

1 Teoretyczne aspekty samorządności terytorialnej i ich miejsce w teorii ekonomii

1.1. Samorządność terytorialna jako czynnik rozwoju regionalnego

W naukach ekonomicznych pojęcie rozwoju definiowane jest jako proces przemian, dzięki którym następuje przechodzenie ze stanów lub form prostych do coraz bardziej złożonych i doskonalszych. Najszerszy zakres omawianego terminu określa rozwój społeczno-gospodarczy. Dokonuje się on w wyniku akumulacji, tworzenia i powiększania rzeczywistych rozmiarów społecznego produktu przy jednoczesnych zmianach instytucji i stosunków ekonomicznych [Winiarski, 1999, s. 244–245]. Skutkiem tego jest poprawa jakości życia społeczności, ograniczanie sytuacji kryzysowych, zwiększanie dostępności do dóbr i usług oraz stymulowanie działań na rzecz wytworzenia nowego dorobku w wymiarze materialnym i niematerialnym. Bardzo ważnymi składowymi rozwoju społeczno-gospodarczego są rozwój ekonomiczny (gospodarczy) oraz społeczny.

Pierwszy dotyczy gospodarowania, tzn. produkcji dóbr i usług, a następnie ich dystrybucji. Rozwój gospodarczy oznacza więc długofalowy proces przemian jakościowych i strukturalnych w gospodarce, a w ich wyniku wzrost produkcji, efektywności i konsumpcji. Rozwój społeczny natomiast dotyczy poprawy jakości życia oraz aktywności społeczności. Sprzyja również powiększaniu dorobku materialnego, naukowego i kulturowego. Ponadto stwarza potrzebę podejmowania dialogu oraz współpracy pomiędzy różnymi grupami społecznymi w celu osiągnięcia wyższego poziomu jakości życia, harmonizującego z przyrodą i zasobami

środowiska naturalnego. W ujęciu przedmiotowym określenie rozwoju społeczno-gospodarczego odnosi się zatem do planowania i podejmowania konkretnych działań w obrębie gospodarki, społeczeństwa oraz środowiska przyrodniczego. Z kolei w ujęciu podmiotowym termin ten związany jest z konkretnym obszarem, który w naukach ekonomicznych określany jest mianem regionu.

Pojęcie „region” wywodzi się z łacińskiego słowa „regio” i w bezpośrednim tłumaczeniu ma dwa znaczenia. Pierwsze oznacza ruch w określonym kierunku, natomiast drugie odnosi się do zdefiniowanego administracyjnie, geograficznie lub historycznie obszaru oraz wyznaczających go kierunków, tj. okolicy, krainy, dzielnicy. Pojęcie regionu z upływem czasu stało się coraz popularniejsze, zyskując powszechną akceptację społeczną i instytucjonalną, czego dowodem jest m.in. występowanie słowa „region” w wielu językach. Obecnie region definiowany jest jako podsystem strefowy o charakterze przestrzennym [Korenik, 1999]. Pomimo licznych dorobku publikacyjnego termin ten należy do pojęć dyskusyjnych i niejednoznacznie definiowanych. Z ekonomicznego punktu widzenia region to przede wszystkim obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, która jest wynikiem sposobu wykorzystania wewnętrznych i zewnętrznych zasobów ekonomicznych oraz przepływu czynników wzrostu takich jak: kapitał, siła robocza, technologia, informacja itp.

Według Strzeleckiego „region ekonomiczny to obszar o określonej specjalizacji gospodarczej, będącej wynikiem wykorzystania endo- i egzogenicznych czynników rozwoju” [Strzelecki, 2008, s. 72]. Domański natomiast definiuje region ekonomiczny jako „ukształtowany lub kształtujący się układ ekonomiczny, którego elementy powiązane są między sobą i ze środowiskiem przyrodniczym relacjami współwystępowania i współzależności, a z otoczeniem zewnętrznym – relacjami współzależności o dużym nasileniu” [Domański, 1978, s. 5–7]. Fajferek [1996, s. 9] uważa region ekonomiczny za terytorialny kompleks produkcyjno-usługowy, wyróżniający się wśród otaczających go obszarów swoistymi formami zagospodarowania. Zgromadzenie Regionów Europy¹ ukazuje z kolei region jako „jednostkę terytorialną z reprezentacją polityczną bezpośrednio podporządkowaną szczeblowi centralnemu”. Cechuje się on także wspólnotą interesów gospodarczych oraz więzią społeczną przejawiającą się poczuciem wspólnej tożsamości.

¹ Zgromadzenie Regionów Europy (Assembly of European Regions) jest największą niezależną siecią współpracy regionów w Europie. Łączy ponad 270 regionów i 16 organizacji międzyregionalnych. AER jest politycznym głosem swoich członków i forum międzyregionalnej współpracy.

