

Oddziaływanie samorządów gminnych na kształtowanie lokalnych warunków rozwoju. Studium województwa małopolskiego

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Ważnym elementem przemian ustrojowych w Polsce końca XX wieku była systemowa reforma administracji publicznej. Przywrócenie na mocy ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku samorządów gminnych¹, a następnie w 1999 roku samorządów powiatowych oraz samorządów województw² stworzyło podstawy do zwiększenia odpowiedzialności społeczności lokalnych i regionalnych za kształtowanie warunków życia ogółu mieszkańców. Zgodnie z zasadą pomocniczości [Feja-Paszkiewicz, 2008, s. 31], która przyświecała wprowadzanym zmianom, państwo powinno wykonywać tylko te zadania, które nie mogą być realizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty i organizacje. Ta fundamentalna zasada sformułowana m.in. w art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Lokalnego)³ wywarła istotny wpływ na podział kompetencji pomiędzy władze poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego.

Stosowana jest również w praktyce funkcjonowania prawa Unii Europejskiej przy podziale kompetencji dla poszczególnych szczebli decyzyjnych, przenosząc część praw i obowiązków na szczeble możliwie najniższe, tj. najbliższe obywatelom. Wprowadzając reformy, zadbano o samodzielność funkcjonalną poszczególnych szczebli samorządu, która przejawia się przede wszystkim tym, że nie ma pomiędzy nimi zależności hierarchicznej. Samorząd województwa nie narusza

¹ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U.2020.0.713.

² Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U.2020.0.920; Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., Dz.U.2020.0.1668; Ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa z dnia 24 lipca 1998 r., Dz.U.1998.96.603.

³ Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

samodzielności powiatu i gminy, jak również nie sprawuje nad nimi nadzoru. Także gmina i powiat są równorzędnymi względem siebie podmiotami samorządu terytorialnego. Umożliwia to partnerską współpracę pomiędzy nimi.

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina, która posiada własny statut, osobowość prawną oraz wyodrębnione środki materialne służące realizacji powierzonych jej zadań publicznych. Zadania te mogą mieć charakter zadań własnych lub zadań zleconych z zakresu administracji publicznej. Jednocześnie mogą mieć charakter obligatoryjny (narzucone przepisami prawa) jak i dobrowolny, których podjęcie dyktuje natura samorządu lokalnego jako reprezentanta ogółu mieszkańców [Parysek, 2015]. Głównym zadaniem własnym jest zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co znajduje odzwierciedlenie zarówno w działaniach bieżących, jak i w dokumentach strategicznych poszczególnych jednostek terytorialnych.

Samorząd lokalny jest więc jednym z głównych podmiotów, które są odpowiedzialne za poprawę jakości życia i poziomu obsługi, efektywne wykorzystanie lokalnych czynników rozwoju, jakość środowiska oraz ład przestrzenny. Do jego organów należy zatem kształtowanie lokalnych warunków rozwoju, kreowanie oczekiwanych przez społeczność lokalną przemian i godzenie często sprzecznych interesów przedsiębiorców, konsumentów, ekologów i innych grup społecznych, którzy chcą żyć zasobnie, bezpiecznie i zdrowo, i tego się domagają od „swojej władzy”.

Uwarunkowania makroekonomiczne i prawne funkcjonowania gmin kształtowane są przez państwo oraz jego agendy i w zasadzie są relatywnie zbliżone dla wszystkich jednostek. Natomiast uwarunkowania lokalne pozostają bardzo często mocno zróżnicowane, decydując zarówno o poziomie życia mieszkańców, jak również konkurencyjności danej jednostki terytorialnej. Obszarem bardzo zróżnicowanym zarówno pod względem warunków przyrodniczych, jak i poziomu rozwoju gospodarczego jest niewątpliwie województwo małopolskie. Region ten coraz częściej w środkach masowego przekazu jak i w literaturze oraz w dokumentach określany jest jako Małopolska⁴.

Poznanie przyczyn zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego i możliwości gmin pozwala na projektowanie rozwiązań mogących poprawić sytuację poszczególnych jednostek oraz stanowić wskazówkę dla decydentów. Zakres czynników mogących mieć wpływ na procesy zachodzące na poziomie lokalnym jest bardzo duży, dlatego też w prezentowanej pracy skoncentrowano

⁴ W opracowaniu pojęcia „województwo małopolskie”, „region małopolski” i „Małopolska” są używane zamiennie, co jest zgodne z powszechnie stosowanym obecnie podejściem, chociaż w ujęciu historycznym czy geograficznym nie są to pojęcia jednoznaczne.

się tylko na niektórych z nich, zwracając szczególną uwagę na lokalizację, zróżnicowanie aktywności gospodarczej mieszkańców i potencjału gospodarczego, lokalne strategie rozwoju oraz politykę podatkową i budżetową.

