

Dr M. Szypliński - Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu.

Mieczysław Szypliński

W pierwszym odcinku autor rozważał przyszły kształt struktury administracji terenowej: samorządowej i rządowej administracji ogólnej. Autor wypowiedział się za trójstopniowym podziałem terytorialnym (gminy, powiaty, województwa) i funkcjonowaniem na każdym szczeblu organów administracji rządowej i samorządowej. (Redakcja).

*

Czy utrzymać istniejący podział terytorialny na gminy i województwa oraz stworzyć regiony? Koszty tej koncepcji byłyby najmniejsze i jest to bardzo istotny atut tego wariantu.

Z punktu widzenia rozpatrywanych struktur rządowej administracji ogólnej i samorządowej należy zwrócić uwagę na potrzebę stworzenia administracji samorządowej na szczeblu wojewódzkim. Jaki byłby zatem charakter regionów? Polskie prawo nie zna tej instytucji, warto więc zwrócić uwagę na to, że w niektórych krajach zachodniej Europy, takich jak Francja, Włochy, Belgia, Hiszpania

regionalizacja znana jest jako sposób organizacji wykonywania zadań publicznych.

Duży wpływ na regionalizację miała tam koncepcja Zjednoczonej Europy oparta na integracji według zasad polityki regionalnej. Twórcy tych zasad zakładają, że skuteczność integracji zależy będzie od tego, czy nastąpi ona na poziomie regionów.

W nauce prawa administracyjnego wyróżnia się następujące typy prawnorganizacyjne regionów:

- regiony federalne występujące w państwach federalnych, które nakładają się na państwa wchodzące w skład federacji;
- regiony autonomiczne tworzone w państwach unitarnych (Włochy, Hiszpania), które dały początek państwa regionalnego;
- regiony administracyjne-samorządowe, w których określona polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna realizowana jest przez istniejące tam samorządy;
- regiony administracyjne-funkcjonalne, charakteryzujące się decentralizacją, ale nie terytorialną lecz funkcjonalną.

Struktury administracji

Jak więc z powyższego wynika instytucja regionu znana jest zarówno w państwach federalnych, jak i unitarnych, a obowiązujące prawo wyznacza jej poważne zadania do spełnienia w zakresie gospodarczym i społecznym.

Zastanawiając się nad charakterem regionów w Polsce wydaje się, że powinny one mieć charakter ekonomiczny. Oznacza to, że naczelnym ich zadaniem będzie planowanie rozwoju gospodarczego i społecznego, dlatego na tym szczeblu powinny istnieć jedynie struktury administracji rządowej.

Na czele administracji regionalnej powinien stać komisarz wraz z biurem regionalnym jako jego aparatem wykonawczym. Z uwagi na ważność realizowanych zadań ekonomicznych - zwłaszcza w okresie planowania długookresowego oraz czuwania nad ich wykonaniem - komisarz powinien być powoływany i odwoływany przez Radę Ministrów lub premiera.

Propozycje przekształceń podziału terytorialnego, o których mowa w pierwszej części artykułu (PO 10/91), są ściśle związane z potrzebą poszanowania tradycji, jakie istnieją w Polsce. Stąd opowiadałem się za powrotem do istniejącego w przeszłości trójstopniowego podziału (z pewnymi korektami). Jednak w całej zachodniej Europie proces reform podziału terytorialnego (podjęty szczególnie intensywnie w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych) wykazuje, że konieczne jest przyjęcie nowych rozwiązań w tym zakresie. Tę tezę potwierdzają dotychczasowe doświadczenia polskie. Dlatego też chodzi o

stworzenie w Polsce podziału uwzględniającego (z punktu widzenia dnia dzisiejszego i przyszłości) zorganizowanie struktur administracji lokalnej nowoczesnego państwa. Temu warunkowi najbardziej odpowiada wariant przewidujący regiony.