Polityka regionalna definiuje region jako podsystem gospodarki narodowej, w którym społeczeństwo, zasoby naturalne i majątkowe oraz podmioty gospodarcze poprzez różnego rodzaju powiązania tworzą strukturę przestrzenną, rozmieszczoną w określony sposób na terytorium kraju [Winiarski, 1999, s. 340]. Dla polityki regionalnej istotne znaczenie ma, szczególnie w aspekcie praktycznym, pojęcie regionu w sensie administracyjnym, ponieważ to władze administracyjne poszczególnych regionów, czyli samorzady terytorialne, zarządzają instrumentami polityki regionalnej i to właśnie na nich spoczywa odpowiedzialność za rozwój regionalny oraz lokalny danego terytorium. Rozwój charakteryzuje się wysokim poziomem złożoności, obejmując przy tym zjawiska społeczne, gospodarcze i przestrzenne, przez co jako proces jest trudny do jednoznacznego zdefiniowania [Strahl, 2006, s. 16].

Według encyklopedii PWN rozwój gospodarczy to „[...] długofalowy proces przemian dokonujący się w gospodarce, obejmujący zarówno zmiany ilościowe, dotyczące wzrostu produkcji, zatrudnienia, inwestycji, rozmiarów funkcjonującego kapitału, dochodów, spożycia i in. wielkości ekonomicznych charakteryzujących gospodarkę od strony ilościowej (wzrost gospodarczy), jak również towarzyszące im zmiany o charakterze jakościowym. Do tych drugich zaliczyć należy przede wszystkim postęp techniczny i technologiczny, doskonalenie systemu powiązań wewnątrzgospodarczych i powiązań z gospodarką światową, wzrost poziomu efektywności w skali mikro- i makroekonomicznej, pojawienie się nowych produktów i doskonalenie jakości już produkowanych. Możliwy jest wzrost gospodarczy bez rozwoju, rozwój bez wzrostu nie jest możliwy”².

Definicję rozwoju regionalnego, która kładzie nacisk na rolę władz samorządowych w procesie stymulowania rozwoju gospodarczego, zaproponowali m.in. Blakely i Leigh, którzy określają pojęcie rozwoju jako „proces, w którym władze lokalne lub (oraz) organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub (oraz) zatrudnienia” [Blakely, Leigh, 2010, s. 12]. Głównym celem tego zaangażowania jest stworzenie lokalnych możliwości utrzymania (powstania) zatrudnienia w dziedzinach korzystnych dla społeczności lokalnej. W procesie gospodarczego rozwoju lokalnego wykorzystywane są miejscowe zasoby naturalne, ludzkie oraz instytucjonalne [Dziemianowicz, 1997].

Według Potoczka [2003, s. 14], rozwój regionalny rozumiany jest jako „proces różnorodnych zmian zachodzących w regionie”. Zdaniem Szlachty rozwój regio-

² <https://encyklopedia.pwn.pl/> (dostęp: 12.08.2020).

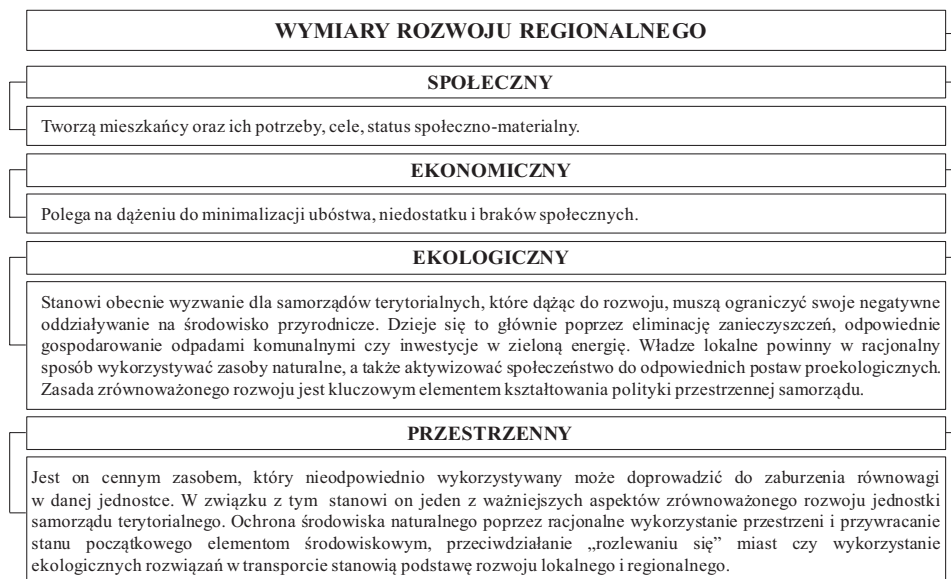
nalny to „systematyczna poprawa konkurencyjności podmiotów gospodarczych i poziomu życia mieszkańców oraz wzrost potencjału gospodarczego regionów, przyczyniający się do rozwoju społeczno-gospodarczego kraju” [Szlachta, 1997]. Kudłacz przedstawia rozwój regionalny jako „trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej” [Kudłacz, 1999, s. 47]. Definiuje również jego główne składowe: potencjał gospodarczy, strukturę gospodarczą, środowisko przyrodnicze, zagospodarowanie infrastrukturalne, ład przestrzenny, poziom życia mieszkańców, zagospodarowanie przestrzenne. Klasik [2005] twierdzi natomiast, że rozwój regionalny „to trwały wzrost trzech elementów: potencjału gospodarczego danego obszaru, jego siły konkurencyjnej oraz poziomu i jakości życia mieszkańców”.

