





**ZESPÓŁ EKSPERTÓW  
PRZY MARSZAŁKU SENATU R.P. ADAMIE STRUZIKU**

**OPINIE I MATERIAŁY ZESPOŁU EKSPERTÓW  
DOTYCZĄCE  
ADMINISTRACYJNEGO (TERYTORIALNEGO)  
PODZIAŁU KRAJU**

Pod redakcją  
Prof. zw. dr hab. Andrzeja STASIAKA  
i mgr Krzysztofa MIROSA

Warszawa, czerwiec 1997

<http://rcin.org.pl>

**POLSKA AKADEMIA NAUK**  
**Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania**  
**im. Stanisława Leszczyckiego**



**Redakcja techniczna:**

**Stanisław CABAŁA**

**mgr Anna TKOCZ**

## SPIS TREŚCI

<b>A. STASIAK</b>	- Od Redaktora . . . . .	V
<b>A. STRUZIŁ</b>	- Spór o koncepcję reformy Państwa . . . . .	VII
<b>A. STASIAK</b>	- Przestrzenne aspekty podziału administracyjnego kraju . . . . .	1
<b>J. HRYNKIEWICZ</b>	- Aspekty społeczne organizacji dwustopniowego podziału terytorialnego kraju . . . . .	27
<b>M. ROŚCISZEWSKI</b>	- Organizacja dwustopniowego podziału terytorialnego kraju w aspekcie geopolitycznym . . . . .	57
<b>W. KIEŻUN</b>	- Niesprawność struktury powiatowej . . . . .	73
<b>A. PIEKARA</b>	- Organizacja dwustopniowego podziału terytorialnego kraju w aspekcie prawnym i samorządowym . . . . .	107
<b>J. KALETA</b>	- Organizacja dwustopniowego podziału terytorialnego kraju w aspekcie ekonomicznym . . . . .	131
<b>W. BINDER</b>	- Dwustopniowy system podziału administracyjnego Polski . . . . .	149
<b>M. WIERZBOWSKI</b>	- Opinia w sprawie podziału terytorialnego . . . . .	171
Stanowiska wojewódzkich sejmików samorządowych:		
- białkopodlaski . . . . .		179
- piotrkowski . . . . .		183
- tarnowski . . . . .		185
- zamojski . . . . .		187
<b>A. KRASNOWOLSKI</b>	- Sprawozdanie z seminarium, zespołu ekspertów, Białobrzegi 11-12 kwietnia 1997 r. . . . .	189



## Od Redaktora

Oddajemy do rąk Czytelników zbiór „Opinii i materiałów” zespołu ekspertów przy Marszałku Senatu R.P. Adamie STRUZIKU.

Zespół ten formował się w lutym/marcu 1997 r. i miał za zadanie przedstawić w różnych aspektach problematykę administracyjnego (terytorialnego) podziału kraju, zwłaszcza podziału dwustopniowego (województwo, gmina). Były to następujące aspekty: przestrzenny - prof. hab. A. Stasiak, społeczny - prof. dr hab. J. Hrynkiewicz, geopolityczny - prof. dr hab. M. Rościszewski, organizacyjno-kosztowy - prof. dr hab. W. Kieżun, prawny i samorządowy - prof. dr hab. A. Piekara, ekonomiczny - prof. dr hab. J. Kaleta, samorządowy i organizacyjny - W. Binder, prawny - prof. dr hab. M. Wierzbowski. Materiały te i opinie 4 Sejmików Samorządowych (białkopodlaskiego, piotrkowskiego, tarnowskiego i zamojskiego) były przedstawione i przedyskutowane na seminarium, które odbyło się w Białobrzegach k/Warszawy w dniach 11-12 kwietnia 1997 r. pod przewodnictwem Marszałka Senatu R.P. A. Struzika (patrz sprawozdanie dr A. Krasnowolskiego). Następnie została podjęta decyzja przez Marszałka Senatu R.P. A. Struzika o publikacji tych materiałów w formie zwartego wydawnictwa. Wyraźnie chciałbym zaznaczyć, że drukowane teksty opierają się na oryginałach autorskich z minimalną interwencją redakcji, mającą niemal wyłącznie charakter techniczny. Z racji na tempo wydawnictwa przepraszam za powstałe błędy i usterki.

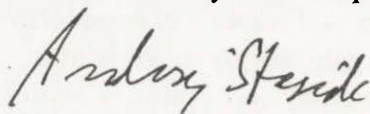
Natomiast chciałbym podziękować wszystkim autorom za dostarczone teksty, które mam nadzieję stworzą znacznie szerszą, merytoryczną bazę do dalszych dyskusji nad podziałem administracyjnym kraju i **podziałem zadań i kompetencji między administracją rządową i samorządową, stanowiące razem administrację publiczną**. W moim osobistym przekonaniu należałoby obecnie, po wyborach parlamentarnych, powołać dwa zespoły robocze po 10-12 osób przy parlamencie. Jeden z tych zespołów opracowywałby **wersję**

**trójstopniową, drugi dwustopniową.** Należałoby zapewnić odpowiednie środki finansowe i techniczne i zobowiązać zespoły do przedstawienia efektów pracy w terminie rocznym. Z racji na znaczenie: polityczne, społeczne, ekonomiczne, przestrzenne, jak i uwarunkowania międzynarodowe podziału administracyjnego kraju taką decyzję uważam za konieczną.

Na zakończenie chciałbym wyrazić me podziękowania współpracownikom z Kancelarii Senatu R.P., a zwłaszcza dyrektorowi J. Michałowskiemu i dr A. Krasnowolskiemu oraz pracownikom Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN mgr K. Mirosowi, mgr A. Tkocz, S. Cabale za pomoc i realizację wydawnictwa.

Pozostaję z poważaniem

Redaktor i koordynator zespołu



prof. zw. dr hab. Andrzej Stasiak



Adam STRUZIK  
Marszałek Senatu R.P.

## SPÓR O KONCEPCJĘ REFORMY PAŃSTWA

Państwo polskie znajduje się w jednym z decydujących momentów swej historii. Wyjście z bloku krajów socjalistycznych i zasadnicze przemiany gospodarcze to etapy już minione. Obecnie zaś oczekujemy na akceptację naszego członkostwa w Unii Europejskiej i w Pakcie Atlantyckim. Cele te są przez ogromną większość społeczeństwa akceptowane i uznane za strategiczne. Prowadzone są tzw. prace dostosowawcze do standardów europejskich, nieraz bardzo trudne w swych rozwiązaniach dla naszego społeczeństwa, a równocześnie trwają debaty nad kontynuacją reform zapoczątkowanych w 1989 r. Jednym z najważniejszych do rozstrzygnięcia problemów jest kształt organizacyjny państwa polskiego. Projektowana reforma administracji publicznej w Polsce wiązana jest z dalszym etapem reformy państwa, jego decentralizacją i kontynuacją reform samorządowych, które po 1990 roku nie doczekały się właściwej kontynuacji. Podjęte przez nas decyzje zaważą nie tylko na latach najbliższych, ale należy oczekiwać, że zdeterminują kształt Polski na dziesięciolecie. Dlatego też nie wolno ulegać propagandowym fanfantom i zapewnieniom o jedynie słusznym rozwiązaniu, ale należy z maksymalną uczciwością i dociekliwością dochodzić do porozumienia w sprawie kształtu reformy, która ma zostać wdrożona. Najpoważniejszego potraktowania tego tematu wymaga od nas poczucie odpowiedzialności za Ojczyznę i uczucie, które według niektórych stało się niemożliwe: patriotyzm. Zespół Ekspertów powołanych przeze mnie, kierowany takimi motywacjami, postawił sobie za zadanie przedstawienie diagnozy obecnej sytuacji, poddanie krytycznej analizie dominujące koncepcje reformy oraz zarysowanie swej wizji zreformowanego Państwa Polskiego.

Minęło ponad dwadzieścia lat od wprowadzenia w życie nowego podziału administracyjnego i niedawno trzydzieści dwa nowe miasta wojewódzkie uroczyście świętowały swe jubileusze. Obchody odbywały się przy publicznej debacie o konieczności wprowadzenia powiatów jako drugiego szczebla samorządu terytorialnego i drastycznego zmniejszenia liczby województw, które miałyby stać się regionami. Pomimo to jednak uroczystości te nie miały nastroju stypy (co przy planowanych zmianach byłoby uzasadnione), ale były pełnymi dumy manifestacjami osiągnięć tych lokalnych ośrodków. Nowe województwa dokumentowały potrzebę swego istnienia jako wykształconych już ośrodków władzy regionalnej i centrów życia społecznego, kulturalnego, gospodarczego i politycznego. A chociaż podział terytorialny, wprowadzony w życie 1 czerwca 1975 r., przystosowany był do wymogów państwa zarządzanego centralistycznie z systemem nakazowym, to przecież wykształcił układy funkcjonalne trwale przestrzennie i społecznie, których nie można ignorować przy debatach nad nowym kształtem organizacji przestrzenno-administracyjnej w Polsce. W dyskusjach nad reformą przestrzeni polskiej zwolennicy wprowadzenia powiatów, jako drugiego szczebla samorządu, często właśnie podkreślają, że administracja oparta na dwóch szczeblach (gminie i województwie) pochodzi z okresu PRL, zapominając, że układ trójstopniowy, z powiatami, sprawnie funkcjonował w okresie najczarniejszego stalinizmu i w okresie najpełniejszego, "klasycznego", centralizmu, w latach 1950-1975.

W polityce luksusem, na który rzadko można sobie pozwolić, jest kierowanie się sentymentami. I nie sentymenty powinny decydować bądź o przywracaniu dawnej instytucji powiatu i godności starosty bądź o utrzymaniu organizacji administracyjno-terytorialnej, arbitralnie narzuconej przez politycznych decydentów w 1975 r. Przesądzać mogą - i muszą - wyłącznie racje polityczne, społeczne i ekonomiczne. Wszystkie te elementy analizowane były przez uczestników Sympozjum, które odbyło się w Białobrzegach w dniach 11-12 kwietnia 1997 r. i znalazły pełne odbicie w obecnie publikowanych referatach. Chciałbym więc w tym miejscu zwrócić uwagę na sprawy moim zdaniem zasadnicze.

**Dziś pytanie o to, jaki ma być podział terytorialny kraju, jest pytaniem o to, jaka ma być Polska XXI wieku, jaki charakter państwa będzie reprezentowała w jednoczącej się Europie. Czy będzie państwem znaczącym swym potencjałem ludnościowym i silnym jednością, czy też federacją autonomicznych regionów, funkcjonujących w kontekście pozanarodowym?**

**O przyjęciu modelu optymalnego w danej sytuacji historycznej musi przesądzić wiele czynników. Wśród nich znajduje się powierzchnia państwa, liczba ludności, jej przestrzenne rozmieszczenie, tradycja kulturowa i ustrojowa, współczesny kontekst polityczny i społeczny.**

**Wprowadzenie powiatów musiałoby doprowadzić w konsekwencji do państwa regionalnego. Oznaczałoby to, niezależnie od deklarowanych obecnie intencji, ustawodawczą i ekonomiczną autonomizację regionów oraz podział kraju na kilka dużych ośrodków. Duży region siłą rzeczy będzie działał odśrodkowo. Czy jest to kierunek rozwojowy, na który przystać?**

Nasze historyczne doświadczenia nakazują nam największą dbałość o wzmacnianie integralności państwa polskiego ze względu na jego otoczenie polityczne: silne Niemcy z jednej strony i mocarstwowa Rosja z drugiej. Polska silna to Polska unitarna, zintegrowana. Polsce makroregionów, Polsce wielu ośrodków decyzyjnych zawsze zagrażała nie tylko destabilizacja, ale i utrata suwerenności. W naszej ocenie na arenie europejskiej Polska liczyć się może tylko jako kraj zintegrowany, prężny gospodarczo i kulturalnie. Obecna zwartość terytorium polskiego i jego zintegrowanie są wartościami wyniesionymi z kataklizmów dziejowych i politykom nie wolno stwarzać zagrożenia utraty tych wartości. Polska jako kraj średniej wielkości nie może wejść do integrującej się Europy jako luźna federacja kilku regionów.

