

Mieczysław Poborski

Administracja w transformowanym modelu gospodarki

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 1, 87-97

1998

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MIECZYŚLAW POBORSKI

ADMINISTRACJA W TRANSFORMOWANYM MODELU GOSPODARKI

Transformacja ustrojowa zapoczątkowana w 1998 roku polegała głównie na zmianie modelu scentralizowanego państwa na demokratyczny model rynkowy, w ramach którego nastąpiła decentralizacja władzy i zarządzania. Pierwszym sygnałem tego typu zmian była ustawa z 08.03.1990 roku „O samorządzie terytorialnym”, która nie tylko przyznawała gminom osobowość publiczno-prawną, ale ponadto wyposażała je w szereg kompetencji. Precyzowała, iż dla realizacji swych zadań „gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa i zawierać umowy z innymi podmiotami”.¹

Wychodzono z założenia, że gmina reprezentuje inny podmiot niż całe państwo, a mianowicie wspólnotę mieszkańców swojego terytorium i gros decyzji dotyczących tej wspólnoty powinno być podejmowane na szczeblu gminy. W miejsce onnipotentnego państwa, które poprzez system ministerstw – branż zarządzania całym majątkiem narodowym, prawo obywatelstwa zyskiwał układ terytorialny z wiodącą rolą gmin².

Wynikało to w dużej mierze z realizacji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego – ratyfikowanej w Polsce w 1993 r. – w której stwierdza, że „odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić te organy, które znajdują się najbliżej obywatela”, a w takim niewątpliwie są gminy. Konsekwencją tego była sugestia, że kompetencje przyznane społecznością lokalnym powinny być jak najszerze. Było to zgodne z forsowaną w ramach modelu rynkowego zasadą subsydiarności, w myśl której wyższe organa władzy powinny podejmować działania tylko wówczas i tylko w tym zakresie, w jakim nie mogą one być efektywnie wykonywane przez organa niższe. Było to najdalej idące zaprzeczenie dotychczasowej zasady centralizmu państwowego i w efekcie musiało doprowadzić do zderzenia centralizowanych struktur z nowymi regulacjami prawnymi.

¹ Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

² Zob. R. Grobelny, *O działalności gospodarczej gmin*, „Wspólnota” Nr 19/1995r.

Restytucja samorządu terytorialnego spowodowała, że gminy z dnia na dzień stały się właścicielami majątku komunalnego, który bardzo często z ich komunalną działalnością nie miał nic wspólnego, a jedyną cechą łączącą gminy z przedsiębiorstwami, dla których zaczęły one pełnić rolę właściciela, był fakt, iż ich siedziby znajdowały się na terenie gminy.³ Ten majątek bardzo szybko zaczął sprawiać gminom kłopoty w sprawnym nim zarządzaniu. Gmina pełniła w stosunku do swoich przedsiębiorstw rolę właściciela, z czego wynikała dywidenda jako udział gminy w dochodach przedsiębiorstw w proporcji do posiadanego przez nie majątku. W sytuacji gdy profil działania przedsiębiorstwa nie był zgodny z komunalnym profilem działania gmin, to jedynym wyjściem była szybka prywatyzacja.⁴ Na to była potrzebna – zgodnie z ustawą o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – pozytywna opinia załogi przedsiębiorstwa, które niejednokrotnie wolało pozostać jednostką komunalną, obawiając się efektów prywatyzacji.

Ustawa samorządowa maksymalnie rozszerzyła zakres działania i zadania gminy zaliczając do nich wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, a zgodnie z art. 7 wynikało, iż zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gmin. Zawierał on aż 15 różnych przypadków, które w szczególności zadania własne obejmują. Oprócz zadań o charakterze ściśle komunalnym w rejestrze tym wymieniono takie zadania jak ochrona zdrowia, oświata, kultura ale również lokalny transport zbiorowy. Ustawy miały określać, które zadania własne mają charakter obowiązkowy, ale dodawano dalej, iż ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.⁵ Praktycznym krokiem w tym kierunku miał być tak zwany program pilotażowy, w ramach którego wytypowane gminy miały przejąć finansowanie i zarządzanie oświatą. W praktyce okazało się, że środki z budżetu centralnego na realizację zadań zleconych okazały się niewystarczające. Eksperyment ten ocenić będzie można znacznie później, bowiem wszystkie gminy miały od 1996 roku przejąć obligatoryjnie szkolnictwo podstawowe.⁶

³ Zob. Ustawa z 10.12.1993 r. o finansowaniu gmin, Dz. U. Nr 129, poz. 600.