W naukach ekonomicznych rozwój na poziomie regionalnym analizowany jest często przez pryzmat zmian zachodzących w lokalnej gospodarce, polegających na przekształceniu zasobów oraz uwarunkowań charakteryzujących dany obszar w dobra i usługi rynkowe. Najważniejszą cechą takiego podejścia jest więc kategoria wzrostu gospodarczego, rozumianego jako zwiększenie produkcji dóbr i usług poprzez poprawę efektywności wykorzystanych lokalnych zasobów i czynników produkcji. Należy jednak nadmienić, że wzrost ten odnosi się zarówno do zmian ilościowych, jak i jakościowych oraz strukturalnych [Potoczek, 2003, s. 14].

W ekonomii ważnym wymiarem analizy przemian zachodzących w regionie jest także aspekt społeczny, charakteryzujący poziom i jakość życia jego mieszkańców [Strzelecki, 2008, s. 75]. Proces ten obejmuje zmiany zachodzące w stosunkach międzyludzkich, a także w strukturze społecznej regionu. Jego złożoność wynika z faktu, że każdy region funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości tworzącej gospodarkę narodową i korzysta z dóbr oraz usług wytwarzanych w innych częściach kraju. Ważnym czynnikiem kształtującym strukturę gospodarczą i społeczną regionu jest również postęp techniczny i technologiczny. Wyraża się on m.in. w innowacyjności i klasie regionalnych dóbr i usług, przeobrażeniu struktury produkcji oraz aparatu wytwórczego, skutkujących optymalizacją wykorzystania czynników i zasobów regionu.

Istotnym wymiarem rozwoju regionalnego, który powinien być szczególnie uwzględniany w programowaniu działań służących rozwojowi danego obszaru, jest także środowisko przyrodnicze. Zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju samorząd terytorialny powinien zatem realizować inwestycje wspierające zarówno rozwój w wymiarze społeczno-gospodarczym, jak i ekologicznym. Dążenie do osiągnięcia coraz wyższej jakości życia społeczności lokalnej wymaga bowiem spójności rozwoju wszystkich aspektów życia, takich jak: zdrowie, edu-

kacja, warunki socjalne, zatrudnienie, rodzina, udział w życiu wspólnoty oraz społeczeństwa, transport i komunikacja, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo, czas wolny i kultura, zadowolenie z życia, a także ochrona i racjonalne kształtowanie oraz wykorzystanie zasobów środowiska. Władze lokalne w porozumieniu z mieszkańcami danego regionu powinny więc planować i podejmować działania zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, uwzględniając przy tym spójność jego czterech wymiarów składowych (rys. 1.1).



Rysunek 1.1. Wymiary rozwoju społeczności lokalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Zaremba, 2013, s. 266].

Zdaniem Pająka [2009] z kolei planowanie rozwoju regionalnego powinno się odnosić do czterech płaszczyzn rodzajowych, w obszarze których podejmowane są najczęściej działania władz jednostek samorządu terytorialnego, tj. sfery gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturalnej. Sfera gospodarcza to stymulowanie przedsiębiorczości indywidualnej i zbiorowej poprzez wykorzystanie zasobów lokalnych, takich jak: surowce naturalne, siła robocza i środowisko naturalne. Aby tego dokonać, potrzebne są struktury demograficzne, społeczne, instytucjonalne, fizyczne oraz informacyjne. Rozwój regionalny na płaszczyźnie politycznej oznacza korzystanie przez społeczność lokalną z autonomii związanej z możliwością podejmowania decyzji o sprawach lokalnych w sposób demokratyczny oraz zgodnie z zasadą samorządności.

Rozwój regionalny oznacza również możliwość artykułowania interesów grupowych (płaszczyzna społeczna), powstawanie organizacji i zrzeszeń oraz odpowiedzialność za sferę życia codziennego w takich dziedzinach jak oświata, służba zdrowia i opieka społeczna. W strefie kultury rozwój regionalny wyraża się w możliwości korzystania z własnych kanałów komunikacji, takich jak: prasa lokalna, lokalna rozgłośnia radiowa, telewizja i inne, które są niezależne od państwa [Pająk, 2009]. Podejmowanie działań kreujących rozwój regionalny powinno być poprzedzone sformułowaniem odpowiednich celów. Chojnicki i Czyż wyróżnili sześć grup celów rozwoju regionalnego (rys. 1.2).