Chciałbym mocno zaznaczyć, że zwolennicy odtwarzania powiatów i budowania wielkich regionów nigdy nie przedstawili rzeczywistych kosztów finansowych i społecznych takiej reformy. Jeśli podawali szacunki, to w sposób mglisty, nieprzekonywający czy wręcz nierealny. Sumy padały niezwykle zróżnicowane: od kilkuset miliardów starych złotych do 6 bilionów. Inni eksperci szacowali je na minimum 25 bilionów. Profesor Witold Kieżun, w publikowanym tu referacie, oszacował te koszty na 2,5 miliarda zł. (25 bilionów starych zł.)

i na 1,5 miliarda zł (15 bilionów st. zł.) corocznego zwiększania wydatków budżetowych w latach następnych.

Rozległa też byłaby sfera kosztów społecznych i gospodarczych, przez wielu autorów projektu reformy "powiatowej" w ogóle nie dostrzegana.

Wspomniałem powyżej o znaczeniu miast wojewódzkich, funkcjonujących już ponad dwie dekady. Pozbawienie ich tego statusu i zepchnięcie na poziom powiatów to olbrzymie napięcia społeczne, a nawet dramaty związane z utratą miejsc pracy. Dla mieszkańców tych regionów, jak i dla całej Polski, będzie to rzeczywista centralizacja władzy dokonywana pod pozorem decentralizacji. Funkcje samorządowe powiatu będą ograniczone, mimo że realnie odbierze on część kompetencji samorządowym gminom, a w każdym przypadku od decyzji gminy i powiatu instancją odwoławczą będzie musiało być województwo-region, oddalone już nie o maksimum 50 km, ale i 150 km od obywatela. Nastąpić będzie musiało przeniesienie centrów gospodarczych do centrów regionalnych, które w konsekwencji będzie musiało mieć wyłącznie negatywny wpływ, np. wzrost bezrobocia.

W dyskusji nad kształtem dalszych reform zwolennicy powiatów zręcznie utworzyli szereg fałszywych alternatyw. Dokonywane, zda się oczywiste, wybory świadczyć mają na korzyść "jedynie słusznego rozwiązania". Twierdzi się: brak zgody na utworzenie powiatów oznacza rezygnację z programu decentralizacji państwa oraz odejście od dalszego wdrażania reformy samorządowej, a w efekcie zagrożenie dla naszej integracji z Europą. Oczywiście nieprawda! Konieczna jest kontynuacja reformy samorządowej i decentralizacja uprawnień, zgodnie z akceptowaną przez nas i obowiązującą w krajach Unii zasadą pomocniczości państwa. Ale już twierdzenia, że w krajach Unii drugi szczebel samorządu znajduje się na poziomie projektowanego powiatu, nie ma pokrycia w rzeczywistości. W naszej koncepcji upodmiotowienia wymaga samorząd wojewódzki i koncepcja ta w pełni zgodna jest z wymogami obowiązującymi w Unii.

Opowiadamy się za zintegrowanym, ale zdecentralizowanym państwem obywatelskim, opartym na dwustopniowym systemie organizacji terenowych organów administracji publicznej, które tworzyłyby:

- duża, silna ekonomicznie i bogata w kompetencje gmina, odpowiedzialna za rozwiązywanie wszystkich problemów lokalnych. Społeczeństwo obywatelskie kształtuje się i spełnia tylko tam, gdzie istnieją rzeczywiste więzi społeczne między wybieranymi w demokratycznych wyborach władzami samorządowymi a wspólnotami lokalnymi, a więc istnieją w pełni tylko na poziomie gminy;

- województwo z wybieranymi organami samorządowymi, o znacznych kompetencjach, które pozwalałyby na rozwiązywanie problemów w skali regionu, a które współpracowałyby z wojewodą, przedstawicielem administracji rządowej w terenie.

Taka reforma nie rozwiązuje oczywiście wszystkich problemów, których podjęcia wymaga zapoczątkowany w 1990 roku proces zmian. Ale w świetle wiedzy mojej i moich współpracowników wszelkie racje jednoznacznie nakazują bardzo ostry sprzeciw wobec prób wprowadzania fundamentalnych zmian w kształt polskiej przestrzeni, gdyż grozi to poważnym zaburzeniem stosunków społecznych w Polsce. Urzeczywistnienie propozycji zwolenników trójstopniowej organizacji terytorialnej oznacza wprowadzenie w kraju chaosu, destrukcji. Uniemożliwiłoby rozwiązanie wszystkich zadań stojących przed nami u progu trzeciego tysiąclecia, a z pewnością skutecznie zablokowałoby nasze szanse integracji z krajami Unii Europejskiej i przystąpienia do Paktu Atlantyckiego. Poczucie odpowiedzialności za Ojczyznę nie pozwala nam na wyrażenie zgody na powstanie takich zagrożeń, a praca podjęta przez Zespół Ekspertów jest wyrazem tego zaangażowania dla dobra Polski, niezależnie od ich opcji politycznych. Wyrażam im w tym miejscu serdeczne podziękowania za ich obywatelski trud. Szczególnie chcę podziękować kierownikowi Zespołu Ekspertów, Panu Profesorowi Andrzejowi Stasiakowi.

Warszawa, 16 czerwca 1997 r.





Prof. zw. dr hab. Andrzej STASIAK  
Instytut Geografii  
i Przestrzennego Zagospodarowania PAN  
Warszawa

## PRZESTRZENNE ASPEKTY PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO KRAJU

### I. WPROWADZENIE

1. W mej wypowiedzi nie da się oddzielić problematyki przestrzennej od powiązań z rozwojem społeczno-gospodarczym, przestrzenno-urbanizacyjnym, a także przewidywanymi zmianami w rozwoju demograficznym Polski jak i relacjami z naszymi sąsiadami, zwłaszcza położeniem Polski na osi komunikacyjnej Wschód-Zachód i ewentualnym przystąpieniem do Unii Europejskiej i NATO.

2. Na wstępie zwrócę uwagę na kilka istotnych zagadnień. Są to: przemiany demograficzne, rozwój gospodarczy, bezrobocie, budownictwo mieszkaniowe, położenie geograficzne Polski.

#### **3. Rozwój demograficzny.**

Po II wojnie światowej ludność Polski ogółem wzrastała intensywnie, jak i wzrastała szybko ludność miast, zwłaszcza w okresie 1950-1990. Znalazło to odbicie w następujących liczbach: w 1950 r. stan ludności Polski wynosił około 24,8 mln osób, w 1990 r. - 38,2 mln osób, czyli przyrost wyniósł ponad 13 mln osób. Cały ten przyrost umieścił się w miastach, których zaludnienie wzrosło z około 9,2 mln w 1950 r. do 23,9 mln w 1995 r., tj. wzrost wyniósł 14,7 mln osób. Natomiast ludność obszarów wiejskich uległa zmniejszeniu z około 15,8 mln w 1950 r. do 14,7 mln w 1995 r., czyli spadek wyniósł około 1,1 mln

osób. Wiąże się to z ogromnymi migracjami wieś - miasto do 1990 r. W latach 1991-1995 przyrost ludności był ograniczony - około 0,4 mln osób<sup>1</sup>. Wg ostatnich prognoz GUS nastąpi znaczne zahamowanie tempa wzrostu ludności kraju w okresie do roku 2010, a nawet 2020. Szacuje się, iż w roku 2010 liczba ludności Polski wyniesie około 40,2 mln osób, czyli wzrośnie w stosunku do 1995 r. zaledwie o około 1,6 mln osób, a do roku 2020 sytuacja nie ulegnie większej zmianie. Stan ludności szacuje się na około 40,7 mln osób<sup>2</sup>. W oparciu o dyskusję w Komitecie Prognoz „Polska w XXI wieku” PAN, można nawet te wielkości zakwestionować. Tak więc nie można zakładać podobnie szybkiego rozwoju ludności miejskiej, jak w okresie do 1990 r., zarówno w oparciu o procesy migracyjne wieś - miasto, jak i przyrost naturalny.

#### **4. Ograniczenie rozwoju gospodarczego**

W pierwszych latach transformacji gospodarczej i powolnej restrukturalizacji wielu gałęzi przemysłu, został utrudniony przepływ ludności zatrudnionej w rolnictwie do miejsc pracy poza rolnictwem, jak i przepływy międzygałęziowe. Warto przypomnieć, iż realny poziom PKB z 1989 r. został przekroczony w 1996 r. zaledwie o 9,0%, mimo stosunkowo szybkiego wzrostu PKB po 1992 r. Obecnie poziom PKB Polski stanowi około 30% średniej Unii Europejskiej w latach 1994-1996<sup>3</sup>. Wiąże się z tym także problem bezrobocia i regresu budownictwa mieszkaniowego, o czym piszę poniżej.

#### **5. Bezrobocie**

Występują duże zróżnicowania regionalne w możliwościach znalezienia zatrudnienia i należy przewidywać tzw. bezrobocie strukturalne. W końcu 1996 r. liczbę bezrobotnych szacowano na około 2,4 mln osób, z tego mieszkało na wsi około 44% ogółu bezrobotnych (około 1,04 mln). Szczególnie wysoka stopa bezrobocia występuje w województwach północno-zachodnich i wschodnich (śląskie, suwalskie, koszalińskie, olsztyńskie, elbląskie - około 27-24%), a także w wałbrzyskim i wrocławskim około 22%. Najniższym wskaźnikiem bezrobocia nadal cechują się województwa wysoko zurbanizowane:

---

<sup>1</sup> Rocznik Statystyczny Demografii GUS, Warszawa, 1996.

<sup>2</sup> Rocznik Statystyczny Demografii GUS, Warszawa, 1996.

<sup>3</sup> Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Rok 1996, GUS, Warszawa 1997.



warszawskie około 4%, poznańskie około 6%, krakowskie około 6,5%, katowickie około 8,5%<sup>4</sup>. Tu należy dodać komentarz, iż przewidywana i konieczna restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego i hutnictwa w woj. katowickim może przynieść w najbliższych kilku latach poważny wzrost stopy bezrobocia i ostre konflikty społeczne. Patrz przykłady z Europy Zachodniej z lat 1960-1990. Natomiast zgodnie z ocenami ekonomistów, najłatwiej zniosą zmiany strukturalne obszary wielofunkcyjne, związane z dużymi aglomeracjami miejskimi - warszawską, poznańską, krakowską, gdańską. Aglomeracja łódzka ma szansę także przemian struktury gospodarczej. Na zakończenie problemu bezrobocia, należy dodać, iż wiąże się z tym bezpośrednio możliwość przekształceń struktur polskiego rolnictwa, które są konieczne, jeśli chcemy wytrzymać konkurencję z rolnictwem europejskim.

Wg W. Szymańskiego i A. Wosia, gdyby założyć, że do 2010 r. należy znaleźć zatrudnienie dla 70% przewidywanego przyrostu siły roboczej na wsi (około 1,3 mln) oraz zmniejszyć obecne, rejestrowane bezrobocie na wsi o połowę (o około 0,5 mln), to należałoby w ciągu 15 lat stworzyć około 1,5 mln nowych miejsc pracy poza rolnictwem.

Gdybyśmy naprawdę chcieli unowocześnić polskie rolnictwo do obecnego poziomu np. rolnictwa niemieckiego, to w ciągu 15 lat najbliższych trzeba by stworzyć dla ludności wsi około 3 mln nowych miejsc pracy<sup>5</sup>.

## **6. Budownictwo mieszkaniowe**

Ogrywa ono ogromną rolę: w działalności gospodarczej, zaspokojeniu potrzeb elementarnych jednostki i rodziny, tworzeniu nowego sposobu zagospodarowania przestrzeni. Łącznie z rozbudową infrastruktury społecznej i technicznej, powoduje istotne przekształcenia w układzie osadniczym. Niestety, ostatnie lata przyniosły dalsze ograniczenia rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a nawet systematyczny spadek jego rozmiarów. W końcu lat siedemdziesiątych budowaliśmy około 280 tys. mieszkań rocznie, w 1990 r. około 134 tys.

---

<sup>4</sup> Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej województw Nr 44/1997, GUS, Warszawa.

<sup>5</sup> „Wpływ przekształceń strukturalnych rolnictwa na zagospodarowanie przestrzeni wiejskiej”, IGIPZ PAN, Warszawa, kwiecień 1997, pod red. A. Stasiaka i W. Zglińskiego.

