

*Projekt finansowany w ramach umowy
857/P–DUN/2016
ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego
przeznaczonych na działalność
upowszechniającą naukę.*

Nazwa zadania:
digitalizacja publikacji i monografii naukowych
w celu zapewnienia i utrzymania otwartego dostępu do nich przez sieć Internet



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

ZESZYTY NAUKOWE

Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Nr 2-3 (9-10) rok 1998

Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej Sp. z o.o.

Projekt okładki

Jan Ślusarski

Recenzent

prof. dr hab. Wacław Wilczyński

Rada Redakcyjna

*prof. dr hab. Stefan Abt, dr Wanda Antczak-Piotr, prof. dr hab. Emilia Denek,
prof. dr hab. Lucyna Frąckiewicz, prof. dr hab. Ber Haus, prof. dr hab. Andrzej Komar,
prof. dr hab. Wacław Radkiewicz, prof. dr hab. Wacław Wilczyński (przewodniczący),
prof. dr hab. Stanisław Wykrętowicz*

Redaktor naukowy

Andrzej Malecki

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy.

© Copyright by Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej Sp. z o.o. 1998

ISSN 1426-9724

WYDAWNICTWO
WYŻSZEJ SZKOŁY BANKOWEJ Sp. z o.o.

Siedziba:

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

Adres Wydawnictwa

ul. Romka Strzałkowskiego 5/7, 60-854 Poznań

tel. (0-61) 847 17 57, tel./fax (0-61) 848 00 31

e-mail: wydawwsb@poo.h.wsb.poznan.pl

<http://www.wsb.poznan.pl/wydawnictwo>

Skład i łamanie: Bogdan Hojdis,

ul. Maciejewskiego 18/1, 61-606 Poznań

Druk własny Wydawcy

Druk okładki i oprawa: Zakłady Graficzne w Poznaniu,

ul. Wawrzyńska 39, 60-502 Poznań

Spis treści

Od Redakcji	5
Szanse i zagrożenia rozwoju regionalnego i lokalnego	
Andrzej Paczoski, Grzegorz Pawłowski Możliwości realizacji współczesnej polityki regionalnej w Polsce	7
Małgorzata Słodowa-Helpa Strategie zintegrowanego rozwoju – zbędny balast, moda czy warunek sukcesu wspólnot regionalnych i lokalnych?	25
Janina Rolewicz Państwo i samorząd terytorialny w roli podmiotów stymulowania przedsiębiorczości na danym terenie	45
Roman Sowiński Europejska Karta Samorządu Regionalnego w procesie integracji europejskiej	61
Lucyna Frąckiewicz Województwo katowickie w obliczu transformacji	77
Renata Litwin, Jacek Polczyński, Piotr Wachowski Szanse i zagrożenia rozwoju gmin Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego w latach 1993-1995	91
Małgorzata Mokrzyce Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce jako instrument rozwoju regionalnego na tle standardów zachodnioeuropejskich	107
Maria Trojanek Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako stymulator rozwoju gminy i lokalnego rynku nieruchomości	121
Anna Zysnarska Rachunkowość sektora publicznego i systemy informacji zarządczej gmin w świetle koncepcji menedżeryzmu	129
Stanisław Czaja Możliwości i zagrożenia ochrony środowiska przyrodniczego na poziomie samorządów terytorialnych	139

Beata Biaduń

- Procesy integracyjne w Europie jako przesłanki współpracy transgranicznej i międzyregionalnej 155

Filip Przyłuski

- Pierwsze obszary wspólnych struktur europejskich regionalnej współpracy transgranicznej 167

Recenzje**Luka infrastrukturalna – zasadnicze wyzwanie dla samorządów lokalnych**

- A. Gałązka, J. Sierak, *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Municipium SA, Warszawa 1998 (rec. Małgorzata Słodowa-Helpa) 175

Regionalne uwarunkowania polityki ekorozwoju

- Sterowanie ekorozwojem*, t. 3, *Regionalne i gospodarcze aspekty ekorozwoju*, red. Bazyli Poskrobko, Białystok 1998 (rec. Agnieszka Lorek) 178

- Informacje i zalecenia dla Autorów 181

Od Redakcji

Pośród krajowych wydarzeń roku 1998, składających się na „portret” tego roku – czyli zestaw obrazów, które dzięki telewizji i innym mediom pozostaną na jakiś czas w zbiorowej pamięci – niewątpliwie umieścić można wydarzenia związane z reformą administracyjną Polski. Szczególnie duże społeczne emocje budziły kwestie ilości nowych województw i reaktywowanych powiatów oraz ich zasięgu terytorialnego. Oczywiście, to nie abstrakcyjne liczby, jak choćby sławetny wojewódzki totolotek (województw winno być: 12, 13, 14, 15 itd.), były powodem społecznego poruszenia. Tym, co w ubiegłym roku wyprowadziło ludzi w niektórych miejscach Polski na happeningi, manifestacje, demonstracje i blokady dróg, były żądania pod adresem parlamentu i rządu przyznania danej części kraju statusu województwa, względnie utworzenia powiatu z siedzibą w określonej miejscowości, lub też przyłączenia danej gminy do określonego województwa lub powiatu.

Upraszczać zapewne powody ubiegłorocznych protestów, można stwierdzić, że tym razem to regionalny i lokalny patriotyzm powiódł „lud na barykady”. Ten fakt koniecznie trzeba podkreślić, bo – jak się zdaje – nie zwrócono uwagi na jego historyczną oryginalność. Nie był to bowiem protest o charakterze narodowym bądź klasowym – jak to się w naszych dziejach zdarzało; nie był to również, pospolity w ostatnim dziesięcioleciu, protest w imię obrony branżowych interesów. Powodem ubiegłorocznych wystąpień była obrona społecznie wyobrażonych interesów o charakterze terytorialnym, a to określić można przywołanym powyżej – choć nie całkiem adekwatnym i zastosowanym jedynie z braku lepszych sformułowań – mianem patriotyzmu regionalnego i lokalnego.

W tym miejscu pojawiają się pytania: czy reforma administracyjna Polski, która wywołała takie emocje, a której zasadniczym deklarowanym celem jest decentralizacja władzy publicznej w naszym kraju, może zaspokoić rozbudzone społeczne oczekiwania? Czy tworzy ona takie nowe warunki funkcjonowania wspólnot regionalnych i lokalnych, że jej konsekwencje nie sprawią zawodu ani aktywnym obrońcom interesów terytorialnych, ani tym, którzy na ulice nie wyszli, gdyż odrębnego administracyjnie bytu ich wspólnot nie poddawano w wątpliwość? Jakie są szanse i zagrożenia rozwoju regionalnego i lokalnego, który może usatysfakcjonować lub zawieść jednych i drugich?

To ostatnie pytanie stanowi wspólny mianownik artykułów zamieszczonych w niniejszym numerze „Zeszytów Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”. Oczywiście, autorzy poszczególnych artykułów udzielają rozmaitych odpowiedzi, ale jest to zrozumiałe, zważywszy na duże zróżnicowanie tematyczne rozpatrywanych zagadnień. Należy przy tym zauważyć, iż autorzy albo ukazują doświadczenia w zakresie rozwoju regionalnego względnie lokalnego, pochodzące z lat poprzedzających ubiegłoroczną reformę (tzn. sprzed roku 1998), albo też formułują pewne wstępne wnioski w tym zakresie, wypływające z rozwiązań przyjętych w ramach reformy, ale sprzed momentu jej wdrożenia; artykuły napisane zostały bowiem przed początkiem 1999 roku. Wskazać również trzeba na kilka artykułów, które prezentują europejski – zarówno regionalny, jak i, mówiąc

w uproszczeniu, euroregionalny – kontekst rozpatrywanych zagadnień. To, że takie artykuły znalazły się w niniejszym numerze „Zeszytów Naukowych WSB” nie wymaga szczególnego uzasadnienia. Ich obecność daje po prostu możliwość spojrzenia z szerszej perspektywy na szanse rozwoju naszych wspólnot terytorialnych.

Na zakończenie uwag wstępnych wyjaśnić należy, iż artykuły uporządkowane zostały wg następującego, przyznać trzeba – niezbyt precyzyjnego, klucza: wpierv idą te, które dotyczą pewnych zagadnień ogólnych, za nimi następują artykuły ukazujące doświadczenia w zakresie rozwoju, a na końcu znajdują się artykuły, prezentujące rozmaite instrumenty rozwoju.

Życzymy pożytecznej lektury!

SZANSE I ZAGROŻENIA ROZWOJU REGIONALNEGO I LOKALNEGO

Andrzej Paczoski

Uniwersytet Gdański,
Katedra Polityki Gospodarczej

Grzegorz Pawłowski

Uniwersytet Gdański,
Katedra Polityki Gospodarczej

Możliwości realizacji współczesnej polityki regionalnej w Polsce

Streszczenie. *W bieżącym stuleciu polityka regionalna w gospodarkach rynkowych podlegała ewolucji. Korzenie nowoczesnej polityki regionalnej sięgają okresu wielkiego kryzysu lat dwudziestych i trzydziestych. Ważnym aspektem tego typu przedsięwzięć są doświadczenia Unii Europejskiej. Narzędzia stosowane w polityce regionalnej odnoszą się bezpośrednio do trzech podstawowych funkcji gospodarczych państwa. Reforma instytucji terytorialnych w Polsce, przygotowywana przez kilka ostatnich lat, umożliwi efektywne funkcjonowanie trójszczeblowego systemu administracyjnego od początku 1999 roku. Zmiany te wzorowane są na doświadczeniach rozwiniętych gospodarek rynkowych w zakresie polityki rozwoju regionalnego. Reforma ta spowoduje konieczność opracowania projektów rozwoju regionalnego oraz wypracowania wielu nowych kierunków i narzędzi realizacyjnych w tym zakresie. Dynamika procesu zmian instytucjonalnych w Polsce powoduje pojawienie się potencjalnych szans i zagrożeń rozwoju regionalnego.*

Rosnące znaczenie polityki regionalnej skłania do badań nad wieloma aspektami tego zagadnienia. Prezentacja tej problematyki wymaga zarysowania historii kształtowania się polityki regionalnej i jej aktualnego stanu. Transformacja systemu społeczno-gospodar-

czego w Polsce stwarza szanse na wykorzystanie reguł dotyczących polityki regionalnej, wypracowanych i stosowanych w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Odpowiednia adaptacja instrumentów polityki regionalnej do warunków polskich województw ułatwić może właściwe opracowanie strategii ich rozwoju oraz skuteczną realizację zamierzonych celów.

Geneza polityki regionalnej

Kategoria „region” postrzegana jest zawsze w aspekcie przestrzennym. Można go więc określić jako wydzielony, stosunkowo jednorodny obszar, odróżniający się od terenów przyległych określonymi cechami naturalnymi lub nabytymi¹. Jakkolwiek do powyższej definicji można dodawać wiele uściśleń, oddaje ona ogólnie istotę regionu. Wyodrębnienie takiego obszaru może mieć charakter formalny lub nieformalny. Formalizacja wyodrębnienia określonego regionu powoduje konieczność ustanowienia instytucji adekwatnych do celów, jakie zamierza się osiągnąć². O ile jednak z nieformalnymi regionami może łączyć się kategoria regionalizmu, to z instytucjonalnym regionem wiąże się zarówno regionalizm, jak też regionalizacja³. Regionalizm może posiadać dwojaką dynamikę: od tendencji autonomicznych do federalizmu lub też: od nacjonalizmu do separatyzmu⁴. Regionalizacja nie musi natomiast zawsze odzwierciedlać trendów i postulatów, jakie niesie za sobą regionalizm. Należy zatem wyraźnie zaznaczyć, że regionalizacja nie może opierać się jedynie na wyznaczaniu przez władze centralne granic obszaru, na którym funkcjonowałyby instytucje wykonawcze, ubezwłasnowolnione całkowicie przez centrum. Charakter instytucjonalny oraz rozdział kompetencji wydają się być co najmniej tak samo istotne, jak wyznaczanie przestrzennych granic regionu.

W analizach regionalnych można wyszczególnić wiele rodzajów regionów, w zależności od przyjętego kryterium badawczego. Do najbardziej znanych typów regionów można zaliczyć regiony administracyjne, demograficzne, historyczne, socjologiczne, geograficzne, językowe, etniczne, wyznaniowe, kulturowe, ekonomiczne, polityczne itd. Równie różnorodne oblicza ma także regionalizm, który można podzielić na następujące nurty⁵:

- działalność w ramach procedur konstytucyjnych:
 - a) zmierzanie do decentralizacji systemu regionalnego,
 - b) dążenie do autonomii poszczególnych regionów,
 - c) dążenie do (kon)federalizacji państwa;

¹ Zob. np. *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1996, s. 948

² Przykładem mniej sformalizowanych regionów mogą być obszary Kaszub lub Kociewia, wchodzące w skład formalnych struktur wojewódzkich w Polsce.

³ Zob.: *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, red. G. Gorzelak i B. Jałowiecki, Warszawa 1993, s. 45-46. G. Gorzelak pod pojęciem regionalizmu rozumie „zjawisko poszukiwania przez zbiorowość terytorialną, wewnątrz większego systemu państwowego, własnej tożsamości”. Tożsamość regionalna może być efektem zjawisk etnicznych, religijnych, językowych, kulturowych i gospodarczych. Regionalizacja jest natomiast procesem ustalania granic regionów administracyjnych państwa i przydzielania kompetencji władzom regionalnym.

⁴ *Ibidem*, s. 11-12.

⁵ G. Gorzelak, *Regionalizm i regionalizacja w Polsce*, w: *Czy Polska będzie państwem regionalnym*, s. 48-50.

• kwestionowanie istniejącego porządku konstytucyjnego i wykorzystywanie metod niekonstytucyjnych:

- a) separatyzm,
- b) aneksja.

Warto także zwrócić uwagę na źródła regionalizmu, często przenikające siebie nawzajem. Pośród czynników etnicznych można wyodrębnić: narodowe (kulturowe, językowe) oraz religijne, natomiast ekonomiczne cechy mogą wynikać bądź z niedorozwoju, bądź też z siły gospodarczej obszaru.

Kształtowanie się granic regionów przebiegało pod wpływem wielu czynników (gospodarczych, społecznych i politycznych). Do uwarunkowań tych zaliczyć można: położenie strategiczne, zasoby surowców naturalnych, dogodność transportową (rzeki, ukształtowane historycznie szlaki handlowe, bliskość morza, itp.), specyfikę oddziaływań atmosferycznych, gęstość zasiedlenia. Elementy te, z większym lub mniejszym natężeniem, formowały granice poszczególnych regionów w ciągu wielu lat. Przykładem tych oddziaływań może być kontynent europejski. Z biegiem czasu wyodrębniły się wysoko uprzemysłowane regiony Europy Zachodniej i oparte głównie na rolnictwie oraz eksploatacji surowców naturalnych regiony Europy Środkowo-Wschodniej. Przedstawiony opis jest bardzo ogólnym zarysowaniem historycznego kształtowania się podziału regionalnego i nabierania spójności przez dany kraj, kilka państw czy część danego państwa.

Współczesna polityka regionalna ma swoje korzenie w okresie wielkiego kryzysu lat dwudziestych i trzydziestych. Wysokie bezrobocie i upadek wielu przedsiębiorstw, towarzyszące kryzysowi, spowodowały podjęcie aktywnych działań państwa, mających na celu łagodzenie skutków kryzysu. Odnosiło się to szczególnie do rejonów najbardziej odczuwających symptomy depresji gospodarczej. Państwem, które pierwsze zajęło się zmianami na szczeblu gospodarczym regionu była Wielka Brytania. Do obszarów o najbardziej nieprzystającej do realiów strukturze gospodarczej zaliczono: Szkocję, północno-wschodnią Anglię i południową Walię. Panująca dekonjunktura gospodarcza wymuszała zamykanie zakładów przemysłowych, zlokalizowanych na wspomnianych terenach (przede wszystkim kopalń węgla i stoczni). W związku z powyższym, nadrzędnymi celami polityki regionalnej państwa stało się promowanie nowych branż gospodarczych w ośrodkach o dużym stopniu podatności na negatywne następstwa kryzysu (bezrobocie)⁶. Za przykładem Wielkiej Brytanii poszły inne państwa – oddziałując na gospodarkę obszarów odczuwających problemy gospodarcze.

Jedną z istotnych przesłanek działania państwa na polu gospodarczym regionu były założenia szkoły Keynesa. Przewyciężenie dekonjunktury, według szkoły keynesowskiej, miało nastąpić przez aktywne wpływanie państwa na pobudzenie gospodarki (sterowanie globalnym popytem za pomocą aktywnej polityki fiskalno-budżetowej i polityki monetarnej). Znalazło to odbicie w prowadzonej przez poszczególne państwa polityce regionalnej (inwestycje państwa w rejonach o dużym bezrobociu).

Kolejnym elementem, leżącym u podstaw działań gospodarczych na szczeblu regionalnym była sytuacja polityczna przed II wojną światową. W dobie napiętego klimatu politycznego, poszczególne państwa starały się zlokalizować centra przemysłowe w bez-

⁶ L. Ciamaga, *Polityka regionalna, w: Unia Europejska*, red. K. Michałowska-Gorywoda, PWN, Warszawa 1997, s. 125.

piecznej odległości od granic państwa. W momencie ewentualnego konfliktu pozwalało to odsunąć ośrodki gospodarcze kraju od bezpośrednich ataków agresora. Działania polegające na lokalizacji podmiotów gospodarczych w oddaleniu od granic państwowych, dotyczyły przede wszystkim branż związanych z przemysłem zbrojeniowym.

Po II wojnie światowej dużym problemem wielu państw stało się przestawienie gospodarki zmilitaryzowanej na konkurencyjną gospodarkę rynkową okresu pokojowego. Pomimo podziału świata na dwa wrogie obozy: kapitalistyczny i komunistyczny (po 1945 roku), rola zbrojeń i związanego z nią przemysłu spadała, co doprowadziło do niekorzystnych sytuacji w rejonach obciążonych przemysłem zbrojeniowym. Jednakże szczególne nasilenie tego procesu nastąpiło po 1990 roku. Przyczyną spiętrzenia problemów regionalnych był upadek rządów komunistycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Zmniejszone zapotrzebowanie na produkcję zbrojeniową zaczęły odczuwać zarówno kraje postkomunistyczne, jak i państwa o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

Interesującym aspektem polityki regionalnej są przedsięwzięcia realizowane w Unii Europejskiej. Przy tworzeniu wspólnego systemu gospodarczo-politycznego państw Europy Zachodniej dostrzeżono różnice społeczno-gospodarcze między poszczególnymi państwami i ich regionami. Głównym celem polityki regionalnej stało się wyrównywanie różnic regionalnych w ramach „organizmu” Unii Europejskiej (UE). Większość europejskich aktów i dokumentów prawnych podkreślała konieczność wyrównania dysproporcji w regionach, wchodzących w skład UE. Pierwsze działania, mające na celu sformułowanie wspólnej polityki regionalnej, pojawiły się pod koniec lat sześćdziesiątych, przy ustalaniu zasad przyszłej unii ekonomicznej i monetarnej. Uwieńczeniem dyskusji i działań na polu niwelowania różnic regionalnych we Wspólnocie Europejskiej stało się powołanie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF)⁷. Do pozostałych, istotnych źródeł finansowania zmian strukturalnych w regionie można zaliczyć: Europejski Fundusz Socjalny (ESF), Europejski Fundusz Wspomagania i Gwarancji dla Rolnictwa (EAGGF), Fundusz Spójności (CF) oraz Finansowy Instrument Wspomagania Rybołówstwa (FIFG). Zadaniem wymienionych funduszy strukturalnych jest redukcja różnic rozwoju występujących pomiędzy różnymi regionami UE. Cele, na które udzielana jest aktualnie pomoc finansowa w UE, zestawione są w 7 grupach⁸:

- a) dostosowania ekonomiczne w regionach słabo rozwiniętych,
- b) restrukturyzacja ekonomiczna na obszarach, na których występują tzw. przemysły schyłkowe („sektory problemowe”),
- c) zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz umożliwienie ludziom młodym i osobom zagrożonym bezrobociem wejścia w życie zawodowe,
- d) umożliwienie pracownikom adaptacji do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych,
- e) dostosowania struktur rolnych i rybołówstwa,
- f) ekonomiczne różnicowanie zagrożonych obszarów wiejskich,
- g) dostosowania strukturalne regionów o małej gęstości zaludnienia.

Wydaje się, że w przyszłości (po 2000 roku) część tych zadań ulegnie przeformułowaniu, a także Unia Europejska ustanowi nowe cele, adekwatne do wyzwań i problemów,

⁷ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 1997, s. 26-27.

⁸ Zob. *Regional Success Stories*, European Commission, Luxembourg 1996, s. 56.

przed jakimi staną regiony nowych państw członkowskich. Prowadzenie polityki regionalnej w Polsce powinno uwzględniać powyższe elementy.

Współczesne instrumenty polityki regionalnej

Działalność instytucji publicznych na poziomie regionalnym wymaga ustalenia szczebla administracyjnego, odpowiedzialnego za kierowanie rozwojem regionalnym. Funkcje te może przejąć administracja centralna lub władza lokalna. W latach siedemdziesiątych istotnym problemem stał się wybór odpowiedniego szczebla władzy, zajmującej się procesami rozwoju regionalnego. Praktyczne doświadczenia państw Europy Zachodniej spowodowały wypracowanie tzw. zasady subsydiarności, wyrażającej się w przekazaniu kompetencji finansowych i decyzyjnych jak najniższemu szczeblowi. Uzasadnieniem takiej polityki był fakt, że centralizm administracyjny charakteryzuje się zbyt dużym oderwaniem od problemów lokalnych, co może decydować o promowaniu działań błędnych, w związku z nieznajomością specyfiki i potrzeb danego regionu. Decyzje dotyczące regionów, wydawane odgórnie, są przyczyną pojawiania się grup nacisku, związanych z danym regionem, wymuszających przyznawanie pomocy lub regulacji wspierających dany obszar. Uleganie takim (nie zawsze uzasadnionym ekonomicznie) naciskom odbywa się zwykle kosztem regionów, które nie otrzymały pomocy lub regulacji dynamizujących gospodarkę lokalną. Takie działanie jest nieoptymalne z punktu widzenia tzw. innowacji oraz optymalizacji Pareto.

Decentralizacja władzy oraz większe kompetencje administracji lokalnej pozwalają na dużą elastyczność prowadzenia polityki regionalnej (czynnik bliskości miejsca). Istotnym aspektem jest określenie zadań, a także proporcji budżetu centralnego i budżetów lokalnych w kształtowaniu polityki na szczeblu regionalnym. Niezbędne wydaje się również powierzenie budżetom lokalnym adekwatnych w stosunku do zadań środków na potrzeby rozwoju regionalnego.

Rozpatrując grupy narzędzi stosowanych w polityce regionalnej, należy wziąć pod uwagę funkcje gospodarcze państwa. W gospodarce rynkowej wyróżniamy następujące funkcje gospodarcze polityki ekonomicznej: alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Wymienione funkcje znajdują swoje przełożenie na poziom gospodarczy regionu. Elementem, różnicującym funkcje gospodarcze państwa w wymiarze regionalnym są instrumenty stosowane na polu polityki regionalnej.

Do instrumentów służących realizacji funkcji alokacyjnej (na szczeblu regionu) zaliczyć można następujące działania:

- dostarczanie dóbr i usług publicznych na poziomie regionalnym;
- wpływanie na neutralizację tzw. efektów zewnętrznych (redukowanie kosztów zewnętrznych i dostarczanie większej ilości dóbr i usług, których produkcja daje korzyści zewnętrzne);
- stwarzanie warunków konkurencyjnych, tworzenie prawa i infrastruktury instytucjonalnej regionu;
- promowanie zmian strukturalnych w regionie (np. planowanie przestrzenne).

Rozpatrując funkcję redystrybucyjną w wymiarze lokalnym, można stwierdzić, że narzędzia wykorzystywane w ramach tej funkcji, obejmują działania zarezerwowane dla polityki: fiskalno-budżetowej, dochodowej i związane z tym bezpośrednio i pośrednio

działania inwestycyjne oraz socjalne. Konkretnymi przykładami instrumentów funkcji redystrybucyjnej są:

- podatki;
- wydatki budżetowe, w tym transfery socjalne;
- oddziaływanie na mechanizm płacowo-cenowy.

Działania te mają przyczynić się do „równomiernego” podziału dochodów pomiędzy regionami, zaopatrzenia poszczególnych regionów w pożądane dobra i usługi publiczne, eliminowania dysproporcji dochodów mieszkańców w poszczególnych regionach.

Funkcja stabilizacyjna nie ma zbyt przejrzystych odniesień do wymiaru gospodarczego polityki regionalnej. Osiąganie stabilizacji systemu gospodarczego, głównie za pomocą narzędzi makroekonomicznych, nie przekłada się zbyt wyraźnie na płaszczyznę regionalną. Jednak z funkcją tą wiążą się następujące działania z zakresu kształtowania podaży, znajdujące swoje odzwierciedlenie w wymiarze polityki regionalnej:

- stymulowanie zmian technologicznych i innowacyjnych;
- programy szkoleniowe, podnoszenie kwalifikacji pracowników;
- stwarzanie warunków podnoszących wydajność ekonomiczną i promujących działalność inwestycyjną⁹.

Do najczęściej wykorzystywanych narzędzi wsparcia gospodarczego regionu zaliczyć można dotacje. Dotyczą one głównie inwestycji, mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy. Należy podkreślić fakt, że dotacje nie muszą, ale mogą, aktywizować inne środki na działalność inwestycyjną (środki potencjalnych inwestorów prywatnych). Ponadto, ta forma działania łatwo adaptuje się praktycznie w każdych warunkach gospodarczych. Znane są przykłady finansowego wspierania firm po to, aby zatrudniały większą ilość pracowników, niż to wynikało z rzeczywistych potrzeb firmy. Przykładem dotacji może być również subsydiowany kredyt komercyjny. Działanie to kierowane jest do wybranych przedsiębiorstw i branż gospodarczych, w celu obniżki kosztów pozyskiwanych kredytów komercyjnych. Głównymi niedomaganiem tych działań mogą być: sformalizowane i niezbyt jasne zasady przyznawania dotacji i ich bezzwrotność (lub ewentualnie zwrot w postaci przyszłych dochodów podatkowych). Instrumenty te znajdują swoje zastosowanie głównie w regionach zacofanych gospodarczo, obciążonych przestarzałą strukturą gospodarczą, o dużej stopie bezrobocia, charakteryzujących się niedomaganiem natury infrastrukturalnej.

Następną grupą narzędzi polityki regionalnej są pożyczki, kredyty i kredyty preferencyjne. Wymienione instrumenty mogą być oferowane zarówno ze strony budżetu centralnego, jak i instytucji finansowych (na przykład banków). Istota pożyczek i kredytów kierowanych na rozwój regionalny (bądź do podmiotów gospodarczych danego regionu) polega na preferencyjności tych instrumentów. W praktyce oznacza to niższą od rynkowej stopę oprocentowania kredytu i uproszczenie procedur ubiegania się o kredyty i pożyczki. Działania te powodują między innymi: konieczność dotowania odsetek od zaciągniętego kredytu, w przypadku niepowodzenia przedsięwzięcia – gwarantowanie spłaty pożyczki przez budżet państwa, przyporządkowanie odpowiednich kalkulacji kosztów do założonych reguł kredytowania. We wspieraniu rozwoju regionalnego za pomocą wspomnianych narzędzi, istotne miejsce zajmuje instytucja funduszy pożyczkowych, które będą racjonalnie zarzą-

⁹ S. L. Bagdziński, W. Kosiedowski, *Aspekty regionalne polityki gospodarczej państwa*, SGH, Warszawa – Miedzeszyn, 1996.

dzwały środkami będącymi w ich dyspozycji. Organem, realizującym zadania funduszu może być: specjalnie do tego powołany podmiot, wybrany bank lub już istniejąca instytucja szczebla regionalnego, której powierza się zadania funduszu. Istotą działalności omawianych funduszy jest wąska skala funkcjonowania, zmniejszająca ryzyko udzielenia kredytu (pożyczki) mało wiarygodnej firmie. Fundusze i instytucje powołane do udzielania pożyczek i kredytów na szczeblu regionalnym lepiej identyfikują potrzeby lokalnych inwestorów i samego regionu. Wprawdzie elementy te nie eliminują w pełni ryzyka porażki, bądź nieuczciwości inwestora i mogą grozić nieodzyskaniem powierzonych pieniędzy, zwykle jednak działalność funduszy pożyczkowych w mikroskali minimalizuje ryzyko przekazania pieniędzy niewiarygodnym kredytobiorcom.

Kolejnymi instrumentami, rozpatrywanymi przy prowadzeniu polityki regionalnej są udziały kapitałowe i oferta funduszy o podwyższonym ryzyku. Pierwsza forma wspomagania finansowego polega na wyszukiwaniu przedsiębiorstw potrzebujących kapitału, mogącego przyczynić się do rozwoju firmy. W dalszej części procedury przyznawania pomocy kapitałowej, firmy są oceniane pod względem konkurencyjności, szans produktów i utrzymania się na rynku, biznesplanu, jakości potencjału ludzkiego firmy itp. Po pozytywnej weryfikacji, kierowana jest pod adresem przedsiębiorstwa propozycja wniesienia kapitału do firmy, bez konieczności spłaty. Pozostaje jednak wymóg proporcjonalnego podziału zysków i udziałów (w przypadku spółki akcyjnej) między firmę i fundusz zasilający kapitałowo przedsiębiorstwo. Działanie takie umożliwi podmiotowi gospodarczemu lub przedsiębiorcy pozyskanie kapitału (bez konieczności ubiegania się o kredyt, który trzeba spłacić), niezbędnego dla dalszego rozwoju spółki. Z drugiej strony, fundusze oferujące udziały kapitałowe podmiotom gospodarczym poszukują firm, którym grozi utrata płynności i jednocześnie rokujących duże nadzieje na przyszłość (o dużym stopniu innowacyjności i konkurencyjności). Pozwala to na przewidywanie ewentualnych zysków i zwrotów powierzonych nakładów finansowych w przyszłości. Nie można przy tym zapomnieć o ewentualnym ryzyku, ponoszonym przez fundusz. Tożsamą działalnością, koncentrującą się jednak na inwestycjach długookresowych i niepewnych, zajmują się fundusze podwyższonego ryzyka. Większość instytucji finansowych (banki) nie jest skłonna partycypować w inwestycjach o dużym ryzyku. Powodzenie takiego przedsięwzięcia może jednak przynieść potencjalnie duże zyski, co warunkuje zainteresowanie funduszu daną inwestycją. Instytucje tego typu zwykle angażują się nie tylko kapitałowo w inwestycje, uczestniczą również aktywnie przy wprowadzeniu nowych metod zarządzania i organizacji, pozyskują specjalistów z zakresu np. marketingu lub akwizycji. Celem tych działań ma być pełen sukces przedsięwzięcia (w tym – pośrednio – rozwój regionu), co wiąże się zwykle z dużym zaangażowaniem firmy pozyskującej środki, jak i dużą odpowiedzialnością funduszy oferujących kapitał o podwyższonym ryzyku.

Przykładem oddziaływania w wymiarze polityki fiskalnej są ulgi podatkowe i czasowe zwolnienia z płacenia obciążeń na rzecz władz centralnych lub lokalnych. Preferencje te stosowane są w celu pobudzenia aktywności inwestycyjnej i tworzenia nowych miejsc pracy. Działania tego typu mogą przynieść doraźną poprawę sytuacji gospodarczej regionu, w którym wprowadzono ulgi bądź zwolnienia podatkowe. Omawiane regulacje wprowadzane są z reguły na określony czas. W związku z tym niektórzy inwestorzy mogą przenieść swoją działalność gospodarczą po okresie wygaśnięcia przywilejów podatkowych do miejsc w których zaczynają one obowiązywać. Ponadto, firmy biorą pod uwagę

również atrakcyjność regionu pod względem bliskości rynków zbytu, jakość infrastruktury transportowej, instytucjonalnej i komunikacyjnej oraz kwalifikacje pracowników¹⁰.

Wymienione powyżej instrumenty charakteryzują się uznaniowością, selektywnością i prawie natychmiastowymi efektami. Zastosowanie podanych powyżej działań przynosi jednakże krótkotrwałe efekty. Pomimo wymienionych wad, działania te wykorzystuje się praktycznie w wielu krajach. Zaprezentowane instrumenty polityki regionalnej są jedynie wybranymi przykładami spośród wielu działań, przypisywanych nurtowi zakładającemu celowość interwencji w mechanizmy rynkowe.

Interwencjonizm państwa w postaci korekty reguł mechanizmu rynkowego na poziomie regionalnym jest negowany przez zwolenników klasycznego modelu polityki regionalnej. Generalną zasadą myśli klasycznej, w odniesieniu do gospodarki, jest dostarczanie przez państwo podstawowych dóbr i usług publicznych na szczeblu regionalnym. Dotyczy to takich sfer, jak bezpieczeństwo publiczne i inwestycje infrastrukturalne (drogi, telekomunikacja, ochrona środowiska naturalnego itp.), w mniejszym stopniu zaś szkolnictwa i opieki medycznej. Państwo ingeruje w działalność, która z zasady nie przynosi dochodów. Równocześnie aktywność na polu zarezerwowanym tradycyjnie dla państwa (wspomniane dobra i usługi publiczne) powinna stworzyć atrakcyjny fundament dla kapitału prywatnego (danego regionu lub kapitału, który napłynie z innych regionów). Konkurencyjność i dostępność regionu przejawia się w stworzeniu warunków, oczekiwanych przez kapitał inwestycyjny (jakość i dostępność infrastruktury). Można tutaj mówić o tworzeniu sprzyjającego podłoża dla aktywizacji rozwoju regionalnego.

Istotne znaczenie w kreowaniu tego podłoża ma oddziaływanie państwa w wymiarze makroekonomicznym przy pomocy polityki pieniężnej i fiskalno-budżetowej, zakładające tworzenie warunków sprzyjających pozytywnym zmianom w regionie (np. niskie podatki, stabilne i przejrzyste prawo podatkowe, niska inflacja). Jednocześnie, wyklucza się konieczność kierowania bezpośrednich inwestycji państwa do regionów i przedsiębiorstw tam zlokalizowanych. Zasadą działania jest koncentrowanie się na identyfikacji szans wewnątrz regionu. Pole aktywności ma pojawić się na szczeblu regionalnym, a nie na poziomie centralnym. Rozwiązaniem pośrednim powinno być zsynchronizowanie działań administracji centralnej i lokalnej oraz znalezienie spójnej polityki dotyczącej danego regionu. Ewentualnym zagrożeniem tego podejścia może być niechęć inwestorów do lokowania pieniędzy w regionie, mającym kłopoty z jakością i ilością infrastruktury.

W praktyce prowadzi to do większego różnicowania regionów pod względem rozwoju. Regiony w lepszej sytuacji gospodarczej (wspomniany potencjał infrastrukturalny) rozwijały się jeszcze bardziej, przyciągając nowe inwestycje, natomiast regiony depresyjne pogrążyły się w stagnacji i niedorozwoju. W związku z powyższym, niektóre państwa Unii Europejskiej podjęły decyzje o konieczności aktywnych działań inwestycyjnych w regionach „upośledzonych” gospodarczo i regionach peryferyjnych. Efektem tego było określenie w budżecie centralnym specjalnej grupy wydatków, przeznaczanych na politykę rozwoju regionalnego¹¹.

¹⁰ M. Kozak, *Narzędzia finansowania rozwoju regionalnego*, „Gospodarka Narodowa” 1997, nr 6, s. 35-40.

¹¹ A. Klasik, *Zróżnicowania regionalne w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, pr. zbior., Friedrich Ebert Stiftung, 1996, s. 88-89.

Odrębnym aspektem, często podnoszonym w dyskusjach na tematy dotyczące rozwoju regionalnego, jest jakość tzw. kapitału ludzkiego. Chodzi tu zwłaszcza o podnoszenie kwalifikacji i szkolenie osób, które będą miały wpływ na sytuację gospodarczą w regionie. Zaliczyć do nich można zarówno osoby zatrudnione we władzach lokalnych, jak i przedsiębiorców czy pracowników. Do pierwszej grupy należą osoby zajmujące się administracją, zarządzaniem i reprezentacją regionu w kraju i zagranicą. Druga sfera aktywności dotyczącej podnoszenia kwalifikacji, wiąże się z promowaniem inwestycji (np. rozwój małej przedsiębiorczości) i polega na edukacji osób mogących stanowić o wzroście i rozwoju inwestycji o charakterze regionalnym. Poza przedstawionymi działaniami, warto zwrócić uwagę na wspieranie rozwoju przedsiębiorczości w regionie, co wymaga jego promocji w kraju i zagranicą. Reklamowanie danego regionu jako potencjalnego miejsca do rozpoczęcia działalności gospodarczej powinno skupiać się na rzetelnej informacji, ukazującej np. dogodne warunki inwestycyjne. Do powyższych przykładów należy dodać również pomoc edukacyjną dla potencjalnych przedsiębiorców, odnoszącą się do kwestii związanych z założeniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Kolejnym aspektem, dotyczącym potencjału ludzkiego w regionie jest zmiana bądź podnoszenie kwalifikacji osób bezrobotnych na lokalnym rynku pracy. Musi to odbywać się zgodnie z zapotrzebowaniem na poszczególne grupy zawodowe. Szkolenia i kursy podnoszenia kwalifikacji nie mogą być celem samym w sobie, mają one odpowiadać wymaganiom na rynku pracy w danym regionie (jakość szkoleń i doradztwa)¹².

Zaprezentowane powyżej narzędzia towarzyszące polityce rozwoju regionalnego ukazane zostały jedynie na przykładach najbardziej istotnych działań na tym polu.

Reforma regionalna w Polsce

Reforma instytucji terytorialnych w Polsce, przygotowywana przez kilka ostatnich lat, wkroczyła w fazę konkretnych regulacji formalno – prawnych, które umożliwiają efektywne funkcjonowanie trójszczeblowego systemu administracyjnego już od początku 1999 roku. Główne cele podjętych przedsięwzięć można zilustrować tezami propagowanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów RP¹³:

- reforma przyniesie oszczędności, ponieważ zwiększy społeczną kontrolę nad urzędnikami administracji publicznej;
- spowoduje ona uporządkowanie organizacyjne i kompetencyjne administracji różnych szczebli, w sposób prosty i czytelny „przybliżając” instytucje publiczne do obywateli (znaczna część kompetencji obecnych województw ma być przekazana powiatom);
- uprawnienia gmin nie będą zmniejszone, a znaczna część dotychczasowych zadań administracji państwowej zostanie przekazana powiatom i województwom;
- nowy system finansów publicznych zagwarantuje wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego stabilne źródła dochodów, adekwatne do wykonywanych zadań;
- rząd będzie mógł skupić się na problemach ogólnokrajowych, pozostawiając lokalne kwestie administracji terytorialnej;

¹² M. Kozak, op. cit., s. 42-43.

¹³ Materiały Departamentu Reform Ustrojowych Państwa, uzyskane za pomocą internetu: <http://www.kprm.waw.pl:90/reforma>.

• reforma ułatwi korzystanie z funduszy międzynarodowych, przy czym UE powinna wesprzeć rozwój gospodarczy w 2000 roku kwotą ok. 850 mln ECU, a po 2002 roku fundusze na rozwój regionalny mogą sięgnąć kwoty 6 mld ECU rocznie.

Do głównych efektów, jakie przyniesie realizacja powyższych celów można zaliczyć¹⁴:

- dalszą decentralizację zarządzania sprawami publicznymi;
- rozbudowę mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i społecznej kontroli działania administracji;
- większą efektywność instytucji świadczących usługi publiczne, zarówno w skali ogólnokrajowej, jak i lokalnej;
- wzrost racjonalności wydatków publicznych oraz przebudowę systemu finansów publicznych i zwiększenie jego szczelności;
- uporządkowanie systemu kompetencyjnego administracji publicznej i poprawę przepływu informacji;
- wykreowanie instrumentów prowadzenia polityki regionalnej;
- usprawnienie mechanizmów funkcjonowania rządu oraz modernizację rządowej administracji centralnej i terenowej;
- ukształtowanie profesjonalnej służby cywilnej;
- możliwość naturalnego awansu elit politycznych (od gminy, przez powiat i województwo do szczybla centralnego);
- przystosowanie organizacji terytorialnej kraju do standardów Unii Europejskiej.

Nową instytucją w ramach przeprowadzonej reformy terytorialnej będą powiaty, stanowiące wspólnoty obywateli zamieszkujących określony obszar kilku gmin. Będą pełniły one rolę uzupełniającą w zakresie tych zadań publicznych, zwłaszcza usług zbiorowych, które przekraczają możliwości przeciętnej gminy, realizując tym samym zasadę subsydiarności. Powiat ma wykonywać zadania publiczne określone w ustawach w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁵. W przeciwieństwie do gminy – nie będzie on korzystał z domniemania właściwości, a jego kompetencje będą ściśle określone. Powiat będzie posiadał osobowość prawną oraz własny statut, ogłaszany w powiatowym dzienniku urzędowym.

Pod względem terytorialnym powiaty będą obejmowały całe obszary sąsiadujących ze sobą gmin. Do najważniejszych sfer działania powiatów mają należeć:

- edukacja publiczna na szczeblu ponadgminnym,
- ochrona zdrowia wraz z nadzorem sanitarno – epidemiologicznym,
- pomoc społeczna,
- budowa i utrzymanie dróg oraz komunikacja,
- kultura, kultura fizyczna oraz turystyka,
- scalanie i wymiana gruntów oraz wywłaszczanie nieruchomości,
- urbanistyka oraz nadzór budowlany,
- gospodarka wodna,
- ochrona środowiska oraz przyrody,
- rybactwo śródlądowe,
- porządek i bezpieczeństwo publiczne,

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578).

- ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa i zapobieganie klęskom żywiołowym,
- promowanie działalności gospodarczej,
- zwalczanie bezrobocia i aktywizacja zawodowa,
- ochrona konsumenta,
- utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Powiaty będą mogły przekazywać swoje zadania gminom tylko na ich wnioski i na warunkach ustalonych w odpowiednim porozumieniu. Z kolei organa administracji rządowej będą mogły polecać wykonywanie powiatom pewnych czynności, związanych z usuwaniem bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, ale za zwrotem uzasadnionych wydatków i nakładów, wraz z odsetkami ustawowymi. Organem stanowiącym i kontrolnym powiatu będzie rada wybierana na czteroletnią kadencję. Rada będzie mogła m. in. uchylać budżet powiatu oraz podejmować uchwały w sprawach majątkowych, dotyczące np. zasad nabycia, zbycia i obciążeń nieruchomości, ich wynajmowania i wydzierżawiania, emitowania obligacji, zaciągania kredytów i pożyczek, maksymalnych wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd powiatu w roku budżetowym, itd. Organem wykonawczym powiatu ma być zarząd, przygotowujący i wykonujący uchwały rady, gospodarujący mieniem powiatu, wykonujący budżet uchwalony przez radę itd. W skład zarządu mają wchodzić: starosta, wicestarosta i członkowie wybierani przez radę powiatu.

Powiat dysponować ma własnym mieniem komunalnym, służącym do wykonywania powierzonych zadań. Przekazanie tego mienia powiatom budziło pewne kontrowersje, tak w sferze terminologii formalnej, jak i możliwych konsekwencji praktycznych¹⁶. Szczególne zastrzeżenia rodzi wyposażenie nowych powiatów i województw w mienie służące wykonywaniu zadań gospodarczych, mogących przekraczać zakres użyteczności publicznej. Fakt ten może z jednej strony utrudniać procesy prywatyzacji i reprivatyzacji, z drugiej zaś – stworzyć potencjalną możliwość tworzenia sfer „socjalizmu gminno-powiatowo-wojewódzkiego”. Warto zauważyć, że praktyczna polityka instytucji terytorialnych w dużej mierze uzależniona będzie od strategii ich działania. Dla przykładu – zakładanie, że nowe instytucje generalnie będą blokowały procesy reprivatyzacyjne jest dużym uogólnieniem. Podobnie, jak to ma miejsce w przypadku gmin – zakładać należy raczej znaczną dywersyfikację stanowisk konkretnych instytucji terytorialnych.

Podsumowując zmiany instytucjonalne na szczeblu powiatowym, można stwierdzić że gmina i powiat powinny zaspokajać wszystkie podstawowe potrzeby administracyjne mieszkańców. Powiat nie będzie nadzorował gmin ani nie odbierze im kompetencji i środków finansowych. Kompetencje te oraz środki finansowe poprzednio były w gestii administracji rządowej. Zatem – nastąpi generalne przeniesienie uprawnień, środków i odpowiedzialności „w dół”.

Znaczne emocje społeczne oraz dyskusję merytoryczną w środowiskach naukowych spowodowały propozycje zmian instytucjonalnych, dotyczących powołania nowych województw. Nowe jednostki regionalne – województwa nie będą, poza pewnymi wyjątkami, zajmowały się wykonywaniem usług publicznych na poziomie ponadgminnym (to bę-

¹⁶ Por. T. Gruszecki, *Reforma administracji terytorialnej a własność*, „Rzeczpospolita” z 7 maja 1998 roku, s. 17.

dzie domeną powiatów), ale skupią się przede wszystkim na polityce regionalnej.¹⁷ Należy tu mieć na myśli zwłaszcza takie zagadnienia, jak:

- dbałość o równomierny rozwój gospodarczy,
- właściwe wykorzystanie innowacyjności rynków regionalnych,
- racjonalną politykę edukacyjną do szczebla uniwersyteckiego włącznie,
- sprostanie konkurencji regionów zagranicznych w dziedzinie przyciągania inwestycji.

Dlatego też za najważniejszy czynnik, decydujący o obliczu reformy regionalnej, przyjęto efektywność działania nowych podmiotów – województw. Zmiana instytucjonalna w tym zakresie miała bowiem odwrócić dotychczasową pozycję województwa. Poprzednio były one jedynie funkcjonalnym wykonawcą decyzji centralnych, dotyczących pewnych obszarów. Nowe województwo będzie podejmowało zadania kreacji i realizacji polityki regionalnej, a zatem – nadania terytorialnych wymiarów polityce rozwoju gospodarczego¹⁸. Polityka regionalna będzie więc realizowana głównie na szczeblu województwa, przy pozostawieniu pewnej dozy interwencji dla szczebla centralnego. Instytucją, mającą zapewnić funkcjonowanie takiego modelu będzie województwo rządowo-samorządowe. Aby mogło spełniać swoją rolę, musi ono m.in.:

- być możliwie duże (minimum kilka milionów mieszkańców);
- posiadać znaczący potencjał gospodarczy oraz organizacyjny;
- posiadać zaplecze naukowe, zwłaszcza w dziedzinie innowacyjności;
- posiadać potencjał kulturowy.

Analizy wykonane przez ekspertów rządowych wskazywały, że jedynie 10 ośrodków miejskich spełnia dziś funkcje centrów regionalnych, wokół których można efektywnie utworzyć nowe województwa. Równocześnie grupa 2-7 miast – generalnie nie spełniających wymagań stawianych centrom regionalnym – była brana pod uwagę, głównie z powodów politycznych, a także pod wpływem ambicji oraz nacisków lokalnych elit, jako ewentualne siedziby województw. Ostatecznie wyodrębniono 16 jednostek administracyjnych, posiadających dwie pełne struktury administracji publicznej i dwa jej organa: zarząd województwa z marszałkiem jako przewodniczącym oraz wojewodę. Dwoistość tych struktur instytucjonalnych określają dwie ustawy: o samorządzie wojewódzkim oraz o administracji rządowej w województwie¹⁹.

Administracja publiczna województwa funkcjonować ma w oparciu o trzy następujące zasady:

- zasadę zespolenia administracji państwa, czyli połączenia w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem całej administracji zespolonej danego województwa (wszystkie służby inspekcji i straży byłyby podległe wojewodzie);
- zasadę dekoncentracji przy wydawaniu aktów administracyjnych, czyli wydawania decyzji na możliwie najniższym poziomie samorządu terytorialnego kraju (wojewoda ma być organem II instancji);

¹⁷ Materiały Departamentu Reform Ustrojowych Państwa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów RP.

¹⁸ Zob. np. *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, red. B. Winiarski, Wrocław 1992, s. 10.

¹⁹ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 91, poz. 577), ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576).

- zasadę samodzielności funkcjonalnej, gwarantującą, że samorząd województwa nie naruszy samodzielności samorządów lokalnych.

Wojewoda, jako przedstawiciel rządu, ma stanowić przeciwwagę dla wojewódzkiego układu samorządowego i jednocześnie zapewniać spójność działania jednostek samorządu terytorialnego z generalnymi kierunkami polityki państwa. W województwie rządowo – samorządowym wojewoda jest przedstawicielem rządu, zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej, organem nadzoru nad samorządem terytorialnym, organem wyższego stopnia (w rozumieniu KPA), reprezentantem skarbu państwa w odniesieniu do mienia powierzonego mu do wykonywania zadań. Odpowiada on za wykonywanie polityki rządu w województwie oraz za pracę organów zespolonej administracji rządowej. Powołuje go Prezes Rady Ministrów. Wbrew potocznym opiniom, wojewoda będzie mógł – w sytuacjach, gdy uzna, że polityka samorządu terytorialnego odbiega od polityki rządu – opóźniać lub utrudniać działania instytucji samorządowych. Zakłada się, że takie sytuacje mogą występować incydentalnie, w nadzwyczajnych przypadkach.

Kompetencje stanowienia prawa miejscowego będą mieli zarówno wojewoda, jak i sejmik wojewódzki. Mogą oni na podstawie upoważnień ustawowych stanowić przepisy powszechnie obowiązujące na terytorium województwa lub jego części. Organem wykonawczym samorządu województwa będzie zarząd, z marszałkiem jako jego przewodniczącym.

Samorząd województwa we współpracy z innymi instytucjami, będzie formułował strategię rozwoju regionu, co ma być jego zasadniczym celem. Oprócz tego, ma on wykonywać zadania regionalne o charakterze usług publicznych w zakresie edukacji, ochrony zdrowia, kultury, pomocy społecznej, ochrony konkurencji i konsumentów, zagospodarowania przestrzennego, dróg wojewódzkich itd.

Zarówno województwa, jak i powiaty będą posiadały własne budżety, finansowane z różnych źródeł i mające zapewnić im niezależność finansową.

Reforma wprowadzi nowy element mienia publicznego – mienie wojewódzkie oraz wojewódzkie osoby prawne – mające prowadzić działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej.

Ogólny nadzór nad samorządem regionalnym będzie sprawował premier i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych – RIO (regionalne izby obrachunkowe).

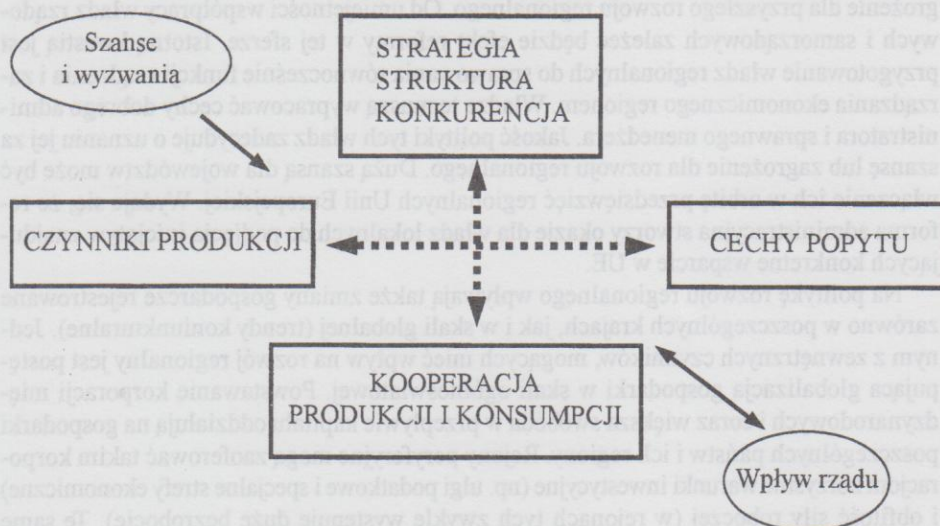
Reforma instytucjonalna w Polsce a perspektywy strategii polityki regionalnej

Reforma administracyjna, mająca powołać do życia nowe instytucje polityki regionalnej, spowoduje konieczność weryfikacji dotychczasowych projektów rozwoju regionalnego oraz wypracowania wielu nowych kierunków i narzędzi realizacyjnych w tym zakresie. Wydaje się, że skłonienie władz wojewódzkich do opracowania strategii rozwoju – będącej niczym innym, jak przeniesieniem ze szczebla mikro metodyki biznesplanu oraz narzędzi zarządzania strategicznego – jest właściwą konsekwencją znacznego usamodzielnienia regionów w zakresie dysponowania środkami publicznymi na tym szczeblu. Jak dotąd – strategie rozwoju województw miały na ogół charakter postulatyczny, wskazując jedynie „co” należy zrobić, rzadziej informując „jak”, a incydentalnie pokazując konkretne źródła finansowania projektu. Można przyjąć, że istniały dwie równorzędne przyczyny

takiej sytuacji. Pierwszą z nich był brak upodmiotowienia województw w dawnej strukturze instytucjonalnej, co oznacza, iż nie było autonomicznego budżetu regionu. Druga przyczyna sprowadzała się do małego doświadczenia menedżerów regionalnych, bazujących na metodycznym dorobku tzw. planowania regionalnego z czasów „realnego socjalizmu”. Biorąc pod uwagę realia tamtego systemu, warto podkreślić, że o ile wówczas instrumentarium deterministycznego planowania – bez stawiania kwestii: kto, dlaczego, jak, za ile, na czyje ryzyko – mogło mieć sens, o tyle obecnie duża część tego typu teoretycznych strategii rozwoju straciła swoje znaczenie praktyczne. W związku z tym narastał rozdźwięk pomiędzy potrzebami praktycznego zarządzania strategicznego w regionie a rozwojem tzw. teorii planowania strategicznego, co powodowało kierowanie środkami publicznych na mało użyteczne projekty studialne. Jak dotąd, strategie rozwoju województw opracowywano głównie z powodów politycznych, aby potencjalnym oponentom udowodnić, że urzędnicy działają kompetentnie i planowo – w ramach wytyczonej strategii.

W przyszłości realizacja celów strategicznych uzależniona będzie od właściwej polityki władz regionalnych. Zagrożeniem dla dynamizacji rozwoju regionalnego województw może być rozdrobnienie przedsięwzięć na etapie operacyjnym, wskutek realizacji doraźnych inwestycji w ramach zaspokajania roszczeń powiatowych i gminnych grup nacisku. Znaczne ryzyko wywoływać może polityka wspierania przez rząd wybranych przedsięwzięć rozwojowych regionów. Wydaje się, że praktyka taka może radykalnie naruszyć zasadę subsydiarności, która miała być jednym z filarów reformy podziału administracyjnego kraju. Rząd zmuszony będzie do podjęcia się po raz kolejny funkcji międzyregionalnego redystrybutora środków publicznych, polegając przy tym w dużym stopniu na dyskrecjonalności w ich rozdysponowaniu. Utworzenie rachitycznych subregionów, które będą zaspokajały ambicje lokalnych grup nacisku i sfrustrowanych polityków, może spowodować, że duża część nowych jednostek administracyjnych będzie opierała swój rozwój na „układach” w Warszawie, pozyskiwaniu („załatwianiu”) środków finansowych kosztem innych regionów i tym samym wspieraniu decyzyjnej roli instytucji centralnych (kosztem władz lokalnych). Przeczy to głównej idei reformy. Biorąc pod uwagę fakt, że z przyczyn ściśle politycznych liczba województw w Polsce przekracza ekonomicznie uzasadniony limit (10-12 regionów), należy uznać pozostawienie wysokiego stopnia uznaniowości władz centralnych we wspomaganii finansowym przedsięwzięć regionalnych za duże zagrożenie dla możliwości przyszłego rozwoju województw, zarówno w sferze budowy tożsamości kulturowej, jak i polepszania bytu ekonomicznego jego mieszkańców. Zamiast czynić zabiegi o wypracowanie jak największych środków własnych w regionie, władze wielu nowopowstałych województw zmuszone będą do prowadzenia gier politycznych w celu odzyskania pieniędzy przejętych przez instytucje centralne. Jeśli wziąć pod uwagę, że część tych środków – zamiast przeznaczenia ich na inicjatywy regionalne – zostanie zmarnotrawiona w ramach procedur administracyjnych, to już ten fakt stanowi przesłankę do uznania tego typu procesów redystrybucyjnych za istotne zagrożenie dla polityki rozwoju regionalnego.

Wpływ reform instytucjonalnych na przyszłe oblicze regionów rozważać można poprzez pryzmat zmian ich konkurencyjności, czyli warunków sprzyjających lub utrudniających ich rozwój ekonomiczny, a zatem poziomu oferowanych możliwości w zakresie zwrotu z dokonanych inwestycji. Nowa struktura administracyjna zmieni zakres oddziaływania władz regionalnych na determinanty konkurencyjności regionalnej. Uwarunkowania te, zgodnie z tzw. modelem M. Portera, zaprezentowano poniżej (ryc. 1).



Ryc. 1. Determinanty konkurencyjności regionu

Źródło: M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York 1990, s. 127.

Polityka nowych władz wojewódzkich wpływała będzie na możliwości wykorzystania pojawiających się szans i sprostania wyzwaniom przez lokalną przedsiębiorczość. Polityka ta musi – zgodnie z nowymi pełnomocnictwami władz regionalnych – zmierzać do:

- budowy strategii rozwoju zapewniającej wypracowanie w regionie aktywnych struktur ekonomicznych, zdolnych do konkurencji wewnętrznej i zewnętrznej;
- poszukiwania przewagi w zakresie szeroko rozumianych czynników produkcji i stymulowania jej powstawania (np. kapitał ludzki, know – how) ;
- dostosowania gospodarki do preferencji klientów oraz zmian ilościowych i jakościowych popytu wewnętrznego i zewnętrznego;
- wspierania rozwoju ponadregionalnych sieci konsumpcji i produkcji;
- identyfikacji bieżących szans i wyzwań w zakresie każdego z uwarunkowań konkurencyjności regionu;
- oddziaływania na władze centralne w celu znoszenia przez nie utrudnień rozwoju regionu i pozyskiwania wsparcia dla powyższych działań.

Ważnym wyzwaniem dla władz regionalnych będzie zapewnienie takiego funkcjonowania województwa, aby odgrywał on pozytywną rolę w systemie gospodarczym państwa, będąc elementem jego siły i spójności²⁰. Reforma administracyjna daje szansę na paralelne wzmocnienie województw i państwa. W przypadku rozbieżnego traktowania interesów tych dwóch podmiotów, może to doprowadzić do konfliktów i stanowić za-

²⁰ Por. z: A. Kukliński, *Region w systemie organizacji państwa – memoriał dla KBN*, Warszawa 1998, maszynopis.

groźenie dla przyszłego rozwoju regionalnego. Od umiejętności współpracy władz rządowych i samorządowych zależeć będzie efekt reformy w tej sferze. Istotną kwestią jest przygotowanie władz regionalnych do sprawowania równocześnie funkcji rządzenia i zarządzania ekonomicznego regionem. Władze te muszą wypracować cechy dobrego administratora i sprawnego menedżera. Jakość polityki tych władz zadecyduje o uznaniu jej za szansę lub zagrożenie dla rozwoju regionalnego. Dużą szansą dla województw może być włączenie ich w orbitę przedsięwzięć regionalnych Unii Europejskiej. Wydaje się, że reforma administracyjna stworzy okazję dla władz lokalnych do podjęcia inicjatyw znajdujących konkretne wsparcie w UE.

Na politykę rozwoju regionalnego wpływają także zmiany gospodarcze rejestrowane zarówno w poszczególnych krajach, jak i w skali globalnej (trendy koniunkturalne). Jednym z zewnętrznych czynników, mogących mieć wpływ na rozwój regionalny jest postępująca globalizacja gospodarki w skali ogólnoświatowej. Powstawanie korporacji międzynarodowych i coraz większa swoboda w przepływie kapitału oddziałują na gospodarki poszczególnych państw i ich regiony. Rejony peryferyjne mogą zaoferować takim korporacjom korzystne warunki inwestycyjne (np. ulgi podatkowe i specjalne strefy ekonomiczne) i obfitość siły roboczej (w rejonach tych zwykle występuje duże bezrobocie). Te same regiony, do pewnego stopnia, zniechęcają inwestorów słabym rozwojem infrastruktury i oddaleniem od centrów handlowych i gospodarczych.

Kolejnym aspektem mogącym mieć swoje reperkusje w przyszłości jest polityka regionalna, prowadzona przez poszczególne ugrupowania gospodarcze – UE, EFTA, NAFTA. Działania regionalne tych organizacji uwarunkowane są wielkością środków przeznaczanych na stymulowanie rozwoju regionalnego, które to środki gromadzone są w budżetach centralnych tych ugrupowań²¹. Niezależnie od wspomnianych szans, potencjalnym zagrożeniem dla polskich regionów może być synchronizacja polityki regionalnej, promowana przez całe ugrupowania państw i poszczególne kraje członkowskie. Wprowadzanie działań w skali ponadnarodowej powinno uwzględniać specyfikę poszczególnych krajów i ich własną koncepcję wyrównywania różnic międzyregionalnych. Działalność na polu regionalnym w skali międzynarodowej z pewnością określi nowe cele, priorytety i przedsięwzięcia towarzyszące temu problemowi.

Czynnikiem niewątpliwie warunkującym przyszłe działania na polu regionalnym jest układ polityczny, który znajduje się u steru władzy w państwie lub we władzach ugrupowania gospodarczego. Dochodzi do tego nacisk na sfery rządzące ze strony określonych grup zawodowych lub społecznych, mających własne poglądy na prowadzenie polityki regionalnej. Kontrowersje budzi również relacja między polityką zmian na polu regionalnym a polityką zagospodarowania przestrzennego.

Podsumowanie

Powyższe opracowanie nie posiada ostatecznych oraz niezmiennych wniosków końcowych i zawiera raczej wskazanie kwestii, mogących pojawić się w przyszłych latach –

²¹ W przypadku UE, ograniczenia budżetowe wprowadzone przez traktat z Maastricht nakładają obowiązek utrzymywania deficytu budżetowego na poziomie 3% PKB we wszystkich państwach członkowskich. Wymaganie to może oddziaływać na poziom wydatków przeznaczanych na politykę regionalną.

po wejściu w życie nowych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie polityki regionalnej w Polsce.

SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> • Możliwości zmian granic przestrzennych województw • Możliwości ewolucji regionów w kierunku stosowania instrumentarium charakterystycznego dla dużej „dzielnicy” – prowincji • Decentralizacja zarządzania finansami publicznymi • Wzrost społecznej kontroli funkcjonowania administracji terytorialnej • Poprawa dostępu do informacji • Możliwości aktywności elit politycznych na szczeblu regionalnym • Ułatwienie dostępu do struktur UE i do europejskich środków pomocowych • Oddziaływanie na rozwój infrastruktury gospodarczej • Możliwości zachęcania do napływu inwestycji zewnętrznych • Możliwości wspomagania inicjatyw gospodarczych na terenach o niższym poziomie dobrobytu • Zawieranie prokonkurencyjnych i proinnowacyjnych porozumień międzyregionalnych (krajowych i międzynarodowych) • Wykorzystywanie regionalnego zaplecza naukowo-badawczego dla opracowywania i wdrażania projektów rozwojowych • Kształtowanie ładu przestrzennego w skali regionalnej • Możliwości ochrony konkurencji już na szczeblu lokalnym • Bardziej racjonalne zarządzanie sferą ochrony zdrowia oraz inicjatywami kulturalnymi • Możliwości wpływu na kierunki i jakość edukacji w regionie 	<ul style="list-style-type: none"> • Przerost administracyjny i wszystkie konsekwencje tzw. prawa Parkinsona • Zamknięcie możliwości elastycznego dostosowywania struktur przestrzennych i formalnych do wynikających potrzeb, a także niemożność eliminacji instytucjonalnych niedoskonałości nowego systemu • Wykorzystywanie mienia wojewódzkiego w segmencie właściwym dla firm prywatnych • Nieumiejętność przygotowania projektów mogących uzyskać wsparcie instytucji ponadnarodowych (głównie UE) oraz zagranicznych • Ryzyko wymuszania usług oraz narzucania wizji rozwoju regionów przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych • Utrata środków wypracowanych w regionie wskutek rządowego procesu redystrybucji międzyregionalnej • Brak środków na realizację inwestycji infrastrukturalnych w regionie • Zwiększenie różnic w poziomie dobrobytu wewnątrz regionu wskutek niewłaściwie przyjętych priorytetów strategicznych • Konflikty na skutek złej polityki w odniesieniu do aspiracji grup społecznych i etnicznych • Zamykanie się społeczności regionu i swoista ksenofobia regionalna, jako efekt złe prowadzonej polityki regionalnej

Ryc. 2. Szanse i zagrożenia rozwoju regionalnego w Polsce w warunkach zreformowanej struktury administracyjnej

Prowadzenie polityki regionalnej wiąże się z zastosowaniem różnych instrumentów, wpływających na osiąganie celów polityki rozwoju regionalnego. Narzędzia oddziaływania na region zależą od preferowanych poglądów ekonomicznych i mają swoje odniesienie do funkcji gospodarczych rządu. Instrumenty wykorzystywane w polityce regionalnej charakteryzują się pewnymi niedomaganiem i nie wszystkie narzędzia przynoszą zamierzone efekty długookresowe.

Elementem wartym uwzględnienia jest precyzyjne określenie czynnika decyzyjnego, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki regionalnej. Praktyka gospodarcza państw rozwiniętych gospodarczo pokazuje, że dużą efektywnością charakteryzuje się władza lokalna, posiadająca kompetencje w zakresie określania i realizacji zadań na szczeblu regionalnym.

Dynamika samego procesu zmian instytucjonalnych w Polsce, ich wielowątkowość i złożoność oddziaływania powodują, że zasygnalizowane szanse i zagrożenia rozwoju regionalnego mogą, ale nie muszą wystąpić w praktyce. Powyżej, w formie zestawienia, raz jeszcze zaprezentowano najważniejsze kwestie, mogące wystąpić w pracy nowych władz regionalnych w Polsce (ryc.2).

Polityka regionalna w Polsce może ulec także pewnym zmianom pod wpływem zewnętrznych czynników rejestrowanych w gospodarce światowej (globalizacja gospodarki, tworzenie i rozszerzanie ugrupowań gospodarczych). Przyszłość kreowania strategii gospodarczych w regionach powinna opierać się jednak na sprawdzonych metodach, uwzględniających specyfikę regionalną poszczególnych województw.

<ul style="list-style-type: none"> • Wykonalność i realizacja planów strategicznych • Wzrost efektywności i jakości usług publicznych • Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw • Wzrost innowacyjności i potencjału gospodarczego • Wzrost jakości życia społecznego • Wzrost efektywności i jakości usług publicznych • Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw • Wzrost innowacyjności i potencjału gospodarczego • Wzrost jakości życia społecznego 	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost efektywności i jakości usług publicznych • Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw • Wzrost innowacyjności i potencjału gospodarczego • Wzrost jakości życia społecznego • Wzrost efektywności i jakości usług publicznych • Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw • Wzrost innowacyjności i potencjału gospodarczego • Wzrost jakości życia społecznego • Wzrost efektywności i jakości usług publicznych • Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw • Wzrost innowacyjności i potencjału gospodarczego • Wzrost jakości życia społecznego
--	--

Ryc. 2. Szanse i zagrożenia rozwoju regionalnego w Polsce w warunkach transformacji struktury administracyjnej

Źródło: opracowanie własne

Małgorzata Słodowa-Helpa

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Historii Gospodarczej

Strategie zintegrowanego rozwoju – zbędny balast, moda czy warunek sukcesu wspólnot regionalnych i lokalnych?

***Streszczenie.** Wprowadzie w części polskich gmin i województw planowanie strategiczne nie stanowi już novum, niemniej w skali kraju efekty na tym polu są ciągle niezadowalające. Negatywne doświadczenia centralistycznego planowania, brak podmiotu polityki regionalnej, niestabilna sytuacja w zakresie podziału administracyjnego oraz charakteru decentralizacji skutecznie dyskredytowały ten proces. Aktualnie, gdy samorządy wojewódzkie zostały ustawowo zobowiązane do samodzielnego określania strategii rozwojowych, ich skuteczne tworzenie nabiera szczególnego znaczenia. Uzasadniają tę potrzebę także wymogi Komisji Europejskiej oraz bliska perspektywa integracji z UE. Podstawowym warunkiem sprostania tym wyzwaniom jest harmonizacja działań na różnych płaszczyznach, prowadząca do wzrostu konkurencyjności regionów. Spójna polityka rozwoju musi jak najlepiej łączyć instrumenty polityki inter- i intraregionalnej, zadania ogólnopństwowe z celami i zadaniami różnicowanymi terytorialnie, identyfikowanymi właśnie w regionalnych strategiach rozwoju. Efekty i skala postępu będą wynikiem wspólnej, zdecydowanej i konsekwentnej realizacji programów rządowych, regionalnych i lokalnych.*

1. Uwagi wstępne

W tym krótkim opracowaniu nie jest, rzecz jasna, możliwa szeroka prezentacja wszystkich aspektów zakreślonej w tytule problematyki. Nie sposób przedstawić dotychczasowe różne doświadczenia na tym polu, liczne interesujące przykłady konkretnych przedsięwzięć, ocenić jakość opracowanych już programów, procedurę ich tworzenia, zakres uspołecznienia, wskazać też na potencjalne trudności oraz, niestety, popełnione błędy.

Niniejszy tekst należy więc traktować jako wprowadzenie do szerokiej dyskusji i zintensyfikowanych działań w celu jak najszybszego wyznaczenia właściwych priorytetów rozwojowych, hierarchii celów, instrumentów i instytucji stymulujących pożądane kierunki rozwoju regionów i gmin oraz koordynujących działania na wielu płaszczyznach. W tym

kontekście wydawało się szczególnie zasadne wyeksponowanie w tytule określenia „rozwój zintegrowany”¹.

Podstawę tego opracowania stanowią doświadczenia autorki wyniesione ze współpracy ze społecznościami lokalnymi w zakresie tworzenia strategii subregionalnych i lokalnych oraz instytucji koordynujących i wspierających prace na tym polu².

