



Jerzy Regulski

Gminy w drodze do Unii Europejskiej

Referat wygłoszony na konferencji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych „Polski samorząd gminny w stosunkach międzynarodowych”, 15 maja 2001 r., <www.pism.pl/konferencje>

Wstąpienie do Unii Europejskiej stanowi i będzie stanowił w najbliższych latach podstawowy cel polskiej polityki. Z jego realizacją są związane słuszne nadzieje na zasadnicze przyśpieszenie procesu rozwoju kraju i podniesienie warunków życia. Jednakże jego osiągnięcie wymaga spełnienia wielu warunków, związanych z dostosowaniem Polski i jej ustroju do standardów europejskich. Procesowi temu poświęca się dużo uwagi, jednak uwaga ta jest ograniczana do dostosowywania jedynie prawa, jak gdyby było to celem samym w sobie. Tymczasem prawo stanowi narzędzie, które ma spowodować określone sposoby działania i doprowadzenie kraju do standardów Unii. Zgodnie z polskim prawem realizacja tego zadania spada w znacznym stopniu na barki władz lokalnych i regionalnych. To rady miast, gmin i powiatów wraz z wójtami, burmistrzami i starostami są odpowiedzialne za stan zagospodarowania terenu swych jednostek i za jakość obsługi swych mieszkańców. To rady województw i marszałkowie ponoszą odpowiedzialność za rozwój podległych im obszarów.

Polska jest już krajem w znacznym stopniu zdecentralizowanym, jakkolwiek założenia reform nie są w praktyce w pełni zrealizowane. Nasze gminy i powiaty odpowiadają standardom europejskim. Będą mogły więc względnie łatwo przystosować się do tych form organizacyjnych i do procedur postępowania, jakie są się wykształciły na Zachodzie. Jest to istotne, mimo że prawo unijne pozostawia swobodę wszystkim państwom w organizowaniu swych spraw wewnętrznych. Modele władz lokalnych w poszczególnych

krajach bardzo się różnią. Jednakże byłoby trudno dostosować się do wymogów UE, gdyby model naszych władz lokalnych opierał się na zupełnie innych zasadach.

Nasze gminy, powiaty i województwa są samorządne i ich władze mają swobodę wyboru sposobu realizacji zadań, należących do ich kompetencji. One więc muszą same dokonać dostosowania się do standardów UE. Nie zastąpi ich w tym administracja centralna ani żadne agencje rządowe. Tymczasem sprawa ta i jej waga nie były dotąd zupełnie postrzegane ani przez władze państwowe, ani przez media i społeczeństwo, ani też, co jest najgroźniejsze, przez samych zainteresowanych, a więc samorządy lokalne. Sprawa jest pilna i może spowodować groźne skutki. Polskie stanowiska negocjacyjne nie przewidują żadnych okresów przejściowych w omawianych tu obszarach. Oznacza to, że będziemy musieli spełniać wszystkie wymogi prawa europejskiego już w chwili uzyskania członkostwa. I wtedy eksperci Unii z łatwością znajdą pośród prawie 3 tys. gmin i powiatów te kilka, które standardów nie spełniają. Jaki będzie efekt takiego stwierdzenia, trudno przewidzieć – w zależności od sposobu jego politycznej interpretacji, może mieć bardzo poważne skutki. Zbliżający się termin gotowości Polski do przyjęcia do Unii, wymaga intensyfikacji prac z tym związanych, tym bardziej że w wielu wypadkach spełnienie standardów będzie wymagało prac inwestycyjnych.

Środowiskowa Rada Integracji Europejskiej do spraw Samorządu Terytorialnego zainicjowała więc prace przede wszystkim nad określeniem zakresu i charakteru zadań, które będą musiały być wykonane przez władze gmin i powiatów. Inicjatywę tę podjął Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Zespół ekspertów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Instytutu Europejskiego w Łodzi, opierając się na przeglądzie prawa i polityk wspólnotowych Okresowego Raportu Komisji Europejskiej 2000 oraz po analizie dokumentów Rządu Polskiego, takich jak Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa i Stanowiska Negocjacyjne, dokonał wstępnej identyfikacji standardów, jakie samorządy szczebla gminnego i powiatowego powinny osiągnąć w ramach swoich kompetencji, oraz zadań władz lokalnych, wynikających z przystosowania prawa polskiego do prawa europejskiego. Już obecne, bardzo wstępne wyniki wyraźnie wskazują, że zakres zadań, jakie mają do wykonania gminy i powiaty, jest tak szeroki, że aż przerażający. Przedstawię go tu w ogromnym skrócie, mając w pełni świadomość, że nie jest obecnie jasny podział zadań i odpowiedzialności w wielu omawianych sprawach. Być może, że niektóre

z wymienionych tu zadań nie spadną wprost na barki gmin i powiatów, lecz zostaną powierzone innym instytucjom. Gdyby się tak nawet stało, i tak zakres zadań wydaje się ogromny.