⁴ Zob. ustawa z dnia 10.05.1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 32, poz.190.

⁵ Zob. ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95, str.7-8.

⁶ Zob. W. Głowacki – Mazur, *Program pilotażowy w świetle zadań*, „Samorząd terytorialny” Nr 1/1995, str.72.

Wspomniana ustawa – w ramach liberalistycznych trendów – przewidywała, że gmina może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne. Rada gminy miała nie tylko uchylać programy gospodarcze, ale również podejmować uchwały w sprawach majątkowych gminy – w tym również w sprawach podatków i opłat, nabywania, zbywania, wydzierżawienia i najmu nieruchomości gruntowych, emitowanie obligacji oraz określania zasad ich zbywania i wykupu przez zarząd. Ta ostatnia licencja stwarzała szansę na skumulowanie środków na inwestycje komunalne. Przewidywał ponadto możliwość „tworzenia i przystępowania do spółek oraz określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez zarząd.” Ustawa przewidywała dla gmin możliwość tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania w ich majątek. Gmina miała sama ustalić zasady zarządu mieniem i prowadzić gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy. Do zadań zarządu gminy zaliczono gospodarowanie mieniem komunalnym precyzując, iż „mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin oraz mienie innych komunalnych osób prawnych w tym przedsiębiorstw”.⁷

Ustawa z dnia 10.05.1990 r. precyzowała przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym. Stwierdzając, iż mienie państwowe należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego i przedsiębiorstwa państwowego, dla których organy te pełnią funkcję organu założycielskiego, stają się z mocy prawa mieniem właściwych gmin. W szczególności mienie państwowe służące użyteczności publicznej stawało się mieniem miast, jeżeli było położone w ich granicach administracyjnych – przekazywano je jako mienie komunalne gminom, jeżeli było ono niezbędne do wykonywania ich zadań.⁸

Już na początku 1991 roku Urząd Rady Ministrów opracował założenia do projektu ustawy o komunalnych przedsiębiorstwach i jednostkach użyteczności publicznej.⁹ Rady gminy miały zgodnie z nim w terminie do 31.12.1991 r. postanowić o wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej wykonywanej dotychczas

⁷ Ustawa z 08.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz.95 art.30

⁸ Ustawa z dnia 10.05.1990 r.- Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 32, poz.190 art.5.

⁹ *Założenia do projektu ustawy o komunalnych przedsiębiorstwach*, zob. R. Grobelny: *O działalności gospodarczej gmin*, „Wspólnota” Nr 19/1995.

przez przedsiębiorstwa komunalne. Do czasu wyboru tej formy stosować się miały do nich przepisy o przedsiębiorstwach państwowych, w tym również o prywatyzacji tych przedsiębiorstw. O tym, że dostosowanie form organizacyjnych przedsiębiorstw do nowych regulacji nie przebiegało łatwo świadczy fakt, iż termin przekształceń przedłużono o cały rok.

Przyjęto założenie, że w sferze użyteczności publicznej celem działalności nie jest maksymalizowanie zysku, lecz zaspakajanie podstawowych potrzeb społecznych. Wynikało to z tego, iż działalność w sferze użyteczności publicznej powinna pozostawać w sferze zarządu publiczno-prawnego, to znaczy samorządów. Proponowano w związku z powyższym nową reformę organizacyjną dla realizacji tych zadań – komunalne przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, która miała wypełnić istniejącą lukę pomiędzy dotychczas funkcjonującymi zakładami i jednostkami budżetowymi – jako formami prawa publicznego – a formami prawa prywatnego w postaci spółek kapitałowych. Stanowiąc one miały również nową formę w stosunku do spółek prawa handlowego, przewidywano bowiem, że w spółkach realizujących zadania z zakresu użyteczności publicznej gminy powinny mieć zapewnione 50% udziału w pakiecie akcji oraz głos decydujący w radzie nadzorczej i zgromadzeniu wspólników. W praktyce polegało to na tym, iż gminy desygnowały swoich urzędników do rad nadzorczych i ich wynagrodzenia z tytułu uczestnictwa w pracach rad były wielokrotnie wyższe, niż ich pensje urzędnicze.¹⁰

