

Spis treści

Spis zastosowanych skrótów	7
Wstęp	9
ROZDZIAŁ 1	
Uwarunkowania działalności gospodarczej samorządu gminnego w Polsce i Niemczech	13
1.1. Mienie i majątek samorządu gminnego jako podstawa realizacji zadań publicznych	13
1.2. Zakres wykonywania działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego	29
1.2.1. Działalność gospodarcza w sferze użyteczności publicznej	42
1.2.2. Działalność gospodarcza wykraczająca poza sferę użyteczności publicznej	49
1.3. Konkluzje	54
ROZDZIAŁ 2	
Wpływ form organizacyjno-prawnych na wykonywanie zadań publicznych samorządu gminnego w Polsce i Niemczech	57
2.1. Rodzaje form organizacyjno-prawnych	57
2.2. Formy organizacyjne sektora finansów publicznych	70
2.3. Spółki z udziałem samorządu gminnego	81
2.4. Powierzenie wykonywania zadań publicznych na podstawie umowy	91
2.5. Partnerstwo publiczno-prywatne	97
2.6. Konkluzje	112
ROZDZIAŁ 3	
Wpływ form współdziałania samorządu gminnego na politykę rozwoju lokalnego w Polsce i Niemczech	115
3.1. Formy współdziałania samorządu gminnego	115
3.1.1. Związki publicznoprawne	120
3.1.2. Porozumienia administracyjne	126

3.1.3. Stowarzyszenia i fundacje	129
3.1.4. Formy współpracy aglomeracyjnej	131
3.2. Konkluzje	143
ROZDZIAŁ 4	
Nowy paradygmat rozwoju lokalnego	147
4.1. Polityka rozwoju lokalnego i jej przesłanki	147
4.2. Wpływ multi-level governance na rozwój lokalny	159
4.3. Nowy paradygmat rozwoju lokalnego	171
Zakończenie	185
Bibliografia	189
Spis tabel	205

Wstęp

Jak wynika z przeprowadzonych badań, w niewystarczającym stopniu przedmiotem zainteresowania w nauce o samorządzie jest analiza wykonywania zadań publicznych w ramach działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej i poza nią ze względu na rozwój konkurencyjności danego obszaru. Nie ma analizy naukowej funkcjonowania form organizacyjno-prawnych samorządu gminnego, która wskazywałyby na to, jakie zadania publiczne efektywniej one realizują. Brakuje również pogłębionej refleksji na temat tego, w jaki sposób zarządzać formami organizacyjno-prawnymi, które mogłyby wpływać na kształt lokalnych polityk publicznych. Z tych powodów przystąpiono do przygotowania monografii próbującej zainicjować nowy kierunek badań porównawczych w zakresie nauki o samorządzie.

Uzasadniając podjęcie tak zarysowanego problemu badawczego należy wskazać, że w ramach polskich i niemieckich regulacji prawnych występują tylko założenia ustawowe form organizacyjno-prawnych, które są według ustawodawcy skuteczne w zakresie realizacji określonego zadania. Nie ma natomiast badań sprawdzających w praktyce ich funkcjonowanie, które mogłyby stanowić podstawę do zaproponowania zmian w tym zakresie. Wskutek tego nie da się strategicznie zaplanować kierunków rozwoju lokalnego na danym terenie.

Celem monografii jest przygotowanie nowego paradygmatu rozwoju lokalnego dla samorządu gminnego w Polsce i Niemczech, opartego na podniesieniu jakości wykonywanych zadań publicznych, przez wprowadzenie do zarządzania formami organizacyjno-prawnymi teorii kosztów transakcyjnych.

W pracy zweryfikowano założenie, że samorząd gminny mógłby optymalizować wykonywanie zadań publicznych przez prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce i RFN, która sprzyja lepszemu zaspokojeniu potrzeb i interesów mieszkańców oraz przedsiębiorców. Pomocniczo założono także, że:

1. Działalność gospodarcza samorządu gminnego może stanowić instytucjonalną gwarancję rozwoju innowacyjności przedsiębiorstw, która

doprowadzi do podniesienia konkurencyjności sfery publicznej i prywatnej w Polsce i RFN.

