

**Włodzimierz Zasadzki**  
**Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i ESR**  
**Uniwersytet Szczeciński**

## **SAMORZĄD TERYTORIALNY I ROZWÓJ LOKALNY A INTEGRACJA Z UNIĄ EUROPEJSKĄ**

Z chwilą przystąpienia Polski do Wspólnoty Europejskiej samorzady gminne staną się częścią jednolitego rynku europejskiego. Stwarza to nowe możliwości i szanse rozwojowe, ale również potencjalne obowiązki, których nie spełnienie może rodzić określone zagrożenia. Należy podkreślić, że gminy - stając się podmiotami jednolitego rynku europejskiego - nie posiadają pełnej swobody gospodarowania. Swoboda ta jest ograniczona po pierwsze przepisami krajowymi, w szczególności określającymi zakres ich zadań i kompetencji, a po drugie korzystają z uregulowań prawnych kształtujących działanie wspólnego rynku europejskiego i współuczestniczą jako podmioty gospodarujące na tym rynku w obrocie handlowym. Do gmin mają również zastosowanie istotne ograniczenia wynikające z ochrony wspólnego rynku przed zniekształceniami konkurencji lub zaburzeniami jego funkcjonowania spowodowanymi brakiem wyraźnego rozdziału pomiędzy organami działającymi w sektorze publicznym (spełniającymi także funkcje władcze), a sektorem prywatnym.

Tak, więc najogólniej ujmując prawo europejskie wpływa na gminy: po pierwsze poprzez tworzenie warunków makroekonomicznych ich funkcjonowania, po drugie poprzez stosowanie narzędzi wspomagających - zwłaszcza o charakterze finansowym - z których gminy mogą korzystać realizując zadania zgodne z celami Unii Europejskiej.

Przystąpienie Polski do Wspólnoty nakłada również na gminy nowe zadania oraz znacząco modyfikuje zadania już istniejące. Odnosi się to zwłaszcza do podstawowych obszarów szczegółowego oddziaływania środków i działań Unii Europejskiej na gminy. Zaliczamy do nich przede wszystkim:

- a. Politykę świadczeń publicznych, która określa ogólne warunki determinujące tę politykę zwłaszcza w kontekście ograniczeń odnoszących się do możliwości finansowania wydatków publicznych z deficytu budżetowego
- b. Politykę regionalną - szeroko rozumiana polityka regionalna obejmuje znaczną ilość środków, które Unia Europejska wykorzystuje do stymulowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz eliminowania różnic w tym zakresie w różnych obszarach geograficznych.
- c. Politykę ochrony środowiska - bardzo ważnym aspektem oddziaływania prawa Unii Europejskiej na funkcjonowanie gmin jest ochrona środowiska. Gminy, jako podmioty najbliższe obywatelowi są odpowiedzialne za techniczne wprowadzanie w życie bezwzględnie obowiązujących aktów prawa Unii Europejskiej oraz prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej skierowanej do obywateli, dotyczącej stanu ochrony środowiska oraz decyzji, które na ten stan wpływają, a także prowadzenie odpowiedniego doradztwa na przykład w zakresie prowadzenia ekologicznych gospodarstw rolnych i korzystania w tym zakresie ze specjalnego wsparcia.
- d. Politykę konkurencji oraz zamówień publicznych - podstawową zasadą odnoszącą się do konkurencji jest wymóg zachowania warunków, by rywalizacja przedsiębiorstw nie była zakłócona albo przez ich własne działania, albo przez

działania organów administracji publicznej, które dysponują przecież znacznymi możliwościami w preferowaniu jednych podmiotów gospodarczych ponad innymi. W ramach tej polityki najbardziej istotną dla gmin zasadą jest zakaz tzw. pomocy państwa, do której zalicza się wszelkie subwencjonowanie działalności przedsiębiorstw, również np. w postaci udzielania im ulg podatkowych. Bardzo ważnym obszarem oddziaływania prawa UE na działania gmin jest także regulacja odnosząca się do przedsiębiorstw publicznych, do których nakazuje się stosowanie reguł konkurencji UE.