W efekcie ożywionej dyskusji uznano, iż gminy mogą korzystać z istniejących form organizacyjnych – realizując zadania z zakresu użyteczności publicznej – poprzez jednostki prawa budżetowego, natomiast w sferze wykraczającej poza użyteczność publiczną mogą uczestniczyć przez udziały w spółkach prawa handlowego. Wynikała z tego jednoznaczna sugestia, by samorzady koncentrowały się na działalności typu użyteczności publicznej unikając działalności typu komercyjnego, w ramach których mogłyby dyskutować swoją uprzywilejowaną pozycję na rynku lokalnym. Gmina – jako organ władzy administracyjnej – mogłaby łatwo przekształcić swoją władzę na efekty ekonomiczne uzyskując dla siebie pozycję monopolistyczną.

Zastrzeżenia do zbyt szerokiego zakresu możliwości działania gmin w sferze przekraczającej użyteczność publiczną znalazły bardzo rychło odzwierciedlenie w nowelizacji ustawy samorządowej. W nowej regulacji z 06.11.1992 r. stwierdzono, iż „gmina oraz inna komunalna osoba prawna

¹⁰ Por. M. Kulesza „O samorządzie terytorialnym”, „Wspólnota” Nr 24/1995 s. 12

nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.”¹¹ W tej samej ustawie precyzowano, iż gminy które prowadzą tego typu działalność obowiązane są doprowadzić do jej zgodności z ustawą w terminie do 30.06.1994 r.. Mimo iż był to termin dosyć odległy, to okazało się, że gminy w tak dużym stopniu zaangażowane były w różnego typu przedsięwzięciach, że trzeba było ten termin prolongować do 31.12.1994 r.¹² a i to nie zlikwidowało wszystkich wątpliwości. Rozstrzygać je musiał Sąd Najwyższy, który na specjalnym posiedzeniu w dniu 14.03.1995 r. stwierdził, że „udział kapitałowy gminy w banku działającym w formie spółki akcyjnej nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej”.¹³

Rzecz cała wzięła się stąd, iż wiele gmin zaangażowało się kapitałowo w działalność podmiotów komunalnych zaspakajając w tym zakresie potrzeby lokalne. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy stwierdził, iż rozbieżność w interpretacji wynika z nieprecyzyjnego zdefiniowania pojęcia „działalności gospodarczej” i „użyteczności publicznej”. Sąd powołał się w tym przypadku na ustawową regulację działalności gospodarczej, zgodnie z którą jest nią „działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa”. Istotną cechą miało być wykonanie tej działalności na własny rachunek przez podmioty gospodarcze. W definicji powoływano się na przedmiot, podmiot, cele i metody działania stwierdzając, iż istnieje szereg podmiotów, których cel „nie wyczerpuje się w dążeniu do osiągnięcia zysków”. Co prawda definicja działalności gospodarczej, na którą powoływał się Sąd Najwyższy, była zdecydowanie anachroniczna i w żaden sposób nie przystawała do zmienionej sytuacji gospodarczej, w ramach której już dawno straciła ona charakter działalności ściśle wytwórczej, ale problem interpretacji pozostawał nie rozwiązany. Słuszne natomiast jest zastrzeżenie, że gmina jest „wspólnotą ludzką zamieszkującą określone terytorium” – jako taka nie nadaje się do wykonywania zadań szczegółowych – i działalność gospodarcza gminy ma być wykonywana przez utworzony w tym celu podmiot.

Ustawa samorządowa przewidywała, że działalność gospodarcza gminy ma być wykonywana przez utworzony w tym celu podmiot, ale nie była to jedyna forma od strony podmiotowej, bowiem ustawa z 5.01.1991

¹¹ Ustawa z dnia 06.11.1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 80, poz. 397.

¹² Dz. U. Nr 86 z 1994 r.

