

GŁOSY DYSKUSYJNE DO CZĘŚCI I¹Leon Kurowski²

Nasza epoka jest epoką schyłku decentralizacji i gwałtownego centralizowania decyzji. Istnieją pewne momenty dla działań zdecentralizowanych, ale mają one wyłącznie charakter wykonawczy. Podstawowe decyzje coraz silniej przypisywane są do centrum.

Dzieje się tak z wielu przyczyn, których katalog jest rozległy, chciałbym jednak zatrzymać się przy kilku, które wydają się być najistotniejsze.

1. Władać krajem można tylko wtedy, gdy się ma mocno scentralizowaną władzę.

2. Współczesne prawo konstytucyjne jest zbudowane w taki sposób, że nieuchronnie ujawniają się momenty centralistyczne. Konstytucje przekazują jednostkom zdecentralizowanym jedynie wykonawstwo. Decyzje o istotnym znaczeniu zapadają na szczeblu centralnym. Tak czyni nasza Konstytucja i potwierdza to ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Dana władzom lokalnym samodzielność i samorządność jest tylko po to by umożliwić należyte wykonanie decyzji władz centralnych.

3. Sama technika współczesna ma taki charakter, że dyktuje nieuchronnie centralistyczny model panowania nad całym obszarem kraju i urządzeniami w nim się znajdującymi. Np. nie ma już elektryczności miejskiej, ona jest krajowa a czasem ponadkrajowa, to samo dotyczy dziedziny gazownictwa.

4. W dziedzinie inwestowania często w grę wchodzi ogromne kwoty, którymi żadna jednostka terytorialna dzisiaj dysponować nie może.

5. Nowoczesna metoda zarządzania bezwzględnie sprowadza się

¹ Spośród głosów dyskusyjnych do części I autoryzowane są wypowiedzi: J. Harasimowicza, M. Weralskiego, W. Łączkowskiego, E. Ruśkowskiego. Pozostałe zostały odtworzone na podstawie zapisu magnetofonowego.

² Profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

do centralizacji, Nawet w gospodarce kapitalistycznej wielkie przedsiębiorstwa są wykonawcami decyzji centrum. Małe, samodzielne przedsiębiorstwa istnieją co prawda, ale są to wymierające elementy w zakresie każdej gospodarki.

6. Państwa nie zgadzają się dobrowolnie, by możliwość decydowania była przekazywana mniejszym jednostkom. Zdarza się, że dla zachowania pozorów mówi się o samodzielności tych jednostek, ale dopuszcza się ją faktycznie tylko wtedy, gdy chodzi o zapewnienie doskonałego wykonawstwa decyzji centralnych.

7. Istotny jest także element psychologiczny. Nie można małej gminie powierzyć wielkiej władzy, bo jej ludność nie będzie zdolna ani do podjęcia wielkich decyzji ani do znalezienia środków ich realizacji. Dlatego wielkie decyzje muszą przypadać wielkim organizacjom, czyli państwom.

Rzeczywistość przedstawia się inaczej niż w marzeniach tych, którzy myślą o decentralizacji. Powinniśmy zatem zastanowić się dzisiaj nad wielkością jednostek, które w państwie powinny być tworzone, nad liczbą stopni organów władzy, nad tym jakie zadania winny być tym jednostkom powierzane, jaką powinny mieć samodzielność w decydowaniu i w dziedzinie wyszukiwania środków na wykonanie określonych zadań.

Wydaje mi się, że w dziedzinie decydowania o tym na co przeznaczyć środki, marza samodzielności będzie minimalna, istotną będzie tylko sprawa wykonania decyzji centralnych. Gdy natomiast chodzi o wyszukiwanie samodzielnych dochodów, to jest to sprawa sztuczna, w rzeczywistości tylko pozorująca samodzielność.

Jerzy Harasimowicz³

Formułowanie prognoz co do kształtu finansów lokalnych w krajach europejskich - o których mówimy na tej konferencji - jest niemożliwe. Przyszłość ta będzie się bowiem układać pod wpływem licznych czynników, których przyszły rozwój nie jest znany obecnie. Czynniki te zresztą same formują się pod wpływem dalszych sytuacji, tendencji itd. Warto jednak wskazać na te czynniki, któ-

³ Profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

rych wpływ na przyszłość finansów lokalnych będzie bezsporny. Jest ich wiele, a najważniejsze z nich są następujące.

Ewolucja ustroju politycznego określać będzie zakres i stopień decentralizacji w rządzeniu krajem. Będzie to istotny czynnik mający wpływ na rolę polityczną organów lokalnych i stąd - na rolę finansów lokalnych.

Drugi czynnik to ewolucja metod zarządzania gospodarką. Od szeregu lat jesteśmy świadkami reform gospodarczych w krajach socjalistycznych, reform idących z reguły w kierunku rozszerzania zakresu pośredniego zarządzania. Pośrednie metody zarządzania wzmacniają znaczenie pieniądza w gospodarce, a zatem w dalszej kolejności wzmacniają znaczenie finansów, w tym oczywiście również finansów lokalnych.

