

# Krystyna Piotrowska-Marczak

---

## Uwarunkowania współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 299-307

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*KRYSTYNA PIOTROWSKA-MARCZAK*

**Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu**

## **UWARUNKOWANIA WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

### **Wstęp**

Rozszerzenie Unii Europejskiej zaktywizowało działania, które od wielu lat miały miejsce na mniejszą skalę, prowadząc do wspierania przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (jst) poszczególnych krajów i nadania im wymiaru międzynarodowego.

Drogi zmierzające do tego celu mogą być różne i dlatego niezbędna jest dyskusja temu poświęcona, prowadzona w gronie zarówno przedstawicieli nauki, jak i praktyki.

W pierwszym rzędzie trzeba jednak usystematyzować rozważania tym kwestiom poświęcone, zwracając uwagę na uwarunkowania prawne, formy i charakter współpracy, obszary, na których winna się ona odbywać, narodowe specyfiki systemów finansowania jst, wskazania walorów tego współdziałania i zaproponowania kierunków dalszej dyskusji.

### **1. Podstawy prawne współpracy międzynarodowej jst**

Podstawą współpracy międzynarodowej jst są odpowiednie regulacje prawne. W literaturze traktuje się harmonizację prawa w tym zakresie jako

asumpt do realizacji samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Taki pogląd reprezentuje A. Kostecki, który stwierdza: „Zastosowanie w systemach prawnych wszystkich państw europejskich jednolitych zasad finansowania samorządu pozwoliłoby na zrealizowanie podstawowego celu ich harmonizacji, jakim jest zapewnienie samodzielności finansowej jednostkom samorządu lokalnego i samorządu regionalnego w państwach europejskich”<sup>1</sup>.

Trudno się z tym stanowiskiem w pełni zgodzić, pełna harmonizacja systemów finansowych oznaczałaby bowiem brak możliwości uwzględnienia specyfiki narodowej. Natomiast w całości należy podzielić postulat harmonizacji zasad finansowania jst.

Niezależnie od tych wątpliwości trzeba zwrócić uwagę na to, że Rada Europy przywiązuje dużą wagę do kształtu jst. Miarą tego jest powołanie w 1969 r. Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, którą w 1994 r. przekształcono w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, który składa się z dwóch izb: Władz Lokalnych i Władz Regionalnych.

Z kolei na mocy traktatu z Maastricht (1993 r.) powołano Komitet Regionów, do którego Rada Europy mianuje przedstawicieli organów jednostek samorządowych i regionalnych aktualnie w liczbie 222.

Natomiast zasady funkcjonowania jst opracowane przez Radę Europy są zawarte w następujących aktach.

- 1) Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (Madryt 1980 r.)
- 2) Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (Strasburg 1985 r.)
- 3) Ratyfikowanej w Polsce w 1993 r. Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego (1997 r.).

Podstawą prawną dla funkcjonowania jst w Polsce są dwa fundamentalne akty. Pierwszym jest Konstytucja RP z 1997 r. W rozdziale VII tej ustawy zasadniczej w art. 172 stwierdza się, że:

„1. Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się.

---

<sup>1</sup> A. Kostecki, *Harmonizacja regulacji prawnych w zakresie finansowania samorządu lokalnego i regionalnego z wymogami Rady Europy*, w: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006, s. 22.

2. Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw<sup>22</sup>.

Drugim najważniejszym aktem prawnym, który reguluje zasady działania jst w Polsce, jest ustawa o finansach publicznych. W art. 216 pkt 3 wymienia się wydatki, które mogą być przeznaczone na „zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia”, a w pkt 4 wymienia się „zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego”<sup>23</sup>.

Nie precyzuje się jednak, czy są to jednostki w obrębie naszego kraju, czy też są to jednostki z innego państwa. Brak ścisłości powoduje, że możliwa jest interpretacja rozszerzająca, wskazująca na możliwość współpracy międzynarodowej.

Ponadto należy odnotować, że w art. 5 pkt 2 wskazuje się środki pochodzące z UE oraz środki z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA, i wymienia się ich przeznaczenie m.in. (art. 5 pkt 5a) na realizację programów w ramach celu Europejska Wspólnota Terytorialna, zawartego w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Formalno-prawne warunki zostały stworzone, aby można było realizować współpracę międzynarodową jst. Współpraca ta może jednak przybierać różne postacie.

## **2. Formy międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego**

Jedną z form mającą w Polsce długą tradycję są porozumienia partnerskie. Utrwalony zakres tych porozumień obejmował:

- a) „współdziałanie samorządu i organizacji społecznych na rzecz rozwoju przyjaznych stosunków opartych na współpracy instytucji i osób;

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 138.

<sup>23</sup> Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

- b) pogłębienie porozumienia międzynarodowego, międzykulturowego na każdym szczeblu działalności;
- c) umożliwienie kontaktu i współpracy grup sportowych, turystycznych, artystycznych i innych”<sup>4</sup>.

Do tego dodaje się wymianę doświadczeń z zakresu zarządzania i organizowania życia publicznego.