Potrzeba reform omawianego podziału z uwagi na zmieniające się zadania terenowej administracji rządowej i samorządowej jest poza dyskusją. Ilekroć zmieniają się zadania administracji, nadaje się jej nowe formy organizacyjne, przy czym zmienia się podział terytorialny.

Podział zadań i kompetencji między organy administracji samorządowej i rządowej

Podział ten powinien być przeprowadzony z punktu widzenia celowości, to znaczy, że zadania powinny być przekazywane tym organom, które spełnią je najlepiej. Na rozstrzygnięcie tego zagadnienia duży wpływ mają względy historyczne i polityczne.

Nie zauważono jednak, aby istniały stałe kryteria, za pomocą których można dokonać także podziału zadań i kompetencji. Niektóre sprawy z natury swej powinny należeć do administracji rządowej, czego przykładem są sprawy wojskowe.

Obowiązujące przepisy dotyczące podziału zadań między terenowymi organami rządowej administracji ogólnej a samorządem terytorialnym oceniane są coraz krytyczniej, dlatego warto rozważyć, na podstawie jakich kryteriów podział ten powinien być dokonany.

Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o

terenowej (cz. II)

podziale zadań i kompetencji (określonych w ustawach szczególnych) pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw nie daje odpowiedzi na pytanie, na podstawie jakich kryteriów prawodawca dokonał omawianego podziału. Wymieniono tam jedynie taksatywnie zadania i kompetencje organów gminy oraz zadania i kompetencje organów administracji rządowej. Ponadto ustawodawca w odniesieniu do organów administracji samorządowej pewne zadania określiła jako własne, inne - jako zlecone.

Wydaje się, że przy podziale omawianych zadań i kompetencji powinny być brane pod uwagę następujące kryteria:

- celowość przekazania zadania lub kompetencji danej grupie organów administracji lokalnej;
- charakter zadania - lokalny czy ogólnopłaństwowy.

Zadanie powinno być przekazane temu organowi, który najlepiej i najpełniej będzie w stanie je wykonać. Stąd też celowe byłoby na przykład przekazanie administracji samorządowej wszystkich spraw dotyczących jednostek podziału terytorialnego stopnia podstawowego. Można tu zaliczyć sprawy budowlane, wodne, rejestracji pojazdów mechanicznych, pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, szkolnictwa podstawowego itp.

W świetle aktualnie obowiązujących przepisów przekazano gminom w ramach zadań własnych około trzynastu szczegółowych zadań i kompetencji, około stu zadań zleconych oraz część zadań w ramach porozumień zawieranych z organami administracji

rządowej. Realizacją zadań publicznych we własnym imieniu samorząd zajmuje się w niewielkim zakresie. Wynika z tego, że gminy wykonują dużą część zadań pod kontrolą administracji rządowej, a nie o to chyba chodziło w reformie władz lokalnych w 1990 r.

Głębsza analiza aktualnych zadań i kompetencji gmin wskazuje, że dotyczą one głównie spraw indywidualnych, zaś w niewielkim zakresie oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy danej jednostki podziału terytorialnego.

Tymczasem europejskie trendy rozwoju samorządu terytorialnego wskazują na przesunięcie "akcentu z zadań o charakterze policyjno-porządkowym na zadania polegające na rozbudowie i utrzymaniu infrastruktury technicznej i społecznej". Stąd też wnioski, o których mowa, wydają się być uzasadnione.

Wszystkie zadania i kompetencje mające charakter ponadgminny powinny być przekazane organom samorządowym wyższego stopnia, natomiast zadania ogólnopłaństwowe, na przykład dotyczące obrony państwa, budowy autostrad itp. - organom administracji rządowej.

Ponownego przeanalizowania wymaga podział zadań i kompetencji między terenowymi organami rządowej administracji ogólnej i specjalnej. Brak jest bowiem racjonalnych przesłanek do tworzenia oddzielnych organów administracji specjalnej w zakresie oświaty i wychowania czy

finansów (skarbowości). Zadania te powinny należeć do terenowych organów rządowej administracji ogólnej.