ROZWÓJ REGIONALNY		
C E L E	EKONOMICZNY	Wzrost dochodu narodowego, efektywniejsze gospodarowanie, zmniejszenie bezrobocia, zwiększenie inwestycji, zwiększenie eksportu oraz popytu wewnętrznego, likwidacja lub zmniejszenie szarej strefy.
	POLITYCZNY	Aktywizacja polityczna społeczeństwa, zmniejszenie nierówności społecznych, stabilność polityczna, zwiększenie bezpieczeństwa obywateli, efektywna działalność władz lokalnych i regionalnych.
	KULTUROWY	Podniesienie poziomu edukacji i jej dostępności, innowacyjność badań naukowych, dostępność kultury, lepszy dostęp do informacji.
	BIOLOGICZNY	Podniesienie poziomu i jakości życia, wzrost efektywności i zakresu opieki zdrowotnej.
	EKOLOGICZNY	Redukcja zanieczyszczeń i racjonalna gospodarka odpadami komunalnymi, oszczędna gospodarka surowcami nieodnawialnymi.
	PRZESTRZENNY	Utrzymanie ładu przestrzennego zgodnie z zasadą racjonalności społecznej.

Rysunek 1.2. Cele rozwoju regionalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Chojnicki, Czyż, 2004, s. 24].

Analizując rozwój regionalny, warto także zwrócić uwagę na oddziaływanie wielu czynników zarówno o charakterze wewnętrznym (endogenicznym), jak i zewnętrznym (egzogenicznym) oraz różnego rodzaju siły odśrodkowe mające istotny wpływ na jego przebieg. Czynniki te oznaczają pewne cechy lub ich kombinacje, a odpowiednio wykorzystane prowadzą do pozytywnych zmian na określonym obszarze. Czynniki endogeniczne stanowią najważniejszą siłę sprawczą regionu. Wynikają one z możliwości jego rozwoju społeczno-gospodarczego, lokalizacji oraz infrastruktury, dostępności czynników produkcji, przedsiębiorczości i polityki intraregionalnej. Można je podzielić na czynniki sfery gospodarczej, społecznej, infrastrukturalnej, przestrzennej i czynniki ekosystemu (rys. 1.3) [Nogalski, Szreder, Walentynowicz, 2006, s. 6].

Czynniki egzogeniczne rozwoju regionalnego obejmują natomiast zmiany w jego makrootoczeniu, wynikające z procesów globalizacji, integracji europejskiej oraz warunków makroekonomicznych, takich jak: podatki, wydatki na badania i rozwój, zmiany polityczno-ustrojowe, konkurencyjność innych regionów. Do czynników tych zaliczamy między innymi: popyt zewnętrzny na produkty i usługi danego regionu, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, upodmiotowienie regionu, w tym zakres jego kompetencji, relacje pomiędzy instytucjami rządowymi a regionalnymi czy pomoc publiczną [Nazarczuk, 2013, s. 24].

CZYNNIKI SFERY GOSPODARCZEJ
<ul style="list-style-type: none"> • rozwinięta baza ekonomiczna regulująca popyt zewnętrzny poprzez eksport, • zróżnicowana i wielofunkcyjna struktura gospodarcza wspomagająca rozwój, stabilizację w warunkach wahania koniunktury oraz zdolności adaptacyjne do zmieniającego się otoczenia, • rozwinięty sektor badań i rozwoju, szkół wyższych, usług finansowych, a także nowoczesnych branż przemysłu, • środowisko sprzyjające przedsiębiorczości, • powstawanie klastrów, • zdolność do innowacji i rozwijania nowych technologii, • struktura oraz wielkość rynków lokalnych i regionalnych.
CZYNNIKI SFERY SPOŁECZNEJ
<ul style="list-style-type: none"> • kreowanie i wzmocnienie tożsamości regionalnej, • wspieranie i rozwój organizacji pozarządowych, • aktywny udział społeczeństwa w lokalnych i regionalnych procesach decyzyjnych, • podnoszenie poziomu wykształcenia mieszkańców oraz wzbogacanie ich kwalifikacji zawodowych, • kreatywność i przedsiębiorczość, • doskonalenie i rozwój infrastruktury społecznej, • podnoszenie jakości życia mieszkańców, • wysoki poziom opieki zdrowotnej.
CZYNNIKI EKOSYSTEMU
<ul style="list-style-type: none"> • zrównoważona gospodarka zasobami środowiska przyrodniczego, • popularyzowanie, wzmocnianie i rozwijanie świadomości ekologicznej społeczeństwa, • wdrażanie proekologicznych rozwiązań technologicznych, • jakość środowiska naturalnego.
CZYNNIKI SFERY INFRASTRUKTURALNEJ
<ul style="list-style-type: none"> • długość i dostępność do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i gazowej, • długość, gęstość i jakość sieci drogowej, • otwartość na przepływ ludzi, towarów i informacji, • dobrze zorganizowana infrastruktura instytucjonalna, • dostęp do usług komunalnych.
CZYNNIKI SFERY PRZESTRZENNEJ
<ul style="list-style-type: none"> • dostępność przestrzenna rozumiana jako odległość od ośrodków przemysłowych, centrów gospodarczych czy atrakcji turystycznych, • struktura osadnictwa i ład przestrzenny, • rozwój i wsparcie nowych form zagospodarowania przestrzennego.

Rysunek 1.3. Podstawowe sfery rozwoju regionalnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Nogalski i in., 2006, s. 6].