- e. Planowanie przestrzenne - planowanie przestrzenne jest sferą istotnego wzajemnego oddziaływania Unii Europejskiej i poszczególnych szczebli administracji publicznej państw członkowskich, w tym i gmin.

Z uwagi na ograniczone ramy artykułu szerzej omówione zostaną jedynie procesy dostosowawcze, w zakresie polityki regionalnej, w tym zwłaszcza szanse, jakie stwarza wspólna polityka Unii Europejskiej w tym zakresie oraz ograniczenia i wymogi, których spełnienie warunkuje wykorzystanie tych szans. Należy jednak podkreślić, że konieczność dostosowania się do pozostałych, wyżej wymienionych obszarów pociąga za sobą znaczne koszty, jakie każda gmina będzie zmuszona ponieść, a to z kolei ograniczy i tak już skromne środki na ich rozwój.

"Zadaniem Wspólnoty jest ... przyczynianie się w całej Wspólnocie do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju życia gospodarczego, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości pomiędzy mężczyznami i kobietami, trwałego i nie inflacyjnego wzrostu, wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz jego poprawy, zwiększenia standardu i jakości życia, jak również spójności ekonomicznej i społecznej oraz solidarności pomiędzy Państwami Członkowskimi"<sup>1</sup>. Należy podkreślić, że Unię Europejską, traktowaną jako obszar integracji gospodarczej i politycznej, cechują istotne dysproporcje rozwojowe poszczególnych jej krajów i regionów. Dlatego też istotnym instrumentem realizacji zadań Wspólnoty jest polityka rozwoju regionalnego. Polityka ta realizowana jest poprzez pomoc finansową przeznaczoną na realizację następujących celów:<sup>2</sup>

1. Promocję rozwoju i dostosowanie regionów słabiej rozwiniętych. Cel ten dotyczy regionów słabiej rozwiniętych, w których PKB na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniej we Wspólnocie Europejskiej za ostatnie trzy lata.
2. Wzmocnienie społecznej i gospodarczej transformacji regionów przeżywających kryzys strukturalny. Cel ten dotyczy regionów, w których występują poważne problemy strukturalne w sektorze przemysłowym, sektorze usług i rolnictwa. Regiony te wymagają wsparcia w przeprowadzeniu transformacji gospodarczej i społecznej.
3. Pomoc w adaptacji i modernizacji polityki i systemu edukacji, szkoleń i zatrudnienia.

Realizując politykę regionalną UE korzysta z instrumentów polityki rolnej, a także z wyspecjalizowanych funduszy. Należą do nich:

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – jego zadaniem jest wspomaganie słabiej rozwiniętych regionów Europy poprzez uzupełnianie środków finansujących

---

<sup>1</sup> Artykuł 2 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej z 01 listopada 1993

<sup>2</sup> por. M. Kulesza, K. Galus, M. Tułowiecki; Harmonizacja prawa polskiego w latach 2000-2001 w zakresie przepisów regulujących działanie samorządu terytorialnego, Opracowanie przygotowane na zlecenie Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2001, s.44.

inwestycje produkcyjne, rozbudowę infrastruktury oraz wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw.

2. Europejski Fundusz Socjalny – ma on ułatwić dostęp oraz tworzenie równych szans na rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji oraz tworzenie zachęt do tworzenia nowych miejsc pracy.
3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - jego zadaniem jest wspieranie rynku rolnego i udzielanie pomocy na restrukturyzację rolnictwa.
4. Funduszu Spójności - obejmuje on finansowanie nie poszczególnych regionów, ale finansowanie rozwoju w poszczególnych państwach członkowskich, w których PKB na mieszkańca nie przekracza 90% średniej w całej Unii. Podstawowymi kierunkami finansowania z Funduszu Spójności są inwestycje w transeuropejską sieć komunikacyjną oraz ochronę środowiska.

