

Halina ROZPONDEK

Samorząd terytorialny a gospodarka rynkowa

Artykuł 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej mówi, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Należy go rozumieć jako zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale dokonywanych z poszanowaniem tych praw. Nasze demokratyczne obywatelskie państwo to przede wszystkim samorząd terytorialny, w ramach którego kształtuje się rozwój społeczny i gospodarczy kraju, ale na którym także spoczywa odpowiedzialność za, z jednej strony, pobudzenie gospodarki, a z drugiej za zabezpieczenie społeczne przed jej skutkami.

Minęły dwadzieścia cztery lata od chwili, gdy odrodzony samorząd terytorialny rozpoczął swą działalność w Polsce. Jego reaktywacja jest według mojej i nie tylko mojej opinii największym sukcesem odrodzonej Polski po 1989 roku.

I to sukcesem znaczącym. Samorządy lokalne stały się i są nadal najważniejszą siłą motoryczną rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Właśnie w dużej mierze dzięki nim Polska już w ciągu kilku miesięcy po wejściu do Unii Europejskiej uzyskała od niej więcej pieniędzy niż wpłaciła. Rozmach inwestycyjny i rozwojowy władz samorządowych sprawił, że miasta i wsie polskie zmieniały się na naszych oczach. Samorządność stała się więc trwałym elementem naszego ustroju. Trudno dziś nawet sobie wyobrazić, jak wyglądałaby bez niej Polska.

Samorząd terytorialny, przypomnę, wprowadzono historyczną ustawą z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym¹, która weszła w życie 27 maja 1990 roku wraz z pierwszymi po II wojnie światowej, w pełni demokratycznymi, wyborami do rad gminnych.

Przed młodymi władzami stała konieczność zinwentaryzowania potrzeb i zagrożeń, tworzenia nowych i dostosowanych do warunków rozwojowych programów społeczno-gospodarczych i określania strategicznych celów i kierunków

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16 poz. 95.

rozwoju. Przypomnę, że to także samorządy gminne wprowadzały gospodarkę rynkową, prywatyzując handel i przedsiębiorstwa komunalne.

Ukształtowany w 1990 roku samorząd terytorialny był jednostopniowy, wprowadzony tylko w gminach. Gmina stała się wówczas i pozostała do dzisiaj podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Gminy zostały wyposażone w osobowość i odpowiedzialność prawną, odrębny majątek, samodzielność finansową i kompetencje administracyjne.

Nowo utworzone gminy nabywały mienie na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 roku *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych*². W pierwszej fazie mienie samorządowe zostało utworzone przez wydzielenie odpowiednich składników majątkowych z mienia ogólnonarodowego i przekazane z mocy prawa gminom na realizację zadań. Powstała nowa własność – własność komunalna.

Innym sposobem nabywania mienia był wniosek o przekazanie gminie wskazanego przez nią majątku z uzasadnieniem, że będzie wykorzystany na zadania gminne. Dzięki posiadaniu i samodzielnemu decydowaniu o przeznaczeniu mienia komunalnego, jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić działalność gospodarczą w sferze użyteczności publicznej. Przedmiotami użyteczności publicznej są infrastruktura techniczna oraz usługi społeczne.

Obok wyposażenia gminy w mienie komunalne w celu realizowania zadań publicznych i prowadzenia działalności gospodarczej, nałożono na nią także, a może przede wszystkim, obowiązek prowadzenia gospodarki finansowej. Istnieje pogląd, iż podstawowym i niezaprzeczalnym efektem reformy samorządowej z 1990 roku było przemodelowanie stosunku administracji do pieniędzy podatnika. Na poziomie lokalnym pieniądź publiczny jest z pewnością szanowany, wydawany na sprawy najważniejsze, najpotrzebniejsze, zgodne z celami strategicznymi gminy. Przy ograniczonych dochodach gmin, w pierwszym pięcioleciu działania reformy dokonała się istna rewolucja w infrastrukturze komunalnej: zbudowano kilometry sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej, kabli telefonicznych, sieci gazowej, chodników, dróg, oświetlenia itp.

Samorządy stały się więc autentycznymi gospodarzami na swoim terenie, mając w swym władaniu i wykonaniu większość spraw z zakresu usług publicznych dla mieszkańców. Tworzyły także warunki sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości. Tak naprawdę transformacja gospodarki komunalnej i dostosowanie jej do warunków gospodarki rynkowej, w tym prywatyzacji, ruszyła w Polsce w drugiej połowie lat 90., dzięki uchwaleniu przez Sejm nowoczesnej ustawy o gospodarce komunalnej w grudniu 1996 roku.

W 1998 roku dokonała się wielka reforma administracyjna kraju. W lipcu tegoż roku parlament polski uchwalił nowy podział administracyjny kraju³,

² Dz.U., nr 32, poz. 191.

³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego, trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, nr 96, poz. 602; sprostowanie Dz.U. 1998, nr 104).

wprowadzając trójstopniowy układ samorządności terytorialnej w Polsce z podziałem na gminy, powiaty i województwa samorządowe. Nie ma pomiędzy nimi stosunków zależności hierarchicznej. Są one równorzędne. Różnią się obszarem i zadaniami. Wykonywanie podstawowych zadań dla obywateli jest przypisane gminie, która jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Powiat pełni w stosunku do gminy rolę uzupełniającą. Zadania i działania gmin i powiatów polegają na zaspokajaniu potrzeb obywateli i świadczeniu dla nich usług o charakterze powszechnym. Natomiast województwo samorządowe tworzy i realizuje strategię rozwoju regionu i warunki jej realizacji. Jest też w dużej części dysponentem środków unijnych.