Głównym celem monografii jest prezentacja lokalnych uwarunkowań rozwoju gmin w województwie małopolskim oraz ocena ich zróżnicowania przestrzennego. W procesie kierowania gminą ważne jest bowiem nie tylko poznanie mocnych i słabych stron zarządzanej jednostki, ale również otaczającego ją systemu. Objętość prezentowanej pracy nie pozwala na kompleksowe przedstawienie znaczenia i zróżnicowania uwarunkowań lokalnych, dlatego też konieczne było wyznaczenie celów szczegółowych, których osiągnięcie w dużej mierze zdeteminowało strukturę pracy. Wyodrębnione zostały następujące cele szczegółowe:

- ▶ przedstawienie znaczenia samorządu terytorialnego w procesach rozwoju regionalnego i lokalnego,
- ▶ ocena wybranych elementów potencjału rozwojowego i wyznaczenie typów funkcjonalnych gmin,
- ▶ ocena budowy strategii rozwoju lokalnego,
- ▶ identyfikacja czynników mających największy wpływ na politykę podatkową gmin województwa małopolskiego,
- ▶ ocena polityki budżetowej gmin, w tym struktury dochodów i wydatków oraz poziomu zadłużenia.

Dokonany przegląd literatury pozwolił na przedstawienie w układzie syntetycznym wybranych teorii wskazujących na znaczenie samorządu terytorialnego w kreowaniu procesów rozwoju, wybranych elementów i narzędzi zarządzania strategicznego, władztwa podatkowego gmin oraz sposobów gromadzenia i wydatkowania środków finansowych. Na bazie przeprowadzonej kwerendy literatury sformułowano hipotezy badawcze, które zostały poddane weryfikacji w trakcie procesu badawczego:

H1: Gminy województwa małopolskiego są silnie zróżnicowane pod względem charakteru, potencjału gospodarczego oraz pełnionych funkcji. W bezpośrednim sąsiedztwie miasta Krakowa dominują jednostki o funkcjach rezydencjalno-gospodarczych, natomiast w południowej części regionu dużą rolę odgrywają funkcje turystyczno-rekreacyjne.

H2: Wysokość stawek podatku od nieruchomości jest pochodną rozwoju gospodarczego danej gminy, przy czym jednostki terytorialne o większym potencjale ekonomicznym uchwalają wyższe stawki podatku, przejmując w ten sposób część rent ekonomicznych wynikających z lokalizacji, gęstości zaludnienia i natężenia przedsiębiorczości.

H3: Na obniżenie średniej ceny żyta wykorzystywanej podczas naliczania podatku rolnego decydują się przede wszystkim gminy mające lepsze warunki do produkcji rolnej.

Rozważania teoretyczne zostały wzbogacone o bogaty materiał empiryczny dla gmin województwa małopolskiego oraz analizy szczegółowe oceny potencjału gospodarczego poszczególnych jednostek terytorialnych, sposobu budowy dokumentów strategicznych oraz wybranych elementów gospodarki finansami na poziomie lokalnym, co pozwoliło na weryfikację postawionych hipotez. Ilustracją liczbową omawianych zagadnień stanowiły dane liczbowe obejmujące głównie lata 2010–2018 pozyskane z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, Google Maps oraz z baz instytucji rządowych. Zwieńczeniem rozważań prowadzonych w tym rozdziale była delimitacja gmin województwa małopolskiego na grupy gmin o podobnych funkcjach (typy funkcjonalne gmin). W poszukiwaniu skupień gmin wykorzystano metodę Warda zaliczaną do grupy metod hierarchicznych.

W rozdziale 3 dokonano analizy dokumentów strategicznych wszystkich gmin województwa małopolskiego niebędących miastami na prawach powiatu. W tej części pracy skoncentrowano się na opisie i ocenie struktury strategii, okresie ich realizacji, sposobie konstrukcji misji, wizji oraz celów strategicznych, wykorzystując głównie metodę analizy porównawczej. Aktualną dokumentację strategiczno-planistyczną poszczególnych jednostek terytorialnych pozyskano z zasobów Biuletynu Informacji Publicznej oraz z oficjalnych stron internetowych badanych gmin województwa małopolskiego. W rozdziale 4 najważniejszym źródłem informacji były uchwały rad gmin dotyczące wysokości podatku rolnego i podatku od nieruchomości, które śledzono za pomocą Dziennika Urzędowego Województwa Małopolskiego, Biuletynu Informacji Publicznej oraz stron internetowych poszczególnych jednostek terytorialnych. W konstrukcji syntetycznego wskaźnika przychylności podatkowej gmin wykorzystano metodę unitaryzacji zerowanej [Płonka, Wojewodziec, 2009b].

Poszukując głównych determinant polityki podatkowej, zastosowano także interakcyjne drzewa klasyfikacyjne typu C&RT, stanowiące jedno z coraz częściej stosowanych w naukach ekonomicznych narzędzi badawczych pakietu Data Mining programu Statistica® [Sroka, Dacko, 2010]. W ocenie polityki budżetowej istotnym źródłem danych były zestawienia publikowane na stronach Ministerstwa Finansów oraz Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie. Szczegółowy opis metod zastosowanych na poszczególnych etapach analizy został zamieszczony bezpośrednio w kolejnych rozdziałach, tak aby ułatwić Czytelnikowi lepsze zrozumienie zastosowanych procedur obliczeniowych.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl