

Cezary Kosikowski<sup>1</sup>LES PROBLÈMES DU SYSTÈME, DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES DES  
ORGANES LOCAUX EN POLOGNEI. Les problèmes du système des organes locaux

1. Le fonctionnement de l'économie et des finances locales en Pologne après la seconde guerre mondiale est lié strictement à l'organisation et la position des organes locaux. En 1950 on a liquidé l'autonomie territoriale comme sujet public et juridique séparé de l'Etat. On a appuyé l'organisation du système des organes locaux sur les principes fondamentaux du système de l'Etat socialiste. Selon le principe de l'uniformité du pouvoir d'Etat les organes locaux devinrent une partie de l'appareil d'Etat. Ils comprennent: 1) les conseils nationaux comme organes territoriaux et représentatifs du pouvoir d'Etat, 2) les organes territoriaux de l'administration d'Etat comme organes exécutifs et gestatifs des conseils nationaux.

2. Conformément à la division administrative territoriale de l'Etat les conseils nationaux agissent sur tous les degrés, en restant en relation de supériorité et infériorité. Jusqu'a 1975 il y avait trois degrés des conseils nationaux (communes, districts (arrondissements) et les voievodies ou les villes forment les voievodies). Depuis 1975 il y a seulement deux degrés des conseils nationaux: 1) le degré fondamental: communes (2110), villes (805), quartiers (de Varsovie, Łódź et Cracovie) et 2) voievodies (49, avec trois voievodies de ville - de Varsovie, Łódź et Cracovie).

3. Jusqu'a 1973 les organes territoriaux de l'administration d'Etat embrassaient les présidences des conseils nationaux et les départements de ces présidences. Ces organes étaient sub-

<sup>1</sup> Professeur à l'Université de Łódź.

ordonnés horizontalement du conseil national fixé, tandis que perpendiculairement aux organes territoriaux de l'administration d'Etat d'un plus haut degré ou aux organes centraux. Depuis 1973 les organes territoriaux de cette administration sont monocratiques (chef, président, voievodi) et continuent de fonctionner selon le principe du subordination double, quoique jusque 1984 leur subordination perpendiculaire était plus forte.

4. Depuis l'an 1950 en a réalisé en Pologne plusieurs réformes dans le système des conseils nationaux. De 1956 à 1958 cette réforme était liée avec un essai à passer au modèle décentralisé et s'exprimait surtout par un élargissement des bases économiques et financières des conseils nationaux. Cette épreuve ne réussit guère tout à fait et fut abandonnée en 1963. Des réformes suivantes et plus larges eurent lieu pendant les années 1973-1975. Elles étaient liées avec la liquidation de la structure de trois degrés des conseils nationaux (la liquidation des districts), le fait de faire des communes et des villes des chaînons fondamentaux de l'économie locale, le changement de la division territoriale de l'Etat (49 voievodies à la place de 22) et l'introduction des organes monocratiques dans l'administration locale. Cette réforme a bien fortifié l'administration locale, mais a affaibli les conseils nationaux comme organes représentatifs.

5. La réforme des conseils nationaux en 1983 a un caractère différent. Elle est une partie de la réforme économique, réalisée en Pologne depuis l'an 1981. On vise maintenant à la décentralisation. Cela exigeait la reconstruction de la base économique et financière des conseils nationaux, la fortification de leur position et une plus forte subordination de l'administration locale aux conseils nationaux. Il fallait reconstruire les tâches, compétences, formes et moyens de leur réalisation par les organes locaux, car plus tôt encore on a introduit quelques éléments, de large indépendance, autonomie et autofinancement dans les organisations économiques.

