

Spis treści

Spis zastosowanych skrótów	7
----------------------------------	---

Wstęp	9
-------------	---

ROZDZIAŁ 1

Wpływ myśli samorządowej na rozwój samorządu korporacyjnego	15
1.1. Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w XIX i XX wieku	15
1.2. Geneza samorządu terytorialnego w Europie	39
1.3. Rozwój samorządu gospodarczego w Europie w XX wieku	54
1.3.1. Wpływ doktryny ordoliberalizmu na samorząd gospodarczy w XX wieku w Niemczech	68
1.3.2. Społeczna gospodarka rynkowa jako podstawa nowego ładu rynkowego	79
1.4. Konkluzje	84

ROZDZIAŁ 2

Struktura organizacyjna i zadania samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego w Polsce i RFN	87
2.1. Wpływ ustroju państwowego na system administracji publicznej	87
2.2. Podstawy działania samorządu terytorialnego w Polsce i RFN	96
2.2.1. Gmina	103
2.2.2. Powiat	132
2.2.3. Województwo a Bezirk	143
2.3. Podstawy prawne samorządu gospodarczego	148
2.3.1. Izby przemysłowo-handlowe	153
2.3.2. Izby rolnicze	171
2.3.3. Izby rzemieślnicze	183
2.4. Konkluzje	191

ROZDZIAŁ 3

Formy współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym w Polsce i Niemczech	195
3.1. Porównanie współdziałania jednostek samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym w Polsce i Niemczech	195

3.2. Formy współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym w Niemczech	203
3.2.1. Spółki prawa handlowego	203
3.2.2. Związki publicznoprawne	208
3.2.3. Stowarzyszenia	211
3.2.4. Kłustry	217
3.2.5. Parki naukowo-technologiczne	221
3.2.6. Specjalne strefy ekonomiczne	223
3.3. Konkluzje	225
 ROZDZIAŁ 4	
Uwarunkowania konkurencyjności regionów w Polsce i Republice Federalnej Niemiec	
Federalnej Niemiec	229
4.1. Pojęcie i istota regionu	229
4.1.1. Typy prawno-organizacyjne regionów	243
4.1.2. Region w modelu administracyjnym Polski i RFN	253
4.2. Modele konkurencyjności regionów	264
4.2.1. Ujęcia definicyjne konkurencyjności	264
4.2.2. Klasyfikacja modeli konkurencyjności	275
4.3. Kryteria konkurencyjności regionów	279
4.4. Nowy paradygmat rozwoju regionalnego	284
4.5. Konkluzje	291
 Zakończenie	295
 Bibliografia	299
 Wykaz schematów i tabel	321

Wstęp

Ostatnie ćwierćwiecze to okres fundamentalnych dla naszego kraju zmian instytucjonalnych obejmujących sferę społeczną, polityczną i gospodarczą. Bez wątpienia jednym z najważniejszych efektów transformacji systemowej było uruchomienie i pogłębienie procesu decentralizacji sfery władztwa publicznego. W znaczeniu prawa administracyjnego decentralizacja jest rozumiana jako system, w którym istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami publicznoprawnymi przy jednym centralnym. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania zorganizowanym korporacyjnie grupom obywateli pewnych funkcji publicznych zastrzeżonych dotąd do kompetencji rządu centralnego. Egzemplifikacją decentralizacji jest w głównej mierze samorząd terytorialny. Jego powstanie było kluczowym elementem podjętych u progu transformacji społeczno-politycznej w Polsce procesów samorządowych.