Wpływ na kierunek rozwoju finansów lokalnych ma także struktura społeczno-ekonomiczna kraju. Mam tu na myśli różnice w rozwoju społecznym i gospodarczym poszczególnych regionów kraju. Im są one większe, tym bardziej nabiera znaczenia redystrybucja międzyregionalna dochodu narodowego, która wymaga pewnego stopnia centralizacji. Równomierność rozwoju regionów wzmacnia z kolei samodzielność gospodarczą i finansową organów lokalnych.

Konkretna sytuacja ekonomiczna kraju należy również do tej grupy czynników. Może ona jednak oddziaływać w różnych kierunkach. I tak np. sytuacja kryzysowa, biorąc logicznie i ściśle teoretycznie, powinna pchać w kierunku centralizacji i osłabiać znaczenie ośrodków zdecentralizowanych, a więc także finansów lokalnych (jest to konsekwencja naturalna niejako małej ilości zasobów, dóbr, towarów, które trzeba centralnie rozdzielać). Ale sytuacja kryzysowa może też powodować odwrotne działanie. Dla wyjścia z kryzysu można szukać dróg w uruchamianiu inicjatyw lokalnych, rozszerzaniu zakresu samodzielności wyzwalającej rezerwy itp. Taka tendencja wzmocni rolę finansów lokalnych, nada im bardziej samodzielny kształt.

Ogólny poziom oświaty i kultury ma tu też swoje duże znaczenie. W miarę jego podnoszenia się rosną możliwości decentralizowania decyzji, przekazywania kompetencji i środków organom niższego stopnia, a więc lokalnym.

Mało wymiernym, ale ważnym czynnikiem są też tradycje zakodowane w psychice społeczeństwa, w psychice danego narodu. Rozwiązania systemowe muszą się oczywiście z nimi liczyć.

Również sytuacja w polityce międzynarodowej ma swoje oddziaływanie w omawianym tu zakresie. Napięcia międzynarodowe rodzą potrzebę wzrostu wydatków obronnych, zmniejszając tym samym środki w dyspozycji władz lokalnych.

Wreszcie czynnikiem, który będzie wywierał pewien wpływ na przyszłość finansów lokalnych są teorie naukowe na ten temat. Być może, że praktycznie wpływ ten nie jest i nie będzie zbyt duży, ale z pewnością istnieje. Gdyby np. zrodziła się jakaś genialna teoria na temat optymalnego kształtu finansów lokalnych, być może miałyby szanse zostać zrealizowana.

Marian Weralski⁴

W okresie między wojnami mieliśmy dość daleko idącą samorządność, z punktu widzenia podstaw finansowych samorządu terytorialnego.

Kryzys lat 30-tych spowodował, iż samorządność wykazała swoje braki. Przede wszystkim, istniejąca swoboda w uzyskiwaniu przez samorząd kredytów i konieczność ich spłacania w kryzysie w nominalnej wartości (bardzo podwyższonej) przyczyniła się do niebывалego zadłużenia samorządu terytorialnego.

Znane jest prawo ekonomiczne mówiące, iż w sytuacji gdy jednostki terytorialne są samodzielne i mają wyodrębnione źródła dochodów, to te jednostki które są dobrze rozwinięte i zagospodarowane rozwijają się znacznie szybciej niż jednostki zacofane i nie mające wystarczającej bazy dochodowej, na skutek czego coraz bardziej rośnie przepaść między jednostkami rozwijającymi się i jednostkami zacofanymi. We Francji rozpiętość ta wynosi 1:6. W Polsce międzywojennej, gdy mówiło się o Polsce A i Polsce B, rozpiętość ta była chyba większa. Stąd brała się tęsknota za tym, by centrum zainteresowało się gospodarką terenową.

Z punktu widzenia ogólnoteoretycznego jestem za decentralizacją w obecnej sytuacji, ale nie można tego generalizować i przenosić na wszystkie okresy rozwoju naszego kraju.

⁴ Profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

Trzeba zatem w każdym przypadku szukać złotego środka. Nie centralizacja kategorycznie, nie decentralizacja ale złoty środek. Jest to ogólna dyrektywa, ale jak ją konkretyzować w praktyce? Naszym zadaniem, jako teoretyków, jest wskazywać pewne kierunki, natomiast do praktyków należy proponowanie konkretnych rozwiązań.

Można postawić pytanie, czy jest możliwe znalezienie takiego złotego środka w praktyce. Doświadczenia nasze są niestety mało zachęcające, uważam jednak że jest to możliwe.