Taki stan utrzymywał się do 1992 r. włącznie. Od 1993 r. rozmiary budownictwa mieszkaniowego kurczą się, by w 1996 r. osiągnąć chyba "dno", tj. około 55 tys. mieszkań<sup>6</sup>. Aby mogły się odbywać ograniczone ruchy migracyjne a także, żeby zostały zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, szczególnie dorastającego, młodego pokolenia, budownictwo mieszkaniowe musi wzrosnąć do około 200 tys. mieszkań rocznie, około roku 2000, zaś do roku 2005-2010 powinno rozwinąć się do około 250 tys. mieszkań rocznie. Ta skala wielkości umożliwi względną swobodę migracji ludności, jak i wpłynie dodatnio na rozwój gospodarki narodowej. W tym miejscu należy wyraźnie powiedzieć, iż przy tym poziomie budownictwa mieszkaniowego i tej stopie bezrobocia wszelkie pomysły o radykalnych zmianach w podziale administracyjnym kraju, które muszą wywołać duże ruchy migracyjne, są po prostu działaniem pozbawionym racjonalnych podstaw.

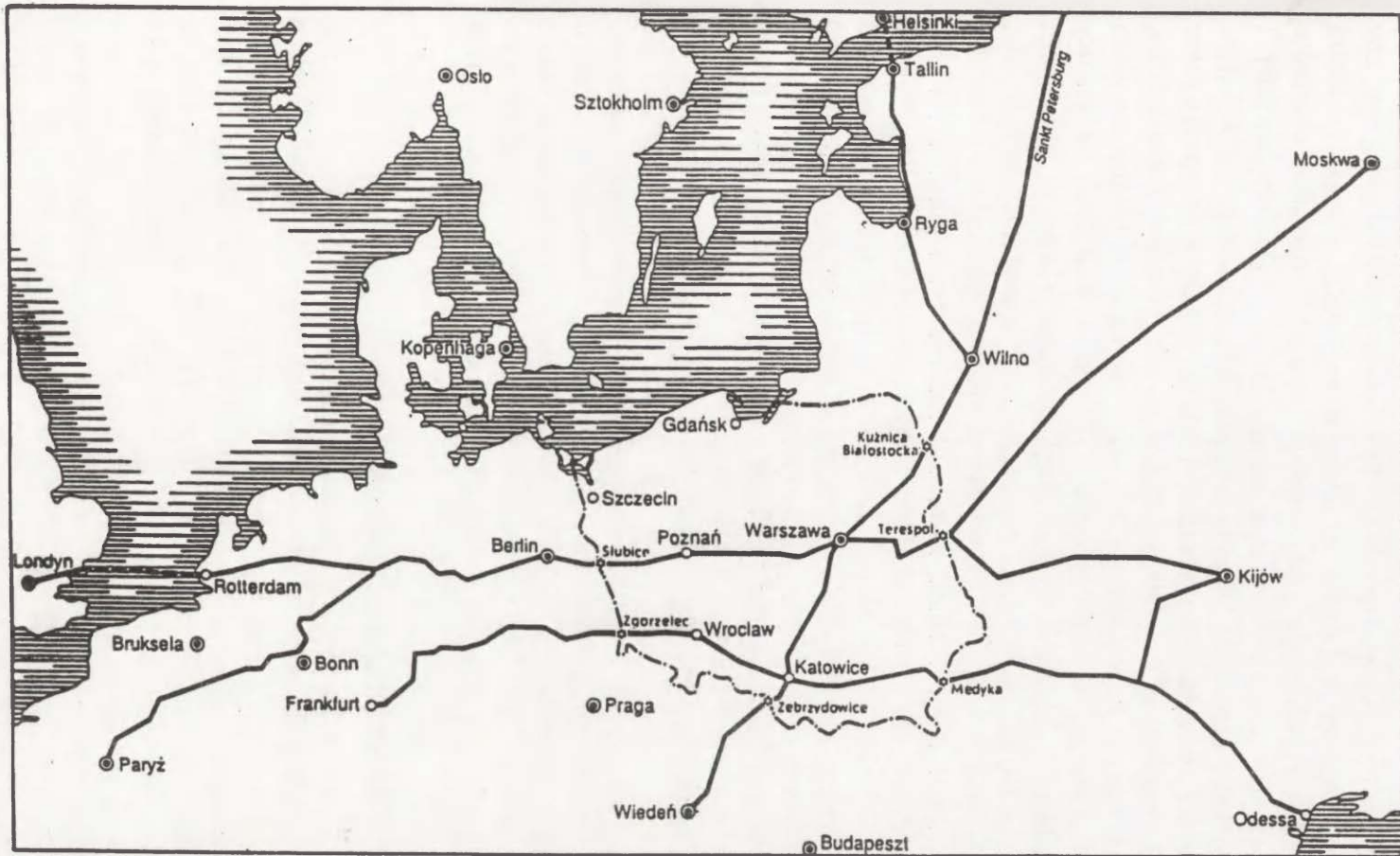
## **7. Położenie geograficzne Polski**

Również na koncepcje podziału administracyjnego kraju należy patrzeć z punktu widzenia, czy on wzmocni nasze pogranicza, zwłaszcza zachodnie i wschodnie, czy je osłabi. Polska leży na wielkiej osi komunikacyjnej Wschód-Zachód w Europie. Jest jakby „bramą” dla tych układów komunikacyjnych. Polska granica zachodnia liczy w linii prostej, między Karkonoszami a Bałtykiem tylko około 350 km. Tędy mają najdogodniejsze przejścia, a więc muszą przejść i przechodzą dwa główne korytarze komunikacji kołowej i kolejowej. Jeden od Paryża - Londynu przez Niemcy (Berlin), polską granicę w rejonie Słubic/Frankfurt n. Odrą przez Poznań - Warszawę - Terespol - Brześć - Mińsk - Moskwę. Drugi od środkowego Renu przez Niemcy (Saksonię), Górlitz - Zgorzelec, śląsk Dolny i Górny, Małopolskę, Przemyśl - Medykę - Lwów - Kijów - ewentualnie Odesse<sup>7</sup>. Patrz także rycina 1 - Polska granica zachodnia jest obecnie granicą państwową ze zjednoczonymi Niemcami, ale także z Unią Europejską. Polska granica wschodnia, około 1200 km - cztery państwa - Rosja (obwód Kaliningradzki), Litwa, Białoruś, Ukraina, daje możliwości kooperacji z państwami byłego

---

<sup>6</sup> Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, Rok 1996, GUS, Warszawa 1997.

<sup>7</sup> A. Stasiak, 1996, „Problemy zagospodarowania przestrzeni przygranicza zachodniego i wschodniego na tle miejsca Polski w Europie” (w:) Gospodarka, przestrzeń, środowisko, (red.) U. Wich, Lublin.



Ryc. 1. Główne osie komunikacji Wschód-Zachód w Europie

ZSRR, jak i państwami bałtyckimi. Te względy przemawiają za tym, aby wzdłuż tych granic istniały w miarę silne ośrodki miejskie - centra regionalne, stwarzające odpowiednie warunki rozwoju obszarów otaczających, jak i stwarzające ośrodki rozwoju kultury polskiej i świadomości narodowej. Wersja podziału trójstopniowego, likwidująca obecne województwa przygraniczne musi doprowadzić do upadku takie ośrodki regionalne na granicy zachodniej jak: Gorzów, Zielona Góra, Jelenia Góra. Pozostanie jedynie ekscentrycznie położony Szczecin i zbyt oddalone w tym wypadku - Poznań i Wrocław. Na granicy wschodniej uległyby likwidacji województwa: suwalskie, białkopodlaskie i siedleckie, chełmskie, zamojskie, przemyskie, krośnieńskie. Wiąże się to z upadkiem miast wojewódzkich - Suwałk, Białej Podlaskiej, Siedlec, Chełma, Zamościa, Przemyśla, Krosna. Pozostałe ośrodki - Białystok, Lublin, ewentualnie Olsztyn i Rzeszów nie wypełnią luki tu powstałej. Sądzę, iż w dyskusjach nad nowym podziałem administracyjnym w ogóle nie jest brany lub w zbyt małym stopniu aspekt skutków geopolitycznych dla Państwa Polskiego, zwłaszcza podziału na wielkie regiony. Poza tym uważam, że nie bierze się pod uwagę naturalnej dążności w dużych regionach do autonomizacji tych regionów. Patrz przykład Włoch i Hiszpanii. Zaprzecza to ustaleniom naszej konstytucji o jednolitości państwa polskiego (art. 3). Sądzę także, iż wbrew wielu opiniom zwolenników dużych regionów, może to nam, tzn. Państwu Polskiemu, znakomicie utrudnić rokowania o wejście, zarówno do NATO jak i Unii Europejskiej. Bowiem w czasie tych rokowań musi być prowadzona jednolita polityka, uwzględniająca wspólne interesy Państwa Polskiego, jako całości, a nie poszczególnych regionów.

## **8. Podstawowe węzły osadnicze Polski**

Za podstawowe węzły osadnicze kraju uważam: a) miasta - ośrodki aglomeracji (jądra powyżej 200 tys. mieszkańców) plus ciężące do nich osadnictwo typu zurbanizowanego, b) miasta - węzły regionalne lub subregionalne, o przyjętej arbitralnie wielkości minimalnej 50 tys. mieszkańców. Tak się uważa w większości studiów przestrzennych w Europie. Wg tej klasyfikacji, z obecnych stolic 49 województw, tylko cztery są poniżej tej granicy, ale do niej się zbliżają. Są to: Krosno - 49 tys. mieszkańców, Skierniewice - 48 tys. mieszkańców, Ciechanów - 47 tys. mieszkańców, Sieradz - 45 tys. mieszkańców. Natomiast 30 miast - stolic województw przekroczyło w 1996 r. poziom 100 tys. mieszkańców.

W ten sposób 45 stolic województw spełnia obecnie warunki minimum, a 30 stolic województw jest bezsprzecznie węzłami regionalnymi<sup>8</sup>.

## II. PRZEKSZTAŁCENIA PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO POLSKI

1. Problematykę tę przedstawię tu w wielkim skrócie, odsyłając zainteresowanych do licznych publikacji, które są cytowane w poniższych studiach, szerzej omawiałem je bowiem w moim artykule „Wstępna koncepcja głównych węzłów osadniczych Polski”, wygłoszonym na posiedzeniu Państwowej Rady Gospodarki przestrzennej w dniu 19 I 1994 r.<sup>9</sup>. Również wiele miejsca poświęciliśmy temu zagadnieniu w syntezie wyników ekspertyzy KPZK PAN pt. „Analiza głównych węzłów osadniczych Polski i ich potencjalnych funkcji w przyszłości”, wykonanej w KPZK PAN w 1994 r. pod moim kierunkiem na zlecenie CUP<sup>10</sup>.

2. W każdym razie należy jednoznacznie stwierdzić, iż podział administracyjny kraju jest istotnym elementem sprawowania władzy, a także wpływa na rozwój życia społeczno-gospodarczego. Efektywne działania w tym zakresie wymagają dążności do zrjonalizowanego układu, uwzględniającego hierarchię podstawowych jednostek i ich wzajemnych powiązań i uzależnień. Należy jednak z całą siłą podkreślić, iż sprawność funkcjonowania podziału administracyjnego, składającego się zarówno z jednostek administracji rządowej jak i samorządowej, tworzących wspólnie administrację publiczną, wymaga przede wszystkim stabilności. Naturalnie procesom przekształceń społecznych i ekonomicznych, znajdującym odbicie w zagospodarowaniu przestrzeni i rozmieszczeniu ludności, a także partycypacji społeczeństwa w decydowaniu o rozwoju danego terytorium, muszą towarzyszyć zmiany w układzie i wielkości podziału. Problem

---

<sup>8</sup> Dane robocze GUS na 31.12.1996 r.