Podjęta tu została próba odpowiedzi na sześć pytań:

- jakie przesłanki determinują zintensyfikowanie prac nad strategiami regionalnymi?
- jakie bariery najbardziej utrudniają podjęcie prac nad strategią?
- jakie korzyści wynikają z planowania strategicznego?
- jakie strategie są najbardziej pożądane?
- jakie zasady warunkują ich skuteczne tworzenie i wdrażanie?
- jakich błędów i pułapek strategicznych należy unikać?

Jeśli lektura artykułu zainspiruje do zintensyfikowania prac nad strategiami regionalnymi i lokalnymi lub ułatwi choćby w niewielkiej mierze redakcję takich dokumentów i ich skuteczne wdrażanie, to oznaczać będzie, że jego cel został zrealizowany.

2. Jakie przesłanki determinują zintensyfikowanie prac nad strategiami regionalnymi i lokalnymi?

1. Decentralizacja władzy publicznej i wprowadzenie do organizacji terytorialnej dużych struktur samorządu terytorialnego radykalnie zmienia dotychczasowy rozkład władzy. Jest oczywiste, że w tych nowych warunkach spójna polityka rozwoju musi jak najlepiej łączyć instrumenty realizacji zadań ogólnopaństwowych z instrumentami realizacji zadań różnicowanych terytorialnie. Te ostatnie powinny być identyfikowane przede wszystkim właśnie w regionalnych strategiach rozwoju, opracowywanych przez samorządy wojewódzkie, ustawowo upoważnione i zobowiązane do samodzielnego określania strategii rozwojowych, a także w strategiach powiatowych i lokalnych. Strategia wojewódzka stanowić bowiem będzie podstawę zawieranego między rządem i samorządem kontraktu, określającego zakres, warunki, tryb i wielkość wsparcia przez państwo programu wojewódzkiego³. Wspierane więc będą tylko te projekty i przedsięwzięcia, które zamieszczone zostaną w strategiach wojewódzkich⁴. Deklarowane przesunięcie uprawnień i związanych z nimi środków z Centrum do samorządnych województw powinno w sferze kumulowania i wydatkowania środków publicznych wywołać efekt podobny do tego, jaki niesie prywatyzacja, czyli zwiększyć dochody i zrationalizować wydatki. Aby to jednak miało

¹ Do warunków i zasad zintegrowanego rozwoju nawiązuję szerzej w dalszej części opracowania.

² Doświadczenia te opierają się m.in. na udziale w programie GMINA, projektach unijnych FIESTA i TESSA, Brytyjskiego Funduszu KNOW-HOW oraz na współpracy z licznymi samorządami lokalnymi i porozumieniami komunalnymi.

³ G. Gęsicka, *Programy rozwoju regionalnego*, w: *Reforma administracji publicznej. Podstawy polityki regionalnej*, red. J. Szczęsny, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Reform Ustrojowych Państwa, Warszawa 1998, s. 85-92.

⁴ Wyjątki od tej zasady stanowić będą jedynie programy realizowane w przypadku klęsk żywiołowych, nagłej zapaści gospodarczej oraz niewielkie programy pilotażowe, testujące nowe instrumenty i rozwiązania.

miejsce, niezbędne jest umiejętne prowadzenie polityki regionalnej w imię własnych celów, za własne środki oraz na własną odpowiedzialność materialną i polityczną⁵.

2. Wyraźne zróżnicowanie regionalne oraz jego negatywne skutki społeczno-ekonomiczne stanowią jedno z ważnych wyzwań strategicznych polityki rozwoju regionalnego Polski. Niezależnie jednak od rozwiązań państwowych, mających na celu likwidację wielu barier rozwojowych, największą rolę będą odgrywać skuteczne programy wojewódzkie i wynikające z nich instrumenty polityki intraregionalnej i lokalnej. W nowych warunkach rząd powinien przecież pełnić jedynie rolę wspomagającą i korygującą dysfunkcje rozwoju zagrażające spójności kraju. Przewiduje się zatem, że rządowe programy rozwoju regionalnego powstawać będą przy uwzględnieniu strategii wojewódzkich. W planach rządowych zostanie zawarta pod adresem władz wojewódzkich pewna „oferta” wsparcia w określonym wymiarze priorytetowych przedsięwzięć, będąca przedmiotem negocjacji i w konsekwencji – kontraktu, czyli porozumienia między rządem i samorządem. Na mocy tego kontraktu samorzady wojewódzkie zobowiązane też będą do realizacji programów rządowych na zarządzanym przez nie terenie.

3. Jakkolwiek mamy już pewne doświadczenia w zakresie planowania strategicznego⁶, niemniej jednak fakt, iż w dotychczasowej sytuacji prawnej wojewoda, będący przedstawicielem władzy centralnej, nie miał w zasadzie ani wystarczających uprawnień, ani też środków finansowych do prowadzenia własnej polityki gospodarczej nie tylko poważnie utrudniał redagowanie strategii wojewódzkich, lecz podważał nawet zasadność tworzenia takich programów. Nie było bowiem możliwości kreowania i harmonizowania polityki inter- i intraregionalnej, kształtowania regionalnych instytucjonalnych struktur finansowo-decyzyjnych i wspierania wypracowanej koncepcji. Nic więc dziwnego, że wśród barier utrudniających tworzenie regionalnych i lokalnych strategii rozwoju najczęściej wymieniane były właśnie: niestabilna sytuacja w zakresie podziału administracyjnego kraju oraz charakteru decentralizacji, brak podmiotu polityki regionalnej, niedostateczna ciągle współpraca w skali regionalnej i subregionalnej. Te przeszkody zostały obecnie w dużej mierze zlikwidowane.

4. Znajdujemy się więc w okresie przełomowym. Realizowany obecnie w Polsce kolejny etap decentralizacji stwarza bowiem nowe warunki dla realizacji polityki regionalnej. Nie tylko zatem ze względu na zmiany zasięgu terytorialnego województw, lecz przede wszystkim z uwagi na ich nowy charakter i zakres uprawnień oraz odejście od układu sektorowego do horyzontalnego, sprawą niebywale istotną jest szybkie wypracowanie kompleksowych programów rozwoju, które nie mogą przecież stanowić ani sumy, ani też wypadkowej dotychczasowych strategii. Jakkolwiek więc nie znajdujemy się w punkcie

⁵ A. Pyszkowski, *Polityka rozwoju regionalnego – gra o sumie dodatniej*, referat na konferencję „Polityka regionalna w Polsce – cele, procedury i instytucje”, zorganizowanej przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz Bank Światowy w Warszawie 24-25 września 1998 roku, maszynopis powielony.

⁶ Wprawdzie jeszcze w innych warunkach, przystąpiono do tworzenia kompleksowych strategii wojewódzkich oraz strategii sektorowych, obejmujących m.in. rolnictwo i obszary wiejskie. W celu przezwyciężenia podstawowych barier rozwojowych, przy wsparciu finansowym z funduszu PHARE, zapoczątkowane zostały też wspólne działania, mające na celu wypracowanie polityki rozwoju na szerszych terenach, obejmujących kilka dotychczasowych województw m.in.: Małopolski, Polski Północnej, Zachodniego Pogranicza.

zerowym i plon dotychczasowych prac stanowi już podstawy do redagowania takich programów, a część zdobytych wcześniej doświadczeń z pewnością zaowocują w toku dalszych prac, nie są one – rzecz jasna – wystarczające. Pogłębienie tak niezbędnego współdziałania w obrębie wspólnot lokalnych i regionalnych oraz nadanie procesowi wdrażania strategii partnerskiego charakteru z pewnością nie wszędzie będzie łatwe. Wybór priorytetów i celów rozwojowych musi przecież być dokonany przy zachowaniu zasad partnerstwa i stanowić wypadkową zarówno obiektywnej sytuacji, jak i oczekiwań i interesów społecznych. Podstawowymi partnerami władz wojewódzkich są w tym zakresie samorządy gminne i powiatowe, organizacje gospodarcze, grupy zawodowe itp.

5. Wprawdzie programy lokalne są bardzo pożądane i dobrze byłoby gdyby jak najszybciej opracowały je wszystkie gminy, nie zastąpią one jednak strategii powiatowych i wojewódzkich. Potencjał społeczno-gospodarczy gmin jest bowiem zbyt mały, aby bez konfrontacji z szerszym otoczeniem, nawet przy najlepiej zharmonizowanym programie rozwoju, mogły wprowadzać rozwiązania zgodne z zasadą optymalnego wykorzystania zasobów w skali regionu, a zatem lokować je tam, gdzie przyniosą największe efekty. Nawet „na własnym podwórku” nie są one w stanie samodzielnie sprostać wszystkim zadaniom i rozwiązać istniejące problemy, np. w zakresie bezrobocia, oświaty, służby zdrowia. Z tego względu optymalnym rozwiązaniem są więc strategie obejmujące swym zasięgiem obszar dostatecznie duży do podejmowania wspólnych przedsięwzięć, wykraczających poza skalę i możliwości pojedynczych gmin. Programy gminne, powiatowe oraz w niektórych przypadkach subregionalne⁷ z pewnością ułatwiać będą racjonalną alokację środków, pod warunkiem jednak, że zostaną opracowane właściwie i nie będą stanowić jedynie dokumentów roszczeniowych oraz zbioru „pobożnych życzeń” wobec władz regionalnych i centralnych.

6. Ze względu na ograniczone możliwości tworzenia instytucjonalnych struktur kreowania i wspierania polityki regionalnej, dotychczasowe doświadczenia na tym polu nie są duże. W tym zakresie warto więc sięgać do doświadczeń krajów zachodnich. Wynika z nich, że w kompleksowym programie władz rządowo-samorządowych znaczące miejsce powinny mieć działania stymulujące i wspierające rozwój przedsiębiorczości oraz napływ kapitału innowacyjnego warunkującego rozwój gospodarki w połączeniu ze zmianą jej struktury⁸. Pokazują też one, jak właściwe instrumenty tworzone przez władze rządowe i samorządowe, zwłaszcza ułatwienia dla napływającego kapitału i nowo powstających firm, mogą skutecznie stymulować pożądane kierunki rozwoju oraz jak wielkie znaczenie w zakresie transferu oraz absorpcji technologii i innowacji mają małe i średnie przedsiębiorstwa.

⁷ Na tym polu mamy już pewne pozytywne doświadczenia, zwłaszcza w zakresie tworzenia związków celowych gmin do realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych. Istnieją jednak uzasadnione obawy, że w świetle niedawnych konfliktów wokół podziału administracyjnego, część inicjatyw o charakterze subregionalnym, zdeterminowanych względami ekonomicznymi, może być traktowana jako działania odśrodkowe wobec nowych województw i powiatów. Byłaby to zaś niebezpieczna tendencja prowadząca do nienaturalnej i niezgodnej z potrzebami rozwojowymi atomizacji jednostek terytorialnych. Por G. Gęsicka, op.cit., s. 91.

⁸ L. Wojtasiewicz, *Optymalne wykorzystanie zasobów, efektywność i postęp – celami polityki regionów (sposoby, narzędzia, środki osiągnięcia tych celów)* referat na konferencję „Polityka regionalna w Polsce – cele, procedury i instytucje”, maszynopis powielony.

7. Opracowanie strategii nie jest zadaniem jednorazowym, które można zrealizować mobilizując siły i środki do wykonania określonej „akcji”. Konieczne jest zatem przygotowanie trwałych struktur instytucjonalnych i klarownych mechanizmów realizacyjnych, zapewniających ciągle wykonywanie zadań i przedsięwzięć. Nie istnieje też jeden wzorcowy proces planowania strategicznego, nie ma również dwóch identycznych planów strategicznych. Odmienny charakter poszczególnych społeczności, ich zasobów (ziemia, kapitał) oraz otoczenia kształtują ten proces.

8. Bezsporną już jest, deklarowana w wielu dokumentach centralnych i regionalnych, potrzeba wielofunkcyjnego zintegrowanego rozwoju, oznaczającego wkomponowanie w przestrzeń wsi i małych miast jak największej ilości dziedzin pozarolniczych i w rezultacie likwidację monofunkcyjnego charakteru tych obszarów. Bezsporne jest jednak i to, że nie może to być kompozycja przypadkowa. Niebawem ważne będą więc zharmonizowane, kompleksowe programy umożliwiające jak najlepsze dostosowanie projektowanych rozwiązań i rozwijanej działalności pozarolniczej do charakteru zasobów i potencjału rozwojowego regionów, m.in. do specyfiki i poziomu intensywności rolnictwa na ich terenie, struktury i poziomu rozwoju sektora rolno-żywnościowego (agrobiznesu), walorów środowiska i możliwości rozwoju sektora usług. Przy tworzeniu programu regionalnego powinny być uwzględnione alternatywne koszty użycia poszczególnych zasobów, co sprowadza się m.in. do odpowiedzi na pytania:

– jakie są alternatywne możliwości wykorzystania rolniczej siły roboczej i czy krańcowa jej produktywność w nowych miejscach zatrudnienia będzie wyższa od obecnej?

– czy istnieją i jakie są alternatywne możliwości wykorzystania kapitałowych środków produkcji zwolnionych z rolniczego użytkowania, a także jakie są koszty tej konwersji?

Te odpowiedzi będą z pewnością przydatne w procesie kreowania takiej koncepcji rozwoju przedsiębiorczości w otoczeniu rolnictwa, która sprzyjając postępowi technologicznemu i wzrostowi innowacyjności, umożliwiłaby rozwiązanie zasadniczych problemów na regionalnym rynku pracy. Nie można ich pomijać przy pobudzaniu działalności instytucji wspierających rozwój lokalny i regionalny oraz różnych form poprawy struktury kwalifikacyjnej mieszkańców, dostosowanej do zapotrzebowania na nowe umiejętności.

9. Perspektywa zjednoczenia ze Wspólnotami Europejskimi wzmacnia jeszcze potrzebę zintensyfikowania prac nad strategiami rozwoju. Bez tego niemożliwe będzie sprośanie wymogom konkurencji międzynarodowej, zarówno na rynkach krajowych, jak i zagranicznych. Rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej stanowi szczególnie wyzwanie. Podstawowym warunkiem sprośania temu wyzwaniu jest koordynacja działań na różnych płaszczyznach. Efekty i skala postępu będą bowiem wynikiem wspólnej, zdecydowanej i konsekwentnej realizacji programów rządowych, regionalnych i lokalnych.

10. Większość wymagań stawianych przez Komisję Europejską w procesie negocjacyjnym oraz warunków przydziału funduszy przedakcesyjnych, m.in. potrzeba: wyboru priorytetów, współdziałania, czyli partnerstwa w ich wyznaczaniu i wdrażaniu, wewnętrznej spójności programów, wspierania inicjatyw zgodnych z przyjętą koncepcją, współfinansowania projektów, stanowi podstawowe zasady „zdrowego”, skutecznego planowa-

nia strategicznego⁹. Ich respektowanie – wraz z wykorzystaniem doświadczeń UE oraz oferowanej pomocy edukacyjnej w budowaniu struktur instytucjonalnych, sterujących rozwojem – z pewnością umożliwi przezwycięzenie lub zmniejszenie szeregu barier na tym polu¹⁰. Umiejętne przygotowanie się do wdrażania programów przedakcesyjnych, nie tylko stwarza szansę na niezbędny strumień środków, lecz w przyszłości – na łatwiejsze przejście do realizacji jeszcze większych projektów wspomaganych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

3. Jakie bariery najbardziej utrudniają podjęcie prac nad strategią?

Chociaż katalog barier mógłby być znacznie szerszy, zasygnalizowane zostaną te, które w świetle doświadczeń praktycznych pojawiają się najczęściej już przy podejmowaniu decyzji o przystąpieniu do tworzenia strategii, a których przezwycięzenie jest w dużym stopniu możliwe. Ujawniają się one równocześnie na kilku wzajemnie powiązanych płaszczyznach, m.in.: edukacyjnej, organizacyjnej, finansowej, psychologicznej.

Nie będzie przesadą stwierdzenie, że w środowiskach lokalnych i regionalnych nadal poważną barierę stanowi bowiem brak dostatecznej wiedzy o tym:

- czym jest planowanie strategiczne,
- co różni je od dotychczasowych form planowania,
- jakie wynikają z niego korzyści,
- jakie zasady należy stosować przy opracowaniu programu,
- jakie warunki muszą być spełnione, aby został on skutecznie wdrożony.

Wprawdzie sporo pisze się na ten temat, niemniej jakość opracowań nie zawsze idzie w parze z ich ilością oraz zapotrzebowaniem adresatów. W części z nich trudno znaleźć odpowiedź nawet na najbardziej nurtujące pytania, m.in.: od czego zacząć?, jakich błędów unikać? W tej sytuacji nie można dziwić się, że nierzadko dają o sobie znać stare nawyki i schematy. Odejście od zakorzenionych i przecież nie bez podstaw pejoratywnie

⁹ Wśród podstawowych warunków ekonomicznych postawionych krajom Europy Środkowej i Wschodniej w opublikowanym w 1997 roku dokumencie Komisji Europejskiej, zwanym Agenda 2000, znajduje się wymóg sprostania przez gospodarki tych krajów presji konkurencyjnej oraz siłom rynkowym Unii. Aby warunek ten został spełniony, niezbędna jest zmiana struktury gospodarki, promocja postępu, absorpcja nowych technologii, a nade wszystko – obniżka kosztów. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w Agendzie 2000, podstawą tej wzmocnionej strategii przedakcesyjnej, uwzględniającej specyficzne potrzeby naszego kraju i mającą na celu zagwarantowanie właściwego kierunku oraz tempa działań dostosowujących polski system prawny, instytucjonalny i ekonomiczny do wymogów unijnych jest dokument Partnerstwo dla Członkostwa (*Accession Partnership*), zaakceptowany przez Radę Unii Europejskiej w dniu 4 lutego 1998 roku. Realizacji prac dostosowawczych wskazanych w tych priorytetach służyć ma dokument polski stanowiący instrument wdrażania Partnerstwa, jakim jest Narodowy Program Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej (*National Programme for the Adoption of the Acquis*). Określa on zakres prac w ramach poszczególnych priorytetów, terminy ich realizacji, odpowiedzialne instytucje, procedury decyzyjne oraz źródła finansowania. W myśl zapisu zamieszczonego w Partnerstwie dla Członkostwa, przedakcesyjną pomocą finansową będą objęte tylko projekty zgodne ze wskazanymi priorytetami.

¹⁰ W ramach programu PHARE'98 Polska otrzyma około 9 mln ECU na realizację Specjalnego Programu Przygotowawczego (SPP), służącego przygotowaniu administracji szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego oraz całego systemu instytucjonalnego do absorpcji środków finansowych w okresie przedakcesyjnym, co stworzy solidne podstawy do korzystania z pomocy strukturalnej po uzyskaniu członkostwa. Sprawna realizacja tego programu ma więc dla planowania strategicznego kolosalne znaczenie.

ocenianych metod planowania nie jest bowiem sprawą prostą. Planowanie strategiczne nie ma bowiem w naszych warunkach tradycji i w zasadzie należy zaczynać od podstaw. Nawet więc po zapoznaniu się z jego zasadami, jedną z poważnych barier pozostaje brak niezbędnych doświadczeń i umiejętności. Potęgowany jest on barierą obaw przed zmianami, trudnościami, niepowodzeniami i porażką.

Obawom tym towarzyszy też przeświadczenie o ogromnych, wręcz astronomicznych, kosztach całego przedsięwzięcia, co przy ograniczonych możliwościach budżetowych stanowi skuteczną blokadę przed podjęciem decyzji o przystąpieniu do tego typu prac¹¹.

Poważnym problemem jest też na ogół wyłonienie lokalnych liderów oraz uświadomienie mieszkańcom, iż strategia powinna być przedmiotem ich zainteresowania. Planowanie strategiczne opiera się bowiem na założeniu, że mieszkańcy są najbardziej predestynowani do tego, żeby tworzyć wizję przyszłości dla swojej społeczności oraz żeby ją realizować. To oni są najlepszymi ekspertami i z różnych względów (majątek, interesy, tradycje rodzinne itp.) powinni być zainteresowani przyszłością swojej gminy i regionu. Nie bez podstaw przecież używa się określenia planowanie partnerskie. Jest bowiem oczywiste, że im więcej osób zaangażuje się w ten proces i im bardziej będą się one z nim utożsamiały, tym większa będzie szansa na pomyślną realizację programu.

Uspołecznienie procesu budowania strategii jest jednak żmudne i może przebiegać różnie na różnych obszarach, niemniej tylko metodą małych kroków, przez doskonalenie strategii i wzbudzanie zaufania społecznego można uzyskiwać pożądane efekty. Autorzy programu mają bowiem silniejszą motywację do wdrażania wyników swojej pracy i stają się jego naturalnymi rzecznikami. Trzeba więc od samego początku tworzyć efektywne powiązania między władzą i mieszkańcami, aby harmonijnie sprzęgać zasoby lokalne (prywatne i publiczne) w celu urzeczywistnienia koncepcji ekonomicznego, społecznego i kulturowego rozwoju. Ważne jest zatem poszukiwanie sposobów i środków umożliwiających społeczności lokalnej ujawnianie swych potrzeb i aspiracji oraz wykorzystywanie drzemiącej w niej energii. Często wie ona najlepiej, co należy zmienić, a co zachować na danym terenie. Dobierając więc środki służące jakiemuś celowi, należy uwzględnić przede wszystkim poglądy, życzenia, zasoby i siły mieszkańców, a następnie umiejętnie je wiązać z punktami widzenia i możliwościami władz oraz ekspertów zewnętrznych.

Jedną z głównych i najtrudniejszych do przezwyciężenia barier, wymagających intensywnych działań edukacyjno-organizacyjnych jest zmiana postaw mieszkańców. Dlatego właśnie tak dużą wagę należy przywiązywać do działań szkoleniowo-doradczych, realizowanych równoległe z pracami nad strategią. Powinny one prowadzić nie tylko do pogłębiania wiedzy, lecz w znacznie większym stopniu do kształtowania umiejętności i postaw

¹¹ Obawy te nie są przecież całkiem bezpodstawne. Są bowiem firmy, które bardzo wysoko wyceniają swe oferty współpracy z gminami. Koszty są niekiedy niewspółmierne do zasobów finansowych gmin, równocześnie jakość oferowanych usług nie zawsze idzie w parze z ich ceną. Nie oznacza to, iż należy prowadzić filantropijną działalność na rzecz gmin, nie można jednak zgodzić się z traktowaniem ich aktualnych problemów i potrzeb wyłącznie jako koniunktury finansowej. Bez niezbędnych doświadczeń na tym polu oraz bez emocjonalnego zaangażowania wykonawców i konsultantów szanse na powodzenie przedsięwzięcia są bowiem niewielkie. Samo podjęcie współpracy z tzw. ekspertami nie jest więc równoznaczne z gwarancją sukcesu. Ważne są ich kompetencje i doświadczenia, zwłaszcza w zakresie uspołecznienia procesu, nadania mu od samego początku partnerskiego charakteru i stosowania – oczywiście w zasadnym wymiarze – technik partykypacji.

niezbędnych przy tworzeniu oraz wdrażaniu programu, w szczególności – do pobudzania i rozwijania przedsiębiorczości oraz samorządności mieszkańców¹².

W celu kształtowania takich umiejętności i postaw – w trakcie różnych pod względem problematyki, zakresu i charakteru spotkań z władzami i społecznością lokalną – stosować należy nowoczesne techniki i metody komunikacji grupowej, umożliwiające ten partnerski charakter programowania, np. Cykl Nauczania Dorosłych, techniki ukierunkowanej konwersacji, moderacji wizualnej. Ważne jest bowiem nie tylko profesjonalne zredagowanie odpowiedniego dokumentu zawierającego wizję rozwojową gminy, misję, cele strategiczne i projekty przedsięwzięć, lecz przede wszystkim przezwyciężenie lub zmniejszenie znanych i dość powszechnie występujących w środowiskach lokalnych barier utrudniających tworzenie programu, usprawnienie jego realizacji oraz wykształcenie grupy lokalnych liderów, którzy po zakończeniu prac nad strategią włączą się w:

- wdrażanie opracowanego już programu,
- zarządzanie poszczególnymi projektami,
- kontrolę podjętych działań,
- różne formy konsultacji społecznej.

Nawyki odziedziczone po systemie nakazowym, w powiązaniu z natłokiem problemów bieżących sprawiały jednak, że skoro w aktualnych warunkach prawnych strategia rozwoju nie była obowiązkiem ustawowym, jej opracowanie schodziło na dalszy plan.

Niechęć do tworzenia strategii wynika też niekiedy z błędnego przeświadczenia, iż w warunkach gospodarki rynkowej planowanie jest zbędnym reliktem systemu nakazowo-rozdziałczego. Trudno się dziwić, skoro doświadczenia na tym polu nie były przecież budujące. Ponadto, jak wiadomo, przejściowe zawieszenie planowania nie było przecież też obce części krajów zachodnich. W latach siedemdziesiątych programowanie strategiczne obwiniano tam nawet o paraliżowanie systemu gospodarki rynkowej. Dopiero późniejsze doświadczenia, ukazujące ograniczenia i niedostatki wyłącznych rozwiązań rynkowych, uzasadniały potrzebę planowania¹³.

W tym miejscu zapewne interesujący i przydatny okaże się wykaz argumentów najczęściej przytaczanych przez oponentów strategii w trakcie dyskusji nad podjęciem decyzji o przystąpieniu do jej tworzenia. Twierdzą oni m.in. że:

- plan strategiczny jest przecież tylko modą,
- będzie to zbędny balast i kolejne opracowanie na półkę,
- przez lata już planowaliśmy i co z tego,
- przecież inni też nie mają takiego programu i żyją,
- ci, którzy go mają też nie unikają problemów,
- nie wiemy, co może być w przyszłości,
- po co więc mamy mieć związane ręce jakimś programem,
- bez niego i tak wiemy, co należy robić,

¹² J. Reguński, *Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych*, w: *Reforma administracji publicznej*, s. 11-14.

¹³ Przecież właśnie w Wielkiej Brytanii, z której doświadczeń i dorobku obecnie korzystamy, zwłaszcza w ramach Programu Wspierania Samorządu Terytorialnego Brytyjskiego Funduszu KNOW-HOW, w pierwszej kadencji rządu M. Thatcher ograniczono wyraźnie planowanie i w ślad za tym likwidowane były instytucje planistyczne. Dopiero w okresie 1987-1990 wzrosło zainteresowanie programowaniem i w sferze publicznej uznano za niezbędne wprowadzanie *business planning*.

- słyszeliśmy już, ile to kosztuje i jakie przynosi efekty,
- jest to zbędny wydatek przy i tak ograniczonych możliwościach finansowych,
- sami nie wiemy, jak zabrać się do tego,
- trzeba najpierw uporać się z bieżącymi problemami, a później myśleć o przyszłości.

W świetle zasygnalizowanych wyżej barier, przytaczane argumenty nie stanowią zaskoczenia, część spośród nich nie jest też bezpodstawna. Przede wszystkim negatywne doświadczenia planowania socjalistycznego skutecznie zdyskredytowały ten proces. Często więc umiejętne przedstawienie merytorycznych kontrargumentów przynosi pozytywny efekt i pozwala na uzyskanie aprobaty większości. Nierzadkie są jednak i takie przypadki, że wśród radnych jest grupa oponentów, którzy nie szukają przekonujących argumentów, lecz twierdzą: „nie, bo nie”! (dla zasady). Decydują o tym względy polityczne, skład rady, konflikty personalne w jej obrębie. Potrafią one przytłumić nawet najbardziej przekonujące argumenty i w takiej sytuacji żadne zalety programowania oraz wynikające z niego korzyści dla gminy lub subregionu nie będą апробowane.

4. Jakie korzyści wynikają z opracowania strategii?

Zwolennicy tworzenia strategii są coraz lepiej wyposażeni w obszerną listę argumentów merytorycznych. Należy też odnotować bardzo pozytywne zjawisko, iż wśród tych argumentów coraz częściej przeważają motywy i korzyści wewnętrzne, natomiast na dalszy plan przesuwają się argumenty, który wcześniej dominował w trakcie tego typu dyskusji. Dostrzega się bowiem, że strategia jest potrzebna nie tylko dlatego, iż stanowi ona warunek uzyskania pomocy z zewnątrz i siłę przetargową przy zabieganiu o współfinansowanie przedsięwzięć. Jest ona przede wszystkim szansą na:

- tworzenie długofalowej wizji rozwojowej i koordynację oraz hierarchizację działań,
- rozwiązywanie problemów we właściwy sposób, w odpowiedniej kolejności, a co więcej
 - przewidywanie części problemów, zanim jeszcze powstaną,
 - zwiększenie wiarygodności wobec partnerów zewnętrznych,
 - przyciągnięcie inwestorów krajowych i zagranicznych,
 - właściwą promocję gmin i regionów.

Planowanie strategiczne przygotowuje społeczność lokalną i regionalną do stawiania czoła szybko zmieniającej się rzeczywistości, mobilizuje ją do aktywności na rzecz wspólnoty, ułatwia dialog polityczny, stanowi najlepszą płaszczyznę negocjacji.

Najlepszą metodą przekonywania samorządów lokalnych o konieczności podjęcia planowania strategicznego jest przedstawienie szeregu korzyści ekonomicznych i społecznych, jakie z niego wynikają. Ważne jest także ukazanie niewątpliwych związków strategii ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którego opracowanie do 2000 roku obowiązuje przecież gminy na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴.

¹⁴ Niektórych oponentów można przekonać również przez umiejętne przytoczenie merytorycznych kontrargumentów odpierających ich zarzuty i wykazanie, że są one bezpodstawne, a część spośród przytaczanych potencjalnych barier możliwa jest do przezwyciężenia. Aby jednak skutecznie uporać się z tym nietrywialnym zadaniem, trzeba być przygotowanym na mogące pojawiać się zastrzeżenia i wątpliwości.

Zamieszczony niżej „dekalog” nie wyczerpuje – rzecz jasna – listy korzyści wynikających z programowania rozwoju, zawiera on jedynie część argumentów ekonomicznych i społecznych, uzasadniających potrzebę tworzenia takich programów. Tak więc strategia umożliwia:

- 1) klarowne przedstawienie celów i kierunków rozwoju społeczno-ekonomicznego akceptowanych przez mieszkańców,
- 2) podporządkowanie działań doraźnych działaniom długofalowym,
- 3) równoważenie rozwoju, zwłaszcza koordynację przemian gospodarczych i społecznych,
- 4) maksymalne wykorzystanie aktywów, czyli silnych stron i szans rozwojowych, a także kompensowanie słabych stron i zagrożeń,
- 5) lepsze zagospodarowanie zasobów (ludzi, ziemi, obiektów, sprzętu, wiedzy, instytucji, środków finansowych),
- 6) zmniejszenie niepewności i ryzyka działania przedsiębiorców, przełamywanie poczucia bezsilności, braku perspektywy i uzależnienia od tych, którzy rządzą „na górze”,
- 7) zwiększenie oddolnej inicjatywy i wpływu społeczności na wizję i kierunki rozwoju,
- 8) umocnienie pozycji podmiotu strategii przez poszerzenie sfer przyciągania i oddziaływania na inne zewnętrzne układy,
- 9) bardziej efektywne gospodarowanie budżetem i stymulowanie przez władze zmian zgodnych z programem rozwoju,
- 10) większe szanse na uzyskanie dodatkowych, zewnętrznych źródeł zasilania.

Skoro strategia niesie ze sobą tyle korzyści błędem byłoby więc oczekiwanie na bardziej sprzyjające okoliczności zewnętrzne (ekonomiczne i prawne) oraz uzależnienie od nich decyzji o przystąpieniu do opracowania wieloletniej koncepcji rozwoju. Trzeba bowiem poszukiwać możliwości poprawy efektywności gospodarowania i warunków życia mieszkańców nawet wtedy, gdy zewnętrzne warunki działania nie ulegają korzystnym zmianom, zakładając jedynie, że szanse podmiotu strategii mogą się zwiększyć lub zmniejszyć. Przecież nawet obecnie, gdy w:

- Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju „Polska 2000 plus”,
- Narodowej Strategii Integracji,
- Średniookresowej Strategii Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich,

przedstawione zostały cele i kierunki rozwoju oraz zadeklarowane sposoby ich wspierania przez państwo, programując rozwój społeczno-ekonomiczny należy również zdawać sobie sprawę z istnienia elementów niewiadomych i niezależnych. Niewiadoma jest bowiem nadal jakość i stabilność polityki gospodarczej, nieznanym jest również m.in. termin wejścia Polski do Unii Europejskiej. Jeśli nawet te niewiadome zostaną zlikwidowane, powstaną przecież inne obszary niepewności. Nie są to jednak dostateczne powody do zaniechania planowania rozwoju.

5. Jakie strategie są najbardziej pożądane?

Strategia stanowi koncepcję długofalowego świadomego i systematycznego sterowania rozwojem społeczno-gospodarczym i przestrzennym i jako taka zawiera akty wyboru i decyzje, angażujące w ich realizację całe wspólnoty regionalne i lokalne. Jej istota polega na wyborze sposobów realizacji celu nadrzędnego:

- w określonych warunkach,
- przy danych ograniczeniach,
- w ramach przyjętego horyzontu czasowego.

Cechuje ją:

- ujęcie systemowe,
- szeroka skala rzeczowa,
- dłuższy (na ogół kilkunastoletni) horyzont czasowy.

Najogólniej rzecz biorąc strategia stanowi więc taki program rozwoju, który:

- formułuje cele długofalowe i sposoby ich realizacji,
- ustala hierarchię tych celów,
- podporządkowuje działania doraźne celom długofalowym,
- jest stale aktualizowany i korygowany,
- ma charakter partnerski (społeczny).

Zawiera ona próby odpowiedzi na pytania:

- gdzie jesteśmy?
- dokąd zmierzamy?
- jak chcemy to osiągnąć?¹⁵

W planie strategicznym identyfikuje się najistotniejsze problemy rozwojowe, formułuje misję, cele strategiczne, wariantowe opcje strategiczne, określa zadania wynikające z zakreślonych celów, kierunki i granice działań władz, instrumenty stymulujące pożądany rozwój, zakres instytucjonalnej i społecznej odpowiedzialności regulowanej systemem prawnym i organizacyjnym¹⁶.

System gospodarki rynkowej zmusza do respektowania twardych kryteriów ekonomicznych. Proces budowania strategii nie może jednak ograniczać się wyłącznie do sfery ekonomicznej. Wprawdzie sukcesy ekonomiczne są podstawą zadowolenia w przyszłości i historia dowodzi, że cele społeczne można w pełni realizować dopiero po fazie bezwzględnej, twardego rozwoju ekonomicznego, niemniej respektując w pełni znaczenie aspektów ekonomicznych, należy widzieć potrzebę niezbędnej równowagi między koniecznością rozwiązań proefektywnościowych a celami społecznymi i ekologicznymi¹⁷. Realizacja części z nich stanowi bowiem warunek konieczny (lecz nie wystarczający) dalszego postępu ekonomicznego (np. edukacja, poziom zdrowia). Coraz częściej wskazuje się na konieczność kompromisu między celami ekonomicznymi a społecznymi oraz na potrzebę nowego spojrzenia na paradygmaty ekonomiczne. Podkreśla się nawet, iż wąsko interpretowana koncepcja *homo oeconomicus* może prowadzić do naruszania równowagi ekologicznej. W sytuacjach konfliktowych najtrafniejszym rozwiązaniem jest rozsądny

¹⁵ Nieco precyzyjniej pytanie to można sformułować następująco:

- Jakim regionem, gminą jesteśmy ?
- Jakimi powinniśmy być? Co należy osiągnąć, jak i kiedy?
- Jakimi narzędziami należy się posługiwać dla realizacji zakreślonych celów?

¹⁶ Procedura tworzenia strategii została przedstawiona szerzej w opracowaniu: M. Słodowa-Hełpa, *O czym warto wiedzieć przystępując do tworzenia strategii rozwoju społeczno-gospodarczego*, w: *Tworzenie strategii rozwoju regionalnego*, Poznań 1998, s. 40-55; por. też E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa 1997.

¹⁷ W. Wilczyński, *Strategia alokacyjna i strategia systemowa w rozwoju gospodarczym PRL*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, nr 3, s. 200-203.

kompromis, nie zaś nadrzędność którejś opcji. Należy poszukiwać optymalnych rozwiązań na wielu płaszczyznach, doceniając wielość dróg i sposobów prowadzących do celu, pamiętając jednak o zasadzie, że kierunki rozwoju i sposoby ich realizacji powinny być zasobooszczędne i ekoprzyjazne.

W większości strategii słusznie więc za nadrzędną uznaje się filozofię działania wynikającą ze stosowanej powszechnie na zachodzie, i coraz silniej postulowanej także w naszym kraju, koncepcji *sustainable development*, określanej u nas mianem ekorozwoju lub trwałego rozwoju zrównoważonego¹⁸. Mimo że koncepcja ta została już szeroko zinterpretowana w literaturze przedmiotu, ze względu jednak na fakt, iż w języku polskim brakuje odpowiednika oddającego w pełni sens angielskiego zwrotu *sustainable development*, nadal – zarówno wśród naukowców, jak i praktyków – istnieją duże rozbieżności stanowisk na temat jej istoty. Pierwszy przykład sprawia bowiem, że w trakcie prac nad strategią pojęcie to bywa niekiedy zbyt wąsko interpretowane, a w skrajnych przypadkach – odnoszone wyłącznie do sfery ekologicznej. Drugi przykład budzi zastrzeżenia części regionalistów stojących na stanowisku, że rozwój nigdy nie jest zrównoważony, sprawia też, że pojęcie to mylnie interpretowane jest jako rozwój równomierny w skali przestrzennej. Tymczasem pojęcie to odnosi się wprawdzie do koncepcji uwzględniającej aktywną politykę środowiskową, lecz włączoną w kompleksowy model rozwoju społeczno-gospodarczego.

Aby więc program rozwoju, niezależnie od jego skali przestrzennej, zasługiwał na miano koncepcji zrównoważonego rozwoju (*sustainable development*), musi on kreować taki model trwałego rozwoju, który zaspokajając aktualne potrzeby mieszkańców nie ograniczy możliwości ich zaspokojenia przez przyszłe pokolenia. Winien on zatem nie tylko uwzględniać:

- ograniczenia wynikające z możliwości ekosystemów do trwania i samoodnawiania się,
- wpływ planowanej działalności gospodarczej na środowisko (zwłaszcza w zakresie eksploatacji surowców, emisji zanieczyszczeń, składowania i utylizacji odpadów),
- potrzebę odnowy i ochrony środowiska u siebie oraz na ościennych terenach,
- łączenie w procesach podejmowania decyzji aspektów ekonomicznych i ekologicznych oraz zachowanie niezbędnej równowagi między koniecznością niewątpliwych rozwiązań proefektywnościowych a innymi preferencjami społecznymi i ekologicznymi, lecz także zakładać:
 - wielość dróg i sposobów prowadzących do celu,
 - optymalne rozwiązania na wielu płaszczyznach, nie będące jednak w konflikcie z czynnikami rozwoju, w tym z warunkami środowiska, substytucją czynników produkcji,
 - partnerstwo, czyli współdziałanie między władzą a podmiotami gospodarczymi i społecznymi w zakresie tworzenia i wdrażania programu mającego na celu zaspokojenie potrzeb i aspiracji społeczności regionalnych,

¹⁸ Już Uchwała Sejmu RP z 10 maja 1991 roku stanowiła parlamentarną deklarację o przyjęciu koncepcji ekorozwoju, co oznaczało, że organizacja życia społeczno-gospodarczego podporządkowana zostanie założeniom opartym na zasadach tej koncepcji. Por. m.in.: S. Kozłowski, *W drodze do ekorozwoju*, Warszawa 1997; J. L. Siemiński, *Koncepcje rozwoju lokalnego*, cz. I i II, BPR CUP, Warszawa 1994, s.70, E. Guarino, J. Kottus, L. Mierzejewska, J. Parysek, *Gospodarka przestrzenna i rozwój lokalny w opinii lokalnej administracji samorządowej*, w: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J. Parysek, Studia KPZK AN, t. 104, Warszawa 1995, s.10-13 i 112-114.

- wykorzystywanie w sposób zintegrowany potencjału głównych podmiotów gospodarczych działających na danym terenie, poprzez rozwiązywanie różnych problemów łącznie,
- integrowanie tych zamierzeń rozwojowych z planami terenów ościennych, regionu, z zasadami polityki społeczno-ekonomicznej i ekologicznej państwa,
- zmianę jakości wzrostu gospodarczego,
- minimalizowanie negatywnych skutków ekologicznych i społecznych jego realizacji,
- reorientację procesów technologicznych i sposobów zarządzania,
- kontynuację pozytywnych tradycji i szacunek dla dziedzictwa kulturowego.

Warunkiem równoważenia rozwoju jest więc taka strategia, która wykorzysta prowadzące do komplementarności więzi kooperacji i partnerstwa między sektorami i objętymi jej zasięgiem społecznościami. Mobilizowanie potencjału i zasobów może dopiero dać efekt tzw. kuli śniegowej, czyli żywiołowego przyrastania przedsięwzięć, może zatem uruchomić tak bardzo pożądane reakcje mnożnikowe.

Nawet strategia w skali lokalnej nie zwalnia od respektowania ogólnych przesłanek rozwoju, przeciwnie – ich uwzględnienie stanowi jeden z zasadniczych warunków jej skuteczności. Trzeba więc „działać lokalnie, myśląc globalnie”.

Nowe wyzwania jakościowe XXI wieku wyznaczają m.in.:

- **cywilizacja informacyjna**, traktująca informacje jako podstawowy, masowo wytwarzany, przesyłany, kupowany, sprzedawany i konsumowany produkt,
- **globalizacja rozwoju**, determinująca otwarcie na świat, konkurencyjność, innowacyjność oraz efektywność, których obiektywnie uwarunkowanym następstwem jest polaryzacja przekształceń strukturalnych przestrzeni,
- **ekorozwój (rozwój zrównoważony)**, oznaczający zarówno nowe wartości, jak i nową metodologię rozwoju,
- **demokracja**, określająca uwarunkowania strukturalne funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego i determinująca decentralizację i subsydiarność.

Bliska perspektywa integracji z Unią Europejską sprawia, że nawet w skali lokalnej uwzględniać należy uwarunkowania międzynarodowe. Integracja wymaga:

- przyswojenia europejskich standardów informacyjnych i planistycznych,
- przyjęcia standardów ekologicznych UE,
- poprawy konkurencyjności oraz podjęcia restrukturyzacji niekonkurencyjnych obszarów, działów i gałęzi gospodarki,
- zdolności do absorpcji transferu kapitału, technologii i usług z Unii Europejskiej.

Dokumentem formującym strategię i politykę rozwoju Europy jest opracowana w 1994 roku koncepcja Europa 2000 plus – Współpraca dla Rozwoju Terytorialnego Europy, która łączy trzy wymiary tego rozwoju: ekonomiczny, społeczny oraz przestrzenny. Dokument cechuje zintegrowane podejście do polityki rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego. Za najważniejsze cele rozwoju przestrzennego uznane zostały:

- podniesienie konkurencyjności Europy,
- zrównoważenie rozwoju z punktu widzenia środowiska naturalnego,
- zmniejszenie dysproporcji przestrzennych,
- promowanie współpracy transgranicznej,
- przeciwdziałanie izolacji regionów peryferyjnych,
- zrównoważenie rozwoju systemu osadniczego,
- ochrona terenów wiejskich,
- współpraca z krajami sąsiadującymi z Unią Europejską.

Selekcja problemów dokonana została na podstawie dwóch kryteriów:

- strategicznego znaczenia danego problemu dla rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego Europy,
- transnarodowego charakteru problemu, czego wynikiem i wyrazem jest podmiotowość w tej sprawie Unii Europejskiej¹⁹.

Pozycję i zakres działania samorządów określa Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, która została przedłożona krajom UE do akceptacji w 1985 roku, a weszła w życie 1 września 1988 roku. Definicję, cele rozwoju regionalnego oraz sposoby ich realizacji zawiera natomiast Europejska Karta Regionalnego Planowania Przestrzennego.

Szczególne miejsce w kształtującym się systemie planowania strategicznego w Polsce zajmuje opracowana w 1997 roku Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju „Polska 2000 plus”²⁰. Ma ona zasadnicze znaczenie merytoryczne dla formułowania programów i zadań rządowych oraz strategii rozwoju województw, powiatów i gmin. Zapis koncepcji ma charakter przedmiotowy, abstrahuje zatem od podmiotowego ujęcia polityki przestrzennej i jest na tyle ogólny, że pozostawia szerokie pole możliwości konkretyzacji w strategiach i studiach wojewódzkich.

Głównym celem Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju „Polska 2000 plus” jest zintegrowany ład społeczny, gospodarczy i przestrzenny. Podstawowe zadanie polityki przestrzennej stanowi zaś kształtowanie struktur:

- tworzących warunki do wzrostu efektywności gospodarowania,
- sprzyjających zaspokojeniu potrzeb społecznych,
- umożliwiających ochronę wartości przyrodniczych i kulturowych oraz zwiększenie obronności i odporności na awarie i klęski żywiołowe.

Regionalne różnicowanie polityki ekonomicznej względem obszarów wiejskich oraz różnicowanie form pomocy kierowanej do różnych typów gospodarstw (wysokotowarowych oraz tzw. socjalnych, nie radzących sobie w nowych warunkach wolnego rynku) wyraźnie zapowiada Średniookresowa Strategia Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 21 kwietnia 1998 roku i zatwierdzony przez Sejm RP. Zgodnie z deklaracją twórców tej strategii, program ma charakter otwarty i stanowi punkt wyjścia do wypracowania w roku 1999 regionalnych instrumentów polityki rolnej i częściowych programów realizacyjnych²¹. W opublikowanych w czerwcu 1998 roku założeniach polityki strukturalnej w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich sformułowane zostały następujące cele i zadania tej polityki:

- przyspieszenie przemian w kierunku wyodrębnienia grupy gospodarstw silnych ekonomicznie, zdolnych konkurować z rolnictwem krajów UE,

¹⁹ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Studia KPZK PAN, t. 105, Warszawa 1997, s. 110-115.

²⁰ *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa 1997. Zastosowane w tej koncepcji zintegrowane planowanie strategiczne powinno być traktowane jako wzorcowe podejście do strategii rozwoju, co jest zgodne z intencjami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

²¹ Rząd zapowiada, że strategia ta i będzie aktualizowana m.in. w miarę postępu w zakresie: sytuacji wsi i rolnictwa, tworzenia nowych warunków i powiązań między rolnictwem a przemysłem, negocjacji z UE i pozyskiwania środków z funduszy przedakcesyjnych, poprawy sytuacji budżetowej, a przede wszystkim – postępów w zakresie decentralizacji i zaangażowania społeczności lokalnych i regionalnych w jego wdrażanie. Por. *Średniookresowa Strategia Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich*, MRiGŻ, Warszawa 1998.

- ułatwienie rozwoju i strukturalnych dostosowań obszarów wiejskich, które muszą zamortyzować skutki zmian w rolnictwie oraz zapewnić poprawę warunków życia i pracy ludności wiejskiej²².

Program rozwoju, musi równocześnie uwzględniać wewnętrzne zróżnicowanie w granicach objętego nim terenu. Wtedy dopiero bowiem istnieją szanse na wykorzystanie przewagi nad innymi regionami podmiotów i rejonów silniejszych oraz na ustalenie właściwego podziału ról w terenie, co oznacza także znalezienie możliwości rozwoju dla rejonów i podmiotów słabszych. Nawet przy tych samych celach strategicznych taktyka powinna być zróżnicowana, gdyż jej uśrednienie może okazać się niekorzystne dla jednych i drugich. W strategii musi więc znaleźć się miejsce dla ogniw i obszarów słabszych, ich pominięcie wiązać się bowiem może z niebezpieczeństwem niepowodzeń i występowaniem po drodze pułapek strategicznych, których można byłoby uniknąć.

6. Jakie zasady warunkują skuteczne tworzenie strategii?

Nowe doświadczenia wzbogacają katalog zasad niezbędnych przy realizacji programów strategicznych. Jednym z podstawowych warunków skutecznego tworzenia i wdrażania strategii rozwoju jest przede wszystkim odejście od uprawianej przez lata i głęboko zakorzczonej zasady „wszystkoizmu” na rzecz następujących, wzajemnie powiązanych zasad:

- **zasada współdziałania wspólnot lokalnych i regionalnych**, czyli władz ze społecznością, podmiotami gospodarczymi i instytucjami społecznymi w zakresie tworzenia wizji rozwojowej, formułowania celów i sposobów ich realizacji;
- **zasada właściwego wyboru celów, zadań i ich hierarchizacji**;
- **zasada wewnętrznej spójności programu**, gwarantująca koordynację na różnych płaszczyznach i w różnych systemach funkcjonalno-przestrzennych;
- **zasada wariantowego ujmowania potencjalnych scenariuszy**;
- **zasada wspierania, preferowania i inspirowania inicjatyw** zgodnych ze strategiczną koncepcją rozwoju;
- **zasada wiarygodności wobec partnerów**;
- **zasada własnych sił** – przy tworzeniu i wdrażaniu programu oraz projektów przedsięwzięć powinno się przewidywać, iż realizowane one będą przede wszystkim ze środków regionalnych;
- **zasada wykorzystywania doświadczeń innych** w tym zakresie.

Wymaga to nie tylko wiedzy, lecz także wyobraźni kreującej wizję wykraczającą poza bieżące możliwości realizacji. Konsekwentne stosowanie tych zasad i wskazówek z pewnością ułatwi skuteczne wdrażanie strategii.

Założenia dotyczące rozwoju struktur organizacyjnych oraz zakresu działania instytucji wspierających rozwój powinny z jednej strony uwzględniać specyfikę i stopień transformacji regionu, a z drugiej strony, nawiązywać do długoletnich doświadczeń i tendencji obserwowanych w krajach zachodnich. W praktyce tych krajów widoczne są przede wszystkim trzy podstawowe zasady leżące u podstaw rozwoju regionalnego:

- **oddolne podejście do tego rozwoju,**

²² *Polityka strukturalna w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich. Strategia cząstkowa*, MRiGŻ, Warszawa 1998.

- zintegrowane ujęcie rozwoju,
- partnerstwo publiczno-prywatne²³.

Pierwsza z nich wyraża się w mobilizowaniu i uruchamianiu czynników endogenicznych, stanowiących podstawę rozwoju regionu, poprzez wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, kształtowanie regionalnych środowisk gospodarczych oraz tworzenie klimatu społecznego sprzyjającego innowacjom.

Rozwój zintegrowany powinien ujawniać się zarówno w integracji podmiotów, środków finansowych, działań wywołujących efekty synergiczne, jak i w zachowaniu niezbędnej równowagi między rozwojem sfery gospodarczej i społecznej, inwestycjami materialnymi i niematerialnymi. Wiąże się on również z rozwojem usług w zakresie zarządzania projektami, inżynierii finansowej, doradztwa technologicznego, transferu technologii, komercjalizacji produkcji itd.

Trzecia zasada wyraża się w rozszerzeniu partnerstwa instytucjonalnego, ze szczególnym uwzględnieniem partnerów lokalnych i regionalnych oraz w wykształceniu sieci stałych, formalnych relacji współpracy na płaszczyznach wdrażanej koncepcji rozwojowej.

Sprawą zasadniczej wagi jest więc aktywny udział instytucji otoczenia biznesu w wytworzeniu mechanizmu konkurencyjności regionu. W dobie postępującej globalizacji produkcji i usług oraz przechodzenia do społeczeństwa informatycznego konkurencyjność ta zmienia bowiem swój charakter. Rośnie przede wszystkim znaczenie innowacji i transferu technologii, jako czynnika wzrostu konkurencyjności, modernizacji struktur wytwórczych i w rezultacie – przyspieszenia wzrostu gospodarczego. Zdolność konkurencyjna jednostek gospodarczych w coraz większym stopniu zależy nie tylko od samej przedsiębiorczości i zdolności właścicieli oraz zatrudnionych przez nich osób, lecz od sprawności funkcjonowania terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych i ich zdolności do rozszerzonej reprodukcji regionalnych zasobów. Ma zatem miejsce równoczesne konkurowanie zarówno wytwórców, jak i otoczenia, w którym działają²⁴. Coraz częściej więc przedmiotem i priorytetem polityki regionalnej staje się tworzenie konkurencyjnego otoczenia, ułatwiającego jednostkom gospodarczym uzyskanie pożądanej przewagi konkurencyjnej²⁵.

O konkurencyjności rodzimej produkcji na wspólnym rynku europejskim decydować będzie nie tylko jakość produktów i koszt ich wytworzenia, lecz w dużym stopniu także sprawność kanałów marketingowych oraz umiejętność promowania artykułów na rynku krajowym i międzynarodowym. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej świadczy o tym, że również Unia Europejska ciągle poszukuje efektywnych rozwiązań w dziedzinie organizacji rynku. W tym stanie rzeczy wyłączne naśladowanie organizacji rynku Wspólnoty nie jest jedynym i najlepszym sposobem na rozwiązanie tego problemu. Wobec potrzeby jak najszybszego odrobienia zapóźnień, wynikających z obowiązujących przez szereg lat reguł gospodarki centralnie planowanej, to co w krajach Europy Zachodniej było naturalne dla rozłożonych w relatywnie długim okresie procesów tworzenia infrastruktury rynku,

²³ *Polityka rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport uzupełniający*, Warszawa 1996, s.14-15.

²⁴ T. Markowski, *Wspieranie wzrostu konkurencyjności w polityce rozwoju regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Warszawa 1996, s. 99.

²⁵ Tworzenie mechanizmów konkurencyjności regionów uznawane jest za podstawowy cel polityki rozwoju regionalnego krajów OECD oraz UE. Por. J. Szlachta, *Główne problemy polityki rozwoju regionalnego Polski na przełomie XX i XXI wieku*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, s. 23-24.

w naszym kraju nie jest już możliwe do zastosowania. Istnieje zatem pilna potrzeba tworzenia takich podstaw organizacyjno-prawnych wymiany towarowej, które zapewnią solidną i sprawiedliwą realizację potrzeb jej uczestników oraz pozwolą na równoprawną i korzystną integrację z rynkami państw Unii Europejskiej.

Jednym z podstawowych warunków sukcesu jest więc inspirowanie oraz wspieranie procesów integracyjnych, tak w obrębie rolnictwa (integracja pozioma), w sferze agrobiznesu (integracja pionowa), jak i w innych dziedzinach. Trwały, zrównoważony, wielofunkcyjny rozwój będzie bowiem możliwy tylko w zintegrowanych pionowo i racjonalnie zorganizowanych wielopodmiotowych układach (dostawcy, producenci, hurtownicy, detaliści, klienci).

Wobec tak różnorodnych problemów, działające w regionie instytucje i organizacje powinny zatem tworzyć swego rodzaju układ wzajemnie powiązany, którego celem jest sterowanie rozwojem, promowanie, inicjowanie i kontrolowanie postępu w rozwoju regionu oraz oddziaływanie na otoczenie zewnętrzne. Jakkolwiek siła i kierunki oddziaływania tych instytucji w sferze realnej i regulacyjnej są, rzecz jasna, różne, to jednak sieć powiązań między nimi, współdziałanie w realizacji ważnych zadań, spójność tworzonego przez nie układu oraz właściwy podział ról zadecydują w największym stopniu o skuteczności ich działań.

Klarowna procedura tworzenia programów, jasne kryteria na wszystkich poziomach, koncepcja wypracowana na drodze kompromisów, kooperacji, komplementarności, a nade wszystko – kompetencje wsparte sprawną komunikacją stanowią podstawę sukcesu.

7. Jakich błędów i pułapek strategicznych należy unikać?

I w tym przypadku lista błędów i pułapek mogłaby być szersza. Na podstawie problemów, jakie najczęściej wylaniają się w trakcie tworzenia i realizacji programów bez trudu można wymienić przynajmniej „siedem grzechów głównych”:

1. Niedostateczna wiedza o podmiocie strategii i jego otoczeniu, m.in. z powodu:
 - pomijania niekiedy w analizie ważnych zasobów i czynników rozwojowych,
 - niewłaściwej oceny możliwości rozwojowych, wynikającej z poprzestawania na ewidencji silnych i słabych stron, bez szerszej analizy strategicznej w relacjach potencjał lokalny lub regionalny a jego otoczenie.
2. Niewłaściwe formułowaniu celów²⁶, zbyt duża lub zbyt mała ich liczba, mylenie narzędzi działania z celami, którym powinny one służyć. Poprzestawanie na formułowaniu celów i tworzenie zbioru „pobożnych życzeń”.
3. Brak planów operacyjnych, które powinny być integralną częścią dokumentu strategicznego²⁷.

²⁶ Podobnie jak każde inne cele powinny one być: jasno sformułowane, realne, ambitne, mierzalne, akceptowane społecznie.

²⁷ Powinny one określać:

- politykę w sferze gospodarczej, finansowej, infrastrukturalnej i społecznej,
- organizację wdrażania opracowanego planu strategicznego,
- bilans środków potrzebnych do realizacji strategii oraz metod ich pozyskiwania,
- system monitorowania,
- procedurę kontroli oraz wprowadzania korekt do strategii,
- programy oraz projekty przedsięwzięć.

4. Dopuszczenie do dominacji problemów bieżących.
5. Zaniechanie modyfikacji strategii lub zbyt częste wprowadzanie błahych zmian.
6. Zignorowanie konieczności komunikacji społecznej oraz działań edukacyjnych od samego początku prac nad strategią.
7. Brak sprawnie funkcjonujących instytucji koordynujących, zapewniających strategiom „niezbędny mandat”, chroniący je przed pokusami zmian wynikających wyłącznie z kadencyjności władz²⁸.

Jakkolwiek część przedsięwzięć może być zarządzana i realizowana przez władze samorządowe, prawdziwą efektywność wielu działań uzyskać jednak można przez powołanie i sprawne funkcjonowanie wyspecjalizowanych, ponadkadencyjnych instytucji, których celem działalności będzie koordynacja, wspieranie i monitorowanie działań w zakresie realizacji strategii rozwoju. Takie instytucje powinny:

- sprawować merytoryczną opiekę nad opracowaniem i realizacją projektów,
- pomagać w pozyskiwaniu pomocy eksperckiej,
- wspierać przy zdobywaniu źródeł finansowania,
- monitorować zachodzące zmiany,
- kontrolować przebieg prac wdrożeniowych,
- dostosowywać strategię do zmieniającej się sytuacji gospodarczej i społecznej.

Wraz z wdrażaniem strategii niezbędna jest na ogół reorganizacja pracy urzędów i stworzenie systemu powiązań między wydziałami i stanowiskami pracy pod kątem zarządzania i monitoringu zmian oraz zdobywania dodatkowych informacji na stanowiskach obsługi ludności. Konieczne jest zatem zreorganizowanie podejścia do gromadzenia i wykorzystywania informacji pozyskiwanych w trybie ciągłym, niezbędnych w procesie zarządzania strategicznego. Trzeba nie tylko wykształcić nowe mechanizmy i formy działania, lecz przede wszystkim przełamać nawyki odziedziczone z przeszłości. Jednym z elementów dziedzictwa centralistycznego będzie z pewnością formułowanie roszczeń wobec centrum i „licytowanie słusznych potrzeb”²⁹.

Najczęstszymi przyczynami popełniania błędów w procesie tworzenia strategii rozwoju są:

- pośpiech i niecierpliwość w oczekiwaniu na rezultaty podjętych działań,
- nadmierne oczekiwanie na pomoc z zewnątrz,
- przerost zadań i celów w stosunku do lokalnych możliwości,
- uleganie modzie i próby wprowadzania do danego układu kierunków rozwoju propagowanych na terenach o innych zasobach i potencjale,
- stosowanie metod niewłaściwych w stosunku do wyznaczonych celów oraz środków,
- kompromisy w imię obniżki kosztów,
- brak monitoringu i mierników umożliwiających kontrolę realizowanego programu³⁰.

²⁸ Śledząc literaturę przedmiotu zauważyć można, że część autorów nawet nie wspomina o tym jakże ważnym warunkiem skutecznej realizacji strategii i zagrożeniach wynikających z braku takich instytucji.

²⁹ Trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem Z. Gilowskiej, że właśnie dlatego źródłami najostrzejszych sporów nie były ani zadania i uprawnienia samorządów, ani nawet dochody, lecz liczba i zasięg terytorialny nowych jednostek. Z. Gilowska, *Zasady i źródła finansowania polityki regionalnej w państwie unitarnym*, referat na konferencję „Polityka regionalna w Polsce – cele, procedury i instytucje”, maszynopis powielony.

³⁰ Por. G. Gorzelak, Omówienie książki Edwarda J. Blakleya, *Planowanie gospodarczego rozwoju lokalnego*, w: *Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja*, red. J.P.Gieorgica i G. Gorzelak, UW EIRRI, „Studia Regionalne i Lokalne” 1992, z. 7, s.39-40.

Efektywna realizacja strategii wymaga bowiem kontrolowania skuteczności wdrażania przedsięwzięć. Dlatego dla każdego przedsięwzięcia zatwierdzonego w strategii należy wyznaczyć wskaźniki służące do oceny stanu realizacji działań strategicznych³¹. Powinny być one wykorzystane przy opracowaniu sprawozdań z realizacji celów i prezentowane w corocznych raportach. Stopień realizacji przedsięwzięć, mierzony wskaźnikami może wpływać na modyfikację przyjmowanych w następnych latach działań i celów. Nieosiągnięcie założonych parametrów jakościowych i ilościowych powinno być przedmiotem odpowiednich uchwał korygujących.

Jakkolwiek istotne jest źródło innowacji, znacznie ważniejsze są umiejętności jej przekształcenia w rynkowo skuteczny produkt lub technologię. Przy obecnym tempie zmian technologicznych szansę ma ten, kto podejmie się szybkiej komercjalizacji wynalazku. Dlatego tak ważne są wielokierunkowe działania dynamizujące transfer technologii oraz innowacyjne postawy wśród przedsiębiorców i pozostałych instytucji wspólnoty regionalnej. Podstawę do dokonującego się postępu technologicznego muszą bowiem tworzyć krajowi przedsiębiorcy i firmy we współpracy z instytucjami naukowymi.

Tymczasem procesy rozwojowe nadal skutecznie blokuje odziedziczony po poprzednim systemie brak mechanizmów przenoszenia wyników badań do praktyki gospodarczej oraz rezerwa przed podejmowaniem ryzyka innowacyjnego³². Wyrażna luka instytucjonalna widoczna jest w dziedzinie pobudzania procesów innowacyjnych. Innowacje, transfer i komercjalizacja nowoczesnych technologii stanowią najmniej „uprawione poletko”. Zawodzi system przekazywania nowych technologii z nauki do przemysłu, co stanowi jeden z powodów niedostatecznej ciągle konkurencyjności podmiotów gospodarczych i całych sektorów oraz regionów. Brakuje bowiem:

- niezależnych instytucji pośredniczących między ośrodkami naukowymi a przemysłem,
- kapitału wspierającego przedsiębiorstwa wprowadzające – z pewnym ryzykiem – nowe nowości na rynek, na którym mogą one zaistnieć w postaci nowoczesnych produktów.

Wiadomo zaś, że tam, gdzie nie ma transferu osiągnięć naukowych do gospodarki, nie można mieć nadziei na trwały rozwój.

8. Zakończenie

Przezwyciężenie tych wszystkich barier wymaga kompleksowych programów i zintensyfikowania działań na wielu płaszczyznach równocześnie, dokonania właściwego wyboru priorytetów. Najbardziej zgodną z logiką decentralizacji ustrojowej byłaby zasada dynamicznej równowagi priorytetów polityki regionalnej, połączona z zasadą równoważenia podziału środków finansowych. Mogą one sprzyjać stabilizowaniu reguł gry, stabilizując równocześnie podział praw i obowiązków podmiotów władzy publicznej w zakresie stymulowania rozwoju regionalnego³³.

³¹ Głównymi kryteriami oceny realizacji celów strategicznych powinny być m.in.: poziom warunków życia, stopa bezrobocia i struktura zatrudnienia, nowe miejsca pracy, stopień konkurencyjności gospodarki, kondycja finansowa podmiotu strategii.

³² K. B. Matusiak, *Dylematy transferu i komercjalizacji technologii – kilka uwag do dyskusji*, referat na V Dorocznej Konferencji nt. „Rola ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w rozwoju regionalnym oraz promocji małych i średnich przedsiębiorstw”, Białejewko, 21-24 września 1994 roku, maszynopis powielony.

³³ Szersze propozycje w tym zakresie zaprezentowała Z. Gilowska w cytowanym już wyżej referacie.

Decentralizację, czyli przekazanie władzy i środków z centrum do autonomicznych jednostek należy jednak wyraźnie odróżnić od dekoncentracji, polegającej na przekazywaniu uprawnień „w dół”, jednak w ramach tego samego podmiotu zarządzającego. W tym drugim przypadku trudno bowiem mówić o wielopodmiotowości władzy publicznej³⁴.

Reforma powinna sprzyjać likwidacji sektorowej organizacji państwa i jego polityki, stanowi ona bowiem zamach na bezkonkurencyjną dominację układu resortowego nad horyzontalnymi układami sprawowania władzy i wydatkowania środków publicznych³⁵. Ten dotychczasowy, sektorowy układ zarządzania zagraża więc reformie najbardziej. Sektorowe myślenie i resortowe rozwiązania ciągle dają o sobie znać. Przyszłość pokaże, czy uda się je skutecznie zlikwidować. W przeciwnym wypadku mogłyby się okazać, że tworzone strategie stanowiąc będą kolejne „półkowniki”.

Potencjalne efekty ekonomiczne i społeczne decentralizacji pomniejszyć też mogą takie zagrożenia, jak recentralizacja polityki regionalnej oraz nieadekwatność systemu finansów publicznych do założeń reformy.

³⁴ J. Reguński, op.cit., s. 4-7.

³⁵ A. Pyszkowski, op.cit.

8. Zaključenie

Janina Rolewicz

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Finansów Publicznych

Państwo i samorząd terytorialny w roli podmiotów stymulowania przedsiębiorczości na danym terenie

***Streszczenie.** Wiele podmiotów, tj. państwo, samorząd terytorialny, banki, fundacje, stowarzyszenia itd., może stymulować przedsiębiorczość na danym terenie. Podmioty te mogą oddziaływać na przedsiębiorców, potencjalnych inwestorów czy osoby pozostające bez pracy za pomocą całej gamy dostępnych narzędzi. W niniejszym opracowaniu skupiono uwagę jedynie na dwóch podmiotach, wywierających najbardziej znaczący wpływ na pobudzanie przedsiębiorczości na danym terenie, a mianowicie na państwie i samorządzie terytorialnym. W sposób szczegółowy zostały pokazane kierunki oddziaływania, a także instrumenty ekonomiczne, które te podmioty mogą wykorzystywać w celu osiągnięcia zamierzonego celu. Opracowanie uzupełniają propozycje zmian systemu ekonomicznych instrumentów stymulowania przedsiębiorczości, możliwych do wykorzystania przez państwo i samorząd terytorialny w powiązaniu z reformą administracyjną Polski.*

1. Wstęp

Podmiotów mogących pobudzać przedsiębiorczość na danym terenie (wpływać na przedsiębiorców już działających, potencjalnych inwestorów z zewnątrz, jak i z danego terenu, na osoby pozostające bez pracy, a także na warunki środowiska naturalnego) jest wiele. Takim podmiotem może być państwo, ale mogą to być również fundusze parabużetowe, samorząd terytorialny, stowarzyszenia, fundacje, agencje, towarzystwa ubezpieczeniowe czy banki.

Podmioty te, aby uzyskać pożądaną przez siebie efekt, mogą wykorzystywać całą gamę dostępnych instrumentów¹, a więc zarówno narzędzia ekonomiczne, tj. instrumenty polityki budżetowej, funduszy parabużetowych, polityki cenowej, czy polityki pieniężno-

¹ Środki mające na celu wpływanie na decyzje i kierunki działalności podmiotów, które powinny być zgodne z polityką rozwoju danego terenu. Narzędzia te mają na celu zarówno „skłanianie” podmiotów, jak i „zmuszanie” do oczekiwanego, przez instytucje stosujące te instrumenty, postępowania.

kredytowej, jak również instrumenty pozaekonomiczne: prawoadministracyjne, informacyjne i planowanie przestrzenne².

Mimo tak dużej ilości potencjalnych podmiotów oddziaływujących na przedsiębiorczość na danym terenie, w opracowaniu tym skupię uwagę jedynie na kierunkach oddziaływania państwa i samorządu terytorialnego, i to wyłącznie przy pomocy instrumentów ekonomicznych, czyli instrumentów polityki budżetowej, funduszy parabudżetowych i narzędzi polityki cenowej. Spróbuję przedstawić również propozycje zmian obowiązującego systemu ekonomicznych instrumentów stymulowania tego rodzaju przedsiębiorczości na danym terenie, a także konsekwencje dla stymulowania przedsiębiorczości, wynikające z reformy administracyjnej Polski, tj. utworzenia – obok już istniejących gmin – innych szczebli samorządu terytorialnego, a mianowicie powiatów i samorządowych województw.

2. Kierunki oddziaływania instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych przez państwo

Państwo wpływa na przedsiębiorczość, tj. zarówno na rozwój już istniejących przedsiębiorstw, przyciąganie nowych inwestorów, zwalczanie bezrobocia, jak również ochronę środowiska naturalnego, wykorzystując prawie wszystkie narzędzia ekonomiczne (szczegółowe zestawienie kierunków i narzędzi oddziaływania państwa na przedsiębiorczość na danym terenie prezentuje tablica 1). Dzieje się tak dlatego, że organy państwa stwarzają regulacje prawne i instytucjonalne, a więc przepisy (administracyjne, podatkowe, celne), które stanowią o pewności gospodarczej i politycznej w danym kraju, tak istotnej dla krajowych, jak i potencjalnych zagranicznych inwestorów. Istotne znaczenie odgrywają w tym zakresie podatki i opłaty. Nie bez znaczenia bowiem dla przedsiębiorców jest zarówno ilość nakładanych na nich obciążeń, jak i wysokość tych obciążeń, o której zresztą decyduje m.in. konstrukcja tych świadczeń, tj. poszczególne elementy techniki podatkowej (stawki podatkowe, wszelkiego rodzaju ulgi czy zwolnienia).

Istotne dla rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie są również środki wydatkowane z budżetu państwa na inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. Inwestycje te, oprócz tego, że stwarzają dodatkowe miejsca pracy, mogą podnosić atrakcyjność danego terenu. Nie bez znaczenia są także wszystkie podstawy prawne gospodarowania i obrotu mieniem komunalnym, a także określanie sposobu ustalania cen za niektóre usługi lokalne (pobór wody i oczyszczanie ścieków).