Sposób jak i ramy działania podmiotów ubiegających się o środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych wyznacza katalog zasad. Należą do nich<sup>3</sup>:

1. Zasada subsydiarności – oznacza, że „Wspólnota podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w którym cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie...”, a więc wówczas gdy poszczególne kraje UE nie mogą sobie same dostatecznie efektywnie poradzić w sferze społeczno-gospodarczej,
2. Zasada koordynacji oraz monitorowania realizacji polityk regionalnych państw członkowskich przez Komisję zgodnie z jasno sformułowanymi kryteriami oceny efektywności, oraz dążenia do harmonijnego rozwoju przestrzeni europejskiej,
3. Zasada elastyczności - stawiająca przed Komisją wyzwanie respektowania zasady autonomii instytucjonalnej państw członkowskich oraz poszanowania istniejących uwarunkowań historycznych i kulturowych poszczególnych regionów Europy, jak również brania niekiedy pod uwagę danych statystycznych oraz ich interpretacji, które nie są zharmonizowane, ale wykazują lepsze dostosowanie do określania potrzeb rozwojowych danego regionu.
4. Zasada koncentracji - która oznacza, że środki każdego funduszu są przeznaczane na wybrane - i uważane za priorytetowe - sfery oddziaływania,
5. Zasada programowania - która oznacza, że fundusze te działają w oparciu o wieloletnie programy rozwoju, opracowywane w wyniku negocjacji, z udziałem podmiotów zaangażowanych potem w ich rozdysponowanie,
6. Zasada partnerstwa - która wyraża się ścisłą współpracą Komisji i właściwych władz krajowych na poziomie centralnym, regionalnym lub lokalnym, poczynając od etapu przygotowania projektów przedsięwzięć, które mają być finansowane z tych funduszy aż po etap, w którym ich środki są wydatkowane,
7. Zasada dodatkowości - która oznacza, że pomoc udzielana przez Unię Europejską powinna stanowić jedynie uzupełnienie własnych środków państwa członkowskiego; innymi słowy, oczekuje się, by pomoc UE nie prowadziła do - uważanego za niepożądane - zmniejszenia bądź wręcz eliminacji udziału każdego z państw członkowskich w jego własny rozwój.
8. Zasada zgodności z innymi politykami Wspólnoty (rolną, konkurencji, itp.).
9. Zasada zgodności polityki regionalnej państw członkowskich z ich polityką makroekonomiczną i społeczną.

---

<sup>3</sup> por. Y. Doutriaux, La politique regionale de la CEE, Paris 1991 r. s.52 oraz I. Pietrzyk; Polityka regionalna Unii Europejskiej, PWN, Warszawa 2002, s.155 i dalsze.

Realizacja zasad odnoszących się do funduszy strukturalnych wymaga opracowania przez poszczególne władze samorządowe, w tym również przez gminy, strategii rozwoju. Przez strategię rozumie się systemowe działanie polegające na formułowaniu długookresowych celów organizacji, w tym przypadku samorządów, i ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w jej otoczeniu, na określaniu zasobów i środków niezbędnych do realizacji tych celów oraz sposobów postępowania zapewniających optymalne jej wykorzystanie i zapewniających korzystne warunki egzystencji i rozwoju. Strategia ma sprawić, aby działania niezależnych od siebie podmiotów i środowisk były koordynowane i łączone.<sup>4</sup> Sporządzona na szczeblu gminy strategia jest podstawą do umieszczenia zawartych w niej zadań w strategii województwa, a ta z kolei strategia jest podstawą negocjowania z rządem kontraktu wojewódzkiego, określającego zasady i wielkość wsparcia z budżetu centralnego dla kluczowych inwestycji regionalnych. Posiadanie uchwalonej strategii rozwoju jest również warunkiem ubiegania się o środki przedakcesyjne i pomocowe, czy też z chwilą przystąpienia do Wspólnoty Europejskiej, o środki funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Warunek ten rozumiany jest w ten sposób, że zewnętrzne wsparcie otrzymują tylko takie działania, które są planowym dążeniem do świadomie wybranych celów.

Gmina, więc starając się o finansowanie rozwoju ze środków funduszy strukturalnych musi posiadać strategię rozwoju, której cele i zadania zgodne są z polityką makroekonomiczną i społeczną kraju i priorytetami polityk wspólnoty, a ponadto posiada wystarczającą ilość środków własnych na rozwój, tak by postępować zgodnie z zasadą dodatkowości, dzięki której Komisja Europejska czuwa, aby finansowanie ze środków wspólnoty nie zastąpiło finansowania lokalnego, regionalnego lub krajowego.