Z przedstawionych rozważań wynika, iż zagadnienie rozwoju regionalnego jest procesem złożonym i wielowymiarowym. Stopień tej złożoności uzależniony jest od wielu czynników. Można do nich zaliczyć m.in. [Świąder, 2015]:

- ▶ liczebność i różnorodność celów oraz działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla, którym ten rozwój ma służyć i które go modelują,

- ▶ fuzję zasobów i czynników produkcji, które definiują stosunki gospodarcze regionu z otoczeniem,

- ▶ powody społeczne, tj. akceptację celów rozwoju społecznego, gospodarczego oraz przestrzennego przez mieszkańców określonego terytorium oraz ich kreatywne podejście do osiągnięcia tych celów.

Postępująca w drugiej połowie XX wieku integracja europejska spowodowała wyraźny wzrost znaczenia regionów oraz jednostek samorządu terytorialnego w kreowaniu przemian społeczno-gospodarczych oraz kulturowych poszczególnych krajów Unii Europejskiej [Pająk, 2007b, s. 92]. Strefa Schengen, stopniowa liberalizacja handlu, coraz ściślejsza współpraca z Unią Europejską oraz dynamiczna globalizacja spowodowały szybkie zacieranie się granic pomiędzy państwami Wspólnoty. Czynniki te wpłynęły również na wzrost rangi jednostek samorządu terytorialnego jako autonomicznych podmiotów budujących własną, niekiedy znacznie bardziej odmienną drogę (strategię) rozwoju społeczno-gospodarczego, nakładając na nie w większym stopniu niż dotychczas odpowiedzialność za podjęte decyzje.

W Polsce podstawowe przepisy dotyczące samorządu terytorialnego zostały zamieszczone w rozdziale pierwszym Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W art. 15 ujęto zasadę decentralizacji władzy publicznej. Zgodnie z tym artykułem „zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, określa ustawa”. W art. 16 zdefiniowano wspólnotę samorządową, którą tworzy ogół mieszkańców określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, a także formułę o udziale samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz o przypisaniu mu istotnej części zadań publicznych. Kontynuacją tych regulacji są przepisy o samorządzie terytorialnym ujęte w odrębnym rozdziale Konstytucji RP. Przepisy te sankcjonują m.in. gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, pozostawiając jednocześnie ustawodawcy swobodę kształtowania innych jednostek samorządu regionalnego i lokalnego. Według Leońskiego [2006, s. 43] z powyższych przepisów wynikają następujące cechy samorządu terytorialnego:

▶ korporacyjny charakter samorządu – państwo gwarantuje określonym grupom społecznym i organom, które je reprezentują, prawo do zarządzania „swoimi sprawami”,

▶ uczestnictwo w wykonywaniu zadań samorządu ma charakter obligatoryjny – obywatel staje się członkiem wspólnoty samorządowej z mocy prawa,

▶ wspólnota samorządowa i jej organy wykonują zadania przypisane administracji publicznej,

▶ nadzór nad działalnością samorządu możliwy jest tylko w formach określonych przez ustawę i nienaruszających owej samodzielności.

W Polsce przełom XX i XXI wieku był czasem transformacji ustrojowej, skutkującym przyjęciem demokratycznego kursu zmian polityczno-gospodarczych i społecznych polegających m.in. na decentralizacji struktury administracyjnej państwa. Determinowało to także zmiany w gospodarce oraz jej strukturach rynkowych. W kreowaniu i budowaniu nowego systemu polityczno-gospodarczego oraz społecznego kierowano się wówczas modelami, wzorcami i paradygmatami wypracowanymi w państwach zachodnioeuropejskich oraz w Stanach Zjednoczonych. Ich efektem było m.in. powstanie struktury samorządu lokalnego i regionalnego, a także wprowadzenie reguł kooperacji powstałych jednostek samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej. Lata dziewięćdziesiąte XX wieku były więc okresem budowania samorządu terytorialnego w jego obecnej formie.

Współcześnie również rynek stawia przed wspólnotami lokalnymi i regionalnymi olbrzymie wyzwania, otwierając jednocześnie wielkie możliwości. Samorząd terytorialny bierze aktywny, bezpośredni i pośredni udział w życiu społecznym i gospodarczym mieszkańców danego regionu. Do jego zadań należy m.in. dysponowanie mieniem komunalnym oraz stale rosnącymi funduszami (w tym również środkami pochodzącymi z budżetu UE). Sprawowanie kontroli nad gminą, powiatem czy województwem nie ogranicza się jednak wyłącznie do relokacji zasobów, lecz polega także na ich zwielokrotnianiu poprzez kształtowanie efektywnej polityki wewnętrznej ukierunkowanej m.in. na rozwój rynku pracy, inwestycje infrastrukturalne, rozwój sektora usługowego, promocję oraz marketing na poziomie regionalnym i lokalnym. Nadanie samorządom podmiotowości sprawiło, że stały się one skutecznym narzędziem instytucjonalnym, wyzwalającym potencjał społeczny gmin, powiatów i województw. Aktywizacja obywateli oraz władz jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla przez podejmowanie współodpowiedzialności za decyzje związane z planowaniem i realizacją zadań własnych oraz zleconych stała się czynnikiem stymulującym rozwój poszczególnych regionów.

