EDMUND KRZYMIEŃ

KILKA REFLEKSJI DAWNEGO POZNAŃSKIEGO DZIAŁACZA GOSPODARCZEGO NA TEMAT FINANSOWANIA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Jedną z powszechnie omawianych zasad planowania przestrzennego stała się w Polsce Ludowej zasada równomiernego rozwoju społeczno-gospodarczego wszystkich regionów kraju. Przypominam to dlatego, że zasada ta była obwarowana instytucją wyrównawczego dotowania tzw. gospodarki terenowej przez budżet państwa (budżet centralny). W okresie systemu nakazowo-rozdzielczego było to zrozumiałe, natomiast w układach gospodarki rynkowej trzeba by je traktować jako tym układom obce. Tymczasem wszystko wskazuje ciągle jeszcze na to, że z dotowania typu wyrównawczego nie mamy ochoty rezygnować we wprowadzanym na nowo w życie samorządzie terytorialnym.

Dotowanie budżetów samorządowych przez budżet państwa pojawiło się zaraz po II wojnie światowej, co w praktyce oznaczało podważenie samej istoty samorządowej. Było ono „wymuszane" przez drastyczne ograniczenia dochodów lokalnych, zwłaszcza na skutek likwidacji tzw. udziałów budżetów lokalnych w niektórych podatkach państwowych oraz likwidacji dodatków do nich, a także na skutek zakazu podwyższania opłat za usługi komunalne. Było to de facto zapowiedzią zlikwidowania samorządów, czyli ich upaństwowienia, co — jak wiadomo — nastąpiło w czerwcu 1950 r. Pamiętać też wypada, że dotowanie to było w gruncie rzeczy polityką równomiernie rozdzielanej biedy. Przejawiało się to w każdej dziedzinie, lecz najwyraźniej w quasi-ekonomice mieszkaniowej i w tzw. gospodarce komunalnej. Przykłady można byłoby łatwo mnożyć, ale są aż nadto znane z życia codziennego. Warto się nad tym zastanowić.

Warto też odnotować, że wspomniana wyżej zasada równomiernego rozwoju kraju nie przeszkadzała decydentom, działającym w systemie nakazowo-rozdzielczym, w zwiększaniu dopływu na niektóre tereny środków na cele rozwojowe. Zarówno jednak wtedy, gdy w grę wchodziło „zrównywanie" poszczególnych regionów czy ośrodków, jak i wtedy, gdy uprzywilejowywano pod tym względem pewne tereny, dawała o sobie zawsze znać woluntarystyczna nonszalancja decydentów, sprzeczna nie tylko z logiką ekonomiczną, ale i ekologiczną.

Jeżeli więc tego rodzaju „metody" rozwoju społeczno-gospodarczego kraju zachowamy w pamięci, to przywidywanie, że wznowione samorządy terytorialne nie będą mogły obejść się bez dotacji wyrównawczych, nie może wywołać entuzjazmu. Wypada w tym miejscu przypomnieć, że w okresie międzywojennym samorząd z prawdziwe-

go – jak na tamte czasy – zdarzenia miała tylko tzw. była dzielnica pruska. Miała ona również samorząd wojewódzki, a więc fenomen, o którym w skali kraju nie tylko dziś, ale i w międzywojennym dwudziestoleciu można było zaledwie pomarzyć. Nieszczęściem zaś wspomnianej dzielnicy było to, że zmuszona ona była również w dziedzinie gospodarki samorządowej dostosowywać się do mało imponującego standardu tej gospodarki w reszcie kraju.

Za punkt wyjścia dalszych na ten temat rozważań wezmę niektóre uwagi pełnomocnika rządu do spraw reformy samorządu terytorialnego, ministra Jerzego Regulskiego, które wyraził on swego czasu w „Polityce" (nr 40/89). Nie należy liczyć na to, aby wszystkie miasta i gminy stały się finansowo samowystarczalne. Dlatego myśleć należy – jego zdaniem – o tzw. dotacjach wyrównawczych. Dodaje też, że chodzi tu „o wyrównywanie różnic wynikających z położenia geograficznego kraju, stopnia urbanizacji, ale w oparciu o kryteria obiektywne".