Problemy materialnego zapewnienia realizacji zadań samorządu terytorialnego

Wydaje się, że możliwość realizacji zadań przekazanych samorządowi ustawą będzie uzależniona od mienia, którym ten samorząd będzie dysponować i od dochodów budżetowych. W przeszłości i obecnie mienie komunalne oraz działalność gospodarcza z tym związana były i są podstawą egzystencji samorządu. Stąd też wydaje się rzeczą nieodzowną skrupulatne przekazanie na rzecz samorządu tego mienia, które służy realizacji jego zadań. Z analizy ustaw o samorządzie terytorialnym z 1990 r. oraz innych aktów, a także z wypowiedzi działaczy samorządowych wynika, że administracja samorządowa nie dysponuje całym majątkiem, który wiąże się z realizacją jej zadań.

Należy utrzymać i rozszerzyć możliwość tworzenia jednostek gospodarczych w celu zapewnienia samorządowi odpowiednich dochodów. Zwraca się uwagę na pełną dopuszczalność gospodarczej działalności samorządu mieszczącej się w zadaniach o charakterze użyteczności publicznej. Działalność gospodarcza wykraczająca poza te zadania powinna być ograniczona. Postulat ten ma swoje uzasadnienie, bowiem możliwość podejmowania działalności gospodarczej przez samorząd rodzi szereg niebezpieczeństw - takich jak przesunięcie na plan dalszy realizacji zadań publicznych, dla których głównie samorząd jest powołany. Istnieje jednak możliwość stworzenia odpowiednich barier uniemożliwiających zaniedbywanie realizacji powyższych zadań. Służyć temu może przepis uzależniający podjęcie przez samorząd takiej działalności od zgody organu samorządu wyższego stopnia.

Jak się wydaje, największe znaczenie dla realizacji zadań samorządu będą mieć wpływy z podatków. Aktualnie obowiązujące przepisy nie zapewniają administracji samorządowej wpływów, zwłaszcza z podatków pobieranych przez budżet centralny (od podmiotów działających na terenie danej gminy). Chodzi więc o właściwy podział dochodów z podat-



Romana Mac

Autorka jest pracownikiem naukowym w Katedrze Zarządzania Uniwersytetu Śląskiego.

Reforma giełdy francuskiej

W ciągu ostatnich kilkunastu lat francuska giełda rozwija się na niespotykaną dotychczas skalę. Można to uzasadnić chociażby wartością transakcji giełdowych (akcji i obligacji), która wzrosła z 54,2 mld franków w 1976 roku do 4127,1 mld franków w roku 1989. Po krachu w październiku 1987 r., który dotknął wszystkie giełdy światowe, a we Francji przejął się 30-procentowym spadkiem notowań giełdowych, rozkwit francuskiej giełdy przyspieszony został z inicjatywy rządu w wyniku podjęcia w 1986 roku prywatyzacji 65 przedsiębiorstw i banków (w tym największych: Paribas, Société Générale, Saint-Gobin, CGE).

Proces prywatyzacyjny przyczynił się do wzrostu liczby akcjonariuszy z 1,5 mln do 6 mln w 1987 roku. Ocenia się również, że co czwarta rodzina we Francji wzięła udział w prywatyzacji, a tym samym zakupiła akcje.