Dla pozostających bez pracy państwo stwarza programy walki z problemem bezrobocia. Państwo podejmować może również szereg działań mających na celu ułatwienie bezrobotnemu znalezienia pracy. Obok tworzenia rejonowych biur pracy i specjalnych programów, jako środków walki z bezrobociem i zarazem instrumentów rozwoju danego obszaru, do państwa należy również podjęcie ewentualnej decyzji o utworzeniu strefy ekonomicznej, istotnej zarówno dla rozwoju danego terenu, jak i podmiotów gospodarczych w niej działających³.

² Z. Dąbrowski, *Przedsiębiorstwa a władze lokalne*, w: *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, red. B. Gruchman, D. Śniegowska, „Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu” seria I, 1992, z. 205, s. 118-121.

³ Strefa ekonomiczna to obszar, na którym minimalizowane są ograniczenia planistyczne, a jednocześnie przyznawane są korzystne formy pomocy finansowej dla dobrze prosperujących przedsiębiorców i inwestorów.

Tablica 1. Potencjalne kierunki oraz narzędzia oddziaływania państwa i samorządu terytorialnego na przedsiębiorczość na danym terenie

Narzędzia w poszczególnych grupach instrumentów ekonomicznych	Podmioty i kierunki oddziaływania							
	Państwo				Samorząd terytorialny			
	P	I	B	Ś	P	I	B	Ś
a) instrumenty polityki budżetowej								
– podatki i opłaty	*	*			*	*		
– obligacje komunalne					*	*		
– wydatki na inwestycje	*	*			*	*		
– rozwój i udostępnianie infrastruktury	*	*	*		*	*	*	
– promocja miasta					*	*		
– rejonowe biura pracy	*	*	*					
– programy pomocy dla bezrobotnych			*					
– banki danych o kwalifikacjach					*	*	*	
– „ośrodki jednej wizyty”						*	*	
– szkolenia			*				*	
– doradztwo	*	*	*		*	*	*	
– dotacje na inwestycje	*	*			*	*		
– dotacje i pożyczki dla bezrobotnych							*	
– poręczenia							*	
b) instrumenty parabudżetowe								
– opłaty za korzystanie i kary za zanieczyszczenie środowiska naturalnego	*	*		*	*	*		*
– dotacje i pożyczki z funduszy celowych	*	*		*	*	*	*	*
c) instrumenty polityki cenowej								
– ceny usług komunalnych	*	*			*	*		
– restrukturyzacja usług komunalnych	*	*			*	*		
– świadczenia z tytułu użytkowania mienia komunalnego	*	*			*	*		
– świadczenia z tytułu sprzedaży mienia komunalnego	*	*			*	*		

Uwaga: P – rozwój istniejących przedsiębiorstw; I – przyciąganie nowych inwestorów; B – pomoc bezrobotnym; Ś – ochrona środowiska naturalnego.

Źródło: opracowanie własne.

Na uwagę zasługują tu również regulacje prawne, które stwarza państwo w zakresie kształtowania lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska na danym terenie. Lokalne plany zagospodarowania przestrzennego muszą być bowiem zgodne z ogólną koncepcją zagospodarowania kraju i celami prowadzonej przez państwo polityki społeczno-gospodarczej. Tworzenie przez państwo ogólnych założeń polityki ochrony środowiska naturalnego jest więc bardzo ważne.

Wszystkie podmioty gospodarcze działają w danym środowisku naturalnym. Większość z nich ingeruje w to środowisko i stara się je ukształtować zgodnie z realizowanymi przez siebie celami. Z drugiej jednak strony, środowisko naturalne wywiera wpływ na podmioty, które w nie ingerują. Występuje tu zatem obustronne oddziaływanie: środowisko – człowiek, człowiek – środowisko⁴. Oddziaływanie człowieka na środowisko ma swoje dodatnie strony. W ostatnich dziesięcioleciach jednak z niebywałą ostrością na całym świecie występują ujemne efekty tego oddziaływania, które wynikają w szczególności z braku zharmonizowania zasad rozwoju gospodarczego i ochrony środowiska przyrodniczego⁵. Nie budzi więc wątpliwości istnienie odgórnie stworzonych przepisów prawnych, a także kar i opłat, które mogą uchronić środowisko przed dewastacją i rabunkową gospodarką.

W związku z powyższym państwo stworzyło możliwość korzystania, dla celów ratowania środowiska, z narzędzi parabudżetowych, tj. ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i tego typu funduszy niższego szczebla. Środki z tych funduszy mogą być przyznawane w postaci dotacji lub pożyczki. Dotacje na zadania własne gminy z zakresu ochrony środowiska przyznawane są w szczególności w przypadku realizacji zadań przekraczających obszar jednego województwa. Najczęściej jednak gminy korzystają z oferowanych przez te fundusze oprocentowanych pożyczek. Są one udzielane na wszelkiego rodzaju inwestycje na rzecz ochrony środowiska, badania naukowe, wdrażanie nowych technik i technologii, dotyczących m.in. ścieków, paliw, czy utylizacji odpadów. Pożyczki te mogą być częściowo lub całkowicie umorzone, pod warunkiem terminowego wykonania zadań i osiągnięcia planowanych efektów.

Istotnym bodźcem bezpośredniego stymulowania aktywności gospodarczej podmiotów na danym terenie mogą być pożyczki z państwowych funduszy celowych (Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych), udzielane w ramach realizowanej przez państwo polityki społecznej.

Pożyczki z Funduszu Pracy mogą być udzielane przez rejonowe urzędy pracy bezrobotnym na podjęcie działalności gospodarczej na własny rachunek oraz zakładom pracy na zorganizowanie dodatkowych miejsc pracy dla bezrobotnych skierowanych na te miejsca⁶. Wysokość udzielanych pożyczek, ich stopę oprocentowania oraz warunki spłaty, określa się w umowie zawieranej przez rejonowy urząd pracy z pożyczkobiorcą. Pożyczka ta może zostać umorzona do wysokości 50%. Jednorazową pożyczkę z Funduszu Pracy

⁴ R. Makowski, *Władza lokalna a problemy ochrony środowiska*, w: *Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, s. 126.

⁵ K. Zabierowski, *Ekonomiczne podstawy ochrony przyrody*, w: *Ochrona przyrodniczego środowiska człowieka*, PWN, Warszawa 1976, s. 363 i n.

⁶ Ustawa z 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. nr 106, poz. 457), art. 13 i 16; ustawa z 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 1995 roku, nr 1, poz. 1), art. 10 i 18.

może również otrzymać osoba nie uprawniona do zasiłku dla bezrobotnych, ale podlegająca ubezpieczeniu społecznemu rolników⁷. Pożyczka ta może zostać udzielona na podjęcie działalności gospodarczej lub wykup ziemi, nie wyłączając działalności wytwórczej lub usługowej związanej z rolnictwem.

Osoba niepełnosprawna podejmująca działalność gospodarczą może również otrzymać pożyczkę na rozpoczęcie tej działalności⁸. Pożyczki takiej udziela wojewódzki ośrodek pomocy społecznej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Pożyczka ta może zostać umorzona, jednak nie więcej niż do wysokości 50%, pod warunkiem prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 24 miesięcy.

Inną formą pomocy, jaką można uzyskać z PFRON jest jednorazowy zasiłek celowy na ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny. Decyzję o przyznaniu takiego zasiłku wydaje – tak jak i w przypadku pożyczki – kierownik ośrodka pomocy społecznej⁹. Ten jednorazowy zasiłek zwrotny lub bezzwrotny może być przyznany na podjęcie działalności gospodarczej, pokrycie kosztów przyuczenia lub przekwalifikowania, pokrycie kaucji za użyczenie przedmiotów i urządzeń ułatwiających niepełnosprawnym podjęcie pracy zarobkowej, bądź pokrycie w części lub w całości odsetek od zaciągniętych w banku kredytów na podjęcie tej działalności.

Państwo, mimo określania ogólnych ram i założeń rozwoju danego terenu, pozostawia pewną swobodę samorządom terytorialnym w zakresie wyboru i stosowania instrumentów ekonomicznych, stymulujących rozwój przedsiębiorczości na ich terenie. Samorząd terytorialny nie dysponuje oczywiście taką gamą narzędzi, jaką ma do swojej dyspozycji państwo. Jego jedyne możliwości wynikają – w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych – z posiadanego władztwa podatkowego. W przypadku pozostałych instrumentów, możliwość ich stosowania zależy od zgromadzonych przez samorząd terytorialny środków finansowych lub posiadanego mienia komunalnego.

3. Kierunki oddziaływania instrumentów ekonomicznych stosowanych przez samorząd terytorialny

Tempo i kierunki rozwoju gmin zależą w dużym stopniu od działań podejmowanych przez samorząd terytorialny. Organy lokalne z biernych realizatorów polityki centralnej na własnym terenie przekształcają się w aktywne i samodzielne decydentów i organizatorów, określających i realizujących lokalną politykę rozwoju. Inaczej mówiąc, rola organów lokalnych w kierowaniu rozwojem gminy polega coraz częściej na takim ich

⁷ Ustawa z 16 października 1991 roku o zatrudnieniu i bezrobociu (ed. cit.), art. 34; ustawa z 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (ed. cit.), art. 39.

⁸ Ustawa z 9 maja 1991 roku o zatrudnieniu i rehabilitacji osób niepełnosprawnych (Dz.U. nr 46, poz. 201), art. 27.

⁹ Ustawa z 29 listopada 1990 roku o pomocy społecznej (Dz.U. nr 87, poz. 506), art. 24 i 34; rozporządzenie MPiPS z 9 kwietnia 1991 roku w sprawie trybu i szczegółowych zasad przyznawania jednorazowego zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie osoby lub rodziny oraz szczegółowych zasad zwrotu przez świadczeniobiorcę całości lub części wydatków poniesionych z tytułu przyznania zasiłku (Dz.U. nr 33, poz. 140).

działaniu na rzecz lokalnej jednostki, które umożliwi zrealizowanie własnej lokalnej polityki rozwoju w określonej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju¹⁰.

Rozwój może dokonywać się poprzez zwiększenie działalności już funkcjonujących przedsiębiorstw, jak i poprzez pojawienie się na danym terenie nowych podmiotów. Z informacji zawartych w tabelicy 1 wynika, że organy samorządu terytorialnego mają do dyspozycji wiele rozmaitych narzędzi, za pomocą których mogą wpływać zarówno na zachowanie już istniejących podmiotów gospodarczych, jak i na potencjalnych inwestorów. Władze lokalne zmuszone są więc zarówno czuwać nad tym, aby już istniejące firmy mogły się prawidłowo rozwijać, jak i wspomagać powstawanie nowych firm. Oba te typy aktywności samorządu terytorialnego są bowiem tak samo ważne¹¹.

Przez kilkadziesiąt lat nad przedsiębiorczością prywatną w Polsce ciążyła swego rodzaju anatema polityczna¹². Można było wskazać okresy, kiedy nie tylko nie zapewniano odpowiednich warunków do jej podejmowania, ale – co gorsze – czyniono wiele, by potencjał ekonomiczny w ramach sektora nieuspołecznionego ograniczyć do minimum. Obecnie sytuacja w tym zakresie zmieniła się diametralnie. Do rozwoju przedsiębiorczości prywatnej przywiązuje się duże znaczenie. Uważa się, że ożywienie gospodarki przez rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw jest najskuteczniejszą metodą pokonywania recesji w Polsce i wyjścia z regresu małych miast¹³. Rozwój przedsiębiorczości jest panaceum pozwalającym na przezwyciężenie trudności gospodarczych.

Gmin na świecie i w Polsce jest ogromna ilość. Wiele z nich oferuje bardzo dobre warunki finansowe i infrastrukturalne przedsiębiorcom i potencjalnym inwestorom. W związku z tym, że gmin chcących przyciągnąć inwestycje jest znacznie więcej niż chętnych inwestorów, władze lokalne konkurują dziś między sobą o przyciągnięcie właścicieli kapitału, a nie odwrotnie. Właściciela kapitału w dzisiejszych realiach należy przekonać o szczególnych korzyściach, jakie może odnieść w efekcie współpracy z daną gminą. Obok więc specjalnych zachęt skierowanych do inwestora, pozostałe warunki w danym miejscu nie mogą odbiegać od przeciętnych krajowych i zagranicznych, które też trzeba rozważyć¹⁴.

Władza lokalna powinna więc składać inwestorom ekonomicznie atrakcyjne oferty, zawierające opis walorów danego terenu i zachęt stosowanych przez samorząd terytorialny. Inwestor szukający lokaty kapitału może kierować się bowiem następującymi czynnikami: bogactwem naturalnym, tanią i zdyscyplinowaną siłą roboczą, przestrzenią (np. do składowania odpadów), infrastrukturą (dostępem do instalacji wodnych itp.), usługami niematerialnymi (np. prawnymi)¹⁵. W związku z powyższym dzisiaj działacze samorządo-

¹⁰ D. Śniegowska, *Organy lokalne w kierowaniu rozwojem gmin*, w: *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, red. B. Gruchman, J. Tarajkowski, seria: *Rozwój regionalny – rozwój lokalny – samorząd terytorialny*, UW IGP, AE IP w Poznaniu, z. 1, Poznań–Warszawa 1990, s. 187.

¹¹ D. Regan, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy (doświadczenia brytyjskie)*, w: *Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja*, red. J. P. Georgica, G. Gorzelak, UW EIRL, „*Studia Regionalne i Lokalne*” 1992, z. 7, s. 79.

¹² Z. Duniewska, *Wpływ samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości prywatnej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1991, nr 2, s. 69.

¹³ M. Kokocińska, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w okresie transformacji gospodarki Polski*, „*Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu*” seria II – prace habilitacyjne, 1993, z. 133, s. 143.

¹⁴ J. Hryniewicz, *Działania poprzedzające sformułowanie ofert dla inwestorów krajowych i zagranicznych*, w: *Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja*, ed. cit., s. 187.

¹⁵ R. Szul, *Strategia i taktyka w kontaktach z zagranicznymi partnerami gospodarczymi*, w: *Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja*, ed. cit., s. 167.

wi doskonale wiedzą, że aby zachęcić potencjalnych inwestorów do ulokowania działalności gospodarczej na danym terenie, niezbędne jest określenie możliwości danego terenu, którymi są jego zasoby i położenie.

Każda gmina posiada zasoby, wśród których można wymienić: ziemię, surowce mineralne, nie zniszczone środowisko, infrastrukturę, tj. wodociągi, kanalizację, sieć elektryczną i gazową, telekomunikację, drogi, kolej; jako gminne zasoby można też traktować atrakcyjny krajobraz czy zabytki architektury¹⁶. Z przykrością trzeba jednak stwierdzić, że w większości przypadków posiadane przez gminy zasoby nie nadają się do natychmiastowego wykorzystania, gdyż wymagają wstępnej waloryzacji.

Waloryzacja zasobów może mieć dwojaki charakter. Po pierwsze, zasoby muszą być udostępnione w sensie fizycznym. Po drugie, powinny być atrakcyjnie zareklamowane, ponieważ potencjalny inwestor musi być przekonany, że właśnie w tym konkretnym miejscu powinien zlokalizować swoją inwestycję.

Waloryzacja ziemi, prowadząca do przekształcenia jej w nadający się do zaferowania inwestorowi teren, jest z reguły bardzo korzystnym przedsięwzięciem i stanowi dla gminy poważne źródło dochodu. Istnieją dwa sposoby tej waloryzacji, tj. zamiany ziemi w teren budowlany. Pierwszy z nich polega na jej wykupie od prywatnych właścicieli w momencie, kiedy jej cena jest jeszcze niska, gdyż właściciele nic nie wiedzą o istniejących projektach inwestycyjnych. Gmina kupując ziemię „zamraża” ją na jakiś czas, a następnie sprzedaje (z zyskiem) lub wdzierżawia przedsiębiorcom prywatnym. W tym wypadku kapitałem, obok niezbędnej na zakup ziemi sumy pieniędzy, jest informacja o planowanych inwestycjach, której nie posiadają na ogół prywatni właściciele ziemi.

Drugi sposób jest bardziej kosztowny, mniej zyskowny, ale równocześnie mniej ryzykowny i wyraża się zastosowaniem przez władzę lokalną ekonomicznych instrumentów polityki wydatkowej. Sposób ten polega bowiem na tym, że gmina kupuje ziemię, uzbraja ją przekształcając w teren budowlany, a następnie poszukuje przedsiębiorcy, który potrzebuje takiej właśnie działki. Zyskiem gminy jest w tym przypadku różnica między kosztem zakupu ziemi i jej uzbrojenia a ceną sprzedaży, pomnożoną o odpowiednią stopę procentową od zamrożonego kapitału.

Zróznicowanie gmin wyraża się nie tylko w odmiennych warunkach naturalnych, ale i w niejednakowej liczebności i wielkości wspólnoty, a także w dysproporcjach w ich sytuacji gospodarczej i finansowej. Odrębności te decydują o roli, jaką w rzeczywistości pełnić mogą poszczególne samorządy terytorialne. W każdym jednak przypadku ważne jest, aby wsparcie prywatnej inicjatywy gospodarczej podyktowane było nie interesem jednego czy kilku przedsiębiorców, ale szeroko rozumianym interesem lokalnej społeczności. Tylko wówczas można będzie mówić o właściwie spełnianej roli samorządu terytorialnego w zakresie popierania prywatnej przedsiębiorczości.

Krokiem do osiągnięcia sukcesu w tym zakresie jest tworzenie sprzyjających warunków rozwoju gospodarczego. Podstawowym działaniem władzy lokalnej, które ma na celu osiągnięcie tego zamierzenia, jest opracowanie strategii rozwoju dla danego obszaru, której podstawą byłaby wszechstronna analiza atutów i słabości jednostki terytorialnej. Analiza ta pozwoliłaby na identyfikację, z jednej strony, problemów, jakie powinny zostać podjęte przez władze lokalne, a z drugiej, tych sektorów gospodarki, które dobrze rokuja

¹⁶ B. Jałowicki, *Jak rozwijać gminę*, w: *Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja*, ed. cit., s. 93.

na przyszłość¹⁷. W oparciu o tę strategię, powinien zostać opracowany plan rozwoju danej jednostki terytorialnej, w którym byłyby wyszczególnione odpowiednie kierunki i sposoby postępowania, mające na celu osiągnięcie oczekiwanego i pożądanego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Dopiero na takiej podstawie powinna być sporządzona oferta dla inwestorów.

Stymulowanie przedsiębiorczości, przyciąganie zewnętrznych inwestorów itp. są najważniejszymi elementami długofalowej strategii finansowej gminy¹⁸, co nie znaczy, że gmina nie dokonuje (podobnie jak inwestorzy) wyboru składanych ofert inwestycyjnych. Gmina kieruje się bowiem w tym zakresie dwiema przesłankami: maksymalizacją tzw. efektu mnożnikowego¹⁹ i nieutrudnianiem przyszłego rozwoju²⁰. Z punktu widzenia maksymalizacji efektu mnożnikowego najkorzystniejsze są inwestycje, które stwarzają popyt na miejscowe produkty i miejscową siłę roboczą. Dlatego też należy w tym przypadku dawać preferencje inwestorom bezpośrednim, tj. tworzącym nowe miejsca pracy czy zagospodarowującym niewykorzystane pomieszczenia, a nie inwestorom portfelowym, tj. takim, którzy nabywają akcje lub udziały w już istniejących zakładach²¹. Drugie kryterium wyboru daje preferencje tym inwestorom, którzy wykorzystywać będą zasoby odnawialne, najlepiej przy tym nie zużywając ich, lecz je pomnażając.

Gmina oferując swoje zasoby, robi to w nadziei uzyskania korzyści, np. z powiększenia lokalnego popytu. Aby jednak osiągnąć zamierzone korzyści, musi prowadzić promocję własnego potencjału, którym może być np. jej położenie. Renta położenia może być udziałem gmin leżących w pobliżu dużych aglomeracji miejskich, ponieważ wielu mieszkańców dużych miast zainteresowanych jest przeprowadzką z centralnych dzielnic na obszary podmiejskie. Tereny podmiejskie są także atrakcyjne dla nowo powstających przedsiębiorstw, ponieważ ziemia jest tam tańsza niż w centralnych strefach aglomeracji, a także ze względu na dobrą dostępność do dużego rynku i do centrum miasta.

Jednak rola samorządu terytorialnego w systemie przedsiębiorczości lokalnej nie polega jedynie na regulowaniu sposobu wykorzystania terenu. Polega ona również na nadzorze, sprawowaniu funkcji władczych poprzez politykę koncesyjną i działalność redystrybucyjno-fiskalną, a przede wszystkim – na koordynacji inicjatyw gospodarczych, wyzwalającej i podtrzymującej chęć działania ze strony wszelkich podmiotów na rzecz społeczności lokalnej²².

Dla wielu gmin w Polsce kluczowym obecnie problemem staje się zatrudnienie. Pojawia się pytanie, co zrobić w gminie, w której problem bezrobocia się pojawił. Jedno jest pewne – w takiej sytuacji na władze lokalne spada szczególnie duża odpowiedzialność. Z informacji zaprezentowanych w tablicy 1 wynika, że organy samorządu terytorialnego mogą, w celu likwidowania problemu bezrobocia na swoim terenie, wykorzystywać całą gamę narzędzi. Stosowanie tych narzędzi może uczynić z bezrobotnych osoby aktywne,

¹⁷ D. Regan, op. cit., s. 82.

¹⁸ P. Swianiewicz, *Co robić z finansami gminy?*, w: *Gmina. Przedsiębiorczość. Promocja*, s. 103.

¹⁹ Efekt mnożnikowy to suma korzyści, jakie gospodarka danego obszaru ma z jednego działania, np. z jednej inwestycji.

²⁰ R. Szul, op. cit., s. 169.

²¹ Ibidem.

²² M. Miszewski, *Zjawisko przedsiębiorczości lokalnej na tle procesu terytorialnej decentralizacji systemu zarządzania gospodarką*, „Rocznik Społdzielczego Instytutu Badawczego” 1991, nr 3, s. 78.

rozpoczynające własną działalność gospodarczą. Należy tylko przekonać mieszkańców gminy, że ci z nich, którzy zechcą „wejść w świat biznesu”, mogą liczyć na wszechstronne poparcie władz lokalnych: wskażą one potencjalne pola działalności, zapewnią pomoc prawną i finansową, a także udostępnią możliwe formy szkolenia.

Pomocą w tym zakresie może być specjalnie do tego powołana przez władzę lokalną osoba, odpowiedzialna za kontakty między władzą a mieszkańcami. Agent lokalnego rozwoju (lider) odpowiedzialny byłby za rozpoznanie sytuacji społeczno-gospodarczej i zidentyfikowanie potrzeb grup najbardziej poszkodowanych w trakcie rozwoju lokalnego²³. Jego zadaniem byłoby również organizowanie treningów grupowych w celu aktywizacji określonych grup społecznych. Ważne jest przy tym, aby wszelka działalność agenta była długotrwała, powtarzalna i kontynuowana, albowiem jedynie wówczas będzie szansa na dokładne oszacowanie potencjału ludzkiego zgromadzonego w gminie, umiejętne pokierowanie ewentualnymi rezerwami oraz stymulowanie rozwoju lokalne. Wszelkie jednorazowe, krótkotrwałe akcje mijają się w tym przypadku z celem, ponieważ są tylko pomocą doraźną²⁴. Innym i rozwiązaniem (co prawda doraźnym) problemu bezrobocia są prace interwencyjne dla bezrobotnych na terenie gminy, które w pewien sposób mogą także stać się elementem jej rozwoju (mogą bowiem poprawić jej estetykę).

Coraz więcej gmin, jeśli tylko mają walory krajobrazowe, poważnie traktuje problem rozwoju turystyki i wypoczynku, a co za tym idzie – ochrony środowiska naturalnego w swoich planach rozwojowych. Wiedzą one bowiem, że tego rodzaju walory mogą stać się czynnikiem rozwoju lokalnego, a każda dziś wydana na nie złotówka, może w niedalekiej przyszłości przynieść wymierne korzyści dla lokalnej wspólnoty²⁵.

Władze lokalne we wszystkich systemach demokratycznych odgrywają ważną rolę regulatora i kontrolera zachowań różnych podmiotów działających na ich terenie. To one bowiem – jak już wspomniałam – regulują sposób wykorzystania terenu, pamiętając przy tym, aby działalność gospodarcza, podejmowana przez różne podmioty, nie stanowiła zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców, a także dla walorów środowiska naturalnego. Z danych zawartych w tablicy 1 wynika, że możliwości organów samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska naturalnego są niewielkie. Dużą rolę w tym zakresie odgrywają fundusze parabudżetowe.

4. Propozycje zmian obowiązującego systemu instrumentów ekonomicznych

Obowiązujący do końca 1998 roku system dostępnych państwu i samorządowi terytorialnemu instrumentów ekonomicznych stymulowania przedsiębiorczości na danym terenie wymaga wielu zmian, przede wszystkim w zakresie instrumentów polityki fiskalnej, tj. podatków lokalnych. Taka konieczność wynika nie tylko z ujemnych stron funkcjonowania tego systemu, ale i z potrzeby zwiększania jego skuteczności, a także z dążenia Polski do uzyskania członkostwa Unii Europejskiej.

²³ J. Kotus, *Aktywizacja społeczności lokalnych*, „Magazyn Samorządowy” 1995, nr 4, s. 5.

²⁴ Ibidem, s. 6.

²⁵ J. Urbański, *Era turysty*, „Magazyn Samorządowy” 1995, nr 3, s. 22.

W odniesieniu do podatków lokalnych postuluje się w literaturze i projektach rządowych wiele zmian. Perspektywy zmian są dalekosiężne. Przygotowywana jest bowiem reforma podatków lokalnych, a w szczególności – wprowadzenie systemu katastralnego, którego efektem będzie zastąpienie dotychczasowych podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego – jednolitym podatkiem od nieruchomości, co stworzy silne i wydajne źródło dochodów budżetów gminnych²⁶.

Projektowana reforma miałaby w pierwszym rzędzie na celu taką przebudowę systemu podatkowego, aby podstawą opodatkowania w podatku od nieruchomości była całość lub część rynkowej wartości nieruchomości. Aby jednak tak zmieniony system podatkowy był skuteczny, należy całościowo i jednolicie zewidencjonować nieruchomości we wszystkich gminach²⁷. Niezbędnym elementem przeprowadzenia reformy jest więc wcześniejsze założenie dla całego kraju katastru nieruchomości. Zawarta w katastrze nieruchomości tzw. wartość katastralna nieruchomości z dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy będzie podstawą ustalania podatku²⁸. Dodać w tym miejscu należy, że założenie katastru nieruchomości stanowi istotny atut – jeżeli nie wymóg – członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Spośród istniejących modeli katastrów nieruchomości, najbardziej odpowiedni w polskich warunkach wydaje się model katastru fiskalnego. Kataster fiskalny stanowi bowiem najprostszy model katastru, który można wprowadzić w krótkim czasie, przy ograniczonym nakładzie kosztów²⁹. Podstawą tworzenia tego katastru stałyby się dane niezbędne dla organów podatkowych. Kataster, jako urzędowy system informacji o terenie, inwentaryzowałby wszystkie nieruchomości pod względem fizycznym, ekonomicznym i prawnym³⁰.

Położenie akcentu na funkcję fiskalną katastru nie stanowi, że jego wyłącznym użytkownikiem będą organy skarbowe. Dane katastralne powinny być bowiem wykorzystywane także w celach planowania przestrzennego, statystyki państwowej, gospodarki gruntami, zarządzania infrastrukturą techniczną oraz wielu innych. Kataster nieruchomości byłby zintegrowany z innymi bazami danych i byłby jednocześnie urzędowym rejestrem publicznym, wykorzystywanym zarówno przez organy administracji, jak i ogół społeczeństwa.

Projektowana instytucja katastru nieruchomości w istocie nie jest w Polsce rozwiązaniem nowym, gdyż kontynuuje przedwojenną tradycję w tym zakresie. W wyniku przeobrażeń ustrojowych i likwidacji samorządu terytorialnego w Polsce po drugiej wojnie światowej, istniejący dawniej kataster stał się instytucją niepożądaną. Ostateczne uchylenie przepisów dekretu o katastrze gruntowym i budynkowym z 1947 roku³¹ nastąpiło dekretem o ewidencji gruntów i budynków z 1955 roku³². Jedynym pojęciem terminologicznie związanym z katastrem, jakie pozostało w obecnym prawie, jest pojęcie katastru gospodarki wodnej, o którym mowa w przepisach Prawa Wodnego.

²⁶ Z. Majewski, *Podatek od wartości nieruchomości (1)*, „Wspólnota” 1996, nr 3, s. 22.

²⁷ Idem, *Podatek od nieruchomości (3)*, „Wspólnota” 1996, nr 5, s. 14.

²⁸ A. Mazurek, *Opodatkowanie wartości nieruchomości – podstawowe założenia*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 7, s. 24; ustawa o podatku od nieruchomości – projekt rządowy z 20 grudnia 1995 roku, art. 9 ust. 1.

²⁹ G. G. Nowecki, *Kataster fiskalny*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 6, s. 25.

³⁰ Ustawa o katastrze nieruchomości – projekt rządowy, ed. cit., art. 1 ust. 2.

³¹ Dz.U. z 1947 roku, nr 61, poz. 344.

³² Dz.U. z 1955 roku, nr 6, poz. 32.

Zebranie danych w fiskalnym katastrze nieruchomości ma na celu uniemożliwienie uchylania się od obowiązku podatkowego przez właściciela nieruchomości, jej posiadacza, użytkownika lub dzierżawcę. Projektodawcy rządowi zakładają, że w wyniku wprowadzenia nowego podatku od nieruchomości, wpływy budżetowe z tego tytułu znacząco wzrosną. Wzrost ten będzie możliwy również dzięki stworzeniu instytucji prawnofunkcjonalnych i procedur pozwalających na lepsze administrowanie tym podatkiem.

Organy samorządu terytorialnego uzyskają bardzo duże kompetencje w zakresie kształtowania obciążeń podatkowych, a zwłaszcza stawek, ulg i zwolnień podatkowych³³. Kompetencje te będą nieporównywalne z obecnymi uprawnieniami organów samorządu terytorialnego w tym zakresie. Stawki nowego podatku katastralnego ustalać będzie (w odróżnieniu od stanu obecnego, gdzie stawki maksymalne określa minister finansów) rada gminy w terminie do 31 października roku poprzedzającego rok podatkowy. Jeżeli rada nie wywiąże się z tego obowiązku, w gminie będą obowiązywały stawki uchwalone na rok poprzedni. Przewiduje się również ograniczenie wzrostu stawek tego podatku w kolejnych latach. Stawki te będą mogły wzrastać dla określonych kategorii nieruchomości maksymalnie o 10%. Gminy będą miały jednak prawo do ustalenia wyższych stawek podatkowych, jeżeli ustalenie stawek nastąpi na drodze referendum gminnego.

Rady gmin, w myśl projektów rządowych, uzyskają szerokie uprawnienia do wprowadzania dodatkowych zwolnień – innych niż wymienione w przygotowywanej ustawie o podatku od nieruchomości – bez ograniczeń podmiotowych czy przedmiotowych. Będą to mogły być jednak wyłącznie zwolnienia na czas określony. Dzięki powyższym projektowanym zmianom nowy podatek może przyczynić się do stworzenia warunków sprzyjających rozwojowi i inwestowaniu, przede wszystkim w mieszkalnictwie i działalności gospodarczej, może zatem stać się skutecznym samorządowym instrumentem stymulowania przedsiębiorczości. Fakultatywne zwolnienia wprowadzone przez gminy na podstawie ustawy o podatku od nieruchomości nie będą jednak uprawniać do żądania zwiększenia kwoty subwencji z budżetu państwa³⁴.

Konsekwencją przyjęcia nowych rozwiązań w zakresie podatku od nieruchomości będzie konieczność zmian szeregu ustaw, a mianowicie ustaw o: podatkach i opłatach lokalnych, podatku leśnym, podatku od spadków i darowizn, opłacie skarbowej, podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Nastąpią więc zmiany w konstrukcji większości ekonomicznych instrumentów polityki fiskalnej, wykorzystywanych przez organy samorządu terytorialnego (organy gmin od 1999 roku) do stymulowania rozwoju przedsiębiorczości na swoim terenie.

W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zostaną uchylone wszystkie przepisy dotyczące podatku od nieruchomości. Z chwilą wprowadzenia nowego podatku, anulowany zostanie też dotychczasowy podatek leśny. W ustawie o lasach skreślone zostaną więc wszystkie unormowania dotyczące podatku leśnego. Zmiany te spowodują utratę przez samorząd terytorialny jednego z narzędzi, za pomocą którego może on obecnie wpływać na wielkość obszarów leśnych, wykorzystywanych zgodnie z ich pierwotnym przeznaczeniem.

³³ Ustawa o obligatoryjnych związkach gmin i miastach wydzielonych oraz o samorządowych urządach podatków lokalnych i katastru – projekt rządowy z 20 grudnia 1995 roku, art. 2 i art. 9.

³⁴ Z. Majewski, *Podatek od wartości nieruchomości (2)*, „Wspólnota” 1996, nr 4, s. 14.

W ustawie o podatku od spadków i darowizn proponowane zmiany mają urealnić podstawę opodatkowania w przypadkach spadkobrania, darowizny oraz zasiedzenia nieruchomości. Gdy przedmiotem dziedziczenia będzie nieruchomość, której wartość katastralna będzie ustalona za pomocą metody rynkowej, wówczas nie będzie dokonywało się dla niej wyceny czy szacunkowego ustalania wartości. Za podstawę obliczenia wysokości podatku przyjmowana będzie wartość zapisana w katastrze nieruchomości. W związku z tym, że podatek od spadków i darowizn nie jest narzędziem stymulowania rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie, gama dostępnych instrumentów w związku z tą zmianą nie ulegnie zmniejszeniu.

Inną zmianą proponowaną w zakresie podatku od spadków i darowizn przez L. Balcerowicza jest zwolnienie od tego podatku spadków otrzymanych z zagranicy, jak ma to miejsce w innych krajach (obecnie w Polsce spadek otrzymany z zagranicy według przepisów prawa polskiego podlega ponownemu opodatkowaniu).

Zmiany w ustawie o opłacie skarbowej, podobnie jak zmiany w ustawie o podatku od spadków i darowizn, będą miały na celu usprawnienie administrowania opłatą poprzez powierzenie ustalania i poboru tej daniny publicznej służbom samorządowym. Uważam, że zmiana ta może wpłynąć na wzrost dochodów budżetowych gmin, ale nie będzie miała wpływu na pobudzanie przedsiębiorczości na danym terenie.

W ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, w katalogu źródeł przychodów (art. 10) opracowujący rządowy projekt ustawy o nowym podatku od nieruchomości proponują odstąpienie od dotychczasowego zapisu stanowiącego, że przychód ze sprzedaży m.in. nieruchomości w ogóle nie powstaje, jeżeli transakcja następuje po upływie pięciu lub dziesięciu lat od końca roku, w którym nieruchomość została nabyta lub wybudowana. Proponowana zmiana będzie o tyle znacząca, że prawdopodobnie spowoduje wzrost wpływów do budżetu państwa z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a co za tym idzie – wzrost dochodów gminy z tytułu udziału w tym podatku państwowym. Z drugiej strony jednak, przygotowujący projekt rządowy proponują zmniejszenie stawki zryczałtowanego podatku od przychodów ze sprzedaży niektórych nieruchomości. Uważa się bowiem, że obniżenie obciążeń służyć będzie usprawnieniu obrotu na rozwijających się lokalnych rynkach nieruchomości. Obniżenie obciążeń będzie więc pobudzało przedsiębiorczość.

Nowy powszechny podatek od nieruchomości, według projektu, miałby się stać w podatku dochodowym od osób fizycznych kosztem uzyskania przychodów dla wszystkich podatników, czego nie ma obecnie. Maksymalna kwota odliczenia od sumy przychodów – w prezentowanych propozycjach – nie byłaby wyższa niż 3% kwoty stanowiącej w danym roku górną granicę pierwszego przedziału skali podatkowej. Limit ten nie dotyczyłby jednak przypadków, gdy nieruchomość jest wykorzystywana do działalności gospodarczej albo podatnik wynajmuje tę nieruchomość innej osobie. Wówczas podatek od nieruchomości – w pełnej wysokości – zaliczany byłby do kosztów uzyskania przychodów. Proponowana zmiana, jak sądzę, może wpłynąć na zmniejszenie dochodów gmin (zwłaszcza małych) z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

W ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, zgodnie z projektem rządowym, nowy podatek od nieruchomości miałby być kosztem uzyskania przychodów dla tych osób prawnych, które prowadzą działalność gospodarczą albo uzyskują przychody z wynajmowania nieruchomości innym podmiotom.

Przebudowa systemu opodatkowania nieruchomości, której jednym z założeń jest wprowadzenie nowej podstawy opodatkowania w postaci wartości nieruchomości, wymaga w związku z powyższym przyjęcia szeregu rozwiązań instytucjonalnych. Na harmonijne więc przejście do nowego systemu w Polsce potrzeba będzie kilku lat³⁵.

Zmiany mają dotyczyć również podatku od środków transportowych. Już w 1996 roku proponowano, aby podatek od środków transportowych wliczony został w cenę paliwa. Tak się jednak nie stało. W 1997 roku wpływy z tego podatku nadal zasilają budżety lokalne. Radykalne zmiany nastąpiły w tym podatku w 1998 roku. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 20 listopada 1997 roku, od 1998 roku opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają więc jedynie: samochody ciężarowe o ładowności powyżej 2 ton, ciągniki, przyczepy i naczepy oraz autobusy³⁶. Posiadacze tych pojazdów najbardziej dotknęła zmiana w konstrukcji podatku od środków transportowych, albowiem od 1998 roku, oprócz podatku od środków transportowych na dotychczasowych zasadach, płacą oni podatek zawarty w cenie paliwa. Posiadacze pozostałych pojazdów (dotychczas objętych podatkiem od środków transportowych) w 1998 roku opłacają ten podatek jedynie w cenie paliwa. Konsekwencją już wprowadzonych zmian wydaje się być całkowita rezygnacja z tego podatku od obecnie opodatkowanych pojazdów.

Podatek od środków transportowych ma charakter majątkowy. Włączenie go w cenę paliwa spowodowało jego przekształcenie w podatek konsumpcyjny. Zmiana charakteru podatku ma dwie konsekwencje. Po pierwsze, system ten pozwala na obciążenie cudzoziemców korzystających z dróg, którzy dotychczas nie ponosili żadnych opłat za użytkowanie szlaków międzynarodowych i krajowych (poza przewoźnikami zagranicznymi)³⁷. Po drugie, w związku z przejściem do nowego systemu opodatkowania pojazdów, główny problem polegał na znalezieniu takich rozwiązań, które utrzymałyby dotychczasowy poziom dochodów gmin. Istniała więc konieczność znalezienia sposobu na zrekomensowanie gminom ubytków z tytułu podatku od środków transportowych.

Specjaliści sugerowali, aby rekompensatę stanowił odpis z kwoty akcyzy lub z podatku od towarów i usług (VAT) od sprzedaży paliw przez stacje benzynowe, przekazywany na rachunek gmin. Tak się jednak nie stało. Nie wprowadzono odpisu od kwoty akcyzy, gdyż największe dochody miałyby gminy, na terenie których zlokalizowane są rafinerie, będące płatnikami akcyzy. Nie było też możliwości wprowadzenia odpisu od VAT na stacjach benzynowych³⁸. W związku z powyższym Ministerstwo Finansów zaproponowało inne rozwiązania, mające na celu zrekomensowanie dochodów gmin. Były nimi: zwiększenie udziału gmin w podatku dochodowym od osób prawnych, podwyższenie udziału gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, zwiększenie subwencji ogólnej dla gmin. Zaproponowane zmiany nie były jednak doskonałe.

Zwiększenie udziału w podatku dochodowym od osób prawnych było rozwiązaniem, które zrekomensowałoby ubytek dochodów gmin w sposób przypadkowy, nie związany

³⁵ Zgodnie z założeniami głównych kierunków zmian, zawartych w „Białej księdze” L. Balcerowicza pierwsze decyzje wymiarowe odnośnie do nowego podatku od wartości nieruchomości miały być podejmowane z początkiem 2001 roku.

³⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 listopada 1997 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatkach lokalnych i opłatach skarbowych (Dz.U. nr 143, poz. 956).

³⁷ *Podatek w benzynie?*, „Wspólnota” 1996, nr 35, s. 3.

³⁸ *Ibidem*.

w żaden sposób z liczbą zarejestrowanych na terenie gminy pojazdów. W tej sytuacji najwięcej zyskałyby gminy z dużą liczbą osób prawnych. W gminach rolniczych, gdzie liczba tych podmiotów jest niewielka, rozwiązanie to nie zrekompensowałoby utraty wpływów z podatku od środków transportowych.

Bardziej sprawiedliwe wydawało się więc zwiększenie przekazywanego gminom przez urzędy skarbowe udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jednak i to rozwiązanie oznaczałoby, że gminy typowo rolnicze nie uzyskałyby rekompensaty swoich dotychczasowych dochodów z tytułu podatku od środków transportowych. Rolnicy bowiem, z wyjątkiem uzyskujących przychody z działów specjalnych produkcji rolnej, nie płacą podatku dochodowego, tylko podatek rolny.

Lepszym rozwiązaniem w tym zakresie – jak sędzę – mogłoby być wliczanie do ceny paliw specjalnej dopłaty, która następnie kierowana byłaby na specjalny scentralizowany fundusz. Środki tego funduszu wracałyby do gmin wiejskich i miast jako subwencja (dotacja celowa) na inwestycje drogowe, w zależności od natężenia ruchu samochodowego. W takim wypadku jednak niezbędne byłoby wprowadzenie jasnego, opartego na systemie amortyzacji dróg jako budowli, sposobu ich finansowania, z jednoczesną decentralizacją zarządzania drogami³⁹.

Z trzech zaprezentowanych wyżej rozwiązań zrekompensovania gminom utraty wpływów z tytułu zmian w zakresie podatku od środków transportowych dla pojazdów osobowych, wybrano ostatecznie zwiększenie subwencji ogólnej dla gmin. Subwencja ta została bowiem powiększona o subwencję drogową, której wysokość dla wszystkich gmin w Polsce wynosi 6,6% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Subwencja ta przekazywana jest gminom w dwóch ratach, w terminie do 31 maja i do 31 października każdego roku⁴⁰.

Zmiany związane z wliczeniem w cenę paliwa podatku od środków transportowych wywołują, oprócz rozważań na temat rekompensaty środków finansowych gminom, jeszcze jedną bardzo ważną dla samorządu terytorialnego kwestię, a mianowicie w ich rezultacie następuje zmniejszenie liczby możliwych do stosowania ekonomicznych instrumentów stymulowania przedsiębiorczości. Ma to szczególne znaczenie dla gmin małych, w tym miejskich i miejsko-wiejskich. W gminach tych podatek od środków transportowych był wykorzystywany do stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, a konkretnie – popierania rolnictwa oraz nabywania przez podmioty pojazdów nie szkodzących środowisku naturalnemu. Częstokroć w małych gminach stosowano obniżki stawek podatku od środków transportowych dla ciągników i przyczep rolniczych oraz preferencyjnie opodatkowywano posiadaczy pojazdów wyposażonych w katalizatory.

Obecny stan prawny zezwala organom samorządu terytorialnego na ulgi w podatku od środków transportowych dla posiadaczy pojazdów ciężarowych, ciągników i przyczep, aczkolwiek i tak posiadacze tych pojazdów uiszczają dodatkowy podatek w cenie paliwa, na wysokość którego organy samorządu terytorialnego nie mają wpływu. Nie można dziś również, stosując ulgi w tym podatku, popierać posiadaczy pojazdów osobowych nieszkodliwych dla środowiska, gdyż posiadacze tych pojazdów nie są – w myśl przepisów

³⁹ W. Sz. Kaczmarek, *Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich nt. sytuacji miast w Polsce na tle ogólnych kierunków polityki państwa, w tym zwłaszcza polityki wobec wsi*, „Wspólnota” 1996, nr 45, s. 1.

⁴⁰ Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. nr 123, poz. 780), art. 3 ust. 2.

obowiązującej ustawy – podatnikami podatku od środków transportowych. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w krajach zachodnich podatek od środków transportowych jest bardzo dobrym regulatorem w rękach samorządu terytorialnego, chociaż nie w dziedzinie wpływu na przedsiębiorczość na danym terenie, a w kształtowaniu postaw podmiotów w odniesieniu do ochrony środowiska. Tam bowiem, gdzie środowisko naturalne jest zagrożone lub występują trudności z parkowaniem, podatek ten jest wysoki. Odebranie w Polsce tego instrumentu samorządowi terytorialnemu jest – jak się wydaje – dużym błędem⁴¹.

Reformy w Polsce wymaga również konstrukcja podatku od działalności gospodarczej w formie karty podatkowej. Podatek ten może być bowiem istotnym instrumentem oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości w gminach. Aktualnie nie może on pełnić tej roli z dwóch powodów: ze względu na pozbawienie organów samorządowych wpływu na kształtowanie jego konstrukcji oraz częste zmiany tej konstrukcji przez państwo. To ostatnie powoduje, że potencjalni podatnicy zniechęcają się coraz częściej do tej formy opodatkowania (wybierają inną, tj. ryczałt ewidencjonowany, lub opodatkowanie na zasadach ogólnych), co wpływa z kolei na stopniowe obniżanie się dochodów budżetowych gminy z tego tytułu. Alternatywą do przedstawionych rozwiązań było proponowane w projektach rządowych zastąpienie podatku w formie karty zwiększonym o 1,5 punkta procentowego udziałem w podatku dochodowym od osób fizycznych⁴².

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy proponowane rozwiązanie jest słuszne, czy wymieniona rekompensata będzie wystarczająca. Dla gmin nie będzie to, jak sądzę, rzeczywista rekompensata, a dla podatników dziś opłacających podatek w tej formie stanowić to będzie utrudnienie, wynikające z obowiązków, jakie na podatników nakładają inne niż karta podatkowa formy opodatkowania działalności gospodarczej.

Z punktu widzenia aktualnie obowiązującej konstrukcji karty podatkowej, proponowane rozwiązanie nie zuboży listy dostępnych samorządowi terytorialnemu ekonomicznych instrumentów stymulowania przedsiębiorczości, gdyż organy samorządu terytorialnego nie mają możliwości wykorzystania tego podatku w powyższym celu. Dlatego uważam, że lepszym rozwiązaniem – z punktu widzenia dochodów budżetów gminnych i możliwości stymulowania przez organy samorządu terytorialnego przedsiębiorczości – byłoby utrzymanie karty podatkowej (co proponowane jest również w kontrowersyjnej „Białej księdze” L. Balcerowicza⁴³), z jednoczesną odpowiednią zmianą konstrukcji tego podatku. Podatek ten ma bowiem bardzo duże znaczenie dla przedsiębiorczości, zwłaszcza rodującej się w małych ośrodkach miejskich.

Podsumowując rozważania dotyczące proponowanych zmian w systemie instrumentów ekonomicznych stymulowania przedsiębiorczości, które może stosować samorząd terytorialny należy dodać, że dla działalności samorządu terytorialnego, dla realizowa-

⁴¹ *Podatek w benzynie?*, ed. cit., s. 3.

⁴² Z. Majewski, op. cit., s. 15.

⁴³ W księdze znajdujemy zapis, że jak na razie zostałyby utrzymane zryczałtowane formy opodatkowania, w tym karta podatkowa, jako szczególnie korzystne dla przedsiębiorstw prowadzonych w mniejszej skali przez osoby fizyczne zajmujące się działalnością wytwórczą, handlową i usługową (w tym gastronomiczną). Propozycje L. Balcerowicza nie zawierają jednak propozycji zmian konstrukcji tego podatku, pod kątem zwiększenia uprawnień w zakresie kształtowania elementów techniki tego podatku przez organy samorządu terytorialnego.

nych przez niego zadań, nie jest obojętne, jakie instrumenty może wykorzystywać, nie jest też obojętne, z jakiego źródła płyną dochody i jaka jest ich konstrukcja.

W podatkach państwowych, będących ekonomicznymi instrumentami stymulowania przedsiębiorczości, możliwymi do wykorzystania przez państwo, mimo wielu zapowiadanych w „Białej księdze” L. Balcerowicza – bardzo rewolucyjnych – zmian, niewiele w najbliższym czasie się zmieni.

W podatku dochodowym od osób fizycznych proponowano zastąpienie obowiązującej skali progresywnej szczeblowej – skalą liniową oraz zniesienie ulgi budowlanej.

Rządowe propozycje zmian dotyczą również objęcia opodatkowaniem państwowymi podatkami dochodowymi dochodów z działalności rolniczej. Dochody z gospodarstw rolnych, w myśl projektu L. Balcerowicza, określane byłyby na podstawie prowadzonej dokumentacji przychodów i rozchodów (księgi), albo w oparciu o dochód normowy z 1 ha, maksymalnie zbliżony do rzeczywistych możliwości jego uzyskania.

Biorąc pod uwagę zróżnicowane możliwości dochodowe rolników, ich wiek i poziom wykształcenia, jak również strukturę obszarową gospodarstw rolnych, należy przyjąć, iż pierwszy sposób określania dochodu dotyczyłby gospodarstw prowadzonych przez osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa rolne o powierzchni ponad 50 ha. Drugi sposób określania dochodu, tzn. na podstawie normy szacunkowej z 1 ha przeliczeniowego, dotyczyłby wszystkich osób fizycznych prowadzących produkcję rolniczą na gruntach o powierzchni do 50 ha.

Zmiany, aczkolwiek rozłożone w czasie, nie ominą również podatku od towarów i usług. Dotyczyć one będą opodatkowania tym podatkiem rolnictwa, będą więc również – jak w przypadku proponowanych zmian w podatkach dochodowych – miały wpływ na pobudzanie przedsiębiorczości.

5. Zakończenie

Przygotowana i wprowadzana w życie od 1999 roku w Polsce reforma administracyjna sprawia, że obok gmin istniały będą inne szczeble samorządu terytorialnego, a mianowicie powiat i województwo samorządowe. Powstaje pytanie, czy dwa nowe szczeble samorządu terytorialnego będą miały możliwości oddziaływania na przedsiębiorczość na swoim terenie i czy zmianie ulegną w tym zakresie możliwości gmin i gama dostępnych im na koniec 1998 roku ekonomicznych instrumentów stymulowania przedsiębiorczości.

Z dostępnych projektów ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynika, że nowe szczeble samorządu terytorialnego (powiaty i województwa samorządowe) w zakresie ekonomicznych instrumentów stymulowania przedsiębiorczości będą mogły wykorzystać na swoim terenie instrumenty polityki cenowej, albowiem zostaną one – najprawdopodobniej – wyposażone w dochody własne jedynie z majątku. O wiele więcej możliwości będą miały od 1999 roku nowe szczeble samorządu terytorialnego w zakresie wpływania na przedsiębiorczość za pomocą instrumentów pozaekonomicznych, tj. prawoadministracyjnych i planowania przestrzennego⁴⁴. Instrumenty ekonomiczne stymulowania przedsiębiorczości, będące w dyspozycji organów gmin, w porównaniu z rokiem 1998 raczej nie ulegną zmianie.

⁴⁴ Ustawa z 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz.U. nr 106, poz. 668).

Roman Sowiński

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu,

Katedra Prawa Gospodarczego

Europejska Karta Samorządu Regionalnego w procesie integracji europejskiej

Streszczenie. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR), której projekt został opracowany pod auspicjami Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, mimo że nie została jeszcze przez tę instytucję formalnie uchwalona, jest już dziś jednym z najważniejszych dokumentów, wyznaczających normy organizacyjne istniejącym i powstającym regionom. Wyznacza ona również standardy dla konstruowanych przepisów prawnych, odnoszących się do regionów europejskich. W artykule prezentowana jest geneza EKSR i tryb jej opracowania, a także omawiane są relacje między EKSR a Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Duża część opracowania poświęcona jest interpretacji podstawowych zapisów EKSR. Są one omawiane, z jednej strony, w kontekście uregulowań dotyczących gmin, a z drugiej, w odniesieniu do rozwiązań przyjętych w Polsce. Podkreślając znaczenie EKSR, autor wysuwa w konkluzji przypuszczenie, że być może regiony staną się w przyszłości podstawowymi ogniwami jednolitego systemu administracji europejskiej.

I. Cele opracowania

Akty prawne i dokumenty instytucji międzynarodowych analizowane są zazwyczaj dla poddania krytycznej ocenie bądź też wykazania walorów proponowanych w nich rozwiązań ustrojowych, prawa materialnego czy procesowego. Takiej prawniczej interpretacji poddawane są zarówno akty prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego, a jej zakres wyznacza zazwyczaj cel proponowanych analiz. Interpretacja i kwalifikacja aktów podejmowanych przez instytucje europejskie (np. Parlament Europejski, Unia Europejska, Rada Europy) stawać się będzie także i w naszym kraju normalnym zadaniem prawników czy politologów. Już dziś – i jest to wymóg proceduralny przy ratyfikacji aktów prawa międzynarodowego – dokonuje się oceny zgodności konwencji, do których przystępujemy, z polskim porządkiem konstytucyjnym. Miało to też miejsce w przypadku Europejskiej

Karty Samorządu Terytorialnego (EKST), którą nasz kraj ratyfikował z dniem 22 listopada 1993 roku¹.

W przypadku Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego (EKSR) zamiarem naszym jest jednak nie tylko przedstawienie nowej inicjatywy Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Podejmując w tym miejscu próbę analizy EKSR, nie chodzi nam też wyłącznie o ukazanie, jak w dokumencie tym definiuje się pojęcie „samorządu regionalnego” i jakie wskazuje jego źródła. Jeśli poddawać będziemy ocenie postanowienia EKSR, opisujące np. rodzaje kompetencji przynależnych organom regionalnym i ich stosunki z władzami innych struktur samorządowych czy też uczestnictwo regionów w sprawach europejskich i międzynarodowych, to nie dla wykazania zasadności przyjętych rozwiązań, podniesienia wątpliwości i zaproponowania innych rozwiązań.

Celem, który sobie w tym miejscu stawiamy jest podkreślenie roli, jaką spełnia już w tej chwili i jaką spełniać będzie po uchwaleniu Europejska Karta Samorządu Regionalnego w procesie integracji europejskiej i wzmacniania w Europie samorządu na wszystkich jego szczeblach. Rola ta jest widoczna zarówno w:

- 1) trybie uchwalania,
- 2) wyrażanych w EKSR motywach,
- 3) przyjmowanych rozwiązaniach (zasadniczej treści), jak również
- 4) w widocznych już reakcjach krajów członkowskich Rady Europy na przygotowany projekt.

II. Europejska Karta Samorządu Regionalnego a Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

Objaśniając motywy swego działania, autorzy EKSR i instytucje europejskie zajmujące stanowisko w tej sprawie nieodmiennie nawiązują do uchwalonej przez Radę Europy w 1985 roku Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (EKST). Zdaje się to być oczywiste, nie tylko ze względu na technikę normodawczą organizacji międzynarodowych, eksponującą ciągłość (trwałość) rozwiązań fundamentalnych. **EKST zawiera w sobie rozwiązania, których nie sposób pominąć przy tworzeniu jakiegokolwiek europejskiego prawa samorządowego.** Akt ten jest niewątpliwie swoistą konstytucją samorządu terytorialnego Europy. Słusznie też nazywa się ją w niektórych dokumentach „wspólnym dziedzictwem państw członkowskich Rady Europy”². Wskazuje się też na „symboliczny charakter” EKST³. **Nie ma dziś żadnych wątpliwości co do integracyjnej funkcji Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego na naszym kontynencie.** Gdyby tylko ograniczyć się do jej znaczenia w harmonizowaniu europejskich norm prawa samorządowego, to urasta ona do rangi najważniejszego dokumentu w tym względzie.

¹ Weszła ona w życie 1 marca 1994 roku; patrz oświadczenie rządowe z 14 lipca 1994 roku w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 roku nr 124, poz. 608). Dodajmy, że Karta ta na długo przed jej ratyfikowaniem znacząco wpłynęła na kształt polskiego ustawodawstwa samorządowego. Na ten temat: Z. Głowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993.

² Patrz np. pkt 3 opinii (avis) Izby Władz Lokalnych z 2 lipca 1996 roku (CPL/3/ 1 rev.).

³ Patrz ibidem, pkt 11.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest bowiem podstawowym dokumentem europejskim, odnoszącym się do wszystkich typów wspólnot lokalnych – w tym także regionów. Powstaje zatem pytanie o wzajemny stosunek EKST i EKSR. Wypowiada się na ten temat wprost pkt 5 preambuły EKSR, stwierdzając iż obie Karty „wzajemnie się uzupełniają w stosowaniu zasady subsydiarności dla dobra wspólnot regionalnych i lokalnych”. Mamy tu wyrażenie wspólnego celu stawianego obu tym aktom. Jest nim wdrażanie zasady subsydiarności (pomocniczości), będącej zasadniczym elementem konstrukcyjnym (a nawet w pewien sposób – idea działań) Rady Europy na rzecz demokracji lokalnej.

Cytowany wyżej fragment preambuły EKSR nie odpowiada nam jednak na pytanie, czy Karta ta jest równorzędnym z EKST aktem regulującym prawa społeczności lokalnych do samorządu, z tym że ograniczającym się jedynie do pewnego typu podmiotów, a mianowicie regionów?; czy EKSR stanowi swoiste dopełnienie (uszczegółowienie) dyspozycji EKST?; czy wreszcie jest to może akt konkurencyjny? – w tym sensie, że może być traktowany na poziomie regionów jako alternatywa wobec EKST.

Elementy odpowiedzi na te pytania, często stawiane podczas dyskusji nad EKSR, odnaleźć można w opinii Izby Władz Lokalnych Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, z lipca 1996 roku, na temat tej Karty. Podkreśla się w niej, iż EKST nadal w pełni obowiązuje w odniesieniu do wszystkich typów wspólnot lokalnych i fakt przyjęcia EKSR nie wpłynie na rangę tego aktu i nie umniejszy jego mocy prawnej⁴.

Rozpatrując kwestię potencjalnej konkurencyjności EKST i EKSR, pozostawia się państwom europejskim możliwość wyboru, którą z Kart będzie się stosowało wobec regionów. Tak więc, nieprzystąpienie do EKSR nie będzie oznaczać ograniczania praw do samorządu regionalnego i odmawiania społecznościom regionalnym samodzielności w granicach określonych EKST.

III. Samorządowe instytucje Rady Europy w działaniu na rzecz integracji europejskiej

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia narzuca się pytanie w jakim konkretnym – a nie tylko symbolicznym – celu EKSR została opracowana. I tu dotykamy jednego z najistotniejszych, a zarazem politycznie i prawnie delikatnych problemów, z jakimi od początku swego istnienia borykały się europejskie organizacje reprezentujące władze lokalne. Chodzi mianowicie o problem przyjmowania takich rozwiązań, które będą do zaakceptowania przez możliwie największe gremium państw, z równoczesnym zachowaniem podstawowych celów instytucji normodawczej i wartości deklarowanych jako uznawane i promowane.

Utworzona w 1949 roku Rada Europy z założenia była i pozostaje organizacją działającą na rzecz współpracy i integracji europejskiej⁵. Funkcjonujący dziś w jej łonie Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy kontynuuje (od 1994 roku) prace poprzednio istniejącej Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CPL-RE). Ma on za swój cel statutowy **zabezpieczenie uczestnictwa wspólnot lokalnych i regionalnych w realizacji idei zjednoczonej Europy** oraz promowanie współpracy między wspólnotami lokalnymi i regionalnymi. Cel ten realizowany może być na różne sposoby, m.in. poprzez proponowanie Komitetowi Ministrów Rady Europy konkretnych działań

⁴ Patrz przypis 2.

⁵ Patrz art. 1 Statutu Rady Europy.

wzmacniających samorządy i reformy samorządowe realizowane w poszczególnych krajach i na poziomie europejskim, opiniowanie projektów aktów podejmowanych przez instytucje europejskie, działania eksperckie i wspomagające reformy samorządowe, aktywne popieranie europejskich stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych, aż wreszcie – a może przede wszystkim – przez uchwalanie rezolucji, rekomendacji i opinii (*recommendation, avis*), odnoszących się do przeobrażeń samorządowych dokonujących się na naszym kontynencie. Z punktu widzenia formalno-prawnego najważniejszą kompetencją Kongresu jest opracowanie dokumentów o charakterze wspólnych europejskich aktów prawa międzynarodowego⁶.

Wszystkie te cele i instrumenty były właściwe już dla CPLRE. Jednak przeobrazenie się Stałej Konferencji w Kongres o strukturze dwuizbowej, w której jedna izba (Izba Regionalna) reprezentować ma wyłącznie regiony istniejące w państwach członkowskich Rady Europy, wyraźnie wskazuje na nowe zadania stawiane przed tą organizacją.

Było oczywistym (biorąc pod uwagę systemy polityczno-administracyjne większości państw europejskich, a także opisaną już strukturę wewnętrzną Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych), iż prędzej czy później podjęte zostaną prace nad stworzeniem europejskiej konwencji dotyczącej regionów. O ukierunkowaniu działań CPLRE na rzecz regionalizacji Europy i stworzenia nowego poziomu władzy na kontynencie świadczy pkt 1 Przepisów przejściowych Rezolucji Statutowej i Karty Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Przepis ten, oceniając tryb wylaniania delegatów na Kongres, uznaje sytuację, w której w danym państwie nie ma samorządu regionalnego za stan tymczasowy.

EKSR zawiera nie tylko postanowienia organizacyjno-prawne odnoszące się do samorządu regionalnego. W jej preambule odnaleźć można stwierdzenia o szerszym, fundamentalnym znaczeniu dla samorządu jako instytucji polityczno-prawnej i samorządności jako idei. Ich treść stanowi kolejny krok w uznaniu samorządu za niezbywalne prawo obywatelskie i warunek *sine qua non* demokracji, zaś Radę Europy za podstawowego gwaranta jego realizacji. Widać to wyraźnie w punktach 1 i 2 preambuły EKSR, w których mając zapewne na uwadze smutne doświadczenia wojen ostatnich lat, ogarniających także państwa członkowskie RE, wyrażono aluzję, iż **istnienie struktur samorządowych, gwarantujących społeczeństwu lokalnym i regionalnym prawa do decydowania, stanowi warunek nie tylko demokratycznego ładu, ale także czynnik sprzyjający pokojowi.**

IV. Integrujące aspekty opracowywania EKSR

Na treść Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego oczywisty wpływ wywarł nie tylko stan regionalizacji w Europie i dominujące tendencje w tym względzie. Istotne znaczenie odgrywała także procedura przygotowania projektu tego dokumentu.

Prace redakcyjne nad Europejską Kartą Samorządu Regionalnego nie mają długiej historii, zwłaszcza gdy porównuje się ją z historią tworzenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Oceniając ich przebieg narzuca się stwierdzenie, iż efektywne prowadzenie prac i przyjmowanie stosownych rekomendacji CPLRE, odnoszących się do wzmacniania się samorządu regionalnego, nie byłoby możliwym bez rosnącej akceptacji Parlamentu Euro-

⁶ Patrz Rezolucja Statutowa (94) 3 Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 14 stycznia 1994 roku.

pejskiego i stopniowej ewolucji stanowiska Zgromadzenia Parlamentarnego RE wobec władz lokalnych i ich reprezentacji europejskiej. Znaczące postanowienia w tym względzie odnajdujemy przede wszystkim w rekomendacjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1021 z 1985 roku i nr 1256 z 1995 roku, a także w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 18 listopada 1985 roku, zatytułowanej „Polityka regionalna Wspólnoty i rola regionów”. Fakty te znamionuje swoistą „integrację polityczną” w łonie Rady Europy i innych instytucji europejskich wokół kwestii demokracji samorządowej. Ta ostatnia stała się jednym z głównych celów, a zarazem elementów konstrukcyjnych nowej Europy.

Sugestie co do przygotowania specjalnego „aktu europejskich regionów” pojawiały się już dość wcześnie, że przypomniemy rezolucję nr 67 z 1970 roku, odnoszącą się do problemów regionalizacji w Europie i o dziesięć lat późniejszą rezolucję nr 117/80, podnoszącą kwestie instytucji regionalnych Europy. Oba te akty, przyjmowane przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, były efektem dyskusji oraz prac wielonarodowych i wielopartyjnych grup roboczych. Prezentowały one problemy regionalizmu, regionalizacji i struktur regionalnych na licznych konferencjach, konsekwentnie organizowanych w niemal całej Europie, np. w Galway (1975 rok), Bordeaux (1978 rok), Pradze (1992 rok) i Genewie (1993 rok) itd.⁷ Zdecydowanie aktywne w kwestii reform regionalizacyjnych i wzmocnienia władz lokalnych były coraz bardziej integrujące się środowiska naukowe, włączające się w prace Rady Europy, poprzez przygotowywanie ekspertyz i udział w wspólnych konferencjach.

Słusznym będzie przypomnienie, iż organizowano także specjalne konferencje i spotkania grup roboczych, poświęcone regionalizacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, np. w Hannoverze (w marcu 1996 roku)⁸ i we Wrocławiu (we wrześniu 1996 roku). Pozwalały one nie tylko na ujawnienie problemów regionalizacji pojawiających się państwach tej części Europy. Wpływały także na modyfikację stanowiska RE względem reform samorządowych tych państw, a także – co równie ważne – wpływały na treść przygotowywanego projektu Karty Regionów⁹.

W czerwcu 1993 roku Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych RE zorganizowała w Genewie jedną ze swych licznych konferencji przeglądowych, pt. „Bilans i perspektywy regionalizacji w Europie”. Temat ten był często przedmiotem konferencji CPLRE. Tym razem jednak wnioski końcowe Konferencji Genewskiej¹⁰ dały impuls do wydania w czerwcu 1994 roku (już przez przeobrażony z CPLRE – Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy) tzw. rezolucji nr 8. W akcie tym Zgromadzenie Ogólne Kongresu wezwało Izbę Regionalną Kongresu do opracowania specjalnej karty samorządu regionalnego. Miała ona powstać – jak to stwierdzono w rezolucji – „na kształt Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego”¹¹.

⁷ Warto przypomnieć, że pierwsza w Polsce konferencja z udziałem przedstawicieli i ekspertów Rady Europy, mająca m.in. za przedmiot funkcjonowanie wielostopniowych systemów samorządu lokalnego odbyła się w Poznaniu, jesienią 1990 roku.

⁸ To właśnie w Hannoverze 22 marca 1996 roku projekt wstępny EKSR został po raz pierwszy zaprezentowany publicznie.

⁹ Patrz R. Sowiński, *Transformation changes in public administration in Poland after 1990. Regionalisation in Central and Eastern Europe*, Wrocław 1996.

¹⁰ Patrz zwłaszcza § 23 tzw. „Deklaracji Genewskiej”

¹¹ Nie mniej istotnym postanowieniem rezolucji nr 8, zdecydowanie podnoszącym rangę działań Kongresu w tym względzie, było zalecenie współdziałania ze Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy.

W efekcie rezolucji nr 8, powołana została specjalna grupa robocza dla przygotowania projektu „Karty Regionalnej”, składająca się z przedstawicieli Izby Regionalnej Kongresu i ekspertów¹². Po kilku miesiącach, współpracujący z grupą roboczą eksperci przedstawili obszerny raport, który został poddany ocenie prawnej na posiedzeniu w Strasburgu, w dniu 3 kwietnia 1995 roku. Po dyskusji, korektach i uzupełnieniach stał się on przedmiotem obrad grupy roboczej w trakcie Zgromadzenia Ogólnego Kongresu, 20 czerwca tego samego roku. Ostateczny tekst projektu i rekomendacji w tej sprawie (CPR/4/4) grupa robocza przedłożyła pod obrady Zgromadzenia.

Nie ulega wątpliwości, że opisana wyżej procedura prac nad opracowaniem projektu EKSR sprzyjała integracji wokół problemów regionalnych Europy wielu środowisk – naukowych, politycznych, opiniotwórczych itd. Wymogła stan napięcia koniecznego dla wyartykułowania interesów regionalnych i ich znaczenia w tworzeniu nowych struktur kontynentalnych. Stanu tego, wyraźnie nadal istniejącego, nie można przecenić analizując procesy integracji instytucjonalnej w Europie.

V. Zapisy w EKSR dotyczące podstaw prawnych samorządu regionalnego

Treść zasadniczą Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego otwiera przepis odnoszący się do zasady i podstaw samorządu regionalnego. Zbieżność treści art. 2 EKST i art. 2 EKSR, jest oczywista. W obu tych przepisach chodzi o wskazanie źródła (formalnego) samorządności (samorządu) i zabezpieczenie konstytucyjności istnienia każdego z typów samorządu.

Równocześnie jednak aż nadto wyraziste są różnice między tymi zapisami. Przypomnijmy, że artykuł 2 EKST, poprzedzony podtytułem „Podstawy samorządu terytorialnego”, jest stosunkowo lakoniczny i zawiera tylko jedno postanowienie: „**Zasada samorządu lokalnego winna być uznana w ustawodawstwie wewnętrznym, a w miarę możliwości i w konstytucji.**” Dodajmy od razu, że stwierdzenie *in fine* – „...w miarę możliwości i w konstytucji” odnosi się nie tyle do aspektów proceduralnych tworzenia norm konstytucji pisanych, co do sytuacji państw, w których konstytucje tego typu nie istnieją. Podobne – ale tylko podobne – w duchu postanowienia zawiera art. 2 EKSR, stwierdzający, iż: „**Zasada samorządu regionalnego winna być uznana, jeśli tylko to możliwe (*as far as possible*), w konstytucji.**” Dopuszczalnym tłumaczeniem analizowanego tu przepisu na nasz język mogłoby być też wyrażenie, że **samorząd regionalny winien być uznany w konstytucji, w możliwie najszerszym zakresie.** Może to jednak rodzić wątpliwości, czy celem EKSR jest zalecanie rozbudowywania norm konstytucyjnych i poświęcania ich samorządowi regionalnemu. Nie ma wszakże wątpliwości, iż wyraźny zapis¹³ w konstytucji istnienia samorządu regionalnego jest warunkiem *sine qua non* zrealizowania dyspozycji art. 2 EKSR.

¹² W jej skład wchodził pp. Cuatrecasas z Hiszpanii, Kieres z Polski, Rabe z Niemiec, Freibauer z Austrii, van Couwenberghe z Belgii, Philipsen z Danii, Chevrot z Francji, Lichaczew z Rosji i Haegi ze Szwajcarii.