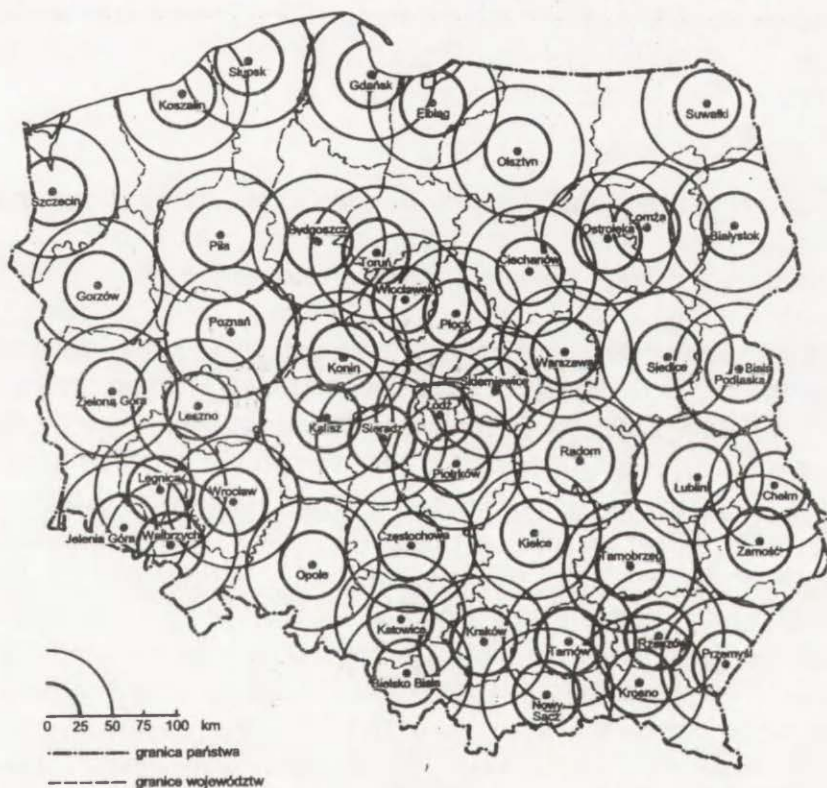
<sup>9</sup> Patrz A. Stasiak, op.cit., (w:) Biuletyn KPZK PAN, z. 167, (red.) A. Stasiak, „Podstawowe węzły układu osadniczego Polski”, Warszawa 1994.

<sup>10</sup> Potrykowski M., Stasiak A., 1996, „Analiza głównych węzłów osadniczych Polski i ich potencjalnych funkcji w przyszłości” (w:) Kształtowanie rozwoju regionalnego i osadniczego w warunkach transformacji systemowej, (red.) Szlachta J., Biuletyn KPZK PAN, Warszawa, z. 173.

jednak polega na częstotliwości jak i wyborze czasu tych zmian. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z faktu, że zmiany podziału terytorialnego pociągają za sobą nie tylko wydatki finansowe, ale także, a może przede wszystkim koszty społeczne, które są trudne do określenia. Poza tym, skutki zmian mają długotrwałe oddziaływanie na zagospodarowanie przestrzeni również trudne do przewidzenia. Dlatego też powinniśmy je przeprowadzać z dużą ostrożnością i próbą szacunku efektów ekonomicznych, społecznych, przestrzennych. Problematyka ta wywołuje także duże emocje społeczne, które uzewnętrzniają się w dyskusjach publicznych, jak i nieformalnych, a również zaangażowaniu środków masowego przekazu i środowisk politycznych i naukowych. Taka wielka fala dyskusji przeszła przez nasz kraj w początku lat osiemdziesiątych, a obecnie przeżywamy po 1990 r. ponownie wielkie ożywienie tej tematyki.

3. Trzeba jeszcze raz podkreślić, iż w moim i chyba nie tylko moim przekonaniu, zmiany podziału administracyjnego lub dążności do jego zmian są jednak głównie odbiciem woli politycznej i jego układ jest kształtowany przede wszystkim zgodnie z celami politycznymi, ugrupowań sprawujących władzę, bądź dążących do jej przejęcia. Taka była decyzja o zmianie podziału administracyjnego zrealizowana w 1975 r., kiedy to w miejsce 17 województw oraz 5 miast wydzielonych, o statusie województwa, wprowadzono podział na 49 województw. Jednocześnie znosząc ponad 300 powiatów „ziemskich” i kilkadziesiąt miejskich. Równocześnie wzmocniono znacznie pozycję gminy, jako podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju. Przypominam, iż samorządowe, w dużej mierze gminy zlikwidowano w 1954 r. - było ich 3000 - wprowadzając w to miejsce jako najmniejszą jednostkę administracji państwowej - gromadę (blisko 9,0 tys. gromad). Następnie, w latach 1972/73 przywrócono gminy, jako podstawową jednostkę podziału (powołano ich około 2,4 tys.), ale nie była to gmina samorządowa, właściwie samorządowe było jedynie sołectwo - około 40 tys. sołectw. Wprowadzenie gmin było zapowiedzią likwidacji powiatów, która nastąpiła w 1975 r., równocześnie z utworzeniem sieci nowych, znacznie mniejszych województw. Dziś, z perspektywy czasu, można powiedzieć, iż decyzje z 1975 r. o zniesieniu powiatów, może były przedwczesne, przy ówczesnym poziomie rozwoju komunikacji i łączności. Jednak rozwój ten dziś nastąpił i dostępność usług wyższego rzędu w nowych ośrodkach wojewódzkich, które również przeżyły długą

drogę rozwoju, jest stosunkowo łatwa. Trzeba stwierdzić, że z punktu widzenia dostępności komunikacyjnej, większość stolic województw jest dogodnie położona (por. ryc. 2) z wyjątkiem paru województw północnych, słabo zaludnionych i stosunkowo dużych obszarowo. W promieniu 50 km od stolicy województwa, znajdują się prawie całe obszary województw. Tylko z około 12% ośrodków gminnych dojazd do miasta wojewódzkiego przekraczał 2 godziny, a zaledwie z 1,5% - ponad 3 godziny<sup>11</sup>. Również rozwój publicznych (autobusy) i prywatnych środków komunikacji (samochód) oraz łączności (telefon), uzasadnia w pewnej mierze tezę, iż powiat był niezbędną jednostką podziału terytorialnego, ale było to w epoce „konia”<sup>12</sup>. Tak więc, obecnie



Ryc. 2. Teoretyczne zasięgi oddziaływania miast wojewódzkich

<sup>11</sup> Lijewski T., 1985, Dostępność komunikacyjna wsi, Maszynopis KPZK PAN.

<sup>12</sup> Rozmowa z prof. A. Stasiakiem z IGiPZ PAN - „Powiaty były dobre w epoce konia” (w:) „Zielony Sztandar” nr 46 z dnia 17.11.1996 r.

podstawowa jednostka podziału terytorialnego stała się gmina, mająca zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, z dnia 8 III 1990 r. charakter samorządowy. Umocniła jej pozycję uchwalona w kwietniu 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, w której w art. 164 ust. 1 stwierdza się: "Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego jest gmina".

#### **4. Nowe tendencje**

Po 1990 r. rozpętały się dyskusje nad przyszłym ustrojem Państwa Polskiego. Postulowano i realizowano koncepcje odejścia od państwa z gospodarką kierowaną centralnie, z przeważającym udziałem własności państwowej lub uspołecznionej. Przeżywamy wielką transformację społeczno-gospodarczą, wyzwoliły się również istotne siły społeczne, dążące, i słusznie, do znacznego zwiększenia roli społeczności terytorialnych w zarządzaniu kraju.

##### a) Poziom lokalny

Jak wyżej pisaliśmy, znalazło to odbicie w ustawie o samorządzie terytorialnym, w efekcie której gminy stały się jednostkami samorządu terytorialnego. Na poziomie wojewódzkim zostały powołane obligatoryjne reprezentacje gmin, tzw. „sejmiki samorządowe” (patrz art. 76-83 ustawy o samorządzie terytorialnym), które dobrowolnie połączyły się w Krajowy Sejmik Samorządowy. Gminy mają także prawo, zgodnie z ustawą powoływać „stowarzyszenia gmin” - art. 84 tejsze ustawy - w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Dalszym krokiem była ustawa z dnia 24 XI 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. Nr 141/1995 r.). Ustawa ta umożliwiła przejście w 1996 r. wielu funkcji, wypełnianych dotychczas przez jednostki państwowe, przez jednostki samorządów miejskich. Objęto nią 46 miast, w tym 28 miast wojewódzkich oraz 15 miast z województwa katowickiego. Miasto i gminy warszawskie zostały także nią objęte, choć są trudności realizacyjne. Również w oparciu o art. 14-22 tej ustawy mogą powstawać miejskie strefy usług publicznych. Pierwszą taką strefą jest strefa nowosądecka.

Uważam, iż byłoby bardzo celowe, gdyby po roku doświadczeń przeanalizowano kompleksowo jakie efekty zarówno ekonomiczne, organizacyjne jak i społeczne - dotyczy to zwłaszcza partycypacji



społeczności miejskich w realizacji ustawy, przyniosła realizacja tejże ustawy.

b) Poziom regionalny - wojewódzki i tendencje do przywrócenia powiatów.

Po 1990 r. pojawiły się również bardzo wyraźne tendencje do nowego podziału administracyjnego Polski na poziomie województw - regionów. Pod auspicjami Premierów K. Bieleckiego i H. Suchockiej pojawiły się tendencje do podziału Polski na 10-12 dużych regionów oraz przywrócenia powiatów. Pojawiło się na ten temat wiele artykułów w prasie, jak również informacji w środkach masowego przekazu. W sposób sformalizowany wykonano w 1993 r., pod kierunkiem Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej M. Kuleszy opracowanie pt. "Wariantowe koncepcje podziału terytorialnego kraju na województwa". W opracowaniu przedstawiono trzy warianty rozwojowe, każdy z powiatami. Były to: I Wariant tzw. zachowawczy - 25 województw, II Wariant, tzw. tradycyjny - 17 województw, III Wariant, tzw. perspektywiczny - 12 województw. W pewnej mierze, działalność w tym kierunku podjął w rządach premierów J. Oleksego i Wł. Cimoszewicza, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji L. Miller. W tym resorcie powstał projekt „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Program decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego”. Po licznych dyskusjach, opiniach, przetargach politycznych, wersja ostateczna tego dokumentu została przez Premiera Wł. Cimoszewicza w maju 1997 r. przekazana Marszałkowi Sejmu RP - Józefowi Zychowi. Wersja ta, w odróżnieniu od wersji ze stycznia 1997 r., chociaż opowiada się w zasadzie za podziałem trójstopniowym - duże województwa - od 12 do 17, powiatów około 320, gminy bez zmian str. 76-77, dopuszcza jednak model dwustopniowy, liczący około 25-30 województw, bez powiatów, w którym podstawą byłyby gmina lub związki gmin (str. 77). W wersji ze stycznia 1997 r., część „zielona”, dotycząca w zasadzie podziału trójstopniowego, mówi się o wprowadzeniu 12-17 jednostkach terytorialnych - regionalnych (wojewódzkich), ale wyraźnie preferuje się wariant 12 regionów - województw. Na str. 63 pisze się wprost „Projekt podziału na 12 województw jest próbą sprostania nowym warunkom rozwoju społecznego i gospodarczego, widzianym w świetle integracji europejskiej”. Otóż wydaje mi się, że jest

to sformułowanie całkowicie błędne. Mianowicie, o czym pisałem wcześniej.

**Po pierwsze** - w okresie starania się o wejście do Unii Europejskiej i NATO, Państwo Polskie musi mieć unitarną, jednolitą politykę zagraniczną i w tym wypadku powstałe duże regiony mogą być dużą przeszkodą. Na marginesie, Unia Europejska wymaga samorządów terytorialnych wyłącznie na poziomie lokalnym;

**Po drugie** - przeprowadzenie tak wielkiej reformy w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, musi osłabić skuteczność tej transformacji, gdyż zbyt wiele energii polityków i działaczy będzie skierowane nie na usprawnienie gospodarki (a pisałem jak są to wielkie wyzwania), a na spory i konflikty, związane z tym podziałem.

Według załączników, do wersji ostatecznej, przesłanej do Sejmu RP - załącznik 4 str. 7-10, symulacje dochodów i wydatków robione są dla 17 województw. Można by z tego wnioskować, iż Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji optuje za 17 województwami, ale takiego jednoznacznego stwierdzenia w tekście głównym nie ma. Obiektywnie, trzeba przyznać, iż obecna wersja dokumentu „Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne...” jest znacznie bardziej wyważona od wersji ze stycznia 1997 r. i może stanowić lepszą podstawę do dyskusji merytorycznych. Zaletą na pewno też jest szerokie uwzględnienie roli społeczności terytorialnych (regionalnych), w zarządzaniu i organizacji życia na obszarach regionów - województw przez nich zamieszkałych.