Dla łatwiejszej percepcji zadania zostały pogrupowane w pewne obszary, które podzielono na 4 umowne rozdziały:

- zadania związane z dostosowaniem organizacji i procedur do ogólnych zasad obowiązujących w UE;
- zadania związane z zasadami Jednolitego Rynku i działalnością gospodarczą;
- zadania dotyczące poszczególnych dziedzin odpowiedzialności władz lokalnych;
- przystosowanie do wykorzystania funduszy UE, które nie stanowi bezpośredniego zadania, lecz wynika z konieczności nabycia umiejętności uzyskiwania korzyści z przyszedłego członkostwa.

Zadania związane z dostosowaniem organizacji i procedur do ogólnych zasad obowiązujących w UE

Obszar 1. Przystosowanie gmin i powiatów do zasad wykonywania władzy publicznej

Wystarczy przejrzeć codzienną prasę, by uświadomić sobie, jak daleko jesteśmy od standardów wykonywania władzy publicznej, jakie obowiązują w UE. Przejrzystość struktur administracyjnych i procedur podejmowania decyzji, dostęp do informacji, uczciwość, kontrola społeczna są podstawowymi warunkami zaufania społecznego do wybranych władz. Wymogi w tej dziedzinie są poważne i dotyczą samej istoty samorządności.

Obszar 2. Współpraca międzynarodowa

Wiele z naszych gmin i powiatów prowadzi szeroką współpracę międzynarodową. Jednakże trzeba się zastanowić, czy i w jakim stopniu członkostwo w UE zmienia warunki tej współpracy, i co należy wykonać, by się przystosować do nowych możliwości.

Zadania związane z zasadami jednolitego rynku i działalnością gospodarczą

Obszar 3. Jednolity Rynek Wewnętrzny, swobodny przepływ osób, kapitału, towarów i usług

W tej dziedzinie nasze władze lokalne będą napotykać wiele nowych i często zaskakujących dla nich problemów. Konieczne bę-

dzie bowiem dostosowanie własnej działalności i procedur postępowania do zasad Jednolitego Rynku Wewnętrznego i wynikającego z nich swobodnego przepływu osób, towarów, kapitału i usług oraz podjęcie wielu działań, wynikających z obowiązków władzy publicznej. Przykładowo, konieczna będzie akcja informacji konsumentów, producentów i importerów o warunkach systemu oceny zgodności, zasadach ogólnego bezpieczeństwa produktu, praw konsumentów, odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Powstaną nowe zadania, związane z respektowaniem dyplomów, wystawionych w innych krajach członkowskich, i praktycznym stosowaniem przepisów, dotyczących uznawania kwalifikacji w takich zawodach jak: prawnik, weterynarz, farmaceuta, lekarz, pielęgniarka, architekt itp. Konieczne będzie przystosowanie instytucji lokalnych do wspólnotowego systemu zabezpieczenia społecznego, np. w zakresie świadczeń zdrowotnych na rzecz obcokrajowców, osiedlających się na obszarze gminy, czy też przystosowanie się do procedur związanych ze swobodą zakładania przedsiębiorstw i świadczenia usług lub uczestniczenia w przetargach przez podmioty z krajów członkowskich.

Być może wewnętrzne regulacje w Polsce przekażą wiele z tych spraw organom administracji rządowej, ale nie ulega wątpliwości, że wójt czy burmistrz będzie zawsze tym, do którego obywatele będą się zwracać w pierwszym rzędzie.

Obszar 4. Polityka konkurencji, pomoc państwa, zamówienia publiczne

Regulacje, dotyczące polityki konkurencji, i ograniczenie dopuszczalności pomocy publicznej dla podmiotów gospodarczych zmuszają do dokładnej analizy dotychczasowej praktyki prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy, w tym również finansowania przedsiębiorstw komunalnych. Wydaje się, że dostosowanie reguł i procedur zamówień publicznych do zmian wynikających z harmonizacji prawa oraz dostosowanie własnej działalności gospodarczej do zasad polityki konkurencji wcale nie będzie łatwe.

Obszar 5. Podatki

Nie mamy pewności, czy prawo UE nie wpłynie na obowiązujący system podatków lokalnych. Konieczne są szczegółowe analizy.

Obszar 6. Małe i średnie przedsiębiorstwa

Wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw stanowi jeden z filarów polityki rozwoju gospodarczego. Realizacja związanych

z tym zadań spadnie w poważnej części na barki władz lokalnych. Powinny one być zresztą bardzo zainteresowane osiągnięciem sukcesu w tej dziedzinie, jako poważnego środka walki z bezrobociem. Ale muszą się one dobrze do tego przygotować, m.in. do skutecznego wspierania kształtowania się „lokalnych środowisk innowacyjnych”.

Obszar 7. Zarządzanie i kontrola finansowa w zakresie środków publicznych

Regulacje prawa UE stwarzają poważne wymagania w zakresie przejrzystości struktur i procedur zarządzania finansami publicznymi, m.in. dotyczy to zapewnienia powszechnego dostępu obywateli do informacji, odnoszącej się do wydatków ze środków publicznych. Niestety, jesteśmy bardzo od nich odlegli.

Zadania dotyczące poszczególnych dziedzin odpowiedzialności władz lokalnych

Obszar 8. Polityka społeczna, rynek pracy

Walka z bezrobociem oraz pomoc społeczna należą do kompetencji władz lokalnych. Są one istotnym elementem polityki społecznej i rozwoju rynku pracy, w których to dziedzinach istnieją wyraźne regulacje prawa europejskiego, w tym dotyczące projektów finansowanych z europejskiego funduszu społecznego. Istnieje konieczność przygotowania się do ich stosowania, jak również i do uczestniczenia w jednolitym systemie wymiany informacji o wolnych miejscach pracy w UE.

Obszar 9. Rolnictwo

W tej dziedzinie zakres spraw, wymagających przystosowania, będzie specjalnie szeroki. Rolnictwo to jedna z najtrudniejszych dziedzin w procesie przygotowawczym, a odpowiedzialność władz lokalnych na obszarach wiejskich jest bardzo duża. Każdy rolnik będzie przede wszystkim szukał rady i pomocy u wójta, niezależnie od tego, że być może inna agencja państwowa będzie formalnie odpowiedzialna za daną sprawę.

Władze gmin i powiatów muszą się przygotować do zarządzania produkcją rolną według zasad Wspólnej Polityki Rolnej, która wymaga rejestracji i kontroli powierzchni gospodarstw, rejestracji numerycznej zwierząt, ustalenia wszystkich procedur związanych z rozdziałem kwot mlecznych itp. Władze lokalne muszą się przygotować do uczestniczenia, w zakresie własnych kompetencji,

w sprawach związanych z organizacją rynków rolnych czy dotyczących finansowania i kontroli wydatków na wspólną politykę rolną. Władze lokalne będą też odpowiedzialne za spełnienie wymogów ochrony środowiska w działalności rolniczej lub co najmniej za ich kontrolę. Wreszcie, stosowanie przepisów i procedur, dotyczących kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej, na pewno, w jakimś stopniu, obciążą też te władze.

Obszar 10. Transport

Istnieje tu wiele dziedzin, wymagających przystosowania. Konieczne jest rozważenie, w jakim stopniu władze gmin i powiatów będą musiały dopasować lokalną infrastrukturę transportową. Ale nie ulega wątpliwości, że powiatowe stacje diagnostyczne będą musiały stosować unijne standardy, dopuszczając samochody do ruchu. Czy te standardy różnią się od polskich i czy będzie konieczne nowe wyposażenie stacji, jest sprawą dodatkowych analiz. Należy również zbadać, w jakim stopniu konieczne jest przygotowanie się do stosowania norm dotyczących wykonywania usług transportowych i zawodu kierowcy.

Obszar 11. Energia

Zaopatrzenie energetyczne należy do kompetencji władz lokalnych. Będą one musiały zatem stosować unijne standardy, odnośnie planów zaopatrzenia w energię (z uwzględnieniem energii odnawialnej i alternatywnych źródeł energii) i ich realizacji. Konieczne będzie dostosowanie też istniejących relacji między władzami lokalnymi a przedsiębiorstwami energetycznymi do standardów europejskich.

Obszar 12. Ochrona środowiska

Podstawowym zadaniem nie jest zharmonizowanie z prawem UE ustaw o ochronie środowiska, lecz doprowadzenie stanu środowiska w każdej gminie do standardów europejskich. Dotyczy to zaopatrzenia w wodę, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym, odprowadzenia i oczyszczania ścieków, składowania i unieszkodliwiania odpadów. Dotyczy to także przygotowania władz lokalnych do inicjowania działań proekologicznych oraz wykorzystywania w tym celu funduszy UE.

