SPIS TREŚCI

Wstęp (Emilia DENEK, Janusz WIERZBICKI) 9

Część pierwsza

Emilia DENEK, Janusz WIERZBICKI

Podstawy i problemy racjonalizacji systemu ekonomiczno-finansowego samorządu terytorialnego w Polsce 13

Teresa RABSKA

Prawnoustrojowe uwarunkowania samorządu terytorialnego 31

Lucyna WOJTASIEWICZ

Planistyczne uwarunkowania samorządu lokalnego 37

Jerzy J. PARYSEK

Samorząd terytorialny i plany przestrzennego zagospodarowania podstawowych jednostek podziału terytorialnego kraju 43

Ryszard GROBELNY

Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego a struktura dochodów i wydatków budżetowych gmin 54

Tadeusz JUJA

Dyskusyjne problemy reaktywowanego systemu samorządu lokalnego 61

Irena CZAJA-HLINIAK

Sołectwa jako jednostki pomocnicze gmin 64

Jarosław SOKOŁOWSKI, Eugeniusz WOJCIECHOWSKI

Problemy kształtowania wynagrodzeń pracowników samorządowych 67

Część druga

Hanna SOCHACKA-KRYSIAK

Finanse samorządu terytorialnego w systemie budżetowym państwa 75

Natalia GAJL
W sprawie ustawowego ujęcia finansów samorządowych 85
Józef KALETA
Zakres działalności gospodarczej i dochody samorządu terytorialnego 90
Elżbieta CHOJNA-DUCH
Przesłanki systemu zasilania zewnętrznego samorządów lokalnych 93
Mirosław PIETREWICZ
O właściwy zakres źródeł dochodów własnych samorządów lokalnych 100
Wiesława MIEMIEC
W sprawie niektórych zasad gospodarki finansowej samorządu terytorialnego 104
Maria KOMARNICKA
Dochody własne samorządów lokalnych 108
Włodzimierz NYKIEL
Dochody samorządu terytorialnego 115
Sławomir PYRA
Konstrukcja budżetów samorządowych i ich dochody własne 118
Piotr BURY
O niektórych mitach w podejściu do samorządności lokalnej i o rozdziale dotacji centralnych dla gmin 120

Część trzecia

Marcin ZNANIECKI
Kredytowanie gmin – zarys systemu 123
Stefan OCHOCIŃSKI
Banki komunalne w gospodarce samorządu terytorialnego 126
Władysław Leopold JAWORSKI
Przekształcenie PKO w lokalne kasy oszczędności 130

Część czwarta

Zygmunt DZIEMBOWSKI
Samorząd terytorialny a komunalne przedsiębiorstwa użyteczności publicznej 133
Alojzy ZALEWSKI
Wybór formy organizacyjnej samorządowych przedsiębiorstw użyteczności publicznej 144

Andrzej BOGUS, Andrzej T. SZABLEWSKI, Eugeniusz WOJCIECHOWSKI
Przedsiębiorstwo użyteczności publicznej w systemie gospodarki samorządowej ... 148
Eugeniusz WOJCIECHOWSKI
Problem odrębnej regulacji prawnej przedsiębiorstw użyteczności publicznej ... 155
Andrzej T. SZABLEWSKI
O potrzebie urynkowienia gospodarki miejskiej ... 159

Część piąta

Krystyna PIOTROWSKA-MARCZAK
O rozwoju infrastruktury społecznej w warunkach samorządności lokalnej ... 165
Jan SOBIECH
Usługi społeczne i ich finansowanie w gospodarce samorządowej ... 172
Krystyna KIETLIŃSKA
Dylematy wyboru pozabudżetowych źródeł zasilania usług społecznych ... 180
Krystyna KIETLIŃSKA, Jarosław MARCZAK, Wojciech SZRAJBER
Fundusze celowe jako źródło finansowania ochrony zdrowia, oświaty i kultury ... 183
Ewa BOGACKA-KISIEL, Marek ŁYSZCZAK
Źródła finansowania zadań terenowej polityki ekologicznej ... 189

Część szósta

Krzysztof GAŁUSZKA
Finansowe aspekty działania związków komunalnych województwa śląskiego w latach 1922 - 1939 ... 197
Edmund KRZYMIEŃ
Kilka refleksji dawnego poznańskiego działacza gospodarczego na temat finansowania samorządów lokalnych ... 202