Jednak nadal niejasne są podziały kompetencji między administracją rządową a samorządową na szczeblu regionu - województw. W podziale trójstopniowym niejasne są podziały kompetencji i finansów, zwłaszcza między powiatem samorządowym a gminą samorządową. Także podstawy finansowania regionów, zwłaszcza problem redystrybucji dochodu narodowego do regionów słabszych, a także, jak wynika z załączników bazy ekonomicznej powiatów, są określone dosyć mgliście.

Tak więc, w sumie uważam, że dokument ten może stanowić jedynie podstawę do dyskusji problemowej. Natomiast nie może w obecnej formie stanowić podstawy do decyzji, dotyczącej:

a) wyboru podziału administracyjnego kraju wg zasad tzw. podziału trójstopniowego (duże województwa, powiaty, gminy),

b) relacji administracji rządowej do samorządowej na poziomie województwa - regionu,

c) podstaw ekonomicznych nowych regionów, dotyczy to zwłaszcza regionów ekonomicznie słabych lub stojących przed problemami wielkiej restrukturalizacji gospodarczej, np. woj. katowickie.

### III. CHARAKTERYSTYKA ZBIORU OSADNICTWA MIEJSKIEGO W POLSCE OD 1950 R. ORAZ ZMIANY W NIM ZACHODZĄCE<sup>13</sup>

Historycznie ukształtowaną sieć miejską w Polsce cechuje: a) duża liczba małych miast, b) stosunkowo wysoką koncentrację ludności miejskiej w podzbiorze miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców, z wyraźną dominacją Warszawy, która przekroczyła poziom 1,6 mln ludności. Poza tym mamy obecnie cztery miasta liczące powyżej 0,5 mln ludności (Poznań, Wrocław, Kraków, Łódź).

**Ad a.** W okresie po 1950 r. nastąpiło osłabienie znaczenia miast najmniejszych, liczących do 5,0 tys. mieszkańców i małych, liczących 5-20 tys. mieszkańców. Znajduje to odbicie w koncentracji ludności w liczbach względnych i bezwzględnych (tabl. 1 i rys. 3, 4). Syntetycznie pokazuje to zmiany udziału ludności miast liczących do 20 tys. mieszkańców w okresie od 1950 do 1992 r. w ludności miast ogółem z około 1/3 w 1950 r. do zaledwie 1/5 w 1992 r.

Równocześnie liczba ludności miast ogółem, w wyniku procesów uprzemysłowienia i urbanizacji wzrosła z około 9,6 mln do około 23,7 mln, tj. prawie 2,5-krotnie.

---

<sup>13</sup> W charakterystyce wykorzystano m.in.:

Lijewski T., Sujko E., 1993, *Koncentracja aktywności gospodarczej i społecznej w 150 większych miastach Polski*", *Dokumen. Geogr. z. 1*, IGiPZ PAN, Warszawa.

Stasiak A., 1994, *Wstępna koncepcja głównych węzłów osadniczych Polski*, (w:) *Podstawowe węzły układu osadniczego Polski*, *Biuletyn KPZK PAN*, z. 167, Warszawa.

Potrykowski M., Stasiak A., 1996, *„Analiza głównych węzłów osadniczych Polski i ich potencjalnych funkcji w przyszłości”* (w:) *Kształtowanie rozwoju regionalnego i osadniczego w warunkach transformacji systemowej*, (red.) Szlachta J., *Biuletyn KPZK PAN*, Warszawa, z. 173.

Oraz materiały źródłowe GUS.

**Ad b.** Zwraca uwagę przyrost znaczenia miast dużych, za jakie w polskich warunkach, przyjmujemy miasta liczące 100 tys. mieszkańców i więcej. Zaludnienie tych miast wzrosło z około 4,0 mln w 1950 r. do około 11,6 mln w 1992 r., a udział w liczbie ludności miejskiej z około 40% do około 50%. W latach 1992-1996, w związku ze stagnacją gospodarczą i spadkiem przyrostu naturalnego, proces ten uległ zahamowaniu. Zwraca uwagę również szybki wzrost ludności miast

Tabela 1

Miasta według wielkości i liczby mieszkańców w latach 1950-1992

Lata	Miasta					
	Ogółem	do 5,0	5,1-20	21-50	51-100	101 i więcej
	tys. mieszkańców					
1950						
a	706	393	235	50	12	16
%	100,0	55,7	33,3	7,1	1,7	2,2
b	9 605	1 066	2 147	1 523	832	4 037
%	100,0	11,1	22,3	15,9	8,7	42,0
1992						
a	835	253	354	136	50	42
%	100,0	30,3	42,4	16,3	6,0	5,0
b	23 701	788	3 783	4 140	3 390	11 599
%	100,0	3,3	16,0	17,5	14,3	48,9

a - liczba miast

b - liczba ludności w miastach

Źródło: Przekroje terenowe 1945-1965. GUS, Warszawa 1967.

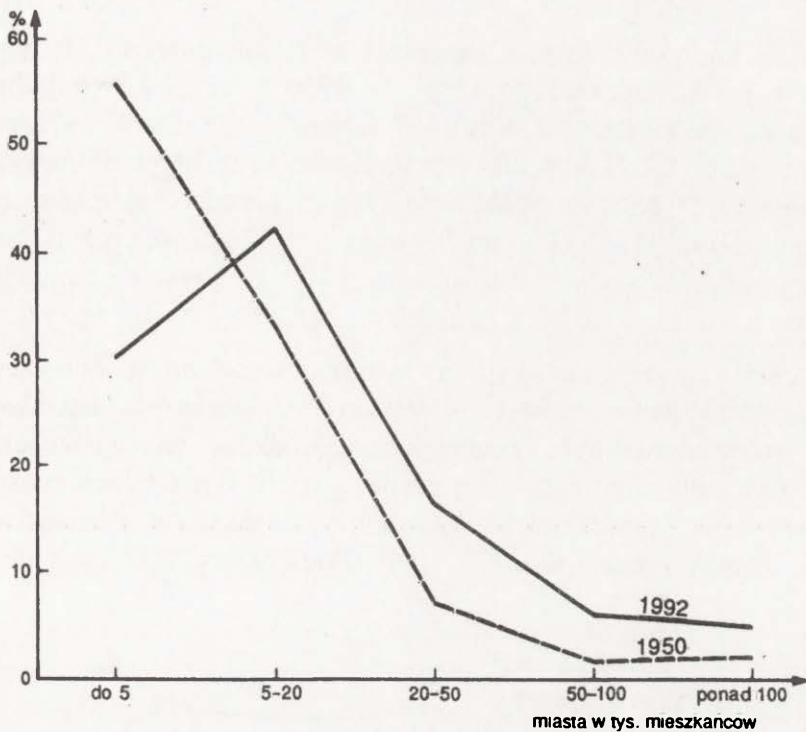
Rocznik statystyczny miast 1980. GUS, Warszawa 1981.

Rocznik statystyczny 1993. GUS, Warszawa 1993.

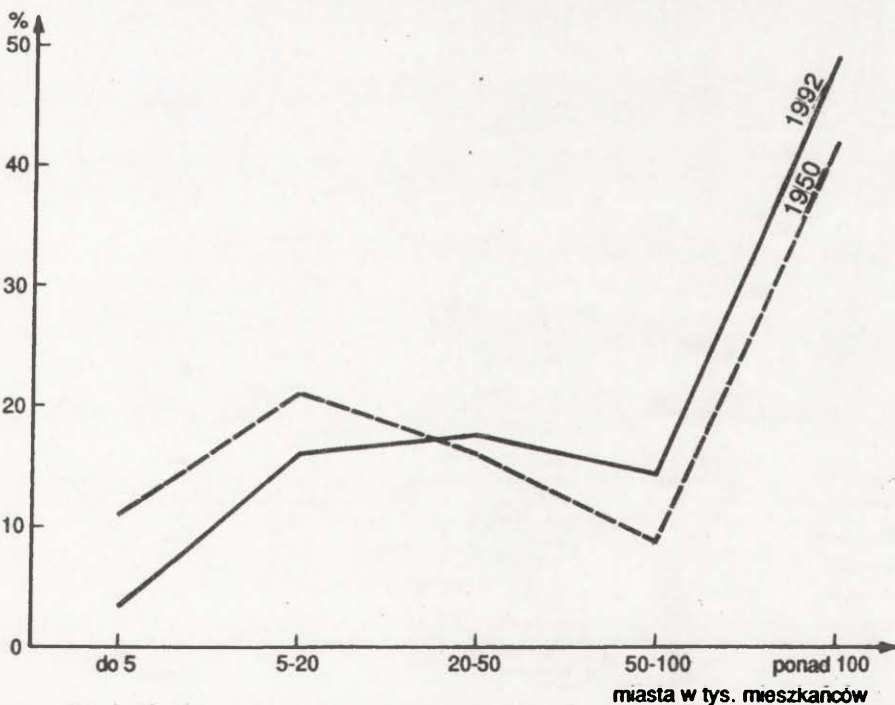
średnich (50-100 tys. mieszkańców), co wiąże się m.in. z rozwojem „stolic” nowych województw, po 1975 r.

Miasta średnie powiększyły liczbę ludności z około 0,8 mln do około 3,4 mln, a udział z około 9% do 14% ludności miejskiej.

Z pewnością, z punktu widzenia obsługi ludności, otaczających terenów wiejskich i małych miast, usługami wyższego rzędu, lokującymi się w miastach średnich i dużych, to tendencja rozwojowa sieci miast średnich i dużych po 1950 r., ma charakter pozytywny.



Ryc. 3. Udział procentowy miast wg klas wielkości miast



Ryc. 4. Udział procentowy ludności miejskiej wg klas wielkości miast

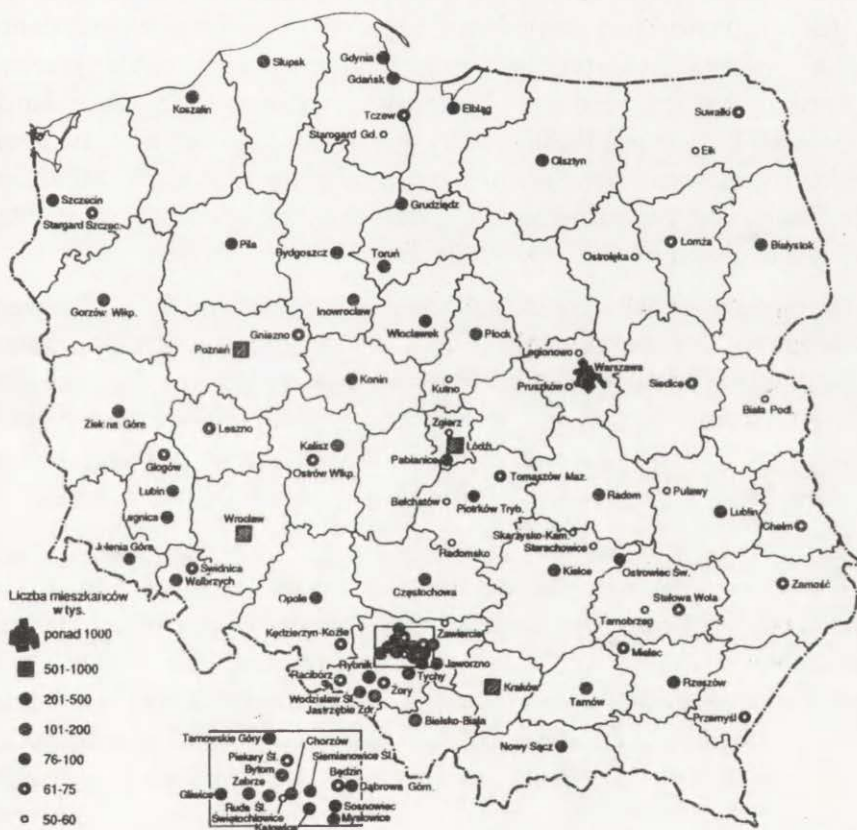
Ma ona także korzystny wymiar nasycenia miastami powyżej 50 tys. mieszkańców przestrzeni naszego kraju. W 1950 r. miast takich było zaledwie 35 - patrz tabela nr 2, a w 1992 r. już 93 (tab. 3). W 1995 r. liczba ta wzrosła do 97. Należy także zwrócić uwagę, iż z tych 35 miast, liczących powyżej 50 tys. mieszkańców w 1950 r., ponad 1/3 skupiała się w woj. katowickim. W 1992 r. na 93 miasta tej wielkości już tylko 1/5 występowała w woj. katowickim. Te pozytywne zmiany w rozmieszczeniu miast średnich i dużych przedstawiają ryciny nr 5 i 6.