6. Du point de vue du système le même motif accompagne chaque réforme des conseils nationaux. On voulait fortifier la position de ces conseils comme organes du pouvoir d'Etat en territoire, et depuis 1973 aussi comme organes d'autonomie sociale. C'était nécessaire, car la position des conseils nationaux s'affa-

faiblissait en conséquence de l'application du modèle centralisé de planification et gestion ou bien à cause d'agrandissement de l'importance de l'administration d'Etat, qui interacceptait les fonctions du pouvoir d'Etat. Les réformes réalisées étaient accompagnées par des divers changements dans l'économie et les finances locales. Cela menait à un sérieux désaccord entre les deux fonctions - du système et de l'économie - des conseils nationaux. La réforme dernière s'aperçoit de ce conflit et cherche à la résoudre ou au moins l'adoucier.

## II. Les problèmes de l'économie locale

7. Depuis l'an 1950 l'économie locale se base sur la propriété uniforme de l'Etat. La propriété de l'autonomie (communale) est liquidée. En organisant le système des conseils nationaux on a divisé les tâches entre les organes centraux et locaux. De cette manière surgit la notion de l'économie planifiée, dirigée territorialement. Elle a embrassé les tâches propres des conseils nationaux. Du point de vue économique elles appartiennent aux tels domaines, comme la petite industrie métier, le commerce détaillé, l'économie communale et des logements, l'agriculture, les installations sociales et culteruelles (sans écoles supérieures et instituts des recherches scientifiques). De plus aux conseils nationaux appartenait aussi la réalisation des tâches confiées par les organes centraux ou locaux du plus haut degré.

8. L'étendue de l'économie locale varie. Dans les réformes visant à la décentralisation elle a été élargie dans la sphère de production, mais pas uniquement. Dans les réformes liées avec la concentration de la production et la fortification de l'administration l'économie locale a été privée de sa propre base économique (des entreprises locales), tandis qu'on a élargi l'étendue des tâches pas productives. En conséquence les organes locaux furent privés de la possibilité d'apaiser d'une manière indépendante des besoins locaux en devenant de plus en plus subordonnés aux organes centraux de manière économique et financière.

9. La division des tâches propres dans l'économie locale est basée surtout sur les critères administratifs et du système. La plus large est l'étendue de l'économie surtout dans la sphère

productive, au degré de voïvodie. Tandis que plus étroite est l'étendue de l'économie aux degrés plus bas. Mais dans la sphère des tâches qui ne sont pas productives la situation est souvent inverse. Cela mène à une centralisation peu fondée du système des conseils nationaux et à une dépendance considérable des chaînaux fondamentaux de ces conseils du degré des voïvodies.

10. En divisant les tâches propres des conseils nationaux (ce qui est défini juridiquement) on respectait moins les critères économiques (p.ex. des tâches différentes pour les organes des villes et pour des organes des villages) et sociaux (les besoins économiques de la population sont mieux connus aux degrés les plus bas de l'économie locale). Les divisions administratives et du système étaient trop fortes pour prendre en considération d'autres disciplines du développement de l'économie, p.ex. macro-régions économiques, les villes à grande concentration de la production, les agglomérations des villes etc.

11. Envers les unités économiques, pas subordonnées administrativement aux organes locaux, on a accepté des formes différentes de coordination, réalisée par les organes locaux. Depuis l'an 1982 elle avait toujours un caractère autoritativo (p.ex. quant aux investissements communs ou les investissements infrastructurels pour l'économie locale). Mais quand on rend l'indépendance aux entreprises publiques et coopératives, la coordination territoriale doit accepter d'autres formes (p.ex. ententes et contrats civils et juridiques).

12. Aux problèmes essentiels de l'économie locale appartient toujours la division des tâches entre les organes centraux et locaux. La solution de ce problème exige l'abandonnement des critères administratifs et du système et l'acceptation des critères économiques.

13. Du point de vue théorique l'économie locale peut comprendre: 1) l'activité infrastructurelle, qui assure les conditions nécessaires au fonctionnement des toutes les unités économiques, 2) l'activité productive et du service, qui apaise les besoins de consommation de la population. Mais cette étendue de l'économie locale est difficile à réaliser sur une base économique et financière des organes locaux bien faible. Mais à cela précisément vise la réforme des conseils nationaux de 1983 en élargissant l'économie locale et en fortifiant en même temps sa

base. En pratique cela peut être difficile à réaliser. A cause de cels on peut affirmer que si le mécanisme du marché va agir régulièrement, l'économie locale peut se borner à l'activité infrastructurelle, tandis que l'activité productive et de service, dirigée par les instruments économiques et financiers, doit apaiser elle-même les besoins locaux de la population indépendamment de cela à qui appartiendrait sa gestion.