Obszar 13. Edukacja i młodzież

Prowadzenie szkół i edukacja młodzieży są w rękach gmin i powiatów. Do ich zadań będzie więc należało dostosowanie tych

szkół do wymogów, wynikających z europejskiej polityki edukacyjnej oraz rezolucji i konwencji dotyczących wychowania, edukacji, praw dzieci i młodzieży. Również gminy i powiaty powinny wykorzystywać w przyszłości szanse dla młodzieży, wynikające z programów UE. Specjalnym zadaniem będzie realizacja obowiązków w odniesieniu do edukacji dzieci obcokrajowców, imigrantów i mniejszości narodowych. Swoboda wyboru miejsca zamieszkania przez obywateli UE jest związana z obowiązkiem władz lokalnych zapewnienia możliwości edukacji dla obcokrajowców.

Obszar 14. Wspieranie osób niepełnosprawnych

W państwach UE obowiązują wysokie standardy odnośnie opieki nad osobami niepełnosprawnymi. Dotyczy to z jednej strony opieki w miejscu zamieszkania przez służbę publiczną, ale i przez wolontariat. Z drugiej strony dotyczy to też przystosowania do uczestnictwa w życiu publicznym i zawodowym. Stąd konieczność szkoleń i pomocy w zatrudnieniu, jak i w umożliwieniu samodzielnego funkcjonowania przez organizowanie transportu, ale i przez przystosowanie budynków i sposobu pracy administracji do obsługi osób niedowidzących, niedosłyszących lub poruszających się na wózkach inwalidzkich.

Przystosowanie do wykorzystania funduszy UE

Obszar 15. Polityka regionalna, fundusze strukturalne

Jedną z podstawowych korzyści z członkostwa w UE będzie możliwość korzystania z funduszy strukturalnych, które pozwolą na zasadnicze podniesienie warunków życia. Jednakże, by gminy i powiaty mogły wykorzystać tę szansę, muszą nabyć wielu umiejętności, dotyczących programowania rozwoju lokalnego i wiedzy o procedurach obowiązujących w UE. Trzeba się nabyć umiejętność sporządzania wniosków, znajdowania partnerów, organizacji i kontroli realizacja oraz oceny osiągniętych wyników.

Realizacja wszystkich tych zadań wymaga istotnego wsparcia władz lokalnych. Same ich nie będą w stanie wykonać. Pomoc ta powinna być wszechstronna, obejmując informacje i doradztwo, ale również i pomoc finansową.

Nasuują się tu trzy uwagi. Pierwsza dotyczy pomocy finansowej. Jest oczywiste, że podstawowe źródło powinny stanowić tu fundusze preakcesyjne. Ale oznacza to, że administracja centralna

powinna odpowiednio ukierunkować ich wykorzystanie i stworzyć właściwe mechanizmy i modele.

Druga sprawa to pomoc w dziedzinie doradztwa. Jest oczywiste, że takie zadanie trzeba powierzyć instytucjom specjalistycznym, które będą zdolne do pokrycia swą działalnością całego kraju. Przy organizacji takich przedsięwzięć spotykałem się ze stwierdzeniami, że zadania takie powinny być powierzane instytucjom zagranicznym, które znając warunki działania w krajach UE są jedynie zdolne do wskazania właściwych rozwiązań naszym gminom i powiatom. Uważam takie stanowisko za całkowicie niesłuszne. Nie można przenosić mechanicznie rozwiązań ustrojowych z jednego kraju do drugiego. Na to, by doradzać polskim władzom lokalnym, trzeba przede wszystkim znać ich organizację i sposoby działania. Eksperti zagraniczni powinni być oczywiście wykorzystywani, ale nie jako wiodący, ale jako pomocnicy polskich instytucji doradczych. Dziesięcioletnie doświadczenia z korzystania z pomocy zagranicznej nie zawsze były dodatnie.

Wreszcie trzecia uwaga, może odbiegająca nieco od ścisłego tematu. Polska stworzyła własny, zdecentralizowany model władz lokalnych i regionalnych. Jesteśmy państwem najdalej posuniętym w tych reformach wśród wszystkich państw dawnego bloku komunistycznego. Stąd powinniśmy wykorzystywać nasze doświadczenia, pomagając innym krajom, zarówno tym ubiegającym się o członkostwo w UE, jak i pozostałym. „Eksport” tych doświadczeń powinien stanowić narzędzie promocji Polski i jej sukcesu. Dotychczas nie umiemy się chwalić tym, co zostało zrobione. A taka skromność nie służy dobrze naszemu wizerunkowi.