Na rycinie 5, przedstawiającym rozmieszczenie miast powyżej 50 tys. mieszkańców w 1950 r. - widzimy, iż większość terenów obecnych województw było pozbawione ośrodków tej wielkości. Do 1995 r. nastąpiło zasadnicze polepszenie sytuacji. Wiele takich miast przybyło w Polsce Centralnej i Wschodniej, a także w Północno-Zachodniej. Jednak jeszcze w 1995 r. były takie obszary, w których nie



Ryc. 5. Miasta liczące powyżej 50 tys. mieszkańców w 1950 r.

występowało ani jedno miasto, liczące powyżej 50 tys. mieszkańców. Należały do nich województwa: ciechanowskie, sieradzkie, skierniewickie w Polsce Centralnej są one jakby „w cieniu” aglomeracji warszawskiej (Ciechanów, Skierniewice) i łódzkiej (Sieradz, Skierniewice). Na południowo-wschodnim krańcu Polski jest to woj. krośnieńskie. Obiektywnie należy jednak stwierdzić, iż „stolice” tych województw - Sieradz, Ciechanów, Skierniewice, Krosno - zbliżają się do tej liczby mieszkańców tzn. 50 tys. mieszkańców.



Ryc. 6. Miasta liczące powyżej 50 tys. mieszkańców w 1995 r.

#### IV. WPLYW PODZIAŁÓW ADMINISTRACYJNYCH NA ROZWÓJ MIAST - STOLIC WOJEWÓDZTW

Jak już sygnalizowaliśmy, istotnym impulsem dla rozwoju, zwłaszcza miast mniejszych i średnich, poza funkcjami przemysłowymi i transportowymi, jest lokalizacja w nich funkcji administracyjnych. Z reguły wiąże się to nie tylko ze wzrostem bezpośredniego zatrudnienia w szeroko pojętej administracji publicznej, ale pociąga za sobą lokalizację usług wyższego rzędu, np. szpitale, szkolnictwo średnie i wyższe, ośrodki kultury a także handel. W sumie, powstaje wiele miejsc pracy, atrakcyjnej dla ludności otaczających obszarów, ale także kadry wysokokwalifikowanej, napływającej z zewnątrz. Wszystkie te procesy znajdują odbicie, zarówno w rozwoju infrastruktury technicznej (transport, mieszkalnictwo itp.), jak i infrastruktury społecznej, czyli stanu zainwestowania danego ośrodka - miasta. Syntetycznym wskaźnikiem tych procesów przemian jest tempo wzrostu ludności. Możemy to obserwować także bardzo wyraźnie w Polsce po 1950 r. żeby nie być posądzonym o tworzenie abstrakcyjnych wywodów, pokażę jak wyglądały przemiany zaludnienia „stolic” województw, zarówno tzw. „starych”, tzn. utworzonych w latach pięćdziesiątych i „nowych”, powstałych w 1975 r.

W oparciu o dane, przedstawione w tabelach nr 2 i 3, możemy prześledzić te zmiany w okresie 1950-1975. Otóż, w 1950 r. miasto Koszalin liczyło zaledwie 19 tys. mieszkańców a Rzeszów, Zielona Góra, Opole i Olsztyn znajdowały się w klasie poniżej 50 tys. mieszkańców. Tylko 10 miast wojewódzkich występowało w grupie powyżej 100 tys. mieszkańców, a 7 plasowało się w przedziałach do 75 tys. mieszkańców (tab. 3).

W 1975 r. nie ma już ani jednego miasta w grupie do 75 tys. mieszkańców. Tylko trzy miasta nie osiągnęły poziomu 100 tys. mieszkańców. Mamy wyraźne przesunięcie się do grupy miast 100-200 tys. mieszkańców i 200 tys. mieszkańców i więcej. Ta ostatnia grupa się podwoiła z 5 do 10 miast. Tak więc, w oparciu o bezsporne liczby można stwierdzić, iż funkcje administracyjne ośrodka wojewódzkiego, kumulują korzyści rozwoju i przyspieszają jego tempo wzrostu do pewnego poziomu nasycenia.



Tabela 2

„Stare” miasta wojewódzkie. Stan ludności w 1950 r.

do 25	26-50	51-75	76-100	101-200	200 i więcej
tys.					
1. Koszalin 19	1. Rzeszów 28	1. Kielce 61	—	1. Lublin 117	1. Wrocław 309
1 miasto	2. Zielona Góra 32	2. Białystok 69		2. Bydgoszcz 163	2. Poznań 321
	3. Opole 39	2 miasta		3. Katowice 176	3. Kraków 344
	4. Olsztyn 44			4. Szczecin 179	4. Łódź 620
	4 miasta			5. Gdańsk 195	5. Warszawa 822
				5 miast	5 miast

Dane GUS w tys. mieszkańców

Tabela 3

„Stare” miasta wojewódzkie. Stan ludności w 1975 r.

do 25	26-50	51-75	76-100	101-200	200 i więcej
tys. mieszkańców					
—	—	—	1. Koszalin 78	1. Opole 106	1. Lublin 272
			2. Zielona Góra 84	2. Olsztyn 113	2. Bydgoszcz 323
			3. Rzeszów 96	3. Kielce 151	3. Katowice 344
			3 miasta	4. Białystok 196	4. Szczecin 370
				4 miasta	5. Gdańsk 421
					6. Poznań 516
			7. Wrocław 576		
			8. Kraków 685		
			9. Łódź 798		
			10. Warszawa I 436		
				10 miast	

Dane GUS w tys. mieszkańców

Pokazują również rozwój demograficzny w okresie 1950-1975 „stolic” nowych województw, utworzonych w 1975 r. Jak wynika z danych tabeli nr 4, duża część tych ośrodków (15 miast) było 32 w 1950 r. niewielkimi miastami - do 25 tys. mieszkańców choć nieraz z długą tradycją historyczną i resztkami dawnej świetności, np. Zamość, Leszno. Było też kilka prężniejszych ośrodków, w sumie 7 na 32,

liczących ponad 50 tys. mieszkańców Na czoło wysunęła się Częstochowa, która przekroczyła próg 100 tys. mieszkańców.

Tabela 4

„Nowe” miasta wojewódzkie. Stan ludności w 1950 r. w tys.

do 25	26-50	51-75	76-100	100 i więcej
tys. mieszkańców				
1. Tarnobrzeg 4	1. Nowy Sącz 26	1. Włocławek 52	1. Radom 80	1. Częstochowa 112
2. Ostrołęka 10	2. Gorzów Wielkopolski 33	2. Kalisz 56	2. Toruń 81	1 miasto
3. Sieradz 10	3. Płock 33	3. Bielsko-Biała 57	3. Wałbrzych 94	
4. Konin 12	4. Przemyśl 33	3 miasta	3 miasta	
5. Biała Podlaska 13	5. Słupsk 33			
6. Ciechanów 14	6. Jelenia Góra 35			
7. Krosno 15	7. Tarnów 37			
8. Łomża 15	8. Legnica 39			
9. Suwałki 16	9. Piotrków Tryb. 42			
10. Skierniewice 18	10. Elbląg 48			
11. Chełm 21	10 miast			
12. Piła 21				
13. Zamość 22				
14. Leszno 23	Razem 32 miasta, w tym 15 do 25 tys. mieszkańców, 10 w grupie 25-50 tys. mieszkańców,			
15. Siedlce 25	3 w grupie 51-75 tys. mieszkańców, 3 w grupie 76-100 tys. mieszkańców			
15 miast	i 1 Częstochowa w grupie 100 tys. mieszkańców.			

Dane GUS w tys. mieszkańców

Do 1975 r., w ramach ogólnych, jak pisałem uprzednio, stosunkowo szybkich procesów uprzemysłowienia i urbanizacji szereg tych miast zostało wciągniętych w rozwój gospodarczy np. Tarnobrzeg, rozwój zagłębia siarkowego, Konin - węgiel brunatny, energetyka, Legnica - rozwój przemysłu miedziowego, Płock - petrochemia, Radom - przemysł zbrojeniowy, Elbląg - turbiny, Toruń uzyskał szansę m.in. przez lokalizację uniwersytetu. Jednak nadal połowa zbioru nie przekroczyła 50 tys. mieszkańców Powiększyła się znacznie grupa miast, liczących powyżej 100 tys. mieszkańców - Bielsko-Biała, Wałbrzych, Toruń, Radom, Częstochowa, w jednym przypadku - Częstochowa do 200 tys. mieszkańców.

Tabela 5

„Nowe” miasta wojewódzkie. Stan ludności w 1975 r.

do 25	26-50	51-75	76-100	100 i więcej
tys. mieszkańców				
1. Sieradz 22 1 miasto	1. Ciechanów 27 2. Skierniewice 27 3. Tarnobrzeg 27 4. Ostrołęka 28 5. Łomża 29 6. Suwałki 31 7. Biała Podlaska 32 8. Krosno 33 9. Leszno 38 10. Zamość 39 11. Siedlce 44 12. Chełm 46 13. Nowy Sącz 49 14. Piła 49 15. Konin 50 15 miast	1. Przemyśl 57 2. Jelenia Góra 59 3. Piotrków Tryb. 64 3 miasta	1. Słupsk 78 2. Legnica 82 3. Płock 88 4. Gorzów Wlkp. 87 5. Kalisz 87 6. Włocławek 91 7. Elbląg 93 8. Tarnów 98 8 miast	1. Bielsko-Biała 121 2. Wałbrzych 128 3. Toruń 149 4. Radom 175 5. Częstochowa 200 5 miast

Dane GUS w tys. mieszkańców

Po zmianach podziału administracyjnego w 1975 r. rozwój objął zarówno "stare" stolice województw jak i "nowe". Ilustruje to tablica nr 6. I tak, nie występuje już wogóle klasa miast do 25 tys. mieszkańców. Cztery (4) najniższe ośrodki - Sieradz, Ciechanów, Skierniewice, Krosno, zbliżają się do granicy 50 tys. mieszkańców piętnaście (15) następnych - wszystkie „nowe”, skupiają się w grupie 50-100 tys. mieszkańców, w tym sześć w grupie 75-100 tys. mieszkańców. W grupie 100-200 tys. mieszkańców, liczącej także 15 stolic aż 11 to stolice „nowych” województw. W 1975 r. w tej grupie było tylko 5 (pięć) stolic „nowych” województw. Jeszcze większy awans osiągnęły trzy (3) „nowe” ośrodki wojewódzkie.

Są to Toruń, Radom, Częstochowa, które przekroczyły wielkość 200 tys. mieszkańców. Ze "starych" województw wszystkie stolice przekroczyły w 1995 r. poziom 100 tys. mieszkańców. Cztery występują w przedziale 100-200 tys. mieszkańców - Koszalin, Zielona Góra, Rzeszów, Olsztyn, 7 w przedziale 200-500 tys. mieszkańców, a 5 (pięć) w przedziale powyżej 500 tys. mieszkańców. Są to Poznań, Wrocław, Kraków, Łódź i Warszawa.

Tabela 6

Miasta wojewódzkie - stan ludności na 31.12.1995 r. w tys. mieszkańców  
RS GUS 1996 r.

do 50	50,1-100,0	100,1-200,0	200,1-500,0	500,1 i więcej
tys. mieszkańców				
1. Sieradz 45	1. Tamobrzeg 51	1. Słupsk 103	1. Toruń 205	1. Poznań 581
2. Ciechanów 47	2. Ostrołęka 54	2. Kalisz 107	2. Kielce 214	2. Wrocław 642
3. Skierniewice 48	3. Biała Podlaska 57	3. Legnica 108	3. Radom 233	3. Kraków 745
4. Krosno 49	4. Leszno 62	4. Koszalin 112	4. Częstochowa 259	4. Łódź 823
4 miasta w tym 0 stolic „starych” województw	5. Łomża 63	5. Zielona Góra 116	5. Białystok 279	5. Warszawa 1 635
	6. Zamość 67	6. Tarnów 122	6. Lublin 345	5 miast w tym 5 stolic „starych” województw
	7. Suwałki 67	7. Włocławek 123	7. Katowice 352	
	8. Chełm 69	8. Gorzów Wlkp. 125	8. Bydgoszcz 386	
	9. Przemysł 69	9. Płock 127	9. Szczecin 418	
	10. Siedlce 75	10. Elbląg 129	10. Gdańsk 463	
	11. Piła 76	11. Opole 130	10 miast w tym 7 stolic „starych” województw	
	12. Piotrków Tryb. 81	12. Wałbrzych 139		
	13. Nowy Sącz 82	13. Rzeszów 160		
	14. Konin 83	14. Olsztyn 168		
	15. Jelenia Góra 94	15. Bielsko-Biała 180		
	15 miast w tym 0 stolic „starych” województw	15 miast w tym 4 stolic „starych” województw		

\* Wyfuszczono są stolicę „starych” województw

## V. WNIOSKI

1. Przemiany przestrzenne zachodzące na obszarze naszego kraju po 1950 r. przyniosły zasadnicze zmiany w sieci osadnictwa miejskiego.