Z decentralizacją administracyjną związana była decentralizacja finansów publicznych, dzięki której budżet państwa musiał się jeszcze bardziej podzielić pieniędzmi z samorządami, choć dla tych drugich – w stopniu zupełnie niewystarczającym. Spór o zdrowe zasady finansowania samorządów trwa do dzisiaj.

W naszym systemie samorządu terytorialnego podstawowym elementem wspólnot lokalnych nadal pozostaje gmina. Stała się ona wzorcem w zakresie rozwiązań prawnych przyjętych do opracowania koncepcji ustrojowej samorządu powiatowego i samorządu województwa. Dotyczy to w szczególności zasad organizacji i funkcjonowania organów samorządu powiatowego i wojewódzkiego, mienia i finansów, zasad stanowienia prawa miejscowego oraz nadzoru nad działalnością tych podmiotów.

Gmina jest najważniejszą jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, bowiem jej władze poprzez swoje zadania i kompetencje są najbliżej mieszkańców. Znają potrzeby społeczne i ekonomiczne ludzi i muszą je uwzględniać w swoich strategiach. Dzisiaj, obok bardzo szerokiego wachlarza zadań, najważniejszym jest tworzenie nowych miejsc pracy i łagodzenie skutków bezrobocia. Swoje działania gospodarcze gminy opierają głównie na własnych podmiotach gospodarczych. Oferują znaczny zakres prac inwestycyjnych, które zapewniają rynek pracy i uaktywniają gospodarkę. Władze muszą także zabiegać o inwestorów zewnętrznych, tworzyć dobre warunki dla zakładania nowych przedsiębiorstw, pobudzać rozwój poprzez budowanie parków technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju regionalnego. Mogą też stosować system ulg i zwolnień podatkowych, tworzyć fundusze poręczeniowo-kredytowe.

Powiat jako jednostka samorządowa wypełnia zadania lokalne o charakterze ponadgminnym. W zakresie sprzyjania rozwojowi i gospodarce rynkowej ma znacznie mniej instrumentów niż gmina, bowiem nie prowadzi typowej dla gmin gospodarki komunalnej, oprócz transportu zbiorowego i dróg publicznych. Dla przedsiębiorców bardzo ważne są kompetencje samorządu powiatowego w zakresie promocji zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Te działania dotyczące polityki rynku pracy wykonują: starosta, powiatowa rada zatrudnienia oraz powiatowe urzędy pracy. Instytucje te udzielają pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników poprzez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe,

organizowanie szkoleń, przygotowanie zawodowe dorosłych oraz realizują projekty w zakresie promocji zatrudnienia z Europejskiego Funduszu Zatrudnienia oraz Funduszu Pracy.

Województwo samorządowe natomiast jest przede wszystkim odpowiedzialne za strategię rozwoju dla społeczności regionalnej i realizację projektów inwestycyjnych przy wsparciu budżetu centralnego i funduszy europejskich. Gospodarcze znaczenie samorządu województwa znacznie wzrosło po naszym wejściu do Unii Europejskiej. Obecnie pełni kluczową rolę w realizacji unijnej polityki spójności. Od 2004 roku samorządy województw zarządzają funduszami europejskimi, co wpływa na rozwój lokalny i regionalny. W latach 2004–2006 wsparcie dla regionów odbywało się w ramach jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego obejmującego 16 województw. Jednak to zarządy województw podejmowały decyzje o wyborze projektów lokalnych i regionalnych, a finansowanie odbywało się za pośrednictwem administracji rządowej. Od 2007 roku częściowo zdecentralizowano wdrażanie programów europejskich. Oprócz programów centralnych powstało 16 programów regionalnych (RPO), które zastąpiły ZPORR. Programy te są zarządzane, jak i wdrażane przez władze samorządowe województwa, które decydują o konkretnym wykorzystaniu pieniędzy. W latach 2007–2013 samorządy województw pośredniczą w komponentach regionalnych programów operacyjnych takich, jak: Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dzięki środkom unijnym i projektom inwestycyjnym i społecznym, przygotowanym przez samorządy wszystkich trzech szczebli, zrealizowano ogrom zadań z zakresu infrastruktury drogowej, transportu, ochrony środowiska, edukacji, kultury, sportu, ochrony zdrowia i in. Ma to niewątpliwie olbrzymi wpływ na pobudzenie rozwoju gospodarczego, gospodarki rynkowej i zapobieganie bezrobociu. Realizowano także projekty wspierające przedsiębiorczość, głównie w zakresie małych i średnich przedsiębiorstw – np. w skali woj. śląskiego w okresie 2007–2013 podpisano ponad 3 tys. umów na kwotę prawie 900 mln zł.

Województwa samorządowe, zgodnie z ustawą, mają także obowiązek tworzenia warunków do rozwoju gospodarczego i kreowania rynku pracy. W sferze użyteczności publicznej mogą tworzyć spółki z o.o. i akcyjne lub spółdzielnie.

Polskim samorządom zależy na tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi społecznej gospodarki rynkowej z kilku powodów:

1. gwarantuje to sukcesywny rozwój danej jednostki, przez zwiększenie wpływów budżetowych,
2. pozwala na wysoki standard usług publicznych świadczonych społecznościom lokalnym,
3. zapobiega bezrobociu, ale też umożliwia pomoc bezrobotnym i osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej,
4. wyzwala konkurencję tak potrzebną dla pobudzenia gospodarczego.

Konkludując: polska gospodarka rynkowa, aby się rozwijać i być sprawna, powinna nie tylko opierać się na samorządach terytorialnych, ale także wspierać ich aktywność, szczególnie poprzez eliminowanie zbędnych ograniczeń i biurokracji.

Wybrana literatura

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, 2009.

Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Bydgoszcz 2001.

Wojciechowski E., *Samorząd w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997.

„Wspólnota. Tygodnik Samorządowy”, 1999–2013.