Wprowadzony w 1999 roku trójstopniowy podział administracyjny Polski spowodował, że priorytetowym zadaniem samorządu na poziomie regionalnym jest określanie strategii rozwoju oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa. Na bazie celów tej polityki przygotowywane są z kolei dokumenty planistyczne i programowe przez powiaty oraz gminy. Odnoszą się one m.in. do pozyskiwania środków na dofinansowywanie zadań publicznych, co zrodziło potrzebę stworzenia w ramach jednostek samorządu terytorialnego niższego stopnia odpowiednich komórek zajmujących się pozyskiwaniem funduszy zewnętrznych. Posiadanie przez samorząd sprawnego aparatu pozyskiwania środków zewnętrznych dystrybuowanych za pośrednictwem różnorodnych programów stało się ważnym czynnikiem kreowania rozwoju. W tym przypadku rola samorządów terytorialnych nie jest jednak łatwa, gdyż „sprostanie przez jednostki samorządu terytorialnego potrzebom inwestycyjnym i wymogom finansowania rozwoju ze środków unijnych, mimo poprawiającej się ich ogólnej sytuacji finansowej, napotyka na wiele barier. Aktualne regulacje prawne, choć wprowadzają istotne i potrzebne modyfikacje w systemie absorpcji środków, nie wyeliminowały wielu jego mankamentów. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest duża ogólnikowość regulacji ustawowych i przerzucanie ciężaru odpowiedzialności za stworzenie właściwego systemu na organy wykonawcze różnych szczebli oraz utrzymywanie dużego zakresu uznaniowości podejmowanych rozstrzygnięć” [Kornberger-Sokołowska, 2007].

Polski system prawny w drodze decentralizacji przekazał również część zadań w zakresie stymulowania rozwoju samorządom terytorialnym. Zadania przypisane samorządom gminnym i powiatowym dotyczą z reguły problemów lokalnych (ład przestrzenny, infrastruktura, edukacja itd.), natomiast samorząd województwa jest odpowiedzialny głównie za kwestie rozwoju oraz prowadzenie polityki rozwoju na poziomie regionalnym. Można zatem stwierdzić, że działalność samorządu terytorialnego jest ukierunkowana na rozwój lokalny i regionalny. Podział ten wywołuje wiele problemów, głównie natury prawnej w sferze wzajemnych powiązań i zależności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla. Część planowanych i realizowanych zadań o charakterze gospodarczym, społecznym, organizacyjnym oraz infrastrukturalnym na poziomie lokalnym i regionalnym wymaga bowiem ścisłej współpracy wszystkich samorządów. Wiąże się to bezpośrednio z mnogością celów służących rozwojowi oraz z czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi, którym rozwój ten podlega [Markowski, 2001, s. 137]. W literaturze rozwój lo-

kalny i regionalny uznaje się często za pojęcia tożsame, lecz współzależne od wielkości obszaru poddanemu analizie. Szewczuk i in. [2011, s. 13–14] twierdzą, iż rozwój lokalny jest terminem równorzędnym z rozwojem regionalnym, przy czym różnica dotyczy jedynie wielkości terytorium, ponieważ określenie „lokalny” wiąże się najczęściej z gminą i powiatem, natomiast „regionalny” z województwem.

Warto także podkreślić, że kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wpisują się w bardzo ważną politykę Unii Europejskiej – politykę regionalną. Według założeń najważniejszym jej celem jest wspieranie rozwoju regionalnego poprzez pobudzenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz poprawę jakości życia dzięki inwestycjom strategicznym. Powinno to doprowadzić do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Wspólnoty. Spójność gospodarcza definiowana jest jako zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy poszczególnymi regionami Unii Europejskiej. Spójność gospodarcza wiąże się także nieodłącznie ze spójnością społeczną i stanowi ważny jej instrument pozwalający na zmniejszenie różnic w poziomie wykorzystania zasobów ludzkich pomiędzy poszczególnymi regionami, mierzonych za pomocą stopy zatrudnienia. Spójność terytorialna natomiast jest rozumiana jako minimalizowanie barier dostępności regionów peryferyjnych dzięki skuteczniejszemu ich powiązaniu z obszarami centralnymi. Jest ona określana długością trwania przejazdu do danego obszaru różnymi środkami komunikacji, np. komunikacją lotniczą, drogową, kolejową czy morską [Poździk, 2009, s. 13–14].

Zgodnie z założeniami polityki regionalnej Unii Europejskiej to właśnie samorząd jest współodpowiedzialny za kreowanie rozwoju jednostek terytorialnych. Nawiązuje do tego m.in. zasada pomocniczości (subsydiarności), zgodnie z którą sprawy rozwojowe i publiczne powinny być przekazane na najniższy szczebel władzy, możliwie najbliżej obywateli, których dana sprawa dotyczy [Gorzela, 2009]. Należy nadmienić, iż poza wyżej wymienionymi aspektami polityka regionalna Unii Europejskiej w dążeniu do osiągnięcia celów spójności dysponuje również szeregiem instrumentów wspomagających i finansujących rozwój regionalny. Należą do nich fundusze strukturalne takie jak: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS), których głównymi animatorami są samorządy terytorialne województw, a beneficjentami społeczność lokalna poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego różnego szczebla zlokalizowanych w obrębie danego regionu.