W dniu 8 marca 1990 r. została uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), która doprowadziła do restytucji zjawiska władzy lokalnej w Polsce, a zarazem stanowiła pierwszy krok do dalszych reform samorządowych zwieńczonych ustanowieniem samorządu powiatowego i wojewódzkiego. W konsekwencji z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa, którego jednostkami stały się gminy, powiaty i województwa. Tak dalece posunięta decentralizacja wykreowała zatem samorząd na wszystkich szczeblach zarządzania. Reforma samorządowa obejmując swoim zasięgiem regiony spowodowała, że nastąpiła istotna zmiana jakościowa, bowiem samorządowe województwa uzyskały podmiotowość, co usytuowało je na płaszczyźnie partnerskich relacji w stosunku do władz centralnych. Procesy te wpłynęły także na zwiększenie roli regionów w sferze podnoszenia ich konkurencyjności.

System trójszczeblowego samorządu terytorialnego jest zatem efektem wieloletniego procesu reform. Widać jednak coraz wyraźniej, że sukcesywnie wyczerpuje się tradycyjna formuła funkcjonowania władzy lokalnej. Wydaje się, że należy coraz intensywniej włączać inne – zewnętrzne podmioty do struktur zarządczych po to, aby usprawnić i zrationalizować proces podejmowania decyzji publicznych, co bezpośrednio przekłada się na rozwój społeczno-gospodarczy danego obszaru. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie jest koncepcja *local governance*, natomiast grupą społeczną, która powinna mieć wpływ na podejmowanie decyzji publicznych w sferze gospodarczej są bez wątpienia przedsiębiorcy.

W badaniach nad samorządem bardzo często zapomina się, że nie odnosi się on wyłącznie do stosunków terytorialnych. Istotną rolę w reprezentowaniu intere-

sów określonych grup obywateli odgrywa także samorząd specjalny. W jego ramach można wyróżnić związki personalne reprezentujące interesy osób wykonujących profesje zaufania publicznego oraz związki ekonomiczne, których zadaniem jest rzecznictwo interesów środowiska gospodarczego. Odpowiednio do zaprezentowanego powyżej podziału, w ramach samorządu specjalnego wyróżniamy samorząd zawodowy i, szczególnie istotny dla podjętych w monografii rozważań, samorząd gospodarczy.

Jak się zatem wydaje, na samorząd należy obecnie spojrzeć z nieco innej perspektywy, nie tylko przez pryzmat społeczności zorganizowanych terytorialnie, ale również z punktu widzenia środowiska przedsiębiorców. Jest to szczególnie istotne w kontekście poszukiwania nowych i efektywnych form współpracy na szczeblu lokalnym i regionalnym pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a środowiskiem przedsiębiorców, które powinno być reprezentowane przez samorząd gospodarczy. Jego organizacjami są przede wszystkim izby rolnicze, rzemieślnicze i przemysłowo-handlowe. Mają one określony przez ustawę zakres zadań, które wykonywane są samodzielnie i niezależnie od innych podmiotów administracji publicznej. Zakres tych zadań jest miarą decentralizacji administracji państwa w sferze gospodarczej; jest też wyrazem zaufania państwa do obligatoryjnie zorganizowanego w izbach czynnika obywatelskiego, a także przekonania, że jest on w sprawach gospodarki lokalnej bardziej kompetentny od urzędników administracji rządowej.

Dzięki samorządowi gospodarczemu społeczność przedsiębiorców ze zbiorowości indywidualnych, rozproszonych jednostek staje się zorganizowaną zbiorowością publicznoprawną, czyli wspólnotą samorządową, wyposażoną we władztwo administracyjne.

Działające w Polsce izby gospodarcze pozostają niestety związkami prywatnoprawnymi, co nie stawia ich na płaszczyźnie partnerskich relacji w stosunku do administracji publicznej. W konsekwencji wpływ przedsiębiorców na działania służące podnoszeniu konkurencyjności regionów można uznać za symboliczny.