Chciałoby się już w tym miejscu zapytać, czy okoliczności, które miałyby promować możliwość otrzymywania tzw. dotacji wyrównawczych przez niektóre gminy i miasta, są rzeczywiście w naszych polskich warunkach do zobiektywizowania? I drugie pytanie: czy gospodarka samorządowa lub lokalna nie jest naprawdę w stanie bez owych dotacji realnie funkcjonować? czy bez działania pseudofilantropijnego „wujaszka" rozdzielającego dotacje nie jest w stanie widzieć przyszłego funkcjonowania odnośnych jednostek terenowych?

Trzeba sobie uświadomić fakt, że właśnie w warunkach polskich tzw. dotacje wyrównawcze mogą budzić niepokój przynajmniej z dwóch powodów:

1) naszych prawie narodowych skłonności do egalitaryzowania możliwie wszystkiego, łącznie z naturalnymi sytuacjami;

2) naszych również dosyć powszechnie znanych tendencji do tworzenia tzw. układów mafijnych, o których mówił też minister Regulski (choć w nieco innym kontekście), szczególnie wtedy, gdy nasze rodzime cwaniactwo zaczyna wywoływać uznanie jako wyraz zdolności do kreowania tzw. siły przebicia.

Niebezpieczeństwa, które mają szanse rodzić się w ramach wymienionych wyżej przesłanek, pojawiać się mogą zarówno na szczeblu, gdzie będzie się ustalać wspomniane wyżej „obiektywne kryteria", jak i tam, gdzie znajdują się przyszli beneficjanci owych kryteriów. Nasze w tym względzie doświadczenia, i te bardziej w czasie odległe, jak i bardziej nam współczesne, mówią o tych sprawach w sposób dość jednoznaczny.

Srogo myliłby się jednak ten, kto by sądził, że owe „urawniłowkowe" tendencje narodziły się dopiero w erze panowania realnego socjalizmu. Znane były one niestety również, i to jako zjawisko bardzo rozpowszechnione, w okresie międzywojennym. Co one w interesującym nas tu zakresie oznaczały w praktyce, tego bardzo boleśnie doświadczał m.in. region poznański. Tematu tego szerzej rozwijać nie będę, zwrócę jednak uwagę na nieco w tej materii znamienniejsze szczegóły. Dotyczyć będą one niektórych finansowych spraw poznańskich z lat, gdy już w całej rozciągłości nie tylko popularyzowano, ale i realizowano budowę tzw. Centralnego Okręgu Przemysłowego. W roku budżetowym 1936/37 nasz narodowy fiskus potrafił tak redystrybuować środki budżetowe, że zabrał z regionu poznańskiego netto – powtarzam netto – 68 736 tys. zł. Suma ta to saldo otrzymane po uwzględnieniu z jednej strony wszelkich dochodów państwa, wydrenowanych z poznańskiego regionu, po odliczeniu

z nich wszelkich nakładów państwowych, takich jak m.in.: konsumowanych przez zakwaterowane na terenie regionu wojsko i policję, przez działającą na tym terenie administrację państwową, sądownictwo, funkcjonujące w nim szkolnictwo itd.* Wymieniona wyżej kwota oznaczała równowartość przeszło 200 mln dzisiejszych dolarów USA. Nie była to więc kwota bagatelna.

Podkreślony tu drenaż Wielkopolski był w latach dwudziestych niestety jeszcze większy, a odbywało się to – jak zresztą prawie zawsze u nas – w imię tzw. nadrzędnych celów narodowych. W okresie międzywojennym proces zubożania Wielkopolski trwał w sposób ciągły i systematyczny.