Droga do porozumienia partnerskiego składa się z wielu etapów, do których należą m.in.:

- kontakty osobiste i instytucjonalne,
- wyrażenie woli do współdziałania,
- określenie zakresu współdziałania,
- formalne spotkania,
- podpisanie umowy.

Porządek, który dotyczy wymienionych etapów i czas ich trwania zależą od stron porozumienia.

Inną formą współpracy może być spółka handlowa. Warunki, jakie muszą spełnić strony zależą od szczebla, na jakim się przystępuje do założenia spółki<sup>5</sup>.

Spółka handlowa na poziomie gminy może być utworzona, kiedy zostaną spełnione następujące warunki:

- rynek lokalny nie jest w stanie zabezpieczyć realizacji potrzeb społeczności lokalnej,
- w jst występuje wysokie bezrobocie.

Te warunki nie są konieczne do spełnienia, jeśli działalność spółki związana jest z: czynnościami bankowymi i ubezpieczeniami, działalnością promocyjną, edukacyjną i wydawniczą.

Na szczeblu powiatu działania spółki mogą dotyczyć zadań, które należą do obszaru użyteczności publicznej (a nie gospodarczej). Na szczeblu województwa spółki mogą wykraczać poza obszary użyteczności publicznej, jeśli dotyczy to promocji edukacji itp.

---

<sup>4</sup> W. Truszkowski, *Międzynarodowe porozumienia partnerskie gmin*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29, s. 509.

<sup>5</sup> K. Gałuszka, *Spółki handlowe jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny...*, op.cit., s. 129 i nast.

Przyjmuje się, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki handlowe następujących rodzajów:

- spółki kapitałowe,
- spółki z o.o.,
- spółki akcyjne.

W prawie polskim ocena możliwości tworzenia spółek nie jest jednoznacznie uregulowana. Niemniej nie ma wskazań co do ograniczenia tworzenia spółek handlowych z udziałem jst poza Polską.

Wybór formy współpracy zależy od obszaru, zakresu i przewidywanego czasu jej trwania, biorąc pod uwagę współpracę okazjonalną i wieloletnią. Niezależnie od formy, która stanowi podstawę współpracy, ważną rolę odgrywa charakter tej współpracy.

### **3. Charakter współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego**

Istota współpracy międzynarodowej jst w znacznej mierze zależy od jej charakteru. Jednym z możliwych podziałów w tym zakresie jest podział współpracy na:

- narzuconą – wymuszoną np. przez obiektywne okoliczności,
- zainicjowaną.

Współpraca narzucona wynika z konieczności spowodowanej następującymi okolicznościami:

- potrzebą ochrony środowiska (efekt działania pojedynczych jednostek samorządu w obrębie danego państwa nie może być osiągnięty),
- potrzebą wymiany transgranicznej, która wynika z przemieszczania się obywateli krajów sąsiednich.

W przypadku współpracy transgranicznej trzeba pamiętać, że „zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem, przystąpienie gminy do międzynarodowego zrzeszenia (również w zakresie współpracy transgranicznej) nie może łączyć się z przekazaniem na jego rzecz lub jakiegokolwiek z jego członków wykonania zadań publicznych ani z przekazaniem nieruchomości lub praw majątkowych przysługujących gminie, a przedsięwzięcia naruszające te zakresy są nieważne z mocy samego prawa. Stowarzyszenie transgraniczne

jest więc według standardów prawa unijnego formą współpracy niewiążąca prawnie<sup>6</sup>.

Współpraca zainicjowana wynika z aktywności jst i może być prowadzona w wielu różnych dziedzinach, w zależności od specyfiki czy tradycji współpracujących jednostek.

Obszary współpracy inicjowanej można podzielić na następujące grupy:

- 1) Współpraca polegająca na wymianie doświadczeń, np. w zarządzaniu jst w zakresie planowania i wykonania budżetu.
- 2) Współpraca w dziedzinie infrastruktury technicznej, np. dotycząca transportu, budowy dróg. Współpraca w dziedzinie infrastruktury społecznej obejmującej: kulturę, sport, edukację. Wspólna realizacja projektów w ramach programów unijnych.

Niezależnie od roli, charakteru i postaci współpracy międzynarodowej, jst muszą się liczyć z występującymi różnicami systemów finansowania w poszczególnych krajach.

#### **4. Narodowe specyfiki systemów finansowych jednostek samorządu terytorialnego w wybranych krajach**

Wybrane elementy systemów finansowych jst wskazują na możliwe bariery współpracy międzynarodowej. Stąd potrzeba przytoczenia kilku przykładów<sup>7</sup>.

W Wielkiej Brytanii występuje standaryzacja mierzenia kosztów zadań jst. Wydatki bieżące są głównie finansowane z podatków, opłat subwencji i czynszów, a wydatki inwestycyjne ze środków zwrotnych. W Hiszpanii obowiązuje zasada trwałości w czasie systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W Austrii wydatki inwestycyjne finansuje się z kredytu, ale znajdują się one w odrębnym od budżetu planie finansowym. We Francji kredyty zaciągane przez jst mogą być tylko realizowane w bankach państwo-

---

<sup>6</sup> K. Gałuszka, *Finansowe aspekty współdziałania gmin*, w: L. Patrzalek (red.), *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2006, s. 345.