Zupełnie inaczej wygląda kwestia współpracy szeroko rozumianych środowisk samorządowych w Republice Federalnej Niemiec. Wynika to w głównej mierze z bogatych doświadczeń dotyczących sfery funkcjonowania władzy lokalnej oraz bardzo dobrze zorganizowanego systemu samorządu gospodarczego, który jest rzeczywistym partnerem administracji państwowej w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zasadniczym celem monografii jest przedstawienie roli samorządu terytorialnego i gospodarczego w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów na przykładzie Polski i Republiki Federalnej Niemiec. Doświadczenia współpracy niemieckich jednostek samorządu terytorialnego i izb przemysłowo-handlowych mogą bez wątpienia stanowić przykład oddolnego budowania konkurencyjności regionów i zarazem inspiracją do pogłębienia badań w zakresie kierunków rozwoju regionalnego, które doprowadzą do szerokiego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

Osiągnięciu założonego celu publikacji podporządkowana została jej konstrukcja. Praca składa się ze wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia oraz bibliografii. Monografia została napisana w ramach koncepcji nowego instytucjonalizmu, który

podkreśla zwiększenie roli instytucji w rozwoju państwa. Autorka podjęła próbę uczynienia współpracy samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym podstawą nowego paradygmatu rozwoju regionalnego w Polsce i Niemczech. Zakłada, że konkurencyjność regionów wynika z oddolnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z publicznoprawnymi izbami przemysłowo-handlowymi, które obejmują: spółki prawa handlowego, związki publicznoprawne, stowarzyszenia, klastry, parki naukowo-technologiczne i specjalne strefy ekonomiczne. O konkurencyjności regionu decyduje zatem efektywność świadczonych usług wynikająca ze strategicznego zarządzania wiedzą pracowników jednostek samorządu terytorialnego i instytucji samorządu gospodarczego.

Zakres czasowy i terytorialny pracy obejmuje Polskę i RFN po 1989 r. Logika wywodu wymagała jednak odniesienia się do początków samorządu terytorialnego i gospodarczego sięgających przełomu XVIII i XIX wieku. Najwięcej miejsca poświęcono jednak gminom oraz organizacjom samorządu gospodarczego od lat 90. ubiegłego wieku.

W rozdziale pierwszym zaprezentowano ewolucję samorządu korporacyjnego w XIX i XX wieku. Cały wywód skoncentrowano na analizie pojęcia i istoty samorządu, którego początkiem było wyodrębnienie definicji socjologicznej i prawnej. Po scharakteryzowaniu ewolucji jego podmiotowości w ramach trzech teorii samorządu: naturalistycznej, państwowej i politycznej omówiono dyskusję na temat jego pozycji ustrojowej występującą na gruncie polskiej i niemieckiej nauki o samorządzie w okresie międzywojennym. W rozdziale pierwszym wskazano także na to, jak rozwijał się w Europie samorząd gospodarczy, czyli izby przemysłowo-handlowe, rolnicze i rzemieślnicze. Omówiono przesłanki ich powstania oraz zaprezentowano rolę, jaką pełniły w systemie gospodarczym i politycznym od początku swojego istnienia. Podkreślenie znaczenia izb przemysłowo-handlowych w budowaniu rozwoju gospodarczego nastąpiło przez odwołanie się do doktryny społecznej gospodarki rynkowej. W konkluzji podkreślono, że rozwinięty samorząd terytorialny i gospodarczy jest miarą efektywności procesu decentralizacji, ponieważ w wyniku delegacji ustawowej następuje przekazanie zadań publicznych na rzecz określonych środowisk w przekonaniu, że ich przedstawiciele rozwiążą problemy konkretnych grup społecznych efektywniej niż urzędnicy państwowi.

W rozdziale drugim przedstawiono strukturę organizacyjną i zadania samorządu terytorialnego i samorządu gospodarczego w Polsce i RFN. W pierwszej kolejności omówiono podstawy działania gmin, powiatów i województw w Polsce oraz gmin, powiatów i okręgów (Bezirk) w Niemczech. W drugiej natomiast zakres funkcjonowania izb przemysłowo-handlowych, izb rolniczych oraz izb rzemieślniczych. Celem było przedstawienie funkcjonowania samorządu gospodarczego w modelu anglosaskim na przykładzie polskich izb przemysłowo-handlowych oraz izb rzemieślniczych, natomiast izb rolniczych w modelu kontynentalnym. Rozwiązania polskie zostały skonfrontowane z doświadczeniami niemieckich instytucji samorządu gospodarczego, które z kolei wszystkie funkcjonują w oparciu o model kontynentalny.