2. Wzrosło znacznie znaczenie miast średnich i dużych, a wyraźny regres w znaczeniu miast małych. Wiąże się to m.in. z przemianami w dostępności przestrzeni m.in. przez rozwój środków transportu masowego i indywidualnego, ułatwienia w łączności, dążności do koncentracji usług wyspecjalizowanych w większych ośrodkach.

**3.** Bez wątpienia czynnikiem przyspieszającym rozwój miast średnich i większych, jest lokalizacja funkcji administracji ponadlokalnej. Znalazło to wyraźne odbicie w rozwoju „starych” ośrodków jak i „nowych” stolic województw po 1975 r. Te nowe ośrodki wypełniły wielkie luki istniejące w przestrzeni Polski i ułatwiły dostępność do usług wyższego rzędu. Patrz ryc. 2, a także 5 i 6.

**4.** Obecnie na 49 ośrodków - stolic województw 30 (trzydzieści) przekroczyło poziom zaludnienia 100 tys. mieszkańców i na trwale wpisały się w przestrzeń kraju. Dalszych kilkanaście, z grupy wielkości 50-100 tys. mieszkańców występują z reguły na obszarach, gdzie nie ma innego większego ośrodka. W ten sposób, jakby z konieczności, muszą spełniać rolę miejsca zaspokojenia potrzeb w zakresie usług wyższego rzędu ludności otaczających obszarów.

**5.** Uważam jednoznacznie, iż koncepcja powrotu do 17 województw z powiatami, bądź 12 wielkich regionów z powiatami jest jednoznacznie szkodliwa dla prób doprowadzenia do miarę równomiernego rozwoju regionów, zwłaszcza regionów zacofanych.

**6.** Także z uwagi na geopolityczne położenie Polski, likwidacja obecnych ośrodków wojewódzkich wzdłuż granicy zachodniej i wschodniej pociągnie za sobą bardzo szkodliwe efekty.

**7.** Również mniejsze województwa sprzyjają rozwojowi partycypacji społecznej w zarządzaniu regionem, a to też jest naszym celem.

**8.** Wniosek generalny jest jeden - obecny układ wojewódzki, mimo pewnych mankamentów, jest elementem stabilizującym sytuację społeczną, gospodarczą i geopolityczną Polski. Mamy zbyt wielkie problemy do rozwiązania jak: bezrobocie, przebudowę przemysłu i restrukturalizację polskiego rolnictwa, budownictwo mieszkaniowe, wejście do NATO i Unii Europejskiej, stabilizację granic państwowych, aby pozwolić sobie na awanturnictwo polityczne, które jest podłożem całej dążności do nowego podziału administracyjnego. Dlatego też z całą odpowiedzialnością i świadomością mówię „nie” wizji 12 województw. Nie chcę, aby nad Polską pojawiły się „czarne krzyże”, oznaczające degradację 37 miast - ośrodków wojewódzkich (patrz ryc. 7, a także na okładce tomu, który jest mego autorstwa).

Ryc. 7. Efekt przestrzenny wprowadzenia 12 województw - regionów w Polsce



Aneks 1

Stolice województw „starych”.  
Zmiany liczby ludności w latach 1950-1996

Nazwa miasta	Stan ludności w latach w tys.					Zmiany (1950 - 1996)	
	1950	1960	1970	1978	1996	w tys.	1950 = 100
Warszawa	822	1139	1345	1555	1629	807	198
Łódź	620	710	763	823	818	198	132
Kraków	344	481	611	694	741	397	215
Wrocław	309	431	534	596	641	332	207
Poznań	321	408	474	537	581	260	181
Gdańsk	195	287	376	442	462	267	237
Szczecin	179	269	340	385	419	240	234
Bydgoszcz	163	232	290	338	387	224	237
Katowice	176	270	322	349	351	175	199
Lublin	117	181	240	290	355	238	303
Białystok	69	121	169	211	281	212	407
Kielce	61	90	127	163	214	153	351
Olsztyn	44	68	95	127	169	125	384
Rzeszów	28	63	83	113	161	133	575
Opole	39	67	89	111	131	92	336
Zielona Góra	32	54	73	94	117	85	366
Koszalin	19	44	65	86	112	93	589

17 stolic "starych" województw:

Rozpiętość w liczbie ludności w 1950 r.

Warszawa - 822 tys, Koszalin - 19 tys. t.j. relacja 1:43

Rozpiętość w liczbie ludności w 1996 r.

Warszawa - 1629 tys, Koszalin - 112 tys. t.j. relacja 1:14,5

## Aneks 2

### Stolice województw „nowych”. Zmiany liczby ludności w latach 1950-1996

Nazwa miasta	Stan ludności w latach w tys.					Zmiany (1950 - 1996)	
	1950	1960	1970	1978	1996	w tys.	1950 = 100
Częstochowa	112	165	188	228	259	147	231
Radom	80	130	159	183	233	153	291
Toruń	81	105	130	165	205	124	253
Bielsko - Biała	57	76	108	156	180	123	316
Wałbrzych	94	117	128	132	139	45	148
Elbląg	48	77	89	105	129	81	269
Płock	33	44	72	97	128	95	388
Gorzów Wlk.	33	59	75	99	125	92	379
Włocławek	52	63	77	96	123	71	237
Tarnów	37	71	86	101	122	85	330
Legnica	39	64	76	87	108	69	277
Kalisz	56	70	81	96	107	51	191
Słupsk	33	53	69	82	102	69	309
Jelenia Góra	35	50	77	85	94	59	269
Konin	12	18	41	63	83	71	692
Nowy Sącz	26	34	43	61	83	57	319
Piotrków Tryb.	42	53	60	69	81	39	193
Piła	21	34	44	55	77	56	367
Siedlce	25	33	39	50	75	50	300
Chełm	21	31	39	49	70	49	333
Przemyśl	33	47	53	59	69	36	209
Zamość	22	28	35	44	67	45	305
Suwałki	16	20	26	36	67	51	419
Łomża	15	20	25	37	64	49	427
Leszno	23	29	34	46	62	39	270
Białą Podl.	13	20	27	35	57	44	438
Ostrołęka	10	15	22	33	55	45	550
Tarnobrzeg	4	7	19	34	51	47	1275
Krosno	15	22	29	37	49	34	327
Skierniewice	18	22	26	31	48	30	267
Ciechanów	14	20	25	32	47	33	336
Sieradz	10	13	19	24	45	35	450

32 stolic "nowych" województw:

Rozpiętość w liczbie ludności w 1950 r.

Częstochowa - 112 tys, Tarnobrzeg - 4 tys. t.j. relacja 1:28

Rozpiętość w liczbie ludności w 1996 r.

Częstochowa - 259 tys, Sieradz - 45 tys. t.j. relacja 1:5,8





Prof. dr hab. Józefina HRYNKIEWICZ  
Instytut Stosowanych  
Nauk Społecznych  
Uniwersytetu Warszawskiego  
Warszawa

## ASPEKTY SPOŁECZNE ORGANIZACJI DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU

### 1. DLACZEGO NALEŻY UTRZYMAĆ DWUSTOPNIOWĄ ORGANIZACJĘ TERYTORIALNĄ KRAJU

Potrzebę reformy administracyjnej państwa uzasadnia się względami rozwoju społecznego, zwiększenia wpływu społeczności lokalnych na kształtowanie ładu społecznego, rozwoju demokratycznych form życia społecznego, dostosowania modelu demokracji lokalnej w Polsce do wzorów w krajach zachodnich.

Jeżeli zdefiniujemy samorząd za pomocą starej definicji, która stwierdza, że **samorząd to jest zajmowanie się sprawami przez tych, których one dotyczą**<sup>1</sup> to pozostanie bezspornym, że tworzenie *samorządu powiatowego i ograniczanie kompetencji gmin* pozostaje w sprzeczności z istotą samorządu społecznego. Umocnienie samorządu lokalnego wymaga przede wszystkim przekazania samorządom gmin większego, niż obecnie posiadają, zakresu kompetencji i odpowiedzialności oraz większych środków na realizowanie przekazywanych im zadań. Wymaga to pogłębionej analizy i oceny doświadczeń samorządowego realizowania zadań przekazanych gminom, usunięcia

---

<sup>1</sup> Jest to definicja sformułowana dla potrzeb samorządu ubezpieczeniowego w Niemczech w edykcie cesarskim z 1881 roku powołującego ubezpieczenia społeczne.

przeszkód natury prawnej, finansowej i organizacyjnej, ograniczających lub uniemożliwiających gminom sprawną realizację zadań oraz pełniejsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców.

W zaprezentowanej analizie opowiadam się jednoznacznie za utrzymaniem dotychczasowego dwustopniowego podziału terytorialnego kraju. Uzasadniając swoje stanowisko wskazuję na podstawowe obszary zagrożeń społecznych, jakie nieść będzie ze sobą zmiana obecnego dwustopniowego podziału terytorialnego kraju (gmina - 49 województw) na trójstopniowy (gmina - powiat - duże województwo - region).

W wyniku przeprowadzonej zmiany nastąpi:

- ograniczenie samorządności na poziomie lokalnym - najniższym (tj. gmin) - z powodu przekazania części zadań, uprawnień i środków do powiatów. Tym samym nastąpi znaczne osłabienie samorządu najniższego szczebla - samorządu gminnego. Tym samym nastąpi ograniczenia bezpośredniego wpływu społeczności lokalnych na samorząd. Ograniczone zostaną możliwości mieszkańców gminy w zakresie nadzoru i kontroli wykonywania zadań przez samorząd powiatowy z powodu jego oddalenia,
- pozrywanie ukształtowanych przez ponad 20 lat więzi społecznych, gospodarczych, komunikacyjnych, instytucjonalnych na terenie obecnych województw i gmin. Nastąpi walka lokalnych grup nacisku o umieszczenie siedzib nowych gmin, powiatów i województw w poszczególnych miejscowościach, gdyż, jak wynika z wielu sondaży w Polsce, mamy do czynienia z postawami wzajemnie wykluczającymi się: 1) umiarkowanym poparciem dla nowego podziału oraz 2) silnym oporem przeciwko relokalizacji terenowych centrów władzy i dążenie do ich posiadania na własnym terenie (*zmiany można przeprowadzać byleby nie dotyczyły one nas, naszej gminy, miasta, województwa*)<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> W Polsce występuje stały nacisk na podział istniejących gmin, liczba gmin samodzielnych wzrasta od 1989 r. Podobnie *regionalizacja kraju* wywołała *bitwę o rejon* we własnym mieście, w jej efekcie liczba rejonów wzrosła prawie dwukrotnie w stosunku do założeń pierwotnych. Por. J. Bartkowski, *Socjalistyczna infrastruktura regionalizmu w Polsce*, (w:) *Regionalne i lokalne uwarunkowania i czynniki restrukturyzacji gospodarki Polski*, Sopot 1996.