Summary ... 208

CONTENTS

Introduction (Emilia DENEK, Janusz WIERZBICKI) 9

Part one

Emilia DENEK, Janusz WIERZBICKI

The basis and problems of rationalization of the economic-financial system of local self-government in Poland 13

Teresa RABSKA

Legal-system conditions of local self-government 31

Lucyna WOJTASIEWICZ

Planning conditions of local self-government 37

Jerzy J. PARYSEK

The territorial self-government and plans for spatial development of the local units of territorial division of the country 43

Ryszard GROBELNY

The level of socio-economic development versus the budget revenus and expenditures structure of the communes 54

Tadeusz JUJA

Controversial problems of reactivated system of local self-government 61

Irena CZAJA-HLINIAK

Village administrator's offices as auxilliary units of the communes 64

Jarosław SOKOŁOWSKI, Eugeniusz WOJCIECHOWSKI

Problems of shaping self-government employees' wages 67

Part two

Hanna SOCHACKA-KRYSIAK

Local self-government finances and the state budget 75

Natalia GAJL
Statutory approach to self-government finances 85
Józef KALETA
The scope of economic activity and local self-government revenues..... 90
Elżbieta CHOJNA-DUCH
Premises of external financial aid for local self-governments..... 93
Mirosław PIETREWICZ
Towards an adequate range of sources of local self-government own revenues..... 100
Wiesława MIEMIEC
Some principles of local self-government financial management..... 104
Maria KOMARNICKA
Local self-governments' own revenues 108
Włodzimierz NYKIEL
Local self-government's revenues..... 115
Sławomir PYRA
The structure of self-government budgets and their own revenues 115
Piotr BURY
On some myths in the approach to local self-government and on distribution of central subsidies for the communes..... 120

Part three

Marcin ZNANIECKI
Crediting of the communes – an outline of the system 123
Stefan OCHOCIŃSKI
Municipal banks in local self-government economy 126
Władysław Leopold JAWORSKI
Transformation of PKO into local saving banks 130

Part four

Zygmunt DZIEMBOWSKI
Local self-government and municipal public enterprises..... 133
Alojzy ZALEWSKI
Choice of organizational form of self-government public enterprises..... 144

Andrzej BOGUS, Andrzej T. SZABLEWSKI, Eugeniusz WOJCIECHOWSKI
Public enterprises in local self-government economic system 148
Eugeniusz WOJCIECHOWSKI
The problem of separate legal regulation of public enterprises 155
Andrzej T. SZABLEWSKI
On the need of making urban economy market-oriented 159

Part five

Krystyna PIOTROWSKA-MARCZAK
Development of social infrastructure under local self-government 165
Jan SOBIECH
Social services and their financing in self-government economy 172
Krystyna KIETLIŃSKA
Dilemmas in choosing non-budget sources of financing social services 180
Krystyna KIETLIŃSKA, Jarosław MARCZAK, Wojciech SZRAJBER
Targes funds as a source of financing health protection, education and culture 183
Ewa BOGACKA-KISIEL, Marek ŁYSZCZAK
Sources of financing regional ecological policy targets 189

Part six

Krzysztof GAŁUSZKA
Financial aspects of municipal associations in Silesia in 1922 - 1939 197
Edmund KRZYMIEŃ
Some reflections of a former Poznań economic activist on financing of local self-government 202

Summary 208

WSKI
..... 148
..... 155
..... 159
..... 165
..... 172
s..... 180
d cul-
..... 183
..... 189
..... 197
f lo-
..... 202
..... 208

WSTĘP

Aktualnie przeprowadzana reforma społeczno-gospodarcza nie mogła nie objąć układów terytorialnych, a w szczególności systemów funkcjonowania administracji i gospodarki lokalnej – miast i wsi. Cały czterdziestoletni okres centralnego kierowania rozwojem regionalnym charakteryzował się tym, że przy podejmowaniu decyzji uwzględniano przede wszystkim interesy poszczególnych resortów, nie biorąc pod uwagę konsekwencji dla kompleksowego rozwoju miast i wsi. W wyniku tego doprowadzono do wyraźnego zachwiania równowagi w rozwoju poszczególnych elementów gospodarki miejskiej i wiejskiej, a w szczególności równowagi między rozwojem sfery produkcji a sfery infrastruktury technicznej i społecznej w organizmach miejskich i wiejskich. W następstwie tego występowało coraz słabsze zaspokajanie potrzeb ludności oraz pogarszanie się warunków działania podmiotów gospodarczych w poszczególnych miastach i gminach.