Przepływ efektów wygospodarowanych na takich terenach, jak właśnie m.in. Poznańskie, na obszary, które korzystały nie tylko z ulg podatkowych, ale i kredytowych, zawsze w naszym kraju sprawnie funkcjonował. Centralny Okręg Przemysłowy alimentowany był nie tylko z wymienionych wyżej efektów, ale ponadto przyciągał na swój teren m.in. oddziały „Cegielskiego" (Rzeszów) i „Stomila" (Dębica). Z tych samych względów na nasze zawsze rozrzewniająco biedne tereny wschodnie ciągnęły tysiące poznańskich rzemieślników. Eksploatowani na swym macierzystym terenie, ciągnęli tam, gdzie fiskus był pełen podatkowej wyrozumiałości.

Tak wszechstronny drenaż fiskalny poznańskiego terenu nie mógł nie być bez wpływu na dochody samorządowe tego terenu. Dynamiki w nich na pewno nie było, bo być w danych warunkach nie mogło. O jakiejś zaś ekspansji cywilizacyjnej mowy też być nie mogło. Zastąpiła ją już wówczas poznańska wegetacja. Nawiasem mówiąc, cywilizacyjną wegetację samego miasta Poznania wywołał w dużym stopniu balast długów tego miasta, wywodzący się z czasów sławetnej Pewuki. Ciążyła ona nad gospodarką samorządową tego miasta niestety do końca międzywojennego dwudziestolecia.

Z wymienionych wyżej przyczyn poznański standard cywilizacyjny, który z natury rzeczy uzależniony był od stanu gospodarki samorządowej, upodabniał się dosyć szybko do przeciętnego standardu ogólnokrajowego. Ku temu skutecznie zmierzała nasza polityka fiskalna, a tzw. społeczna opinia regionów cywilizacyjnie słabych była – jak można sądzić z głosów ówczesnej prasy – wyraźnie po stronie takiej właśnie polityki. Wygodniej przecież było takie regiony, jak m.in. Poznańskie, ściągać na niższy poziom cywilizacyjny, niż regionom słabym wdrapywać się o własnych siłach na poziom wyższy, taki jak np. poznański.

Mimo wszystko gospodarka samorządowa tamtych lat nie była całkowicie zdegenerowana. Miała charakter zbliżony do normalnego. Nie korzystała bowiem z pomocy „charytatywnej", m.in. właśnie w postaci dotacji wyrównawczych. Zamiast tego na szeroką skalę praktykowane były wówczas kredyty, zwłaszcza bankowe, zaciągane najczęściej na cele inwestycyjne. Dzięki temu gospodarka samorządowa była bardziej przejrzysta. Powojenny brak przejrzystości w tej dziedzinie nie był przypadkowy. Dobrze się w tej sytuacji czuli odnośni decydenci i te regiony czy ośrodki, które wyrobiły sobie skuteczne dojścia do dotacji wyrównawczych.

Polityka regionalna, w sensie podciągania regionów słabo cywilizacyjnie rozwiniętych na wyższy w tym względzie poziom, jest w cywilizowanej części Europy zjawis-

* Por. A. Gazel: Państwowe dochody i wydatki na obszarze Pomorza i Wielkopolski. Instytut Bałtycki. Gdynia 1939.

kiem dobrze znanym. Politykę tę odróżnia od polskiej to, że nie znosi mechanicznego „glajchszaltowania" poszczególnych regionów, jest jej obce dążenie do powszechnej uniformizacji. Regiony i miasta już cywilizacyjnie rozwinięte nie tracą tam nic ze swej normalnej dynamiki rozwojowej na rzecz obszarów czy ośrodków mniej ekspansywnych. I chyba właśnie również w tym tkwi pośrednio szansa rozwoju tych mniej zaawansowanych. Powszechne bowiem respektowanie zasady szacunku dla ośrodków umiejących efektywnie gospodarować stwarza pozostałym ośrodkom niezbędną przesłankę i zachętę do wkraczania na drogę takiego gospodarowania. Problem zachowywania lokalnej czy regionalnej tożsamości może być w tych warunkach pomyślnie rozwiązywany.

