

Arkadiusz Ptak

O lokalnej polityce gospodarczej po trzydziestu latach istnienia. Recenzja książki Andrzeja Miszczuka i Magdaleny Miszczuk, *Lokalna polityka gospodarcza w Polsce. Uwarunkowania, instytucje, instrumenty*^{*}

On Local Economic Policy after Thirty Years of Existence. Review of the Book by Andrzej Miszczuk and Magdalena Miszczuk, *Local Economic Policy in Poland. Conditions, Institutions, Instruments*

Tytuł recenzowanej tu monografii – *Lokalna polityka gospodarcza w Polsce* – jest intrygujący z powodu asocjacji: polityka gospodarcza kojarzy się bowiem wyłącznie z domeną państwa, a nie władz lokalnych. Słusznie więc autorzy już na wstępie postawili pytanie: czy w nawiązaniu do polityki gospodarczej państwa istnieje jej odpowiednik na poziomie lokalnym? Udzielając odpowiedzi twierdzącej, przywołują ustalenia Stanisława Bagdzińskiego, Tadeusza Markowskiego oraz Marka Chlebusia¹. Sami jako cel monografii wyznaczyli sobie doprecyzowanie – z perspektywy trzech dekad istnienia samorządu terytorialnego – pojęcia lokalnej polityki gospodarczej: jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego oraz uwarunkowań.

Dr hab. Arkadiusz Ptak, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Zakład Socjologii Wsi, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, e-mail: aptak@irwirpan.waw.pl, ORCID: 0000-0002-7823-6975.

^{*} A. Miszczuk, M. Miszczuk, *Lokalna polityka gospodarcza w Polsce. Uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, Wydawnictwo Norbertinum, Lublin 2021, ss. 261. Do tej edycji odnoszą się odwołania w tekście.

¹ S. Bagdziński, *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994; T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999; M. Chlebuś, *Polityka gospodarcza gminy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991.



Utwór dostępny jest na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0 Międzynarodowe.
[Creative Commons CC BY 4.0.](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

W przyjętej w monografii definicji lokalna polityka gospodarcza określona została jako: „świadome oddziaływanie lokalnej jednostki administracji publicznej (gminy) na zjawiska gospodarcze za pomocą określonych narzędzi służących do osiągnięcia założonych celów. Polityka ta stanowi część polityki mikroekonomicznej, odnoszącej się do procesów rozwoju lokalnego i ludności zamieszkujących lokalną, czyli najmniejszą jednostkę podziału terytorialnego państwa” (s. 14–15). Autorzy wskazali, że głównym podmiotem lokalnej polityki jest przede wszystkim gmina, ale słusznie zauważyli, iż są też i inne podmioty, które wpływają na działalność gmin. Zaliczyli do nich: związki międzygminne (komunalne), stowarzyszenia gmin, samorząd powiatowy i wojewódzki oraz urzędy centralne, ministerstwa, agendy rządowe i spółki państwowe. Do podmiotów tych włączono również firmy prywatne oraz organizacje pozarządowe. Zakresem przedmiotowym lokalnej polityki gospodarczej autorzy objęli kilka szczegółowych polityk: fiskalną, właścicielską, komunalną oraz przestrzenną. Wyróżniono też różnego typu uwarunkowania lokalnej polityki gospodarczej: ekologiczne, geopolityczne, ustrojowo-administracyjne, społeczno-demograficzne oraz gospodarczo-polityczne.

Przyjęta w monografii metodologia definiująca lokalną politykę gospodarczą oraz delimitację jej zakresu jest prawidłowa i wyczerpująca. Ograniczenie badań do gmin należy ocenić pozytywnie z co najmniej dwóch powodów. Przede wszystkim gmina to jednostka, która posiada „największe doświadczenie” w zarządzaniu sprawami lokalnymi spośród wszystkich szczebli samorządu w Polsce. Z perspektywy 30 lat można więc ocenić ewolucję podejścia do planowania gospodarczego w tych jednostkach. Ponadto to właśnie ten szczebel władzy lokalnej dysponuje największą częścią zdecentralizowanych środków publicznych (ok. 80%). Także zakres przedmiotowy badań nie budzi zastrzeżeń, zwłaszcza że bardzo szczegółowo został on przedstawiony w rozdziałach od trzeciego do szóstego. Uwzględniając aspekt fiskalny, właścicielski, komunalny oraz przestrzenny gminy, czytelnik otrzymuje obszerną wiedzę o działalności gmin i sposobach ich funkcjonowania. W podobny, bardzo szeroki sposób autorzy przybliżyli uwarunkowania lokalnej polityki gospodarczej. Na uwagę zasługuje zaprezentowanie problematyki zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym oraz na różnych poziomach oddziaływania.