Wielokrotne próby reformowania zasad funkcjonowania organów terenowych, zmierzające do decentralizacji działalności tych organów, nie dały oczekiwanych rezultatów. Nie było to możliwe w warunkach działania rad narodowych jako terenowych organów jednolitej władzy państwowej, z hierarchicznym ich podporządkowaniem organom władzy wyższego stopnia oraz podwójnym podporządkowaniem organów administracji terenowej: pionowo – organom administracji wyższego szczebla oraz poziomo – radom narodowym jako przedstawicielstwu społeczności lokalnych, tym bardziej że doktryna centralizmu demokratycznego zapewniała nadrzędne znaczenie podporządkowania pionowego. Ponad czterdziestoletni okres obowiązywania tych zasad doprowadził do zaniku aktywności społeczności lokalnych.

W warunkach pogarszającego się zaspokajania potrzeb ludności i jednostek gospodarczych miast i wsi powitano z nadzieją powrót w 1990 r. do samorządu terytorialnego, z którego zrezygnowano w Polsce w 1950 r. Reaktywowanie samorządu, oznaczające zasadniczą zmianę ustrojowych i społeczno-gospodarczych warunków funkcjonowania administracji i gospodarki lokalnej, zostało poprzedzone kilkuletnim okresem dyskusji na temat jego przyszłego kształtu. W dyskusjach tych wyrażano jednak często rozbieżne poglądy w odniesieniu do podstawowych zasad jego funkcjonowania, a w szczególności: 1) czy przywrócić samorząd terytorialny w formie występującej w Polsce przedwojennej czy raczej dążyć do zaadaptowania samorządu występującego współcześnie w nowoczesnych rozwiniętych państwach kapitalistycznych? 2) czy samorząd powinien być nadal niezależny od działalności organów państwowych czy spełniając w szerokim zakresie funkcje ekonomiczne i socjalne współczesnego państwa, powinien być włączony do administracji państwowej, z zachowaniem właściwych samorządowi zasad funkcjonowania? 3) czy ograniczyć samorząd terytorialny tylko do

szczebla podstawowego czy wprowadzić go również na szczeblu wojewódzkim? 4) jak powinny być skonstruowane mechanizmy społeczno-ekonomiczne tego samorządu, aby mogły odpowiadać potrzebom realizacji funkcji administracji państwowej, bez istotnego naruszania podstawowych zasad samorządności? 5) jaki przyjąć model systemu finansowania działalności samorządu i co za tym idzie – model powiązań budżetów samorządowych z budżetem państwa, biorąc pod uwagę, że rozszerzenie jego działalności służącej realizacji funkcji nowoczesnego państwa nie pozwala na oparcie tej działalności wyłącznie na dochodach własnych samorządu? 6) w jakim zakresie należałoby opierać działalność podmiotów gospodarki samorządowej na własności samorządowej (komunalnej) i jakie formy organizacyjno-finansowe należałoby odnosić do tych podmiotów?

Wszystkie te problemy nie straciły aktualności po uchwaleniu ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16 poz. 95) i kilku towarzyszących jej ustaw, które w dość ogólnych zarysach ukazały kształt reaktywowanego samorządu, stwarzając w każdym razie podstawę do niezwłocznego przeprowadzenia wolnych wyborów do rad gminnych. Problemy te stały się przedmiotem odbytej bezpośrednio po tych wyborach, w maju 1990 r., ogólnopolskiej konferencji naukowej nt.: „Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego", zorganizowanej przez Zakład Finansów Państwa Instytutu Finansów Akademii Ekonomicznej w Poznaniu oraz Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej Urzędu Wojewódzkiego w Poznaniu. Uczestniczyło w niej liczne grono wybitnych przedstawicieli nauki: prawa administracyjnego, prawa finansowego, finansów, planowania przestrzennego, ekonomiki miast i innych pokrewnych dyscyplin. Nie zabrakło też specjalistów reprezentujących organy wojewódzkie, ustępujące organy miejskich i gminnych rad narodowych oraz nowo wybrane rady gminne, przedstawicieli prasy itp.