W systemie nakazowo-rozdzielczym wiele jednostek terenowych otrzymywało, z woli odpowiednich organów nadrzędnych, więcej do swojej dyspozycji środków, niż powinno to wynikać z wielkości wypracowanych na ich terenie gospodarczych czy finansowych aktywów. Analogiczne zjawisko występowało wtedy, gdy inna jednostka dostawała z woli organów nadrzędnych niewspółmiernie mniej środków, niż jej się należało. Jest to dość łatwe do rozszyfrowania za pomocą odpowiednich wskaźników dotyczących np. zmian w sytuacji mieszkaniowej i komunalnej danych terenów, zwłaszcza jeżeli owe zmiany będziemy starali się prześledzić w odpowiednio długim okresie, mimo że GUS — jak wiemy — robił szczególnie dużo, aby to w swych opracowaniach zaciemnić.

Trzeba oczywiście liczyć się z tym, że widzenie odnośnych spraw i relacji w podany tu sposób może sprowokować przeciwników takiego spojrzenia do szermowania określeniami w rodzaju: partykularyzm, zaściankowość, prowincja, parafiańszczyzna, sobkostwo, separatyzm itd. Powiedzmy sobie tu jednak od razu: czegoż to niektórzy ludzie nie są w stanie powiedzieć, aby tylko przeprowadzić swój interes, określany zazwyczaj jako interes „wysoce nadrzędny".

A teraz jeszcze kilka uwag na temat niektórych dalszych szkód, których nośnikami bywała dotychczas zawsze instytucja dotacji wyrównawczych. Pojawiły się one zarówno po dochodowej, jak i po wydatkowej stronie budżetów. Po stronie dochodowej budżetów lokalnych szkody te powstawały najczęściej w wyniku niepełnego wykorzystania przez władze terenowe źródeł dochodowych własnego terenu. Bywało zaś tak właśnie dlatego, że w warunkach wielości form dotacyjnych w budżetach terenowych nie opłacało zajmować się kumulowaniem dochodów lokalnych. Nie opłacało się zaś tego robić, gdyż „opróżnianie kieszeni lokalnych" nie stwarzało pewności, że będzie to z korzyścią dla zaspokojenia lokalnych potrzeb. Trzeba się było liczyć z tym, że w warunkach manipulowania przez tzw. czynniki nadrzędne instrumentarium dotacyjnym mogło się dość łatwo zdarzyć, że środki zgromadzone ponadplanowo na danym terenie przepłyną z woli centralnego planifikatora na tereny obce. Nie jest przy tym wcale wykluczone, że przepłyną na taki teren, w którym zamiast w pełni wykorzystywać lokalne źródła dochodów, postanowiono czekać na pomoc zewnętrzną, wskazując równocześnie na własną w dochodach lokalnych „niemożność" i, nie mniej stanowczo, na swe pilne, a nie mogące być w danych warunkach zaspokojone, potrzeby miejscowe. Biada więc w tych warunkach zapobiegliwym, zwłaszcza zaś tym, którzy zapomnieli o bieżącym funkcjonowaniu finansowych „naczyń połączonych".

Na dodatkowe poparcie powyższych stwierdzeń podam przykład z tej dziedziny z doświadczeń własnych. Interesowałem się kiedyś sytuacją mieszkaniową Wielkopolski, łącznie z Poznaniem. W związku z tym, szukając różnych źródeł informacji, brałem pod uwagę m.in. zeznania podatników podatku od nieruchomości mieszkaniowych. Dysponując materiałami z różnych źródeł, nietrudno było mi ustalić, że wspomniane zeznania były przeciętnie o około 50% zaniżone. Mimo to nie występowałem z incjatywą korygowania dokonanych wymiarów. Spowodowało to, że dochody ze wspomnianego podatku były corocznie mniejsze o kilka milionów ówczesnych złotych. Gdyby jednak zwiększyć dochody budżetu poznańskiego o wspomniane miliony złotych, groziłoby to zmniejszeniem dotacji o takąż w przybliżeniu kwotę. Postąpiłem tak, ponieważ wtedy już miałem świadomość tego, że region poznański był poddawany wyjątkowo silnej dyskryminacji w systemie dotacyjnym.