¹³ Użyte przeze mnie wyrażenie „wyraźny zapis” oznaczać ma pomieszczenie w konstytucji normy, której realizacją w praktyce będzie utworzenie „regionów i samorządu regionalnego” w rozumieniu EKSR.

Jak się wydaje, art. 164 ust. 2 Konstytucji RP, posługujący się *expressis verbis* pojęciem „jednostki samorządu regionalnego”, w pełni wypełnia wymogi art. 2 EKSR. Dodajmy, że sytuacja państw europejskich w kwestii konstytucyjnej gwarancji (możliwości) istnienia regionów jest zróżnicowana. W większości konstytucji europejskich jest o nich mowa, zarówno w państwach federalnych i konfederalnych (np. RFN, Austria, Szwajcaria, Belgia), jak i w państwach jednolitych zregionalizowanych (np. Włochy, Hiszpania). Bywa jednak i tak, np. we Francji, że mimo przeprowadzenia regionalizacji nie dokonano zmian w konstytucji uwzględniających ten fakt.

W odróżnieniu od EKST, Europejska Karta Samorządu Regionalnego nie ogranicza się do zalecenia wprowadzenia do konstytucji zapisów na temat tego samorządu. Art. 2 ust. 2 tej Karty limituje, a zarazem wyraźnie wskazuje, typy aktów (źródeł prawa) władnych regulować kwestie samorządu regionalnego. Za wyłącznie do tego upoważnione EKSR uznaje (poza, rzecz jasną, konstytucją) jedynie:

- 1) ustawę,
- 2) statut regionu,
- 3) akty prawa międzynarodowego¹⁴.

VI. Eksponowanie statutów regionów w EKSR

Statuty regionów są niewątpliwie aktami szczególnego rodzaju, przewidzianymi przez EKSR dla tego typu samorządu. Jest o nich mowa nie tylko w omawianym tu art. 2 EKSR, ale też w art. 4, odnoszącym się do kompetencji władczych regionu oraz w artykułach 6-10, które regulują kwestie zakresu kompetencji regionu. Dla określenia dopuszczalnego trybu wprowadzania statutów ważnym jest jednak zwłaszcza art. 11 EKSR. Wywnioskować zeń można, iż regiony mogą bądź samodzielnie ustanawiać własne statuty, bądź też co najmniej drogą „uzupełnienia” kształtować treści statutów, zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem krajowym.

Institucja statutów, znana w polskim prawie (zwłaszcza w administracyjnym i gospodarczym), jest w praktyce administracji publicznej niedoceniana¹⁵.

Prawo do „samoregulacji”, której instrumentem i techniką może być statut danego podmiotu, w przypadku społeczności lokalnych, zorganizowanych w samorządy teryto-

¹⁴ W tym zakresie w pewnym momencie tekst angielski i francuski projektów EKSR mogły prowadzić do różnych wniosków. W tekście angielskim (z lutego 1997 roku) roku użyto wyrażenia „statutes of the regions”, co należałoby tłumaczyć jako „statuty regionów”, podczas gdy tekst francuski zawiera pojęcie „le statut de regions” – „statut regionów”. Tak więc, wedle wersji angielskiej regulacje samorządu regionalnego mogłyby być pomieszczone w indywidualnych aktach poszczególnych regionów. Wedle wersji francuskiej możliwym byłoby istnienie jakiegoś aktu regulującego zbiorczo statutowe kwestie wszystkich regionów danego państwa. Rozbieżność została już usunięta w procesie ustalania projektu końcowego EKSR, poprzez uznanie istnienia statutów w każdym z regionów z osobna. Rozbieżność, o której tu mowa może jednak odgrywać pewną rolę inspirującą w rozważaniach nad regulacjami prawnymi samorządu regionalnego.

¹⁵ Patrz przykładowo w kwestii Statutu Kancelarii Rady Ministrów – art. 31 ustawy z 8 sierpnia 1996 roku o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz.U. nr 106, poz. 492, z późn. zm.). W kwestii Statutu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji – art. 11 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 roku o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz.U. nr 106, poz. 491, z późn. zm.), w kwestii statutu urzędu wojewódzkiego – art. 33 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. nr 91, poz. 123, z późn. zm.).

rialne różnych stopni, nabywa szczególnego znaczenia. Z przywoływanego przez nas art. 11 EKSR wnioskować by można, iż autorzy tego dokumentu uznają **statut regionu za element niezbędny systemu regulacji prawnej samorządu regionalnego**¹⁶. Byłby zatem statut każdorazowo koniecznym (obligatoryjnym), a nie tylko możliwym (fakultatywnym) aktem organizacji regionu. Przypomnijmy, że w polskim systemie administracji publicznej obligatoryjność statutu wspólnot regionalnych nie budzi wątpliwości. Art. 3 ustawy z 8 marca 1990 roku przesądza nie tylko o konieczności jego uchwalania, ale także o jego randze prawnej jako aktu stanowiącego o statusie gminy. Tymczasem w praktyce (zwłaszcza mniejszych gmin) stosowane są pewnego rodzaju wzorcowe, słabo indywidualizujące sytuację organizacyjno-prawną gminy. Miejmy nadzieję, że w pełni spełnione zostaną oczekiwania ustawodawcy stwierdzającego, iż statut przyszłych województw określać ma „ustrój województwa jako jednostki samorządu terytorialnego”¹⁷. Gdyby tak się stało rzeczywiście, to oznaczałoby to spełnienie zaleceń zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego.

Utrwalona na zachodzie Europy praktyka (znajdująca podstawy w normodawstwie) eksponowania w statutach regionów ich samodzielności i czynienia z tych aktów swolistych „konstytucji regionalnych” z pewnością wpłynie na tego typu akty polskich regionów. Korzystanie z doświadczeń zachodnich regionów Europy w tym względzie pogłębiać będzie w sposób oczywisty integrację międzyregionalną. Z kolei szeroko rozumiana współpraca międzyregionalna wzmocni tendencje do wykształcenia się pewnego minimum praw statutowych regionu europejskiego i standardów regionalnych.

VII. Istota samorządu regionalnego w EKSR

Istotę samorządu regionalnego określa art. 3 EKSR. Konstrukcja i myśl podstawowa tego zapisu jest niemal identyczna z tą, jaką odnajdujemy w art. 3 EKST definiującym generalnie samorząd terytorialny. Gdyby zatem zastosować pojęcia i wyrażenia użyte w oficjalnym polskim tłumaczeniu EKST¹⁸, otrzymalibyśmy stwierdzenie, iż „**samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych społeczności lokalnych, działających w łonie państwa do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców**”¹⁹. Odwołanie się w tym miejscu do oficjalnego tłumaczenia EKST (zawierającego niestety moim zdaniem wiele uchybień) jest tu o tyle zasadne, gdyż pozwala na przypomnienie, iż ustawodawca polski odniósł do społeczności lokalnej, w części opisującej jej prawa, zdecydowanie silne wyrażenia, tj. „zarządzanie i kierowanie”. Mają one w naszym języku, zwłaszcza łącznie, treść obejmującą bez wątpienia prawo do decydowania (co jest istotą zarządzania i kierowania), a także prawo do realizacji całego kompleksu funkcji zarządzania (kierowania).

¹⁶ Unikam w tym miejscu wyrażenia „systemu źródeł prawa” wobec kontrowersji co do kwalifikowania statutu (np. gminy czy regionu) do tej kategorii.

¹⁷ Patrz art. 7 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz. 576).

¹⁸ Patrz Dz.U. z 1994 roku nr 124, poz. 608.

¹⁹ Moim zdaniem art. 3 EKSR ustala „prawo i faktyczną zdolność największych terytorialnych wspólnot (zbiorowości) lokalnych, istniejących w ramach danego państwa do prowadzenia (zarządzania) na własną odpowiedzialność i w interesie społeczności należącej do tej wspólnoty (zbiorowości) znaczącej części spraw publicznych”.

Art. 3 EKSR nie tylko w pewien sposób opisuje samorząd regionalny ale i określa wymogi organizacyjno-prawne przestrzeni i społeczności lokalnej, która może być uznana za region i korzystać z prawa do samorządu. Prócz wspomnianego już kryterium przestrzennie-społecznego, **wspólnota** (a więc zorganizowana zbiorowość) **lokalna, największa terytorialnie** (*the largest territorial*) musi być wyposażona, czyli posiadać uznane prawem:

- 1) wybieralne organy,
- 2) ulokowane w systemie administracyjnym pomiędzy organami państwa (rządem centralnym) i wspólnotami lokalnymi (niższego urzędu),
- 3) posiadające prerogatywy (uprawnienia) do administrowania właściwe samorządowi albo administracji rządowej, związanej z rządem centralnym.

Jak łatwo zauważyć, omawiany tu **art. 3 EKSR, jak zresztą żaden inny przepis tego aktu nie zawiera definicji regionu**, przynajmniej definicji ogólnej, w pełni wskazującej na cechy, jakimi legitymować się musi obszar i wspólnota aby być kwalifikowanym do tej kategorii. Instytucje europejskie, nie tylko zresztą Rada Europy, pozostawiają tę kwestię do swobodnej decyzji poszczególnych państw. Ustalanie co jest, a co nie jest w danym państwie regionem i jakie mogą być ich typy (rodzaje), następować będzie w trybie właściwym dla legalnego kreowania systemu administracji publicznej konkretnego państwa. Stwierdzenie to tylko na pozór jest oczywiste czy wręcz banalne. Wystarczy obserwować wydarzenia na terytorium byłej Jugosławii czy ZSRR, aby podzielić ten sąd. Jak się wydaje, nie znalazłoby akceptacji instytucji europejskich „samoobwołanie się” danej wspólnoty regionem i żądanie ochrony praw regionalnych przewidzianych EKST i EKSR. Rozwiązania przyjęte w EKSR, odnoszące się do trybu tworzenia regionów, mają za cel stabilizację sytuacji polityczno-państwowej na kontynencie. Z drugiej strony, brak szczegółowej definicji regionu i wskazania trybu wyłaniania regionów w strukturze państwa pozwala na stosowanie EKSR, czy raczej jej ratyfikowanie i stosowanie, zarówno przez te państwa, których regiony stanowią formę decentralizacji państwa unitarnego, jak i państwa, w których regiony składają się na struktury o charakterze federalnym.

Nie stawiając żadnych wyraźnych wymogów minimalnych co do jakości praw przynależnych regionom, autorzy EKSR dają szansę przystąpienia doń wszystkim państwom europejskim – członkom Rady Europy, czyniąc z tego aktu wyraźny instrument integrujący.

Zwróćmy tu jeszcze uwagę, iż w roboczej wersji EKSR postulowano wspieranie czy wręcz faworyzowanie – stałego (ciągłego) rozwoju regionalnego (*favouring the regional sustainable development*). Stwierdzenie takie wysuwało na plan pierwszy rozwój regionu jako całości przed innymi jednostkami samorządowymi. W wersji zaproponowanej Kongresowi na czerwcowej sesji 1997 roku (Rec. CPR/4/4) wymóg ten już nie występuje. Znalazło się w niej natomiast przypomnienie innej, zdecydowanie ważniejszej zasady – mianowicie zasady subsydiarności. Jej pojawienie się na końcu art. 3 ust. 1 EKSR wienczy jakby wskazania dotyczące ustroju i celów działania organów regionalnych, przypominając, iż są one jedynie szczeblem w systemie administracji, w którym pomocniczość państwa winna być regułą podstawową.

VIII. Kompetencje organów regionalnych na tle kompetencji organów gmin

W tym miejscu dotykamy zagadnienia bodaj czy nie kluczowego przy rozważaniach nad istotą i rolą samorządu regionalnego. Chodzi mianowicie o relacje regionu (jako ka-

tegorii organizacyjno-prawnej) do innych (w tym przypadku mniejszych)²⁰ struktur samorządu lokalnego, zwłaszcza gminy.

Lęk przed budowaniem zasobu kompetencji organów administracyjnych wyższych szczebli kosztem organów szczebli niższych i ograniczeniem samodzielności wspólnot podstawowych ujawnia się zawsze, gdy powstać mają ponad nimi kolejne struktury samorządowe. Polska reforma powiatowa i regionalna jest tego najlepszym przykładem. Lęk, o którym mowa eksponował się także w toku prac nad EKSR. Argumenty mogące służyć jego eliminacji lub co najmniej umniejszeniu autorzy Karty pomieścili w preambule. W punkcie 7 preambuły EKSR zawarto oświadczenie, którego znaczenia nie można przecenić. Mianowicie **regionalizacja nie powinna być realizowana kosztem autonomii mniejszych struktur samorządowych** (wspólnot lokalnych). Wprost przeciwnie: powinny jej towarzyszyć przedsięwzięcia (środki, instrumenty) służące ochronie tej autonomii, i to z pełnym poszanowaniem tego, co zostało osiągnięte dzięki Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

Przypomnijmy zatem, że zgodnie z art. 4 ust. 2 EKST kompetencje powierzone społecznościom lokalnym winny być pełne (kompletne). Innymi słowy, społeczności lokalne, np. gminy, mają mieć pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji. Równocześnie wykonywanie zadań publicznych winno być – co do zasady – powierzone w pierwszej kolejności tym władzom, które są najbliższe obywateli. W dyspozycjach tych odnajdujemy nie tylko zasadę subsydiarności, zadań organicznych i kompetencji generalnych (ogólnych). Daje się w nich wyczuć zamiar skłaniania władz publicznych w państwie do czynienia wysiłków, aby podejmowanie decyzji, co jest formalno-prawnym, ale i materialnym wyrazem wykonywania zadań publicznych, należało do władz (organów) maksymalnie najbliższe obywatela. Należałoby to rozumieć jako preferowanie systemów, w których tylko w rzeczywiście koniecznych przypadkach decyzje podejmowane będą poza podstawowym ogniwem samorządu, tj. gminą. Można by zatem powiedzieć, że w EKST wyrażono zasadę „koncentracji kompetencji” w organach gminnych.

Problem kompetencji organów regionalnych rozwiązano w EKSR w sposób „klasyczny”. Uznano, że regiony (organy regionalne) mają kompetencje własne (*own competences*). Mogą także uzyskiwać pewne kompetencje delegowane (*delegated powers*). Zbieżność z postanowieniami EKST jest tutaj ewidentna (por. art. 4 EKST). Zwraca jednak uwagę pewna różnica w określeniu kompetencji władz lokalnych w Karcie Samorządowej i Karcie Regionalnej. Otóż EKST, wskazując, iż kompetencje gmin i innych jednostek samorządowych mogą być określone w konstytucji lub ustawie, używa określenia „podstawowe kompetencje władz lokalnych” (*the basic powers and responsibilities of local authorities*), podczas gdy EKSR mówi w ogóle o kompetencjach regionów, nie dzieląc ich na podstawowe i pozostałe. Powinny one być określone (lub uznane) przez konstytucję, ustawę, statut regionu lub przepisy prawa międzynarodowego. Taka konstrukcja zakazuje ustalania kompetencji regionów bez ich udziału poniżej poziomu ustawy. Chroni to formalnie samodzielność regionów przed próbami ograniczeń ze strony rządu centralnego, a biorąc pod uwagę wymogi legislacyjne, także stabilizuje i sytuje na pewnym jednolitym dla Europy poziomie samodzielność prawną władz regionalnych.

²⁰ Staram się unikać użycia w tym miejscu wyrażenia „niższych”.

Bardzo ważnym jest wskazanie w art. 4 EKSR prawa międzynarodowego jako źródła kompetencji regionów. Daje to szansę regionom państw, których konstytucje lub ustawodawstwo wewnętrzne nie gwarantuje odpowiednich praw, do powoływania się na ratyfikowane konwencje jako podstawę (wyznacznik) ich kompetencji. Zwróćmy też uwagę, iż omawiany tu przepis dopuszcza możliwość **uznania kompetencji** regionów przez ustawodawstwo krajowe, co może nastąpić np. przez odesłanie do norm prawa międzynarodowego (europejskiego).

O ile art. 4 ust. 1 EKSR – jak już mówiliśmy – chroni samodzielność i stabilizuje sytuację regionów, o tyle ust. 3 tego artykułu umożliwia prowadzenie własnej polityki (*specific regional policy*). Temu celowi (polityka regionalna) winny służyć przypisane organom regionalnym kompetencje – zwłaszcza kompetencje własne. Realizowane one mogą być w czterech następujących dziedzinach (płaszczyznach), o których mowa w kolejnych artykułach EKSR:

- 1) **sprawy regionalne** (art. 6),
- 2) **stosunki ze wspólnotami regionalnymi** (innymi jednostkami samorządu regionalnego – art. 7), w tym – stosunki międzyregionalne i transgraniczne (art. 8),
- 3) **uczestnictwo w sprawach ogólnopństwowych** (art. 9) i
- 4) **uczestnictwo w sprawach europejskich i międzynarodowych** (art. 10).

IX. Sfery działań organów regionalnych w EKSR

Zanim pokrótce scharakteryzujemy niektóre z wyżej wymienionych obszarów działań, zwróćmy uwagę na użyte w EKSR wyrażenia precyzujące charakter kompetencji regionalnych. Pomijając możliwe ich klasyfikacje (np. kompetencje własne i delegowane; o charakterze wewnątrzregionalnym i zewnętrznym; do zarządzania majątkiem i sprawowania władzy; itd.) oraz płynące z nich wskazania co do ich charakteru, najistotniejsze wskazania odnajdujemy w początkowej części art. 4 ust. 3 EKSR. Stwierdza się w niej, iż **regiony winny mieć uprawnienia do decydowania i zarządzania w dziedzinach objętych ich kompetencjami własnymi**. Abstrahując od możliwej prawniczej oceny tego postanowienia na gruncie nauk o zarządzaniu, stwierdzić należy, iż nie wskazuje on prawnych form realizacji. Przyjąć należy, że **kompetencja do decydowania obejmuje zarówno działania prawne o charakterze normodawczym, jak i wykonawczym**. Tak ogólnie wyznaczony zakres kompetencji pozwala na uznanie, iż wymogi art. 4 ust. 3 EKSR spełnione zostaną zarówno w przypadku regionów wyposażonych w legislaturę, jak i tych, których organy mają kompetencje jedynie wykonawcze.

Podobnie jak w przypadku „regionu”, pojęcie „sprawy regionalne” nie zostało bliżej zdefiniowane w EKSR ani w żadnym dokumencie Rady Europy. Kwestię tę pozostawia się do rozstrzygnięcia poszczególnym państwom i regionom²¹. Nie ma zatem nie tylko europejskiego wzorca „spraw regionalnych”, ale nawet oznaczenia granic (cech) prawnych tej kategorii. Zwróćmy jednak uwagę, że **sprawy regionalne nie muszą być wyłączną domeną regionów** (władz regionalnych). W art. 6 ust. 1 *in fine* EKSR dopuszcza się możliwość wyłączenia niektórych spraw regionalnych z zakresu kompetencji organów

²¹ Patrz – rekomendacja nr R/95/19 Komitetu Ministrów RE.

regionu, a nawet przypisanie ich wyłącznie innym organom w państwie. „Sprawy regionalne” są z pewnością sprawami lokalnymi, czy też jak to mówi nasza ustawa o samorządzie terytorialnym „sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym” (art. 6 ustawy o samorządzie terytorialnym). Zarazem trudno traktować je w ten sam sposób co „sprawy gminne”, nie tylko ze względu na ich rangę ocenianą w perspektywie ogólnopaństwowej, ale także z uwagi na ich specyfikę, wynikającą z przypisanych regionom w EKSZ uprawnień do prowadzenia własnej polityki, w tym także z podmiotami zagranicznymi. W warunkach polskich elementy odpowiedzi na pytanie o „sprawy regionalne” zawierają traktowane łącznie art. 11–14 ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa²². Trudno jednak mówić o sprecyzowaniu tego pojęcia i może ono w przyszłości budzić kontrowersje i wątpliwości. Nie ma natomiast na gruncie EKSZ wątpliwości co do przypisania władzom regionu kompetencji generalnej – o takim samym charakterze i znaczeniu, jakie EKST przypisuje wszystkim wspólnotom lokalnym w „sprawach lokalnych”, mimo że istnieją wyraźne różnice w formułowaniu tej reguły w każdej z Kart²³.

Organy regionu mogą więc swobodnie – w granicach posiadanych kompetencji, wyznaczonych ustawowo określonymi prawami innych podmiotów – decydować o sprawach regionalnych. Swoboda ta jest jednak determinowana trzema czynnikami. Są nimi:

- 1) **interes mieszkańców,**
- 2) **zasada subsydiarności,**
- 3) **rozsądne wymogi narodowej i europejskiej solidarności.**

Mając na uwadze temat niniejszego opracowania skupmy uwagę na trzecim z wyżej wymienionych wyznaczników sposobu działania władz regionalnych. O ile wyrażenie „sprawy regionalne” jest mało precyzyjne, ale normowane w ustawodawstwach krajowych daje się jakoś precyzować, o tyle „narodowa i europejska solidarność” niejako *a priori* jest kategorią politycznie i prawnie niedookreśloną. Jej użycie w dokumencie tej rangi co EKSZ ma jednak znaczenie, którego nie można pomijać. Nawet jeśli, a może właśnie dlatego że, przy jej wdrażaniu odwoływać się mamy nie do jakichś reguł prawnych czy moralnych ale do „rozsądku”. Trudno przesądzić, czy większe znaczenie ma tu kategoria „solidarności” *tout court*, do której stosunkowo często po roku 1980 odwołują się instytucje europejskie, w tym Rada Europy, czy wyartykułowana w jednym pojęciu „**solidarność narodowa i europejska**”. Pozostawiając politykom i etykom rozstrzygnięcie znaczenia tego pojęcia dla konstrukcji „Europy globalnej”, już teraz można by uznać, iż z solidarności, o której tu mowa, winny wynikać **dyrektywy współdziałania i współpracy**, czy idąc dalej – **wzajemnej pomocy**, w różnych układach społeczności lokalnych i administracji publicznej, tak w granicach konkretnego państwa i grupy państw Europy jak i całego kontynentu. Pojęcie „solidarności narodowej i europejskiej” powinno być zrozumiane także jako nakaz (zalecenie) powstrzymania się przed wykorzystaniem przez silniejsze regiony ich pozycji (ekonomicznej, terytorialnej, politycznej, itd.) wobec regionów słabszych czy zmuszonych do korzystania z tego, co chcą im zaoferować regiony silne.

Pewne wskazania co do rozumienia „solidarności narodowej”, jeśli obejmować tym pojęciem stosunki w ramach tego samego państwa, zawiera art. 14 ust. 4 EKSZ. Stwier-

²² Dz.U. nr 91, poz. 576.

²³ Patrz art. 4 ust. 2 EKST i art. 4 EKSZ; nie ma wątpliwości, że ochronę kompetencji generalnej regionu czerpać można wprost z przepisów EKST.

dza się w nim, że „zasada solidarności” wymaga istnienia w każdym państwie mechanizmu finansowego, służącego wyrównywaniu poziomu życia mieszkańców poszczególnych regionów. Gdyby przyjąć, iż w jakiejś bliżej nieokreślonej przyszłości, podobny mechanizm powstanie na poziomie „Europy globalnej”, to niewątpliwie będzie to istotny instrument integracji kontynentalnej, tworzący szansę wprowadzania rozwiązań (prawnych, ekonomicznych, politycznych, itd.), dających się w równym stopniu zastosować we wszystkich regionach Europy.

X. Nowy wymiar współpracy międzyregionalnej w EKSR

Przepisem EKSR, który niewątpliwie będzie wpływał na procesy integracyjne w Europie jest art. 8 Karty. Stanowi on, iż w dziedzinach objętych ich kompetencjami regiony są upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej – w tym także transgranicznej. To akurat postanowienie nie stanowi jeszcze specjalnej nowości, albowiem wskazanie praw społeczności lokalnych do współpracy przekraczającej granice państwowe odnajdujemy już w art. 10 ust. 3 EKST.

Podstawowym aktem europejskim regulującym te kwestie jest Konwencja Madrycka o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z 1980 roku²⁴. Wypracowany, po znamionym dla naszego kontynentu roku 1989, Protokół Dodatkowy do Konwencji Madryckiej stał się podstawą dalszych zapisów EKSR, odnoszących się do współpracy międzynarodowej regionów. I tak, te z nich, które tworzą część obszaru podzielonego granicami państwowymi utworzyć mogą organy konsultacyjne (uchwałodawcze) lub wykonawcze. Ich charakter oceniany będzie głównie wedle prawa wewnętrznego tego z państw, na terenie którego będą miały one swą siedzibę. Stosownie do art. 4 ust. 3 Protokołu Dodatkowego Konwencji Madryckiej strony porozumienia transgranicznego mają możliwość uznania, iż organ współpracy międzyregionalnej będzie posiadał osobowość prawa publicznego, a podejmowane przez niego czynności będą miały moc prawną i będą wywoływały skutki na równi z tymi, jakie dokonane byłyby przez powołujące go wspólnoty i władze²⁵.

Oczywiście tworzenie struktur współpracy transgranicznej regionów podlega prawu wewnętrznemu poszczególnych państw, sama zaś współpraca powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa. Stanowi o tym wyraźnie art. 8 ust. 1 EKSR. Zwróćmy jednak uwagę na fakt, iż poddanie działań podejmowanych przez regiony i organy współpracy międzyregionalnej ocenie sądów ogranicza możliwość swobodnej ingerencji administracji rządowej w aktywność już powoła-

²⁴ Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona dnia 21 maja 1980 roku, ratyfikowana przez Polskę 1 kwietnia 1993 roku, weszła w życie w stosunku do RP 19 czerwca 1993 roku (Dz.U. nr 61, poz. 288).

²⁵ Najbardziej zinstytucjonalizowanymi strukturami współpracy międzyregionalnej w Europie są dziś obszary objęte działaniami Euregio i Euroregionu Ren – Waal. Zestawienie i klasyfikację istniejących form współpracy międzyregionalnej zawiera opracowanie przygotowane przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych; patrz *Dokumenty europejskie – współpraca transgraniczna i regionalna*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Dział Analiz i Dokumentacji Europejskiej, Seria Materiały, M – 364 czerwiec 1995. Zob. także artykuły B. Biaduń i F. Przyłuskiego w niniejszym numerze „Zeszytów Naukowych WSB”.

nych do życia struktur transgranicznych. Współpraca międzynarodowa regionów, a w tym współpraca transgraniczna, stanowi odrębny, niezwykle istotny problem teoretyczny i praktyczny, wykraczający poza ramy niniejszego opracowania. Składają się nań liczne kwestie natury polityczno-prawnej o doniosłym znaczeniu zwłaszcza dla państw, dla których problem granic państwowych i terenów przygranicznych budzi żywe reakcje społeczne i polityczne²⁶.

Polska, mimo nie przystąpienia do Protokołu Dodatkowego Konwencji Madryckiej, wyraźnie wypowiada się na temat transgranicznej współpracy międzyregionalnej w porozumieniach zawieranych z rządami państw sąsiadujących²⁷. W niektórych z nich (np. w przypadku umowy z Czechami) odnajdujemy wprost odwołanie się do Konwencji Madryckiej. Podjęcie przez regiony polskie współpracy międzynarodowej i transgranicznej, zwłaszcza z partnerami objętymi granicami EWG, niewątpliwie wzmocni procesy integracyjne. Uzasadnienie tego stanowiska zdaje się być zbędne. Dodajmy tylko, że dla odpowiedniego ukierunkowania tych procesów powołano m.in. Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy (KGR), Europejską Konferencję Ministrów Gospodarki Przestrzennej, Komisję dla Współpracy Ponadgranicznej Rady Europy (CAHCT) i Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych. Będą też zapewne tworzone przez Polskę i jej sąsiadów dwu i wielostronne ciała koordynacyjne dla spraw współpracy transgranicznej regionów, a już istniejące (np. Polsko-Niemiecka Komisja Międzynarodowa do Spraw Współpracy Regionalnej i Przygranicznej) zyskają, z dniem 1 stycznia 1999 roku, nową dynamikę.

Poświęciliśmy nieco uwagi Konwencji Madryckiej i jej Protokołowi Dodatkowemu, a także wskazaliśmy na zawierane przez Polskę umowy między państwowe w sprawie współpracy regionalnej z tej racji, iż art. 8 ust. 3 EKSR zawiera nie tylko wskazanie podporządkowania stosunków międzyregionalnych i transgranicznych normom międzynarodowym. Wywieść zeń można także zalecenie ujmowania w zawieranych umowach międzynarodowych problematyki transgranicznej współpracy międzyregionalnej.

EKSR zawiera nie tylko postanowienia mające swe odniesienia do Konwencji Madryckiej. Dopuszcza i zaleca uczestnictwo regionów w szeroko rozumianych sprawach europejskich i międzynarodowych. Wystarczy przytoczyć treść art. 10 EKSR, aby uświadomić, jak dalece sprzyjać to może procesom integracyjnym w Europie. Wspomniany wyżej przepis stanowi bowiem wprost, iż „regiony mają prawo do uczestniczenia lub bycia reprezentowanymi, poprzez organizmy do tego specjalnie powołane, w pracach instytucji europejskich. Równocześnie regiony powinny mieć co najmniej prawo konsultowania (bycia konsultowanymi) przez rządy w przypadkach, gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawo-

²⁶ Niektóre sformułowania Protokołu Dodatkowego do Konwencji Madryckiej (np. art. 7, zgodnie z którym wszelkie zastrzeżenia do postanowień Protokołu są niedopuszczalne) nakazują ostrożność w jego przyjęciu. Polska jak dotąd nie podpisała Protokołu Dodatkowego do Konwencji Madryckiej, a wedle opinii Departamentu Instytucji Europejskich MSZ, podpisanie przez Polskę Protokołu powinno zostać odłożone w czasie.

²⁷ Patrz np. Porozumienie o współpracy regionalnej i przygranicznej, przyjęte w formie wymiany not między rządem RP a rządem RFN, uprawomocnione dnia 17 czerwca 1991 roku; Porozumienie między rządem RP a rządem Ukrainy o współpracy międzyregionalnej, zawarte dnia 24 maja 1993 roku w Kijowie; Porozumienie między rządem RP a rządem Republiki Czeskiej o współpracy transgranicznej, zawarte dnia 8 września 1994 roku w Warszawie.

we interesy". Odnosi się to także do wprowadzania przyjętych na szczeblu europejskich przepisów prawa, które mogą ich dotyczyć.

W celu promocji i obrony swych interesów, regionom przyznaje się w dziedzinach objętych kompetencjami prawo do tworzenia samodzielnie albo wspólnie z innymi regionami bądź innymi wspólnotami lokalnymi biur łącznikowych przy organizacjach międzynarodowych, w tym w szczególności przy organizacjach europejskich. Art. 10 EKSR zawiera też „zalecenie dla rządów włączania regionów do procedur negocjacji międzypaństwowych, w szczególności poprzez zapraszanie przedstawicieli władz regionalnych do składu delegacji państwowych". Przepis ten służyć ma nie tylko celom reprezentacyjnym. Dobrze stosowany pozwalać będzie zarówno na odpowiednie przygotowanie dokumentów, będących przedmiotem negocjacji międzynarodowych, jak i na kontrolę wykonywania umów²⁸.

XI. Podsumowanie

Trudno przewidzieć, w jakim terminie EKSR zostanie ostatecznie uchwalona przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Wiele wskazuje na to, iż będzie to miało miejsce na najbliższym Zgromadzeniu Ogólnym Kongresu w roku 2000. Obecnie trwają dyskusje nie tyle nad końcowym tekstem (który został zaaprobowany przez najważniejsze gremia samorządów europejskich), co nad charakterem prawnym Europejskiej Karty Regionów. Zamiarem jej autorów jest, aby była ona nie zwykłą rekomendacją, a – tak jak Europejska Karta Samorządu Terytorialnego – **konwencją prawa międzynarodowego**. Bez względu na rozstrzygnięcie w tej sprawie, EKSR jest już dziś jednym z najważniejszych dokumentów, wyznaczających istniejącym i mającym powstać regionom normy organizacyjne i standardy dla konstruowanych przepisów prawnych, odnoszących się do regionów europejskich. Dla łatwiejszego zaakceptowania EKSR przez poszczególne państwa dopuszczono w niej szereg zastrzeżeń, które poczynić mogą strony przystępujące. Ta technika, której nie zastosowano w przywoływanym już Protokole Dodatkowym do Konwencji Madryckiej, jest także wyrazem zamiaru integrowania państw europejskich poprzez instrumentację prawną.

Jeśli wskutek procesów integracyjnych w Europie tworzą się dziś kontynentalne ośrodki władzy o charakterze ponadpaństwowym, to w konsekwencji rządy poszczególnych państw stają się w pewien sposób szczeblami pośrednimi między centralnym – europejskim ośrodkiem władzy a strukturami państwowymi. Kto wie, czy w tej sytuacji regiony nie powinny być traktowane jako ogniwa podstawowe przyszłego jednolitego systemu administracji europejskiej, tak jak gminy są ogniwami podstawowymi systemów państwowych. Jeśli tak, to każda regulacja kwestii regionalnych winna być opracowywana i analizowana ze szczególną troskliwością. Odnosi się to zwłaszcza do takich aktów jak Europejska Karta Samorządu Regionalnego. Zamyka ona jakby pierwszy etap budowania międzynarodowego systemu prawnego samorządów w Europie, otwierając zarazem etap kolejny, w którym – za przyzwoleniem gmin – wszystkie regiony państw Rady Europy będą aktywnie uczestniczyć w integrowaniu się naszego kontynentu.

²⁸ Pozwoli to m.in. na uniknięcie sytuacji, w której np. rząd polski podpisuje umowę ze stroną litewską, dotyczącą współpracy jednostek samorządu terytorialnego bez udziału przedstawicieli władz lokalnych.

Lucyna Frąckiewicz

Akademia Ekonomiczna w Katowicach,
Katedra Polityki Społecznej i Gospodarczej

Województwo katowickie w obliczu transformacji

***Streszczenie.** W artykule nawiązano do Kontraktu Regionalnego dla Województwa Katowickiego, który miał stanowić podstawowy dokument dla strategii regionu szczególnie narażonego na konsekwencje restrukturyzacji. Monokultura węgla i stali powinna zostać w okresie najbliższych lat objęta procesami głębokich przemian ekonomiczno-społecznych. Poważna redukcja zatrudnienia w przemyśle ciężkim i wydobywczym oraz postępująca likwidacja świadczeń socjalnych i bytowych realizowanych przez bogate dawniej zakłady pracy – to podstawowe przyczyny, a jednocześnie przejawy tych przemian. Wysoka ongiś ranga województwa katowickiego wśród innych województw w zakresie poziomu życia ulega obniżeniu. Szczególnym problemem województwa katowickiego jest niski poziom wykształcenia ludności oraz bariery mentalnościowe ukształtowane ukształtowane w okresie minionym, które utrudniają akceptację dokonujących się przeobrażeń.*

Podpisany w dniu 5 października 1995 roku Kontrakt Regionalny dla Województwa Katowickiego pomiędzy stroną rządową a społeczną – reprezentującą wszystkie siły polityczne i społeczne województwa – miał stać się narzędziem przyśpieszającym proces transformacji. Zapisane w kontrakcie działania miały prowadzić do zmian strukturalnych i ożywienia gospodarczego, przy czym główne zadania kontraktu sprowadzały się do:

- dalszej decentralizacji podejmowanych w kraju decyzji,
- polepszania warunków życia ludności,
- uznania prawa społeczności lokalnych do określania swoich potrzeb, oczekiwań, ambicji.

Oczywiście realizacja tak skonstruowanych działań wymaga dłuższego okresu czasu, lecz może warto zastanowić się nad motywami podpisania kontraktu, a także nad efektami jego ponad dwuletniej realizacji. Przedmiotem artykułu jest zwrócenie uwagi głównie na problematykę społeczną.

Miejsce województwa katowickiego w rankingu województw zwykło od wielu lat przyjmować ekstremalne wielkości. Należy ono bowiem do województw małych (6650 km²), co stanowi 2,1 % powierzchni kraju, zajmuje jednak pierwszą lokatę pod względem liczby mieszkańców (3918 tys.), a udział ludności województwa wynosi 10,1 % ogółu ludno-

ści kraju. Nie dziwi więc fakt, że charakteryzuje się ono omal najwyższą gęstością zaludnienia – 589 mieszkańców na 1 km², wobec przeciętnej dla kraju – 124 mieszkańców na 1 km². Pod tym względem zajmuje po Łodzi i Warszawie trzecią lokatę, choć równocześnie na obszarze województwa istnieją miasta, w których gęstość zaludnienia przybiera wielkości sięgające 4000 osób na 1 km². Tak znaczna liczba ludności województwa katowickiego jest efektem wieloletnich migracji, związanych z polityką gospodarczą minionego okresu, ściągającą do pracy w górnictwie i hutnictwie ludzi młodych, głównie mężczyzn.

Perspektywa wysokich zarobków oraz uzyskania różnych przywilejów zagwarantowanych w tych gałęziach przemysłu powodowały wieloletni napływ imigracyjny. Trend ten uległ w nowej sytuacji gospodarczej zahamowaniu, czego dowodem może być fakt, że jeszcze w roku 1990 saldo imigracyjne wyniosło 12 826 osób, natomiast w roku 1996 saldo imigracyjne wyniosło 5098 osób. Wspomniany napływ ludności werbowanej do pracy przesądził o stosunkowo młodej strukturze wieku ludności, udział bowiem ludności powyżej 65 lat wynosił w województwie katowickim 8,5 % w roku 1990 i 9,9 % w roku 1996, wobec odpowiednich danych dla kraju wynoszących 10,2 % i 11,5 %. Na strukturę wieku wpływać może także inny niekorzystny czynnik, a mianowicie ludność województwa katowickiego charakteryzuje się jednym z najgorszych w kraju wskaźników trwania życia i najwyższą nadumieralnością mężczyzn. Ten związany z zagrożeniami zdrowotnymi problem omówiony zostanie szerzej w dalszej części artykułu. Ludność województwa katowickiego zamieszkuje bowiem w obszarze wielorakich zagrożeń, zarówno w środowisku pracy, jak i zamieszkania.

Na tysiąc mieszkańców województwa w przemyśle pracuje 149 osób, wobec 89 przeciętnie w kraju, a tym samym województwo katowickie zajmuje w rankingu województw pierwszą lokatę. Niski jest natomiast wskaźnik aktywności zawodowej ludności, ponieważ istniejąca struktura działowo-gałęziowa zatrudnienia nie sprzyja zatrudnieniu kobiet, a ponadto przywileje pracy w przemyśle ciężkim stwarzają dogodne warunki do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. Stąd też współczynnik aktywności zawodowej wynosił w roku 1995 w woj. katowickim 52,1 % wobec 57,9 % dla kraju, a wskaźnik zatrudnienia kształtował się odpowiednio na poziomie 46,7 % wobec 50,7 % w kraju.

Warunki materialne ludności woj. katowickiego kształtowały się od wielu lat znacznie korzystniej niż przeciętnie w kraju i sytuacja ta nadal jest utrzymywana, aczkolwiek dystans między danymi ogólnokrajowymi a wojewódzkimi ulega zmniejszeniu. Stan ten nie jest konsekwencją działań restrukturyzacyjnych, lecz zachowania „praw nabytych” w odniesieniu do płac i świadczeń emerytalno-rentowych. Tym samym dochody nadal sytuują ludność woj. katowickiego wysoko w rankingu województw. Płaca przeciętna kształtuje się bowiem o około 20 % powyżej średniej krajowej, emerytury i renty o około 33 % powyżej wielkości średniej dla kraju. Przykładowo, w 1997 roku przeciętne wynagrodzenie w kraju wyniosło 1165 zł, przeciętna emerytura 643 zł, a odpowiednie dane dla województwa katowickiego kształtowały się na poziomie 1409 zł i 852 zł. Relacje te od wielu lat wykazują niezmiennie dominację województwa katowickiego, które stale lokuje się na miejscu pierwszym, aczkolwiek dystans między wielkościami ekstremalnymi dla województw ulega stałemu łagodzeniu.

Na szczególną uwagę zasługują wysokie przeciętne emerytury i renty, które kształtują się na poziomie znacznie odbiegającym od innych obszarów kraju. Także i ich liczebność, wynikająca ze wspomnianych preferencji górniczych i hutniczych jest znaczna, bowiem

mimo młodszej struktury wieku ludności województwa emerytury i renty pobiera 823 tys. osób, co stanowi 11,3 % ogółu świadczeniobiorców w kraju. Wielkości te ulegną w najbliższym czasie dalszemu poważnemu wzrostowi w związku z przygotowanym „pakietem socjalnym” dla zwalnianych pracowników górnictwa i hutnictwa, którym umożliwione zostanie jeszcze wcześniejsze uzyskiwanie uprawnień emerytalnych.

Równocześnie dane statystyczne dotyczące kosztów utrzymania w układzie regionalnym wykazują, że województwo katowickie sytuuje się pośrodku wszystkich województw. Wypada w tym miejscu podkreślić, że liczne funkcje socjalne zakładów pracy w województwie katowickim i rozbudowana infrastruktura społeczna podlegała zakładom pracy wyřeczala w znacznym stopniu władze administracji państwowej najniższego szczebla. Wiele żłobków, przedszkoli, szkół, świetlic, przychodni, urzędów kulturalnych i sportowych pozostawało w gestii zakładów pracy, które finansowały ich działalność, co wiązało z zakładami nie tylko pracowników, lecz również ich rodziny. Świadczenia te – z reguły bezpłatne lub o bardzo niskiej odpłatności – podnosiły status materialny rodzin pracowniczych.

Wprowadzony rachunek kosztów i konkurencyjność w ich obniżaniu przesądziły praktycznie o zaniechaniu pozaprodukcyjnych funkcji zakładów pracy, co miało niemały wpływ na dezintegrację społeczną, osłabienie roli infrastruktury społecznej w rozwoju społecznym, niszczenie niewykorzystywanych obiektów, a także znaczne zmniejszenie zatrudnienia, w tym głównie kobiet. Nie unormowane prawnie sposoby przekazywania obiektów infrastruktury społecznej na rzecz gmin opóźniają uporządkowanie funkcjonowania i eksploatacji nierzadko bardzo potrzebnych obiektów.

Badania nad oceną pozaprodukcyjnych funkcji zakładów pracy ze strony górników, przeprowadzone w Zakładzie Polityki Społecznej i Gospodarczej Akademii Ekonomicznej w Katowicach, ujawniły, że nadal oczekują oni tych działań, traktując je jako oczywiste i należne za ciężką pracę. Dotyczyło to zresztą nie tylko świadczeń kulturalno-rekreacyjnych, ale także lecznictwa przemysłowego, które w górnictwie posiadało blisko wiekowe tradycje, a w okresie minionych kilkadziesiąt lat przekształciło się w znakomicie zorganizowaną i wyposażoną górniczą służbę zdrowia. W świetle przeprowadzonych badań nie znalazła zrozumienia idea udostępnienia przyzakładowych przychodni osobom spoza górnictwa. Badani jednoznacznie wskazywali, że powinny być one dostępne w głównej mierze dla górników, ewentualnie dla ich rodzin. Odsetek osób rozumiejących pozytywne aspekty poszerzania kręgu odbiorców usług medycznych o społeczność lokalną danego miasta czy dzielnicy był bardzo niewielki. Zarówno szpitale górnicze, jak i przychodnie traktowano jako niepodzielną własność zakładu pracy.

Wykorzystanie obiektów ochrony zdrowia w zakładzie pracy ulega przy tym systematycznemu ograniczeniu. Obserwuje się bowiem często zjawisko dysymulacji, ponieważ zagrożeni bezrobociem niechętnie ujawniają swoje dolegliwości i korzystają z usług leczniczych (np. lekarza zakładowego). Z kolei druga grupa pracowników, zainteresowana uzyskaniem rent, częściej korzysta z lecznictwa pozakładowego, w którym uzyskanie zwolnień chorobowych jest łatwiejsze. Fakty te jednak nie wpłynęły na rezygnację z własnej górniczej służby zdrowia, którą traktowano jako nierozłączną część zakładu pracy.

Równie drażliwym problemem jest kwestia mieszkaniowa. Upřednio prowadzona polityka socjalna uprzywilejowała górników w postaci bezpłatnych lub prawie bezpłatnych mieszkań. Zakłady pracy ponosiły przy tym ciężar ich utrzymania, łącznie z ogrzewaniem, remontowaniem i modernizowaniem. Wprawdzie wiele z tych mieszkań cha-

rakteryzowało się niskim standardem i znacznym zużyciem technicznym i społecznym, lecz przy istniejącym w regionie deficycie mieszkaniowym stanowiły one akceptowaną formę zamieszkania. Decydowały o tym głównie niskie czynsze i tania eksploatacja, dofinansowywana przez zakłady pracy.

Przedstawiony skrótowy obraz sytuacji ludności województwa katowickiego uzupełnić mogą badania dotyczące syntetycznego wskaźnika poziomu życia.

Informacje statystyczne są w ostatnich latach bardzo bogate, liczne roczniki branżowe dostarczają obfitej wiedzy, umożliwiającej w zasadzie prowadzenie pełnego monitoringu zjawisk społecznych. W oparciu o dane statystyczne dla poszczególnych województw konstruowane są oceny ich rozwoju przy pomocy syntetycznego wskaźnika poziomu życia. Prób takiego podejścia mamy ostatnio bardzo wiele (Gorzela, Hellwig, Jaskólska, Korkiewicz, Mync, Narkiewicz, Opałło, Stec, Wierzińska i inni). Są one pewną konsekwencją i modyfikacją metody genewskiej. Efekty tych badań są zapewne bardzo interesujące, lecz nie zawsze dają obraz właściwy, ponieważ przyznają nieuzasadnione preferencje ośrodkom ponadregionalnym, w których umieszczone są urządzenia infrastrukturalne, obsługujące ludność sąsiednich obszarów (uniwersytety, akademie medyczne, teatry). W przyjmowanych do oceny poziomu życia informacjach miesza się ponadto stan infrastruktury, funkcje, jej działalność oraz jej efekty.

Przykładem zestawu zmiennych, charakteryzujących poziom życia ludności może być interesujący zestaw opracowany przez M. Wierzińską i M. Stec¹. Dla porównania poziomu życia ludności w 49 województwach autorki wzięły pod uwagę 21 zmiennych, z których część uznano jako pożądane (stymulatory), a część – jako niepożądane (destymulatory).

Zestaw zmiennych dotyczących roku 1995 obejmował:

- 1) śmiertelność niemowląt na 1 tys. urodzeń żywych,
- 2) stopę bezrobocia w %,
- 3) przeciętne wynagrodzenie miesięczne brutto w zł,
- 4) odsetek ludności z wykształceniem wyższym,
- 5) liczbę lekarzy na 10 tys. ludności,
- 6) liczbę lekarzy dentyistów na 10 tys. ludności,
- 7) liczbę łóżek szpitalnych na 10 tys. ludności,
- 8) liczbę osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności,
- 9) liczbę abonentów telefonicznych na 1 tys. ludności,
- 10) liczbę abonentów telewizyjnych na 1 tys. ludności,
- 11) liczbę abonentów teleksowych na 100 tys. ludności,
- 12) liczbę czytelników bibliotek publicznych na 1 tys. ludności,
- 13) zasoby mieszkaniowe – ilość mieszkań na 1 tys. ludności,
- 14) przeciętną powierzchnię użytkową mieszkania na m² na osobę,
- 15) zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na 1 mieszkańca w kWh,
- 16) zużycie wody w gospodarstwach domowych na 1 mieszkańca w m³,
- 17) linie kolejowe na 100 km²,
- 18) liczbę samochodów osobowych na 1 tys. ludności,
- 19) liczbę punktów sprzedaży detalicznej na 100 km²,

¹ M. Wierzińska, M. Stec, *Ranking województw ze względu na poziom życia*, „Wiadomości Statystyczne” 1997, nr 9.

20) sprzedaż detaliczną towarów na 1 mieszkańca w tys. zł,

21) liczbę przestępstw na 100 tys. ludności.

Dokonane porządkowanie województw przy pomocy odpowiednich metod statystycznych pozwoliło na następującą klasyfikację województw Polski.

Tabela 1. Klasyfikacja województw według poziomu życia ludności

Wyróżnione klasy	Województwa
I (poziom bardzo wysoki)	warszawskie, łódzkie
II (poziom wysoki)	katowickie, wrocławskie, szczecińskie, poznańskie
III (poziom średniowysoki)	wałbrzyskie, krakowskie, legnickie, gdańskie, jeleniogórskie, koszalińskie, białostockie, lubelskie, gorzowskie, olsztyńskie, bydgoskie, opolskie, zielonogórskie, słupskie, elbląskie
IV (poziom średnioniski)	suwalskie, chełmskie, bielskie, piłskie, toruńskie, leszczyńskie, częstochowskie, bielskopodlaskie, wrocławskie, płockie, piotrkowskie, kaliskie, sieradzkie, skierniewickie, rzeszowskie, kieleckie, ciechanowskie, konińskie, zamojskie, tarnobrzescie
V (poziom niski)	radomskie, łomżyńskie, nowosądeckie, tarnowskie, krośnieńskie, przemyskie, siedleckie, ostrołęckie

Źródło: M. Wierzińska, M. Stec, *Ranking województw ze względu na poziom życia*, „Wiadomości Statystyczne” 1997, nr 9.

Porównanie tej klasyfikacji z inną klasyfikacją dokonaną przez J. Narkiewicza² – w tym samym okresie, ale przy nieco innym zestawie zmiennych – pokazuje dość różniące się wyniki. Charakterystyczne jest jednak to, że w obu badaniach skrajnie dobrze i źle usytuowane województwa lokują się na podobnych miejscach, natomiast różnice są bardzo znaczące wśród województw pozostałych. Województwo katowickie i w tym badaniu zajmuje bardzo wysoką, drugą lokatę po województwie warszawskim. Gorzej natomiast lokuje się, gdy do obliczeń wykorzystany jest wskaźnik rozwoju społecznego (HDI). Na wskaźnik rozwoju społecznego wpływa bowiem, prócz PKB, również trwanie życia i poziom wykształcenia ludności, a te ostatnie zmienne kształtują się dla województwa katowickiego niekorzystnie. W tym więc rankingu województwo katowickie przesuwa się na 10 miejsce wśród wszystkich województw³.

² J. Narkiewicz, *Regionalne różnicowania poziomu życia ludności*, „Wiadomości Statystyczne” 1996, nr 12.

³ J. Mijakowska, *Pomiar rozwoju społecznego*, „Wiadomości Statystyczne” 1994, nr 10.

O ile ranking województwa katowickiego przedstawiał się korzystnie przy stosowaniu miar syntetycznych, o tyle znacznie gorzej wypada ocena stanu zdrowia ludności. Współczesny pogląd o silnej zależności stanu zdrowia od warunków środowiska i stylu życia wymaga poświęcenia temu zagadnieniu nieco uwagi.

Tradycyjnie od wielu lat badania nad umieralnością całej ludności i niemowląt oraz nad przeciętnym trwaniem życia lokują woj. katowickie w sytuacji szczególnie niekorzystnej w stosunku do analogicznych danych krajowych. Zdrowotne problemy Śląska zwykle się kojarzyć z zagrożeniami środowiska naturalnego, stąd problem ten znalazł odzwierciedlenie w obszernej literaturze ekonomicznej i zdrowotnej. Nie negując ważności tego zagadnienia, wskazać należy na inne społeczne zjawiska, które towarzysząc procesom transformacji, stwarzają ludności tego regionu inne zagrożenia. Wprawdzie emisja przemysłowych zanieczyszczeń zmniejszyła się z 637 tys. ton w roku 1980 do 227 tys. ton w roku 1992 i 83 tys. ton w roku 1995, podobnie zmalała liczba ścieków przemysłowych z 975 km³ do 652 km³ w latach 1980–1995, to konsekwencje tych zanieczyszczeń nie znikają równocześnie z ich ograniczeniem, mają one bowiem długoletnie oddziaływanie.

Od lat pogarsza się umieralność niemowląt, kształtująca się powyżej przeciętnej dla kraju. O ile do roku 1991 obserwowano stałe zmniejszanie się tej wielkości aż do 16,2 %, o tyle rok 1994 przyniósł zwiększenie się tego współczynnika o ponad 2 punkty promilowe i osiągnął 18,3 %. W roku 1996 współczynnik umieralności niemowląt wyniósł w kraju 12,2 %, a w woj. katowickim 14,0 %. Rekordy w tej statystyce biją takie miasta jak: Orzesze (40 %), Poręba (34,8 %), Bytom (29,5 %). Generalnie, miasta centralne województwa charakteryzują się wysoką umieralnością niemowląt, co udowodniono w licznych badaniach społeczno-demograficznych. Fakt ten łączy się z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego, choć nie bez wpływu pozostaje styl życia mieszkańców, nie zawsze przestrzegających zasad profilaktyki zdrowotnej wśród rodziców, zasad zdrowego odżywiania, wypoczynku czy stosowania używek. Przeciętne trwanie życia noworodka płci żeńskiej jest w województwie katowickim najkrótsze w kraju. Dane obliczone dla długiego okresu, począwszy od roku 1973 wskazują na stałe lokowanie się województwa na ostatnim, 49. miejscu w Polsce. Nieco lepsze są dane dla noworodka płci męskiej: w ostatnich latach lokują się one na 47. miejscu wśród wszystkich województw.

Charakterystycznym zjawiskiem dla województwa katowickiego jest wyjątkowo niekorzystna sytuacja zdrowotna kobiet w stosunku do danych ogólnokrajowych, stąd też obliczane wskaźniki nadumieralności mężczyzn kształtują się w województwie katowickim korzystniej, pomimo że charakter pracy mężczyzn, zatrudnianych w dużym stopniu przy pracach szkodliwych dla zdrowia sugeruje inne proporcje.

Szczegółowa analiza umieralności ludności, zgodnie z międzynarodową klasyfikacją chorób, urazów i zgonów, wskazuje również na zaskakujące relacje, dość znacznie różniące województwo katowickie od danych ogólnokrajowych. Trzy podstawowe przyczyny zgonów: schorzenia układu krążenia, nowotwory oraz urazy powodują w województwie katowickim niższy udział zgonów aniżeli przeciętnie w kraju. Znacznie mniejszy jest udział zgonów na choroby układu krążenia i udział ten systematycznie maleje. Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy analizie poddano zachorowania i zgony na niedokrwinną chorobę serca, która występuje w województwie katowickim ze znacznie wyższą częstotliwością aniżeli przeciętnie w Polsce. Do jednostek chorobowych, powodujących bardzo wysoką umieralność w stosunku do danych ogólnokrajowych należą również cukrzyca i marskość

wątroby. Poziom umieralności na te choroby jest w województwie katowickim o 80 % wyższy niż w skali całego kraju. Przeprowadzone ostatnio badania profilaktyczne ludności regionu powyżej lat 19 wskazują na dalszy bardzo wysoki wzrost liczby osób chorych na cukrzycę.

Oddzielny problem stanowią choroby zawodowe. Liczba ich systematycznie wzrasta, aczkolwiek rosnące zatrudnienie pracowników w „szarej strefie” uniemożliwia pełną rejestrację wszystkich występujących chorób tego typu. Oficjalne dane zarejestrowały wzrost schorzeń zawodowych z 2897 w roku 1991 do 3507 w roku 1995, przy czym największy przyrost dotyczył pylicy płuc, uszkodzeń słuchu wywołanych działaniem hałasu oraz zespołu wibracyjnego. Są to dane zaskakujące, zważywszy na zmniejszającą się liczbę osób pracujących w przemyśle.

Zachorowalność zawodowa w województwie katowickim w relacji do zatrudnienia jest średnio dwukrotnie wyższa niż w skali całego kraju, a pierwsze miejsce wśród rencistów zajmuje grupa pracowników górnictwa. Nie maleje zagrożenie pyłem, nadmiernym hałasem i drganiami mechanicznymi, nie zmniejszają się zagrożenia związane z mikroklimatem oraz radiacją w kopalniach. Udział wypadków śmiertelnych w zakładach województwa katowickiego zbliża się do 25 % ogółu wypadków w kraju, a udział kopalnianych wypadków przy pracy to ponad 52 % tych zdarzeń we wszystkich zakładach przemysłowych województwa. Co roku w wypadkach przy pracy ginie około 100 górników. Są to prawie wyłącznie górnicy zatrudnieni pod ziemią, mający bezpośredni kontakt z wydobywaniem i transportem węgla na powierzchnię. Wbrew obiegowym opiniom większość górników ginie w wypadkach pojedynczych, zawinionych nieprzestrzeganiem warunków bhp i niewłaściwą organizacją i kontrolą pracy. Tragiczna wymowa wypadków śmiertelnych przesłania często problematykę pozostałych wypadków w kopalniach, które każdego roku przyczyniają się do wzrostu liczby, nierzadko młodych, rencistów i inwalidów.

Fragmentarycznie przedstawione informacje o stanie zdrowotnym mieszkańców województwa katowickiego wskazują na pogarszanie się tego stanu i potrzebę wzmocnienia działań profilaktycznych oraz promujących zdrowy styl życia. Problem nabiera szczególnej wagi w okresie transformacji do gospodarki rynkowej. W tym okresie przejściowo zaniedbane są świadczenia społeczne, wśród których ochrona zdrowia odgrywa poważną rolę. Trudności w funkcjonowaniu ogólnej i przemysłowej ochrony zdrowia, brak ubezpieczeń zdrowotnych, prywatyzacja świadczeń leczniczych sumują się na paradoksalną sytuację przyrostu kadr lekarskich przy równoczesnym zmniejszeniu się liczby udzielonych porad profilaktycznych i leczniczych.

Liczba lekarzy w województwie katowickim wzrosła bowiem z 9483 w roku 1991 do 10 236 w roku 1996, czyli na 10 000 ludności przypadało ich odpowiednio 23,7 i 26,1. W tym samym jednak czasie liczba przychodni poważnie zmalała, a liczba udzielonych porad zmniejszyła się z 35,8 tys. do 29,6 tys. Na jednego mieszkańca przypadało w roku 1991 8,9 porad, w roku 1994 – 7,5. Obserwuje się znaczne różnice między ludnością miejską i wiejską. W miastach Śląska przeciętny mieszkaniec korzystał z porad niespełna 8 razy w roku, podczas gdy statystyczny mieszkaniec wsi zaledwie nieco ponad 3 razy. Być może nie podlegają pełnej rejestracji usługi lecznicze w gabinetach prywatnych, jednakże istniejąca rozbieżność między przyrostem lekarzy a malejącymi usługami w lecznictwie uspołecznionym wzbudza pewien niepokój. Trudności ekonomiczne, perspektywa utraty pracy, poczucie zagrożenia często wymagają pomocy i poradnictwa ze strony

lekarzy. Nie jest kwestią przypadku, że liczba pacjentów w poradniach zdrowia psychicznego wzrosła z 53 tys. w roku 1991 do 60,3 tys. w roku 1995 (znacznie wzrosła liczba zachorowań na psychozy, w tym schizofreniczną), wzrosła również poważnie liczba pacjentów w poradniach odwykowych. Wzrastają również „choroby nędzy i ubóstwa” – gruźlica, zatrucia pokarmowe, wirusowe zapalenia wątroby, a na niezmiennym poziomie utrzymują się takie choroby, jak biegunki u dzieci i świerzb. Stanowi to dowód niewłaściwej opieki leczniczej. Problem ten nabiera szczególnie niekorzystnego wyrazu, gdy uwzględni się fakt uszczuplenia kadr lekarskich i pomocniczo-lekarskich w placówkach sprawujących opiekę nad dziećmi. Dotyczy to zwłaszcza opieki nad dziećmi pochodzącymi z rodzin ubogich, patologicznych, żyjących często w tzw. syndromie ubóstwa. Na skutek likwidacji wielu żłobków liczba dzieci z nich korzystających zmalała z 9 tys. do 5,8 tys., przy czym ograniczenie działań socjalnych świadczonych uprzednio przez zakłady pracy – kopalnie i huty – pozbawiło wiele rodzin nie tylko możliwości objęcia opieki nad dzieckiem, lecz także dożywiania. Podobny problem dotyczy przedszkoli oraz szkół podstawowych i funkcjonujących przy nich świetlic.

Najboleśniej jest jednak problemem województwa katowickiego jest bezrobocie i wizja jego wzrostu. Dostępne materiały wskazują, że zarówno w kraju jak i w województwie katowickim najwyższa liczba zarejestrowanych bezrobotnych występowała w latach 1993-1994 i od tego okresu uwidacznia się zmniejszenie liczby osób pozostających bez pracy. Jak już podano, ludność województwa katowickiego stanowi około 10 % ogółu kraju, a zatem podane w tabeli 2 wielkości orientują o znacznie mniejszej liczbie bezrobotnych w województwie katowickim niż wynikałoby to z udziału ludności.

Tabela 2. Bezrobotni ogółem i według płci w Polsce i w województwie katowickim (w tys., stan na koniec roku)

Lata	Ogółem		Mężczyźni		Kobiety	
	kraj	województw. katowickie	kraj	województw. katowickie	kraj	województw. katowickie
1991	2155,6	116,3	1021,4	37,5	1134,1	78,8
1992	2509,3	148,3	1170,5	48,4	1338,8	99,9
1993	2889,6	172,0	1382,3	62,3	1507,3	109,7
1994	2838,0	172,2	1343,0	61,0	1495,0	111,2
1995	2628,8	151,4	1180,2	47,1	1448,6	104,3
1996	2359,5	138,7	983,9	39,4	1375,6	99,3
1997	1826,4	103,7	732,2	27,9	1103,2	75,9

Źródło: *Bezrobocie w Polsce I-IV kwartał 1997*, GUS, Warszawa 1998.

Udział bezrobotnych województwa katowickiego w ogólnej liczbie bezrobotnych kraju oscylował wokół 6 %, natomiast analizując udział bezrobotnych wg płci obserwuje się pewną prawidłowość, a mianowicie udział bezrobotnych mężczyzn w ogólnej liczbie bez-

robotnych mężczyzn kraju wynosi niezmiennie 4 %, podczas gdy udział bezrobotnych kobiet sięga aż 7 %. Problem bezrobocia wśród kobiet jest szczególnym problemem województwa katowickiego, w którym działowo-gałęziowa struktura zatrudnienia od lat nie sprzyjała aktywizacji zawodowej kobiet. W większości przypadków nie podejmowały one pracy ani z przyczyn ekonomicznych, ponieważ wysokie zarobki mężczyzn wystarczały na dostatnie życie, ani z powodów prestiżowych i samorealizacji, ponieważ na ogół nie miały odpowiedniego, wyższego wykształcenia.

Tym samym aktywność zawodowa ludności województwa katowickiego była od lat z reguły niższa od danych ogólnokrajowych. Struktura zatrudnienia, z ogromną przewagą pracowników przemysłu ciężkiego, nie stwarzała warunków pracy dla kobiet, a w odniesieniu do mężczyzn istniejące preferencje emerytalne przesądziły o szybszym niż w kraju procesie dezaktywizacji zawodowej. Nie dziwi więc fakt, że w połowie roku 1996 aktywność zawodowa mężczyzn wynosiła 63,7 %, a kobiet zaledwie 45,4 %. Była ona przy tym zróżnicowana w zależności od wielkości miasta. Odpowiednie dane ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Współczynnik aktywności zawodowej ludności województwa katowickiego w wieku 15 lat i więcej wg miejsca zamieszkania (w %)

Miejsce zamieszkania	Mężczyźni	Kobiety
Miasta ogółem	63,7	45,4
Miasta 100 – 500 tys.	64,3	46,3
Miasta 50 – 100 tys.	63,0	46,3
Miasta 20 – 50 tys.	62,6	37,5
Miasta 10 – 20 tys.	64,1	52,6
Miasta poniżej 10 tys.	57,9	47,6
Wieś	60,5	45,3

Źródło: BAEL maj 1996, WUS Katowice.

Niski współczynnik aktywności zawodowej kobiet miał bardzo liczne uwarunkowania. Składały się na nie:

- wysoka dzietność,
- prowadzenie gospodarstwa domowego, dostosowanego do rytmu pracy wielozmianowej męża, a często i dorosłych współzamieszkujących synów,
- niezmiernie pracochłonny sposób przyrządzania tradycyjnych posiłków,
- niespotykana w innych regionach czystość i porządek mieszkań oraz odzieży, zanieczyszczanych wskutek oddziaływania środowiska naturalnego (zapylenie), a także charakteru wykonywanej pracy (kopalnie, huty).

Odrębny problem stanowi niski często standard zajmowanych mieszkań, brak wody, kanalizacji, centralnego ogrzewania, co wywoływało uciążliwości i powodowało konieczność dodatkowych prac. Niebagatelny wpływ na te prace miało zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Główną jednak przyczyną niskiej aktywności zawodowej kobiet była

wysoka dzietność, typowa dla śląskich rodzin. Ulega ona jednak stałemu obniżeniu, a okres minionych 20 lat (1975-1995) przesądził o tym, że liczba urodzonych dzieci w przeliczeniu na 1000 kobiet w wieku płodności zmalała z 61 do 36 dzieci. Oczywiście zmiana sytuacji rodzinnej oraz wzrost poziomu edukacji kobiet powoduje większe ich zainteresowanie aktywnością zawodową. Potęguje je coraz bardziej nagłaśniana konieczność restrukturyzacji regionu i perspektywa utraty pracy przez zatrudnionych w kopalniach i hutach mężczyzn.

Sytuacja na śląskim rynku pracy staje się jednak coraz trudniejsza, jakkolwiek istnieją województwa, w których stopa bezrobocia jest trzy, a nawet czterokrotnie wyższa aniżeli w województwie katowickim. Z drugiej strony, duża bezwzględna liczba bezrobotnych i coraz ostrzej rysująca się wizja zwiększania tej liczby na skutek działań restrukturyzacyjnych wymaga bacznej uwagi. Stopa bezrobocia w województwie katowickim wynosiła w roku 1997 6,4 % wobec 10,5 % w kraju. Warty podkreślenia jest fakt, że różnica między sytuacją w kraju i w województwie ulega zmniejszeniu: w roku 1995 różnica między stopą bezrobocia wynosiła 5,8 punktów procentowych, w dwa lata później 4,1. Jeśli chodzi o zwolnienia grupowe, to występują one w województwie katowickim z dużym natężeniem, przewyższając obecnie odpowiednie dane krajowe (tab. 4).

Tabela 4. Udział bezrobotnych zwolnionych grupowo (w % ogółu bezrobotnych)

Lata	Kraj	Województwo katowickie
1991	23,1	23,6
1992	24,1	21,9
1993	19,5	16,9
1994	14,0	13,5
1995	9,8	10,5
1996	8,5	10,0
1997	6,8	9,8

Źródło: *Bezrobocie w Polsce I-IV kwartał 1997*, GUS, Warszawa 1998.

Jeszcze bardziej niepokojący jest fakt malejącego odsetka osób bezrobotnych posiadających prawo do zasiłku. W okresie analizowanych lat 1991-1997 odwróciła się proporcja osób uprawnionych do zasiłku i osób pozbawionych tego prawa (tab. 5). Aż blisko 80 % bezrobotnych województwa katowickiego staje się klientami pomocy społecznej lub też jest pozbawionych innych form zasiłku.

Sprawą szczególnie ważną jest analiza struktury bezrobotnych wg wieku, poziomu wykształcenia oraz okresu pozostawania bez pracy. Analiza tych danych za rok 1997 wykazuje pełną zgodność sytuacji województwa katowickiego z danymi ogólnokrajowymi w odniesieniu do wieku i poziomu wykształcenia bezrobotnych. Tak więc wśród bezrobotnych udział osób młodych do 34 roku życia wynosił 58,5 % w kraju i 56,5 % w wo-

Tabela 5. Udział bezrobotnych posiadających prawo do zasiłku
(w % ogółu bezrobotnych)

Lata	Kraj	Województwo katowickie
1991	79,0	82,4
1992	52,3	43,5
1993	48,3	44,0
1994	50,1	44,9
1995	58,9	56,4
1996	51,9	45,7
1997	30,5	22,1

Źródło: *Bezrobocie w Polsce I-IV kwartał 1997*, GUS, Warszawa 1998.

W województwie katowickim, nieznaczne były też różnice – w granicach jednego punktu procentowego – w starszych grupach wiekowych. Podobnie i poziom wykształcenia nieznacznie różnicował bezrobotnych w obu badanych populacjach. Wśród osób z wykształceniem wyższym bezrobotni stanowili w kraju zaledwie 1,4%, a w województwie katowickim – 1,3 %. Dla osób z wykształceniem średnim zawodowym odpowiednie dane za rok 1997 wynoszą 19,9 % i 21,6 %, a dla osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym 34,0 % i 33,8%. Nieco bardziej zróżnicowane są wielkości dotyczące bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym, ponieważ w województwie katowickim udział tych bezrobotnych był o 2,5 punkta procentowego niższy niż w całym kraju.

Istotniejsze różnice obserwuje się natomiast w odniesieniu do okresu pozostawania bez pracy przez osoby bezrobotne. Obrazuje to tabela 6.

Tabela 6. Udział bezrobotnych według czasu pozostawania bez pracy
(w % ogółu bezrobotnych)

	do 6 miesięcy	od 6 do 12 miesięcy	od 12 do 24 miesięcy	24 miesiące i więcej
Kraj	33,6	22,1	23,2	21,1
Województwo katowickie	38,0	21,1	22,0	18,9

Źródło: *Bezrobocie w Polsce I-IV kwartał 1997*, GUS Warszawa 1998.

W przypadku województwa katowickiego uwidacznia się stosunkowo świeży proces załamania rynku pracy, bezrobotni legitymują się bowiem stosunkowo krótszym okresem pozostawania bez pracy aniżeli wśród populacji ogólnopolskiej. Na jedną ofertę pracy

w IV kwartale 1997 roku przypadają w kraju 153 zarejestrowanych bezrobotnych, w województwie katowickim – 91. Warto podać, że analogiczna wielkość w województwie krośnieńskim wynosiła 2984, a w województwie warszawskim – 16.

Bezrobocie w Polsce wykazuje zatem zróżnicowania przestrzenne; są one także widoczne w mikroskali, w ujęciu gmin. Istniejąca baza informacyjna pozwala na pełne zdiagnozowanie bezrobocia w zakresie cech społeczno-demograficznych bezrobotnych oraz trwałości bezrobocia.