Szczególne znaczenie miało szczegółowe rozpatrzenie na tej konferencji najważniejszych elementów systemu finansowego samorządu terytorialnego. Podstawowym problemem dyskusyjnym stało się uzależnienie podejmowanej przez samorządy działalności od ich możliwości finansowych oraz źródła i formy występowania dochodów samorządowych. O ile w systemie scentralizowanym środki finansowe rad narodowych były dostosowane do zadań dyrektywnie wytyczanych organom terenowym, to cechą samorządu jest uzależnienie samodzielnie podejmowanych zadań od jego możliwości finansowych, przy uniezależnieniu tych możliwości od uznaniowych decyzji organów państwowych.

W tradycyjnym systemie samorządu zapewnione to było przez oparcie jego działalności na dochodach własnych, z wyjątkowym tylko występowaniem uzupełniającego zasilania z budżetu państwa. Nie musiało się to wiązać z autonomią finansową samorządu, czyli ze stanowieniem przez sam samorząd o swych dochodach, w każdym jednak razie dochody samorządów były centralnie normowane w sposób jednolity dla wszystkich samorządów i samorządy mogły też swobodnie dysponować całością tych dochodów. W systemach samorządowych współczesnych państw kapitalistycznych, na których wzoruje się reaktywowany samorząd w Polsce, rozszerzono tak znacznie zasięg jego działalności – stosownie do rozbudowy funkcji ekonomicznych i socjalnych państwa, w których realizacji mają samorządy uczestniczyć – że opieranie ich działalności wyłącznie na dochodach własnych stało się niemożliwe. Znaczną część docho-

dów samorządowych stanowią subwencje z budżetu państwa, które muszą być jednak tak skonstruowane, aby organy dotujące nie mogły w sposób uznaniowy regulować ich wysokości, gdyż wiązałoby się to w praktyce ze znacznym ograniczeniem swobody stanowienia przez samorządy o podejmowanych zadaniach i związanych z nimi wydatkach.

Dużą wagę przywiązywano na odbytej konferencji do zasad funkcjonowania przedsiębiorstw samorządowych, zwłaszcza przedsiębiorstw użyteczności publicznej, ze wskazaniem na potrzebę odrębnej regulacji prawnej tych zasad, zrywając z rozpowszechnioną tendencją do ich unifikacji z zasadami funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, a także do finansowania sfery usług społecznych, stanowiących najważniejszy przedmiot działalności samorządu terytorialnego.

Efektem tej konferencji są opracowania w niniejszym zbiorze. Dotyczą one: spraw modelowych reaktywowanego samorządu, rozwiązań prawnosystemowych, problemów planowania przestrzennego, zasad funkcjonowania przedsiębiorstw użyteczności publicznej, a w szerszej mierze problematyki finansowej samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem dochodów własnych, subwencji z budżetu państwa, kredytów i banków lokalnych oraz finansowania usług społecznych. Mimo że opracowania te powstały w 1990 r., a później wydano nowe akty prawne (szczególnie ustawę z 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe – Dz.U. nr 4 poz. 18), są one nadal aktualne, bo nie udało się dotąd większości rozpatrywanych w nich problemów trwale rozwiązać. W niektórych opracowaniach autorzy proponują racjonalizację takich instytucji finansowych, które po 1990 r. zostały zniesione (np. większość funduszów parabudżetowych, w tym fundusz rozwoju kultury), w każdym jednak razie nadal zasługują na uwagę poruszane w tym opracowaniach problemy. Szereg spraw uregulowano prawnie po 1990 r. na okres przejściowy i nie zawsze zresztą w sposób najlepiej odpowiadający zasadom samorządności, a jeśli tym zasadom odpowiadały, to bez należytego na ogół uwzględniania warunków działania samorządu. Autorom były znane projekty nowych rozwiązań finansowych, które miały być wprowadzone w życie po 1990 r., co sygnalizują w swych opracowaniach (chociaż w niektórych wypadkach przewidywane terminy wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych w tym zakresie uległy przesunięciu i przy tym licznym modyfikacjom). Dotyczy to w szczególności systemu dochodów gmin, konstrukcji podatku dochodowego itp. Nie aktualizowano jednak pod tym względem złożonych do druku artykułów, gdyż wyrażone w nich zostały poglądy i nadzieje naukowców oraz praktyków w momencie reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r.

EMILIA DENEK, JANUSZ WIERZBICKI

Poznań, w grudniu 1990 r.