W Niemczech izby przemysłowo-handlowe, izby rolnicze oraz izby rzemieślnicze charakteryzują się obligatoryjnym członkostwem i władztwem administracyjnym.

Wszystkie izby zostały powołane w drodze ustawy do wykonywania określonych zadań publicznych i w ich obszarze są niezawisłe i równoprawne względem administracji rządowej i samorządu terytorialnego. W Polsce tylko izby rolnicze zostały wyposażone w obligatoryjną przynależność i zadania władcze zawarte w ustawie. Natomiast izby przemysłowo-handlowe oraz izby rzemieślnicze działają w porządku prywatnoprawnym jako stowarzyszenia. Wskutek tego nie posiadają władztwa administracyjnego, powszechnego charakteru i reprezentują tylko wąskie grupy interesu. Brak aktów prawnych, które zrównywałyby izby przemysłowo-handlowe oraz rzemieślnicze z organami administracji publicznej wskazuje na niezrozumienie w naszym kraju faktu, że w społeczno-gospodarczym rozwoju Europy Zachodniej szczególną rolę odegrały izby będące korporacjami publicznoprawnymi.

Rozdział trzeci miał na celu zaprezentowanie form współpracy jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami samorządu gospodarczego w Polsce i Republice Federalnej Niemiec. Formy te zanalizowano z perspektywy ich wpływu na podniesienie konkurencyjności regionów i rozwoju przedsiębiorczości. Dzięki temu lokalna polityka gospodarcza ma możliwość bezpośredniego oddziaływania na kształt i jakość polityki regionalnej. Rozwój gospodarczy nie tylko zależy od przedsiębiorców; zależy on także w znacznej mierze od jednostek samorządu terytorialnego, których zadaniem powinno być działanie na rzecz rozwoju instytucji otoczenia biznesu (izb przemysłowo-handlowych) angażujących się aktywnie w życie gospodarcze regionu. Odpowiednia identyfikacja potrzeb oraz sposób ich realizacji w ramach oferty instytucji współpracujących z przedsiębiorstwami prowadzą w rezultacie do poprawy efektywności ekonomicznej regionu. Z powodu braku publicznoprawnych izb przemysłowo-handlowych w Polsce przedstawiono formy współpracy gmin z izbami przemysłowo-handlowymi w Niemczech na przykładzie: spółek prawa handlowego, związków publicznoprawnych, stowarzyszeń, klastrów, parków naukowo-technologicznych oraz specjalnych stref ekonomicznych. Zaistniała asymetria wynika z przejścia przez gminy w Polsce większości zadań, które powinny wykonywać izby gospodarcze będące korporacjami prawa publicznego.

Kooperacja instytucji samorządu terytorialnego z samorządem gospodarczym odbywa się w skali mikro i makro. W ramach pierwszej z nich polega na efektywnym wykonywaniu zadań publicznych zawartych w ustawie, które prowadzą do zwiększenia konkurencyjności regionów. W drugiej natomiast obejmuje współpracę izb przemysłowo-handlowych na szczeblu centralnym. W podsumowaniu rozdziału trzeciego zaprezentowano bariery wdrażania form współpracy, zarówno te które mają charakter wewnętrzny, jak i zewnętrzny wobec samorządu terytorialnego. Ich określenie może stanowić wskazówkę dla organów i pracowników administracji samorządowej odnośnie tego, jaką rolę powinny odgrywać samorząd terytorialny i gospodarczy w pobudzaniu przedsiębiorczości zmierzającej do zwiększenia konkurencyjności danego obszaru.