W związku z powyższym należy postawić kilka pytań i wątpliwości, których rozstrzygnięcie warunkować może partycypacje polskich gmin w finansowaniu rozwoju ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Po pierwsze czy stworzono w Polsce wewnętrzny system wspierania rozwoju regionalnego? Odpowiedź na tak postawione pytanie nie może być jednoznaczna. Ustawodawca podjął, co prawda próbę wprowadzenia takich rozwiązań systemowych w ustawie o zasadach wspieraniu rozwoju regionalnego<sup>5</sup>, jednakże nie rozwiązuje ona wszystkich problemów w tym zakresie. Ustawa ta dotyczy zasad i trybu prowadzenia działań z zakresu wspierania rozwoju regionalnego. Wspieranie tego rozwoju przez państwo ma odbywać się w oparciu o długofalową strategię rozwoju regionalnego kraju oraz inicjatywy samorządu województwa. Głównym podmiotem polityki regionalnej na szczeblu rządowym jest właściwy minister, który przygotowuje projekty narodowej strategii regionalnej, projekty programu rozwoju regionalnego państwa i sprawozdania oraz wnioski z ich wykonania. Organem opiniodawczo–doradczym ministra ma być Rada Polityki Regionalnej Państwa.

Wsparcie dla zadań zawartych w programach wojewódzkich dokonuje się z inicjatywy samorządu województwa, a jego zakres, tryb i warunki określone zostają w kontrakcie zawartym pomiędzy Radą Ministrów a samorządem na drodze rokowań. Ze środków tych, jak i pozostałych środków budżetu państwa w ramach zaplanowanego limitu, może być udzielone dofinansowania dla pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Najczęściej jest to uwarunkowane zaangażowaniem w określonej wysokości własnego udziału.

---

<sup>4</sup> Por. Elżbieta Wysocka, Jerzy Koziński, „Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego”.

<sup>5</sup> Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. z 2000 roku, nr 48 poz. 550.

Warunkiem jednak, pozwalającym występować gminom o te środki jest umieszczenie własnych zadań i programów rozwojowych w strategii województwa, a ponadto zaangażowanie własnych środków finansowych.

Nie powstaje, więc spójna, formułowana od poziomu gminy do szczebla województwa, procedura tworzenia strategii w wyniku, której zbudowany zostanie racjonalny program rozwoju zapewniający efektywną realizację celów i aspiracji lokalnych społeczności, a uruchomiony został proces przetargowy o środki finansowe. Możliwość realizacji własnych celów rozwojowych uzyskują te jednostki samorządu terytorialnego, które będą w stanie zaangażować znaczne środki własne.

Przy funkcjonowaniu trzech niezależnych i samodzielnych ośrodków decyzyjnych bardzo ważnym elementem sprzyjającym realizacji spójnej strategii rozwoju społeczno – gospodarczego jest wypracowanie procedury tworzenia i uzgadniania kierunków, celów i priorytetów rozwojowych. W tym zakresie brak jest rozwiązań systemowych.

Uwarunkowania finansowe i organizacyjne tworzą nierówności pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego.

Nieokreślona i słaba, przy aktualnych rozwiązaniach prawnych, jest pozycja powiatu. W zasadzie nie dysponuje on własnymi dochodami. Nie jest, więc w stanie zaangażować w wystarczającym stopniu własnych środków na określone zadania inwestycyjne, co przy wyżej opisanych warunkach utrudnia, czy nawet może wręcz uniemożliwia pozyskanie środków zewnętrznych, a tym samym zrealizowanie przyjętej strategii.