Obliczone stopy bezrobocia oraz informacje dotyczące aktywności zawodowej wskazują na zróżnicowanie tego zjawiska w ujęciu czasowo-przestrzennym. Ukazują one, że uwarunkowania bezrobocia są różne, a zatem także i formy zapobiegania muszą być różne. Obszarem szczególnie trudnym dla działań aktywizujących jest woj. katowickie, w którym co prawda stopa bezrobocia kształtuje się poniżej przeciętnej krajowej, lecz liczba bezrobotnych utrzymuje się stale w czołówce w stosunku do innych województw. Struktura zatrudnienia według sektorów, przestarzałe technologie, istniejące w ubiegłym okresie bezrobocie ukryte (socjalne), przesądziły o wyjątkowo skomplikowanym procesie likwidacji bezrobocia w okresie dokonujących się obecnie przekształceń. Dominacja zatrudnienia w przemyśle wydobywczym i ciężkim, zatrudniającym w większości pracowników o niskich kwalifikacjach utrudnia proces przezawodowienia.

Znalazło to potwierdzenie w rozporządzeniu Rady Ministrów z czerwca 1996 roku, w którym uznano województwo katowickie za rejon zagrożony strukturalną recesją i degradacją społeczną, spowodowaną koncentracją przestarzałego przemysłu i likwidacją dużych zakładów. Dodatkowym czynnikiem jest wykształcony w ciągu dziesięcioleci etos pracy w zakładach górniczych i hutniczych, dziedziczenie tych zawodów i stosunkowo trudna do zmian mentalność pracowników, mało podatnych na rysujące się w najbliższej przyszłości potrzeby rynku pracy.

Tym tłumaczyć należy narastające konflikty i zagrożenia strajkowe w największej w kraju aglomeracji miejsko-przemysłowej. Zakres i skala tych zmian wymaga odpowiednich badań. Wzorce krajów zachodnioeuropejskich, a zwłaszcza badania prowadzone w takich aglomeracjach jak Nord Pas de Calais, czy Zagłębie Ruhry i Zagłębie Saary wskazują, że proces re kwalifikacji i kształcenia zawodowego wymaga znacznego wyprzedzenia w stosunku do działań restrukturyzacyjnych oraz zaangażowania zakładów pracy zagrożonych redukcją zatrudnienia. To zaangażowanie zakładów pracy wymaga objęcia partycypacją organizacyjną, rzeczową i finansową kosztów przezawodowienia. Forma edukacji permanentnej stała się niezwykle doniosłą formą przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystywania lokalnych zasobów pracy w procesach restrukturyzacyjnych.

Przewidywane w najbliższej przyszłości (tj. do roku 2000) zwolnienie ponad 100 tys. górników i 40 tys. hutników, spowoduje w woj. katowickim poważny wzrost bezrobocia zwłaszcza, że towarzyszyć mu będzie tzw. „efekt domina”, który według różnych szacunków potroić może liczbę osób poszukujących nowych miejsc pracy. Problem ten ma nie tylko poważny wydźwięk ekonomiczny i społeczny, ale także i polityczny. Masowość występowania na obszarze Śląska tak znacznej liczby bezrobotnych może stać się czynnikiem konfliktogennym, stąd rysuje się potrzeba podjęcia wyprzedzających środków zaradczych.

Nie jest więc przypadkiem powstanie Kontraktu Regionalnego, który ukazuje istniejące zagrożenia, lecz niestety nie formułuje w sposób konkretny strategii rozwoju woje-

wództwa katowickiego w odniesieniu do rynku pracy. Obserwowany w ostatnich latach odpływ ludności z tego województwa, zaznaczający się szczególnie w miastach aglomeracji Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, obejmuje nie tylko ludność dwuzawodową, zamieszkującą uprzednio istniejące przy kopalniach i hutach hotele robotnicze, lecz także ludność o kwalifikacjach wyższych, a to stanowi pewne ostrzeżenie dla niezrównoważonego rynku pracy.

Wstępne wyniki mikrospisu z 1995 roku wskazują na pogorszenie się struktury ludności województwa katowickiego według poziomu wykształcenia, co wskazywałoby na odpływ ludności o wyższych kwalifikacjach. Ogólnie niski poziom wykształcenia ludności regionu, w którym blisko 2/3 mieszkańców legitymuje się zaledwie wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym, wymaga zastosowania takiej polityki zatrudnienia, która preferowałaby możliwości zatrudnienia kadry wysokokwalifikowanej.

Koszty społeczne transformacji są przez mieszkańców województwa katowickiego tym bardziej boleśnie odczuwane, że – jak wyżej wspomniano – stanowi to pewien dysonans w stosunku do uprzywilejowanej pozycji województwa w okresach ubiegłych. Opracowany z inicjatywy społecznej Kontrakt dla Śląska stanowi dokument oceniający obecną sytuację mieszkańców województwa katowickiego i wskazuje na potrzebę kompleksowej rewitalizacji regionu, opartej na wzorcach zagranicznych i wspomaganej odpowiednio wysokimi nakładami inwestycyjnymi ze środków ogólnonarodowych, a także międzynarodowych. Brak kompleksowych działań spowodować może trudno odwracalne procesy. W okresie 10 lat z pozycji lidera w rozwoju województwo katowickie może przesunąć się na jedną z końcowych pozycji. Ostrzeżenie to powinno być traktowane jako dzwonek alarmowy: konieczne jest przyspieszenie restrukturyzacji, która w ocenie wielu specjalistów praktycznie nie została zapoczątkowana. Znaczne bowiem nakłady społeczne nie są przeznaczane na działania restrukturyzacyjne, lecz na doraźne łagodzenie skutków funkcjonowania istniejącej przestarzałej struktury działowo-gałęziowej regionu.

Obecne koncepcje rozwoju regionalnego wymagają współdziałania polityki społeczno-ekonomicznej i przestrzenno-regionalnej, dzięki czemu można będzie uzyskać zintegrowany ład, będący podstawą prawidłowego rozwoju społecznego.

Renata Litwin

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Finansów Publicznych

Jacek Polczyński

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Katedra Finansów Publicznych
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Finansów Publicznych

Piotr Wachowski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Katedra Finansów Publicznych
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Katedra Finansów Publicznych

Szansy i zagrożenia rozwoju gmin Unii Gospodarczej Miasta Regionu Śremskiego w latach 1993-1995

Streszczenie. Jednym z rozwiązań wspomagających bieżące funkcjonowanie i rozwój poszczególnych gmin, zwłaszcza w sytuacji niedoboru środków finansowych w ich dyspozycji, jest tworzenie ugrupowań integracyjnych na poziomie subregionalnym. Przykładem takiego ugrupowania jest Unia Gospodarcza Miast Regionu Śremskiego, powołana do życia na początku 1993 roku. W artykule analizowana jest struktura dochodów w latach 1993-1995 sześciu gmin wchodzących w skład Unii, a także polityka inwestycyjna i inne działania wspierające rozwój przedsiębiorczości na jej terenie. W zakończeniu dokonano zestawienia mocnych i słabych stron finansów komunalnych gmin Unii, a także szans i zagrożeń w tym zakresie, jako podstawy do sformułowania celów strategicznych tego ugrupowania.

Wstęp

Zmiana warunków społeczno-politycznych w 1990 roku spowodowała przywrócenie do życia samorządów terytorialnych jako podmiotów posiadających osobowość prawną i zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji gospodarczych o charakterze lokal-

nym. Z perspektywy kilkuletnich doświadczeń można stwierdzić, że znaczna część gmin – ze względu na słaby potencjał gospodarczy – nie mogła sprostać twardym realiom gospodarki rynkowej. Zrodziło to potrzebę znalezienia rozwiązań wspomagających bieżące funkcjonowanie i rozwój poszczególnych gmin. Jednym z rozwiązań jest tworzenie ugrupowań integracyjnych, w ramach których gminy mogłyby wspólnie wykonywać zadania publiczne w zakresie stymulowania rozwoju i aktywizacji gospodarczej danego terenu. Przykładem takiego ugrupowania jest Unia Gospodarcza Miast Regionu Śremskiego.

Autorzy dokonali analizy finansów gmin jako podstawy do sformułowania celów strategicznych powyższego ugrupowania w zakresie zarządzania finansami oraz oceny szans powodzenia ich realizacji. Analizie poddano te elementy finansów gmin Unii, które, zdaniem autorów opracowania, mogą mieć największe i strategiczne znaczenie dla funkcjonowania Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego jako podmiotu realizującego cele zarysowane w porozumieniu zawartym przez przedstawicieli samorządów lokalnych Śremu, Dolska, Kórnik, Czempinia, Brodnicy i Książa Wielkopolskiego.

Badaniem objęto lata 1993-1995 ze względu na w miarę stabilne zasady finansowania samorządów lokalnych, co umożliwi określenie długookresowych tendencji w zakresie kształtowania się zasobów finansowych, wpływających na przyszły kształt i funkcjonowanie Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego¹.

I. Cele i zadania Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego

Na początku 1993 roku sześć sąsiadujących ze sobą gmin województwa poznańskiego utworzyło Unię Gospodarczą Miast Regionu Śremskiego, której ideą przewodnią było stworzenie warunków do rozwoju regionalnej kooperacji, powołanie silniejszej grupy kapitałowej, jak też utworzenie nowych miejsc pracy. W skład Unii weszły następujące gminy: Brodnica, Czempin, Dolsk, Kórnik, Książ Wielkopolski i Śrem. Początkowo wspólne działania tych gmin opierały się na nieformalnych kontaktach burmistrzów i wójtów poszczególnych gmin. W grudniu 1995 roku współpraca ta uzyskała prawną podstawę w postaci podpisanego porozumienia komunalnego.

Głównym celem tego porozumienia jest wykonywanie zadań publicznych w zakresie rozwoju gmin członków Unii i aktywizacja gospodarcza objętego nim terenu. W ramach porozumienia szczególną rolę odgrywa gmina Śrem, której ze względu na wielkość i potencjał ekonomiczny, a także prawdopodobnie w związku z niegdyś pełnioną funkcją regionalnego centrum administracyjnego (miasto powiatowe do reformy administracyjnej z lat 1972–1975), powierzono reprezentowanie interesów gmin – członków Unii. Wyraża się to przez:

- 1) prowadzenie szerokiej promocji gmin w kraju i za granicą,
- 2) opracowanie strategii rozwoju gospodarczego Unii,
- 3) współdziałanie z organami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu w celu jego ograniczenia i łagodzenia niepożądanych społecznych kosztów towarzyszących temu zjawisku,

¹ Należy zaznaczyć, że w odniesieniu do działalności Śremskiego Ośrodka Wspierania Małej Przedsiębiorczości wykorzystywane są również dane za rok 1996. Poszerzenie w tym wypadku okresu badań wynika z faktu, iż ŚOWMP powołany został do życia w czerwcu 1994 roku. Półtoraroczny okres obserwacji jego funkcjonowania (czerwiec 1994 – grudzień 1995) byłby niewystarczający do wyciągnięcia wniosków.

4) tworzenie i obsługa systemów wsparcia finansowego dla małych i średnich przedsiębiorstw,

5) gromadzenie i przekazywanie informacji sprzyjających aktywizacji gospodarczej gmin,

6) prowadzenie działalności doradczej i szkoleniowej,

7) organizowanie wymiany doświadczeń pomiędzy stronami porozumienia.

Działania powyższe, zgodnie z treścią porozumienia, realizowane są przez organy i jednostki organizacyjne gminy Śrem, w tym przez Śremski Ośrodek Wspierania Małej Przedsiębiorczości.

Źródłem finansowania działalności porozumienia są opłaty wnoszone przez poszczególne gminy. Ich wysokość ustalono jako iloczyn wskaźnika kwotowego i ilości mieszkańców gminy na dzień 30 września roku poprzedniego. Podstawą obliczenia wskaźnika kwotowego jest iloraz kosztów utrzymania Śremskiego Ośrodka Wspierania Małej Przedsiębiorczości (bez uwzględnienia kosztów wynagrodzeń oraz ich pochodnych, które w całości finansuje gmina Śrem) oraz pozostałych wydatków związanych z opracowaniem i realizacją strategii rozwoju Unii (np. promocja Unii Miast Regionu Śremskiego na Wystawie Gospodarczej Miast INVESTCITY w Poznaniu) i łącznej ilości wszystkich mieszkańców Unii. Przewidziano również coroczny mechanizm waloryzacji wskaźnika kwotowego odpowiednio do wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych. Opłaty gmin z tytułu przynależności do Unii dokonywane są kwartalnie w równych ratach.

Burmistrz gminy Śrem jest zobowiązany do przedkładania rocznego sprawozdania finansowego gminom – członkom Unii. Sprawozdanie to powinno być przedłożone w terminie do 15 lutego następnego roku.

Każda gmina wchodząca w skład Unii może wypowiedzieć swoje członkostwo w terminie sześciu miesięcy przed zakończeniem roku kalendarzowego. Rozwiązanie porozumienia może nastąpić w każdym terminie na zgodny wniosek przynajmniej czterech członków Unii.

II. Krótka charakterystyka społeczno-gospodarcza gmin Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego

Gminy wchodzące w skład Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego zajmują łącznie obszar około 85000 ha, co stanowi 20% powierzchni województwa poznańskiego. Poszczególne gminy – członkowie porozumienia komunalnego mają następujący charakter gospodarczy:

- 1) Brodnica – rolniczy,
- 2) Czempin – rolniczo-przemysłowy,
- 3) Dolsk – rolniczy,
- 4) Kórnik – rolniczo-przemysłowy,
- 5) Książ Wlkp – rolniczy,
- 6) Śrem – rolniczo-przemysłowy.

Ze względu na położenie geograficzne, gminy wchodzące w skład Unii wykazują duże potencjalne możliwości w zakresie rozwoju turystyki i wypoczynku. Tereny przez nie zajmowane obfitują w lasy, jeziora, łęgi nadwarciańskie, rezerваты przyrody oraz zespoły krajobrazowe. Na obszarze tym zlokalizowane są również atrakcje turystyczne, takie jak: Park Agroekologiczny Dezyderego Chłapowskiego oraz Rogaliński Park Krajobrazowy.

W 1995 roku obszar Unii zamieszkiwało 84000 mieszkańców. Średnia stopa bezrobocia w regionie wynosiła w tym okresie 14%, a średnia płaca – ok. 540 zł.

Na uwagę zasługuje fakt, że corocznie 30% środków budżetowych poszczególnych gmin Unii przeznaczają się na inwestycje, głównie infrastrukturalne. Skutkiem tego obszar gmin jest w 80% zwodociągowany i skanalizowany. Dobrze funkcjonują połączenia telekomunikacyjne, a na terenie Śremu działa urząd celny.

Na terenie Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego funkcjonuje blisko 5000 podmiotów gospodarczych. Do największych zakładów można zaliczyć: Odlewnię Żelaza w Śremie, Spółdzielnię Inwalidów WARTA w Śremie, Rolniczy Kombinat Spółdzielczy w Czempiniu, zakład produkujący odzież Sunsets-Suits w Krzyżanowie, Zakład Produkcji Rolnej w Manieczkach, SHR-Nochowo. Znaczna część podmiotów gospodarczych działających na terenie Unii to zakłady rzemieślnicze. Stanowią one blisko 40% ogółu podmiotów gospodarczych funkcjonujących w gminach Unii. Rzemieślnicy zrzeszeni są w Cechu Rzemiosł Różnych w Śremie, który jest ich reprezentantem w kraju i za granicą.

III. Cele i zadania Śremskiego Ośrodka Wspierania Przedsiębiorczości

Śremski Ośrodek Wspierania Przedsiębiorczości powstał w czerwcu 1994 roku z inicjatywy władz lokalnych miasta i gminy Śrem. Za główny cel ośrodka przyjęto aktywizowanie gospodarcze społeczności lokalnej i dążenie do ograniczania bezrobocia. Realizacja tych celów polegać ma na udzielaniu pomocy w tworzeniu podmiotów gospodarczych nie wymagających znacznych nakładów kapitałowo-inwestycyjnych. Pomoc ta, ogólnie rzecz biorąc, przybiera postać różnych form doradztwa organizowanego dla osób zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej, jak też dla osób już taką działalność prowadzących.

Działalność Śremskiego Ośrodka Wspierania Przedsiębiorczości stanowi wyraz wprowadzania w życie celów UGMRŚ, jak też realizacji statutowych zadań gminy Śrem, planów zagospodarowania przestrzennego gmin Unii oraz planów budżetowo- gospodarczych.

Najważniejsze statutowe zadania Ośrodka to:

- 1) współdziałanie z organami do spraw zatrudnienia oraz instytucjami preorientacji i adaptacji zawodowej, w zakresie przekwalifikowania bądź podwyższenia umiejętności zawodowych pracownika według zapotrzebowania rynku pracy;
- 2) udzielanie i udostępnianie podstawowych informacji podmiotom rozpoczynającym działalność gospodarczą w zakresie: poradnictwa prawno-podatkowego (szczególnie w przypadku firm wymagających rejestracji sądowej), poradnictwa finansowo-kredytowego oraz księgowości wraz z udostępnianiem stosownej informacji bankowej;
- 3) informowanie o możliwościach pozyskiwania terenu budowlanego, obiektów produkcyjnych, lokali, maszyn, urządzeń itp.;
- 4) utworzenie banku informacji gospodarczej w systemie komputerowym, zawierającego dane o zakładach pracy, ich profilu, produkcji, wolnych mocach przerobowych, trudnościach rozwoju, ofertach współpracy, możliwościach pozyskania kapitału i terenu;
- 5) prowadzenie bezpłatnych lub częściowo odpłatnych szkoleń i kursów dla podmiotów gospodarczych w zakresie marketingu, finansów, księgowości, organizacji i zarządzania;

6) kojarzenie zamierzeń gospodarczych osób lub podmiotów gospodarczych dysponujących kapitałem, bazą terenowo-produkcyjną i lokalową;

7) pozyskiwanie, opracowanie i przekazywanie materiałów informacyjnych na temat:

- kursów, szkoleń dla osób prowadzących działalność gospodarczą,
- wykazów firm konsultingowych, biur prawnych i notarialnych,
- bezpłatnych usług oraz pomocy finansowej oferowanej przez organizacje rządowe i pozarządowe,

- lokalnych organizacji gospodarczych oraz konferencji, targów, wystaw i imprez promocyjnych,

- wolnych lokali przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej,

- propozycji lokalizacji dla określonej działalności gospodarczej

- ofert kooperacji z firmami już działającymi,

- komputerowych systemów usprawniających zarządzanie małymi i średnimi przedsiębiorstwami;

8) promowanie gminy Śrem, jak również gmin ościennych przez udział w targach, wystawach, wydawanie materiałów promocyjnych, współpracę z wydawnictwami, RTV, prasą lokalną i krajową;

9) prowadzenie „Job butiku”, zajmującego się zbieraniem ofert prac dorywczych i zleconych;

10) funkcjonowanie Klubu Pracy, umożliwiającego bezrobotnym podjęcie trafnych decyzji dotyczących zatrudnienia lub działalności gospodarczej, jak również ułatwianie absolwentom wyboru szkoły lub uczelni.

Oprócz szeroko pojętego doradztwa i pośrednictwa, ŚOWP stanowi jeden z podmiotów uczestniczących w procedurze przyznawania pożyczek z Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości. Celem istnienia tego funduszu jest finansowanie kwot wynikających z różnicy oprocentowania kredytu komercyjnego i kredytu preferencyjnego, zaciąganego przez zakłady pracy zatrudniające na stałe do 20 pracowników i funkcjonujących na terenie gmin UGMRŚ. Środki na ten cel pochodzą z oprocentowania lokat bankowych, powstałych na skutek zdeponowania tam określonych kwot ze środków budżetu gminy. Fundusz Rozwoju Przedsiębiorczości stanowi więc w dużej mierze odrębną formę wspierania przedsiębiorczości.

IV. Analiza budżetów poszczególnych gmin z punktu widzenia Unii

1. Dochody własne jako podstawa działalności finansowej gminy

Z analizy budżetów poszczególnych gmin należących do UGMRŚ wynika, że w badanym okresie dochody własne stanowiły znaczącą pozycję w dochodach ogółem (por. tabela 1 i tabela 2). Do dochodów własnych zaliczono wpływy z: podatku rolnego, podatku od nieruchomości, podatku leśnego, podatku od środków transportowych, karty podatkowej, podatku od spadków i darowizn, opłaty skarbowej, opłaty eksploatacyjnej i innych, zgodnie z układem stosowanym w sprawozdawczości budżetowej.

Tak rozumiane dochody własne w UGMRŚ w latach 1993-1995 charakteryzowały się większą dynamiką wzrostu niż dochody własne w gminach województwa poznańskiego

Tabela 1. Wielkość i dynamika dochodów własnych gmin Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego

Jednostki terytorialne	Wielkość dochodów (w mln zł)				Dynamika dochodów		
	1993	1994	1995	1994/93	1995/94	1995/93	
Śrętno	3,876234	5,619611	6,633709	1,450	1,180	1,711	
Kórnik	1,519595	1,879154	3,674998	1,237	1,956	2,418	
Czempiń	1,032489	1,171008	1,426992	1,134	1,219	1,382	
Książ Wlkp.	0,532925	0,682669	0,974898	1,281	1,428	1,829	
Dolsk	0,521923	0,627116	0,968694	1,202	1,545	1,856	
Brodnica	0,398893	0,590539	0,507894	1,480	0,860	1,273	
Unia Gospodarcza Miast Regionu Śremskiego	7,882059	10,57009	14,18719	1,341	1,342	1,800	
Województwo poznańskie ogółem	151	204,7	256,4	1,356	1,253	1,698	
Polska ogółem	4488,8	5996,8	7481,3	1,336	1,248	1,667	

Źródło: dane GUS, badania i obliczenia własne.

Tabela 2. Wielkość i dynamika dochodów i wydatków budżetowych gmin Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego

Pozycja budżetu	Wielkość dochodów (w mln zł)					Dynamika		
	1993	1994	1995	1994/93	1995/94	1995/93		
Dochody własne	7,882059	10,57009	14,18719	1,341	1,342	1,800		
Udział w podatkach państwowych	5,656549	7,859707	11,01802	1,389	1,402	1,948		
Subwencje ogółem	1,764548	2,201768	2,929634	1,248	1,331	1,660		
Dotacje celowe na zadania własne	2,152207	0,643483	2,175622	1,299	1,381	1,011		
Dotacje celowe na zadania zlecone	1,872161	3,302709	3,715041	1,764	1,125	1,984		
DOCHODY OGÓŁEM	19,32694	24,57776	34,02551	1,272	1,384	1,761		
Wydatki bieżące	13,07586	18,0371	23,43182	1,379	1,299	1,792		
Wydatki inwestycyjne	5,632613	5,635899	9,975989	1,001	1,770	1,771		
WYDATKI OGÓŁEM	18,70847	23,673	33,40781	1,265	1,411	1,786		

Źródło: badania i obliczenia własne.

i Polski. Najwyższą dynamikę wzrostu wykazywały dochody własne w gminie Kórnik, która znacznie przewyższała pod tym względem pozostałe gminy. Na uwagę zasługuje fakt, że w większości badanych gmin dochody własne rosły szybciej niż dochody ogółem, a co za tym idzie – dochody własne całej Unii rosły szybciej niż jej dochody ogółem.

Zarówno wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem, jak i dość wysoka dynamika wzrostu dochodów własnych w ujęciu przedmiotowym (do dochodów ogółem) i podmiotowym (na tle województwa poznańskiego i Polski) świadczą o wzrastającej niezależności gmin Unii od zewnętrznych źródeł finansowania, co jest aktualnie mocną stroną tego ugrupowania i może pozytywnie wpływać na przyszłe funkcjonowanie UGMRŚ.

Rozpatrując strukturę dochodów własnych Unii z punktu widzenia poszczególnych gmin można stwierdzić, że w latach 1993-1995 r. dominującą pozycję zajmowały dwie gminy: Śrem i Kórnik. Dochody pierwszej z nich stanowiły blisko 50% dochodów własnych wszystkich gmin Unii, natomiast dochody drugiej – powyżej 25%. Udział pozostałych czterech gmin stanowił jedynie około 25%. Zdaniem autorów, jest to niekorzystna struktura dochodów własnych, gdyż ciężar finansowania zadań Unii w zdecydowanym stopniu spadnie na te dwie gminy. Może to doprowadzić do sytuacji wywierania nacisków na realizację polityki tych gmin kosztem zarówno pozostałych członków, jak i całego ugrupowania.

Główne źródło dochodów własnych stanowią wpływy podatkowe. Z przeprowadzonych analiz wynika, że w latach 1993-1995 udział wpływów podatkowych w dochodach własnych Unii był bardzo wysoki, ale wykazywał tendencję malejącą. Jest to spowodowane wzrostem znaczenia innych rodzajów dochodów własnych (np. wpływów z majątku samorządowego) w budżetach gmin.

Zaobserwowano wzrastający udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych poszczególnych gmin. Jest to widoczne szczególnie w gminach o charakterze rolniczym. Może to być skutkiem oddziaływania następujących czynników:

- zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na budowlane i rekreacyjne,
- corocznego podwyższania stawek podatkowych,
- przekształcania typowej działalności rolniczej w działy specjalne produkcji rolnej, co powoduje utratę możliwości opłacania podatku rolnego na rzecz zarówno podatku dochodowego, jak i podatku od nieruchomości.

W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych określa się maksymalne wielkości stawek podatkowych, które corocznie są waloryzowane. W myśl tej ustawy, poszczególne rady gmin mogą we własnym zakresie kształtować wysokość stawek podatku od nieruchomości, nie przekraczając jednak stawek maksymalnych. Z przeprowadzonej analizy wynika, że władze gmin korzystają z tej możliwości w zróżnicowanym zakresie. Brak obniżek lub stosunkowo niewielkie obniżki stosowano w przypadku budynków mieszkalnych, natomiast największe obniżki stawek, w stosunku do ustawowych, zastosowano dla budynków związanych z działalnością gospodarczą. Na uwagę zasługuje fakt, że w niektórych gminach wprowadzono odrębne stawki dla budynków letniskowych.

Podatek od nieruchomości jest podatkiem, w którym rady gmin wprowadzają najwięcej ulg i zwolnień pozaustawowych, do czego są uprawnione z mocy ustawy. Obniżki gminnych stawek podatkowych dotyczą głównie drobnej działalności rzemieślniczo-usługowej, co ma swoją przyczynę w tym, że 40% podmiotów gospodarczych świadczy usługi w zakresie rzemiosła. Natomiast zwolnienia podatkowe mają charakter podmiotowy i sto-

sowane są w przypadku usług oświatowych, kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych i komunikacyjnych oraz pomocy społecznej.

W przypadku podatku od środków transportowych, gminy jako punkt wyjścia przyjęły stawki ustalane corocznie w rozporządzeniach ministra finansów. Niektóre gminy zastosowały własne stawki podatkowe niższe od maksymalnych (nawet do 20%), przy czym są to przypadki sporadyczne.

Cechą charakterystyczną zwolnień i ulg podatkowych stosowanych w podatku od środków transportowych jest ich niejednolitość i selektywność. Wprowadzone ulgi dotyczą pojazdów zmniejszających emisję szkodliwych dla środowiska naturalnego substancji (wypożyczonych w katalizator) lub środków transportu o określonej ładowności, wykorzystywanych w produkcji roślinnej i zwierzęcej. Zwolnienia podatkowe odnoszą się do pojazdów należących do organów administracji publicznej lub o charakterze zabytkowym. Większość analizowanych gmin nie stosuje jednak na szeroką skalę ulg i zwolnień podatkowych.

W latach 1993-1995 wpływy z tytułu podatku od środków transportowych stanowiły wysoki odsetek dochodów własnych budżetów poszczególnych gmin. Zaobserwowano także wzrastającą tendencję tego udziału. Może to być spowodowane wzrastającą ilością pojazdów w gminach, a także nabywaniem pojazdów, podlegających opodatkowaniu wyższymi stawkami podatkowymi.

Z relatywnie wysokim udziałem wpływów z podatku od środków transportowych w dochodach własnych może wiązać się poważne zagrożenie. Zmiana (od 1998 roku) systemu naliczania tego podatku – jako części składowej podatku akcyzowego wliczanego w cenę paliwa i zasilającego budżet państwa – spowoduje znaczne uszczuplenie dochodów własnych badanych gmin. Reforma tego podatku przyczyni się do wzrostu udziału zasilania zewnętrznego w strukturze dochodów budżetowych analizowanych gmin i być może nie zrekompensuje utraty wpływów z tego tytułu, jeszcze bardziej uzależniając gminy od uznaniowego finansowania przez państwo.

Innym rodzajem dochodów podatkowych są wpływy uzyskiwane z podatku opłacanego w formy karty podatkowej od działalności gospodarczej osób fizycznych. Ta forma opodatkowania dotyczy głównie działalności rzemieślniczej oraz drobnej działalności usługowej na rzecz ludności. W latach 1993-1995 wpływy uzyskiwane z tego tytułu stanowiły niewielki odsetek dochodów własnych gmin Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego. Ponadto w analizowanym okresie w zdecydowanej większości gmin stwierdzono znaczną tendencję spadkową tego udziału. Może to być spowodowane następującymi czynnikami:

- rezygnacją z prowadzenia działalności gospodarczej,
- zmianą formy opodatkowania na dogodniejszą dla podatnika (konsekwencja wprowadzenia ryczału ewidencjonowanego),
- rozszerzeniem przedmiotu działalności, wymuszającym zmianę formy opodatkowania,
- ustalaniem stawek podatkowych poniżej stopnia inflacji.

Ze względu na sztywne zasady wykorzystywania ulg i zwolnień podatkowych, określone w aktach prawnych, skutki finansowe z tytułu ich zastosowania nie powodują znaczącego uszczuplenia dochodów własnych analizowanych gmin.

Wpływy z podatku rolnego stanowią znaczny odsetek dochodów własnych gmin. W latach 1993-1995 w przeważającej większości gmin zaobserwowano zdecydowany spadek tego udziału. Zdaniem autorów może to być spowodowane następującymi czynnikami:

- zmianą przeznaczenia gruntów rolnych na budowlane i rekreacyjne,

– przekształcaniem typowej działalności rolniczej w działy specjalne produkcji rolnej, co powoduje zmianę wpływów z tytułu opłacania podatku rolnego na wpływy z podatku dochodowego,

– obniżaniem ceny skupu żyta przyjmowanej za podstawę obliczania podatku rolnego.

Zarówno w podatku opłacanym w formie karty podatkowej od działalności gospodarczej osób fizycznych, jak i w podatku rolnym władze lokalne badanych gmin nie stosowały ulg i zwolnień pozaustawowych.

Innym źródłem dochodów własnych budżetów gmin jest opłata skarbowa. Wśród opłat zasilających budżety samorządowe stanowi ona znaczącą pozycję. W latach 1993-1995 zaobserwowano jednakże w większości analizowanych gmin niewielki spadek jej udziału w dochodach własnych.

Pozostałe pozycje dochodów własnych stanowiły w badanym okresie relatywnie niewielki odsetek dochodów własnych. Na uwagę zasługuje jednakże opłata targowa – ze względu na możliwość w miarę swobodnego kształtowania wysokości stawek przez organy samorządu terytorialnego.

Z analizy wynika, że badane gminy prowadzą mało aktywną politykę podatkową. Szczególnie zauważalny jest brak ulg i zwolnień podatkowych dotyczących:

- nowo powstających podmiotów gospodarczych,
- przedsiębiorców zatrudniających osoby bezrobotne oraz absolwentów szkół,
- drobnych przedsiębiorców świadczących usługi dla ludności.

Sytuacja taka nie sprzyja podejmowaniu inicjatywy gospodarczej przez potencjalnych przedsiębiorców, a także rozszerzaniu zakresu działania istniejących małych i średnich podmiotów gospodarczych. Taki stan rzeczy nie przyczynia się również do stwarzania nowych miejsc pracy i zmniejszenia skali bezrobocia.

Pomimo stosunkowo biernej polityki podatkowej, realizowanej w większości analizowanych gmin, warto zauważyć wysoki stopień ściągalności podatków i opłat wpływających do budżetów gmin. Dotyczy to zarówno podatków i opłat lokalnych, jak i innych podatków i opłat stanowiących dochody własne samorządów lokalnych. W latach 1993-1995 odsetek należnych podatków i opłat, które nie zostały wyegzekwowane był znikomy we wszystkich badanych jednostkach terytorialnych. Dobrze to świadczy o organizacji i funkcjonowaniu systemu poboru gminnych należności budżetowych oraz zaangażowaniu osób odpowiedzialnych za ich wyegzekwowanie.

2. Udziały w podatkach państwowych jako źródło uzupełniające dochody własne gmin

Zgodnie z ustawą o finansowaniu gmin samorządy terytorialne mają prawo do partycypacji we wpływach państwa w postaci udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i w podatku dochodowym od osób fizycznych, uzyskanych z terytorium danej gminy².

Z przeprowadzonych badań wynika, że w latach 1993-1995 najwyższe wpływy z udziałów w podatkach państwowych w ramach Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego uzyskały: Śrem, Kórnik i Czempin. Zdaniem autorów opracowania, było to spowodowane

² Ustawa z 10 grudnia 1993 roku o finansowaniu gmin (Dz.U. nr 129, poz. 600). Udział gminy w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi 5%, a w podatku dochodowym od osób fizycznych 15%.

przyjętym przez ustawodawcę sposobem naliczania wpływów z tego tytułu, opartym na kryterium liczebności mieszkańców gminy.

Na uwagę zasługuje fakt, że w większości badanych gmin coroczne przyrosty wpływów z tytułu udziałów w podatkach państwowych wykazują tendencje malejącą. Odwrotną tendencję zauważono w Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego jako całości, co jest pozytywnym zjawiskiem i świadczy o potrzebie utrzymania takiego ugrupowania, dającego poczucie większej stabilności finansowej. Największy wpływ na taki stan rzeczy wywiera Śrem, jako gmina wiodąca w tym porozumieniu.

W latach 1993-1995, zarówno w badanych jednostkach terytorialnych, jak i w Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego jako całości, zaobserwowano blisko dwukrotny wzrost wpływów z udziałów tych jednostek w podatkach państwowych, co wydaje się znacznym wzrostem, jednakże tempo wzrostu inflacji w tym samym okresie było wyższe. Świadczy to o spadku realnej wartości tych wpływów budżetowych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że dynamika wzrostu wpływów z tytułu udziałów w podatkach państwowych w przypadku gmin Unii była wyższa niż analogiczny wskaźnik dla gmin województwa poznańskiego i dużo wyższa niż dynamika tych wpływów dla gmin w całej Polsce. Wydaje się, że jest to zjawisko pozytywnie świadczące o aktualnym i przyszłym potencjale społeczno-gospodarczym, tkwiącym w gminach tworzących Unię.

3. Znaczenie dochodów zewnętrznych

Dochody zewnętrzne, uzupełniające dochody budżetowe gmin to przede wszystkim subwencje ogólne i dotacje celowe pochodzące z budżetu państwa. Dotacje celowe są to środki na realizację zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej (zgodnie z podziałem zawartym w tzw. ustawie kompetencyjnej) oraz środki na dofinansowanie zadań własnych gminy. Należna gminie subwencja ogólna składa się z następujących pozycji:

- subwencja na podstawowe wydatki bieżące gmin,
- subwencja na zadania własne w zakresie szkół oraz innych placówek wychowawczych i opiekuńczo-wychowawczych przekazywanych gminie,
- subwencje na wydatki inwestycyjne,
- subwencje wyrównawcze.

Przekazywane gminom subwencje są wyrazem szeroko rozumianej redystrybucyjnej funkcji budżetu państwa. Sposób ich naliczania oraz rygory związane z wykorzystaniem tych środków finansowych sprawiają, iż są one przedmiotem nieustającej dyskusji pomiędzy reprezentantami władz lokalnych a dysponentami środków budżetowych. Fakt ten ze względu na znaczący udział tych dochodów w budżetach gmin – należy uznać za rodzaj zagrożenia zewnętrznego.

Celem tej części analizy jest zarysowanie tendencji dotyczących wielkości przekazywanych gminom UGMRŚ środków finansowych z budżetu państwa, w mniejszym zaś stopniu struktury tych dochodów. Im wyższy bowiem wskaźnik udziału dochodów zewnętrznych w strukturze dochodów gmin, tym generalnie mniejsza swoboda w dysponowaniu środkami finansowymi przez władze lokalne.

Ogólną cechą dochodów zewnętrznych UGMRŚ rozpatrywanej jako całość jest wysoki udział dochodów zewnętrznych w strukturze dochodów budżetów gmin, co jest zjawie-

skiem charakterystycznym dla większości polskich gmin. Wielkość udziału wpływów z tych źródeł w skali kraju kształtuje się na poziomie około 30% dochodów budżetowych, natomiast średnia udziału dochodów zewnętrznych w dochodach modelowego budżetu Unii za lata 1993-1995 wynosi 27,3%.

Subwencje

Biorąc pod uwagę wielkość subwencji otrzymywanych przez gminy członkowskie Unii, można wydzielić dwie grupy gmin. Pierwsza, do której należy zaliczyć Kórnik i Śrem, wyraźnie dominuje nad grupą drugą, w skład której wchodzi pozostałe gminy. Pod względem przyrostów względnych wielkości omawianych środków w latach 1993-1995, UGMRS rozpatrywana jako całość wykazuje znacznie mniejszą dynamikę niż dynamika wielkości subwencji w województwie poznańskim oraz w Polsce. Zjawisko to należy rozpatrywać łącznie z trendami opisanymi w punkcie dotyczącym dochodów własnych i uznać za tendencję pozytywną, wyrażającą wzrost niezależności finansowej Unii.

Dotacje

Dotacje celowe rozpatrywane łącznie, podobnie jak w przypadku subwencji, występują w największym nasileniu w Śremie i Kórniku, co wiąże się z wielkością tych gmin i potwierdza pewną ich odrębność w stosunku do pozostałych gmin będących członkami Unii. Pod względem wielkości dotacje te wykazują niewielką nominalną tendencję wzrostową, znacznie mniejszą niż w przypadku subwencji. Biorąc pod uwagę współczynnik inflacji, oznacza to, że Unia w badanym okresie dysponowała realnie coraz mniejszymi środkami finansowymi, również w porównaniu z dynamiką przyrostu dotacji w województwie poznańskim oraz w Polsce. Rozpatrując z kolei dotacje według ich podstawowych rodzajów (dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji państwowej oraz na zadania własne), okazuje się, że powyższa tendencja ma swoje źródło głównie w realnie malejących kwotach dotacji na zadania własne, gdyż dynamika wzrostu dotacji na zadania zlecone jest wyższa od dynamiki wzrostu dla otoczenia Unii.

4. Wydatki majątkowe jako wyraz prowadzonej polityki inwestycyjnej gmin

Zgodnie z deklaracjami władz samorządowych gmin Unii, na wydatki inwestycyjne przeznaczane są około 30% wydatków budżetowych, a więc o pięć punktów procentowych więcej niż wynosi średnia krajowa dotycząca tego rodzaju wydatków. Należy to uznać za mocną stronę zarządzania finansami w gminach tworzących UGMRS. Kwotowo największe środki finansowe wydatkowane są w Śremie i Kórniku. Zwraca zwłaszcza uwagę bardzo duży przyrost wydatków inwestycyjnych w roku 1995 w gminach Kórnik i Czempień. Dynamika wzrostu wydatków inwestycyjnych w badanym okresie w porównaniu z otoczeniem wykazuje, że Unia jako całość z roku na rok zwiększała wydatki inwestycyjne w tempie zbliżonym do średniej krajowej, jednakże niższym od tempa przyrostu w województwie poznańskim.

Jeśli rozpatrywać strukturę sumy wydatków inwestycyjnych gmin – członków Unii Gospodarczej, jeszcze wyraźniej ujawnia się dominująca pozycja Śremu i Kórnika, których wydatki inwestycyjne stanowią aż 73% wydatków inwestycyjnych Unii. Taka dysproporcja może grozić w dłuższym okresie pogłębieniem się zróżnicowania poziomu roz-

woju wśród członków Unii, tym bardziej, że również wielkość wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca pokazuje duże zróżnicowanie obciążeń budżetów wydatkami ukierunkowanymi na szeroko rozumiany rozwój społeczno-gospodarczy gminy.

V. Ocena funkcjonowania Śremskiego Ośrodka Wspierania Małej Przedsiębiorczości

Chcąc dokonać oceny działalności Ośrodka z punktu widzenia realizacji jego nakreślonych powyżej zadań statutowych należy stwierdzić, że dominującym aspektem funkcjonowania Ośrodka było pośrednie wspieranie aktywizacji gospodarczej przez działania typu: porady prawnofinansowe, kursy przedsiębiorczości, inne formy doradztwa, którą to działalność trudno ocenić z punktu widzenia efektywności wykorzystania środków pieniężnych przeznaczonych na te formy działalności, ze względu na ich jakościowy charakter.

Jeśli z kolei rozpatrywać tylko wskaźniki ilościowe zawarte w sprawozdaniach z prowadzonej działalności ŚOWMP za lata 1994-1995, a dotyczące zwalczania bezrobocia, to zwraca uwagę fakt niewielkiej ilości osób, które podjęły pracę w wyniku pośrednictwa Ośrodka.

ŚOWMP udzielał także pomocy w uzyskiwaniu pożyczek z Gminnego Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości – przez doradztwo, rejestrację i ewidencję wniosków zainteresowanych osób, oraz porady fachowe, np. sporządzanie biznesplanów, raportów o stanie firmy etc. Do października 1996 na wydzielonym koncie bankowym władze lokalne zdeponowały 70 tys. zł (60 tys. lokaty Śremu, 10 tys. zł lokaty Książa Wlkp.). Do 30 września 1996 wpłynęło 29 wniosków, z czego 6 rozpatrzone pozytywnie, a do rozpatrzenia pozostały 4.

Ponadto ŚOWMP pośredniczył w uzyskiwaniu pożyczek z funduszu rozwoju przedsiębiorczości TOR 10 na podstawie umowy współpracy zawartej pomiędzy Urzędem Miejskim Śremu i Cechem Rzemiosł Różnych oraz MPiPS. Środki tego funduszu pochodzą głównie z Banku Światowego, aczkolwiek idea FRP TOR 10 zakłada rosnący udział podmiotów lokalnych w finansowaniu pożyczek udzielanych w ramach tego funduszu. Cele istnienia funduszu są zbieżne z celami zawartymi w Porozumieniu, bowiem odbiorcami usług w ramach projektu TOR 10 są osoby bezrobotne oraz przedsiębiorcy, którzy rozpoczęli działalność gospodarczą w oparciu o pożyczkę z RUP-u. Fundusz ten na terenie Śremu w badanym okresie rozpoczął dopiero swoją działalność. Do dnia 30 września 1996 roku kapitał funduszu wynosił 135 tys. zł (co stanowiło 50% pierwszej transzy tego funduszu). Do omawianego momentu wpłynęło 19 wniosków na ogólną liczbę 50 wydanych formularzy, przy czym 218 osobom udzielono informacji o warunkach udzielania pożyczek. Ośrodek opracował sześć biznesplanów.

Uruchomienie powyższych funduszy zwiększa potencjalnie możliwości realizacji celów Unii, aczkolwiek efektywność ich działania, ze względu na krótki okres funkcjonowania, trudno jest ocenić.

Bardzo ważnym aspektem działalności Ośrodka była i jest promocja UGMRŚ przez organizowanie wystaw różnego typu, jak też przygotowywanie materiałów promujących ideę Unii, zarówno na zewnątrz tej formacji, jak i wśród podmiotów działających na terenie Unii.

Na podstawie danych dotyczących aspektów finansowych dotyczących funkcjonowania Ośrodka wynika, że :

– największą pozycję wśród wydatków Ośrodka stanowią wydatki na wynagrodzenia (Ośrodek zatrudniał 3 osoby) i ich pochodne (ZUS, Fundusz Pracy), których ciężar ponosiła w całości gmina Śrem,

– łączne nakłady na działalność Ośrodka wyniosły w latach 1994-1995 94.600 zł, z czego 55.400 zł w 1995 roku, co stanowiło zaledwie 1,4% wydatków inwestycyjnych Śremu za rok 1995. Proporcja ta utrzymała się w 1996 roku.

Pomimo niewielkiej skali działania (terytorium Śremu) i ograniczonych środków finansowych, jak i niewielkiego zatrudnienia w stosunku do wykonywanych zadań, należy

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stosunkowo duży udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem poszczególnych gmin. 2. Wysoka dynamika wzrostu dochodów własnych na tle woj. poznańskiego i Polski. 3. Stabilny i stosunkowo wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem UGMRŚ. 4. Relatywnie wysoka dynamika wzrostu udziałów w podatkach państwowych w porównaniu z innymi rodzajami dochodów budżetowych UGMRŚ, a także w porównaniu ze wskaźnikami dla woj. poznańskiego i Polski. 5. Wysoki stopień ściągłości podatków i opłat lokalnych 6. Dobrze rozwinięty system poboru należności budżetowych. 7. Ponadprzeciętny udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. 8. Istnienie i działalność Śremskiego Ośrodka Wspierania Małej Przedsiębiorczości. 9. Fundusz Rozwoju Przedsiębiorczości i FRP w ramach TOR 10 jako instrumenty aktywizacji gospodarczej. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dominująca pozycja dwóch jednostek terytorialnych (Śrem, Kórnik) w strukturze dochodów ogółu gmin UGMRŚ. 2. Zróżnicowana struktura udziałów gmin w modelowym budżecie Unii. 3. Mało aktywna polityka podatkowa w zakresie stymulowania rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości. 4. Malejący udział dochodów podatkowych w strukturze dochodów własnych. 5. Niewielkie wykorzystanie pozabudżetowych źródeł finansowania zadań własnych gmin. 6. Ograniczony zasięg działania Śremskiego Ośrodka Wspierania Małej Przedsiębiorczości. 7. Trudność oceny efektywności działania ŚOWMP w zakresie aktywizacji gospodarczej regionu. 8. Ograniczony terytorialnie (Śrem) i przedmiotowo zasięg działania Funduszu Rozwoju Przedsiębiorczości.

Rys. 1. Analiza silnych i słabych stron finansów komunalnych Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego

Źródło: opracowanie własne.

z całą pewnością uznać istnienie Śremskiego Ośrodka Wspierania Małej Przedsiębiorczości oraz funduszy wspierania przedsiębiorczości za mocną stronę przyszłego funkcjonowania Unii.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza finansowa gmin Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego za lata 1993-1995 pozwala na ukazanie szeregu ogólnych wniosków, które przyjęły postać analizy silnych i słabych stron zarządzania finansami Unii oraz szans i zagrożeń zewnętrznych dla procesu integrowania się gmin w ramach tego ugrupowania (analiza SWOT). Zostały one przedstawione na rysunkach 1 i 2.

SZANSE	ZAGROŻENIA
<ol style="list-style-type: none">1. Zmiana konstrukcji podatku od nieruchomości na rzecz wartościowego ujmowania przedmiotu opodatkowania, co potencjalnie powinno zwiększyć wpływy budżetowe z tego tytułu (kataster fiskalny).2. Liberalizacja przepisów prawnych dotyczących emisji obligacji komunalnych.3. Zmiana struktury administracyjnej kraju, przez wprowadzenie nowej jednostki terytorialnej – powiatu.4. Zmiana sposobu przekazywania gminom środków z tytułu udziału samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób prawnych.5. Wyrównywanie poziomu rozwoju gospodarczego gmin.	<ol style="list-style-type: none">1. Pozbawienie gmin wpływów z tytułu podatku od środków transportowych na skutek wliczenia go w cenę paliwa.2. Szybszy wzrost wskaźnika inflacji w stosunku do wskaźnika przyrostu dochodów gmin.3. Zmiana struktury administracyjnej kraju, przez wprowadzenie nowej jednostki terytorialnej – powiatu.4. Brak spójnego i obiektywnego systemu subwencji i dotacji dla gmin.5. Nierównomierność obciążeń budżetów gmin wpłatami na rzecz Unii.

Rys. 2. Szanse i zagrożenia dla finansów komunalnych gmin Unii Gospodarczej Miast Regionu Śremskiego, pochodzące z jej otoczenia

Źródło: opracowanie własne.

Małgorzata Mokrzyć

Uniwersytet Szczeciński,
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego

Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce jako instrument rozwoju regionalnego na tle standardów zachodnioeuropejskich

Streszczenie. *Instytucja specjalnych stref ekonomicznych, z uwagi na przyznawanie zwolnień i preferencji podatkowych, może być traktowana jako szczególnego rodzaju pomoc państwa, stosowana do wspierania rozwoju gospodarczego pewnych regionów. Ze względu na zobowiązania Polski, wynikające z jednej strony ze starań o członkostwo w Unii Europejskiej, a z drugiej, z przynależności do Światowej Organizacji Handlu, polskie regulacje prawne dotyczące specjalnych stref ekonomicznych powinny uwzględniać wspólnotowe zasady udzielania pomocy firmom działającym w strefach, a także postanowienia dotyczące subsydiów, przyjęte w ramach WTO. Przeprowadzona w artykule analiza polskich przepisów regulujących funkcjonowanie stref prowadzi do konkluzji, iż o ile nie naruszają one postanowień umowy z WTO, o tyle niezbędna jest istotna ich modyfikacja w celu dostosowania do prawa UE.*

Podstawowym systemem prawnym, z którym należy dziś porównywać rozwiązania prawne przyjęte w naszym kraju jest system Unii Europejskiej. W prawodawstwie unijnym trudno byłoby wskazać istnienie powszechnie obowiązującej regulacji, normującej tworzenie i funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych (dalej SSE). Instytucja SSE nie jest też bezpośrednio przedmiotem regulacji Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, sporządzonego w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku¹. Z uwagi na przyznawanie zwolnień i preferencji podatkowych, instytucja ta może być natomiast uznawana za szczególnego rodzaju pomoc państwa, przeznaczoną na rozwój gospodarczy regionów. Biorąc to pod uwagę, regulacje prawne specjalnych stref ekonomicznych w Polsce powinny uwzględniać wspólnotowe zasady udzielania pomocy regionalnej przedsię-

¹ Układ Europejski między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z jednej strony a Polską z drugiej strony (OJ 1993, L 348/2).

biorcom działającym w strefach. Respektowanie tych zasad będzie świadczyć o gotowości Polski do stopniowego włączania się w porządek prawny Unii. Należy zatem rozważyć obowiązujące w Unii Europejskiej kryteria oceny programów pomocy regionalnej, a w tym kontekście – regulacje prawne określające zobowiązania Polski.

Instytucja specjalnych stref ekonomicznych w Polsce winna być rozpatrywana przede wszystkim w świetle postanowień art. 63 Układu Europejskiego oraz art. 92-94 Traktatu Rzymskiego (dalej TR).

Zgodnie z art. 63 pkt 1 (iii) Układu Europejskiego, wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów – o ile może mieć negatywny wpływ na handel między Polską a Wspólnotą – jest niezgodna z właściwą realizacją Układu. Dla ustalenia zgodności konkretnego postępowania stron Układu z przytoczonym przepisem, przywołuje się w pkt 2 tegoż artykułu – art. 92 Traktatu Ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Zgodnie z tym przepisem, wszelka pomoc świadczona przez państwo lub pochodząca ze źródeł państwowych, bez względu na formę, jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, o ile przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub niektórych gałęzi produkcji wypacza lub zagraża wypaczeniem konkurencji, w zakresie, w jakim narusza wymianę handlową między państwami członkowskimi, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie Rzymskim.

Przepisy art. 92 TR dokonują rozróżnienia pomiędzy pomocą publiczną zabronioną oraz dopuszczalną, w ramach tej ostatniej wyodrębniając pomoc dopuszczalną bezwarunkowo oraz warunkowo. Pomoc dopuszczalna warunkowo dla uzyskania kwalifikacji zgodności z Traktatem wymaga wydania przez Komisję Europejską pozytywnej oceny. W kontekście specjalnych stref ekonomicznych, zasadnicze znaczenie wydają się mieć przesłanki wydania decyzji, regulowane w art. 92. ust. 3 lit. a i c Traktatu, stanowiące odstępstwa od generalnego zakazu udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom. Na gruncie przywołanych przepisów, ustanowienie SSE może być uznane za zgodną ze wspólnym rynkiem pomoc, przeznaczoną albo do wspierania rozwoju gospodarczego regionów w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów szczególnie dotkniętych bezrobociem (art. 92. ust. 3 lit. a TR), albo do wspierania rozwoju pewnych dziedzin gospodarki lub pewnych obszarów gospodarczych (art. 92. ust. 3 lit. c TR), pod warunkiem, że nie zmienia warunków handlu w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem. Przywołać należy także art. 131a TR, formułujący jako zadanie Wspólnoty – podjęcie działań prowadzących do wzmocnienia jej gospodarczej oraz społecznej zwartości, a w szczególności – do zredukowania nadmiernego zróżnicowania pomiędzy regionami oraz do zmniejszenia zacofania najbardziej upośledzonych regionów. Te ostatnie, zdaniem Komisji Europejskiej, mają szansę na nadrobienie zaległości rozwojowych, jeżeli będą korzystały z pomocy publicznej w postaci różnych instrumentów strukturalnych, zorientowanych na poprawę infrastruktury, otoczenia biznesowego oraz na stworzenie zachęt do inwestowania. Pomoc udzielana przedsiębiorstwom powinna wspierać projekt leżący w interesie Wspólnoty jako całości. Musi uwzględniać zasady koncentracji geograficznej pomocy oraz proporcjonalności jej intensywności w stosunku do rozwiązywanego problemu. Okres trwania, intensywność oraz zakres pomocy muszą być proporcjonalne do wagi problemu, a jej uzyskanie winno stanowić warunek *sine qua non* osiągnięcia założonego celu.

W celu koordynacji krajowych polityk regionalnych i uniknięcia skutków pogłębiającego się rozwarstwienia regionów (obszarów), zarówno w skali poszczególnych krajów członkowskich, jak i Wspólnoty jako całości, Komisja Europejska opracowała szereg aktów precyzujących kryteria oceny programów pomocowych udzielanych przedsiębiorstwom w regionach spełniających określone warunki².

W **Komunikacie z 1978 roku**, Komisja Europejska sformułowała **zasady koordynacji programów pomocy regionalnej**³. Zgodnie z tymi zasadami, programy pomocy regionalnej mogą być oceniane w 5 podstawowych aspektach, mianowicie z punktu widzenia:

a) pułapów dopuszczalnej pomocy, zróżnicowanych ze względu na naturę i wagę problemów regionalnych;

b) przejrzystości programu, wyrażającej się w łatwości ustalania zgodności celów, instrumentów oraz metod zawartych w tych programach z zasadami wspólnotowej pomocy regionalnej;

c) specyfiki regionalnej;

d) skutków sektorowych wywoływanych pomocą regionalną oraz

e) systemu nadzorowania wdrażanego programu.

Pułapy dopuszczalnej pomocy zostały ustalone na poziomie 20%, 25%, 30% oraz 75%, wyrażanych w kategoriach ekwiwalentu dotacyjnego netto (NGE) i obliczanych albo w stosunku do inwestycji początkowych, albo przez odniesienie do nowo tworzonych miejsc pracy. Dopuszcza się uzyskanie derogacji od ustalonych pułapów pomocy w drodze indywidualnej decyzji Komisji, po przedstawieniu *ex ante* przekonującego uzasadnienia.

Zasada przejrzystości programu wymaga sformułowania programu pomocowego w oparciu o metody ustalania dostępnego pułapu intensywności pomocy, określone w załączniku do Komunikatu, według kalkulacji *ex ante* oraz *ex post*. Jeżeli dany instrument pomocowy poddaje się ocenie *ex ante*, wówczas należy ustalić różnicę pomiędzy pułapem dopuszczalnej pomocy dla danej inwestycji a wartością NGE określonego instrumentu pomocowego. Różnica mająca wartość dodatnią umożliwia dalsze udzielanie pomocy dla danej inwestycji, aż do jej wyczerpania. W przypadku instrumentów, dla których nie jest możliwe uprzednie ustalenie NGE, zaleca się jego obliczenie *ex post* i uwzględnianie danego wyniku przy wyliczaniu pozostałej do wykorzystania wartości pułapu. Wartość ta może być przenoszona na następny okres (np. roczny), przy zastosowaniu określonej stopy dyskontowej. W przypadku pomocy uwarunkowanej inwestycjami początkowymi lub tworzeniem miejsc pracy, zaleca się obliczanie pomocy w postaci obniżenia podatków *ex post*, przy wykorzystaniu reguły dotyczącej wyczerpywania ustalonych pułapów dopuszczalnej pomocy. Jedynie na zasadzie wyjątku akceptowana jest przez Komisję Europejską pomoc operacyjna, pojmowana jako pomoc nie uwarunkowana inwestycjami początkowymi lub tworzeniem miejsc pracy. Komisja dopuszcza pomoc operacyjną jedynie w przypadku pomocy ocenianej według kryteriów z art. 92 ust. 3 lit. a) TR oraz w szczególnych

² Zob. m.in. uchwałę Rady na temat ogólnych systemów pomocy regionalnej z 1971 roku (OJ 1971, C 111/7), znowelizowaną oraz uzupełnioną przez komunikaty Komisji z 1975 roku (5th Report on Competition Policy 1975) oraz 1978 roku (OJ 1979, C 31/9); Komunikat Komisji z 1985 roku dotyczący kumulowania pomocy na różne cele; Komunikat Komisji na temat metod stosowania art. 92.3 (a) oraz (c) Traktatu Rzymskiego w przypadku pomocy regionalnej (OJ 1988, C 212/2), zaktualizowany przez komunikat z 13 marca 1990 roku (OJ 1990, C 163/5).

³ Komunikat Komisji z 1978 roku (OJ 1979, C 31/9).

sytuacjach, jako fragment pomocy restrukturyzacyjnej. Udzielenie pomocy restrukturyzacyjnej może być zatwierdzone przez Komisję, o ile spełnia kumulatywnie następujące przesłanki: udzielenie pomocy jest wyraźnie ograniczone w czasie; promuje trwałe i zrównoważony rozwój, nie przyczyniając się do powstania nadmiernych zdolności produkcyjnych na szczeblu Wspólnoty oraz nie narusza specjalnych reguł, odnoszących się do pomocy dla przedsiębiorstw zagrożonych upadłością. Jednocześnie pomoc restrukturyzacyjna nie może polegać na subsydiowaniu eksportu do innych krajów Wspólnoty, ani przybierać charakteru pomocy sektorowej. Udzielenie tego rodzaju pomocy podlega corocznej sprawozdawczości.

Zgodnie z **zasadą specyfiki regionalnej**, pomoc – zróżnicowana co do form i skali dla poszczególnych regionów (obszarów) – winna być skierowana do tych obszarów, gdzie okaże się najskuteczniejsza. Nie może obejmować swoim zasięgiem całego kraju – wymaga koncentracji na wybranych, specyficznych obszarach, wyznaczonych w oparciu o geograficzne lub ilościowe kryteria. Intensywność pomocy powinna być adekwatna do rodzaju, wagi i pilności problemów regionu (obszaru). W zasadzie – z uwagi na zahamowanie rozwoju zjawiska oddziaływania pozytywnych efektów – zaleca się nieudzielenie pomocy obszarom izolowanym ekonomicznie od reszty regionu.

Zgodnie z **zasadą uwzględniania skutków sektorowych** pomocy regionalnej, Komisja Europejska analizuje ewentualny wpływ pomocy na zmianę pozycji na rynku, zarówno przedsiębiorstw objętych, jak i nie objętych pomocą. O ile dane przedsiębiorstwo otrzymało już pomoc sektorową i w ramach rozpatrywanego programu ma stać się beneficjentem planu regionalnej pomocy, wówczas obowiązuje zasada nieprzekraczalności pulapu pomocy w danym regionie, bez względu na to z jakiego tytułu przedsiębiorstwo otrzymało pomoc.

Zgodnie z **zasadą systemu nadzorowania wdrażanego programu pomocy regionalnej**, określone programy pomocowe podlegają obligatoryjnej notyfikacji. W przypadku zatwierdzenia przez Komisję Europejską danego programu, nie wymaga się notyfikowania zgodnych z tym programem poszczególnych przypadków udzielania wsparcia. Na zasadzie wyjątku notyfikowania wymaga udzielanie pomocy regionalnej przedsiębiorstwom należącym do sektorów wrażliwych, objętych regulacjami szczególnymi (m. in. sektor węglowy, stalowy, samochodowy, włókien syntetycznych).

W **Komunikacie Komisji z 1985 roku, dotyczącym zasad kumulacji pomocy**, przez kumulację, rozumie się objęcie danego projektu inwestycyjnego więcej niż jednym programem pomocy (np. krajowym, regionalnym, lokalnym). Istnieje obowiązek notyfikowania *ex ante* projektów, w których inwestycje przekraczają 12 mln ECU lub w których skumulowana intensywność pomocy przekracza 25% NGE. Przy rozpatrywaniu kumulacji pomocy regionalnej z innymi rodzajami pomocy, Komisja Europejska bierze pod uwagę przede wszystkim ogólną sytuację w regionie oraz sektorze, którego pomoc dotyczy, a także intensywność skumulowanej pomocy i skutki dla konkurencji⁴.

Zgodnie z **Zasadami pomocy regionalnej**⁵ udzielanej regionom, gdzie poziom życia jest szczególnie niski lub gdzie występuje zjawisko znaczącego niepełnego zatrudnienia

⁴ Z dotychczasowej praktyki wynika, że programy pomocowe pozwalające na nieograniczoną kumulację pomocy, zwykle nie otrzymują akceptacji Komisji. Por. np. XXI Report on Competition Policy z 1991 roku.

⁵ Komunikat Komisji na temat metod stosowania art. 92.3 (a) oraz (c) Traktatu Rzymskiego w przypadku pomocy regionalnej (OJ 1988, C 212/2), zaktualizowany przez Komunikat z 13 marca 1990 roku (OJ 1990, C 163/5).

(art. 92 ust. 3 lit. a TR), Komisja Europejska dokonuje oceny regionów, porównując poziom rozwoju danych regionów ze średnim poziomem we Wspólnocie. Sytuację społeczno-ekonomiczną regionu (obszaru) ocenia się na podstawie wskaźnika PKB/WSN *per capita*. Stosuje się przy tym nomenklaturę NUTS. Maksymalny dopuszczalny pułap pomocy w tych regionach wynosi 75% NGE w stosunku do inwestycji początkowych. Inwestorzy muszą zatem pokryć minimum 25% kosztów inwestycji ze środków innych, niż pochodzących jako wsparcie ze strony państwa. Dla konkretnych regionów Komisja może, biorąc pod uwagę zróżnicowanie międzyregionalne w ramach danego kraju członkowskiego, obniżyć ten pułap. Co zaś się tyczy wyrażenia zgody przez Komisję Europejską na udzielenie regionowi pomocy służącej rozwojowi pewnych dziedzin gospodarki lub pewnych obszarów gospodarczych (art. 92 ust. 3 lit. a TR), brane są pod uwagę niżej omówione kryteria. Komisja ustala najpierw, czy PKB/WSN *per capita* wynosi co najmniej 15% poniżej średniej krajowej i czy stopa bezrobocia wynosi przynajmniej 10% powyżej średniej krajowej. W dalszej kolejności Komisja modyfikuje powyższe wskaźniki w celu uwzględnienia relatywnej pozycji danego kraju we Wspólnocie. Analizuje zmianę skali i struktury bezrobocia oraz charakterystykę geograficzną, migrację netto, gęstość zaludnienia, produktywność, strukturę działalności gospodarczej (zwłaszcza sektory schyłkowe), poziom inwestycji, stan infrastruktury. Po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego, Komisja ustala listę regionów wraz z maksymalnym dopuszczalnym natężeniem w nich pomocy (zazwyczaj 20%, 25% oraz 30%). Zakazane jest w tych regionach stosowanie pomocy operacyjnej. Obowiązuje natomiast zasada respektowania reguł pomocy sektorowej. Zgodność programów pomocy regionalnej ze wspólnym rynkiem podlega okresowej ocenie Komisji⁶.

W grudniu 1994 roku Komisja Europejska opublikowała **Zalecenia dotyczące zasad udzielania przez państwo zagrożonym przedsiębiorstwom środków pomocy ratunkowych oraz restrukturyzacyjnych**⁷. Pojęcia „pomocy państwa” nie należy jednak utożsamiać jedynie z subsydiami udzielanymi przez organy centralne. W ujęciu podmiotowym obejmuje ono także subsydia przyznawane przedsiębiorstwom przez organy niższego stopnia, w tym również przez organy samorządu terytorialnego⁸.

Podkreślić należy, że pomoc państwa udzielana zagrożonym przedsiębiorstwom postzegana jest w zasadzie krytycznie. Chroniona jest bowiem, wbrew mechanizmom rządzącym gospodarką rynkową i wolną konkurencją, egzystencja przedsiębiorstw niezdolnych do samodzielnego funkcjonowania na rynku. Zgodnie z zaleceniami Komisji, udzielenie przez państwo ratunkowych środków pomocy winno jedynie przyczynić się do przejściowego utrzymania przy życiu przedsiębiorstwa znajdującego się w sytuacji kryzysowej, w związku z czym środki ratunkowe przyznawane są jedynie na okres niezbędny do

⁶ Tego rodzaju zasady zawierają m.in. Ramowe zasady prawa wspólnotowego dotyczące pomocy publicznej dla sektora motoryzacyjnego. Por. C 279/01, 1997. Wśród zasad pomocy w sektorach wrażliwych we Wspólnocie stosuje się reguły kolizyjne, mające zastosowanie w przypadku zbiegu przepisów z zakresu pomocy regionalnej oraz sektorowej. W zasadzie reguły pomocy dla sektorów wrażliwych zawierają niższe pułapy dopuszczalności niż odpowiednie reguły pomocy regionalnej.

⁷ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft nr C 368 z 23 grudnia 1994 roku, s. 12. Por. także Wytuczne odnośnie do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (OJ, C 213/96).

⁸ P. Kryczek, *Przeciwdziałania praktykom monopolistycznym w wymiarze międzynarodowym*, „Biuletyn Urzędu Antymonopolowego” 1994, nr 2, s. 25 i n.

opracowania planu uzdrowienia przedsiębiorstwa, maksymalnie do 6 miesięcy. Jednocześnie za ich przyznaniem muszą przemawiać ważne względy natury społecznej. Wysokość przyznanych środków ograniczona jest do kwoty niezbędnej do dalszego prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwo. Subsydia nie mogą w istotny sposób zagrażać równowadze w danej gałęzi gospodarki. Subsydia restrukturyzacyjne nie służą natomiast jedynie czasowej ochronie przedsiębiorstwa, lecz mają na celu trwałe przywrócenie jego zdolności produkcyjnej. Przedsiębiorstwo winno opracować dokładny plan restrukturyzacji, którego gwarancją realizacji mają być udzielone przedsiębiorstwu restrukturyzacyjne środki pomocy państwa, i to zarówno natury rzeczowej, jak i finansowej. Komisja nastawiona jest krytycznie do subsydiów restrukturyzacyjnych, uzależniając wyrażenie zgody na ich udzielenie od wykazania, że przyznanie subsydiów leży również w interesie Wspólnoty. Warunek ten traktuje mniej rygorystycznie jedynie w stosunku do małych i średnich przedsiębiorstw oraz w stosunku do regionów wspieranych dodatkowymi środkami finansowymi ze względu na szczególnie trudną sytuację gospodarczą. Państwa członkowskie Wspólnoty zostały zobowiązane do powiadamiania Komisji o zamiarze udzielenia przedsiębiorstwu subsydiów oraz o dotychczas podjętych krokach. W zezwoleniu na przyznanie środków pomocy, nakładane są dodatkowe obowiązki lub stawiane są dodatkowe warunki⁹.

Konkurencja między państwami członkowskimi UE w oferowaniu najkorzystniejszych warunków podatkowych doprowadziła do poważnych strat w przychodach fiskalnych¹⁰. W związku z tym Komisja Europejska zobowiązała kraje „15” do weryfikacji wszystkich stref o specjalnym systemie podatkowym. Celem tych działań jest ustalenie, czy dane państwo nie dyskryminuje zagranicznych inwestorów lub nie faworyzuje jakiegoś sektora gospodarki, uzasadniając to koniecznością rozwoju ekonomicznego danego regionu. Od 3 grudnia 1997 roku obowiązuje w Unii, na razie dobrowolny¹¹, **Kodeks postępowania podatkowego**. Kodeks zakazuje wprowadzania przez kraje członkowskie udogodnień podatkowych dla inwestorów zagranicznych bądź innej zamkniętej grupy podmiotów gospodarczych, rażąco odbiegających od przeciętnego poziomu opodatkowania w państwie. Zakaz ten miałby dotyczyć podatków od zysków przedsiębiorstw i obciążeń od zysków kapitałowych. Z dniem 1 stycznia 1998 roku, państwa członkowskie Unii zobowiązały się nie wprowadzać nowych reguł podatkowych, przyznających specjalne przywileje regionom lub przedsiębiorstwom, a także w ciągu pięciu lat odebrać już przyznane przywileje. Tylko w drodze wyjątku Komisja może zezwolić na pozostawienie wprowadzonych preferencyjnych reguł podatkowych.

Już pobieżna konfrontacja regulacji pomocy regionalnej obowiązujących w Unii Europejskiej z regulacjami dotyczącymi specjalnych stref ekonomicznych obowiązującymi w Polsce prowadzi do wniosku, że istnieją istotne rozbieżności pomiędzy tymi regułami w określaniu warunków prawnie dopuszczalnej pomocy państwa dla przedsiębiorstw działających w strefach.

⁹ Szerzej na ten temat zob. T. Jestaedt, L. Dziurzyńska, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw w sytuacji kryzysowej (według zaleceń Komisji Wspólnot Europejskich)*, PiP 1996, nr 8-9, s. 111 i n.

¹⁰ Przeciwdziałaniu negatywnym następstwom tego zjawiska mają służyć m.in. podejmowane działania, zmierzające do podwyższenia opodatkowania dochodów z zatrudnienia (obecnie sięga 43%).

¹¹ Komisja Europejska zamierza jednak wprowadzić dyrektywę, zobowiązującą państwa członkowskie do realizacji przepisów kodeksu.

Pomoc regionalna, co do zasady, nie jest sprzeczna z Układem Europejskim, o ile warunki jej realizacji będą odpowiadały specyficznym regułom jej udzielania w odniesieniu do określonych regionów oraz sektorów. Komisja Europejska nie jest przeciwna pomocy kryzysowej państwa, stosowanej w celu wspierania rozwoju gospodarczego regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów szczególnie dotkniętych bezrobociem. Pomoc publiczna udzielana przedsiębiorcom w regionach kryzysowych powinna jednak spełniać określone warunki:

- a) nie może przekraczać 75% ekwiwalentu dotacyjnego netto (NGE) inwestycji początkowych;
- b) nie może przybierać formy subsydiów eksportowych;
- c) winna być zgodna z zasadami kumulacji pomocy, zwłaszcza w odniesieniu do pomocy sektorowej w sektorach wrażliwych oraz respektować ogólne zasady pomocy regionalnej;
- d) wyjątkowo może przybierać formę pomocy operacyjnej.