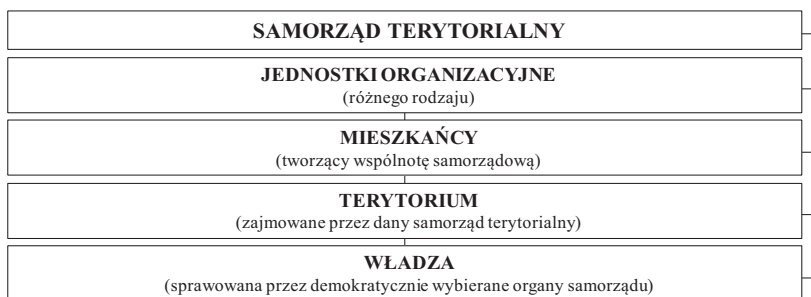
1.2. Istota i funkcje samorządu terytorialnego w Polsce

Transformacja ustrojowa w Polsce po 1989 roku sprawiła, że wraz z upodmiotowieniem społeczeństwa powstała nowa kategoria rozwoju społeczno-gospodarczego, jakim jest gospodarka lokalna. Jej podmiotem stały się odrodzone samorządy lokalne szczebla gminnego. Odtworzenie samorządu terytorialnego na poziomie gminy było integralnym elementem procesów polegających na budowaniu państwa obywatelskiego i demokratycznego oraz na tworzeniu gospodarki rynkowej. Co prawda, gospodarka lokalna rozwinęła się w Europie Zachodniej znacznie wcześniej jako odpowiedź na kryzys gospodarki regionalnej spowodowany konkurencją globalną oraz poszukiwaniem nowych dróg rozwoju, ale perspektywa jej zrealizowania była każdorazowo uwarunkowana obecnością podmiotów, którymi są samorządy terytorialne [Blakely, 1989]. Po 1989 roku w Polsce samorządy terytorialne stały się niepodważalnym gospodarzem terenu, współodpowiedzialnym za warunki życia ludności na terenie gminy oraz za jej rozwój społeczno-gospodarczy.

Przedstawione cechy wpisują się wyraźnie w definicję samorządu terytorialnego przytoczoną przez Banaszaka, według którego samorząd terytorialny „to forma samorządu o przymusowym charakterze członkostwa, obejmująca wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki podziału terytorialnego państwa, polegająca na niezależnym od administracji rządowej zarządzaniu własnymi sprawami społeczności lokalnej. W tym ujęciu samorząd terytorialny jest jedną z postaci władzy wykonawczej, funkcjonującej w ramach władztwa zdecentralizowanego” [Banaszak, 2007, s. 7]. W podobny sposób definiuje samorząd terytorialny Dolnicki [2006, s. 16], twierdząc, że „jest nim jednostka o charakterze korporacyjnym wyposażona w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym, wypełniająca poprzez wyłonione w drodze wyborów organy zadania administracji publicznej na zasadach niezależności określonej prawnie i podlegająca przy tym nadzorowi państwowemu”. W ten sposób postrzegany samorząd terytorialny jest szczególnego rodzaju systemem społeczno-gospodarczym, złożonym z czterech podstawowych elementów (rys. 1.4) [Korzeniowska (red.), 2005, s. 26].

W sposób jeszcze bardziej szczegółowy podszedł do definicji samorządu terytorialnego Niewiadomski, który samorząd terytorialny przedstawia jako „organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwia-

jące realizację nałożonych zadań. Z faktu wyodrębnienia wspólnot terytorialnych wynika ich niezależność od aparatu państwowego (organów rządowych) oraz odrębna podmiotowość (osobowość) prawna. Z kolei z faktu samodzielnego wykonywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa, ale tylko w granicach ustalonych ustawami” [Niewiadomski (red.), 2006, s. 215].



Rysunek 1.4. Podstawowe elementy tworzące samorząd terytorialny

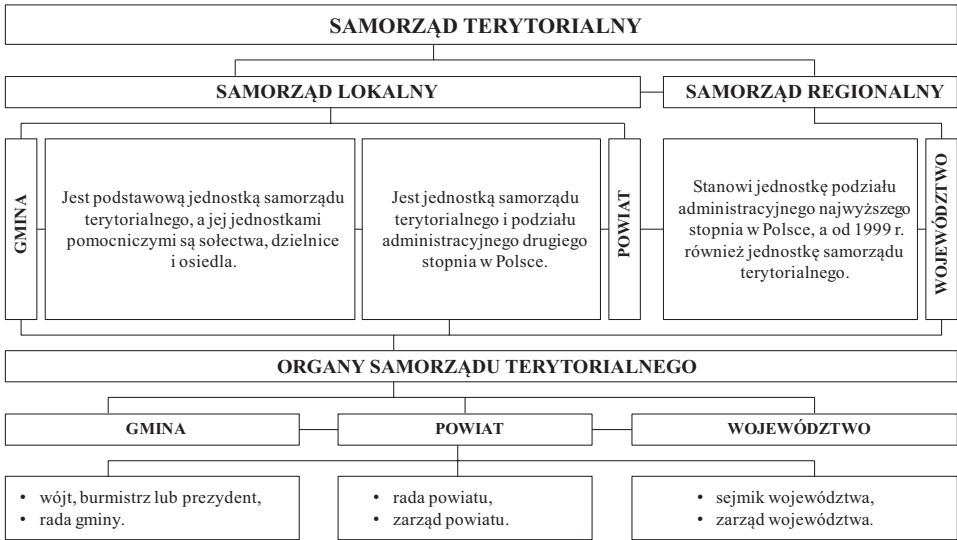
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Korzeniowska (red.), 2005, s. 26].