### III. Les problèmes financiers des organes locaux

14. Dans la science polonaise l'indépendance financière des conseils nationaux est la plus souvent identifiée avec les budgets locaux, l'étendue des revenus propres ou l'étendue des décisions libres dans le domaine des dépenses budgétaires, et aussi dans le domaine de la disposition des surplus et réserves budgétaires, avec la possibilité d'une planification budgétaire de longues années, l'étendue de l'économie des fonds au but défini, hors du budget, etc.

15. Depuis l'an 1950 on a basé l'organisation des budgets locaux sur le principe de la centralisation démocratique. Chaque conseil national a son propre budget et les budgets des organes locaux du degré inférieur sont une partie des budgets locaux supérieurs. La construction donc des budgets locaux s'appuie sur les budgets collectifs.

16. Les budgets locaux jouent un double rôle: 1) ils forment la source du financement des besoins fondamentaux de la population qui habite le territoire de l'activité des conseils nationaux, surtout du financement de la sphère improductive et des services immatériels, qui ne sont pas payés, 2) ils forment aussi un des plus importants instruments pour diriger par l'Etat (les organes centraux) l'économie nationale.

17. Le système des revenus des budgets locaux se base sur les revenus des sources communes pour les organes centraux et locaux et sur les dotations pour l'économie locale des sources centralisées comme forme de compléter les moyens propres des organes locaux. Dans le financement des dépenses des budgets locaux en Pologne on applique la conception des fonds des budgets locaux. Comme base de fixer les dépenses des budgets locaux on

a accepté d'abord les revenus propres, ensuite les revenus compensateurs. Le problème principal de l'économie budgétaire locale c'est la solution de conflit entre la conception des fonds des budgets locaux, et les essais continuels de monter dans cette conception les méthodes du financement directement du budget central ou du contrôle des budgets locaux par la procédure budgétaire par les organes centraux.

18. La réforme du système des conseils nationaux réalisée en 1983 ne résoud guère ce conflit, quoiqu'elle vise à élargir l'indépendance financière de ces conseils, p.ex. en élargissant leurs revenus propres, en prolongeant le terme de la planification financière en mettant de l'ordre dans l'économie territoriale hors du budget, etc. Mais cela peut s'avérer trop peu.

19. Car la pratique jusqu'ici démontre que les bases de l'indépendance des conseils nationaux se trouvent plutôt dans une définition convenable: 1) de l'étendue objective de leur activité et de ses fondements financiers, 2) du degré de l'influence de ces conseils sur l'activité des entreprises territoriales, 3) des droits de décider indépendamment quant aux affaires qui ne doivent pas être dirigées par les organes centraux ou locaux de plus haut degré, 4) du degré de supériorité du conseil national comme organe du pouvoir d'Etat envers les organes de l'administration locale, 5) de la relation entre les organes locaux et centraux dans les domaines où la surveillance est nécessaire.

20. La réforme des conseils nationaux en 1983 proclame généralement l'indépendance financière de ces conseils. Mais en pratique l'étendue des changements est plus large au niveau du système qu'au niveau économique et financier. Cela veut démontrer en détails les conférences polonaise suivantes. Il y a encore un désaccord entre la position structurelle des conseils nationaux et l'étendue de l'économie locale et des finances locales. Encore l'attention se concentre sur le budget local traditionnel, dont le fonctionnement est l'arbitre de l'habileté de tout le système des organes et de l'économie locale, tandis que depuis longtemps déjà le budget local ne peut réaliser cette fonction. Les changements du système doivent être suivis par une profonde réforme budgétaire. La loi concernant les conseils nationaux de l'an 1983 crée ces conditions nécessaires pour introduire une telle réforme.