¹³ Uchwała Sędziów Sądu Najwyższego z 14.03.1995 r. sygn. akt III CZP 6/95.

r. „Prawo budżetowe”¹⁴ przewidywała możliwość jej prowadzenia w formie gospodarki pozabudżetowej, zakładu budżetowego środków specjalnych i gospodarstwa pomocniczego. Wszystkie te formy zakładały aktywność podmiotu, natomiast „tezauryzacja posiadanych kapitałów” – w sytuacji z zainwestowania ich w akcje spółki – nie zawiera znamion aktywności gospodarczej i posiadanie uprawnień wynikających z akcji nie jest podjęciem działalności gospodarczej. Podmiot gospodarczy – zgodnie z wymogami Kodeksu handlowego¹⁵ – zajmujący się działalnością gospodarczą nie może jej dokonywać bez prowadzenia przedsiębiorstwa. Gmina, która w ramach aktywności gospodarczej ograniczała się do sporadycznego objęcia akcji nie tworzyła przedsiębiorstwa w znaczeniu podmiotowym lub przedmiotowym, pokrycie kapitału nie miało charakteru powtarzalnych czynności zawodowych i tym samym nie spełniało wymogów działalności gospodarczej.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wcale nie musi być wykonane tylko instrumentami administracyjnymi. Gmina wyposażona jest w mienie komunalne, a gospodarowanie nim może polegać na nabywaniu akcji jako skutek rozporządzenia majątkowego – nie stanowiąc jednocześnie działalności gospodarczej. Znamion takich nabierałoby nabycie akcji, w sytuacji objęcia przez gminy całego kapitału akcyjnego, bowiem wtedy należałoby spółkę uznać za odrębną komunalną osobę prawną.

Dyskusja nad gospodarczą działalnością gmin spowodowała polaryzację stanowisk, w ramach której jedna strona optowała za ścisłym oddzieleniem działalności władczej (administracyjnej) od gospodarczej. Rzecznicy przeciwnego stanowiska twierdzili, że obu sfer rozdzielić się nie da, a braki gospodarki rynkowej wymuszają na gminach działalność gospodarczą. Problem sprowadza się do wypracowania nowej formy organizacyjno- prawnej, która uwzględniałaby specyfikę działalności w zakresie użyteczności publicznej. Taką proponowaną formą miało być przedsiębiorstwo komunalne użyteczności publicznej. Uniknęłoby się dzięki temu praktyki przekształcenia wszystkich przedsiębiorstw komunalnych w zakłady budżetowe, które obciążają następnie budżety gmin nie działając zgodnie z zasadami rachunku ekonomicznego.

Chaos legislacyjny, który zmusił Sąd Najwyższy do zinterpretowania zakresu działalności gospodarczej gmin, spowodował, że grupa posłów zgłosiła 12.10.1994 r. projekt ustawy o działalności

¹⁴ Ustawa z dnia 5.01.1991 r. – Prawo budżetowe – Dz. U. Nr 72 z 1993 r., poz. 344.

¹⁵ M. Amerhand: *Kodeks handlowy – komentarz*, Lwów 1935, s. 5.

gospodarczej gmin stanowiący pierwszą próbę całościowego rozwiązania tej kwestii.¹⁶ Ograniczono w niej działalność gospodarczą gmin do prowadzenia przedsiębiorstw komunalnych przy pomocy wyodrębnionego mienia w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty lub powierzenie wykonania określonych zadań innym podmiotom gospodarczym. Zgodnie z tym projektem przedsiębiorstwa komunalne prowadzone są w formie:

- jednostek organizacyjnych działających na zasadach prawa budżetowego;
- komunalnych osób prawnych – zakładów użyteczności publicznej;
- spółek prawa handlowego – ograniczając je jednak tylko do tych, które realizują cele użyteczności publicznej i nie prowadzą działalności komercyjnej;

Zasadniczo nowym rozwiązaniem projektu jest:

- utworzenie nowej formy przedsiębiorstwa komunalnego – zakładu użyteczności publicznej;
- upoważnienie gminy do wydawania innym podmiotom prowadzącym działalność w zakresie użyteczności publicznej – koncesji;
- określenie, iż rada gminy odpowiada za ustalenie wysokości opłat i taryf za usługi, które mają być kalkulowane w oparciu o zasady ekonomiczne;
- wskazanie na konieczność likwidacji lub przekształcenia w inne formy organizacyjne przedsiębiorstw komunalnych działających na podstawie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych i szybkiej likwidacji działalności spółek komercyjnych z udziałem gminy.