Ponadto dla stwierdzenia, iż pomoc udzielana przedsiębiorcy w strefie spełni określone warunki niezbędna jest znajomość poziomu PKB na jednego mieszkańca mierzonego za pomocą PPS (*purchasing power standards*) oraz przeciętnej dla Unii w tym względzie, jak również podział kraju dokonany według klasyfikacji NUTS.

Niedostępność w Polsce danych PKB i PPS na jednego mieszkańca w skali województwa (gminy), a także terytorialny podział kraju nie odpowiadający kryteriom systemu NUTS, uniemożliwiają jednak precyzyjne określenie stopnia zgodności regulacji prawnej dotyczącej SSE z prawem Unii Europejskiej. Przy badaniu zgodności polskich regulacji prawnych dotyczących SSE z prawem unijnym, istotne znaczenie będzie mieć zatem rodzaj podmiotów, którym udzielane jest wsparcie w ramach stref, tj. wielkość oraz przynależność sektorowa. Pomoc udzielana w SSE nie powinna przekraczać 75% NGE, tymczasem regulacje prawne obowiązujące w Polsce nie zawierają takiego ograniczenia. W praktyce, inwestorzy uprawnieni do całkowitego zwolnienia dochodu od podatku dochodowego w okresie połowy czasu, na jaki ustanowiono daną strefę (6/10 lat) mogą osiągnąć pułap 75% wartości inwestycji początkowych już w okresie pierwszych kilku lat, w związku z czym dalsze udzielanie im pomocy będzie nie do pogodzenia z prawem Unii. Ponadto ani przepisy prawne dotyczące SSE w Polsce, ani plany rozwoju stref (bądź ich założenia), nie zawierają żadnych warunków ograniczających pomoc państwa w sektorach uznawanych w Unii za wrażliwe (hutnictwo żelaza i stali, sektor motoryzacyjny, stoczniowy, włókien syntetycznych). Zauważyć też trzeba, że udzielana pomoc niejednokrotnie jest przeznaczana nie na przezwyciężanie strukturalnych słabości przedsiębiorstw zlokalizowanych w poszczególnych strefach, a na przezwyciężanie specyficznych problemów sektorowych. Jednocześnie kierowana jest na sektory charakteryzujące się nadmiarem mocy wytwórczych (jak hutnictwo żelaza i stali czy przemysł motoryzacyjny), w których nie jest dozwolona pomoc operacyjna, chyba że związana z restrukturyzacją. Wątpliwości budzi także możliwość zaliczania w pełnej wysokości wydatków inwestycyjnych nie dotyczących nabycia środków trwałych do kosztów uzyskania przychodów w roku podatkowym, w którym faktycznie zostały poniesione. Ten rodzaj preferencji podatkowych, stanowiący pomoc operacyjną w rozumieniu prawa Unii, powinien odpowiadać ściśle określonym warunkom. Tymczasem ani ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych¹² (dalej ustawa

¹² Ustawa z 20 października 1994 roku o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. nr 123, poz. 600, z późn. zm.).

o s.s.e., ani poszczególne rozporządzenia Rady Ministrów ustanawiające strefy, nie wprowadzają tych warunków jako ograniczeń dla stosowania pomocy operacyjnej.

O poważnych rozbieżnościach polskiej regulacji dotyczącej specjalnych stref ekonomicznych z prawem unijnym świadczy także pomoc państwa udzielana w formie subsydiów eksportowych. Ustawodawca, w art. 3 pkt 3 oraz art. 12 ust. 6 pkt 4 ustawy o s.s.e., wskazuje na możliwość udzielania przez państwo pomocy eksportowej przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w strefach. Z możliwości tej skorzystano przy ustanowieniu pierwszej strefy o charakterze pilotażowym – Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec. Wprawdzie w wyniku konsultacji pomiędzy organami monitorującymi pomoc publiczną w Unii Europejskiej oraz w Polsce osiągnięto porozumienie co do konieczności wyeliminowania pomocy eksportowej w strefie mieleckiej, jednakże dokonana przez Radę Ministrów nowelizacja rozporządzenia w sprawie ustanowienia SSE w Mielcu pozwala przedsiębiorcom, którzy otrzymali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej w tej strefie w okresie dwóch lat od jej ustanowienia, na zachowanie prawa do wyboru podstawy dla korzystania ze zwolnień i preferencji podatkowych na dotychczasowych zasadach. Przedsiębiorcy spełniający te kryteria mogą zatem nadal otrzymać pomoc eksportową państwa w formie subsydiów podatkowych. Poddać ocenie należałoby także pośredni wpływ środków pomocy państwa stosowanych w SSE na wyniki eksportowe. Zastrzeżenie to należałoby podnieść zwłaszcza do inwestycji w przemyśle motoryzacyjnym, poczynionych w Katowickiej SSE, *de facto* charakteryzujących się orientacją proeksportową (prawdopodobny eksport do krajów CEFTA i UE)¹³.

W kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej można by upatrywać w instytucji SSE narzędzie sprzyjające szybszemu wyrównaniu poziomu rozwoju gospodarczego Polski względem państw członkowskich UE. Ustawodawca, w art. 3 ustawy o s.s.e., jako nadrzędny cel ustanowienia specjalnej strefy ekonomicznej wskazuje przyspieszenie rozwoju gospodarczego części terytorium kraju. Nie wspomina natomiast o wyrównaniu rozwarstwienia regionalnego, co jest warunkiem zakwalifikowania wsparcia państwa w strefach do grupy środków pomocy regionalnej, zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej. SSE ustanawiane w Polsce nie tylko nie rozwiązują problemu dysproporcji między poszczególnymi regionami kraju, umożliwiając pełne wykorzystanie terytorium i bardziej efektywną alokację czynników produkcyjnych w skali kraju, ale, jak się wydaje, mogą nawet prowadzić do pogłębienia tych dysproporcji, zarówno w skali Unii Europejskiej, jak i w obrębie poszczególnych regionów w obrębie kraju.

Przyjęcie przez kraje członkowskie Unii Europejskiej Kodeksu postępowania podatkowego, w kontekście zobowiązania Polski w zakresie harmonizacji prawa, stawia pod znakiem zapytania podjęte przez Polskę wobec inwestorów zobowiązania utrzymania korzystnych rozwiązań podatkowych. Pierwszy krok w celu zapewnienia zgodności regulacji instytucji SSE w prawie polskim z odpowiednimi regulacjami obowiązującymi w Unii Europejskiej, stanowi wprowadzenie przez Radę Ministrów do rozporządzeń w sprawie ustanowienia ostatnich jedenastu stref § 15, dopuszczającego możliwość zmiany ustalonych zwolnień od podatku dochodowego i preferencji w tym zakresie w celu dostosowania ich do zobowiązań RP jako członka Unii.

¹³ Tak A. Muńko, *Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce w świetle wspólnotowych regulacji pomocy państwa*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 1, s. 21.

Przyjęte rozwiązanie (nawet nie we wszystkich strefach)¹⁴ nie wydaje się jednak właściwym środkiem zbliżenia prawa polskiego i wspólnotowego. Trzeba mieć bowiem świadomość – nie kwestionując rzecz jasna istniejących zobowiązań – ewentualnych konsekwencji zabiegów dostosowujących ustawę o s.s.e. oraz towarzyszące jej rozporządzenia do wspólnotowych zasad pomocy regionalnej. Przyjęte rozwiązanie wydaje się być jedynie tymczasowe. Niedokonanie równoczesnej nowelizacji ustawy o s.s.e., ustanawiającej w art. 13 ustawy zasadę niepogarszania przyznanych przedsiębiorcom zwolnień i preferencji, stwarza podstawę zaskarżenia przepisu § 15 rozporządzeń Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego, jako niezgodnego z przepisami tej ustawy¹⁵. Nadal nie rozwiązany pozostaje problem możliwości odebrania przywilejów podatkowych przedsiębiorcom, którzy już otrzymali zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie stref (zwłaszcza w pierwszych sześciu strefach) – wbrew zasadzie wyrażonej w art. 13 ustawy o s.s.e. – po wyczerpaniu przez nich limitów obowiązujących w Unii Europejskiej, a przed wykorzystaniem odpowiednich limitów obowiązujących w Polsce. W konsekwencji, należy liczyć się z zasadnymi wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego, czy dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych przez inwestorów w sytuacjach, w których zmiana ustawy o s.s.e. naraziłaby ich na straty. Rodzi to uzasadnione obawy, że budżet państwa będzie musiał zaspokoić roszczenia z tytułu odszkodowań dla inwestorów z tych stref. Zwłaszcza w wypadku Katowickiej SSE, gdzie zainwestowały duże koncerny Opel GM, Isuzu Motors, czy fabryka układów kierowniczych Delphi, mogą okazać się to duże sumy. Niezależnie od wyników mogących wyniknąć stąd sporów, podważy to zaufanie do polskiej polityki inwestycyjnej, zwłaszcza odnośnie do bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a nawet może spowodować utratę wiarygodności Polski, jako kraju zapewniającego inwestorom stabilne warunki działania. Można nawet sądzić, że kolejni inwestorzy niechętnie będą podejmować działalność gospodarczą na terenie stref, co pozostawi ten instrument częściowo martwym. Wydaje się, że tylko jednoczesne odejście od zasady wyrażonej w art. 13 ustawy o s.s.e., połączone z gruntowną przebudową konstrukcji subsydiarnych obowiązujących w strefach, pozwoliłoby przybliżyć regulację SSE do modelu obowiązującego w Unii Europejskiej.

Jak wynika z dotychczasowych uwag, w celu dostosowania – w interesującym nas zakresie – prawa polskiego do prawa wspólnotowego, niezbędne są istotne modyfikacje (a nie jedynie zmiany kosmetyczne) istniejących schematów pomocy w ramach specjalnych stref ekonomicznych. Decydujący wpływ na ocenę zgodności regulacji dotyczących specjalnych stref ekonomicznych będzie miała także polityka udzielania przedsiębiorcom zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w poszczególnych strefach. Już dzisiaj, na przykładzie Katowickiej SSE, można jednak stwierdzić, że także i ona nie jest zgodną z regułami prawa wspólnotowego. Problem funkcjonowania SSE w Polsce zostanie zapewne umieszczony w przyszłości w protokole rozbieżności.

Mimo spodziewanej w przyszłości stopniowej likwidacji specjalnych stref, są one jednak dosyć popularne w Unii. Tytułem przykładu: istnieją strefy w Shannon i Dublinie w Irlandii, w Walii, w belgijskim regionie Arlon, a w 1996 roku weszła w życie we Francji

¹⁴ Klauzuli w sprawie dostosowania do przepisów wspólnotowych w przypadku przystąpienia Polski do UE nie zawierają rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia SSE Euro-Park Mielec, Suwalskiej SSE, Katowickiej SSE, Legnickiej SSE, Łódzkiej SSE i Wałbrzyskiej SSE.

¹⁵ Por. wyrok SN z 7 maja 1991 roku I PRN 19/91, OSP 1992, nr 6, s. 145.

ustawa powołująca specjalne strefy ekonomiczne na 44 ubogich przedmieściach wielkich miast. Ustanowiono je w celu redukcji wyjątkowo wysokiego bezrobocia. Przedsiębiorców działających w strefie zwolniono na okres pięcioletni z kilku różnych podatków. Zwolnień na analogicznych zasadach udzielono miastu Point-a-Pitre na należącej do Francji Gwadelupie. Specjalne ulgi podatkowe zostały przyznane także przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na Korsyce, w zacofanych regionach kraju podmioty gospodarcze korzystają od 1982 roku z jednorazowych premii, przyznawanych przez rząd na rzecz zagospodarowania terytorium w wysokości od 35 do 50 tys. franków za każde stworzone miejsce pracy.

Z dniem 1 lipca 1995 roku Polska stała się członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Konsekwencją ratyfikacji przez Polskę postanowień Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu¹⁶, zwanego dalej Umową o WTO, stało się dostosowanie krajowej legislacji do zawartych porozumień, do których przestrzegania Polska się zobowiązała. Między innymi wszystkie kraje, które ratyfikowały Umowę, najpóźniej w momencie wejścia w życie dla danego kraju Umowy o WTO, zostały zobowiązane do dostosowania krajowych praw, regulacji i procedur administracyjnych do postanowień Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (zwanego dalej Porozumieniem)¹⁷. Zgodnie z Porozumieniem, specjalne strefy ekonomiczne mogą być traktowane jako subsydia. Wyjaśnienia wymaga zatem pojęcie subsydium, a także konieczne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w ogóle dopuszczalne jest ustanawianie specjalnych stref ekonomicznych, a jeżeli tak – to na jakich warunkach i o jakim charakterze.

Definicja subsydium wprowadzona przez Porozumienie, obejmuje dwa elementy: wkład finansowy bądź wsparcie dochodowe lub cenowe ze strony rządu albo jakiegokolwiek innej instytucji publicznej oraz uzyskanie korzyści przez beneficjenta. Finansowy wkład rządu lub jakiegokolwiek instytucji publicznej występuje m.in. wtedy, gdy należne dochody rządowe są zaniechane lub nie pobierane (np. zachęty fiskalne, takie jak ulgi podatkowe). Wyróżniono **subsydia powszechne** i **specyficzne**, przy czym tylko subsydia specyficzne mogą być przedmiotem postępowań antysubwencyjnych. Specyficzność oznacza ograniczenie zakresu subsydiów tylko do określonych przedsiębiorstw, ich grup lub gałęzi gospodarki. Za specyficzne będzie także uznane subsydium przyznawane tylko pewnym przedsiębiorstwom zlokalizowanym w określonym regionie geograficznym, w ramach właściwości prawnej władzy stosującej subsydium. W zależności od domniemanej szkodliwości subsydiów dla importera, subsydia zostały podzielone na zakazane, podlegające sankcjom i nie podlegające sankcjom. Dla każdej z wyróżnionych kategorii subsydiów ustanowiono odrębny katalog środków antysubwencyjnych i stosowną procedurę postępowania.

Za najbardziej szkodliwe i **objęte powszechnym zakazem**, uznano subsydia eksportowe (tj. uzależnione od wyników eksportu) oraz te, których przyznanie zależy od użycia towarów pochodzenia krajowego zamiast towarów importowanych. Przykładowa lista subsydiów zakazanych została umieszczona w załączniku 1 do Porozumienia. Zakazano m.in. związanego z eksportem pełnego lub częściowego zwolnienia, umorzenia lub odroczenia podatków bezpośrednich¹⁸. Do kategorii subsydiów **nie podlegających sankcjom** zali-

¹⁶ Dz.U. z 1995 roku nr 98, poz. 483.

¹⁷ Dz.U. z 1996 roku nr 9, poz. 54.

¹⁸ Przez podatki bezpośrednie należy rozumieć podatki od płac, zysków, odsetek, dzierżawy, dywidend i wszelkich innych form dochodów, jak również podatki od posiadania nieruchomości.

czono trzy rodzaje subsydiów, których stosowanie jest uzasadnione względami rozwojowymi czy społecznymi. Wyłączenie tych subsydiów z zakresu działań antysubwencyjnych zostało uzależnione od spełnienia precyzyjnie określonych przesłanek. Między innymi wyłączono z sankcji pomoc finansową przeznaczoną – w ramach ogólnych zasad rozwoju regionalnego – na rozwój regionów względnie upośledzonych (w ramach danego kraju) i nie specyficzną. Regionalne programy subsydiowania stanowią część wewnętrznie spójnej i ogólnie stosowanej polityki rozwoju regionalnego, a subsydia na rozwój regionalny nie mogą być przyznane pojedynczym punktom geograficznym nie mającym wpływu lub prawie nie mającym wpływu na rozwój całego regionu.

Aby ustanawiane w Polsce SSE mogły być traktowane jako wsparcie dla regionów o trudniejszych warunkach rozwojowych w ramach ogólnych zasad rozwoju regionalnego, a w związku z tym – aby mogły zostać zaliczone do grupy subsydiów nie podlegających sankcjom, muszą odpowiadać kumulatywnie następującym wymogom:

a) strefa musi być jasno oznaczonym, zwartym obszarem geograficznym i charakteryzować się określoną gospodarczą i administracyjną odrębnością;

b) regionalne programy subsydiowania powinny zawierać maksymalne pułapy wielkości wsparcia, które może być przyznane na rzecz każdego subsydiowanego projektu;

c) pułapy te muszą być zróżnicowane stosownie do poziomu rozwoju regionów, którym udziela się wsparcia oraz wyrażone w kategoriach kosztów inwestycji lub kosztów stworzenia miejsc pracy;

d) kryteria te muszą być jasno wyartykułowane w ustawie, rozporządzeniu lub innym oficjalnym dokumencie, który jest dostępny oraz powinny obejmować miary rozwoju ekonomicznego oparte przynajmniej na jednym z następujących współczynników;

e) strefa winna obejmować obszar słabo rozwinięty, w którym dochód na głowę lub dochód gospodarstwa domowego na głowę lub PKB na głowę nie może przekraczać 85% średniej dla Polski albo stopa bezrobocia musi stanowić przynajmniej 110% średniej stopy dla Polski, mierzonej w okresie trzyletnim (miara taka może być jednak miarą składową, zawierającą również inne czynniki).

W świetle zobowiązań wynikających z Porozumienia w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych, niezbędne jest sukcesywne notyfikowanie w WTO kolejno ustanawianych SSE¹⁹. Jeżeli strefa jest notyfikowana, wówczas nie podlega sankcjom i wszystko co jest w niej produkowane, jest produkowane w zgodzie z Porozumieniem. Notyfikacje te powinny być przedkładane nie później niż w roku kalendarzowym następującym po roku w którym ustanowiono strefę. W ramach przewidzianych do bieżącej notyfikacji SSE nie są stosowane subsydia zakazane, tj. eksportowe i antyimportowe. Pozostają one zatem w zgodzie z Porozumieniem. Rozstrzygnąć należy jednak, czy przewidziane do notyfikacji SSE zaliczają się do grupy subsydiów podlegających sankcjom, czy też do grupy nie podlegających sankcjom.

Należy podkreślić, że Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych uznaje specyfikę gospodarek przeprowadzających transformację systemową. Klauzula transformacji uznaje prawo członków WTO, będących w okresie transformacji od gospodarki centralnie planowanej do wolnej gospodarki rynkowej, do przejściowego (w ciągu 8 lat od daty wejścia w życie Porozumienia o WTO) stosowania niektórych programów

¹⁹ SSE Euro-Park Mielec została notyfikowana w WTO 1 marca 1996 roku.

i środków niezgodnych z postanowieniami Porozumienia. Polska została uznana za kraj rozwijający się, dla którego subsydia mogą odgrywać ważną rolę w programach rozwoju gospodarczego (art. 27. 1 Porozumienia)²⁰. Zezwolono krajom będącym w okresie transformacji na stosowanie subsydiów eksportowych zakazanych, nie oznacza to jednak całkowitej bezkarności stosowania tego rodzaju praktyk. Klauzula transformacji nie zwalnia bowiem z ogólnych dyscyplin stosowania subsydiów, ale jedynie przejściowo dopuszcza ograniczone odstępstwa od tych postanowień. Tylko subsydia notyfikowane w Komitecie najpóźniej w ciągu dwóch lat od wejścia w życie Porozumienia korzystają z derogacji. Subsytia nie notyfikowane w ciągu tego okresu podlegają ogólnym dyscyplinom Porozumienia. Jednocześnie wprowadzono ogólny wymóg notyfikacji wszystkich programów subsydiowania, niezgodnych z postanowieniami Porozumienia, będących w mocy do dnia podpisania przez dany kraj Umowy o WTO. Takie notyfikacje należy składać Komitetowi nie później niż w ciągu 90 dni od wejścia w życie Umowy względem danego kraju. Poza tym programy subsydiowania należy doprowadzić do zgodności z postanowieniami Porozumienia w ciągu trzech lat od powyższej daty. Żaden kraj nie może rozszerzyć zakresu programu, ani przedłużyć go po okresie jego zakończenia. Każdy uczestnik Porozumienia jest zobowiązany do regularnego składania notyfikacji o wszystkich stosowanych subsydiach. Notyfikacje subsydiów przedstawia się nie później niż do 30 czerwca każdego roku. Notyfikacji podlegają wszelkie subsydia specyficzne, udzielane lub utrzymywane na terytorium sygnatariusza. Notyfikacja powinna określać formę i cel subsydium, okres stosowania subsydium albo inne terminy z nim związane, dane statystyczne pozwalające na ocenę skutków handlowych subsydium oraz informację o przypadającej wielkości subsydium na jednostkę, lub w przypadkach, gdy nie jest to możliwe, ogólną sumę roczną przewidzianą w budżecie na to subsydium.

Jak wynika zatem z przedstawionych powyżej zasad subsydiowania – wyartykułowanych w Porozumieniu w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych – dopuszczalne jest subsydiowanie tylko w regionach, w których spełnione są określone wymogi. Warunki takie, jak stosunkowo wysoka stopa bezrobocia, a także niski dochód krajowy brutto spełniały np. SSE Euro-Park Mielec oraz Suwalska SSE. Katowicką SSE trudno natomiast uznać za obszar słabo rozwinięty gospodarczo według jednego z powyżej określonych kryteriów. W ustanowionych w Polsce specjalnych strefach ekonomicznych, poza SSE Euro-Park Mielec, przewidzianych do notyfikacji nie stosuje się subsydiów zakazanych. Pozostają one zatem w zgodności z umową WTO. Kiedy ustanawiano strefę Euro-Park Mielec, Polska nie była jeszcze sygnatariuszem Porozumienia. Aby dostosować przepisy rozporządzenia w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu do wymagań WTO, zrezygnowano z subsydiowania eksportu. Rada Ministrów, nowelizując 9 września 1997 roku rozporządzenie w sprawie ustanowienia Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Mielcu²¹, zniósł możliwość skorzystania ze zwolnienia dochodu od podatku dochodowego na podstawie wysokości przychodów z eksportu wyrobów wytwarzanych na terenie strefy. W celu pogodzenia tego wymogu z zasadą ustawową, wyrażoną w ustawie o s.s.e., gwarantującą nie pogarszanie warunków uzyskiwania zwolnień i preferencji

²⁰ Przyznana Polsce na mocy Porozumienia derogacja dla stosowania subsydiów eksportowych nie została jednak uznana przez stronę wspólnotową w relacjach Rzeczpospolita Polska – Wspólnota Europejska.

²¹ Dz.U. nr 120, poz. 757.

podatkowych, wprowadzono zapis zezwalający podmiotom, które uzyskały już zezwolenie na prowadzenie działalności w strefie w okresie 2 lat od jej ustanowienia – prawo wyboru podstawy zwolnienia od podatku dochodowego na dotychczasowych zasadach. W praktyce oznaczać to będzie zatem, że przedsiębiorcy będą mogli nadal otrzymać pomoc o takim charakterze.

Nie wszystkie jednak ustanowione w Polsce specjalne strefy ekonomiczne spełniają w pełni warunek spójności geograficznej, chociaż ich granice są ściśle określone. Ustawodawca polski dopuścił ustanawianie stref rozproszonych, zlokalizowanych na więcej niż jednym obszarze. Strefa rozproszona geograficznie zlokalizowana jest w kilku miejscowościach i stanowi zespoły kilku oddzielnych „podstref”, położonych w znacznej odległości od siebie. Jednocześnie problem rozproszenia stref budzi zastrzeżenia w świetle umów międzynarodowych z uwagi na zakaz punktowego przyznawania subwencji (jednemu wybranemu podmiotowi). W związku z tym należy podkreślić potrzebę opracowania innego rozwiązania niż strefy rozproszone. W celu zapewnienia rozwoju stref, przy jednoczesnym przestrzeganiu postawionych warunków, należałoby może rozważyć notyfikowanie stref rozproszonych jako subsydiów specyficznych – pomocy dla regionu. W takich przypadkach wymaga się tylko stwierdzenia i zarazem notyfikacji, ile przedsiębiorstw w danym roku korzystało z tej pomocy oraz jaka była średnia wysokość państwowego subsydium dla strefy. Subsydium specyficzne podlega sankcjom, lecz nie jest tożsame z subsydium zakazanym. Można by także notyfikować, zamiast jednej strefy składającej się z trzech lub czterech obszarów, trzy bądź cztery strefy oddzielnie, mniejsze i spójne geograficznie.

Niezależnie od przyjęcia wariantu notyfikacji (grupy subsydiów podlegających sankcjom bądź nie podlegających sankcjom) ustanowienie SSE w Polsce nie narusza postanowień umowy z WTO. Są zatem dopuszczalną formą pomocy państwowej, zwłaszcza że całkowicie zakazane subsydium o charakterze eksportowym, stosowane w strefie Euro-Park Mielec, zostało – co do zasady – zniesione w ramach nowelizacji przez Radę Ministrów rozporządzenia w sprawie ustanowienia tej strefy.

Maria Trojanek

Akademia Ekonomiczna w Poznaniu,
Katedra Inwestycji i Budownictwa

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako stymulator rozwoju gminy i lokalnego rynku nieruchomości

***Streszczenie.** Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest jednym z podstawowych instrumentów kształtowania rozwoju gminy w wymiarze przestrzennym. W artykule, po omówieniu funkcji tego planu, analizowany jest wpływ zawartych w nim rozstrzygnięć na wartość nieruchomości mieszczących się na obszarze danej gminy, zakres ewentualnych ograniczeń praw ich właścicieli, a wreszcie – na rozwój lokalnego rynku nieruchomości. Ponieważ wpływ decyzji zawartych w omawianym planie może zarówno stymulować, jak i hamować rozwój gminy, podkreśla to wagę jego starannego przygotowania.*

1. Informacje wprowadzające

Wprowadzone zmiany systemowe dotyczące funkcjonowania gospodarki i państwa narzuciły konieczność zmian w procesie kształtowania rozwoju przestrzennego. Generalnie, zmiany w tym zakresie zdeterminowane są wprowadzeniem rynkowych reguł w gospodarce, samorządu terytorialnego oraz prawnej ochrony praw obywateli (w tym prawa własności). Szczególna rola w procesie kształtowania rozwoju gminy przypadła dwóm rodzajom dokumentów¹, którymi są:

- 1) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz
- 2) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Studium uwarunkowań jest instrumentem kreowania i prowadzenia polityki przestrzennej gminy. Zgodnie z rozstrzygnięciami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przy opracowywaniu studium konieczne jest uwzględnienie uwarunkowań wynikających z:

- dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu,
- występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów szczególnych (np. objętych ochroną prawną ze względu na ich wartości przyrodnicze),

¹ Por. Ustawa z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 89, poz.415 z późn. zm.).

- stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego (w tym stanu rolniczej przestrzeni produkcyjnej),

- prawa własności gruntów,
- jakości życia mieszkańców,
- zadań służących osiągnięciu ponadlokalnych celów publicznych.

W wyniku opracowania studium zostają określone:

- obszary objęte ochroną środowiska przyrodniczego i kulturowego,
- lokalne wartości zasobów środowiska przyrodniczego i zagrożenia środowiskowe,
- obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym wyłączone z zabudowy,
- obszary zabudowane ze wskazaniem obszarów (jeżeli takowe występują), wymagających przekształceń i rehabilitacji,

- obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, ze wskazaniem obszarów, na których przewiduje się prowadzenie zorganizowanej działalności inwestycyjnej,

- kierunki rozwoju komunikacji i infrastruktury (w tym wskazanie obszarów, na których będą stosowane indywidualne i grupowe systemy oczyszczania ścieków),

- obszary, dla których sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych (np. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych) lub dla obszarów, na których przewiduje się realizację programów dla osiągnięcia założonych lokalnych celów publicznych.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, identyfikując ekologiczne, przestrzenne i infrastrukturalne uwarunkowania rozwoju oraz precyzując cele polityki przestrzennej, stwarza warunki do przekształcenia występujących na danym obszarze warunków rozwoju w czynniki sprzyjające temu rozwojowi. Studium stanowi ponadto podbudowę planów miejscowych, w których to ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu z uwzględnieniem kryteriów i wymogów wynikających z obowiązujących przepisów prawnych.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej mpzp) jest narzędziem racjonalizacji działań związanych z zagospodarowaniem przestrzeni i z gospodarowaniem przestrzenią. Zapisy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stanowią podstawę kształtowania procesów rozwoju w przestrzeni. Plany te pełnią bowiem funkcje:

a) ochronno-regulacyjne: oznacza to, że miejscowy plan przestrzennego zagospodarowania powinien być podstawą negocjacji i rozwiązywania konfliktów na tle użytkowania przestrzeni. Decyzje co do sposobu użytkowania i zagospodarowania określonego terenu nie mogą być pozostawione do samowolnego rozstrzygnięcia przez właściciela czy użytkownika. Muszą one warunkować i być zbieżne z zasadami użytkowania i zagospodarowania przestrzeni zapisanymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i uwzględniać interes ogółu;

b) koordynacyjne: przejawiają się one w sferze decyzyjnej, warunkującej realizację programu (strategii) rozwoju danego obszaru i odnoszą się do uzgadniania zamierzeń rozwojowych różnych podmiotów działających na obszarze, rozwojem którego w pożądanym kierunku steruje władza lokalna;

c) inspiracyjne: chodzi tu o to, aby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nakreślając wizję układu lokalnego i sposób dochodzenia do niej (etapy, środki), stymulował i inspirował do podejmowania pożądanego – z punktu widzenia celów rozwoju danego obszaru – kierunków działalności przez stworzenie określonych warunków i zachęt;

d) informacyjne: ich sens polega na tym, że omawiane plany powinny stanowić podstawę informacji dla potencjalnych inwestorów o oczekiwaniach władzy lokalnej co do pożądanых rodzajów działalności, o istniejących bądź mogących pojawić się barierach.

O tym, jaki będzie obszar objęty opracowaniem i co plan powinien zawierać, decyduje rada gminy, podejmując stosowną uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Od woli rady gminy zależy, czy w ogóle zostaną podjęte prace nad przystąpieniem dla opracowania planów i dla jakiego obszaru gminy. Zatem nowa ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zniósła obowiązek opracowywania planów miejscowych do obszaru całej gminy. Jednakże przepisy ustawy (art.13) nakładają na gminę obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w pewnych przypadkach, w ustawie wymienionych w sposób enumeratywny, a mianowicie wtedy, gdy:

1) wymagają tego przepisy szczególne, np. ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nakłada obowiązek opracowania planu miejscowego wtedy, gdy następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne; ustawa Prawo geologiczne i górnicze przewiduje obowiązek opracowania planu miejscowego dla tzw. terenów górniczych;

2) na danym obszarze przewidywana jest realizacja programów zadań rządowych, wynikających z przepisów art. 58-64 ustawy;

3) na danym obszarze przewidywana jest realizacja zadań związanych z osiągnięciem lokalnych celów publicznych;

4) dla obszarów, na których miejscowe uwarunkowania wskazują na konieczność opracowania tychże planów, np. ze względu na okoliczność występowania przyrody o szczególnych walorach.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustawa zawiera poniższe rozstrzygnięcia:

1) w sytuacji istnienia obowiązku jego sporządzenia (art. 13 ustawy), postępowanie w sprawie przeznaczenia i zagospodarowania terenu zostaje zawieszane do czasu opracowania planu dla tego obszaru;

2) w sytuacji, kiedy sporządzenie planu jest obligatoryjne (art.13 ust.1), o przeznaczeniu i sposobie zagospodarowania terenu rozstrzyga się w decyzji o warunkach zabudowy, wydanej po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej (art.44);

3) w sytuacji, dla której sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obligatoryjne, a gmina podjęła uchwałę o opracowaniu planu, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu może zostać zawieszane, jednak nie dłużej niż na 12 miesięcy. Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego nie sporządzono planu, wówczas znajdują zastosowanie przepisy obowiązujące w drugiej z opisywanych tu.

Zatem decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania może uszczegóławiać niektóre rozstrzygnięcia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź (w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania) określać warunki zagospodarowania i przeznaczenia terenu.

2. Treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a wartość nieruchomości

Zależności i powiązania występujące pomiędzy wartością nieruchomości a rozstrzygnięciami zawartymi w mpzp są dwustronne. Z jednej strony, wartość nieruchomości powin-

na być uwzględniana przy określaniu sposobu użytkowania określonego obszaru oraz warunków i zasad jego zagospodarowania, z drugiej zaś strony, rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia i sposobu zagospodarowania zawarte w mpzp bądź w przypadku jego braku – w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, przesądzają o wartości nieruchomości w przyszłych okresach.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawiera (w zależności od potrzeb) ustalenia dotyczące m.in.:

- sposobu użytkowania terenu (przeznaczenie terenu pod lokalizację różnych funkcji),
- linii rozgraniczających tereny o różnych funkcjach i zróżnicowanych zasadach gospodarowania (sąsiedztwo funkcji),
- warunków zagospodarowania terenu (ograniczenia wynikające z zasad kształtowania form przestrzennych),
- tymczasowych sposobów użytkowania, zagospodarowania terenu,
- lokalnych warunków, zasad i standardów dotyczących zabudowy, urządzania terenu (linie zabudowy i gabaryty obiektów, minimalne i maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy),
- terenów przeznaczonych dla realizacji celów publicznych oraz linii rozgraniczających te tereny,
- zasad obsługi w zakresie infrastruktury i wyposażenia w urządzenia infrastrukturalne,
- zasad i warunków podziału terenu na działki.

Wartość nieruchomości zależy nie tylko od aktualnego sposobu jej użytkowania, ale również od perspektyw jej użytkowania zgodnie z zapisami w miejscowym planie zagospodarowania. Zasadniczy (istotny) wpływ na wartość nieruchomości mają rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia konkretnego obszaru pod lokalizację określonej funkcji, np. przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolne (pod jednorodzinne budownictwo mieszkaniowe) czy zmiana funkcji i formy użytkowania (dotyczy to zwłaszcza centrów miast; proces ten jest określanej jako konwersja i sukcesja użytkowania terenu). Na wartość nieruchomości wpływ mają ustalenia planu bezpośrednio dotyczące kształtowania zabudowy, tj. lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz urządzania terenu. Wyznaczone linie zabudowy i gabaryty obiektów, wskaźniki intensywności zabudowy oraz zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane także determinują poziom wartości nieruchomości. Wartość nieruchomości zależy również od wyznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu (trwały bądź tymczasowy) użytkowania nieruchomości.

Pozostałe z wymienionych zapisów miejscowego planu zagospodarowania także określają wartość i ceny nieruchomości w przyszłych okresach. Ich siła oddziaływania jest zróżnicowana przestrzennie i czasowo, różna jest też w odniesieniu do poszczególnych rodzajów nieruchomości.

3. Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym i jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności. Wykonywanie prawa własności nieruchomości może być w związku z uchwalen-

nem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ograniczone. O tym, jakiego rodzaju będą to ograniczenia i w jakim stopniu właściciel nieruchomości będzie ograniczany w sposobie korzystania z nieruchomości będą każdorazowo decydować rozstrzygnięcia przyjęte w miejscowych planach (por. pkt 2).

Przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym przewidują, że jeżeli w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, wówczas właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, może żądać od gminy:

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę,
- wykupienia nieruchomości lub jej części,
- zamiany nieruchomości na inną.

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może powodować spadek lub wzrost wartości nieruchomości. Jeżeli wartość nieruchomości uległa obniżeniu w związku z uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Roszczenie można wnosić w terminie 5 lat od dnia, w którym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiana stały się obowiązujące.

Wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem bądź zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji gdy właściciel zbywa tę nieruchomość (w określonym czasie przewidzianym w ustawie), stanowi podstawę do pobrania jednorazowej opłaty. Opłata ta jest pobierana przez wójta, burmistrza albo prezydenta, a jej wysokość jest ustalana w stosunku procentowym (nie więcej niż 30%) wzrostu wartości nieruchomości. Wysokość stawki procentowej do naliczania opłaty jest określana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie omawianej opłaty stanowi formę zasilania budżetu gminy oraz instrument pobudzania przedsiębiorczości w skali lokalnej.

Opisane wyżej rozstrzygnięcia, dotyczące ekonomicznych skutków (ewentualnych kosztów bądź korzyści gminy) ustaleń gminy w zakresie przeznaczenia i sposobu użytkowania określonego obszaru, są (powinny być) uwzględniane w procesie planowania rozwoju gminy.

4. Rola rynku nieruchomości w gospodarce przestrzennej

Plan zagospodarowania przestrzennego, przez zmiany sposobu użytkowania (funkcji) określonych obszarów, jest regulatorem podaży terenów o określonych funkcjach. Ogólna podaż nieruchomości gruntowych jest w zasadzie stała. Zasób ten nie może być bowiem zwiększony przez np. produkcję czy import. Przyrost podaży nowych terenów o określonych funkcjach jest jedynie możliwy przez zmiany faktycznego użytkowania bądź zmiany funkcji w planie zagospodarowania przestrzennego. Zatem wyłączenie określonych obszarów z zabudowy, przeznaczanie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne oraz możliwość tworzenia stref zorganizowanej działalności inwestycyjnej (art. 11 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym), są działaniami prowadzącymi do wzrostu podaży określonych rodzajów nieruchomości, a jednocześnie umożliwiającymi podejmowanie

działań rozwojowych zarówno przez gminę (bądź innych inwestorów publicznych), jak i inwestorów prywatnych. Ponadto gmina przez aktywne uczestniczenie w transakcjach kupna-sprzedaży praw do nieruchomości, realnie wpływa na poziom popytu i podaży na tym rynku. Gmina, w celu realizacji założeń polityki rozwojowej, dotyczącej przynależnego jej obszaru w podziale administracyjnym, pozyskuje tereny niezbędne dla realizacji zadań wynikających z przyjętych programów rozwoju. Aby pokonać barierę wynikającą z rozdrobnienia działek i kształtu nie odpowiadającego nowej funkcji zapisanej w mpzp, konieczny jest wykup określonych terenów i ponowny ich podział, umożliwiający realizację określonych programów rozwojowych. Gmina także występuje jako podmiot kreujący podaż danych rodzajów nieruchomości, biorąc udział w transakcjach na rynku nieruchomości. Wpływy ze sprzedaży różnych praw do nieruchomości są zróżnicowane i odgrywają różną rolę (w zależności od typu gminy, rodzaju i wielkości majątku oraz sposobu gospodarowania nim) w kształtowaniu dochodów gmin.

Finansowe efekty obrotu nieruchomościami komunalnymi mogą być traktowane jako źródło zasilania budżetów gminnych w krótszym i dłuższym okresie czasu. Gminy pod presją bieżących potrzeb mogą sprzedaż nieruchomości komunalnych traktować jako dołączną formę ratowania budżetu gminnego. Decyzje o sprzedaży nieruchomości komunalnych nie są jednakowo korzystne dla gminy. Sprzedaż mieszkań komunalnych, zarówno z perspektywy krótkiego, jak i długiego okresu czasu, jest z pewnością bardziej opłacalna (warunek: wszystkich w jednym domu), aniżeli sprzedaż gruntów gminnych, zwłaszcza takich, które mogą być przeznaczone na cele inwestycyjne. Środki uzyskane ze sprzedaży nieruchomości komunalnych najczęściej przeznaczane są na pokrycie bieżących potrzeb.

Sprzedaż majątku komunalnego prowadzi do zmniejszenia jego zasobów, a w konsekwencji do ograniczenia dochodów z tego majątku w przyszłości, co pogorszyć może przyszłą sytuację finansową gminy i rzutować będzie na poziom zaspokojenia potrzeb danej wspólnoty. Generalnie rzecz ujmując, sprzedaż nieruchomości gminnych, należy traktować jako jednorazowe źródło zasilania budżetu gminy, zaś wpływy uzyskiwane z innych form obrotu nieruchomościami jako w miarę regularne i stałe źródło budżetów gminnych w dłuższym okresie czasu.

Ponadto sprzedaż nieruchomości komunalnych, zwłaszcza gruntowych, ogranicza możliwości dysponowania tym mieniem w przyszłości, tj. wniesienia ich jako aportu do spółek, w których gmina jest udziałowcem, lokalizacji w przyszłości na tych terenach inwestycji gminnych. Gmina traci także źródło wpływów z tytułu corocznych opłat związanych z użytkowaniem wieczystym, dzierżawą czy zarządem.

Te okoliczności powinny być uwzględniane przy wyborze sposobu gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest także źródłem informacji o nieruchomościach, istotnych z punktu widzenia funkcjonowania rynku nieruchomości. Dostarcza on bowiem informacji o:

- przeznaczeniu terenu,
- zasadach zagospodarowania terenu,
- zasadach i warunkach podziału nieruchomości na działki,
- przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu,
- przebiegu linii wewnętrznego podziału terenu o tej samej funkcji,
- sposobach zagospodarowania terenu (stały lub tymczasowy),

- ograniczeniach, nakazach, zakazach dotyczących sposobu zagospodarowania terenu,
- projektowanej infrastrukturze technicznej i zasadach obsługi w zakresie infrastruktury,
- dacie wejścia planu w życie.

Reasumując, rozstrzygnięcia zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są (mogą być) narzędziem stymulującym bądź hamującym rozwój danego obszaru i lokalnego rynku nieruchomości.

Zmiana charakteru i funkcji mpzp w kształtowaniu i efektywnej realizacji koncepcji rozwoju określonego obszaru wskazuje na zwiększającą się rolę mpzp w procesie zagospodarowania przestrzeni i gospodarowania przestrzenią.

Anna Zysnarska

Uniwersytet Gdański,
Katedra Rachunkowości

Rachunkowość sektora publicznego i systemy informacji zarządczej gmin w świetle koncepcji menedżeryzmu

***Streszczenie.** Nawrót do liberalizmu gospodarczego, datujący się od przełomu lat 70. i 80., miał swoje konsekwencje również w zakresie sektora publicznego, czego przejawem było pojawienie się w tym sektorze koncepcji menedżeryzmu. Oznaczało to położenie nacisku na oszczędność, wydajność i efektywność w zarządzaniu funduszami publicznymi. W artykule omawiane są bazujące na menedżeryzmie postulaty dotyczące zarządzania sektorem publicznym, w tym także na szczeblu gminnym, oraz przykłady ich realizacji (Wielka Brytania, Nowa Zelandia). W zakończeniu porównywane są dwa systemy informacyjne gmin: tradycyjny i współczesny, opierający się na postulatach menedżeryzmu.*

System Informacji Zarządczej (ang. *Management Information System*, SIZ) jest pojęciem od niedawna obecnym w języku polskim i w fachowej literaturze, dotyczącej problematyki zarządzania. Wynika to z faktu, że pojęcie to, będąc immanentnie związanym z gospodarką rynkową, pojawiło się w związku z przekształceniami, którym podlega w ostatnich latach polska gospodarka. Potrzeba korzystania z SIZ podyktowana jest koniecznością sprawnego i efektywnego zarządzania posiadanymi zasobami oraz wykorzystania możliwości, które już istnieją bądź pojawiają się wskutek podjętych działań.

W odniesieniu do podmiotów gospodarczych System Informacji Zarządczej jest definiowany jako system gromadzenia, przetwarzania, analizy oraz prezentowania informacji, tak finansowej, jak i pozafinansowej, wspierający zarządy przedsiębiorstw w podejmowaniu decyzji oraz w procesach planowania i kontroli. Przetwarzanie danych obejmuje np. klasyfikację, dobór/selekcję oraz ich agregację, przy użyciu technik tradycyjnych lub też systemów komputerowych.

Z punktu widzenia zarządzania majątkiem gminy znaczenie SIZ jest zbliżone, chociaż gminy nie są jednostkami nastawionymi na realizowanie zysku (*profit-oriented*)¹. Trud-

¹ Niektórzy autorzy podkreślają, że sposób działania władz publicznych powinien być oparty na tych samych zasadach, co w przypadku sektora nakierowanego na zysk (dotyczy to także tzw. sektora trzeciego,

niej jest też implementować zasady zarządzania stosowane w jednostkach komercyjnych na grunt sektora publicznego. W jaki bowiem sposób można wpłynąć na zachowania dostawców usług, które ze swej natury są monopolistyczne, a na dodatek istniejące rozwiązania prawne nie są w stanie tego zmienić? Dlatego też proces podejmowania decyzji, planowania i kontroli w gminach powinien być nakierowany na osiągnięcie strategicznych celów społeczności lokalnej – takich, jak dostarczanie usług komunalnych o wysokiej jakości po umiarkowanych cenach.

Zapotrzebowanie na informacje służące celom zarządzania zależy z pewnością od warunków działania gmin. Zmiany w potrzebach informacyjnych wynikają między innymi z realizowanej polityki gospodarczej – tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Funkcjonowanie gmin w warunkach gospodarki planowanej centralnie, w warunkach etatyzmu bądź wolnej konkurencji (a więc pośrednio – orientacja polityczna) stanowi determinantę założeń systemu informacyjnego. Z drugiej strony, na rozwój systemów informacji zarządczej rzutuje ewolucja rachunkowości sektora publicznego, spowodowana zmianami ustrojowymi o podłożu społeczno-ekonomicznym. W takim kontekście menedżeryzm jako koncepcja funkcjonowania sektora publicznego znalazł odzwierciedlenie tak w systemach informacyjnych, jak i w podejściu do rachunkowości. Współzależności między tymi zagadnieniami są przedmiotem niniejszego artykułu.

Rachunkowość może być współcześnie rozumiana jako dyscyplina naukowa albo działalność praktyczna ściśle związana ze stosunkami społeczno-ekonomicznymi panującymi w obszarze jej występowania. Nazwę „rachunkowość” jako oznaczenie dyscypliny naukowej odnosi się do badań prowadzonych w zakresie działalności praktycznej, a także do wyników tych badań². Atrybutem rachunkowości jest jej ewolucja, polegająca na dostosowywaniu się do wymagań zgłaszanych przez panującą ekonomiczno-polityczną rzeczywistość. Historia rachunkowości odzwierciedla „ewidencyjny” wzorec rozwoju społecznego i pod tym względem ilustruje, do jakiego stopnia rachunkowość jest wytworem swojego środowiska i jednocześnie czynnikiem zmieniającym je.

W ponad 500-letniej historii rachunkowości rozróżnić należy cztery główne etapy jej rozwoju³:

1. Pierwszy etap to personalistyczna teoria księgowości podwójnej, opracowana – czy też skodyfikowana – przez Lucę Paciolięgo w 1494 roku, zwana też „metodą włoską” (*Italian Method*). Metoda ta nie była powszechnie stosowana w Europie Zachodniej aż do początku XIX wieku. Głównym zadaniem rachunkowości w owych czasach było ewidencjonowanie transakcji gospodarczych, sposobu inwestowania bogactwa właścicieli i zadłużenia, które winno być im albo przez nich spłacone.

czyli instytucji pozarządowych nie nastawionych na zysk). Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację państwową*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1995, s. 13-16. Warto dodać, że książka ta – opublikowana w języku angielskim pod tytułem *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* w roku 1992 – stanowi ważną pozycję, często przywoływaną w literaturze przedmiotu.

² A. Szychta, *Teoria rachunkowości Richarda Mattessicha w świetle podstawowych kierunków rozwoju nauki rachunkowości. Studium metodologiczne*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1996, s. 19.

³ Por. M.W.E. Glautier, B. Underdown, *Accounting Theory and Practice*, wyd. 4, Pitman Publishing, London 1991, s. 5.

2. Drugi etap to rozwój rachunkowości finansowej, będący konsekwencją intensywnego rozwoju handlu i przemysłu w Europie Zachodniej i Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, określanego przez historyków jako czasy rewolucji przemysłowej. Nowe technologie zniszczyły nie tylko poprzednio istniejące stosunki społeczne, ale również zupełnie zmieniły sposoby finansowania działalności gospodarczej. Ekspansja przemysłowa na początku XIX wieku spowodowała potrzebę dostępu do znacznych zasobów kapitałowych. To doprowadziło do stworzenia instytucji spółki akcyjnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, umożliwiających obywatelom dostarczanie kapitału w zamian za udziały w aktywach i zyskach firmy. Powstała potrzeba rejestrowania wielu różnorodnych zdarzeń gospodarczych, a konsekwencją były poszukiwania logicznego systemu rachunkowości, obejmującego swym zasięgiem już nie tylko księgowość podwójną, lecz również sprawozdawczość bilansową i wynikową działających podmiotów. Zarządy przedsiębiorstw zmuszone zostały do sporządzania rocznych sprawozdań o majątku i zobowiązaniach podmiotu, a w trakcie roku – do opracowywania rachunku zysków i strat.

3. Kolejny etap ewolucji rachunkowości sprowokowany był także rozwojem kapitalizmu przemysłowego. Rewolucja przemysłowa stanowiła wyzwanie dla rachunkowości jako narzędzia zarządzania przemysłowego. Pojawiły się przypadki wykorzystywania analizy kosztów działalności do podejmowania decyzji menedżerskich. Prawdziwy rozwój rachunkowości zarządczej przypada jednak dopiero na XX wiek.

4. Na czwartym etapie rozwoju rachunkowości uważa się, że powinna ona odzwierciedlać nie tylko wyniki ekonomiczne działalności, lecz również jej efekty społeczne dotyczące środowiska. Wyniki ekonomiczne traktowane są na równi z efektami społecznymi. Wymagania stawiane rachunkowości na tym etapie idą dalej, bowiem okazuje się, że dotychczasowe sprawozdania bilansowe oraz rachunek zysków i strat zawierają zbyt skąpe informacje na temat tego, co dana firma może i powinna czynić. Rachunkowości stawiane są wymagania monitorowania niepożądanych społecznie skutków ubocznych, w tym także niekorzystnego wpływu konkretnej działalności na środowisko.

Poglądy przedstawione powyżej (w punkcie 4) były charakterystyczne dla państwa dobrobytu (*welfare state*), którego mit został dość skutecznie rozwiązany kryzysem przełomu lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Okres powrotu do liberalizmu gospodarczego, zwanego często reaganomiką oraz thatcheryzmem przyniósł istotne przewartościowania w odniesieniu do rachunkowości, którą rozciągnięto także na funkcjonowanie sektora publicznego, w tym samorządu terytorialnego. Rosnące tempo zmian i ich wielowymiarowy charakter doprowadziły do ukształtowania się nowego modelu rządzenia oraz nowego sposobu działania mechanizmu rządzenia.

Konsekwencją nowego podejścia do zarządzania zasobami publicznymi było pojawienie się **menedżeryzmu** w tym sektorze. Oznaczało to położenie nacisku na oszczędność, wydajność i efektywność w zarządzaniu publicznymi pieniędzmi (**zasada trzech „E”** – *economy, effectiveness, efficiency*)⁴. Nie zawsze wprowadzenie tej zasady udawało się w całej rozciągłości – przykładowo utworzony w Wielkiej Brytanii w ramach menedżeryzacji administracji publicznej za rządów Margaret Thatcher *The Efficiency Unit* koncentrował się – zdaniem krytyków – raczej na oszczędnościach w wydatkach, niż na

⁴ K. Isaac-Henry, Ch. Painter, C.H. Barnes, *Management in the Public Sector – Challenge and Change*, Chapman & Hall, London 1993, s. 6

wprowadzaniu narzędzi zwiększania efektywności⁵. Było jednak ważne, aby wszędzie tam, gdzie możliwe jest obniżenie kosztów świadczonych usług, przestrzegać zasady *value for money*⁶. Prowadzić to powinno do zmian w filozofii zarządzania (*management culture*), tym bardziej istotnej, że efektywność w sektorze publicznym jest uzależniona bardziej od czynników organizacyjnych i związanych z zarządzaniem niż od gry sił rynkowych.

Istniały obawy, że zmiana filozofii zarządzania sektorem publicznym wiązać się będzie z zastąpieniem tradycyjnych wartości i etosu przez menedżerów, którzy doświadczenia wynieśli z sektora prywatnego. Podkreśla się jednak, że dysponują oni pewną przewagą, wynikającą z następujących cech zarządzania w sektorze publicznym⁷:

- wiele decyzji podejmowanych w sektorze publicznym służy raczej samym decydentom niż interesowi społeczności lokalnej;
- zarządzanie w tym sektorze oparte jest ogólnie na zasadzie konsensu oraz mechanizmach przetargowych. Wielość występujących interesów spowalnia proces podejmowania decyzji i ogranicza ich efektywność;
- uważa się, że zarządzanie w sektorze publicznym jest „miękkie” (brak zdecydowania), a decydentom brakuje umiejętności, aby wprowadzać w życie niezbędne zmiany. To w sumie powoduje, że wdrażanie radykalnych zmian napotyka na trudności nie do przewyżczenia w tradycyjnym modelu zarządzania.

Thatcheryzm dostrzegал opisane w wymienionych powyżej punktach problemy. Korporacjonizm, rozumiany jako wspólnota interesów między rządem (samorządami lokalnymi), grupami interesów oraz związkami zawodowymi, uważany był pod rządami pani Thatcher za jedno z najważniejszych źródeł inflacji. Krytykowano rozrzutność oraz brak efektywności tego systemu zarządzania, a także brak możliwości wyboru z punktu widzenia konsumenta. Z tego powodu zmiany w zakresie wydatków publicznych oraz praktyk sektora publicznego zostały zaliczone do priorytetów polityki gospodarczej Margaret Thatcher. Jej podejście można scharakteryzować trzema poniższymi hasłami⁸:

- efektywność, której pojmowanie jest bliskie przywołanej wyżej zasadzie trzech „E”. Podjęte w ramach realizacji tego hasła działania obejmowały m.in. utworzenie *The Audit Commission* (komisji audytorskiej), która narzucała podejście *value for money* oraz stosowanie wskaźników opisujących efektywność wykorzystania zasobów;
- komercjalizacja działalności, związana zwłaszcza z procedurami przetargowymi na poziomie samorządów lokalnych oraz z naciskiem na prywatyzację;
- odpowiedzialność podmiotów świadczących usługi publiczne przed swoimi klientami, będąca rekompensatą za brak konkurencji w tym sektorze.

Podsumowując cechy menedżeryzmu należy podkreślić, że charakteryzuje go indywidualizacja, decentralizacja i rosnące zróżnicowanie jednostek sektora publicznego. Ten sposób zarządzania wydaje się bazować na Sayowskim stanowisku, że każdy przedsię-

⁵ L. Metcalfe, S. Richards, *Improving Public Management*, Sage, London 1990, za: K. Isaac-Henry, Ch. Painter, C.H. Barnes, op. cit., s. 6-7.

⁶ Pojęcie to jest trudno przetłumaczalne na język polski; oznacza dostarczenie – bądź otrzymanie – dobra (towaru lub usługi) o wartości adekwatnej do sumy wydatkowanych pieniędzy. Szerzej na ten temat np. w: J.G. Bates, *Managing Value for Money in the Public Sector*, Chapman & Hall, London 1993 oraz w: *Value for Money Auditing. The Investigation of Economy, Efficiency, Effectiveness*, Price Waterhouse, Gee & Co. (Publishers) Ltd., London 1990.

⁷ K. Isaac-Henry, Ch. Painter, C.H. Barnes, op. cit., s. 7

⁸ Ibidem, s. 29.

biorca przemieszcza zasoby gospodarcze z dziedzin o mniejszej produktywności do dziedzin o większej produktywności, przynoszących większy zysk⁹. Podejście Saya znajduje zastosowanie zarówno w sektorze prywatnym, jak też państwowym czy też publicznym.

Według Petera Druckera zachowania menedżerskie implikowane będą – niezależnie od czasu i miejsca – *explicite* przez panujący system społeczno-polityczny. Drucker zapewnia, że każdy może stać się przedsiębiorcą, jeśli będzie odpowiednio bodźcowany, albo też odwrotnie – każdy przedsiębiorca może zostać biurokratą, jeśli przyjdzie mu działać w systemie stymulującym zachowania biurokratyczne¹⁰.

James Guthrie¹¹ do podstawowych cech menedżeryzmu zalicza indywidualne traktowanie jednostek sektora publicznego, posiadających zdolność do samodzielnego podejmowania decyzji, oraz uwzględnianie maksimum efektywności w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych na odpowiednim poziomie.

W swej wyidealizowanej postaci, w ujęciu zaproponowanym przez tego autora, menedżeryzm składa się z następujących pięciu elementów¹²:

1. Określenie klarownych i spójnych celów, uwzględnianych w planach podmiotów gospodarczych oraz umowach, ustalających pożądane parametry działania podmiotów świadczących usługi komunalne (tzw. *performance contracts*).

2. Przyznanie zwiększonej autonomii menedżerom, poprzez delegację uprawnień administracji na niższy poziom organizacji. Elementowi temu powinno towarzyszyć szkolenie w zakresie zarządzania.

3. Ocena rezultatów działania, poprzez stworzenie systemu wskaźników oceny w odniesieniu do całej organizacji i poszczególnych osób.

4. Wprowadzenie zestawu nagród i sankcji, których stosowanie powinno leżeć wyłącznie w gestii członków zarządu gminy.

5. Egzekwowanie zasady neutralności konkurencyjnej, w myśl której przedsiębiorstwa sektora publicznego podlegają tym samym czynnikom rynkowym, co ich konkurenci należący do sektora prywatnego. Jednocześnie ich zarządzający wykonują swoje funkcje bez tzw. „wpływów czynnika politycznego”.

Warto wspomnieć, że tak rozumiany menedżeryzm nie stanowi, z punktu widzenia Banku Światowego, substytutu dla zróżnicowanych form tzw. zaangażowania sektora prywatnego (*private sector participation*) w realizacji usług komunalnych. Jest to jednak rozwiązanie zdecydowanie lepsze od dostarczania tychże usług bezpośrednio przez samą administrację. Podejście menedżerskie polega w tym przypadku na przekształceniu jednostek świadczących usługi w podmioty prawa handlowego (korporatyzacja), decentralizacji uprawnień oraz zawieraniu kontraktów, regulujących kwestie autonomii podmiotów świadczących usługi, a z drugiej strony – wymaganiami w zakresie wolumenu i jakości tych usług¹³.

⁹ Por. D. Osborne, T. Gaebler, op. cit., s. 14-15.

¹⁰ P. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, Harper & Row, New York 1985, za: D. Osborne, T. Gaebler, op. cit., s. 16.

¹¹ J. Guthrie, *Performance Indicators in the Australian Public Sector*, w: *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, red. E. Buschor, K. Schedler, Haupt, Berne 1994, s. 259.

¹² J. Guthrie, op. cit., s. 261.

¹³ Por. Ch. Kessides, *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers, Washington D.C., 1993, s. 21-27. Za dalej idące rozwiązania Bank Światowy uważa zlecenie wykonywania pewnych usług komunalnych przez podmioty prywatne (*service contracting*), kontrakty na zarządzanie (*management contracts*), umowy dzierżawy (*lease contracts*) oraz koncesje (*concessions*).

Niezależnie od oceny dokonywanej przez Bank Światowy, który niejako *ex officio* zobligowany jest do popierania sektora prywatnego, wprowadzanie filozofii menedżeryzmu stanowi znaczący krok naprzód w porównaniu do tradycyjnego modelu stosunków urzędnik – mieszkaniec gminy. Jest to widoczne w świetle zestawu podstawowych zasad menedżeryzmu, sformułowanego przez autorytet w tej dziedzinie, szwajcarskiego badacza Ernsta Buschora. Jego zdaniem menedżeryzm powinien charakteryzować się¹⁴:

- 1) zorientowaniem na klienta i obywatela,
- 2) pomiarem dokonań jako podstawą zarządzania,
- 3) promocją odpowiedzialności opartej na controllingu,
- 4) powiązaniem planów operacyjnych z planem strategicznym oraz planowania z wykonaniem,
- 5) zastępowaniem szczerchizowanych, zbiurokratyzowanych struktur strukturami zdecentralizowanymi, podobnymi do holdingowych,
- 6) oddzieleniem funkcji dostarczyciela funduszy (pieniądza lub kredytu) od funkcji dostawcy produktów, poprzez zawieranie formalnych umów na działalność niekomercyjną lub działalność *non-profit*,
- 7) promocją konkurencji przez tworzenie rynków wewnętrznych i zewnętrznych,
- 8) kontraktowym wprowadzaniem zewnętrznych podmiotów do realizowania określonych zadań,
- 9) prywatyzacją mienia,
- 10) wszechstronnym auditingiem efektywności i zgodności z celami,
- 11) umacnianiem odpowiedzialności, skuteczności, efektywności i gospodarności za pomocą zindywidualizowanych bodźców materialnych i niematerialnych,
- 12) działaniami zmierzającymi do obniżenia kosztów działalności.

Jedną z ważniejszych konsekwencji rozwoju menedżeryzmu w sektorze publicznym jest pojawienie się jakościowo nowej relacji pomiędzy dostawcą usług komunalnych a konsumentem, określanej marketingiem komunalnym albo społecznym. Według Ph. Kotlera „zadanie organizacji polega na określeniu potrzeb, wymagań i interesów rynków docelowych oraz dostarczaniu pożądanego zadowolenia w sposób bardziej efektywny i wydajny niż konkurencji, przy jednoczesnym zachowaniu lub podniesieniu dobrobytu społeczeństwa”¹⁵.

W literaturze przywołuje się często przykład Nowej Zelandii jako modelowy przypadek nowego podejścia do zarządzania sektorem publicznym oraz – równolegle – do systemów rachunkowości stosowanych w tym sektorze¹⁶. Przekształcenia te miały miejsce od 1984 roku, kiedy w sektorze publicznym Nowej Zelandii rozpoczęto rewolucyjne zmiany pod względem strukturalnym, organizacyjnym, sposobu sprawowania funkcji zarządczych i wreszcie w samej rachunkowości. Zmiany te określone zostały „nowym publicznym zarządzaniem” (*new public management, NPM*), a ich charakter został podsumowany przez J. Bostona w następujący sposób¹⁷:

¹⁴ A.W. Nowak, *Fundamentalne uwarunkowania rachunkowości sektora publicznego*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1995, s. 159.

¹⁵ P. Kotler, A.R. Andreasen, *Strategic Marketing for Nonprofit Organisations*, wyd. 4, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1991, cyt. za: A. Szromnik, *Marketing komunalny. Rynkowa koncepcja zarządzania gminą*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3, s. 5.

¹⁶ Por. np. A. Jaruga, W. A. Nowak, D. Kubiak, *Rewolucja w rachunkowości państwowej*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej SKwP” t. 26 (1994), s. 29-30.

¹⁷ Por. D.M. Gilling, *The New Zealand Public Sector Accounting Revolution*, w: *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*, ed. cit., s.197.

- położenie nacisku na zarządzanie, a nie na politykę,
- przesunięcie akcentów od kontroli nakładów, zasad i procedur biurokratycznych w kierunku wymiernych ilościowo metod oceny rezultatów i celów,
- decentralizacja zarządzania wraz z rozwojem nowych mechanizmów sprawozdawczości, monitorowania i odpowiedzialności,
- dezagregacja dużych struktur biurokratycznych i przekształcanie ich w quasi autonomiczne agencje, a w szczególności oddzielenie funkcji zarobkowych od niezarobkowych i doradztwa w zakresie polityki gospodarczej od wykonawstwa tejsze polityki,
- preferowanie prywatnej przedsiębiorczości, zlecenia wykonywania zadań na podstawie zawieranych kontraktów, urządzania przetargów na wykonywane zadania,
- naśladowanie pewnych praktyk sektora prywatnego w zakresie zarządzania, takich jak przygotowanie planów przedsiębiorstw, umów gospodarczych (*performance agreements*), formułowanie misji, rozwijanie nowego systemu informacji zarządczej,
- generalnie preferowanie bodźców finansowych w stosunku do niefinansowych,
- położenie nacisku na minimalizowanie kosztów i wzrost efektywności działania.

Nowe standardy rachunkowości publicznej w Nowej Zelandii zostały wypracowane przy aktywnym udziale krajowego stowarzyszenia księgowych (*New Zealand Society of Accountants*). Oparte one zostały na dwóch podstawowych zasadach. Po pierwsze, system sprawozdawczości w sektorze publicznym bazuje tak na finansowych, jak i niefinansowych wskaźnikach oceny rezultatów. Po drugie, Nowa Zelandia jest pierwszym krajem na świecie, którego rachunkowość publiczna oparta została całkowicie na zasadzie memoriałowej¹⁸.

W kontekście pojawienia się i wdrażania koncepcji menedżeryzmu zmienia się także rola systemów informacyjnych w ogóle, a informacji zarządczej w szczególności. Wynika to z faktu, że stosowane systemy informacji są wypadkową panujących warunków społeczno-ekonomicznych. Warto to zilustrować zmianą podejścia do systemów informacyjnych, wynikającą z transformacji gospodarczej, której podlega gospodarka polska od końca lat osiemdziesiątych.

Gospodarka zarządzana centralnie (tzw. gospodarka planowa) pozwalała podmiotom gospodarczym, a często też nakazywała – poprzez system centralnego rozdzielnictwa dóbr – na realizowanie polityki podażyowej. Przeważała mechanizmy rynkowe, z rynkiem kapitałowym włącznie, prywatyzacja i pełna komercjalizacja przedsiębiorstw państwowych, a także otwarcie na kapitał zagraniczny, tworzy odmienne warunki działania od tych, które ukształtowały system rachunkowości w gospodarce centralnie planowanej¹⁹. W warunkach centralnego zarządzania gospodarką najważniejsze były przepływy informacji **z góry do dołu**, z uwagi na to, że system gospodarczy skupiał się na przydzielaniu zadań produkcyjnych poszczególnym jednostkom oraz na przydziale środków, które wykonanie tych zadań miały umożliwić. Systemy przekazywania informacji przybierały postać propagandy gospodarczej, zarządzania dyrektywnego lub też zarzą-

¹⁸ A. Jaruga, W. Nowak, *Funkcjonowanie gospodarki lokalnej w warunkach kompleksowego stosowania memoriałowej koncepcji rachunkowości. Doświadczenia z krajów rozwiniętej gospodarki rynkowej*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej SKWP” t. 28 (1994), s. 50-71.

¹⁹ A. Jaruga, I. Sobańska i in., *Rachunkowość dla menedżerów*, Towarzystwo Gospodarcze RAFIB, Łódź 1992, s. 9.

dziania postulatywnego²⁰. Niezależnie od tego, czy przekazywano zarządzenia, czy też postulaty-parametry, nie udało się wypracować mechanizmu wykorzystania informacji zwrotnych, czyli w kierunku **od dołu do góry** – mimo że logika planowania centralnego sugerowałaby zbieranie danych także w tym kierunku, w celu budowy wiarygodnych planów, a przedsiębiorstwa obciążone były bardzo rozległymi obowiązkami sprawozdawczymi²¹. niesprawność systemów informacyjnych była jedną z istotnych przesłanek niepowodzenia scentralizowanego modelu gospodarki.

Zmiana warunków społecznych i ekonomicznych wymusiła na jednostkach gospodarczych potrzebę podejmowania decyzji efektywnych, przewidywania swoich działań w sposób popytowy, uwzględniający działanie surowych praw rynkowych. Niezwykle cennym towarem na rynku – w szerokim znaczeniu tego pojęcia – okazała się informacja. System informacji konwencjonalnej był niewystarczający, zbyt powolny. W nowych warunkach powinno się dysponować takimi informacjami, które dają możliwość podejmowania decyzji szybkich i trafnych w zarządzaniu operatywnym, jak również pozwalają budować plany dla okresów dłuższych. Powyższe dotyczy, w myśl koncepcji menedżeryzmu, tak podmiotów gospodarczych, jak i sektora publicznego.

Przejście do mechanizmów rynkowych znalazło odbicie w rozwoju nowoczesnych sposobów zarządzania także na poziomie gmin. Wydaje się, że warto wskazać na podstawowe różnice między tradycyjnymi a nowoczesnymi systemami informacji zarządczej, występującymi (a raczej w warunkach polskich – postulowanymi) na poziomie samorządu lokalnego.

Tradycyjne systemy informacyjne:

- 1) kładą nacisk na wyniki w ujęciu wartościowym,
- 2) system informacji z reguły jest niezbyt szczegółowy – ze względu na brak autentycznej, demokratycznej kontroli,
- 3) stosowane jest podejście deterministyczne,
- 4) występuje w nich tradycyjny horyzont czasowy – miesiące, kwartały, lata, bez względu na cykle inwestycyjne i wykonawcze,
- 5) stosowane są „zewnętrzne” (zunifikowane i narzucone przez podmioty zewnętrzne, np. organy kontroli podatkowej) standardy w gromadzeniu i przetwarzaniu danych,
- 6) skoncentrowane są na przeszłości, bez bezpośrednich związków z procesem planowania,
- 7) z reguły występuje jeden scenariusz w planowaniu przyszłości; brak jest analizy wrażliwości projektów,
- 8) następują jednokierunkowe przepływy informacji (z dołu do góry),
- 9) skoncentrowane są na formalnej organizacji, a nie na poszczególnych projektach/przedsięwzięciach.

Systemy współczesne:

- 1) stanowią podstawę dla podejmowania decyzji; standardy powinny odpowiadać potrzebom zarządzających (a więc powinny być „szyte na miarę”),

²⁰ Por. treść jednej z ważniejszych pozycji z dziedziny funkcjonowania przedsiębiorstw, pochodzącej z końca lat siedemdziesiątych: L. Pasieczny, J. Więckowski, *Ekonomika i analiza działalności przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1979, s. 23-25.

²¹ Por. np. uwagi zawarte w: T. Baczko, *Modele funkcjonowania przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 1986, s. 200-201.

2) składają się na nie dane zarówno finansowe, jak i pozafinansowe, informacje jakościowe i ilościowe,

3) są one wielowymiarowe; przepływy informacji następują w obu kierunkach – tak w dół, jak i do góry,

4) blisko współpracują z jednostkami zajmującymi się w strukturze gminy *Public Relations*,

5) nakierowane są na przyszłość,

6) wykorzystują podejście deterministyczne i probabilistyczne,

7) zawierają wewnętrzny system monitorowania/sprawozdawczości, skupiony raczej na poszczególnych przedsięwzięciach niż na strukturze urzędu,

8) horyzont czasowy tych systemów oparty jest także na czasie realizacji poszczególnych przedsięwzięć – nie tylko na okresach kalendarzowych,

9) w ich ramach prowadzone są analizy wielowariantowe; opracowuje się scenariusze alternatywne i analizy wrażliwości,

10) zawierają system informacji zwrotnej: informacje te są wykorzystywane do weryfikacji i/lub korekty planów oraz narzędzi, przy użyciu których prowadzi się wdrożenia.