Marnotrawstwo dochodzące w systemie dotacyjnym do głosu po wydatkowej stronie odnośnych budżetów było chyba jeszcze lepiej znane. Pozwolę sobie wobec tego przypomnieć jego najbardziej rozpowszechnioną formę. Wyrażała się ona z jednej strony w ciągle aktualnym, choć nigdzie nie zapisywanym, haśle „posiadane środki wydatkować możliwie szybko i wszędzie, gdzie się da". Przyjęcie bowiem takiej postawy dawało maksymalną, w warunkach istnienia systemu dotacyjnego, gwarancję zapewnienia sobie na przyszłość przynajmniej znośnej pomocy dotacyjnej. Z drugiej strony te same organy nadrzędne starały się manipulować stroną wydatkową budżetów albo przynajmniej jej fragmentami w taki sposób, aby dotowanie odnośnych budżetów stawało się koniecznością. Pozwalało to bowiem tymże organom na tak ścisłe nadzorowanie terenowej działalności budżetowej, że nie mogło ulegać wątpliwości, kto w tym tzw. terenie sprawuje rzeczywistą władzę.

Jest rzeczą jasną, że u podstaw tak skomplikowanego systemu tkwił osławiony dogmat tzw. centralizmu demokratycznego. Dziś chciałoby się wierzyć, że przeszedł on czy przechodzi do lamusa historii, ale można się obawiać, chociażby przez fakt mających nadal występować dotacji wyrównawczych, że będzie on dalej zakulisowo ciążył.

Nie jest wykluczone, że wiąże się to z zagadnieniem natury znacznie głębszej, choć nie zawsze uświadomionym, a zwłaszcza z wrodzoną organom centralnym tendencją do dyrygowania tzw. terenem z jednej strony oraz właściwą nam wszystkim tęsknotą do sytuacji egalitarnych z drugiej strony. Wydaje się, że jest to zjawisko nie tylko specyficznie polskie, lecz może nawet ogólnosłowiańskie.

Jeszcze kilka refleksji na temat niektórych ogólnoekonomicznych aspektów dotowania samorządów lokalnych. Powszechnie wiadomo, że hasło „każdemu według efektów jego pracy" było u nas modne chyba zawsze, praktyka była jednak zawsze w tej dziedzinie inna. Czy ta niedobra praktyka mogłaby dziś lub jutro ulec zmianie? Zasada wynagradzania na miarę osiąganych efektów musiałaby obowiązywać zarówno w stosunku do pracujących zawodowo osób fizycznych, jak i do wszystkich podmiotów gospodarujących. W odniesieniu do całej gospodarki kraju, zwłaszcza jej stosunków z zagranicą, wiadomo, że podmioty gospodarujące, i to nie tylko w handlu zagranicznym, muszą w pełni respektować zasadę: „do ut des". Zasada ekwiwalentności obowiązuje tu niejako z samej natury rzeczy.

Na tle powyższych stwierdzeń nasuwać się musi pytanie: czy i dlaczego miałoby być akurat w gospodarce samorządowej w tym względzie inaczej? dlaczego wspomnia-

na wyżej zasada ekwiwalentności miałaby w tym przypadku nie obowiązywać lub być wypaczona elementami dotacyjnymi? Pytania takie nasuwają się, tym bardziej że brak w tym przypadku ekwiwalentności oznacza przecież istotną niespójność logiczną całego systemu. Czyżby miała tu nie obowiązywać logika ekonomiczna, lecz bardzo swoiście rozumiana logika z reguły subiektywnych potrzeb? Odpowiada to właśnie warunkom funkcjonowania infrastruktury komunalnej. Potrzeby komunalne są niewątpliwie wyrazem odczuć w całym tego słowa znaczeniu subiektywnych i na pewno bardzo trudnych do wymierzenia. Mając to na uwadze, należałoby poszukiwać odpowiednich rozwiązań w sferze dochodów budżetowych, zwłaszcza podatkowych. Mógłby tu wchodzić w rachubę system udziałów budżetów samorządowych w podatkach państwowych. Ogólnie wiadomo, że sprawa wcale nie jest łatwa, zwłaszcza jeśli trzeba stanąć na stanowisku, że udziały te powinny być ustalane według jednolitej dla całego kraju stawki. Chodzi jednak o to, aby w konstruowaniu takiego systemu dochodziły do głosu interesy regionów czy ośrodków, które są ekonomicznie, a więc również podatkowo, efektywniejsze. Jak wiadomo, w praktyce było zawsze, również w okresie międzywojennym, inaczej.