Projekt ustawy wzbudził wiele zastrzeżeń, bowiem ograniczając działalność gospodarczą gmin do zadań w zakresie użyteczności publicznej jednocześnie jej nie definiował i w związku z tym można mieć wątpliwości, gdzie się kończy działalność o charakterze użyteczności publicznej, a w którym – komercyjna. Co prawda można za nią uznać zadania własne gminy polegające na „zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty”, których ustawa wymieniła aż 15 rodzajów, podczas gdy realnie gmina nigdy nie była w stanie je realizować. Ponadto tak szerokie sformułowanie użyteczności publicznej powoduje, iż gmina może całą działalność z tego zakresu koncesjonować.

Koncesjonowanie i wskazanie zarządu gminy jako organu koncesyjnego jest ograniczeniem konkurencji i może prowadzić do

¹⁶ Projekt ustawy o działalności gospodarczej gmin z 12.10.1994 r. nr druku ST-WG-154-11-94

pogorszenia jakości usług. W praktyce nastęczać to może wiele kłopotów, bo niby jak gmina ma koncesjonować przedsiębiorstwa monopolowe prowadzące działalność na poziomie krajowym (dystrybucja gazu) lub regionalnym (dystrybucja energii elektrycznej). Koncesjonowanie jest właściwym rozwiązaniem w zakresie komunikacji zbiorowej i usług oczyszczania, gdyż pozostawienie swobody działalności rynkowym podmiotom uniemożliwia niekiedy zorganizowanie zintegrowanych systemów, za które odpowiada cała gmina. Z drugiej strony koncesjonowanie jest działalnością w pewnej mierze monopolistyczną, bo niby dlaczego gmina miałaby dopłacać do nieefektywnych przedsiębiorstw, jeżeli przedsiębiorstwa prywatne te same usługi mogą świadczyć dwa razy taniej. Koncesjonowanie nie powinno zmniejszać możliwości wejścia na rynek nowym podmiotom, stąd każda sfera działalności publicznej powinna mieć odrębny system koncesjonowania, to znaczy odrębny dla dostawców energii, osobny dla komunikacji zbiorowej, a jeszcze inny w zakresie oczyszczania miasta i utylizacji odpadów. Zupełnie odrębny problem stanowi wreszcie koncesjonowanie usług w zakresie ochrony zdrowia i oświaty.

Niezbyt kompleksowo została w projekcie ustawy potraktowana kwestia reformy taryf komunalnych. Co prawda sugeruje się, że taryfy opłat za korzystanie z usług komunalnych powinny pokrywać koszty działalności bieżącej wraz z amortyzacją, ale pozostaje otwarta kwestia organu, który powinien je ustalić.¹⁷ Wskazuje się co prawda, że takim organem stanowiącym powinna być rada gminy, w praktyce to jednak nadmiernie centralizuje kompetencje. W dużych gminach może to doprowadzić wręcz do paraliżu decyzyjnego, bo rada gminy musiałaby ustalić cenniki i taryfy dla kilkuset jednostek organizacyjnych. O ile ma to pewne uzasadnienie w przypadku opłat za korzystanie z usług komunikacji zbiorowej, to pozbawione jest sensu w przypadku targowisk czy świetlic szkolnych. Ustalenie opłat jest czynnością o charakterze wykonawczym, stąd właściwszym organem niż rada byłyby zarządy lub wręcz właściwe organy jednostek świadczące usługi.