Trójstopniowy podział terytorialny Polski, na który składają się gminy, powiaty i województwa (rys. 1.5), wprowadzono na mocy ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998 r. Artykuł 165 tej ustawy stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną oraz przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Warto zwrócić uwagę, iż pojęcie samorządu terytorialnego zostało zdefiniowane w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (Terytorialnego), uchwalonej dnia 15 października 1985 roku³. Zgodnie z jej art. 3 „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”.

Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 roku w Rio de Janeiro stanowi natomiast, iż „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnych” [Pająk, 2007a,

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

s. 20]. Samorząd regionalny tworzy samorząd województwa, który wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, głównie związane z rozwojem regionalnym. W Polsce funkcjonuje obecnie 16 samorządów wojewódzkich, 314 samorządów powiatowych, w tym 66 powiatów grodzkich, to jest miast na prawach powiatu. Spośród 2477 gmin 302 ma charakter miejski, 642 miejsko-wiejski a 1533 to gminy wiejskie.



Rysunek 1.5. Samorzady terytorialne w Polsce oraz ich organy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r.].

Podmiot samorządu terytorialnego tworzy społeczność lokalna zamieszkała na danym terenie, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. „Upodmiotowienie” społeczności lokalnej dokonywane jest przez państwo w celu realizacji jego zadań. Bardzo ważnym elementem składającym się na pojęcie podmiotu samorządu terytorialnego jest osobowość prawna przyznawana terytorialnym związkom samorządowym przez prawo. Osobowość prawna dzieli się na publiczną i prywatną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje jednostkom samorządowym możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa, natomiast osobowość cywilnoprawna daje kompetencje majątkowe oraz cywilnoprawne [Dolnicki, 2012, s. 21–22]. Dzięki temu samorzady terytorialne mogą być takimi samymi uczestnikami obrotu gospodarczego jak inne podmioty gospodarcze. Mogą

posiadać własny majątek i samodzielnie nim zarządzać oraz zaciągać zobowiązania [Pańko, 1999].

Gminy mogą wchodzić z organami państwa w stosunki prawne charakterystyczne dla dwóch równorzędnych podmiotów, a nawet wejść z nimi w spór [Dolnicki, 1990]. Samorząd terytorialny tworzony jest w celu sprawowania administracji publicznej, posługuje się on instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej. Do podstawowych cech samorządu terytorialnego zalicza się: samodzielność, pomocniczość (subsydiarność), przekazywanie zadań (rys. 1.6). Zadania samorządu terytorialnego dzielą się na własne oraz zlecone. Zadania zlecone zostały powierzone przez państwo. Zadania własne mają być wykonywane samodzielnie, bez ingerencji organów państwowych. Ingerencja jest dopuszczalna tylko w formie nadzoru polegającego na korygowaniu działań niezgodnych z prawem. Podobne przepisy można znaleźć w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Artykuł 4 Karty stanowi, że „społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”.

Różnica pomiędzy zadaniami własnymi a zleconymi sprowadza się do różnic w sile kontroli i oddziaływania poprzez nadzór państwowy [Podgórski, 1990, s. 8]. Samorząd terytorialny poprzez swoje działania przyczynia się istotnie do rozwoju regionu, pełniąc w tym procesie potrójną rolę [Kosiedowski, 2005, s. 24–27]:

- ▶ realizuje zadania własne (np. poprzez inwestycje infrastrukturalne, które zwiększają atrakcyjność danego obszaru),
- ▶ organizuje i stymuluje współpracę na poziomie mieszkańców, przedsiębiorców, a także innych środowisk oraz organizacji działających na danym terenie,
- ▶ reprezentuje dany region na zewnątrz poprzez promocję jego wizerunku, przyciąganie inwestorów krajowych i zagranicznych oraz lobbując za umiejscowieniem na jego obszarze różnego rodzaju instytucji, szkół, uczelni itp.

Reasumując, można stwierdzić, iż samorząd terytorialny przyczynia się do prawidłowego funkcjonowania współczesnego, demokratycznego państwa. Zapewnia bowiem społeczeństwu udział w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb życia zbiorowego o znaczeniu lokalnym lub grupowym [Pająk, 2007b, s. 8]. Jest on także skutkiem demokratycznych tendencji ustrojowych, a jego rodzaje, kompetencje oraz zakres samodzielności stanowią miarę podmiotowości oraz wolności i praworządności politycznej obywateli.