Warto zauważyć, że wymagania w stosunku do systemów sprawozdawczości i szerzej – systemów informacyjnych gmin są coraz bliższe tym, które odnoszą się do sektora prywatnego. Jest to widoczne przykładowo w odniesieniu do sprawozdań, wymaganych od podmiotów świadczących usługi komunalne w Nowej Zelandii. Lista ta obejmuje określenie misji oraz celów, określenie stosowanych zasad rachunkowości, sprawozdanie z wykonywanych usług, sprawozdanie z kosztów świadczonych usług, sprawozdanie z przepływów pieniężnych, sprawozdanie z sytuacji finansowej (wykazujące aktywa i pasywa gminy – odpowiednik bilansu przedsiębiorstwa), sprawozdanie z zasobów (tych, które nie zostały ujęte odpowiednio w poprzednim sprawozdaniu) oraz sprawozdanie zawierające opis zobowiązań finansowych gminy²².

Nie ulega wątpliwości, że tendencje te będą w coraz większym stopniu obecne w polskich gminach. Zmiana warunków funkcjonowania oraz rosnące wpływy idei menedżeryzmu zachęcą samorządy, jak się wydaje, do stosowania aktywnej polityki informacyjnej oraz wykorzystywania nowych narzędzi SIZ, takich jak systemy sprawozdawczości oparte na ocenie rezultatów podmiotów świadczących usługi komunalne (*performance measurement*) czy też analiza porównawcza (*benchmarking*). Z drugiej strony, przekształcenia te powinny być wsparte – jak w Nowej Zelandii – zmianami w systemie prawnym.

²² D.M. Gilling, op. cit., s. 203-204.

Stanisław Czaja

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu,
Katedra Ekonomii Ekologicznej

Możliwości i zagrożenia ochrony środowiska przyrodniczego na poziomie samorządów terytorialnych

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono podstawowe możliwości i zagrożenia ochrony środowiska przyrodniczego na poziomie samorządów terytorialnych (szczególnie gmin). Dotyczą one zarówno rozwiązań prawnych, jak i ekonomicznych. Analiza obejmuje także międzynarodowoprawne aspekty działalności samorządów terytorialnych w zakresie ochrony środowiska i możliwości partycypacji publicznej obywateli w sferze ochrony środowiska przyrodniczego.*

1. Uwagi wprowadzające – reforma samorządowa

Pierwszą reformę samorządową przeprowadzono w maju 1990 roku i połączono z reformą struktury państwa. Do tego okresu realizowano koncepcję jednolitej władzy państwowej, sprawowanej przez tzw. rady narodowe. Pewne procesy decentralizacji zapoczątkowano już w 1983 roku. Miały one jednak charakter głównie fasadowy. Podobne było również znaczenie kompetencji w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego. Były co najmniej dwie przyczyny tego stanu. Po pierwsze, nie można było realizować skutecznej polityki ekologicznej na poziomie społeczności lokalnych i samorządów terytorialnych w sytuacji, kiedy nie było takiej polityki na szczeblu centralnym. Po drugie, znacznie ograniczone kompetencje władz terenowych nie pozwalały przekazać im i skutecznie realizować przedsięwzięcia w zakresie ochrony środowiska. Organy administracji lokalnej nie były w stanie, z powodu ogólnej nieskuteczności systemu sprawowania władzy, wyegzekwować często zupełnie elementarnych swoich uprawnień. Nie mogła zmienić tego stanu rzeczy ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 roku¹, która starała się rozszerzyć kompetencje rad narodowych. W 1982 roku zobowiązano rady narodowe do ujmowania zagadnień ochrony środowiska w planach przestrzennych, zaś w 1988 roku

¹ Por. W. Radecki, *Obowiązki i odpowiedzialność prawna gmin w zakresie ochrony środowiska*, w: *Działalność gospodarcza a ochrona środowiska przyrodniczego*, Białystok 1992, s. 205 i n.

otrzymały one prawo żądania od podmiotów gospodarczych programów działania w sferze ochrony środowiska, ale decyzje te nie podniosły ogólnej skuteczności realizacji ochrony środowiska przyrodniczego na poziomie gminy.

Druga reforma samorządowa miała miejsce w 1998 roku. W jej wyniku powstały dwa nowe szczeble władzy samorządowej – powiatowy i wojewódzki; uzyskały one określone uprawnienia i finansowe możliwości działania. W poniższym opracowaniu chciałbym przedstawić możliwości samorządów terytorialnych, a przede wszystkim – samorządu gminnego, w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, jakie pojawiły się po przeprowadzeniu reformy w 1990 roku. Ponieważ realizacja polityki ekologicznej ma zarówno lokalny, jak i globalny charakter, skupię się tylko na pierwszym ujęciu. Świadomie zatem rezygnuję z przedstawiania problemów łączących się z realizacją postulatów, związanych z opracowaną na Ziemskim Szczycie Ekologicznym AGENDĄ 21, dokumentem przenoszącym ideę ekorozwoju (*sustainable development*) na poziom lokalny².

2. Możliwości prawno-ekonomiczne samorządu gminnego w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego (w latach 1990-1998)³

Przełomowe znaczenie dla wykreowania ekologicznych funkcji gmin miała ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku⁴. Podzieliła ona wszystkie działania wykonywane przez gminę na dwie ogólne grupy:

- a) zadania własne gminy (art. 7),
- b) zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (art. 8).

Zadania tej drugiej grupy są obligatoryjne, lecz na ich wykonanie niezbędne jest zapewnienie środków finansowych przez administrację rządową. W przypadku zadań zleconych gminy są kontrolowane w znacznie szerszym zakresie niż w przypadku zadań własnych, bowiem oprócz kryterium legalności, nadzór obejmuje także badanie celowości działania, rzetelności i gospodarności (art. 85 ust.2).

Ustawa o samorządzie terytorialnym zmieniła także system organizacyjny administracji państwowej, odpowiedzialnej do tej pory za ochronę środowiska. Zamiast dotychczasowej państwowej administracji gminnej powstały organy władzy samorządowej, które powołują lokalną administrację samorządową. One też uzyskały określone obowiązki i prawa w zakresie regulacji pewnych sfer życia społecznego, w tym – ochrony środowiska przyrodniczego. Jednocześnie istniała nadal administracja państwowa szczebla centralne-

² Szerzej na ten temat piszę w opracowaniu: S. Czaja, Z. Jakubczyk, E. Tyszkiewicz, *Zarządzanie ochroną środowiska na poziomie gminy (ekorozwojowa strategia lokalna)*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1996.

³ Kwestie omawiane w tym punkcie artykułu regulowały następujące podstawowe akty prawne:

- ustawa z 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska,
- ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym,
- ustawa z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej,
- ustawa z 17 maja 1990 roku o podziale kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.
- ustawa z 16 października 1991 roku o ochronie przyrody.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95, z późn. zm.; tekst jednolity Dz.U. z 1996 roku, nr 13, poz. 74 z późn. zm.). Od 1 stycznia 1999 roku obowiązuje zmieniona nazwa tej ustawy: ustawa o samorządzie gminnym.

go i wojewódzkiego, z komórkami odpowiedzialnymi za ochronę środowiska przyrodniczego.

Ustawa o samorządzie terytorialnym, na której opiera się jego funkcjonowanie, przewiduje możliwości pozornie dość skutecznego działania w sferze ochrony środowiska. Artykuł 7 ustawy, wśród zadań własnych gminy, wylicza sprawy ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska (pkt 1), wodociągów, zaopatrzenia w wodę, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą (pkt 3), zieleni komunalnej i zadrzewień (pkt 12). Realizacja tych zadań przy użyciu mienia komunalnego i za pomocą własnych środków finansowych sprzyja inicjatywom lokalnym, nie wywierającym negatywnego wpływu na ludzi i obiekty na terenie gminy. Ustawa przewiduje również możliwości współdziałania w zakresie ochrony środowiska z innymi gminami za pomocą związków i porozumień komunalnych (rozdz. 7) oraz stowarzyszeń gmin (rozdz. 9). W skali województwa, a także między województwami współpraca mogła odbywać się przez działalność sejmiku samorządowego (do 1998 roku) oraz przez odpowiednie naciski na wojewodę, reprezentującego administrację państwową. Jest to pierwszy, niewrażliwy punkt konstruowanego systemu prawno-ekonomicznego. Kompetencje wojewody nie zależą bowiem od władzy samorządowej i nie musi on uwzględniać sugestii lokalnych ośrodków decyzyjnych.

Ustawa o samorządzie terytorialnym przewiduje także nacisk na gminę ze strony organów władzy, gdy ta nie wykazuje chęci do współpracy przy realizacji pewnych zadań, np. dotyczących ochrony środowiska (art. 8). Jest to drugi niewrażliwy punkt systemu, potencjalnie będący przyczyną sporów kompetencyjnych i nadużywania uprawnień ze strony administracji wszystkich szczebli. Nacisk taki ze strony mieszkańców gminy jest przewidywany na podstawie art. 13 ustawy, który umożliwia doprowadzenie do referendum gminnego w określonej sprawie na podstawie wniosku 1/10 dorosłych mieszkańców gminy. Wyniki referendum muszą być uwzględnione przez radę gminy. Istniejące możliwości prawne stwarzają szansę skutecznej realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska na terenie gminy (tzw. małej ekologii, przez którą rozumie się przedsięwzięcia o niewielkim, lokalnym zakresie oddziaływania).

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku, ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej z 17 maja 1990 roku oraz znowelizowana ustawa o ochronie środowiska określają kilka szczegółowych grup kompetencji przyznanych samorządom terytorialnym w sferze ochrony środowiska przyrodniczego.

Do pierwszej grupy można zaliczyć kompetencje o charakterze ogólnym. Są to:

- zapewnienie warunków niezbędnych do realizacji przepisów o ochronie środowiska, wspólnie z organami administracji rządowej,
- sprawowanie kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska, wspólnie z organami administracji rządowej,
- zapewnienie ochrony środowiska we współpracy z organami administracji rządowej, jednostkami organizacyjnymi i osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą,
- zapewnienie warunków ochrony lasów, zieleni miejskiej oraz ochrony przed odpadami i utrzymania czystości i porządku.

Druga grupa kompetencji ma wyższy stopień konkretyzacji i należą do niej:

- prawo wydawania zezwoleń na usuwanie drzew,
- wymierzanie opłat i kar pieniężnych za usuwanie drzew oraz za niszczenie terenów zieleni, drzew lub krzewów⁵,
- ustanawianie ograniczeń co do czasu pracy lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu i komunikacji, stwarzających uciążliwości dla środowiska w zakresie hałasu i wibracji,
- nakazywanie użytkownikowi maszyny lub innego urządzenia technicznego wykonania odpowiednich czynności zmierzających do ograniczenia uciążliwości dla środowiska, a w razie niezastosowania się użytkownika do tych ustaleń – nakazywanie unieruchomienia maszyny lub innego urządzenia technicznego,
- ustanawianie parków wiejskich oraz uznawanie za parki wiejskie terenów, na których znajduje się starodrzew, przy czym to ostatecznie zadanie organy gminy wykonują jako zadanie zlecone,
- zatwierdzanie ugód w sprawach zmian stosunków wodnych na gruntach, jeżeli zmiany te nie wpływają negatywnie na nieruchomości sąsiednie (z wyłączeniem odprowadzania ścieków),
- nakazanie właścicielowi gruntu wykonania niezbędnych urządzeń zabezpieczających wodę przed zanieczyszczeniem lub zabronienie wprowadzania ścieków do wody, gdy są one nienależycie oczyszczone.

W tym ostatnim przypadku uprawnienia organu gminy odnoszą się do właścicieli gruntów, którzy na potrzeby osobiste bądź własnego gospodarstwa rolnego korzystają z wód będących ich własnością; najczęściej są to wody stojące (w jeziorach lub w stawach bezodpływowych) oraz wody w rowach, a także wody podziemne czerpane ze studni na terenie danego gospodarstwa. Właściciele owych gruntów nie muszą posiadać pozwolenia wodnoprawnego. Gdy organ samorządu (wójt) stwierdzi, że właściciel odprowadza do wód ścieki nienależycie oczyszczone, może wydać decyzję instalacji niezbędnych urządzeń ochronnych bądź też całkowicie zabronić odprowadzania tych ścieków do wody lub gruntu. Przepis ten w szczególności chroni wody wiejskie przed działalnością dużych ferm hodowlanych. Chodzi tu o zwykle korzystanie z wody. Oprócz tego funkcjonuje tzw. powszechne korzystanie (obejmujące turystykę, wypoczynek, sporty wodne, wędkarstwo, a także zaspokojenie potrzeb osobistych i gospodarstwa domowego lub rolnego bez stosowania narzędzi specjalnych) i szczególne korzystanie (przemysł i nawadnianie za pomocą deszczowni). To ostatecznie wymaga pozwolenia wodnoprawnego.

Trzecia grupa kompetencji odnosi się do zadań polegających na współdziałaniu z organizacjami społecznymi, a mianowicie:

- udzielanie pomocy organizacjom społecznym w ich działalności na rzecz ochrony środowiska,
- powierzanie funkcji społecznych opiekunów środowiska,
- współdziałanie ze Spółczną Strażą Ochrony Środowiska,
- a także uprawnienia w zakresie łowiectwa⁶.

⁵ Opłata za wycinkę drzew i krzewów ma charakter opłaty za ilościową degradację środowiska. Z dwóch podstawowych funkcji opłat, bodźcowej i finansowej, w tym przypadku w grę wchodzi tylko ta druga. Chodzi tu tylko o gromadzenie wpływów finansowych na gminnym funduszu ochrony środowiska.

⁶ W zakresie łowiectwa do organów gmin, jako zadania własne, należą:

a) sprawowanie administracji w zakresie łowiectwa,

Do tej grupy w pewien sposób kwalifikował się też udział przedstawicieli sejmiku samorządowego w pracach wojewódzkiej komisji ochrony przyrody. Komisja ta zajmuje się opiniowaniem potrzeb i wniosków z zakresu ochrony przyrody, a także ma prawo do oceny aktów prawa miejscowego odnoszących się do ochrony przyrody, a wydawanych przez wojewodę i projektów inwestycji wpływających na system obszarów chronionych (regulacje rzek, melioracje).

Do czwartej grupy wchodzi zadania organów gminy w razie wystąpienia nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, takie jak:

- zarządzanie ewakuacji ludności z obszarów zagrożonych powodzią i organizacja drużyn ratowniczych,
- wykonywanie obowiązków zleconych w takim wypadku przez wojewodę,
- przyjmowanie zawiadomień o wystąpieniu nadzwyczajnego zagrożenia środowiska,
- wprowadzenie obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz zorganizowanej akcji społecznej w celu ochrony nadzwyczajnie zagrożonego środowiska.

Ustawa o Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska (PIOŚ) wymagała również od organów samorządu gminnego udzielania informacji oraz udostępniania dokumentów i danych związanych z ochroną środowiska. PIOŚ mogła też zobowiązać organy gminy do współpracy w ramach państwowego monitoringu środowiska, włącznie z dokonywaniem pomiarów i analiz na zlecenie PIOŚ. Inspekcja w przypadku stwierdzenia wadliwej działalności gminy w sferze ochrony środowiska mogła wnioskować o wszczęcie postępowania administracyjnego lub dopuszczenie do udziału w toczącym się postępowaniu.

W zakresie ochrony różnorodności gatunkowej i naturalnych ekosystemów obowiązują dwa akty prawne:

- ustawa z 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska,
- ustawa z 16 października 1991 roku o ochronie przyrody.

Artykuł trzeci ustawy o ochronie przyrody określa, że ochrona przyrody jest obowiązkiem zarówno obywateli, jak i organów państwowych oraz samorządu terytorialnego, a także jednostek organizacyjnych oraz osób prawnych i fizycznych, prowadzących działalność wpływającą na przyrodę. Ochrona przyrody w rozumieniu ustawy oznacza zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnawianie zasobów i składników przyrody, w szczególności dziko występujących roślin i zwierząt oraz kompleksów przyrodniczych i ekosystemów. Ochrona przyrody ma na celu:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów,
- 2) zachowanie różnorodności gatunkowej,
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego,
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków i ekosystemów,
- 5) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody,
- 6) przywracanie do stanu właściwego zasobów i składników przyrody.

Ustawa zezwala radom gmin wprowadzać określone formy ochrony przyrody, jeżeli tych form nie wprowadziły państwowe organy ochrony przyrody (województwie i dyrektorzy parków narodowych). Jest to jedyny przepis ustawy, który daje gminom konkretne,

b) przeznaczanie kwot otrzymanych z czynszu dzierżawnego za obwód łowiecki na cele społeczne gminy oraz na hodowlę i ochronę zwierzyny,

c) współdziałanie z zarządzającym obwodem łowieckim w ochronie zwierzyny.

choć ograniczone uprawnienia. Zgodnie z nim gminy mogą wyznaczać obszary chronionego krajobrazu, wprowadzać ochronę gatunkową roślin i zwierząt i wprowadzać ochronę indywidualną w drodze uznania za pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

3. Problemy i ograniczenia działalności samorządów terytorialnych w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego

Łatwo zauważyć z powyższej prezentacji, że ustawodawca ostrożnie przydzielał samorządom gminnym uprawnienia w zakresie ochrony środowiska. Ograniczają się one do miejscowego planowania przestrzennego, ochrony przed odpadami, utrzymania czystości, ochrony przed hałasem i wibracjami oraz ochrony zieleni. Podejrzewać należy, że obawiano się, aby zbyt szerokie kompetencje organów samorządowych nie były zaniechane lub realizowane niewłaściwie ze względu na preferowanie na szczeblu gminnym doraźnych zadań gospodarczych, z którymi ochrona środowiska może pozostawać w kolizji. Było to przejawem wiary w przewagę pod tym względem organów rządowych nad samorządowymi i ograniczonego do nich zaufania.

Sfera ochrony środowiska przyrodniczego na poziomie gmin generuje dodatkowo różnego rodzaju problemy. Niezależnie zatem od konieczności przeprowadzenia lub/i ugruntowania w skali państwa sygnalizowanych zmian instytucjonalnych, ekonomicznych i organizacyjnych w zakresie ochrony środowiska, zasadniczych modyfikacji wymaga także cały mechanizm jej finansowania w ujęciu terenowym, w tym zwłaszcza z punktu widzenia jego podstawowych ogniw, jakimi niewątpliwie są obecnie gminy. Uwaga ta dotyczy niemal wszystkich elementów tego mechanizmu – zarówno tych o charakterze typowo lokalnym (eksploatacja oraz rozbudowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków, wysypisk komunalnych, urządzeń utylizacji odpadów, systemu zieleni i zadrzewień itd.), jak i tych o znaczeniu ponadlokalnym (funkcjonowanie terenowych funduszy ekologicznych, stanowienie obciążeń fiskalnych, zasad cenotwórstwa, trybu i metod zasilania budżetowego gminy, form wspierania inicjatyw lokalnych oraz sposobów aktywizacji ich kapitałów rzeczowych i pieniężnych). Gmina jako związek publiczno-prawny jest bowiem tylko częścią ogólnego systemu społeczno-gospodarczego państwa, podmiotem działającym w jego ramach i w zakresie nadanych mu uprawnień kompetencyjnych i swobody ekonomiczno-finansowej. W znacznej mierze gmina jest więc uzależniona od sposobu i efektywności funkcjonowania całego otoczenia zewnętrznego.

Istotnym elementem aktywności gmin jest działalność w sferze gospodarki komunalnej. Podstawowym problemem ekonomicznym w tym względzie są oczywiście zasady kształtowania cen. Utrzymująca się ingerencja zewnętrzna (państwowa i samorządowa) w ogólne zasady kształtowania cen powoduje, że zakres swobody decyzyjnej przedsiębiorstw gospodarki komunalnej wciąż pozostaje marginesowy. Przedstawiony mechanizm nie jest więc w stanie zapewnić tej branży nawet minimalnej rentowności rzeczywistej, umożliwiającej jej odtwarzanie i przyrost potencjału, a więc także finansowanie programu inwestycyjnego z zakresu ochrony środowiska. Stąd też dotacje i inne formy subwencjonowania działalności eksploatacyjnej i rozwojowej są trwałym elementem gospodarki finansowej przedsiębiorstw komunalnych, pociągającym za sobą powszechnie znane, negatywne konsekwencje ekonomiczne (marnotrawstwo surowców i materiałów, brak zain-

teresowania poziomem kosztów i poprawą jakości świadczonych usług, nieuzasadnione przepływy środków finansowych, niechęć do podejmowania tej działalności przez nowe podmioty, utrwalanie zastanych struktur monopolistycznych itp.).

Zasadnicze znaczenie dla wzrostu efektywności zasilania sfery ekologicznej z bezwrotnych źródeł finansowania będzie miała zmiana kierunków, sposobów i trybu wydatkowania tak akumulowanych środków. Dla wspierania działalności ekologicznej realizowanej na szczeblu gminy trzeba więc mobilizować wszelkie możliwe źródła, zarówno te wewnętrzne, tkwiące w jej systemie finansowym, jak i te które funkcjonują niezależnie od niego. Zawsze jednak podstawą ich uruchomienia muszą być konkretne programy działania, przygotowane przez same społeczności lokalne. Ich materialną bazę może stanowić dokonująca się obecnie także w wymiarze gospodarki terenowej radykalna przebudowa stosunków ekonomicznych i własnościowych. Istotne znaczenie dla rozwoju i utrwalania samorządności lokalnej ma m.in. przywrócenie instytucji mienia komunalnego. Stanowi ono ogół składników majątkowych, którymi samorząd terytorialny dysponuje samodzielnie pod względem organizacyjnym i finansowym, zgodnie z własną optyką potrzeb i możliwości.

Ponadto gmina jako osoba prawna, mająca pełną zdolność do wykonywania czynności prawnych jest równorzędnym podmiotem gospodarczym, swobodnie działającym na rynku. Gmina może wykonywać zadania także z zakresu administracji rządowej na podstawie odpowiedniego porozumienia z jej organami, co oznacza, że również w tym przypadku może dojść do zawarcia stosownych umów cywilnoprawnych.

Jednak warunkiem przesądzającym o realności tych zamierzeń jest wyposażenie gmin w czytelny, stabilny, a zarazem wydajny system zasilania finansowego. Podstawy tego systemu tworzą obecnie:

- podatki i opłaty lokalne (podatek rolny, podatek leśny, podatek od nieruchomości, podatek od spadków i darowizn, podatki opłacane w formie karty podatkowej, podatek od środków transportowych, podatek od posiadania psów, opłata skarbową i inne, pobierane przez urzędy gmin)⁷,
- dochody z majątku gminy oraz dochody komunalnych jednostek gospodarczych,
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (w podatku dochodowym od osób prawnych oraz podatku dochodowym od osób fizycznych),
- opłaty koncesyjne i eksploatacyjne z tytułu wydobywania kopalini,
- system subwencji ogólnych.

⁷ W sferze uprawnień gmin w zakresie naliczania opłat, ich uprawnienia należy uznać za ograniczone jedynie do szeroko rozumianej zieleni. Gmina jest organem, który wydaje zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów. Nie dotyczy to obszarów leśnych, drzew i krzewów owocowych bądź młodszych niż 5 lat oraz tych, których wycinka jest związana z pielęgnacją zieleni miejskiej. Opłatę za wycięcie drzew ponoszą jedynie jednostki organizacyjne bądź osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. „Zwykle” osoby fizyczne opłat nie ponoszą. Opłaty zależą od gatunku drzewa i jego obwołu. Stawki opłat podwyższa się o 100%, jeżeli znajduje się ono na terenie uzdrowisk, zabytków oraz terenów zieleni miejskiej. W przypadku wycięcia drzew i krzewów bez zezwolenia, a także niszczenia trawników, gmina nalicza kary wszystkim podmiotom. Kara pieniężna jest formą podwyższonej opłaty za naruszenie wymagań korzystania ze środowiska. Aktualnie wysokości kar są około 10-15% wyższe od opłat za wycięcie drzewa. Wysokość kar zależy w przypadku drzew od identycznych parametrów jak w opłatach, natomiast kara za zniszczenie krzewów i zieleni zależy od wielkości powierzchni.

System opłat i kar naliczanych przez gminy należy uznać za sztywny, nie dający możliwości elastycznego działania. W przypadku opłat organ gminy określa jej wysokość na podstawie sztywnych parametrów⁸. Jediną możliwością działania jest tutaj uzależnienie udzielenia zezwolenia od przeniesienia drzew lub krzewów w inne wskazane miejsce bądź nakaz przeprowadzenia nowych nasadzeń. Jeśli w ciągu dwóch lat przeniesione drzewa zachowały żywotność, istnieje możliwość umorzenia opłaty. Z tego powodu częstym zjawiskiem, w przypadku prowadzenia robót (np. budowanych) przez przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy, jest wykorzystywanie wyjątku zwalniającego z opłat za usunięcie drzewa zagrażającego bezpośrednio bądź obumarłego, niezależnie od jego rzeczywistego stanu. Stwierdzenie, że drzewo jest obumarłe bądź zagraża bezpieczeństwu przysługuje także gminie. Kary natomiast zawiesza się, jeżeli zniszczenie drzew i krzewów ma charakter częściowy i podjęto działania w kierunku ich zachowania. Weryfikację skuteczności działań przeprowadza się po roku. Natomiast w razie zniszczenia trawników lub kwietników zawieszenie może nastąpić, gdy odtwarza się je w najbliższym okresie wegetacyjnym.

Omówione powyżej opłaty i kary stanowią w całości dochody gminnych funduszy ochrony środowiska. Oprócz tego w skład gminnych funduszy wchodziło (do 1998 roku): 50% wpływów za składowanie odpadów oraz 10% opłat i kar za pozostałe rodzaje gospodarczego korzystania ze środowiska i szczególnego korzystania z wód⁹.

Gminne fundusze wydają się interesującym eksperymentem w zakresie decentralizacji państwa. Jest to zgodne z dokumentem „Polityka ekologiczna państwa”, przyjętym przez Sejm w 1991 roku¹⁰. Stwierdzono tam zwiększenie roli samorządu terytorialnego jako ogniwa władzy ekologicznej, m.in. przez „partycypację w dysponowaniu częścią funduszy celowych, które będą pochodziły z wpłat przedsiębiorstw oddziaływujących na stan środowiska na obszarze gminy”. Idea ta spotkała się z dużym oporem, szczególnie w administracji centralnej, wydaje się jednak istotna. Fundusz gminny jest funduszem celowym, oprócz określonych źródeł wpływów ma też ustawowo określone kierunki wydatkowania środków finansowych. Jako pierwszy cel wymienia się edukację ekologiczną, a dalej: wspomaganie monitoringu, rozwiązywanie lokalnych problemów gospodarki wodnej i składowania odpadów, zarządzania terenów zieleni.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że fundusze gminne odgrywają istotną rolę w pobudzaniu aktywności proekologicznej gmin. Łatwiej jest bowiem przeznaczać środki finansowe z centralnego budżetu gmin na ochronę środowiska, jeśli stanowią one tylko uzupełnienie funduszu gminnego. Istotnym problemem jest zróżnicowanie wysokości funduszy gminnych. Najbogatsze gminy występowały w województwie łęknickim: Rudna (około 18 mln zł), Polkowice (11 mln zł) i Grębocice (1,4 mln zł). Z drugiej strony istnieją gminy wybitnie rolnicze, które mają kilkutyśięczne fundusze (np. gmina Rujów w tym samym województwie – 16 tys. zł). W tym drugim przypadku mamy do czynienia z klasycz-

⁸ Aktualne stawki opłat reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1993 roku w sprawie opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska i wprowadzanie w nim zmian (Dz.U. nr 133, poz. 638).

⁹ Prawo wodne wyróżnia powszechne korzystanie z wód (turystyka, wędkarstwo, sporty wodne), zwykle (właściciel gruntu może dla zaspokojenia potrzeb własnych i gospodarstwa rolnego korzystać z wody stojącej i podziemnej znajdującej się w obszarze jego gruntu) oraz szczególnie korzystanie z wód (pobór wód powierzchniowych i podziemnych, zrzut ścieków, korzystanie wód dla celów rybackich).

¹⁰ Uchwała Sejmu RP z 10 maja 1991 roku w sprawie polityki ekologicznej (Monitor Polski nr 18, poz. 119).

nym niedowartościowaniem usług świadczonych przez środowisko. Wskazuje to na konieczność przeniesienia na poziom gminy m.in. wyceny emisji niskiej z palenisk domowych. Z drugiej strony, powinno się umożliwić aktywną grę finansową gminom posiadającym wysokie fundusze.

Analiza fiskalnej wydajności poszczególnych źródeł jednoznacznie wskazuje, że w strukturze budżetów gmin będą dominować czynniki zewnętrzne i że w większości przypadków tzw. dochody własne będą musiały być w istotny sposób wspomagane subwencjami z budżetu państwa. Stawia to pod znakiem zapytania realność praktycznego urzeczywistnienia idei ich samodzielności i samorządności.

O ile zasygnalizowany mechanizm podatkowo-opłatowy jest stosunkowo prosty i zrozumiały, gdyż w niemal podobnej postaci funkcjonował uprzednio, o tyle zasady przyznawania gminom subwencji ogólnych stanowiły zupełną nowość. Istotne jest również to, że właśnie w tym elemencie finansów gmin zostało zawartych najwięcej odniesień do interesującej nas problematyki ekologicznej. Należna subwencja ogólna obejmuje m.in.:

- subwencje na pokrycie podstawowych wydatków bieżących,
- subwencje na wydatki inwestycyjne,
- subwencję wyrównawczą.

Łączną kwotę subwencji na pokrycie podstawowych wydatków bieżących gmin określa minister finansów w projekcie budżetu państwa. Ustala się ją jako sumę odrębnie liczonych subwencji dla taksatywnie wyliczonych działów klasyfikacji budżetowej (m.in. gospodarki komunalnej, niematerialnych usług komunalnych, ochrony środowiska) i dzieli na poszczególne gminy według tzw. jednostek przeliczeniowych. Wielkość ta jest sumą liczby jednostek podstawowych, tj. liczby mieszkańców danej gminy w roku bazowym, oraz jednostek dodatkowych, przyznawanych gminom spełniającym określone warunki (m.in. zaludnienie powyżej 100 tys., posiadanie na swoim terenie uzdrowiska, portu morskiego, przejścia granicznego, parku narodowego lub krajobrazowego, rezerwatu przyrody, położenia na obszarze o szczególnym zagrożeniu ekologicznym).

Kolejnym zewnętrznym źródłem finansowania gmin są subwencje inwestycyjne, przyznawane gminom proporcjonalnie do ich udziału w łącznej kwocie subwencji na podstawowe wydatki bieżące. Z kolei wysokość subwencji wyrównawczej zależy zarówno od liczby mieszkańców, jak i od wysokości dochodów kalkulacyjnych, przypadających na każdego z nich. Subwencja wyrównawcza nie przysługuje jednak tym gminom, w których indywidualny wskaźnik dochodów kalkulacyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest równy lub wyższy od określonych wielkości progowych.

Nie można przeoczyć także pewnych niekonsekwencji w przyjętych rozwiązaniach. Gminy bardziej uprzemysłowione, o dużym potencjale wytwórczym, nie tylko są zlokalizowane na terenach zagrożonych ekologicznie, ale w znacznej mierze same powodują to zagrożenie. Ponadto najczęściej są to aglomeracje miejskie o dużej liczbie mieszkańców i wyższych dochodach kalkulacyjnych. Z jednej więc strony gminy takie są uprawnione do korzystania ze zwiększonych jednostek przeliczeniowych, z drugiej zaś – w określonych wypadkach kwota subwencji ogólnej może nawet zostać zmniejszona.

Oprócz wpłat z tytułu podatków, subwencji ogólnej oraz wpływów z jednostek komunalnych i majątku komunalnego, na dochody gminy składają się także nadwyżki budżetowe z lat ubiegłych (ale już jako dochody fakultatywne), dotacje celowe z budżetu państwa na wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotacje celowe na dofi-

nansowanie zadań własnych gminy, a także na wsparcie czynów społecznych oraz przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska. Podziału dotacji na wskazane cele dokonuje minister finansów w porozumieniu z ogólnopolską reprezentacją gmin. Szanse na ich uzyskanie będą miały więc wyłącznie te gminy, które przedstawiają nie tylko listę uzasadnionych potrzeb, ale także wiarygodne projekty przedsięwzięć umożliwiających szybkie i efektywne rozwiązanie nabrzmiałych problemów ekologicznych. Wracamy więc znowu do wymogu kompleksowości w podejmowaniu działań dotyczących ochrony środowiska oraz postulatu konieczności współdziałania międzygminnego. Niezbędna wydaje się także szeroka współpraca na tym polu między gminą a administracją rządową, między samodzielnymi podmiotami gospodarczymi, a także między społecznością lokalną i jej otoczeniem zewnętrznym, w tym w szczególności, od 1999 roku, z samorządowymi powiatami i wojewódzkimi.

Istotne znaczenie miało określenie w ustawie o samorządzie terytorialnym form organizacyjnych, umożliwiających współdziałanie gmin, w tym także – w zakresie ochrony środowiska. Możliwe są:

a) związki komunalne, posiadające osobowość prawną oraz zarząd. Jest to bardzo ścisła forma organizacyjna. Prawa i obowiązki członków związku, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu. Po zarejestrowaniu związek gmin nabiera osobowości prawnej i staje się podmiotem mienia komunalnego. Oznacza to, że związek może powołać firmy i inne jednostki organizacyjne niezbędne do wykonania swoich zadań. Organem stanowiącym i kontrolnym związku gmin jest zgromadzenie, składające się z wójtów (burmistrzów, prezydentów w zależności od gminy) gmin, które tworzą dany związek. Funkcje wykonawcze realizuje natomiast zarząd, powoływany i odwoływany przez zgromadzenie związku.

b) porozumienie komunalne. W ich wyniku jedna z gmin przejmuje w pewnym zakresie (objętym porozumieniem) prawa i obowiązki pozostałych gmin, nie tworząc nowej struktury organizacyjnej (nie występuje tutaj zjawisko nowej osobowości prawnej). Wszystkie gminy uczestniczące w porozumieniu mają obowiązek udziału w kosztach realizacji powierzonego zadania.

c) stowarzyszenia gmin. Oparte są na prawie o stowarzyszeniach¹¹, z wyjątkiem konieczności zebrania 9 członków. Ustawa o stowarzyszeniach stwarza podstawę do utworzenia związku gmin o zasięgu ogólnokrajowym.

W skali województwa współpraca mogła do 1998 roku odbywać się także poprzez działalność sejmiku samorządowego, który miał możliwość nacisku na wojewodę, reprezentującego administrację państwową.

4. Międzynarodowe uwarunkowania kompetencji samorządów terytorialnych w zakresie ochrony środowiska

Rozwiązania w zakresie kompetencji organów samorządu terytorialnego posiadają poza prawem wewnątrz krajowym także międzynarodowe umocowania. Opierają się one na Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego¹². Karta została sporządzona 15 października

¹¹ Ustawa z 7 kwietnia 1989 roku – prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 20, poz. 104).

¹² Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 roku, nr 124, poz. 607).

ka 1985 roku w Strasburgu, a następnie została ratyfikowana przez rządy oraz parlamenty 19 państw europejskich. Państwa-sygnatariusze EKST mają możliwość uznania części lub całości jej artykułów na swoim terytorium. Pewne ograniczenia w wyborze wprowadza artykuł 12 Karty, który zobowiązuje sygnatariuszy do akceptacji 20 ustępów dokumentu, w tym dziesięć musi dotyczyć problemów: 1) uznania samorządności w prawie wewnętrznym, 2) koncepcji samorządu terytorialnego (idea i sposób tworzenia), 3) zakresu działania samorządu, 4) ochrony granic społeczności lokalnych, 5) warunków wykorzystywania uprawnień na szczeblu lokalnym, 6) zakresu kontroli administracyjnej działalności społeczności lokalnych, 7) zasad finansowania społeczności lokalnych, 8) możliwości współpracy między społecznościami lokalnymi, 9) ochrony prawnej samorządu terytorialnego.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest bardzo interesującym, z punktu widzenia społeczności lokalnych, dokumentem. Nie decyduje on, co prawda, o wewnętrznych rozwiązaniach prawno-organizacyjnych i ekonomiczno-finansowych funkcjonowania samorządu terytorialnego w danym kraju, ale stwarza na terenie państw-sygnatariuszy warunki umocnienia idei samorządowych. Jest to szczególnie istotne na styku samorządy terytorialne a administracja rządowa. Nie jest bowiem tylko polskim problemem próba ograniczania zakresu samorządności społeczności lokalnych przez różnorodne organy administracji rządowej. Dotyczy to zarówno wymiaru decyzyjnego, jak i zwłaszcza ekonomiczno-finansowego. Ograniczenia te mogą przybierać zarówno postać odbierania samorządom uprawnień decyzyjnych czy dyspozycyjnych środków finansowych oraz majątkowych, jak i dodawania różnego typu obowiązków bez odpowiedniego ekonomicznego zaplecza ich realizacji. Drugi sposób można traktować jako wyrafinowaną próbę skompromitowania idei samorządności.

EKST stwarza prawne, międzynarodowe umocowanie idei samorządności społeczności lokalnych. Dokument składa się z 18 artykułów, z których szczególnie ważne są artykuły 2-12. One regulują bowiem najważniejsze pola funkcjonowania samorządów lokalnych. Artykuł 2 gwarantuje prawno-konstytucyjną podstawę samorządu, co oznacza, że idea samorządności nie może być modyfikowana w sposób koniunkturalny. Artykuł 3 uznaje prawo lokalnych społeczności do kierowania i zarządzania częścią spraw publicznych we własnym interesie (samodzielnie i na własną odpowiedzialność, oczywiście w ramach obowiązującego porządku prawnego), przy pomocy wybieranych w demokratycznych wyborach przedstawicieli. Artykuł 4 określa zakres działania samorządu terytorialnego. Szczególnie interesujące są umieszczone tutaj zasady mówiące, że 1) generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić organy władzy znajdujące się najbliżej obywateli, 2) kompetencje samorządów powinny być całkowite, wyłączne i mogą być ograniczane tylko na drodze prawnej. Artykuł ten rozciąga swoisty parasol ochronny nad obszarem działania samorządu, pozbawiając administrację rządową, zwłaszcza szczebla terenowego, możliwości samowolnego ograniczania kompetencji samorządów. Artykuł 5 chroni granice społeczności lokalnych, dając prawo mieszkańcom danego terenu do wyrażania (zwłaszcza drogą referendum) swojej opinii w tym zakresie. Problem ten jest ważny zwłaszcza tam, gdzie istnieją mniejszości narodowe lub kulturowo-religijne, broni bowiem ich zwartości terytorialnej. Artykuły 6 i 7 dają prawo dostosowywania struktur i środków administracyjnych do zadań społeczności lokalnych, pozwalając jednocześnie zabezpieczyć status pracowników samorządowych. Artykuł 8 precyzuje sposób kontroli

działalności społeczności lokalnych, eksponując zwłaszcza procedury prawne. Wraz z artykułem 11 ma on podwójne znaczenie, stwarzając z jednej strony, w interesie zamieszkujących na danym terenie obywateli możliwości przeciwdziałania nadużyciom na szczeblu samorządowym, z drugiej, dając organom samorządowym i społecznościom lokalnym szanse obrony przed nadmierną ingerencją administracji państwowej. Najobszerniejszy artykuł 9 zabezpiecza finansowo-majątkowe podstawy funkcjonowania społeczności lokalnych, dając im prawo (ustęp 1) do posiadania zasobów finansowych i prowadzenia własnej gospodarki w tym zakresie. Otwiera się jednocześnie możliwości wspierania ekonomiczno-finansowego samorządów, ograniczając przy tym zakres sterowania nimi za pomocą nacisków ekonomicznych. Karta stara się jednocześnie stworzyć warunki do wypracowania systemu jasno określonych źródeł i zasad finansowania działalności społeczności lokalnych. Intencja twórców idzie zwłaszcza w kierunku zróżnicowania źródeł dochodów samorządowych i sprecyzowania (zobiektywizowania) zasad przydziału odpowiednich środków, pochodzących z wtórnej redystrybucji (podziału) dochodów państwa. Artykuł 10 potwierdza prawo społeczności lokalnych do wzajemnej współpracy i zrzeszania się w granicach określonych prawem, wewnątrz danego państwa i na arenie międzynarodowej.

Jak już stwierdzono, EKST stwarza międzynarodowe umocowanie idei samorządności, zakresu i zasad jej funkcjonowania, dając jednocześnie społecznościom lokalnym prawo, w zakresie prawa krajowego i międzynarodowego, możliwości ochrony własnych kompetencji. Dla polskich samorządów ważne jest to, że Rzeczpospolita Polska przyjęła, ratyfikowała i potwierdziła wszystkie artykuły Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego.

5. Problem partycypacji publicznej obywateli a ochrona środowiska

Różnorodne rozwiązania prawne, ekonomiczne i organizacyjno-instytucjonalne w zakresie kompetencji samorządów terytorialnych, w tym również w sferze ochrony środowiska przyrodniczego, mogą ułatwić lub utrudnić skuteczną realizację poszczególnych projektów inwestycyjnych. Działają zatem często jako bezpośrednie przyczyny pozytywnych lub negatywnych zjawisk występujących na poziomie gmin lub odgrywają rolę ich katalizatorów. Trudno jest jednoznacznie określić, które z nich są najistotniejsze z punktu widzenia skutecznej realizacji długofalowych celów polityki ekologicznej. Gdyby jednak spróbować znaleźć taką podstawową grupę, to najlepiej wymagania w tym zakresie spełnia problem partycypacji publicznej obywateli i możliwość ich wpływania na decyzje inwestycyjne oddziaływujące na środowisko przyrodnicze, podejmowane przez władze samorządowe i państwowe.

Formalno-prawne możliwości oddziaływania obywateli czy organizacji społecznych na procesy decyzyjne istniały już w okresie władzy komunistycznej. Były to nie tylko możliwości, ale często swoiście pojmowany przymus partycypacji (np. uczestniczenie w wyborach). W rzeczywistości wszystko było dokładnie regulowane i centralnie kontrolowane. Znacznie ograniczony natomiast był zakres partycypacji publicznej obywateli, którzy często uzależnieni byli od woli (samowoli) biurokracji, a wszelkie formy tworzenia społeczeństwa obywatelskiego skutecznie prześladowano i niszczone. Także bardzo istotne relacje między władzą centralną a gminami nie były dostatecznie jasno zdefiniowane, a tendencje centralizacyjne przeważały nad procesami decentralizacji. Przewaga centrum była szczególnie widoczna w zakresie dyspozycji środkami finansowymi. Transformacja

lat dziewięćdziesiątych zmieniła istotnie sytuację w tym zakresie, stwarzając nowe możliwości, ale i nowe problemy.

Partycypacja publiczna jest bardzo ściśle związana z procesami demokratyzacji politycznej, zarówno jej bezpośredniej, jak i przedstawicielskiej postaci. Oznacza bowiem, z jednej strony, współuczestnictwo obywateli i społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji bezpośrednio za pomocą procedur prawnych i odpowiednich instytucji. Z drugiej, współdziałanie i kontrola może odbywać się za pośrednictwem przedstawicieli (posłów i radnych), którzy otrzymują w wyborach mandat uprawniający do reprezentowania grupy wyborców. Stopień zaawansowania procesów demokratyzacji politycznej jest wyznacznikiem i gwarantem względnie skutecznej partycypacji publicznej w procesach podejmowania decyzji inwestycyjnych. Jest ona jeszcze bardziej skuteczna, gdy istnieją odpowiednie prawne i instytucjonalne jej zabezpieczenia. Wówczas nie ma bowiem nieformalnych możliwości ograniczenia zakresu i skuteczności partycypacji publicznej oraz społeczności.

Partycypacja publiczna powinna również stać się istotną formą kontroli procesu prywatyzacji i funkcjonowania biznesu prywatnego. Ogólna demokratyzacja życia politycznego i społecznego jest nierozzerwalnie związana z radykalnym rozszerzeniem zakresu występowania rynkowych mechanizmów alokacji i koordynacji działań indywidualnych podmiotów gospodarczych, a także z prywatyzacją w gospodarkach Europy Środkowej i Wschodniej. Związana z urynkowaniem gospodarki i jej prywatyzacją ogólna decentralizacja procesów gospodarczych implikuje jednak, z jednej strony, pojawienie się problemu tzw. odpowiedzialności ekologicznej przedsiębiorstw, z drugiej zaś – potrzebę zabezpieczenia rzeczywistego (a nie tylko deklaratywnego) udziału społeczeństwa jako całości oraz społeczności lokalnych w tych decyzjach indywidualnych podmiotów gospodarczych, które są istotne z punktu widzenia środowiskowych warunków życia i pracy obywateli. Istnieje zatem bezpośredni związek pomiędzy procesem urynkowania prywatyzacji a „ekologiczną partycypacją publiczną”. Problem powyższy jest wielopłaszczyznowy. Z punktu widzenia przebiegu procesu prywatyzacji znaczenie podstawowe ma rozróżnianie pomiędzy:

- odpowiedzialnością ekologiczną za tzw. zanieczyszczenia bieżące (aktualnie emitowane czy generowane) i
- odpowiedzialnością ekologiczną za tzw. zanieczyszczenia historyczne (przeszłe).

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej winny być w miarę szybko opracowane prawno-regulacyjne i administracyjne podstawy partycypacji publicznej w odniesieniu do obu powyżej rozróżnianych rodzajów odpowiedzialności ekologicznej sprywatyzowanych bądź podlegających aktualnie prywatyzacji przedsiębiorstw. Wobec ogromnego zasięgu degradacji środowiska istotne jest zwłaszcza zabezpieczenie takiej partycypacji w zakresie działań związanych z odpowiedzialnością ekologiczną za zanieczyszczenia historyczne. Biorąc pod uwagę względy natury zarówno ekonomicznej, jak i etycznej, postulować bowiem należy szerokie zaangażowanie środków i instytucji publicznych w rozwiązywaniu problemu zanieczyszczeń historycznych w procesie prywatyzacji. Oznacza to także możliwość skutecznej kontroli ze strony społeczności lokalnych, ruchów obywatelskich, organizacji ekologicznych itd. nad kierunkami i efektywnością wydatkowania tychże środków publicznych (budżetowych) pochodzących z funduszy ekologicznych itd.

Warto w tym momencie przynajmniej zasygnalizować, że związek pomiędzy prywatyzacją, odpowiedzialnością ekologiczną i partycypacją publiczną ma swoisty wymiar międzynarodowy. Chodzi o potencjalne inwestycje bezpośrednie czy pośrednie firm zagra-

nicznych w prywatyzowanych, a „ekologicznie obciążonych” przedsiębiorstwach¹³. Problem ten jest wyraźnie dostrzegany także w praktyce działania czołowych międzynarodowych instytucji finansowych – np. Banku Światowego czy Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. W procedurze udzielania przez nie kredytów dla przedsiębiorstw zagranicznych bądź krajowych, inwestujących swe środki w celu przejęcia określonych, dotychczas państwowych przedsiębiorstw istnieją jednoznacznie sformułowane wymogi i formy, określające zakres i rodzaj partycypacji publicznej na poszczególnych etapach procesu decyzyjnego, związanego z przyznawaniem kredytu.

Warto zauważyć również, że dużą rolę w rozszerzaniu zakresu partycypacji publicznej odegrały w państwach Europy Środkowej i Wschodniej społeczne ruchy ekologiczne. Ponieważ sam proces rozbudowy partycypacji publicznej w tej części Europy nie zakończył się, ruchy ekologiczne nie zamknęły ostatecznie swojej historii. Musi jednak ulec zmianie „romantyczna” postawa protestu przeciwko degradacji środowiska przyrodniczego na postawę aktywnego kształtowania warunków życia i poszukiwania kompromisu między potrzebami ludzi a jakością środowiska przyrodniczego. Jeżeli metamorfoza taka nie nastąpi, kontestacyjne ruchy ekologiczne utracą społeczne poparcie i przestaną odgrywać istotną rolę w kształtowaniu przyrodniczego otoczenia człowieka, czy szerzej – pogłębianiu publicznej partycypacji w procesach podejmowania decyzji inwestycyjnych wpływających na to środowisko.

6. Podsumowanie

Regionalizacja polityki ochrony środowiska przyrodniczego, połączona z ogólną ekonomiczną sferą ochrony środowiska przyrodniczego powinna prowadzić do istotnego obniżenia kosztów realizacji społecznie pożądanego celów ekologicznych, w porównaniu z metodami regulacji bezpośredniej (administracyjnej) i wzrostu sprawności całego systemu regulacji środowiskowej¹⁴. Wykorzystanie narzędzi przymusu ekonomicznego nie wyklucza całkowicie możliwości i konieczności stosowania instrumentów regulacji bezpośredniej. Dotyczy to zwłaszcza tych zanieczyszczeń, których najmniejsza nawet koncentracja czy emisja wywołuje bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia człowieka, a także egzystencji określonych gatunków flory i fauny. Także rozwiązywanie niektórych problemów globalnych wymaga podejmowania działań o charakterze regulacji bezpośredniej. Instrumenty przymusu bezpośredniego mogą też być niekiedy niezbędne lub proste w stosowaniu, ze względu na trudności techniczno-organizacyjne związane z kontrolą poziomu i wymuszaniem redukcji emisji określonych polutantów u użytkowników dóbr te polutanty emitujących. Chodzi zwłaszcza o sytuację, gdy ilość tych użytkowników jest duża i są oni przestrzennie bardzo rozproszeni (np. użytkowane samochody). Złożoność problemów ekologiczno-ekonomicznych przemawia za koniecznością stosowania rozwią-

¹³ Szerzej na ten temat piszemy w artykule: S. Czaja, J. M. Hałasa, *Ekologiczne bariery funkcjonowania firmy w ramach transformacji systemowej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 1996, nr 3, s. 30-32.

¹⁴ Szerzej tezę tę uzasadniamy w pracy: S. Czaja, B. Fiedor, Z. Jakubczyk, M. Łyszczak, *Samorząd terytorialny a ochrona środowiska – aspekty ekonomiczne, organizacyjne i finansowe*, Akademia Ekonomiczna, Wrocław 1992.

zań mieszanych, w ramach których metody ekonomiczno-rynkowe wspierane są przez metody regulacji bezpośredniej.

Regionalizacja podejścia w sferze regulacji środowiskowej ma nie tylko ekonomiczno-ekologiczny, ale również społeczno-polityczny wymiar. Jest ona bowiem zgodna z podstawowym kierunkiem ewolucji systemu politycznego w naszym kraju, zwłaszcza zaś z kształtowaniem się podstaw systemu samorządowego. Możliwość wpływania na jakość poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego w skali regionalnej czy lokalnej, co jest cechą podstawową regionalnie zróżnicowanej polityki ochrony środowiska przyrodniczego, oznacza bowiem określony sposób upodmiotowienia społeczności lokalnych w zakresie dysponowania zasobami środowiska. Praktyczna realizacja zasady przestrzenno-regionalnego różnicowania polityki ochrony środowiska przyrodniczego jest uzależniona od wielu złożonych czynników i warunków. Są to, między innymi, zarówno rozwiązania instytucjonalno-prawne, sprawność systemu finansowo-podatkowego, zakres upodmiotowienia władzy municypalnej i społeczności lokalnych, jak i poziom świadomości ekologicznej, posiadane możliwości techniczno-ekonomiczne w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego. Niezmiernie ważne jest również jednoznaczne określenie praw własności, sprawność mechanizmu rynkowego czy instytucji demokratycznych. Nie bez znaczenia jest także system monitoringu ekologicznego. Dodatkowe problemy generuje także międzynarodowy wymiar ochrony środowiska przyrodniczego, który świadomie pominąłem.

Beata Biaduń

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza,
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

Procesy integracyjne w Europie jako przesłanki współpracy transgranicznej i międzyregionalnej

***Streszczenie.** Jednym ze sposobów realizacji idei integracji europejskiej jest tworzenie zinstytucjonalizowanych form współpracy transgranicznej, a więc współpracy obszarów przygranicznych dwu lub więcej państw. W artykule omawiane są przesłanki i podstawy prawne takiej współpracy, a także różne jej formy: od euroregionów do programów pomocowych, wspierających finansowo i organizacyjnie współpracę transgraniczną.*

Obszar zachodniej i środkowej Europy podlega dynamicznym procesom integracyjnym, obejmującym sferę życia społeczno-gospodarczego, a przede wszystkim politycznego. Proces integracji europejskiej służy zacieraniu wyznaczonych administracyjnie granic między państwami, ułatwia wymianę gospodarczą. Zachęca też do bliższych kontaktów międzyludzkich, tak indywidualnych, jak i grupowych (społecznych i politycznych). Początki tego procesu datuje się zwykle na lata 50., kiedy to w dzisiejszych krajach członkowskich Unii Europejskiej – zwłaszcza w Niemczech i Francji – jako istotny czynnik zjednoczeniowy uznano współpracę regionów przygranicznych. Przy ewidentnym wsparciu władz obu tych państw przybierała ona postać bezpośrednich kontaktów pomiędzy sąsiadującymi ze sobą jednostkami komunalnymi i większymi strukturami gospodarczymi. Wsparcie to polegało w znacznej mierze na poszukiwaniu poza granicami własnego kraju partnerów do współpracy, która traktowana była jako źródło zbliżenia, zrozumienia, a w konsekwencji – pokoju między narodami i państwami.

Na pytanie – czym jest współpraca transgraniczna, obecnie tak ważna w kontaktach między narodami, odpowiada Konwencja Madrycka, będąca podstawowym dokumentem regulującym współpracę transgraniczną na obszarze Europy. Według art. 2 Konwencji współpracę tego rodzaju stanowi „[...] każde wspólnie podjęte działanie, mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych dla realizacji takich zamierzeń [...]”.¹

¹ Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzona w Madrycie 21 maja 1980 roku (Dz.U. z 1993 roku, nr 61, poz. 287).

W literaturze polskiej nieco odmienne określenie współpracy transgranicznej proponuje L. Koćwin. Według tego autora współpracę transgraniczną należy rozumieć jako: „[...] stosunki socjalno-gospodarcze społeczności lokalnych zamieszkujących w pasie obszarów nadgranicznych o szerokości 20-30 km po obu stronach granicy, których rozwój ma służyć zbliżeniu dwóch sąsiadujących ze sobą narodów [...]”². Jednak definicja ta nie jest kompletna, gdyż autor nie bierze pod uwagę faktu, że współpraca transgraniczna jest najczęściej realizowana w formie regionów transgranicznych lub euroregionów. Na obszarze regionów istnieją przecież procesy integracyjne, same regiony zaś tworzą pewną funkcjonalną całość, a sięgają one czasami prawie 100 km w głąb kraju, jak to jest w przypadku Euroregionu Pro Europa Viadrina. Nie można więc powiedzieć, że współpraca transgraniczna obejmuje odległości 20-30 km od granicy.

Jeszcze inaczej rzecz pojmuje J. Głowacki, dla którego współpraca transgraniczna może być rozumiana jako proces lub zespół działań, poprzez który dwa lub kilka państw, regionów, województw czy też organów samorządu terytorialnego jednoczy swoje starania i prace w celu rozwiązywania wspólnie niektórych problemów, pomimo rodziących je granic³. Oznacza to więc, że dobra współpraca transgraniczna może być realizowana tylko wtedy, gdy jest owocem porozumienia między samorządami a zainteresowanymi rządami centralnymi każdego z państw. Podsumowując, można powiedzieć, że celem współpracy transgranicznej jest przezwycięzenie stereotypów i uprzedzeń istniejących po obu stronach granicy oraz pokonanie granicy państwowej jako bariery socjalnej, gospodarczej, infrastrukturalnej i kulturowej. Współpraca transgraniczna jest środkiem, poprzez który regiony lub samorządy terytorialne jednoczą swe wysiłki w celu rozwiązywania pewnych problemów wspólnie, pomimo oddzielenia ich przez granicę państwową. Przedmiotem współpracy transgranicznej może być zarówno rozwój regionów, miast i obszarów miejskich, jak i transport, łączność, problemy zaopatrzenia w elektryczność, gaz i wodę, przemysł, rolnictwo, handel i usługi, finanse i bankowość, budownictwo i gospodarka komunalna plus sieć kanalizacyjna i urządzenia do utylizacji odpadów, oczyszczalnie, ochrona przyrody i środowiska, wykorzystywanie zasobów naturalnych, współdziałanie w przypadku klęsk ekologicznych i żywiołowych, katastrof i epidemii oraz w likwidacji ich skutków.

W dokumentach wyrażających koncepcje Rady Europy współpraca transgraniczna posiada trzy różne, jednocześnie uzupełniające się aspekty. Pierwszy nawiązuje do prawa administracyjnego, albowiem współpraca między przygranicznymi społecznościami, samorządami lokalnymi i regionalnymi pozwala na przekraczanie działaniom organizatorsko-gospodarczym granic administracyjnych państw, regionów i gmin, dając szansę społecznościom lokalnym zapewnić sobie samym lepszą jakość „usług samorządowych”, a zatem zwiększyć efektywność samorządu lokalnego i regionalnego. Drugi aspekt wynika z prawa konstytucyjnego, gdyż prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi, krajowymi lub zagranicznymi wynika z samego pojęcia „autonomii” jako konsekwencji zasady subsydiarności państwa. Art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego

² L. Koćwin, *Czynniki integrujące i dezintegrujące polsko-niemiecką współpracę przygraniczną*, w: *Podstawy rozwoju zachodnich i wschodnich obszarów przygranicznych*, „Biuletyn IGPIZ PAN” 1995, nr 1, s. 9.

³ J. Głowacki, *Polska granica zachodnia jako granica ze Wspólnotami Europejskimi*, w: *Podstawy rozwoju zachodnich i wschodnich obszarów przygranicznych*, ed. cit., s. 54.

mówi: „[...] społeczności lokalne mogą w granicach przewidzianych prawem współpracować ze społecznościami lokalnymi innych państw [...]”⁴, ale – dodajmy – z zachowaniem suwerenności każdego z nich: ograniczenia tej suwerenności stanowią element porządku konstytucyjnego każdego państwa. Wreszcie trzeci aspekt – to aspekt polityczny, ponieważ współpraca transgraniczna jest pojmowana jako instrument działań politycznych na szczeblu lokalnym. Kontakty i współpraca między narodami różnych państw, przyczyniają się do lepszego poznania i zrozumienia się tych narodów, a w konsekwencji – do utrzymania pokoju⁵.

Ostatni aspekt (polityczny) został jasno sformułowany w Deklaracji Szefów Państw i Rządów Europy, przyjętej 18 listopada 1993 roku, w której przywódcy europejscy uznali wagę współpracy transgranicznej w budowaniu zjednoczonej Europy. Widać to wyraźnie w stwierdzeniu, iż: „[...] stworzenie Europy tolerancyjnej i zasobnej nie zależy jedynie od współpracy między państwami. Jest ono także zależne od współpracy transgranicznej, między społecznościami lokalnymi i regionalnymi przy poszanowaniu Konstytucji i integralności terytorialnej każdego z państw [...]”⁶. Potwierdzili oni także potencjalną użyteczność tego rodzaju współpracy dla pokojowego uregulowania kwestii mniejszości narodowych, które zamieszkują tereny przygraniczne. Uznali też, że tego rodzaju współpraca transgraniczna wzmacniając zaufanie między narodami może przyczynić się do walki przeciwko rasizmowi i nietolerancji⁷.

Z przedstawionych wyżej poglądów i oficjalnych dokumentów wynika, że współpraca transgraniczna nie jest polityką zagraniczną danego państwa, choć zapewne stanowi wyraz i swoistą realizację polityki zagranicznej. Na płaszczyźnie organizacyjno-prawnej dotyczy ona więzi ponadgranicznych między władzami lokalnymi i regionalnymi (organami władz lokalnych). Konwencja Ramowa wskazuje kompetencje władz lokalnych i zdecentralizowanych organów władz centralnych w zakresie współpracy transgranicznej. Mówi o tym art. 2 ustęp 1 tej konwencji. „[...] współpraca transgraniczna ograniczona jest właściwościami wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne. Niniejsza konwencja nie narusza tej właściwości [...]”⁸. Natomiast art. 2 definiuje, jakie podmioty w myśl tego aktu prawnego należy traktować jako wspólnoty i władze terytorialne, a mianowicie: „jednostki, urzędy i organizacje realizujące zadania lokalne i regionalne, oraz uważane za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa [...]”⁸, przyznając tym samym podmiotowość w zakresie zawierania umów i porozumień dotyczących współpracy transgranicznej jednostkom samorządowym. Władze te mogą uczestniczyć we współpracy zgodnie z umowami o współpracy. Państwowe akty prawno-międzynarodowe, czyli traktaty międzypaństwowe oraz międzyrządowe umowy o współpracy transgranicznej, umożliwiają zawierania zainteresowanym podmiotom porozumień o charakterze *gentlemen's agreement*. Porozumienia ponadgraniczne nie mogą stać w sprzeczności z wewnętrzną legislacją czy też systemem umów międzynarodowych.

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (Dz.U. z 1994 roku, nr 124, poz. 607).

⁵ F. Albanese, *Współpraca transgraniczna w ramach Rady Europy w: Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, t. 4, Lublin 1996, s. 33.

⁶ Cyt. za ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Europejska Konwencja Ramowa, ed. cit.

Współpraca transgraniczna nie jest środkiem, za pomocą którego samorządy terytorialne mogą zdobyć kompetencje, których nie mają na mocy ich prawa wewnętrznego. Aby zawrzeć umowę o współpracy transgranicznej społeczności lokalnych dwóch lub więcej krajów, organy władz lokalnych muszą posiadać niezbędne kompetencje do wspólnego sprawowania funkcji przewidzianych przez taką umowę, wynikające z ustawodawstwa kraju, w którym działają. Współpraca transgraniczna nie jest też środkiem do stworzenia nowej struktury władz lokalnych czy regionalnych o charakterze ponadnarodowym. Nie zmienia ona także statusu prawnego tych władz. Zmienia się natomiast zakres zadań tych władz, a co najmniej formy ich realizacji.

Mamy tu widoczne odwołanie się do formalnej strony współpracy transgranicznej, wymagającej zawarcia stosownych umów. Umowa taka musi spełniać cztery następujące warunki:

- 1) społeczności lokalne mogą zawierać umowy o współpracy transgranicznej wyłącznie w ramach kompetencji, które są zawarte w prawie wewnętrznym lub które zostały im przekazane,
- 2) poszanowanie demokratycznych procedur wewnętrznych zbiorowości lokalnej,
- 3) poszanowania prawa danego państwa,
- 4) poszanowanie zobowiązań międzynarodowych państwa⁹.

W 1980 Hrbek i Schneider w swej koncepcji dotyczącej integracji regionów przygranicznych uznali korzyści wynikające z przekroczenia granic narodowych. Korzyści tego rodzaju stwarzają motywację i są impulsem do zacieśniania więzi i rozwijania współpracy.

Następstwem współpracy transgranicznej jest zatem występowanie tzw. korzyści transgranicznych, czyli skutków pozytywnych oraz skutków negatywnych. Korzyści transgraniczne są typem korzyści zewnętrznych o charakterze ogólnym. Z. Przybyła¹⁰ wyodrębnia następujące korzyści, wynikające:

- ze współpracy w dziedzinie infrastruktury technicznej,
- z kooperacji w dziedzinie infrastruktury społecznej
- z ochrony środowiska naturalnego przed katastrofami oraz z ochrony przed przepięczością zorganizowaną,
- z handlu przygranicznego,
- z rozwoju turystyki,
- z przepływu siły roboczej,
- ze współdziałania w dziedzinie planowania przestrzennego.

Niektórym z tych korzyści towarzyszą skutki negatywne. Dla obszarów transgranicznych charakterystyczna jest względna słabość stanu zainwestowania infrastrukturalnego, co jest typowe dla obszarów peryferyjnych. Na obszarach tych występują zjawiska patologii społecznej: przemyt, narkomania, prostytucja. Niekiedy obserwuje się też objawy ksenofobii i „przerysowania tożsamości narodowej”. Szczególny rodzaj zagrożeń stanowią tzw. niekorzyści transgraniczne, wynikające z nierównorzędności potencjałów gospodarczych, intelektualnych, możliwości finansowych itp. współpracujących regionów.

⁹ F. Albanese, op. cit., s. 37.

¹⁰ Z. Przybyła, *Współpraca regionów przygranicznych a korzyści zewnętrzne*, w: *Procesy transformacji w krajach postkomunistycznych: ocena, kierunki dalszych działań*. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 704, 1995, s. 117

Mówiąc o współpracy transgranicznej nie sposób nie wspomnieć o samej kategorii „granicy”. Według definicji encyklopedycznej, „granica państwa jest powierzchnia pionowa przechodząca przez linię graniczną, wyznaczoną na powierzchni ziemi, oddzielająca terytorium jednego państwa od innych państw lub od obszarów niczych (np. morza pełnego)”¹¹. Problematyka granic jest bardzo rozległa. Na gruncie nauk geograficznych możemy wyróżnić granice integrujące i segregujące, możemy też zajmować się ich genezą, podziałem, formami, bonitacją, delimitacją i funkcjami granic. W geografii obowiązuje również podział granic według Poundsa, oparty o stosunek do środowiska socjokulturowego.

Wyróżniamy więc:

- 1) granice antecendentne – ustanowione przed wykształceniem się środowiska socjokulturowego,
- 2) granice subsekwentne – ustanowione po wykształceniu się środowiska socjokulturowego, ale zgodnie z jego podziałem,
- 3) granice narzucone – ustalone po wykształceniu się środowiska socjokulturowego, ale nie uwzględniające jego podziału,
- 4) granice reliktowe – utrzymujące się nadal w środowisku socjokulturowym, ale nie pełniące już funkcji granic politycznych¹².

Każda granica, w tym i granica polityczna – jako jedna z form rzeczywistości społecznej, jest wytworem ewolucji. Początkowo funkcje granicy spełniały rozległe, niezamieszkałe strefy, które w miarę zagęszczania się osadnictwa przybierały postać wąskiego pasa, a następnie linii. W miarę jak postępował proces „uściślenia” granicy, wzrastała również jej nieprzepuszczalność. Obecnie każda granica polityczna (zwłaszcza państw nie powiązanych w układy ponadpaństwowe) w większym lub mniejszym stopniu jest barierą ograniczającą przepływ ludzi, towarów, pieniądza. To, w jakim stopniu granica pełni funkcję bariery zależy przede wszystkim od sytuacji międzynarodowej oraz od istnienia różnego typu układów, stanu wzajemnych stosunków pomiędzy sąsiadującymi ze sobą państwami, zmian sytuacji ekonomicznej, politycznej, ideologicznej graniczących państw. Procesy te widoczne są na terenie Europy Zachodniej, gdzie w miarę postępu unifikacji europejskiej pojęcie granicy stopniowo ewoluowało: od pojęcia pierwotnego granicy, granicy terytorium i granicy władzy ekonomicznej, kulturalnej i politycznej, początku obszaru odmiennego, aż do pojęcia strefy przygranicznej, wspólnego obszaru ekonomicznego i kulturalnego, obszaru możliwości współpracy oraz punktu wyjścia do wzmocnienia integracji europejskiej. W rzeczywistości utworzenie Rady Europy i EWG nie doprowadziło do uchylenia prawnego pojęcia granicy, ale z jednej strony przyczyniło się do eliminacji różnorodnych barier – prawnych, ekonomicznych, i administracyjnych, a z drugiej strony – do zmiany politycznej koncepcji granicy.

Doskonałym przykładem ewolucji funkcji jest także polska granica zachodnia, której funkcja w okresie powojennym zmieniała się wraz ze zmianą stosunków między Polską i Niemcami. W pierwszych latach powojennych granica ta była barierą, zupełnie nieprzepuszczalną, lecz z upływem czasu, wzrostem powiązań gospodarczych, społecznych, politycznych i kulturalnych stała się po roku 1972 granicą prawie nieodczuwalną we wza-

¹¹ *Nowa Encyklopedia PWN*, t. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 604.

¹² *Otwarta granica. Raport z badań na pograniczu polsko-niemieckim 1991-1993*, red. S. Lisiecki, Instytut Zachodni, Poznań 1995, s. 11.

jemnych kontaktach. Wpłynęło na to podpisanie przez stronę polską i niemiecką (tzn. NRD-owską) 21 listopada 1971 roku umowy o bezpaszportowym i bezdewizowym ruchu osobowym. Rozpoczął się okres szczególnie intensywnej współpracy regionów przygranicznych, zwany „okresem otwartej granicy”. Ponieważ proces ten podlega ciąglej ewolucji, początek lat osiemdziesiątych przynosi radykalne zmiany. Stan wojenny w Polsce to okres całkowitego zamrożenia kontaktów, co uczyniło tę granicę na powrót nieprzepuszczalną. Nowy etap we wzajemnych kontaktach i współpracy obszarów przygranicznych rozpoczął się na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to po zjednoczeniu Niemiec granica ta stała się równocześnie zewnętrzną granicą NATO i EWG (potem Unii Europejskiej), co wpłynęło na zmianę położenia geopolitycznego Polski¹³. Ponadto zmiany wewnątrz naszego kraju, zmiana ustroju społeczno-gospodarczego, liberalizacja przepisów o działalności gospodarczej, zniesienie wiz pociągnęły za sobą wzrost aktywności i powiązań między obszarami przygranicznymi. Decydujące znaczenie miało podpisanie przez Polskę i RFN dwóch traktatów: Traktatu o Potwierdzeniu Granicy z listopada 1990 roku i Traktatu o Dobrym Sąsiedztwie i Przyjaznej Współpracy z 17 czerwca 1991 roku. W chwili obecnej Polska ze względu na swe położenie w centrum Europy, na głównej osi geostrategicznej Wschód – Zachód oraz ze względu na charakter zmian, jakie dokonują się w Europie Środkowo-Wschodniej ma szansę stać się pomostem między Europą Zachodnią a Wschodem. To przyszłość. Na razie nasza granica zachodnia jest barierą w rozwoju stosunków handlowych Wschód–Zachód. Jako kraj stowarzyszony ze Wspólnotami Europejskimi, Polska musi, poprzez procesy dostosowawcze do rozlicznych standardów unijnych i uzyskanie członkostwa w Unii, przekształcić ją w granicę wewnętrzną. Zachodnia granica Polski jest więc zewnętrzną granicą UE i granicą z krajem o znacznie wyższym poziomie rozwoju i dużej intensywności przemian systemu gospodarczego. Stwarza to przed naszym krajem szansę przyspieszonego rozwoju, ale niesie też liczne zagrożenia.

Funkcja tej granicy ewoluowała więc od nieprzepuszczalnej, czyli silnie sformalizowanej i dzielącej, do całkowicie przepuszczalnej i słabo sformalizowanej, aż do łączącej oba państwa. Następnym etapem tego procesu jest absolutne zniesienie granic, co w krajach należących do Wspólnoty Europejskiej miało już miejsce w 1993 roku na mocy Traktatu z Maastricht. W tym momencie nasza granica stanie się również tylko linią podziału administracyjnego.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż obszar Europy ulega wpływowi dwóch równoległych procesów: a) znoszenia granic i pogłębiania integracji pośród państw należących do Wspólnoty Europejskiej oraz b) ekspansywnego nawiązywania kontaktów gospodarczych, kulturalnych i intelektualnych państw Wspólnoty z państwami spoza zewnętrznych granic UE. Drugi z tych procesów jest skutkiem transformacji systemowej w krajach postkomunistycznych czyli procesem stosunkowo „młodym”, w przeciwieństwie do pierwszego z procesów, którego początki datuje się na koniec lat czterdziestych i lata pięćdziesiąte.

Najważniejszą zasadą z punktu widzenia problemu współpracy transgranicznej, która ma charakter współpracy komunalnej i regionalnej, jest zasada subsydiarności. W praktyce oznacza to, że nie należy podejmować decyzji na wyższych szczeblach władzy europejskiej, jeżeli w danej kwestii lepszy skutek odniosą decyzje podjęte na niższym szczeblu.

¹³ S. Ciok, *Wpływ zmian funkcji granicy na przeobrażenia w polsko-niemieckiej strefie przygranicznej*, w: *Podstawy rozwoju zachodnich i wschodnich obszarów przygranicznych*, ed. cit., s. 68-75.

Współpraca o charakterze komunalnym ściśle związana jest więc z rozwojem samej Wspólnoty Europejskiej. Nowe obszary transgranicznej współpracy komunalnej powstały wraz z przyjmowaniem nowych członków i rozrastaniem się EWG, stanowiąc element polityki integracyjnej w ramach Wspólnoty. O znaczeniu tego elementu świadczy fakt, że np. nie ma żadnego odcinka granicy niemiecko-holenderskiej, na którym nie istniałyby więzy współpracy komunalnej¹⁴. Poczynając od północy są to: Region Ems – Dollart, Euroregion, Euroregion Ren – Waal, Euroregion Ren – Moza – Północ oraz trójstronny niemiecko-holendersko-belgijski Euroregion Moza – Ren. Współpraca transgraniczna jest więc traktowana jako istotny czynnik warunkujący rzeczywistą realizację założeń polityki integracyjnej, oczywiście, jeśli współpraca na płaszczyźnie komunalnej poparta jest współpracą na poziomie międzypaństwowym. Wsparcie organizacyjne i finansowe władz centralnych jest nieodzowne w przypadku większych przedsięwzięć współpracy transgranicznej.

Współpraca transgraniczna jawi się dziś jako jeden z priorytetów Rady Europy – organizacji, która jest powołana do odegrania w tej dziedzinie aktywnej roli. Realizacja tego zadania ma polegać na działaniu na zasadzie pośrednika, który kontaktuje ze sobą społeczności lokalne, mające kompetencje i wolę zawarcia umowy o współpracy transgranicznej. Rada powinna też wspomagać funkcjonowanie tej współpracy, np. poprzez przygotowanie studiów, opracowań, tworzenie konkretnych projektów, poszukiwanie finansów¹⁵.

Najważniejszym aktem prawnym Rady Europy odnoszącym się do współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym i lokalnym jest przywoływana już powyżej Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi z 1983 roku (nazywana w skrócie Konwencją Madrycką), która dotyczy współpracy transgranicznej *sensu stricto*. Odnosi się ona nie tylko do współpracy instytucji samorządu terytorialnego (organów i urzędów), lecz wszystkich jednostek realizujących zadania lokalne i regionalne. Konwencja ta wyraźnie określa, że współpraca transgraniczna wspólnot i władz terytorialnych jest ograniczona właściwościami tych podmiotów, zawartymi w prawie wewnętrznym. Wyznacza ona ramy formalnoprawne oraz formy uczestnictwa społeczności lokalnych w kontaktach międzynarodowych w oparciu o standardy europejskie. Ratyfikacja Konwencji oznacza zobowiązanie prawno-międzynarodowe do podjęcia działań na rzecz promocji współpracy transgranicznej i rozwiązywania problemów natury prawnej, administracyjnej i technicznej, które mogłyby zakłócić tę współpracę.

Kolejnym dokumentem Rady Europy regulującym współpracę transgraniczną jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 roku. EKST ma służyć umacnianiu autonomii i demokracji społeczności na szczeblu lokalnym. Rozwiązania, które Karta zawiera są obecnie standardami w zakresie samorządności lokalnej¹⁶. Określa ona znaczenie samej zasady samorządu terytorialnego i zakres autonomii społeczności lokalnych, wskazując, że powinny one mieć charakter konstytucyjny. Polska Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa o samorządzie terytorial-

¹⁴ M. Kamiński, *Euroregion Pomerania – wybrane zagadnienia*, praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. R. Sowińskiego, Uniwersytet Szczeciński, 1994.

¹⁵ F. Albanese, *op. cit.*, s. 38.

¹⁶ Z. Gilowska, L. Kieres, R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w Polsce a standardy europejskie*, Warszawa 1993, s. 98.

nym uwzględnia wymogi określone w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Rząd naszego kraju ratyfikował tę Kartę 14 lipca 1994 roku.

Rada Europy przyjęła również dwa inne dokumenty dotyczące współpracy transgranicznej, a mianowicie Deklarację o Współpracy Transgranicznej, przyjętą przez Komitet Ministrów Spraw Zagranicznych Rady Europy 6 listopada 1989 roku oraz Protokół Dodatkowy do Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej z 9 listopada 1995 roku.

Instytucją, która koordynuje współpracę w ramach regionów transgranicznych jest Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG). SERG stawia sobie w statucie następujące cele:

- 1) postrzeganie granic jako murów, które dzielą historycznie i kulturalnie powiązane ze sobą terytoria i narody,
- 2) respektowanie zasad nienaruszalności granic oraz różnorodności kulturowej Europy i regionalnej samodzielności podejmowania współpracy transgranicznej,
- 3) wspieranie rozwoju i współpracy transgranicznej w Europie oraz postępującej integracji wewnątrz europejskiej,
- 4) upowszechnianie świadomości występujących w obszarach nadgranicznych zarówno różnic kompetencyjnych organów samorządowych, jak i odmienności strukturalnej w zakresie ustawodawstwa podatkowego i socjalnego, polityki przestrzennej i regionalnej,
- 5) promowanie przekonania, iż współpraca transgraniczna przyczynia się do umocnienia pokoju, wolności, bezpieczeństwa, obrony praw człowieka, a także postrzegania tej formy partnerskich kontaktów jako pomostu spotkań w europejskim procesie zjednoczeniowym.

Stowarzyszenie zajmuje się również reprezentacją europejskich regionów granicznych na państwowym i międzynarodowym forum parlamentarnym wobec organów władzy, urzędów i instytucji. Do jego zadań należy również realizacja programów i projektów, wnioskowanie o środki finansowe, zajmuje się też rozbudową „Centrum europejskich regionów granicznych i transgranicznych” w ścisłej współpracy z UE i Radą Europy¹⁷.

Podstawowym zadaniem SERG są starania o doprowadzenie możliwie wszystkich regionów granicznych w Europie do udziału we współpracy transgranicznej oraz wymianie doświadczeń. Wraz z następującym krok po kroku rozszerzaniem Wspólnoty Europejskiej wzrastała liczba regionów nawiązujących kontakty transgraniczne. Od początku lat osiemdziesiątych w pracach SERG uczestniczyły regiony graniczne z Włoch, Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Wlk. Brytanii i krajów skandynawskich. Na przełomie lat 80. i 90. dołączyły inne regiony graniczne, m.in. z Polski, Czech i Austrii. Obecnie w ramach stowarzyszenia współpracuje ze sobą prawie 80 regionów granicznych, a ich liczba stale wzrasta. Między regionami rozwija się szeroka wymiana doświadczeń, którą często traktuje się jako stopień przygotowawczy do ubiegania się o środki finansowe w ramach różnych projektów europejskich oraz ogólna wymiana informacji dotyczących integracji europejskiej, której potrzeba wzrasta wraz z postępującą demokratyzacją Europy Środkowej i Wschodniej¹⁸.

Ważnym narzędziem wspierania regionów transgranicznych są projekty LACE (*Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions*). Są one współfinansowane przez Komisję Wspólnot Europejskich jako „europejskie laboratorium współpracy trans-

¹⁷ Statut Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych.

¹⁸ V. F. von Malchus, *Projekt LACE – więzi pomocowe i współpraca europejskich regionów granicznych*, w: *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, ed. cit., s. 81.

granicznej” i realizowane pod auspicjami SERG. Obecnie projekty LACE obejmują ok. 180 regionów granicznych. Projekt pilotażowy LACE powinien doprowadzić do wykorzystania doświadczeń zgromadzonych przez pojedyncze regiony graniczne i organizacje transgraniczne na przestrzeni lat. Projekt ten ma za główny cel wspomaganie sieci powiązań pomiędzy wszystkimi regionami granicznymi. Po uwzględnieniu wszelkich możliwych źródeł informacji, m.in. z banku danych dotyczących obszarów granicznych w Europie, organów publicznych, instytutów badawczych, powinno dojść do powstania struktur transgranicznych, które będą motorem i kołem napędowym przyszłej współpracy transgranicznej¹⁹.

Regiony przygraniczne borykają się z wieloma problemami, np. z różnicami w podziale kompetencji, różnymi systemami podatkowymi, trudnościami z uruchamianiem programów kooperacyjnych pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami, które nie mają ustalonej pozycji na rynku, z jednej strony, a dostawcami z zagranicy, z drugiej. Problemem są także różnice w regulacjach prawnych dotyczących planowania ochrony środowiska i gospodarki odpadami przemysłowymi i komunalnymi, różnice wynikające z odmiennych kursów walut oraz różnice w systemach transportu, które nie są przystosowane do wymogów, jakie stawia transgraniczny rynek wewnętrzny. Program LACE służyć może przezwyciężaniu tego rodzaju trudności. Program ten powinien pomóc też rozwiązać szereg innych problemów: związanych ze zróżnicowaniem na granicach zewnętrznych, jeżeli chodzi o rynek pracy, poziom płac, systemy opieki społecznej; z pogarszającym się systemem bezpieczeństwa w wyniku otwarcia granic; nasilającą się turystyką na obszarze transgranicznym, powodującą poważne problemy ekologiczne; brakiem skuteczności programów inwestycyjnych w sektorze usług i opieki społecznej, zarówno teraz, jak i w najbliższej przyszłości, co spowodowane jest barierami finansowo-prawnymi oraz brakiem właściwego podejścia do spraw związanych ze strefą transgraniczną; a wreszcie związanych z trudnościami w organizacji szkoleń o charakterze transgranicznym. Ten ostatni problem stanowi poważną przeszkodę rozwoju nieograniczonego wewnętrznego rynku Europy oraz zagraża transgranicznemu rynkowi pracy²⁰.

W skali Europy można wyróżnić także inne bariery strukturalne i ekonomiczne. Regiony przygraniczne są położone peryferyjnie w stosunku do centrum decyzyjnego i centrum działalności gospodarczej. Zazwyczaj po drugiej stronie granicy występuje ten sam problem, więc jest on spotęgowany. Regiony przygraniczne borykają się z problemem odpowiednich dróg tranzytowych, a przecież brak odpowiedniej infrastruktury uniemożliwia stworzenie fizycznej bazy dla współpracy transgranicznej. W regionach tych utrzymuje się zwykle stosunkowo duża nadwyżka urodzeń nad zgonami, oparcie się na rolnictwie i zaznaczająca się przewaga jednej branży przemysłowej nad innymi, słabo rozwinięty sektor usług, brak instytucji szkolnictwa wyższego oraz słabo rozwinięta infrastruktura techniczna, wyższe bezrobocie i niższy dochód na zatrudnionego. Firmy działające na terenie regionów przygranicznych są zwykle niedoinformowane, jeżeli chodzi o nowe możliwości rynkowe, szanse eksportowe i zasoby marketingowe, często narzekają na ograniczone możliwości wykorzystywania własnych zdobyczy badawczo-rozwojowych po drugiej stronie granicy; mają też mniejsze możliwości rozwoju nowych produktów i słabe

¹⁹ Ibidem.

²⁰ J. Gabbe, *Rozwój gospodarczy i społeczny regionów przygranicznych w Europie Zachodniej*, w: *Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, ed. cit., s. 43.

perspektywy konkurowania na sąsiednich rynkach. Znacznie ograniczony jest także dostęp do robót zleconych w wyniku przetargów publicznych oraz rozwijanie programów badawczo-rozwojowych w sąsiednich krajach²¹.

Współpraca transgraniczna jest więc istotnym warunkiem integracji europejskiej i może przyczynić się do wyrównania standardu życiowego obywateli obszarów granicznych zarówno na zewnętrznych, jak i wewnętrznych granicach Wspólnoty Europejskiej. Innymi programami wymiany doświadczeń, mającymi służyć tej idei są ECOS i OUVERTURE. Stanowią one podstawową formę współpracy regionalnej i lokalnej na terytorium Unii Europejskiej. Wyjątkową cechą obu programów jest zaangażowanie partnerów z Europy Środkowej i Wschodniej. Uczestnikami tych programów muszą być przynajmniej dwa organy władzy terytorialnej, reprezentujące dwa państwa członkowskie Unii Europejskiej, z których jeden działa w charakterze lidera. Pozostali uczestnicy to przedstawiciele organów administracji lokalnej jednego z wymienionych państw: Albania, Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry. Fundusz programowy zwykle pokrywa koszty wymiany doświadczeń oraz usług doradczych. Dużą uwagę przywiązuje się do charakteru danego projektu, który według założeń stanowić powinien model podobnych działań podejmowanych przez inne strony w przyszłości. Tematami realizowanymi w ramach tej współpracy mogą być: administracja publiczna, planowanie regionalne, transport i komunikacja, technologia, i prace badawczo-rozwojowe, ochrona środowiska naturalnego, gospodarka, energetyka i turystyka.

W ramach Unii Europejskiej działają trzy główne fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, Europejski Fundusz Rozwoju Społecznego oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Zgodnie z założeniem tych funduszy, programy i projekty współpracy transgranicznej są traktowane jako zadania priorytetowe. Jednym z programów finansowych z tych funduszy jest INTERREG, który ma na celu stymulowanie współpracy transgranicznej w zakresie rozwoju gospodarczego oraz przygotowanie regionów granicznych do wykorzystania tego, co najlepsze w postępującej integracji europejskiej²². Pierwszeństwo przyznawane jest tworzeniu zastępczych możliwości pracy na obszarach o dużym bezrobociu oraz tworzeniu struktur granicznych do zarządzania wspólnymi przedsięwzięciami. Wsparcie w ramach INTERREG-u obejmuje:

- wspólne plany rozwojowe,
- wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw,
- ruch turystyczny,
- połączenie z europejskimi sieciami komunikacyjnymi i informacyjnymi,
- ochronę środowiska,
- rozwój wsi,
- edukację i zatrudnienie.

INTERREG zamierza poza tym wspierać współpracę pomiędzy regionami leżącymi na zewnętrznych granicach Unii oraz w regionach granicznych państw sąsiedniach. Głównymi celami programu ukierunkowanego na obszary przygraniczne są: zwiększenie potencjału gospodarczego tych regionów, poprawa jakości życia ich mieszkańców oraz promocja integracji transgranicznej.

²¹ Ibidem, s. 44.

²² Reinhard Klein, *Transgraniczna współpraca regionalna-polityczna w ramach INTERREG i PHARE, w: Regiony, euroregiony, rozwój regionalny*, ed. cit., s. 72.

Kolejnym programem jest LEADER II, ukierunkowany na rozwój strukturalnie słabych regionów rolniczych poprzez stworzenie sieci powiązań pomiędzy regionami jednego lub dwóch państw członkowskich. LEADER II zapewnia fundusze na zdobycie specjalistycznej wiedzy potrzebnej do rozwoju poszczególnych obszarów wiejskich w oparciu o zintegrowaną strategię rozwoju, bazującą na istniejącym potencjale gospodarczym. W szczególności fundusze przeznaczane są na:

- projekty innowacyjne w zakresie metod produkcji i zbytu towarów.
- politykę transgraniczną prowadzoną przynajmniej w dwóch państwach,
- organizowanie sieci powiązań, wymianę rezultatów, doświadczeń i ekspertyz pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi regionami,
- stworzenie systemów wymiany informacji, zakładanie małych i średnich przedsiębiorstw, zachowanie pozycji rynkowej.

Innego rodzaju programami są NOW, HORIZONT oraz YOUTH START. Inicjatywy te zostały opracowane jako dodatkowe formy wykorzystania środków, wspierające Europejski Fundusz Socjalny na poziomie krajowym, międzynarodowym i transgranicznym, stosowane w celu poprawy sytuacji w zakresie zatrudnienia. Adresatami każdego z tych programów jest inna grupa osób: kobiety (NOW), osoby niepełnosprawne (HORIZONT) oraz młodzież (YOUTH START).

Zadaniem następnego programu – URBAN – jest celowa pomoc finansowa udzielana dużym miastom oraz przeznaczana na tworzenie sieci powiązań transgranicznych w celu wymiany doświadczeń pomiędzy miastami. Dotyczy to szczególnie trudnych dzielnic, charakteryzujących się wysokim bezrobociem, wysokim wskaźnikiem przestępczości, niskim poziomem życia i warunków mieszkalnych. Jeszcze innym programem jest ADAPT, którego celem jest pomoc w adaptacji przedsiębiorstw oraz ich pracowników do zmieniających się struktur gospodarczych.

Specjalnym programem wspierania rozwoju Europy Środkowej i Wschodniej jest PHARE. Z tego właśnie funduszu finansowane są reformy gospodarcze i socjalne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Pomaga on krajom tego regionu stworzyć gospodarkę rynkową, opartą na wolnej inicjatywie przedsiębiorstw i sektora prywatnego. Obecnie w ramach tego programu pomoc udzielana jest 12 krajom: Polsce, Węgrom, Albanii, Bułgarii, Czechom, Estonii, Litwie, Łotwie, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Macedonii.

Działania podejmowane w ramach programu PHARE są ściśle związane z działaniami Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB), Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBRD) oraz Banku Światowego, tak aby przedsięwzięcia tych instytucji finansowych w Europie Środkowej i Wschodniej uzupełniały się i były zgodne ze wspólnie przyjętym podejściem strategicznym.

Celem utworzenia tego programu było skierowanie środków finansowych tam, gdzie istnieje związek z przedsięwzięciami wspieranymi przez fundusze strukturalne Wspólnoty, a szczególnie przez INTERREG. Należą do nich takie obszary jak: infrastruktura graniczna, ochrona środowiska, wspieranie działalności inwestycyjnej i handlowej, rozwój wsi i turystyka. Wspiera on ponadto współpracę transgraniczną pomiędzy regionami krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich a regionami granicznymi Unii Europejskiej. W tym celu został wyodrębniony z tego programu fundusz PHARE – CBC (*Crossborder Cooperation*).

Równoległe z PHARE Unia Europejska stworzyła program TACIS, który świadczy pomoc techniczną nowym niepodległym państwom, powstałym po upadku Związku Radzieckiego²³.

Wspomniany wyżej program INERREG daje nadzieję na sfinansowanie opracowania zintegrowanych regionalnych planów rozwojowych dla licznych regionów transgranicznych, które mogłyby się przyczynić do ponadpaństwowego planowania regionalnego.

Komisja Europejska w dokumencie „Euro 2000 – współpraca europejska w zakresie rozwoju przestrzennego” przyznała współpracy regionalnej i transgranicznej, która jest najczęściej wynikiem uzgodnień między sąsiednimi państwami, szczególne znaczenie, gdyż współpraca ta jest znakomitą drogą do stworzenia zrównoważonej społecznie i gospodarczo oraz przyjaznej środowisku przestrzeni europejskiej.

²³ Unia Europejska, *twój sąsiad. Dokumentacja europejska*, Bruksela 1995, s. 35.

Filip Przyłuski

Doktorant na Wydziale Prawa Uniwersytetu Szczecińskiego

Pierwsze obszary wspólnych struktur europejskich regionalnej współpracy transgranicznej

Streszczenie. *Rozwój współpracy transgranicznej stanowi ważny czynnik warunkujący rzeczywistą realizację założeń europejskiej polityki integracyjnej. Do chwili obecnej wykształciły się różnorodne formy strukturalne tej współpracy: od organizacji posiadających charakter formalny, po różnego typu struktury nieformalne. Prezentacja zróżnicowania tych form strukturalnych jest przedmiotem poniższego artykułu. Różnorodność form współpracy transgranicznej wskazuje, że potencjalni uczestnicy tego rodzaju współpracy mogą wybrać taką jej formę, która wyda się im właściwa ze względu na zamierzone do osiągnięcia cele, specyfikę regionów i inne czynniki.*

Rozwój idei współpracy transgranicznej towarzyszył i rozwijał się wraz z intensyfikacją i pogłębianiem integracji zachodnioeuropejskiej. W tej formie współdziałania dostrzegano czynnik warunkujący rzeczywistą realizację założeń europejskiej polityki integracyjnej. Uznano, że tylko odbywający się równolegle, dwutorowy proces zacieśniania więzi – z jednej strony na szczeblu rządowym, z drugiej zaś strony, na poziomie lokalnym – dawać może gwarancję osiągnięcia zamierzonych celów. Porozumienia międzynarodowe, zawierane li tylko na płaszczyźnie międzyrządowej i ministerialnej są oczywiście niezmiernie ważne ze względów politycznych i instytucjonalno-prawnych. Jednak bez uzupełnienia o rzeczowe, partnerskie stosunki „w terenie” pozostaną jedynie rozwiązaniem połowicznym, bardziej deklaracją niż instrumentem rzeczywistej współpracy. Umowy rządowe zawsze zresztą stanowią pewnego rodzaju ramy, których wypełnienie zależy od aktywności niższych szczebli administracji.

W procesie ewolucji koncepcji współpracy transgranicznej możemy nawet zaobserwować zjawisko wyprzedzania umów władz centralnych przez kontakty władz samorządowych, czy szerzej – lokalnych. Pojawiają się licznie zawierane przez te władze umowy partnerskie, tzw. *gentlemen's agreements* i porozumienia o charakterze nieformalnym.

Dynamiczny rozwój takich właśnie w większości nieformalnych kontaktów przyczynił się jednak do nawiązania stosunków międzyrządowych, zmierzających do ich zinstytucjonalizowania i przełożenia na grunt prawnomiędzynarodowy. Pośrednio efektem tych działań stały się, oprócz mającej kluczowe znaczenie dla rozwoju współpracy transgranicznej

Madryckiej Konwencji Ramowej¹, dwu- i wielostronne umowy międzynarodowe, zawierane przez poszczególne państwa.

Przy zawieraniu tego typu porozumień transgranicznych wykształcił się pewien model, w którym możemy dostrzec stałe elementy nawiązywania i realizowania wzajemnych uzgodnień. Na ogół definiowane jest pojęcie współpracy transgranicznej, nawiązujące do pojęcia użytego w Konwencji Ramowej. Przywołuje się ponadto zawarte w niej założenia i cele przyświecające idei współpracy, a także określa podmioty uprawnione do podejmowania konkretnych działań. Wyznacza się granice współpracy poprzez wskazanie poszczególnych dziedzin z zakresu gospodarki, kultury, ochrony zasobów naturalnych i środowiska, itp. Wreszcie wskazuje się na środki służące realizacji określonych celów i instrumenty prowadzące do ich osiągnięcia.

Powyższy schemat porozumień transgranicznych jest jak najbardziej zrozumiały, zważywszy na fakt, iż Konwencja Ramowa – w dołączonym do niej załączniku – zawiera wzory porozumień międzypaństwowych, a także zarysy porozumień i umów zawieranych przez władze lokalne, dotyczących współpracy transgranicznej.

Ze względu na to, że rozwój europejskiej współpracy transgranicznej przebiega bardzo intensywnie, a jej początki obserwować można było już w pierwszych latach powojennych, do chwili obecnej zostały wykształcone różnorakie jej formy strukturalne, począwszy od organizacji posiadających charakter formalny, a skończywszy na różnego typu strukturach nieformalnych. Ich klasyfikacji dokonało Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych SERG (*Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregion* AGEG, *Association of European Border Regions* AEBR)².

Struktury wymienione w dokumentach SERG stanowią odzwierciedlenie kolejnych stadiów rozwoju współpracy o wymiarze regionalnym, będąc odbiciem jej specyficznych i indywidualnych celów.

Najbardziej zinstytucjonalizowaną pod względem prawnym formą prowadzonego współdziałania jest struktura oparta o umowę dotyczącą współpracy, jak w przypadku obszarów euroregionalnych: Euregio i Euroregion Ren – Waal oraz regionów skupionych w formie stowarzyszeń, na przykład w regionie alpejskim.

Pierwszy z omawianych obszarów tworzy 110 władz lokalnych (okręgów, gmin i miast), skupionych w dwóch związkach regionalnych holenderskich: Samenwerkingsverband Twente (ST) i Samenwerkingsverband Oost – Gelderland (SOG) oraz jednym niemieckim: Kommunalgemeinschaft Rhein – Ems (K.G.RE). Euregio funkcjonuje na niemiecko-holenderskim pograniczu pomiędzy rzekami Ren, Ems i Ijssel obejmując:

¹ Chodzi tu o Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, sporządzoną 21 maja 1980 roku w Madrycie (Dz.U. z 1993 roku, nr 61, poz. 287).

² Dokumenty europejskie – współpraca transgraniczna i regionalna, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Dział Analiz i Dokumentacji Europejskiej, Seria: Materiały, M -364, czerwiec 1995. Ponadto przedstawione w dalszej części artykułu formy organizacyjne współpracy transgranicznej zostały opracowane w oparciu o: LACE – Linkage Association for Cooperation of European Border Regions – Proposal for a LACE – PHARE Project, materiały Stowarzyszenia Europejskich Regionów Granicznych, październik 1994; Europa zrasta się. Euroregiony – lokalna polityka europejskiej integracji, Press Inter Naciones, Bonn 1992; M. Kamiński, Euroregion Pomerania – wybrane zagadnienia, praca magisterska napisana pod kierunkiem prof. R. Sowińskiego, Uniwersytet Szczeciński, 1994; Regiony transgraniczne w Europie: struktura, lokalizacja, cele, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Dział Badań, Sekcja Spraw Międzynarodowych, Materiały i Dokumenty Nr 66, marzec 1993.

w Holandii:

- Region Twente oraz 3 gminy w północno-wschodniej części prowincji Overijssel;
- Region Oost-Gelderland (wschodnia część prowincji Gelderland);
- 3 gminy w południowo-wschodniej części prowincji Drenthe;

w Niemczech:

- wschodnią część Münsterlandu,
- obszar Bentheim,
- 4 gminy Emslandu i okręg Osnabrück w Dolnej Saksonii.

Euregio jest najstarszym w Europie obszarem euroregionalnym, utworzonym już w 1958 roku przez porozumienie wyżej wymienionych związków regionalnych (holenderskich i niemieckich). Siedzibę Euregio ulokowano w Gronau w Niemczech. Współpraca prowadzona jest na podstawie krajowego prawa publicznego właściwego dla każdego ze związków regionalnych. Niemiecka organizacja władz lokalnych skupiona w Euregio posiada osobowość prawną, przyznaną jej na mocy niemieckiego prawa o związkach lokalnych. Z kolei po stronie holenderskiej dwa zrzeszenia (*Samenwerkingsverbande*) działają w oparciu o przepisy holenderskiego prawa publicznego – przepisy ustawy o współpracy między władzami lokalnymi.

Euregio posiada własny, wspólnie opracowany przez jego uczestników statut, oraz akty wewnętrzne regulujące procedury podejmowania decyzji. Jego organami są: Rada, Grupa Robocza oraz Sekretariat. Rada Euregio jest najwyższym organem, istniejącym od 1978 roku. Stanowi ona rodzaj parlamentu regionalnego, w składzie którego zasiada 31 polityków lokalnych z RFN i 29 z Holandii (początkowo liczba ta wynosiła po 25 przedstawicieli z jednej, jak i z drugiej strony). Reprezentanci nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, ale delegowani przez władze gmin, miast i powiatów. W Radzie zasiadają również, z głosem doradczym, parlamentarzyści parlamentów Niemiec i Holandii (odpowiednio: Bundestagu i Stanów Generalnych), parlamentów lokalnych prowincji holenderskich Gelderland i Overijssel i parlamentów krajów związkowych w Niemczech – Dolnej Saksonii i Nadrenii-Westfalii, a także członkowie Parlamentu Europejskiego, których miejsce zamieszkania lub okręg wyborczy są położone na obszarze Euregio.

Rada jest organem koordynującym całokształt działalności w ramach podejmowanej współpracy transgranicznej. Kwestie finansowe oraz uprawnienia do reprezentacji Euregio na zewnątrz regulowane są decyzjami Rady, podejmowanymi większością głosów. Decyzje te wiążą członków w kwestiach ich uprawnień, kontroli finansowej, czy też sprawozdawczości. Rada obraduje 4 razy w roku.

Grupa Robocza składa się z 16 przedstawicieli (po 8 ze strony niemieckiej i holenderskiej). Do głównych jej zadań należy przygotowanie uchwał Euregio oraz ich wykonanie po zatwierdzeniu przez Radę. Do kompetencji Grupy należy również bieżące czuwanie nad prawidłowym funkcjonowaniem Euregio w czasie między sesjami Rady. Program działania Grupy określa zatwierdzony przez Radę plan pracy.

Bieżącymi sprawami administracyjnymi zajmuje się Sekretariat. Początkowo funkcjonowały dwa odrębne sekretariaty po obu stronach granicy. W 1985 roku nastąpiło ich połączenie w jeden organizm, którego siedzibą (jako komórki organizacyjnej) jest siedziba Euregio – tzn. Gronau. Sekretariat został utworzony przez kierowników regionalnych związków narodowych.

Postanowienia zatwierdzone przez Radę Euregio mogą być przyjęte przez zrzeszone w tym gremium związki regionalne holenderskie (ST i SOG) i niemiecki (KG. RE) jako własne, do wykonania przez swoje organy administrujące.

Niezależnie od wyżej opisanej struktury organizacyjnej działają specjalistyczne (tematyczne) grupy robocze, przygotowujące projekty działań w poszczególnych dziedzinach. Są nimi: gospodarka, infrastruktura połączeń komunikacyjnych, problemy socjalne i kulturalne, turystyka i wypoczynek. Wszystkie grupy tematyczne posiadają jeden wspólny budżet.

Koszty administracji Euregio pokrywane są z obowiązkowych składek powiatów, gmin i miast. Składki są proporcjonalne do liczby mieszkańców zamieszkałych na danym obszarze. Poza nimi na realizację konkretnych projektów pozyskiwane są środki między innymi z Funduszu Rozwoju Regionalnego Wspólnot Europejskich oraz dotacje rządów RFN i Holandii oraz Dolnej Saksonii, Nadrenii-Westfalii i prowincji holenderskich.

Euregio funkcjonuje jako „wspólnota robocza”. Ze względu na ograniczone możliwości działania Euregio w oparciu o wewnętrzne prawo publiczne, celowym wydaje się być zawarcie już dziś umowy pomiędzy rządami Niemiec i Holandii w kwestii współpracy przygranicznej (na wzór umowy niemiecko-francuskiej).

Tylko niektóre elementy tej współpracy są regulowane przez niemiecko-holenderski układ graniczny z 1962 roku. Przykładowo, na mocy art. 56 i następnych tego układu powołana została Wspólna Komisja do spraw Wód Granicznych. Komisja ta ma się zajmować koordynacją wspólnych przedsięwzięć niemiecko-holenderskich w zakresie gospodarki wodnej w dorzeczu rzek: Ren, Ems, Ijssel.

Dla urzeczywistnienia szerszej współpracy wskazane jest zawarcie umowy dwustronnej, na podstawie której można by utworzyć np. komisję koordynacyjną do spraw współpracy transgranicznej. Umowa taka upoważniałaby instytucje prawa publicznego do tworzenia organów o charakterze publiczno-prawnym, wyposażonych we własne kompetencje. Póki co rozwiązanie to, wykraczające poza model porozumienia 1.5 załącznika do Madryckiej Konwencji Ramowej pozostaje w fazie projektów.

Euregio jest przykładem dwustopniowego konstytuowania formalno-prawnych podstaw współpracy transgranicznej. W tym przypadku najpierw ustanowiono struktury transgraniczne na szczeblu krajowym, poprzez działające na podstawie prawa publicznego każdego z państw stowarzyszenia władz lokalnych. Następnie, na tych krajowych strukturach oparto szerszą współpracę niemiecko-holenderską, realizowaną poprzez działalność tematycznych grup roboczych.

Na mocy prawa niemieckiego i holenderskiego funkcjonuje również powołany w 1991 roku przez rząd federalny Niemiec i regionalne rządy Dolnej Saksonii i Północnej Nadrenii-Westfalii, a z drugiej strony przez rząd Królestwa Holandii – Euroregion Ren-Waal. Członkami tego Euroregionu są: 31 gmin, 2 powiaty niemieckie, 3 izby handlowo-przemysłowe z pogranicza niemiecko-holenderskiego działające na obszerze miast: Arnhem, Nijmegen w Holandii oraz Kleve, Emmerich i Wesel w Niemczech. Instytucja ta ma prawo podejmowania decyzji z zakresu prawa publicznego i korzystania z uprawnień delegowanych jego członkom, co w praktyce oznacza stosunkowo szerokie uprawnienia – na przykład do zatrudniania personelu czy nadzorowania wykorzystania funduszy Wspólnot Europejskich, przeznaczonych na realizację projektów, np. w ramach programu INTER-REG.

Inną formą kooperacji są powoływane stowarzyszenia, skupiające regiony posiadające wspólne cele i interesy, jak to ma miejsce w Stowarzyszeniu Okręgów Alpejskich ARGE Alp. Stowarzyszenie to zrzesza 12 regionów z Austrii, Włoch, Niemiec i Szwajcarii, zainteresowanych rozwojem na płaszczyźnie gospodarczej i kulturalnej oraz współpracą w celu zachowania terenów alpejskich i równowagi ekologicznej w tym regionie. Członkami ARGE Alp są:

- austriackie landy: Tyrol, Salzburg, Vorarlberg;
- włoskie prowincje autonomiczne: Trydent i Bolzano / Południowy Tyrol oraz region Lombardii;
- szwajcarskie kantony: Gryzonia, St. Gallen i Ticino;
- niemieckie landy: Bawaria, Badenia-Wirtembergia.

Utworzona na mocy porozumienia z 12 października 1972 roku w tyrolskim Mösern struktura, składa się z Konferencji Szeferów Rządów, Komitetu Kierowniczego, stałego sekretariatu oraz pięciu komisji roboczych. Utworzono je według następującego klucza tematycznego:

- A – transport i ruch komunikacyjny w Alpach,
- B – ochrona środowiska naturalnego,
- C – wymiana i intensyfikacja informacji o środowisku,
- D – obszary parków narodowych,
- E – współpraca kulturalna.

Jeszcze innymi stowarzyszeniami, powołanymi na rzecz współpracy transgranicznej w rejonie alpejskim są Alpen Adria oraz Stowarzyszenie Alp Zachodnich COTRAO.

Alpen Adria utworzone zostało 20 listopada 1978 roku. Zrzesza regiony sześciu państw alpejskich:

w Austrii:

- kraje związkowe: Burgenland, Karyntia, Górna Austria, Styria i Salzburg (jako obserwator);

we Włoszech:

- regiony autonomiczne: Friuli – Wenecja Julijska i Trydent – Górna Adyga;
- regiony: Wenecja Euganejska oraz Lombardia (jako obserwator);

na Węgrzech:

- komitaty: Győr, Vas i Somogy oraz Zala (jako obserwatorzy).

Ponadto członkami Alpen Adria są: Republika Chorwacji i Republika Słowenii.

COTRAO powołano 2 kwietnia 1982 roku jako wspólnotę roboczą, do której należą szwajcarskie kantony: Genewa, Vaud i Wallis, autonomiczne regiony włoskie: Piemont, Liguria i Valle d' Aosta oraz francuskie regiony Rhône -Alpes i Provence -Alpes – Côte d' Azur.

Powyższe wspólnoty robocze (Alpen Adria i COTRAO) przedmiotem swojej działalności obejmują szerokie spektrum spraw interesujących regiony członkowskie. Uwzględniając specyfikę tych regionów, są to głównie zagadnienia transportu i komunikacji, ochrony środowiska naturalnego, rolnictwa, spraw socjalnych, urbanistyki i współpracy kulturalnej.

Organem najwyższym w tych wspólnotach jest Zgromadzenie Szeferów Rządów Członkowskich Landów oraz Kantonów i Regionów Autonomicznych. Projekty uchwał przygotowują wspólne komisje i grupy robocze, przekładając je do uchwalenia na Zgromadzeniu Szeferów Rządów.

Wspominając o takich stowarzyszeniach jak Alpen Adria, ARGE Alp i COTRAO warto dodać, że związki te podpisały 15 stycznia 1988 roku deklarację dotyczącą wzajemnej współpracy dla rozwoju i wzmocnienia pozycji całego regionu Alp na arenie europejskiej. Mamy tu zatem do czynienia z kolejnym ugrupowaniem wspólnych interesów regionalnych.

Przedstawione w tej pracy przykłady funkcjonujących na pograniczach państw zachodnioeuropejskich struktur stanowią dalece sformalizowane organizacje i instytucje o charakterze transgranicznym. We wszystkich z nich ramami wyznaczającymi wspólne przedsięwzięcia są zawarte pomiędzy regionami umowy. Na ich podstawie powołano do życia międzyregionalne organy. Stąd też oceniać je należy jako struktury mocno zinstytucjonalizowane i wtłoczone w przepisy obowiązującego prawa międzynarodowego i krajowego.

Mniej sformalizowanymi strukturami są gremia skupiające regiony w oparciu o porozumienia o współpracy nie posiadające charakteru wiążącego. Mają one postać zbliżoną do deklaracji zamiaru osiągnięcia wspólnego celu, czy deklaracji intencji wspólnych działań. Jako przykład posłużyć tu może organizacja pod nazwą PAMINA, w skład której wchodzi część francuskiej Alzacji, a ze strony niemieckiej – regiony Badenu-Wirtembergii oraz Nadrenii-Palatynatu.

Współpraca w ramach PAMINY opiera się na wspólnej deklaracji władz centralnych Niemiec i Francji i władz wymienionych regionów, dotyczącej współpracy transgranicznej, którą podpisano w 1988 roku. Na mocy tej deklaracji powołano Komitet Monitorujący (nadzorujący wspólne projekty), Grupę Roboczą (wykonującą bieżącą pracę o charakterze technicznym) oraz kilka Grup Projektowych (selekcjonujących i wdrażających poszczególne projekty). Ponadto, dla wspomagania funkcjonowania i zabezpieczenia ciągłości poczynań, stworzony został Stały Sekretariat. W ramach PAMINY działa też Komitet Doradczy, powołany specjalnie w celu nadzorowania realizacji programów operacyjnych (INTERREG). Tego rodzaju struktura organizacyjna pozwala na prowadzenie działalności na poziomie programowym w sposób zaskakująco skuteczny i efektywny. Umożliwia to między innymi wspólny rachunek bankowy, na którym gromadzone są środki finansowe pochodzące na przykład ze źródeł Wspólnot Europejskich, przekazywane na realizację poszczególnych projektów.

Ostatnią grupę struktur transgranicznych, wyodrębnioną przez SERG są organizacje o charakterze nieformalnym. Pod pojęciem tym należy rozumieć instytucje o charakterze transgranicznym, nie posiadające osobowości prawnej i działające w oparciu o przepisy prawa wewnętrznego poszczególnych państw regionów członkowskich. Przykładem takich struktur może być współpraca regionów Estremadury w Hiszpanii i Alentejo w Portugalii oraz współpraca w ramach Cooperation North, której stronami są koła pozarządowe z Irlandii i z Irlandii Północnej.

Kontakty hiszpańsko-portugalskie zaowocowały podpisaniem w maju 1992 roku formalnego już porozumienia o współpracy pomiędzy Comissão de Coordenação de Região do Alentejo (CCRA) oraz Junta de Extremadura. Porozumienie to uzyskało akceptację rządów Hiszpanii i Portugalii. W konsekwencji utworzono Gabinet Inicjatyw Transgranicznych, prowadzący działania badawcze, dotyczące możliwości dalszego rozwoju współpracy, jak też działania informacyjne, upowszechniające wiadomości o członkowskich regionach przygranicznych. Gabinet funkcjonuje w oparciu o dwa ośrodki: jeden w Extremadurze, drugi zaś w Alentejo. Każdy z ośrodków zatrudnia 4-5 pracowników, a kierownicy ośrodków odpowiedzialni są za ich funkcjonowanie i bezpośrednie kontakty pomię-

dzy Gabinetem a komisjami tematycznymi i grupami roboczymi. Istniejących 6 komisji i grup roboczych (tworzących razem stałą grupę roboczą) ma za zadanie wypracowywanie projektów i gotowych przedsięwzięć z dziedziny turystyki, dziedzictwa kulturowego, rolnictwa, przemysłu, infrastruktury, edukacji i kształcenia zawodowego oraz ochrony środowiska naturalnego.

Cooperation North, istniejące od 1979 roku jako organizacja dobroczynna, zrzesza przedstawicieli lobby finansowego, związków zawodowych i szkół wyższych. Jej celem jest umacnianie poszanowania tradycji, różnych dla Irlandii i strefy Ulsteru, oraz rozwijanie dalszej współpracy.

Nieformalne struktury transgraniczne podejmują wysiłki, przede wszystkim na rzecz zrozumienia samej idei współpracy, informowania i docierania do świadomości społeczności nadgranicznych regionów. Ich celem jest przygotowywanie gruntu pod konkretne, wspólnie wypracowywane projekty.

Bardzo ciekawym przedsięwzięciem, z punktu widzenia form organizacyjnych, powołanym dla monitorowania i programowania działań o wymiarze transgranicznym jest utworzone w 1992 roku Europejskie Ugrupowanie Interesów Ekonomicznych (EUIE). Ugrupowanie to wyrosło na gruncie zainicjowanej w 1990 roku kooperacji dwóch miast: francuskiego Menton i włoskiego Ventimiglia. Podpisany przez władze tych miast *Protocol d'accord* miał na celu wspieranie współpracy dwu powołanych tworów komunalnych – Societe d'Economie Mixte (SEM) we Francji i Societa Per Azione (SPA) we Włoszech – zwłaszcza w dziedzinie wspólnego zarządzania służbami publicznymi. Twory te są instytucjami prawa prywatnego, przy czym na przykład francuska SEM może korzystać z funduszy instytucji publicznych i prowadzić działalność na rzecz zaspokajania interesów publicznych poprzez udostępnianie swoich struktur (w znaczeniu funkcjonalnym) władzom publicznym, prowadzącym taką właśnie działalność. Powołane przez obie instytucje EUIE funkcjonuje w oparciu o normy prawne, istniejące na mocy prawa wspólnotowego (UE). Pozwala to na utworzenie grupy indywidualnych firm lub organizacji w celu posługiwania się instrumentami prawnymi, dla popierania działalności gospodarczej firm-członków EUIE ponad granicą państwową. Ugrupowanie, o którym tu mowa, stawia sobie za zadanie doskonalenie działalności członków poprzez zwiększanie produkcji, a także ogólne działania wymuszone przez rosnącą konkurencję. Mankamentem tej struktury (z punktu widzenia władz lokalnych) jest fakt, iż mogą ją tworzyć jedynie instytucje prawa prywatnego. Oznacza to, że EUIE działa w oparciu o przepisy prawa prywatnego, a co za tym idzie – władze lokalne i regionalne nie mogą wprost posługiwać się mechanizmami przezeń wykształconymi dla prowadzenia działalności własnej, opartej o normy prawa publicznego.

Podobną grupę (EUIE) utworzyły Izby Handlowe miast Letterkenny (Irlandia) i Londonderry (Irlandia Północna). Podjęta przez nie współpraca ma na celu prowadzenie wspólnych inicjatyw z korzyścią dla rozwoju północno-zachodniego regionu wyspy.

W ramach tej struktury wyodrębniono pięć Grup Szczególnych Interesów (GSI) w następujących dziedzinach:

- przemysł odzieżowy i tekstylny,
- produkcja żywności i napojów,
- technologia informacji i telekomunikacji.
- rzemiosło i rękodzielnictwo,
- usługi prawne.

Każda z GSI zajmuje się wynajdywaniem i kojarzeniem partnerów z obu stron, określaniem potencjalnych sfer współpracy. Realizuje też wymianę kontaktów i doświadczeń z europejskimi ugrupowaniami trasgranicznymi o podobnym charakterze.

Wszystkie z syntetycznie przedstawionych powyżej struktur ukazują różnorodność organizacyjną i formalną współpracy podejmowanej przez podmioty zainteresowane współdziałaniem regionów nadgranicznych. Wybór formy właściwej dla danego obszaru należy do partnerów chcących skoordynować własne działania, zgodne z dwu- lub wielostronnym interesem określonego terytorium. Wybór ten umotywowany będzie specyfiką regionów, cechami indywidualnymi znamionującymi dany obszar, uwarunkowaniami naturalnymi, gospodarczymi, społecznymi, kulturowymi *etc.*, a w pewnym zakresie też politycznymi. Chodzić tu może zarówno o współpracę na rzecz rozwoju globalnego, sektorewego (regionalnego), jak i rozwoju dotyczącego węższej grupy interesów.

RECENZJE

Luka infrastrukturalna – zasadnicze wyzwanie dla samorządów lokalnych

A. Gałązka, J. Sierak, *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, Municipium SA, Warszawa 1998, 190 s. + 40 s. kartogramów.

Bezspornym jest fakt, że stan bazy infrastrukturalnej oraz sposoby zarządzania nią determinują w największym stopniu możliwości rozwojowe polskich gmin. Wyposażenie w urządzenia infrastrukturalne stanowi bowiem podstawę ich atrakcyjności inwestycyjnej i tak bardzo pożądanego wzrostu konkurencyjności¹. Przede wszystkim zaś wyznacza skalę zaspokojenia potrzeb bytowych i niematerialnych mieszkańców.

Nic więc dziwnego, że od momentu reaktywowania samorządów lokalnych większość gmin uznała rozwój infrastruktury za jedno z zasadniczych wyzwań i w swych programach inwestycyjnych na plan pierwszy wysunęła właśnie inwestycje infrastrukturalne. Tylko częściowo wynikało to z faktu, że już w dotychczasowym dwustopniowym systemie organizacji terytorialnej zapewnienie możliwości dostępu do podstawowych urządzeń infrastrukturalnych wchodziło w zakres zadań administracji publicznej i że na tych podmiotach spoczywała odpowiedzialność za rozwój podstawowych składników infrastruktury oraz obowiązek zapewnienia członkom wspólnoty możliwości efektywnego korzystania z nich. Władze większości polskich gmin uznawały tę potrzebę za warunek konieczny, choć nie wystarczający, dalszej aktywizacji społeczno-gospodarczej. Świadczy o tym zakres i skala realizowanych już inwestycji oraz dalsze zamierzenia w tym zakresie.

Doświadczenia ostatnich lat dowiodły, że z podejmowanych zadań gminy wywiązywały się wyjątkowo skutecznie i potwierdziły tym samym tezę, że przesunięcie uprawnień, zadań i związanych z nimi środków z Centrum do samorządów w sferze kumulowania i wydatkowania środków publicznych przyniosło w krótkim czasie imponujące efekty w postaci wzrostu dochodów i zrationalizowania wydatków. Wyrazem tego jest znacznie lepszy niż jeszcze przed kilku laty stan infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej polskich gmin. Nie oznacza to jednak, że udało się zlikwidować tę zasadniczą barierę rozwojową oraz zmniejszyć dystans dzielący niektóre tereny.

¹ Wyposażenie infrastrukturalne gmin jest m.in. źródłem tzw. korzyści zewnętrznych dla inwestorów, a przez to zachęca ich do prowadzenia działalności gospodarczej na terenach, gdzie takie korzyści występują. Każdy z nich, prowadząc kalkulację dla projektowanego przedsięwzięcia, uwzględnia te elementy istniejącej bazy infrastrukturalnej, które rzutują na rozmiary składowych rachunku ekonomicznego (tj. nakłady inwestycyjne, koszty eksploatacyjne, sprzedaż, zysk) i ocenia nie tylko *status quo* (istniejący stan urządzeń infrastrukturalnych, występujące bariery w świadczonych przez te urządzenia usługach), lecz również sytuację, która zaistnieje w związku z rozwojem infrastruktury. Korzyści zewnętrzne powstają więc jako skutek wzajemnego oddziaływania różnych podmiotów gospodarujących na danym obszarze.

Wiadomym jest, że dla efektywnego funkcjonowania i pożądanego wzrostu aktywności gospodarczej niezbędne są dalsze działania na tym polu i nie tylko szybkie zakończenie realizowanych przedsięwzięć, likwidacja istniejących niedostatków, lecz przede wszystkim postęp, czyli dalsze doskonalenie szeroko rozumianej infrastruktury, w tym także ekonomicznej, w tempie zgodnym z ogólnymi tendencjami europejskimi i światowymi na tym polu.

Tymczasem luka infrastrukturalna, którą zwykle się określać niedobory w zakresie wyposażenia w urządzenia, sieci i instytucje infrastrukturalne oraz dystans dzielący poszczególne jednostki od najwyższych standardów, stanowi nadal dla wielu polskich wspólnot lokalnych tę spuściznę historyczną, z którą choć chętnie, niestety niełatwo przyjdzie im się rozstać. Jest to zadanie tym trudniejsze, że skumulowane rezultaty przydzielania przez szereg lat niewystarczających środków finansowych na konserwację, modernizację oraz rozwój infrastruktury ujawniły się najwyraźniej właśnie w końcu lat 80., tuż przed reaktywowaniem samorządów.

Wszystkie powyższe stwierdzenia potwierdzają w pełni wyniki projektu badawczego, realizowanego przez A. Gałązkę i J. Sieraka w Agencji Rozwoju Komunalnego w Warszawie. W składającej się z sześciu rozdziałów pracy pt. *Gospodarka budżetowa a potrzeby inwestycyjne gmin*, opublikowanej w 1998 roku przez MUNICIPIUM SA – na tle ogólnych założeń badawczych, charakterystyki bazy źródłowej, uwarunkowań demograficznych, gospodarczych i organizacyjno-prawnych funkcjonowania samorządów lokalnych, zróżnicowania w zakresie sieci osadniczej – autorzy zaprezentowali skalę zmian, jakie miały miejsce w latach 1992-1995 w zakresie poziomu i struktury dochodów oraz wydatków budżetowych gmin, w szczególności wielkości ich wydatków inwestycyjnych, oraz poziomu wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej i społecznej².

Na tej podstawie oszacowali – w ujęciu rzeczowym i wartościowym – dalsze potrzeby inwestycyjne gmin w tym zakresie. Wprawdzie przedstawiona w pracy prognoza środków inwestycyjnych ma charakter wstępny i wymaga jeszcze uszczegółowionych analiz, niemniej jednak obrazuje skalę potencjalnych potrzeb i możliwości ich zaspokojenia oraz stanowić może punkt odniesienia do wyboru i hierarchii priorytetów inwestycyjnych w poszczególnych okresach i regionach.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, mimo wyraźnego postępu, udokumentowanego w pracy dynamiką zmian w poszczególnych sferach, stanowiąca wieloletnią spuściznę skala niedoinwestowania w tym zakresie jest nadal tak znaczna, że przy istniejących możliwościach finansowych jej likwidacja wymaga od kilku do nawet kilkudziesięciu lat³.

Zdaniem autorów recenzowanego opracowania, w ujęciu ilościowym – ujawniona luka infrastrukturalna jest miarą istniejącego niedoinwestowania w stosunku do zgłaszanego zapotrzebowania społecznego, w ujęciu jakościowym jest zaś odbiciem niedostatecznego stanu jakościowego istniejących urzędzeń. Wielkość tej luki stanowi podstawę określenia potrzeb inwestycyjnych gmin.

² Mniej uwagi poświęcili autorzy niedorozwojowi instytucji i urzędzeń z zakresu infrastruktury ekonomicznej, których wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy jest równie wielki.

³ Z ustaleń autorów wynika, że najkorzystniej wygląda sytuacja w zakresie nasycenia siecią wodociągową, np. w przypadku wodociągów miejskich czas potrzebny na likwidację luki wynieść może około 12 lat. W zakresie ciepłownictwa rozmiary niezbędnych nakładów są tak duże, że odpowiedni horyzont czasowy szacowany jest na około 55 lat.

Złożoność tego problemu wynika nie tylko z występowania dużych dysproporcji w skali lokalnej, subregionalnej i regionalnej, lecz z odwrotnej zależności między potrzebami inwestycyjnymi gmin w zakresie infrastruktury a możliwościami ich zaspokojenia. Z tego też względu stanowi on ważne wyzwanie dla polityki inter- i intraregionalnej. Wyniki badań wskazują bowiem na nadal widoczne w 1995 roku duże dysproporcje w tym zakresie. Relatywnie wysokie dochody budżetowe stanowią jeden z podstawowych warunków, umożliwiających dokonywanie wielu przedsięwzięć ze środków własnych.

Nie ulega wątpliwości, że tak ze względu na rangę podejmowanych zagadnień, ich znaczenie poznawcze i praktyczne, sposób ujęcia wybranych aspektów tej szerokiej problematyki, recenzowane opracowanie jest ze wszech miar pożądane i zasługuje na uwagę zarówno przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych, studentów, praktyków gospodarczych, jak i działaczy samorządowych.

Ze względu na zintensyfikowanie prac nad strategiami rozwoju godne polecenia, zwłaszcza zespołom opracowującym takie wieloletnie koncepcje, są zastosowane w tej pracy metody szacowania wielkości luki infrastrukturalnej oraz wynikającego z ograniczonych środków finansowych horyzontu czasowego niezbędnego na jej likwidację. Uwiarygodnić to bowiem może kreowane programy strategiczne i tym samym urealnić możliwości ich dodatkowego wsparcia finansowego ze środków zewnętrznych, m.in. z funduszy przedakcesyjnych UE⁴. Przy realizacji przedsięwzięć rozwojowych na terenie gminy możliwe jest przecież wzbogacenie zasobów finansowych ze środków obcych (pożyczki, kredyty, środki pomocowe, środki towarzystw inwestycyjnych i *venture capital*), co może pozwolić na przyspieszenie tempa realizacji działań uznanych za istotne w planach rozwoju strategicznego i na zmniejszenie ryzyka wynikającego z nie przewidywanych zmian w dochodach.

Nie sposób przytoczyć tu wszystkie ujawnione współzależności oraz wnioski wypływające z przeprowadzonych analiz. Niezależnie od swych walorów poznawczych i praktycznych, praca uwidacznia duże nakłady sił i środków, związane z gromadzeniem, przetworzeniem, agregowaniem danych oraz interpretacją wyników. Każdy z zasadniczych rozdziałów wzbogacony bowiem został kilkudziesięciu starannie opracowanymi tabelami i wykresami, prezentującymi m.in. dynamikę zmian, ich przestrzenne i rzeczowe zróżnicowanie. Ponadto praca zawiera 40 barwnych kartogramów, obrazujących wybrane aspekty i skalę ich zróżnicowania w układzie gmin i województw w 1995 roku.

Mimo tych niewątpliwych zalet, lektura książki pozostawia czytelnikowi pewien niedosyt. Przyznać bowiem trzeba, że w świetle aktualnych potrzeb opracowanie ma już niestety charakter historyczny, a w stosunku do poniesionych nakładów, możliwości praktycznego wykorzystania części wyników są relatywnie małe. Przede wszystkim ze względu na horyzont czasowy badań oraz układ przestrzenny większości prezentowanych wyników, nie wszystkie spośród zadeklarowanych przez autorów celów mogły więc być w pełni osiągnięte. Wiadomym jest przecież, że obok ujawnionych w pracy nowych współzależności oraz potwierdzonych znanych prawidłowości, w latach 1996-1998 zaszły znacz-

⁴ Przy opracowywaniu szczegółowego zestawu przedsięwzięć inwestycyjnych powinny być bowiem brane pod uwagę:

- szanse ich wdrożenia w świetle istniejących środków finansowych,
- konieczność wariantowego sposobu realizacji,
- możliwość korzystania z różnych sposobów finansowania (źródeł pozyskania środków).

ne zmiany na mapie przestrzennego zróżnicowania badanych procesów. Na podstawie wyników z 1995 roku nie można więc wyciągać wniosków dotyczących aktualnego stanu i możliwości zmian w tym zakresie. Wiadomym jest również, a potwierdzają to najlepiej właśnie załączone kartogramy, że średnie wojewódzkie stanowią jedynie wypadkowe zróżnicowanych zjawisk i procesów oraz że w Polsce, w dużym stopniu ze względu na historyczne uwarunkowania, skala wewnętrznego zróżnicowania dotychczasowych 49 województw była niekiedy większa niż ujawnione w pracy różnice międzywojewódzkie. Ponadto nowe województwa nie stanowią przecież sumy kilku dotychczasowych, co utrudnia agregowanie danych i sporządzenie na tej podstawie bilansu otwarcia dla nowych regionów.

Przydatność praktyczna opracowania byłaby więc większa, gdyby ukazywałyoby procesy świeższe, bliższe aktualnym tendencjom.

Pozostaje więc postulować, że skoro zapoczątkowane badania są kontynuowane – a świadczą o tym interesujące komunikaty i referaty obu autorów prezentowane na konferencjach naukowych⁵ – należałoby dołożyć starań, aby plon tych prac szybciej mógł trafić do rąk czytelników. Leży to przecież również w interesie wydawców.

Przedstawione wyżej uwagi, zastrzeżenia i postulaty nie umniejszają faktu, iż recenzowana praca nie tylko z sukcesem prezentuje skalę i charakter luki infrastrukturalnej, lecz sama wypełnia też lukę, jaką stanowi brak dostatecznie szerokich analiz porównawczych z tego zakresu. W tym sensie jest więc opracowaniem nowatorskim i stanowi punkt wyjścia dla dalszych, niewątpliwie pożądaných, inicjatyw na tym polu. Sądzę, że w tym kontekście tytuł recenzji oddaje właściwie zasadnicze tezy tej pracy.

Małgorzata Słodowa-Hełpa

Regionalne uwarunkowania polityki ekorozwoju

Sterowanie ekorozwojem, t. 3, *Regionalne i gospodarcze aspekty ekorozwoju*, monografia pod redakcją naukową Bazylego Poskrobki, Wydawnictwo Politechniki Białostockiej, Białystok 1998, 334 s.

Polityka rozwoju regionalnego odzyskuje wysoką rangę w obecnym okresie przemian. Jednym z najważniejszych strategicznych wyzwań w sferze rozwoju regionalnego jest poprawa jakości środowiska przyrodniczego i ekorozwój jako warunek zrównoważonego rozwoju regionalnego. Wysoka jakość środowiska ma walory społeczne, ekonomiczne i kulturowe, wpływa na jakość życia ludności i poziom konkurencyjności regionów. W strategiach regionalnych, w ramach procesów integracji z Unią Europejską, niezbędne jest uwzględnienie przesłanek ekologicznych. Tym bardziej cenne są wszelkie opracowania na ten temat.

⁵ A. Gałązka, J. Sierak, *Gospodarka budżetowa i inwestycje gmin w perspektywie rozwoju regionalnego*, referat na międzynarodową konferencję pt. „Polityka regionalna w Polsce. Cele, procedury i instytucje”, zorganizowaną przez Departament Reform Ustrojowych Państwa przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Bank Światowy w Warszawie w dniach 24-25 września 1998 roku.

Monografię *Sterowanie ekorozwojem* opracowano na podstawie referatów nadesłanych na II Międzynarodową Interdyscyplinarną Konferencję Naukową „Mechanizmy i uwarunkowania ekorozwoju”, Rajgród, 21-24 września 1998 roku, zorganizowaną przez Europejskie Stowarzyszenie Ekonomistów Środowiska i Zasobów Naturalnych, Oddział Polski oraz Katedrę Zarządzania Środowiskiem i Turystyką Politechniki Białostockiej. W opracowaniu tym zaprezentowane są referaty przedstawicieli wszystkich wiodących polskich ośrodków naukowych, a także reprezentantów ośrodków zagranicznych, co podnosi rangę omawianego wyboru. Monografia składa się z trzech tomów:

- I. *Teoretyczne aspekty ekorozwoju,*
- II. *Zarządzanie w warunkach ekorozwoju,*
- III. *Regionalne i gospodarcze aspekty ekorozwoju.*

W tomie pierwszym wyeksponowano ekorozwój w teorii ekonomii, szczególnie w teorii wzrostu gospodarczego, uwarunkowania ekorozwoju i wskaźniki ekorozwoju.

W tomie drugim przedstawiono politykę ekorozwoju, ekologizację systemów zarządzania przedsiębiorstwem, proekologiczne systemy zarządzania w przedsiębiorstwie oraz wybrane problemy sterowania ekorozwojem w układzie lokalnym.

W tomie trzecim zaprezentowano regionalne i gospodarcze aspekty ekorozwoju w wybranych krajach Europy oraz sterowanie ekorozwojem w układzie ponadlokalnym i w układzie działów gospodarki, głównie turystyki, rolnictwa i przemysłu.

Ponieważ każdy z trzech tomów stanowi odrębną, bardzo bogatą pozycję (łącznie 90 referatów) i może być traktowany jako odrębne opracowanie, w niniejszym omówieniu pragnę skoncentrować się na tomie trzecim pt. *Regionalne i gospodarcze aspekty ekorozwoju*. Tom ten zawiera pięć części, w których omówiono:

1. Wdrażanie ekorozwoju w wybranych krajach Europy,
2. Politykę wdrażania ekorozwoju w układzie regionalnym,
3. Turystykę w warunkach ekorozwoju,
4. Rolnictwo w warunkach ekorozwoju,
5. Wybrane aspekty ekorozwoju w przemyśle.

Część ta zawiera 26 referatów i koniecznością będzie wybór tylko niektórych opracowań.

Referatem otwierającym ten zbiór jest referat *Scenarios of sustainability in the Netherlands* holenderskich autorów dra Roba Dellinka, Martijna Bennis, Harmena Verbruggena z rządowej agencji ochrony środowiska Holandii. W pracy przedstawiono cztery scenariusze gospodarczych struktur rozwoju zrównoważonego i stanu (jakości) środowiska Holandii do 2030 roku. W części pierwszej na uwagę zasługuje także referat mgr Sławomiry Hajduk *Koncepcja ekorozwoju w polityce regionalnej Unii Europejskiej*. W referacie tym omówiono strategię działania Unii Europejskiej, która zakłada podejście do regionalnej polityki przestrzennej zgodne z założeniami zrównoważonego, trwałego i stabilnego rozwoju. Kolejnym referatem prezentowanym w części pierwszej jest praca mgr Agnieszki Baran *Prawne aspekty współpracy transgranicznej euroregionów*, w której omówiono prawne podstawy współpracy transgranicznej i tworzenia euroregionów, a także krótko przedstawiono problemy, na jakie napotykają władze lokalne chcące nawiązać taką współpracę.

Na szczególną uwagę zasługują rozważania dotyczące wdrażania ekorozwoju w układzie regionalnym. W części tej zaprezentowano cztery opracowania:

- dr Marii Marszałkowskiej *Wybrane aspekty regionalnej polityki ekorozwoju,*

- dr Danuty Malinowskiej *Bariery polityki ekorozwoju w północno-wschodnim regionie Polski*,
- prof. dra hab. inż. Antoniego Jarosza *Wybrane problemy polityki ekologicznej w województwie rzeszowskim*,
- dr inż. Barbary Radwanek-Bąk *Mapa geologiczno-gospodarcza Polski narzędziem realizacji ekorozwoju*.

Jak widać, ta część zawiera artykuły omawiające zarówno teoretyczne aspekty regionalnej polityki ekorozwoju, jak i jej praktyczną realizację na przykładach północno-wschodniego regionu Polski i województwa rzeszowskiego.

I tak, dr Danuta Malinowska zaprezentowała dane statystyczne, obrazujące stan gospodarki i sytuację społeczeństwa w rejonie północno-wschodnim. Jest to region Polski, w którym istnieje obszar funkcjonalny „Zielone Płuca Polski”, w związku z czym na tym obszarze priorytetowe są przedsięwzięcia mające na celu ochronę środowiska przyrodniczego. Przedstawione liczby wskazują jednoznacznie, że poziom dobrobytu mieszkańców północno-wschodniej Polski kształtuje się na relatywnie niskim poziomie. Niewątpliwie jest to czynnik poważnie utrudniający realizację koncepcji ekorozwoju na tym obszarze. W tej sytuacji autorka sugeruje, że jedynym (choć kontrowersyjnym) rozwiązaniem tej sytuacji jest partycypacja innych regionów kraju w kosztach rozwoju „zielonych” funkcji województw północno-wschodniej Polski.

Z kolei w opracowaniu prof. dra hab. inż. Antoniego Jarosza przedstawiony został stan środowiska naturalnego woj. rzeszowskiego, a także zadania polityki ekologicznej w tymże województwie i ich realizację w latach 1995-97. Zaprezentowany został także program działań do roku 2000.

Tematyce turystyki w ramach ekorozwoju poświęcony jest referat dr hab. Krzysztofa Kasprzaka i mgr Beaty Raszki *Gospodarka turystyczna w gminach*. W opracowaniu podkreślono, że rozwój turystyki na obszarach chronionych pozwoli przyciągnąć turystów, jeżeli zostaną ocalone wartości przyrody i lokalnej kultury, pożądane jest bowiem podkreślanie własnej specyfiki i odrębności regionu, jego zwyczajów i tradycji. Szeroko omówiona jest także gminna strategia rozwoju turystyki, która ma szczególne znaczenie dla gmin atrakcyjnych ze względów krajobrazowych. Z artykułem tym koresponduje opracowanie mgr inż. Haliny Iwaniuk *Turystyka stimulatorem ekorozwoju na obszarach przyrodniczo cennych*. Autorka podkreśla, iż konieczne jest prowadzenie lokalnej polityki turystycznej gmin, polegającej na świadomym i aktywnym sterowaniu zarówno rozwojem turystyki, jak i dziedzin rozwijających się w jej otoczeniu gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Niekontrolowany i żywiołowy rozwój turystyki może bowiem spowodować wiele negatywnych konsekwencji w regionach, które często są jednocześnie atrakcyjne turystycznie i ważne ekologicznie.

Kolejna publikacja Politechniki Białostockiej stanowi niewątpliwie ciekawą prezentację regionalnych i gospodarczych aspektów ekorozwoju. Na uwagę zasługuje także interdyscyplinarne ujęcie omawianej tematyki. Zawartość pracy może posłużyć szerokiemu kręgowi czytelników: zarówno działaczom samorządowym, jak i studentom oraz pracownikom naukowym. Każda z tych grup znajdzie w tym zbiorze opracowań ciekawe informacje, dotyczące stanu wdrażania ekorozwoju w Polsce, a także szerokie spektrum rekomendacji określonych działań, koniecznych do podjęcia na obecnym etapie wdrażania rozwoju zrównoważonego.

Agnieszka Lorek

Informacje i zalecenia dla Autorów

1. W „Zeszytach Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” zamieszczane są teksty oryginalne, nie opublikowane wcześniej na innych łamach. Preferowane są przy tym artykuły i recenzje z zakresu tematyki, ustalonej z rocznym wyprzedzeniem przez Radę Redakcyjną „Zeszytów”. Informacje dotyczące tej tematyki publikowane są w każdym numerze „Zeszytów”.

2. Objętość artykułu nie powinna przekraczać 22 stron znormalizowanego maszynopisu (format A4, 30 wierszy na stronie i 60 znaków w wierszu). Bibliografia artykułu może obejmować wyłącznie pozycje cytowane w tekście.

3. Przypisy powinny znajdować się u dołu strony. Powołując się na druk zwarty należy podać miejsce i rok jego wydania oraz stronę, natomiast w przypadku druku ciągłego – nazwę (w cudzysłowie), rok, numer i stronę. Szczególnie starannego udokumentowania źródłowego wymagają przywoływane informacje statystyczne.

4. Do artykułu należy dołączyć jego krótkie streszczenie (około ćwierć strony), które powinno zawierać tezy pracy, nie zaś listę poruszanych zagadnień. Streszczenie to będzie umieszczane przed artykułem.

5. Artykuł należy również zaopatrzyć w informacje dotyczące miejsca pracy Autora (np. Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Katedra Ekonomii) i ewentualnych pełnionych przez niego funkcji (np. kierownik Katedry Ekonomii). W przypadku zatrudnienia w wielu miejscach i/lub pełnienia wielu funkcji, prosimy o podawanie jedynie dwu z nich, zdaniem Autora – podstawowych. Prosimy również o podawanie adresu do korespondencji wraz z numerem telefonu kontaktowego.

6. Artykuły – w dwu egzemplarzach i na dyskietce, zapisane w edytorze Word – prosimy przesłać do Działu Badań Naukowych Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

7. W ciągu trzech miesięcy od dostarczenia artykułu Autor będzie poinformowany, czy jego praca została przez recenzentów przyjęta do druku i w którym numerze przewidywane jest jej opublikowanie. Artykuł nie przyjęty do druku podlega – na życzenie Autora – zwrotowi.

8. Recenzja – w dwu egzemplarzach i na dyskietce – powinna być opatrzona tytułem. Prosimy do niej dołączyć informacje dotyczące miejsca pracy Autora, a także podać adres do korespondencji wraz z numerem telefonu kontaktowego. W ciągu trzech miesięcy Autor zostanie poinformowany, czy jego recenzja została przyjęta do druku.

9. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w artykułach i recenzjach skrótów i przeredagowywania tekstu, bez naruszania zasadniczego toku argumentacji. Ewentualne propozycje zmiany tytułu będą konsultowane z Autorem.

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Dział Badań Naukowych
al. Niepodległości 2
61-874 Poznań
tel. (0-61) 853 74 40 oraz 853 77 25, wew. 207