Rozdział czwarty dotyczy uwarunkowań konkurencyjności regionów w Polsce i RFN. W celu porównania koncepcji rozwoju regionalnego należało zastanowić

się nad zakresem wzajemnych relacji między regionami występującymi w polskim i niemieckim modelu administracyjnym. W rozdziale tym poświęcono również uwagę modelom konkurencyjności regionów oraz klasyfikacji tych modeli. Nieodłącznie jest to związane z polityką regionalną, która traktowana jest jako czynnik wyrównywania szans pomiędzy niewystarczająco rozwiniętymi obszarami państwa. Złożoność, ciągłość i dynamizm procesów podnoszenia konkurencyjności regionów sprawia, że mówiąc o konkurencyjności patrzy się na nią z poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego. Tendencją widoczną w prawodawstwie Niemiec, znajdującą także odbicie w polskim systemie prawnym, jest tworzenie takich regulacji, które mają ułatwić działanie w warunkach ostrej konkurencji przedsiębiorcom zaliczanym do małych lub średnich przedsiębiorców. Rozwiązania te mają w pewnym sensie zniwelować niekorzystne tendencje rynkowe polegające na nadmiernej przewadze konkurencyjnej dużych przedsiębiorców. Konkurencyjność nie jest zatem celem samym w sobie. Służy ona do podnoszenia poziomu życia mieszkańców wspólnot lokalnych i regionalnych.

Ten społeczny charakter dobrze odzwierciedla definicja OECD, według której „konkurencyjność to zdolność firm, przemysłów, regionów, narodów, ugrupowań ponadnarodowych do sprostania międzynarodowej konkurencji oraz do zapewniania relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia na trwałych podstawach i relatywnie wysokiej stopy zwrotu od zastosowanych czynników produkcji”. W rozdziale czwartym konkurencyjność regionów rozpatrywano w węższym znaczeniu, czyli w zestawieniu z innymi podmiotami funkcjonującymi na płaszczyźnie lokalnej oraz w szerszym znaczeniu, czyli w kontekście współzawodnictwa w zdobywaniu określonego udziału w skali kraju. Jak wiadomo, konkurencyjność stanowi podstawowy cel wyznaczający strategię rozwoju regionu, a więc musi być przedmiotem zainteresowania każdej jednostki samorządu terytorialnego; w szczególności powinna być uwzględniona w ramach gminnych polityk rozwoju lokalnego. Atrakcyjność regionu zarówno na płaszczyźnie krajowej jak i lokalnej wymaga pewnych strategicznych zasobów, które umożliwiają osiągnięcie przez region szczególnej pozycji dającej przewagę konkurencyjną. Zasobami regionu jest wszystko to, co jednostki samorządu terytorialnego i instytucje samorządu gospodarczego posiadają lub wiedzą i co umożliwi im stworzenie oraz wdrożenie strategii poprawiającej wyniki ekonomiczne regionu.

W Polsce brakuje politologicznych analiz, które odnoszą się do roli samorządu gminnego i gospodarczego w podnoszeniu konkurencyjności regionów.

Widoczna asymetria w badaniach skłania do pogłębionej analizy. Rozwiązania niemieckie zostały potraktowane jako punkt odniesienia dla polskiego ustawodawcy. Niemcy jako ojczyzna samorządu gospodarczego powinny stanowić inspirację do poszukiwania nowych i efektywnych form współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze środowiskiem przedsiębiorców w Polsce. Należy wyrazić nadzieję, że praca wzbogacając rodzimą myśl samorządową będzie stanowić asumpt do dalszych rozważań na ten temat. Warto podkreślić jest również to, że została ona zrealizowana w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki „Preludium”

(nr UMO-2012/07/N/HS5/01705), którego tytuł brzmi: „Rola samorządu w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów. Studium porównawcze na przykładzie Polski i RFN”.