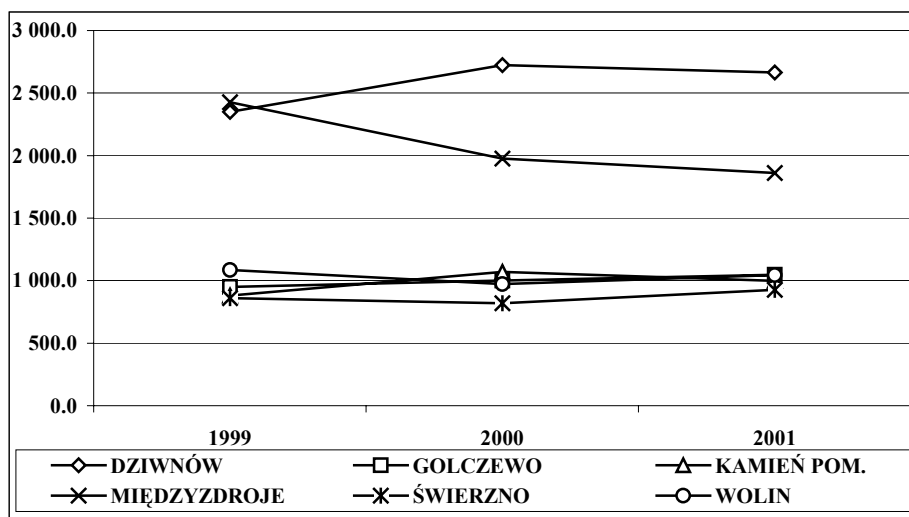
Gminy natomiast posiadają trwałe miejsce w systemie ustrojowym państwa. Ich pozycja jest wynikiem gwarancji konstytucyjnych. Ponadto dysponują znaczną samodzielnością finansową z uwagi na – przeciętnie - duży udział dochodów własnych. Samodzielność ta pozwala na znaczną swobodę w podejmowaniu decyzji rozwojowych. Konstruowanie strategii i realizacja długofalowych celów rozwoju społeczno – gospodarczego przebiegać może bez konieczności jej koordynacji na szczeblu powiatu.

Po drugie gminy, choć teoretycznie posiadają – przeciętnie - dość duży udział dochodów własnych, to jednak zróżnicowanie w tym zakresie jest dość znaczne, a warunkiem koniecznym do pozyskania środków zewnętrznych na rozwój jest zaangażowanie własnych środków finansowych. Warunek ten w zasadzie nie dotyczy kredytów zaciąganych na warunkach komercyjnych. Jednakże w tym wypadku samorząd terytorialny wykazać musi zdolność kredytową, a więc dysponować musi odpowiednimi środkami własnymi umożliwiającymi spłatę kredytu. Niestety polityka ostatnich lat związana z przekazywaniem dodatkowych zadań, za którymi nie płyną wystarczające środki finansowe, spowodowała przyhamowanie pozytywnego trendu inwestycyjnego w gminach w latach dziewięćdziesiątych. W związku z powyższym rodzi się wątpliwość, czy gminy będą w stanie zaangażować na zadania rozwojowe wystarczającą ilość własnych środków finansowych, by móc korzystać z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej?

Dodatkowym czynnikiem warunkującym rozwój i możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych Wspólnoty jest zróżnicowanie przestrzenne w rozwoju społeczno-gospodarczym. Szacuje się, że różnice w zasobności poszczególnych obszarów Polski, liczone PKB przypadającym na jednego mieszkańca, kształtują się dla województw jak 1:3, dla powiatów jak 1:7, natomiast gmin jak 1:14. Niektóre regiony Hiszpanii, czy też Portugalii osiągają, co prawda nieco ponad 50% średniej unijnej, jednakże poziom i dysproporcje rozwoju poszczególnych obszarów w Polsce są znacznie

większe aniżeli te, które występują aktualnie w Unii Europejskiej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że pod względem zróżnicowania potencjału ekonomicznego regiony w Polsce nie odbiegają między sobą, od takich samych różnic wśród regionów większości państw członkowskich UE. Zasadniczym, więc problemem jest nie tyle zróżnicowanie, co niski potencjał ekonomiczny polskich regionów. Nawet najlepszy z nich nie osiągnął w 2000 r. poziomu 60% średniego wskaźnika PKB na mieszkańca Unii Europejskiej. Najslabsze polskie regiony są klasyfikowane w ostatniej dwudziestce regionów europejskich<sup>6</sup>.

Największe zróżnicowanie notuje się jednak na poziomie gminnym, gdzie skalę wyznaczają z jednej strony wielkie miasta (np. Łódź, Kraków), a z drugiej strony małe, bardzo liczne gminy wiejskie.<sup>7</sup> Sytuację w tym zakresie obrazuje rysunek 1, gdzie na przykładzie gmin powiatu kamieńskiego przedstawiono kształtowanie się dochodów własnych na jednego mieszkańca. Dochody te w gminach bogatszych są blisko 2,5 do 3-krotnie wyższe od dochodów osiąganych w małych gminach wiejskich. Należy jednak podkreślić, że nie są to największe dysproporcje w Polsce.



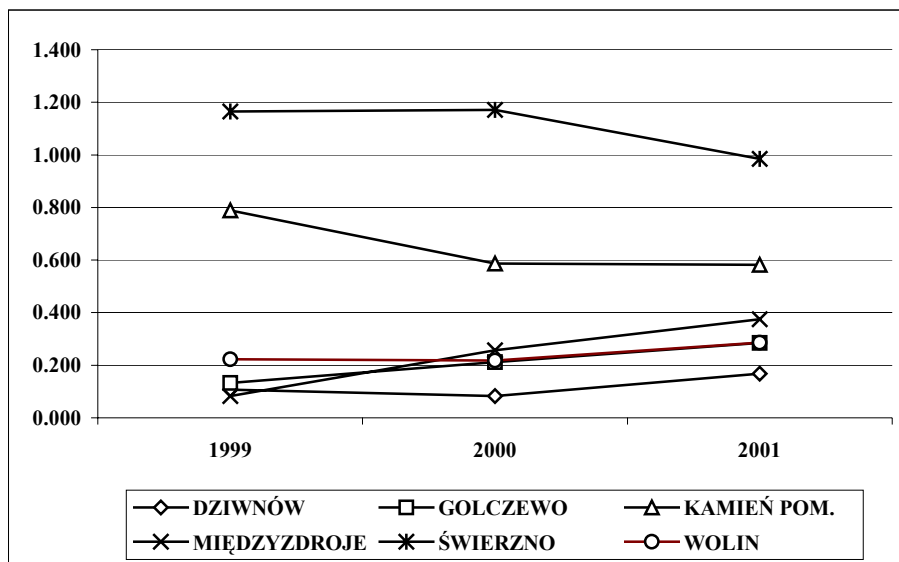
Rysunek 1. Dochody własne gmin powiatu kamieńskiego w złotych na 1 mieszkańca w latach 1999-2001. Źródło: opracowanie własne.

Kryzys finansów publicznych, przekazywanie gminom kolejnych zadań, za którymi nie idą wystarczające środki finansowe oraz brak kompleksowego działania w zakresie planowania finansowego prowadzi do nadmiernego, z punktu widzenia możliwości finansowych, choć zgodnego z prawem, zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Szczególnie niekorzystne jest to w przypadku gmin o niskich dochodach własnych. Sytuację w tym zakresie (na przykładzie gmin powiatu kamieńskiego) obrazuje rysunek 2. Najwyższym wskaźnikiem długu skorygowanym, licznym jako stosunek długu na koniec roku do dochodów własnych, charakteryzuje się najbiedniejsza gmina w

<sup>6</sup> Zob. Commission Communication, First progress report on economic and social cohesion, Brussels, 30.01.2002 r.

<sup>7</sup> por. Wysocka E., J. Koniński, cyt. praca

powiecie, a mianowicie gmina Świerzno (wskaźnik długu kształtuje się w latach 1999-2001 w przedziale 1,17-0,98), w której na jednego mieszkańca przypada blisko 900 zł długu gminy.