Problem cen – taryf – opłat w ogóle jest potraktowany po macoszemu, co może dziwi przy rozwijanych trendach rynkowych. Istniejące rozwiązania w zakresie cen usług komunalnych pochodzą sprzed 1990 i wymagają uporządkowania. Na przykład nie ustalono czy ceny dostawy wody ma ustalać rada, zarząd czy zgromadzenie wspólników spółki wodociągowej. Przedsiębiorstwa z zakresu usług publicznych

¹⁷ Por. ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z 12.01.1991 r. Dz. U. nr 90 z 1991 r., poz. 31.

bardzo często wykorzystują swoją monopolistyczną sytuację zawyżając ceny, rady gminy to akceptują, bo poprawia to kondycję finansową przedsiębiorstw komunalnych, a wszystko to odbywa się kosztem mieszkańców gminy, którzy nie dysponują żadną alternatywą.

Nie do końca rozstrzygnięty jest problem, kiedy gmina może prowadzić przedsiębiorstwo komunalne w formie spółki prawa handlowego. Istnieją dwa kryteria:

- przedmiot działalności przedsiębiorstwa komunalnego;
- cel działalności przedsiębiorstwa komunalnego.

Przy podziale ze względu na przedmiot to poza zakresem użyteczności publicznej dopuszcza się jedynie spółki prawa handlowego, podobnie jak wtedy, gdy celem jest zysk. Pierwsze kryterium – zakres działania – jest czytelne, bardziej arbitralne i wysoce uznaniowe jest drugie kryterium. Wiąże się z tym problemem czy zakłady budżetowe, czy nawet spółki prawa handlowego w zakresie użyteczności publicznej powinny być płatnikami podatku dochodowego, czy też traktować je należy raczej jako instytucje typu non-profit.

Niejasna jest również konstrukcja proponowanego zakładu użyteczności publicznej, bowiem w odróżnieniu od form gospodarki pozabudżetowej powoływanych przez gminy, powinny one być jednostkami samodzielnymi. Posiadają one co prawda osobowość prawną, natomiast nie są wyodrębnione majątkowo i dysponują powierzonym mieniem. Gmina odpowiada za zobowiązania zakładu i rezerwuje dla zarządu szerokie uprawnienia – łącznie z prawem udzielania wytycznych dyrektorowi. W takiej konstrukcji usytuowanie zakładu użyteczności niewiele odbiega od koncepcji zakładu budżetowego.

Niedostatki rozwiązań szczegółowych są sygnałem generalnych braków całego systemu finansów lokalnych, co znajduje odzwierciedlenie – o ile nie źródło - w wadach regulacji prawnych normujących finanse komunalne. Sygnały o złej kondycji finansowej niektórych gmin, z których część była zagrożona upadłością, bowiem gminy – w odróżnieniu od budżetu centralnego – nie mogą się finansować z deficytu, znajdują potwierdzenie w raportach regionalnych izb rachunkowych. Zmiany na linii: budżety gmin – budżet centralny polegające na finansowym usamodzielnianiu gmin i likwidacji zbiorczych budżetów na szczeblu wojewódzkim i powiatowym nie zostały doprowadzone do końca i w dalszym ciągu budzą wiele wątpliwości. Idea decentralizacji finansów państwowych wynikająca z uzasadnionego przedsięwzięcia, iż na szczeblu lokalnym środki są efektywniej wykorzystywane – a wsparta bardziej ogólną koncepcją subsydiarności państwa – w praktyce realizacyjny powoduje wiele trudności.

Nowe zasady podziału dochodów między budżet samorządowy a centralny, które opierają się o rozwiązanie podmiotowe a nie przedmiotowe – są ogólnie akceptowane, bowiem miejsca powstania dochodu powinno stanowić jednocześnie źródło jego wydatkowania, ale problem tkwi w proporcjach podziału. Jeżeli bowiem pewne dochody lokalne zasilają bezpośrednio budżety gmin, a w innych partycypują one przez subwencję ogólną, dotacje celowe bądź udział gminy w niektórych podatkach zasilających budżet centralny, to zastanowić się należałoby czy udział poniżej 1% planowanych dochodów budżetu państwa gwarantuje decentralizację finansów państwowych.¹⁸ To samo dotyczy 5% i 15% udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych.