Najstarsze giełdy w Europie - pierwowzory nowoczesnych rynków

papierów wartościowych - powstały w XIII wieku. Historię francuskiej giełdy rozpoczyna rok 1141, kiedy Ludwik VII zezwolił na jej prowadzenie na Grand Pont, dzisiejszym Pont au Change. Organizacja giełdy francuskiej przez długi okres nie ulegała większym zmianom. Na początku XIX wieku monopol przeprowadzania transakcji giełdowych przyznano maklerom giełdowym, działającym na rachunek banków i instytucji finansowych, a także poszczególnych osób. Maklerzy giełdowi, podobnie jak taksatorzy licytacyjni czy komornicy, uzyskali szczególny status prawny osób urzędowych i zrzeszyli się w Compagnie des Agents de Change. Zapowiedzią zmian w funkcjonowaniu francuskiej giełdy okazało się stworzenie 1 lutego 1983 roku tzw. second marché, rynku finansowego zaopatrującego w kapitały nowe średnie i małe przedsiębiorstwa głównie na sześciu giełdach regionalnych (Lyon, Lille, Marseille, Nancy, Bordeaux, Nantes). Następnie 20 lutego 1986 roku powołano MATIF (Marché à Termes des Instruments Financiers), rynek transakcji termi-

nowych, głównie obligacji.

Największą zmianę przyniosła jednakże ustawa z 22 stycznia 1988, na mocy której maklerzy giełdowi stracili swój monopol w zakresie negocjowania transakcji giełdowych, a sam zawód maklera ma zniknąć ostatecznie w 1992 roku wraz z powstaniem zjednoczonej Europy. Ich zadania powierzone osobom prawnym - spółkom giełdowym (sociétés de bourse) kierowanym do 1992 roku przez obecnych maklerów. Spółki te są pośrednikami finansowymi o szerokim zakresie działania przy zawieraniu różnych transakcji, nie tylko giełdowych. W kraju i za granicą reprezentuje je Association Française des Sociétés de Bourse. Nabywcy oraz sprzedawcy akcji i obligacji mogą również zwrócić się do innych pośredników finansowych (np. banków), którzy zlecają przeprowadzenie transakcji dla swych klientów odpowiednim spółkom giełdowym.

Banki na giełdzie francuskiej są nie tylko pośrednikami finansowymi, ale również najważniejszymi niejednokrotnie udziałowcami w spółkach gieł-

STRUKTURY ADMINISTRACJI TERENOWEJ

ków między budżetem centralnym, a budżetami gmin. Niezależnie od wpływów z podatków należy utrzymać subwencje ogólne z budżetu centralnego, ponieważ zaspokajanie społecznych potrzeb lokalnych jest coraz kosztowniejsze.

Istnieje więc potrzeba zreformowania materialnych podstaw realizacji zadań samorządu terytorialnego w Polsce, ponieważ obecnie znalazł się on w trudnej sytuacji. Trzeba to mieć na względzie przy tworzeniu nowej struktury administracji samorządowej.

Kłopotliwa sytuacja w zakresie finansowania działalności administracji samorządowej jest zjawiskiem znamennym nie tylko dla Polski. Te same problemy mają samorządy na zacho-

dzie Europy. Obarczanie samorządów realizacją wielu zadań powoduje, że ich dochody wraz z subwencjami nie zawsze wystarczają na pokrycie wydatków. Mówi się więc o konieczności szybkiego wzrostu ich dochodów. Wzrost ten wprawdzie następuje, ale nieproporcjonalnie do wzrostu wydatków. Problem stworzenia podstaw materialnych funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zatem problemem ogólnoeuropejskim.

Struktury wewnętrzne

Z analizy obowiązującego prawa oraz statutów i regulaminów wynika, że struktury wewnętrzne administracji samorządowej, a zwłaszcza tereno-

wych organów rządowej administracji ogólnej nie są jasne. Nazwy komórek bywają tak niefortunne, że cała struktura jest nieczytelna.

Wydaje się, że prawodawca stwarzając ogólną podstawę prawną struktury urzędów administracyjnych powinien zwrócić uwagę na jasność jej konstrukcji. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że służy ona ogółowi społeczeństwa, dla którego powinna być czytelna. Ta podstawa prawna musi być jednak tak skonstruowana, aby uniemożliwiała unifikację omawianych struktur.

Mieczysław Szypliński