<sup>7</sup> E. Chojna-Duch, *Szanse i bariery rozwoju systemu finansowego samorządu terytorialnego Polski i wybranych krajów Unii Europejskiej. Wprowadzenie*, w: E. Chojna-Duch (red.), op.cit., s. 13–14.

wych. Ponadto Francja jest krajem, w którym w 2006 r. wprowadzono budżet zadaniowy. Z tego tytułu była i nadal jest w tym zakresie konsultantem Polski, która w 2010 r. skonstruowała zadaniowy budżet państwa.

W tym kontekście warto nadmienić, że zgodnie z Ustawą o finansach publicznych z 2009 r., art. 236, w planie wydatków budżetowych wyodrębnią się wydatki bieżące i inwestycyjne.

Wymienione przykładowo elementy systemów finansowania jst, głównie dotyczące źródeł finansowania, mogą stanowić trudności we współpracy międzynarodowej, bowiem prawo partnerów może nie dopuszczać takich rozwiązań, które będą dotyczyły wykorzystania specyficznych rodzajów środków.

Na tle powyższych rozważań nasuwa się kwestia wskazania pozytywów współpracy jst.

## **5. Walory międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego**

Nie ulega wątpliwości, że współczesny świat, a w szczególności kraje Unii Europejskiej, w obecnym kształcie, a także w perspektywie dalszych inkorporacji, będą coraz bardziej zainteresowane współpracą. Niewątpliwie do najważniejszych jej pozytywnych stron należą następujące elementy:

- wymiana doświadczeń,
- unikanie błędów zidentyfikowanych przez innych,
- zacieśnienie więzi na określonych polach, np. kultury,
- respektowanie konieczności (ochrona środowiska),
- efektywne wykorzystanie środków.

Niewątpliwie bardzo ważną rolę odgrywa tu wymiana doświadczeń. Każdy kraj ma różne sukcesy i porażki, własną historię i specyficzne umiejętności pokonywania przeszkód. Inicjatywa społeczności lokalnych jest niezmiernie istotna. Stąd możliwość podzielenia się własnymi doświadczeniami jest bardzo ważna. Może otworzyć nowe horyzonty i przyczynić się w prosty sposób do lepszego zaspokojenia potrzeb. W tym kontekście pozostaje kolejny walor współpracy, dzięki której unika się tych błędów, które inni popełnili i przed nimi ostrzegają, a nawet wskazują drogę, jak ich unikać.



Na płaszczyźnie międzynarodowej poważną rolę odgrywa możliwość nawiązania, kontynuowania, a także zacieśniania więzi między społecznościami lokalnymi różnych krajów. Inne walory mieszczą się w obszarze ekonomicznym. Jednym z nich jest np. efektywniejsze wykorzystanie środków pieniężnych, np. w postaci wspólnej infrastruktury dla terenów transgranicznych.

Specyficznym walorem jest konieczność ochrony środowiska, dla której nie może być barier narodowych.

To wszystko sprawia, że zalety współpracy międzynarodowej jst są niezaprzeczalne. Powstaje jednak wiele kwestii do dyskusji.

## **6. Dyskusyjne problemy nad współpracą międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego**

Lista problemów do rozważenia zarówno przez naukę, jak i praktykę, jest długa i nieokreślona. Aby jednak rozpocząć dyskusję, zostanie wskazanych kilka z nich, które sprowadzają się do następujących pytań.

Czy wskazana jest harmonizacja systemów finansowania jst?

Jakie czynniki motywują do współpracy międzynarodowej jst?

Jakie formy współpracy międzynarodowej jst są najbardziej efektywne z punktu widzenia realizacji zadań i racjonalnego wykorzystania środków publicznych?

### **Literatura**

Chojna-Duch E., *Szanse i bariery rozwoju systemu finansowego samorządu terytorialnego Polski i wybranych krajów Unii Europejskiej. Wprowadzenie*, w: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.

Gałaszka K., *Finansowe aspekty współdziałania gmin*, w: L. Patrzalek (red.), *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2006.

Gałaszka K., *Spółki handlowe jako forma współpracy jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 2000.
- Kostecki A., *Harmonizacja regulacji prawnych w zakresie finansowania samorządu lokalnego i regionalnego z wymogami Rady Europy*, w: E. Chojna-Duch (red.), *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach UE*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2006.
- Truszkowski W., *Międzynarodowe porozumienia partnerskie gmin*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 526, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., DzU 2009, nr 157, poz. 1240.

## DETERMINANTS OF INTERNATIONAL COOPERATION OF SUBNATIONAL ENTITIES

### Summary

The article deals with the issues of international cooperation of the self – government entities. Special attention has been paid to items regarding to foreign cooperation at subnational level including legal and financial aspects, special forms and fields of cooperation. Author pointed out of the need of analysing the benefits of international cooperation at self – government tier and searching for new directions for research in this area.

*Translated by Magdalena Ziolo*