2. Spółki prawa handlowego mogą być najefektywniejszymi formami organizacyjno-prawnymi wykonywania zadań publicznych w Polsce i RFN.
3. Polityki publiczne są determinowane formami organizacyjno-prawnymi, w oparciu o które jednostki samorządu gminnego wykonują powierzone im w ustawach zadania.

W celu sprawdzenia postawionych hipotez sformułowano następujące pytania badawcze:

1. Które zadania publiczne można by najefektywniej wykonać w ramach działalności gospodarczej?
2. Jakie są powody rezygnacji z prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządy gminne do wykonywania zadań publicznych w Polsce i RFN?
3. Jakie są wady i zalety oraz szanse i zagrożenia prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminny w obu krajach?
4. Które formy organizacyjno-prawne najlepiej odpowiadałyby określonym zadaniom publicznym?
5. Które zadania publiczne samorządu gminnego decydują o rozwoju konkurencyjności sfery lokalnej?
6. Jakie są relacje między politykami publicznymi a formami organizacyjno-prawnymi wykonywania zadań publicznych i metodami ich zarządzania?

W pracy zaprezentowano wybrane sposoby wykonania zadań publicznych (własnych i zleconych) dostosowane do specyfiki danej gminy oraz formy organizacyjno-prawne, w oparciu o które są wykonywane. Dzięki temu, w dłuższej perspektywie czasu, będzie można kształtować kierunki strategii zarządzania publicznego oraz ramy prowadzenia polityk publicznych odpowiadających tym zadaniom gmin, które wpływają na podniesienie konkurencyjności danego obszaru w Polsce i RFN.

W pierwszym rozdziale wyjaśniono pojęcie mienia i majątku samorządu gminnego w Polsce i Niemczech. Po przedstawieniu kryteriów ich wyodrębniania nastąpiła analiza sposobów jego nabycia i zbycia. Wraz ze składnikami mienia samorządu związany jest sposób ich zarządzania. Kolejnym krokiem było porównanie zakresu i form działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce i RFN.

Podstawą działalności jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej i poza nią jest mienie. W obu sferach jednostki samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech dysponują określonymi formami organizacyjno-prawnymi realizacji zadań publicznych. Stąd też w drugim roz-

dziale przeprowadzono porównanie form współpracy. Przedmiot komparatystryki obejmował działalność samorządu gminnego w układach terytorialnych takich jak aglomeracje miejskie, których podstawą są formy współdziałania lokalnego, czyli związki celowe, porozumienia oraz stowarzyszenia.

Z kolei w trzecim rozdziale zanalizowano formy współdziałania samorządu gminnego w Polsce i Niemczech. Przedmiotem porównania były formy sektora finansów publicznych, działalność podmiotów gospodarczych z udziałem jednostek samorządu gminnego, powierzenie wykonywania zadań na podstawie umowy oraz realizacja zadań komunalnych w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne.

Tymczasem w czwartym rozdziale przedstawiono własną propozycję nowego paradygmatu rozwoju lokalnego, opartego na działalności gospodarczej jednostek samorządu gminnego w teorii kosztów transakcyjnych. W analizie uwarunkowań konkurencyjności samorządu gminnego niezbędne było także zbadanie, w jaki sposób polityka rozwoju lokalnego wpływa na jej kształt. Dzięki określeniu jej roli, przesłanek oraz funkcji, jakie pełni w otoczeniu instytucjonalnym, stworzono w oparciu o strategię wieloszczeblowego zarządzania (multi-level governance) nowy paradygmat rozwoju lokalnego, oparty na układzie sieciowym dla gmin polskich i niemieckich, które w ten sposób doprowadziły do obniżenia kosztów transakcyjnych.

Należy wyrazić nadzieję, że monografia, wzbogacając rodzimą myśl samorządową, będzie stanowić asumpt do dalszych rozważań dotyczących działalności gospodarczej samorządu gminnego w podnoszeniu konkurencyjności danego obszaru. Warto podkreślić jest również to, że została ona zrealizowana w ramach projektu badawczego „Preludium” Narodowego Centrum Nauki (nr UMO-2012/07/N/HS5/01705).