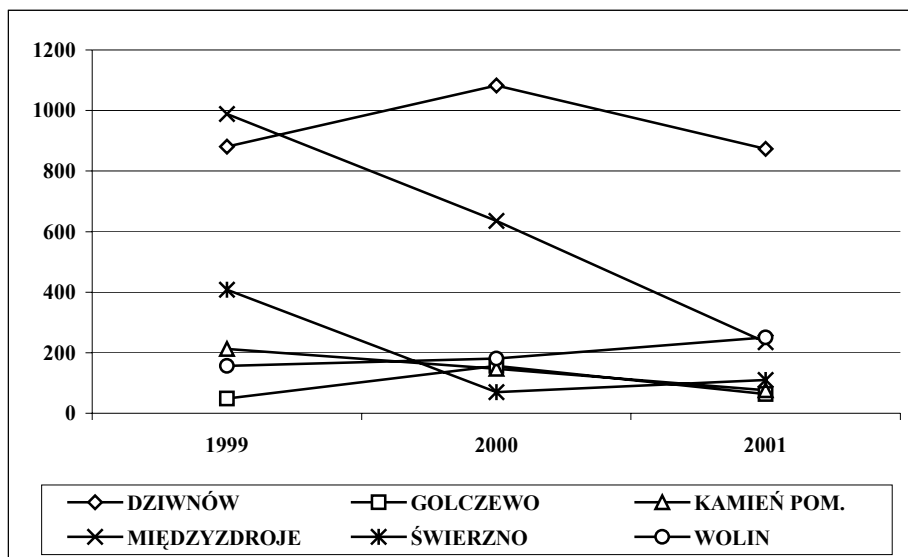
Rysunek 2. Kształtowanie się wskaźnika długu skorygowanego w latach 1999-2001 w gminach powiatu kamieńskiego.

Źródło: opracowanie własne.

Dochody nieadekwatne do przekazanych zadań oraz wysoki poziom zadłużenia sprawia, że gminy coraz mniej środków są w stanie przeznaczyć na zadania inwestycyjne i w tej sytuacji będzie im niezmiernie trudno korzystać, w realizacji polityki rozwoju, ze środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Nawet w tych najbogatszych gminach zmniejszają się wydatki majątkowe. Ilustruje to rysunek numer 3. Dla przykładu w gminie Międzyzdroje jeszcze w roku 1999 wydatki majątkowe stanowiły 38% ogółu wydatków, natomiast w 2001 jedynie 10,6. W gminach słabszych ekonomicznie, wydatki te są jeszcze niższe i kształtują się na poziomie od 5,1% do 8,6% wydatków ogółem.

Reasumując należy stwierdzić, że możliwości finansowania rozwoju przez samorząd lokalny oraz konkurowanie na jednolitym rynku europejskim uwarunkowana jest szeregiem czynników, do których zaliczyć można:

1. System zasilania finansowego samorządu. System ten musi być adekwatny do zakresu przekazanych zadań, wystarczająco zróżnicowany i elastyczny. Zasadniczym sposobem zasilania finansowego winny być dochody własne. Subwencje, które mają podobny charakter, jak dochody własne powinny pełnić przede wszystkim funkcję wyrównawczą i rekompensującą.
2. Rzeczywiste dokończenie decentralizacji finansów publicznych. Jest to związane między innymi również z decentralizacją funduszy celowych. Oznacza to, że społeczność lokalna i regionalna posiada realny wpływ na dysponowanie tymi środkami.



Rysunek 3. Wydatki majątkowe w złotych na 1 mieszkańca w latach 1999-2001 w gminach powiatu kamieńskiego.

Źródło: opracowanie własne.

3. Przyjęcie takich rozwiązań systemowych, które ułatwią dostęp do narodowego rynku kapitałowego, zwłaszcza w celu finansowania inwestycji związanych z rozwojem lokalnym i regionalnym.
4. Wyposażenie samorządu (dotyczy to zwłaszcza samorządu powiatowego i wojewódzkiego) w większym zakresie w mienie publiczne, które dotychczas pozostaje w dyspozycji różnych instytucji i agencji.
5. Uzyskanie przez samorządy lokalne i regionalne realnego wpływu na podział środków przed akcesyjnych oraz środków pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, zamiast mnożenia różnego rodzaju instytucji i agencji, których przedstawicielstwa powoływane są również na szczeblu województwa i powiatu.
6. Poprawa efektywności pracy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) wszystkich szczebli i przygotowanie jej do absorpcji środków funduszy strukturalnych Unii Europejskiej