Wojciech Łączkowski⁵

Najbardziej zasadniczym problemem dla finansów lokalnych jest wzajemna relacja władz centralnych państwa i władz terenowych. Można wyróżnić tu dwie skrajne tendencje. Jedna opowiada się za przewagą organów centralnych i sprowadzenia władz lokalnych do roli wykonawców strategicznych decyzji centrum. Zwolennicy tej koncepcji powołują się głównie na względy pragmatyczne, możliwość lepszego i szybszego sterowania procesami społeczno-gospodarczymi w interesie państwa i społeczeństwa przez skuteczne przeciwstawianie się tendencjom partykularnym. Jednak decydującą w tym rozumowaniu rolę odgrywają zawsze czynniki o charakterze politycznym, choćby nawet nie były wyraźnie artykułowane.

Inna koncepcja zakłada takie ułożenie wzajemnych relacji centrum i władz lokalnych, aby mogły rozwijać się samorządowe formy rządzenia i aby możliwa była znaczna rozbudowa kompetencji władz terenowych we wszystkich sprawach dotyczących spraw lokalnych. Na rzecz tej koncepcji przemawiają trzy argumenty.

1) Po pierwsze jest ona uzasadniona względami organizacyjno-ekonomicznymi. Im dalej znajduje się dysponent od przedmiotu zarządzania, tym trudniej jest mu osiągnąć zamierzone efekty. Takie opinie przeważają zarówno we współczesnej doktrynie, jak i w praktyce większości dobrze zorganizowanych państw. Laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii Milton Friedman (podobnie zresztą, jak i inni ostatni laureacie Nagrody Nobla z zakresu ekonomii), jako jedną z przyczyn małej wydajności gospodarczej wymienia aktywność

⁵ Profesor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza.

centrum wyrażającą się między innymi tendencjami do zbyt licznych regulacji prawnych w sferze gospodarczej. Centralizacja władzy powoduje bowiem konieczność znacznej rozbudowy systemu prawnego, co z reguły hamuje działanie naturalnych praw ekonomicznych.

2) Drugim czynnikiem przemawiającym za tendencjami decentralistycznymi są względy polityczne. Z punktu widzenia demokratycznych systemów rządzenia, centralizacja jest antynomią demokracji. Im bowiem więcej uprawnień znajduje się w gestii stosunkowo niewielkiej grupy osób, tym mniejszy zakres spraw pozostaje pod wpływem woli obywateli.

3) Wreszcie trzeci czynnik to względy socjologiczne, społeczne. Centralizacja w oczywisty sposób utrudnia upodmiotowienie społeczeństwa. Człowiek odczuwa naturalną potrzebę wpływania na otaczającą go rzeczywistość. Samorządowe formy władzy lokalnej stwarzają w tym zakresie dużo więcej możliwości, niż władza centralna. Odczuć tych nie powinno się lekceważyć, gdyż w znacznym stopniu kształtują one samopoczucie obywateli.

Eugeniusz Ruśkowski⁶

Jeśli pojęcia centralizacji i decentralizacji rozumieć statycznie, tzn. jako pewien stan systemu zarządzania, to tradycyjne przeciwstawianie tych pojęć nie jest uzasadnione. Dlatego właśnie występują znaczne trudności w określaniu stanu zarządzania w danym miejscu i czasie jako centralizacji lub decentralizacji. Poza sprawami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi, w każdym kraju i w każdym momencie występuje wiele spraw częściowo zdecentralizowanych, co np. we Francji nazywa się *semi-décentralisation*. Można stąd wyciągnąć wniosek, że centralizacja i decentralizacja w praktyce pozostają nie w stosunku wykluczania się, lecz w stosunkach krzyżowania. Pole wspólne to właśnie *semi-décentralisation*.

Na tle tych rozważań niejako automatycznie pojawia się pytanie o przyszłość finansów lokalnych, która wiąże się z przyszłością decentralizacji (finanse lokalne bowiem, to finanse zdecentralizowane). Wiele argumentów, które podaje się z jednej strony

⁶ Dr habil. Uniwersytetu Warszawskiego.

za decentralizacją, z drugiej zaś za centralizacją świadczy o tym, że rozszerzać się będzie właśnie semi-decentralisation, tzn. coraz większa będzie grupa spraw, na rozwiązywanie których pewien wpływ będzie miała zarówno władza lokalna, jak i centralna. Wpływ ten może mieć oczywiście różne formy: od konsultacji do współdecydowania.

Jeśli rozwój zarządzania poszedłby w tym właśnie kierunku, to miałyby to wielkie znaczenie dla uzdrowienia stosunków między władzą centralną a lokalną (samorządem terytorialnym, radami narodowymi). Od walki między nimi, jak to ma miejsce przy tradycyjnym rozumieniu (i przeciwstawianiu) pojęć centralizacji i decentralizacji, doszłoby do współpracy i współdziałania, między władzą centralną i lokalną, w związku z ich partycypacją w rozwiązywaniu większości spraw publicznych.

Inspirację do zaprezentowanych tu uwag były rozważania J.M. Pontier, zawarte w książce: "L'Etat et les collectivités locales", wyd. Paryż 1978 r.