Trzeba się liczyć z tym, że zasada: „im więcej sam do ogólnej puli dochodów wnosisz, to proporcjonalnie więcej skorzystasz", nie jest u nas popularna. A tylko przy takim założeniu można byłoby mówić o szacunku dla regionów wydajniej pracujących. Czy będzie nas kiedykolwiek na to stać? Pewności oczywiście być nie może. Stąd tak bardzo trzeba się obawiać dotowania słabych gospodarczo jednostek samorządowych, kosztem jednostek dążących do stawania na własnych nogach. Pomoc zewnętrzna dla jednostek samorządowych jest rzeczą normalną w sytuacjach awaryjnych, w przypadkach różnego rodzaju kataklizmów. W gospodarowaniu zaś bieżącym zamiast stosowania różnych form dotacji powinien w grę wchodzić kredyt, zwłaszcza bankowy, zawsze zwracalny, choć rozmaicie oprocentowany.

ECONOMIC AND FINANCIAL CONDITIONS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT

Summary

The socio-economic reform which is currently under way in Poland, have comprised the territorial systems, in particular the systems of local administration and local economy in towns and villages. In the 40-year period of central managemant of the regional development, took into account mainly the interest of particular branches, disregarding the consequences brougth about upon the overall development of towns and villages. As a result, the balance in the development of particular elements of the urban and rural economy was largely disturbed. This applies mainly to the balance between the sphere of production and that of the technical and social infrastructure in the urban and rural systems. The fulfilment of people's needs deteriorated. The working conditions of the economic units in towns and communes got worse.

There were repeated attempts at reforming the principles of functioning of the local organs, aiming to their decentralisation – however, they failed to produce the expected effect. The attempts proved to be unsuccessful due to the fact that the people's councils functioned as local organs of uniform state authorities subordinated to the organs of a higher level. Moreover, local administration organs were subjected to a double subordination: vertically – to the administration organs of a higher level, and horizontally – to the people's councils as the representation of local populations. It must be noted here that the principles of the democratic centralism ensured superiority of the vertical over the horizontal subordination. The above-mentioned principles had been in force throughout the period of 40 years, which led to the disappearance of activity on the part of local communities (E. Denek, J. Wierzbicki).

Since the needs of the population and those of the economic units in towns and villages could not be fully met any longer, the return in 1990 to territorial self-government was welcomed with great hope. The fact that self-government was reactivated after it had been abandoned in 1950, have required a profound change in the political, social and economic conditions of local administration and economy. It was preceded by a few years of discussions concerning the future shape of self-governments. The discussions often comprised divergent opinions as regards the basic principles of the functioning of self-government, considering in particular the following questions:

1) Was it justifiable to return to the local self-government in the form it had been known in Poland before 1950, or to try and adapt the self-government which is currently practised in modern developed capitalistic countries?

2) Should the self-government with broad economic and social functions of the contemporary state keep its independence from the state organs, or should it be included in the state administration keeping some basic principles of functioning which are typical of self-government?

3) How should the socio-economic mechanisms of such self-government be structured in order to satisfy the needs of the state administration without infringing upon the basic principles of self-government?

4) What model of the financing system should be adopted to cover the activity of self-government and especially what model of correlations between the budget of the self-government and that of the state should be adopted considering the fact that broadening of the self-government activity to carry out functions of a modern state does not allow to base this activity exclusively on the own income of the self-government?

5) To what extent should the activity of the economic units working within the self-government economy be based on self-government communal property and what forms of organization and financing should be referred to these units?

