ekonomicznej efektywności przedsiębiorstw. Zatem ten ostatni powinien, przede wszystkim na podstawie założonego celu obejmować zasób zgromadzonych środków i ich optymalne wykorzystanie. Rysują się przeto dwa podstawowe kryteria oceny działania przedsiębiorstw terenowych. Pierwszym z nich powinno być to, czy przedsiębiorstwa te w założonym tempie realizują dalekosiężny cel społeczny. Drugim musi być ocena efektywności wykorzystania środków. Ponieważ odmiennie od dysponentów budżetu i innych źródeł środków finansowych, przedsiębiorstwa prowadzą swą działalność poprzez uruchomienie i wykorzystanie czynników wytwórczych - ich właśnie dobór i racjonalność użycia musi stanowić podstawę oceny. Odmiennych narzędzi wymaga wdrożenie motywacji skierowanych do całego przedsiębiorstwa, a nawet do całej gospodarki terenowej na danym obszarze. Winny one uwzględ-

¹⁷ Por. H. Ś w i d z i ń s k i, Programowanie inwestycji - stan i propozycje poprawy, "Inwestycje i Budownictwo" 1978, nr 4, s. 7-8.

dniać zarówno ponoszone nakłady, jak i osiągane efekty, czyli efektywność wszystkich czynników wytwórczych.

W warunkach, gdy cel jest z góry określony, a oszczędności trzeba szukać po stronie kosztów, dominujące miejsce zająć musi amortyzacja. Dotychczas była ona prawdopodobnie z powyższego względu sztucznie zaniżana dwoma sposobami: przez nierealną wartość majątku i nieadekwatne do faktycznego tempa zużycia odpisy amortyzacyjne. Na pozór spełnienie przedstawionego warunku, tj. urealnienie tych odpisów prowadzić może do wzrostu kosztów bieżących. Jest tak wszakże tylko wtedy, kiedy na gospodarkę majątkiem spogląda się z dość krótkiej perspektywy czasowej. Natomiast w długim okresie amortyzacją jest nie tylko kosztem, ale zwrotem nakładów, czyli kategorią zbliżoną do dochodu (o ile pozostawiona zostanie w miejscu jej tworzenia). Łatwo stąd wnioskować, że racjonalna gospodarka funduszem amortyzacyjnym może być, po spełnieniu tych warunków, ważnym czynnikiem efektywnościowym, czyli poprzez racjonalizację wykorzystania majątku komunalnego i jego budowy wpływającym zarówno na dochód, jak i na koszty działalności.

3. UWAGI KOŃCOWE

Sprawność zbioru instrumentów nie zależy od sprawności każdego instrumentu z osobna, lecz od harmonijnego współdziałania wszystkich narzędzi. Jeśli tak nie jest, zamiast korzyści społecznych powstają społeczne i gospodarcze straty. Częste niedostrzeganie tej zależności wynika stąd, że tak korzyści właściwego użycia instrumentów, jak i niekorzystne zjawiska powstające w rezultacie ich niespójnego zastosowania są w zasadzie niewymierne.

Niemożliwe będzie racjonalne sterowanie gospodarką terenową, jeżeli za punkt wyjścia służyć będzie jedynie ocena samych przedsiębiorstw. Wtedy bowiem (jak to się działo wielokrotnie w przeszłości) narzędzia będą dostosowane jedynie do jednostek gospodarczych. Jednostki terytorialne zaś są również złożonym organizmem ekonomicznym, społecznym oraz przestrzennym i do tej charakterystyki musi być dostosowany zbiór instrumentów. Nie

może być tak, by potrzeby społeczne na danym terenie pozostawały w zależności do zuniwersalizowanych rozwiązań systemu kierowania. Prowadziło to zawsze i prowadzi nadal do osłabienia gospodarki lokalnej i sprowadzania jej do roli drugorzędnej w systemie ekonomicznym gospodarki narodowej, m. in. wobec trudności w osiąganiu wyraźnych efektów ekonomicznych. Tymczasem gospodarka terenowa jest działalnością, w której żadne względy obiektywne nie są hamulcem w osiąganiu celów społecznych poprzez wzrost siły ekonomicznej i racjonalność gospodarowania.

Z przeglądu powyższych kwestii wynika, że rozwiązania rozwijające zbiór instrumentów proefektywnościowych i sprzyjające metodom pośredniego oddziaływania władz lokalnych nie mogą być cząstkowe i powierzchowne. Muszą one opierać się na głębokich przeobrażeniach nie tylko mechanizmu gospodarki jako całości, lecz przede wszystkim przeobrażeniach systemu gospodarczego władz lokalnych i warunków działania przedsiębiorstw terenowych.

Powyższe rozważania miały charakter sygnałny, a poruszane zagadnienia wymagają szerszego i bardziej pogłębionego potraktowania.

Eugeniusz Wojciechowski

INSTRUMENTS OF THE LOCAL AUTHORITIES IN NEW CONDITIONS OF ECONOMIC ACTIVITY

The article deals with problems connected with instruments applied in activity of the local authorities. This problems is especially important in the present and future conditions of economic activity.

In accordance with principles of the economic reform and legal regulations, the local authorities have been recognized as an autonomous economic entity equipped with the right to make independent decisions, especially basing on its own incomes. The people's councils and their organs are to operate in the economic sphere following rules resembling principles of the functioning of enterprises.

This calls for a radical change in mechanisms and ways of activity of the local authorities. The change should encompass, first of all, the process of management of the entire development of their territory based on methods of indirect (parametric) influence on institutions, economic units and households.

That is a very complex problem since both experience and tested solutions are absent here. The article is an attempt to outline systemic solutions in the sphere of instruments of the policy pursued by the local authorities. More detailed issues should be analyzed more comprehensively in the future.