Nie sposób wyartykułować wszystkich walorów recenzowanej monografii. Skoncentruję się na kilku, głównie z powodu ograniczonego zainteresowania się tymi zagadnieniami przez środowiska naukowe bądź też z uwagi na aktualność podejmowanej problematyki.

Przede wszystkim mocną stroną monografii jest przeprowadzenie zasadniczej części analizy na podstawie aktualnych przepisów prawnych uwzględniających w znacznym stopniu rozwiązania przyjmowane podczas epidemii COVID-19. Podobnie jest z literaturą przedmiotu obejmującą szerokie spektrum problematyki

samorządowej, których autorami są przedstawiciele różnych dyscyplin naukowych. Monografię wyróżnia więc interdyscyplinarność.

Niewątpliwie interesująca część monografii dotyczy prowadzenia komercyjnej działalności gospodarczej przez gminy. Autorzy przytaczają argumenty uzasadniające prowadzenie takiej działalności, jak i przyczyny, dla których gmina i jej spółki komunalne nie powinny być podmiotem na komercyjnym rynku usług.

Innym wartościowym zagadnieniem podejmowanym przez autorów są zintegrowane inwestycje terytorialne, które dopiero w ostatniej perspektywie finansowej Unii Europejskiej (2014–2020) stały się płaszczyzną współpracy samorządów skupionych wokół największych polskich miast (oprócz stolic województw utworzono również siedem obszarów tworzonych przez ośrodki subregionalne). Można tu było jedynie dokonać wstępnej oceny efektywności tych podmiotów, głównie wpływu Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT-ów) na współpracę miast i ich obszarów funkcjonalnych.

W kontekście obecnej debaty nad kondycją finansową polskich samorządów ważną częścią publikacji jest zagadnienie związane z właściwą relacją między dochodami a wydatkami bieżącymi. Autorzy zwracają więc uwagę na te elementy finansów gmin, które do opinii publicznej raczej nie docierają, a bez których nie ma możliwości uchwalenia gminnego budżetu. Debata o kondycji finansowej polskich samorządów zdominowana jest przez wydatki inwestycyjne (majątkowe). Jednak ostatnie zmiany podatkowe wprowadzone w ramach tzw. Polskiego Ładu, uszczuplające wpływy samorządów w PIT (w połączeniu z wysoką inflacją, wzrostem cen energii i gazu oraz najniższego wynagrodzenia), spowodują, że może to być właśnie element gminnych finansów, który zdominuje dyskusję w tej materii.

Uwagę czytelnika może zwrócić również rozdział siódmy monografii – pt. *Koordinacja polityk szczegółowych w ramach lokalnej polityki gospodarczej* – a zwłaszcza ujęcie teoretyczne tytułowego zagadnienia przedstawione w jego pierwszej części. Szkoda jednak, że przeglądu literatury dokonanego w tym rozdziale nie umieszczono w początkowych częściach publikacji.

Pomimo wyczerpujących analiz przeprowadzonych w monografii pewnych elementów zabrakło. Stosunkowo mało miejsca poświęcono gospodarce odpadami, który to temat budzi olbrzymie kontrowersje. Przede wszystkim w części, w której autorzy przedstawiają dochody gmin, należałoby szerzej opisać opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Istnieje nie tylko wiele możliwości ustalania tej opłaty, ale cały system gospodarki odpadami ma olbrzymi wpływ na finanse gmin, domowe budżety oraz lokalną gospodarkę. W książce brakuje również szerszego zaprezentowania możliwości zlecenia realizacji przez gminy niektórych usług (zwłaszcza w zakresie gospodarki odpadami) własnej spółce komunalnej w formule zamówienia *in house* (jest to *de facto*, po spełnieniu kilku przesłanek,

udzielenie własnej spółce komunalnej bezprzetargowego zamówienia). Możliwość taką gwarantują przepisy zawarte w dyrektywie 2014/24/UE regulującej zamówienia publiczne między podmiotami sektora publicznego. Na gruncie krajowym rozwiązanie to zostało zawarte w Prawie zamówień publicznych. Na tej podstawie można w bardzo dobry sposób przedstawić wpływ unijnych dyrektyw na lokalną politykę gospodarczą.

Podsumowując, interdyscyplinarna monografia Andrzeja Mischzuka i Magdaleny Mischzuk to bez wątpienia ważna pozycja w dziedzinie nauk społecznych. Można ją rekomendować nie tylko badaczom samorządu w Polsce, lecz także przede wszystkim praktykom, którzy w codziennej pracy spotykają się z problematyką poruszaną w monografii.