6) Finally, should the territorial self-government be limited only to the local level or should it be also introduced on the voivodship level?

All these issues are still open after the act on the territorial self-government was passed on March 8, 1990 together with several accompanying acts which outlined the shape of the re-activated self-government. These problems are under discuss by the authors of the present papers.

It is particulary important to continue the work concerning the shape of the new financing system of the territorial self-government. The fundamental issue is to subject the activity of self-government to their financial potentials. Therefore it is necessary to consider the sources and forms of self-governmental incomes, in particular the relation between their own incomes and state subsidies as well as the principles on which their allocations are based. In the centralised system of territorial administration and economy, the financial resources were adjusted to the tasks which the territorial organs were ordered to carry out, whereas the self-government systems is characterised by correlating the tasks taken on independently with the self-government's financial resources, where these resources are independent of arbitrary allocations of the state subsidies.

In the traditional self-government system, its independence was asserted through its own income, with accidentally allocations of state subsidies (this did not concern tasks commissioned by the state organs and financed by the state budget). It did not have to be connected with the financial autonomy of the self-government, which meant that self-government could decide their income. However, the incomes of self-governments, which were uniformly and centrally standardized for all self-governments, could be used by them freely regardless of their sources. Moreover, in the reactivated self-government system, the scope of activity has been broadened considerable — according to the growing economic and social functions of the contemporary state — to such an extent that basing self-government activities solely on their own incomes has become impossible. A considerable part of the self-governmental income have to be state-aided, yet it should be structured in such a way that subsidizing organs cannot control its amount arbitrarily. Otherwise, it would practically mean a considerable limitation of the freedom the self-government decision concerning the tasks and expenses (this rule does not concern subsidies serving a specified purpose, which are allocated apart from general allocations from the state budget).

The subject matter of many papers included in the present collection concerns the possible ways of connecting this basic issue of the financial management of reactivated self-governments with the legal, political and economic conditions of their functioning. An additional closely connected group of subjects is: bank credit for self-governments and self-government enterprises as well as establishing local banks within the self-government economy. It is with equal importance that present collection describes the principles of functioning of self-government enterprises, in particular in the sphere of the public services, with a special emphasis on the need for separate legal regulations of these principles in order to stop the widespread tendency toward their unification with those of the state-owned enterprises. Several papers are devoted to the financing of social services constituting the most important object of activity of the territorial self-government.

The papers included in our collection concern: modelling of the reactivated self-government and its legal system (E. Denek and J. Wierzbicki, T. Rabska, T. Juja, I. Czaja-Iliniak, J. Sokołowski and E. Wojciechowski); problems of territorial planning (L. Wojtasiewicz, J. J. Parysek, R. Grobelny); financial economy of the territorial self-government, particularly its own income and allocations of the state subsidies (H. Sochacka-Krysiak, N. Gajl, J. Kaleta, E. Chojna-Duch, M. Pietrewicz, W. Miemiec, M. Komarnicka, W. Nykiel, S. Pyra, P. Bury, K. Gałuszka, E. Krzymień); credits and local banks (M. Znaniecki, S. Ochociński, W. L. Jaworski); principles of functioning of self-government enterprises (Z. Dziembowski, A. Zalewski, A. Bogus and A. Szablewski, E. Wojciechowski); financing social services (K. Piotrowska-Marczak, J. Sobiech, K. Kietlińska, J. Marczak and W. Szrajber); financing the territorial ecological policy (E. Bogacka-Kisiel and M. Łyszczak).

Although the papers were written in 1990, and since some new legal acts have been issued (especially, the act of January 5, 1991 — The Budget Law), they are still valid as the problems they deal have not been

solved yet. Many problems have been solved temporarily and the solutions do not always comply with the rules of self-government, or they fail to take into consideration the socio-economic conditions of self-government in Poland.

We present this publication to the research workers, socio-economic politicians, self-government workers and activists as well as students. We hope the ideas and suggestions included here will contribute to accomplish the territorial self-government system and their activity in the interest of local population.