Spektakularne odzwierciedlenie wątpliwości te znalazły przy realizacji ustawy o systemie oświaty z 1991 r., która przewidywała przekazanie szkolnictwa podstawowego przez samorządy lokalne do 1.01.1994 r.¹⁹ Pomijając ten fakt, iż jedynie 20% gmin zdecydowało się na pilotażowe przejście obowiązków w tym zakresie, to nawet obligatoryjne przyjęcie tych szkół od 1.01.1996 r. nie rozwiązało problemów z tym związanych, a główne pole rozbieżności, to oczywiście finanse. Gminy twierdzą, że dotacja celowa nie jest wystarczająca, a ustawa samorządowa gwarantuje im przejmowanie zadań centralnych przy pełnym ich zabezpieczeniu finansowym.

Nadal oczywiście ma dwie strony, bowiem budżet centralny wysokość dotacji oszacował na podstawie ubiegłorocznych wydatków gmin, a to że okazała się ona niedoszacowana, wynikało z faktu, iż gminy oszukiwały budżet centralny zalegając z wpłatami nie tylko na ZUS, ale nawet z zaliczkowymi wpłatami od podatków dochodowych. O ile zrozumieć można zaległości na ZUS, co wynika z przeświadczenia o ogólnej niewydolności naszego systemu emerytalno – rentownego, to brak wpłat podatku od dochodów był de facto podcinaniem gałęzi, na której siedzą budżety gminne. W rzeczywistości liczy się suma przychodów – bez względu na ich źródło – umożliwiających sfinansowanie wydatków, a każdy finansista – bez względu na szczebel, na którym sporządza się bilans – musi wiedzieć, iż po stronie aktywów zawiera on rubrykę „należności wobec budżetów”. Co więcej tworzą one aktywa płynne i zobowiązania o dużym stopniu wymagalności a tym samym rzutują bezpośrednio na standing danej jednostki gwarantując jej zachowanie płynności.

¹⁸ Zob. ustawa o finansowaniu gmin z 10.12.1993 r. Dz. U. Nr 129 z 1993r., poz. 600.

¹⁹ Zob. ustawa o systemie oświaty z 7.09.1991 r., art. 104.

Problem nie ma charakteru jedynie teoretycznego, bowiem budżety lokalne zawieszają wypłaty pracownikom sfery budżetowej wykorzystując ich jako źródło nacisku na zwiększenie dotacji przez budżet centralny. Ze starej maksymy, iż jeżeli nie wiadomo, o co chodzi, to na pewno chodzi o pieniądze, wyniku konieczności bardzo precyzyjnego określenia kompetencji poszczególnych szczebli zarządzania państwem, a przede wszystkim maksymalnie sprawnego systemu finansowania ich działalności.

Sygnalizowana w tytule kwestia kompetencji gospodarczych poszczególnych szczebli administracji w transformatorowym modelu gospodarki szczególnie jest istotna w dyskusji o modelu funkcjonowania całej gospodarki. W toczącej się dyskusji czy modernizację administracji ograniczyć do szczebla centrum wspierając je województwami samorządowymi czy też wprowadzić zupełnie nowy szczebel powiatowy²⁰, który skądinąd nie jest taki zupełnie nowy – marginalnie jedynie napomyka się o stronie kosztowej całego przedsięwzięcia.

Rzecz jednak nie tylko w kosztach, jeżeli reforma pociągała będzie za sobą restytucję powiatów, ale w zasadniczej zmianie modelu funkcjonowania finansów publicznych. Zupełnie nie bierze się pod uwagę faktu, iż powołanie powiatów – i wynikająca z tego nowa regionalizacja kraju – zmieniała będzie w sposób najdalej idący system finansowania państwa, co wynika chociażby z faktu, iż powołanie powiatów – i wynikająca z tego nowa regionalizacja kraju – zmieniała będzie w sposób najdalej idący system finansowania państwa, co wynika chociażby z faktu, iż automatycznie ponad 30% budżetu centralnego trzeba będzie desygnować na nowy szczebel zarządzania. Forsując decentralistyczny model zarządzania może w pierwszym rzędzie należałoby zasymulować finansowe konsekwencje zmian administracji państwowej i lokalnej, których gospodarczych konsekwencji nie wolno nie doceniać.

²⁰ Zob. M. Potrykowski: *Reforma terytorialna Polski. Układ powiatowy*. W-wa 1993. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 2.07.1994 „Projekt ustawy o samorządzie powiatowym”.