- wskutek zmian kompetencji oraz struktury władzy i instytucji, w tym wszystkich usług społecznych i instytucji publicznych obsługujących i bezpośrednio dotyczących obywateli, odpowiedzialnych za zaspokajanie podstawowych potrzeb (m.in. szkolnictwa, ochrony zdrowia, zatrudnienia, ubezpieczeń społecznych, opieki nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi, pomocy społecznej), pogorsza się możliwości zaspokojenia potrzeb i pogorsza się warunki obsługi mieszkańców (z powodu trudności z przystosowaniem instytucji i użytkowników do nowych struktur i warunków działania),
- degradacja i zahamowanie rozwoju miast małych i średnich oraz gmin z powodu skumulowania środków, najlepiej przygotowanej kadry oraz kompetencji w mieście stanowiącym stolicę nowego województwa. Jest to tym bardziej groźne, że wszystkie duże miasta - proponowane w projekcie jako stolice dużych województw-regionów - borykają się z poważnymi, nie rozwiązanymi problemami ekologicznymi, komunalnymi, transportowymi, mieszkaniowymi, infrastrukturalnymi, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, nasilenia zjawisk 'patologii społecznych i in. Wszystkie te miasta mają poważne trudności z zaspokojeniem, niekiedy elementarnych, potrzeb swoich dotychczasowych mieszkańców. W przypadku zmian w podziale administracyjnym duże miasta będą przejmowały środki materialne podległych im jednostek terytorialnych (m.in. na kulturę, edukację, ochronę zdrowia, rozbudowę i utrzymanie infrastruktury, ochronę środowiska) kosztem miast małych, średnich i wiejskich gmin, tym bardziej, że skala niezaspokojonych potrzeb dużego miasta będzie zawsze nieporównywalna ze skalą potrzeb małych miast,
- odpływ ludności o najcenniejszych dla rozwoju społecznego i gospodarczego cechach (młodzi, wykwalifikowani, przedsiębiorczy), z gmin, z małych miast i wsi do dużych miast w poszukiwaniu awansu zawodowego i materialnego,
- powiększenie skali bezrobocia (i tym samym ubóstwa) w miastach małych i średniej wielkości wskutek zlikwidowania wielu instytucji administracyjnych i usługowych,
- niekontrolowany rozrost dużych miast i pogorszenie warunków życia i zaspokajania potrzeb dotychczasowych mieszkańców dużych miast; pogłębią się trudności z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, dostarczeniem usług społecznych (edukacja, zdrowie, opieka) oraz

komunalnych (zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie, transport, zapewnienie sprawnego funkcjonowania służb miejskich, administracji itp.),

- nastąpi wyludnianie się terenów wiejskich oddalonych od centrów wojewódzkich, wskutek czego nastąpi dalsze pogłębienie się procesu deformacji struktury demograficznej, szczególnie obszarów wiejskich. Powiększy to zadania pomocy społecznej na wsi, stworzy problemy z zapewnieniem opieki osamotnionym starszym osobom na wsi,
- ograniczenie możliwości zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców wsi i małych miast z powodu skumulowania większości instytucji świadczących usługi społeczne w dużych miastach, w tym przede wszystkim usług potrzebnych osobom o mniejszych możliwościach i specyficznych potrzebach (np., chorych, niepełnosprawnych) i większych potrzebach (np. dzieci i młodzieży uzdolnionej artystycznie). Nastąpi pogorszenie poziomu funkcjonowania instytucji świadczących usługi społeczne z powodu ograniczenia środków oraz braku odpływu najlepiej przygotowanych kadr (edukacja, zdrowie, administracja).

## **2. ZAKRES ANALIZY SKUTKÓW SPOŁECZNYCH PROJEKTOWANYCH ZMIAN**

W analizie społecznych aspektów i skutków zmian projektowanego podziału terytorialnego kraju uwzględniłam trzy podstawowe zagadnienia:

- wpływ projektowanych zmian na możliwość zaspokojenia potrzeb ludności w podstawowych dziedzinach: edukacja, opieka i pomoc społeczna, zatrudnienie, potrzeby kulturalne i rekreacyjne, ochrona zdrowia,
- wpływ projektowanych zmian na stan i strukturę ludności oraz na przebieg procesów migracyjnych,
- podstawowe pola konfliktów interesów i konfliktów społecznych wywołanych zmianą podziału administracyjnego,

W analizie tej zakładam, że każda reforma ma przede wszystkim służyć celom społecznym, przez co rozumiem skuteczne jej wpływanie na:

1. pełniejsze zaspokojenie potrzeb społecznych. Analiza przeprowadzona w tym aspekcie ma dostarczyć odpowiedzi na pytanie, *które potrzeby i pod jakim względem mają być zaspokajane lepiej i pełniej, niż ma to miejsce dotychczas?*
2. usuwanie źródeł konfliktów i napięć społecznych. Ten aspekt analizy wskazać ma, *czy i jakie możliwe konflikty i napięcia powstaną lub których konfliktów i napięć można będzie unikać?*
3. wpływanie na prawidłowe kształtowanie stanu i struktury ludności przez oddziaływanie na prawidłowy przebieg procesów demograficznych, w tym głównie migracji ludności. *Czy i w jakim zakresie projektowana reforma będzie wpływać na prawidłowy przebieg procesów ludnościowych?*

Każda reforma, jeżeli miała być przeprowadzona skutecznie musi zyskać powszechną, społeczną akceptację. Trudno poszukiwać akceptacji dla rozległych w skutkach społecznych i ekonomicznych reform, które nie mają na celu lepszego zaspokojenia społecznych potrzeb. Pomijanie społecznych aspektów reformy w przypadku projektowanej zmiany podziału terytorialnego i administracyjnego kraju prowadzić może do trudnego do przedstawienia chaosu i społecznego zamętu, do powstania silnego oporu społecznego przeciwko zmianom, do nasilenia konfliktów i antagonizmów społecznych, które nieuchronnie nieść może za sobą reforma podziału administracyjnego kraju<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Badania opinii publicznej oraz wykazywane (umiarkowane) poparcie opinii publicznej dla projektowanych reform może okazać się iluzoryczne szczególnie w sytuacji, gdy społeczeństwo doświadczy, że przeprowadzana reforma pociąga za sobą koszty, które ograniczają możliwość zaspokojenia nierzadko elementarnych potrzeb społecznych, i pogorszy warunki zaspokojenia potrzeb w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej. Używanie wyników badania opinii publicznej dla uzasadniania realizacji zmian systemowych, których celu, zakresu i skutków społecznych opinia publiczna nie zna (i nie może znać, gdyż nikt ich nie przedstawił) jest swoistym rodzajem manipulacji, której skutki okazać się mogą bardzo kosztowne wówczas, gdy społeczeństwo doświadczy rzeczywistych skutków przeprowadzanych reform. W przypadku reformy podziału administracyjnego kraju opinia publiczna w Polsce jest niezdecydowana, nie uważa tej sprawy za sprawę pierwszej wagi, występuje wyraźny podział opinii między tymi którzy tracą (słabsi) i tymi, którzy zyskają (silniejsi). Por. kolejne badania CBOS i OBOP.

### 3. SKUTKI SPOŁECZNE NOWEGO PODZIAŁU KRAJU

W podstawowych dokumentach rządowych dotyczących reformy podziału administracyjnego kraju przedstawianych w Polsce w różnych wersjach od kilku już lat niemal całkowicie pomija się aspekty społeczne reformy. Analiza koncepcji i dokumentów przygotowanych dla potrzeb projektowanej reformy podziału terytorialnego kraju wskazuje, że autorzy i promotorzy tych dokumentów nie biorą pod uwagę potrzeb społecznych i możliwości ich zaspokojenia, nie uwzględniają (możliwych do przewidzenia) napięć i konfliktów oraz kosztów społecznych wywołanych wprowadzanymi zmianami. Pomijane są całkowicie skutki przewidywalnych *zmian w strukturach ludnościowych* spowodowanych procesami migracyjnymi wywołanymi wprowadzanymi zmianami podziału administracyjnego. W żadnym z przygotowanych dokumentów nie analizuje się koncepcji zmian podziału administracyjnego z punktu widzenia *poziomu i możliwych form zaspokajania potrzeb społecznych oraz skutków społecznych i ludnościowych, które reforma ta nieuchronnie wywoła*<sup>4</sup>. Podstawowy dokument rządowy *Państwo sprawne, bezpieczne, przyjazne (URM lipiec 1996)* nie wymienia żadnego z celów społecznych dla których zamierza się przeprowadzić reformę trójstopniowego podziału kraju, i które mają być zrealizowane przy pomocy projektowanej reformy.

Projektowana reforma ogranicza rolę samorządu i samorządności lokalnej na szczeblu najniższym (gminy), a więc tam, gdzie ludzie mogą zajmować się sprawami, które ich bezpośrednio dotyczą. W wyniku reformy społeczność lokalna (wiejskiej gminy, małego miasta)

---

<sup>4</sup> por. *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa lipiec 1996 r. Wśród celów i zadań reformy nie wymienia się w ogóle celów społecznych. W koncepcji tej podstawowe zadania reformy to: usprawnienie państwa, decentralizacja zadań publicznych, uporządkowanie organizacji terytorialnej kraju upodmiotowienie, dostosowanie funkcjonowania samorządu do dokumentów międzynarodowych, utworzenie służby cywilnej, zwiększenie efektywności wykorzystania środków publicznych. Żaden z tych celów nie realizuje bezpośrednio funkcji społecznych, może jedynie tworzyć warunki do realizacji tych celów, lecz bezpośrednio ich nie realizuje. Nie ma bezpośredniej zależności między realizacją wyznaczonych dla reformy celów, a pełniejszym i na wyższym poziomie zaspokojenia potrzeb społecznych (np. w dziedzinie opieki, wychowania, bezpieczeństwa publicznego, szkolnictwa, ochrony zdrowia, zatrudnienia).

pozbawiona zostanie wpływu na władzę samorządową oraz możliwości bezpośredniego jej kontrolowania. Gminy pozbawione zostaną części posiadanych środków materialnych oraz swobody decydowania o ich przeznaczeniu.

W żadnym z dotychczas przygotowanych dokumentów dotyczących reformy nie wymienia się żadnych celów społecznych, które miałyby być za sprawą reformy zrealizowane. Nie wymienia się też potrzeb społecznych, które dzięki reformie miałyby być lepiej zaspokojone. Można natomiast wskazać, że ograniczone środki zużyte zostaną na zorganizowanie nowego szczebla administracyjnego (powiatu) oraz na rozbudowanie nowej administracji wojewódzkiej i zlikwidowanie starej administracji wojewódzkiej. Środki materialne przeniesione zostaną z gmin do powiatu oraz ze starych do nowych (powiększonych) miast wojewódzkich. Środki te zostaną zużyte przede wszystkim na stworzenie warunków pracy administracji powiatowej oraz na polepszenie warunków pracy administracji wojewódzkiej. Ponieważ żaden z dokumentów nie zakłada powiększenia środków materialnych (przez np. wyższy udział w podziale podatków, lub nowe źródła dochodów), więc *operacja* ta zostanie zrealizowana kosztem zmniejszenia finansów obecnych gmin oraz środków, które pozostawały dotychczas w dyspozycji *starych województw*.

Analizując skutki społeczne zamierzonej reformy można stwierdzić, że będzie ona miała znaczący i negatywny wpływ na formy i poziom zaspokojenia wszystkich podstawowych potrzeb społecznych, w tym przede wszystkim potrzeb społecznych jednostek i grup najsilniej związanych z miejscem zamieszkania (dzieci, osoby starsze i niepełnosprawne) i najmniej mobilnych przestrzennie (mała mobilność przestrzenna w Polsce dotyczy większości społeczeństwa z powodu ubóstwa i złej sytuacji mieszkaniowej).

Reforma podziału kraju będzie ograniczała też możliwości i warunki rozwoju różnych form demokratycznych, nie tylko samorządności lokalnej, ale także zawodowej i pracowniczej, oraz samopomocy i samoorganizacji społecznej. Prowadzić będzie do centralistycznego kumulowania władzy, m.in. przez system centralnie określanych (i przydzielanych) świadczeń społecznych, gdyż centralnie określony tryb i wielkość

świadczeń socjalnych zapewnia państwu skuteczną kontrolę nad przekazywanymi świadczeniami i ich wykorzystaniem<sup>5</sup>.

#### **4. BEZ UZGODNIONEJ ZE SPOŁECZEŃSTWEM KONCEPCJI ZMIAN SYSTEMOWYCH POLITYKI SPOŁECZNEJ NIE MOŻNA ZMIENIAĆ PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU**

Podjęcie reformy podziału administracyjnego kraju wymaga opracowania koncepcji zmian systemowych oraz rozwiązań w sferze regulacji prawno-instytucjonalnych i organizacyjnych we wszystkich przedmiotowych dziedzinach polityki społecznej państwa. Zmiany te muszą obejmować: zatrudnienie (w tym zatrudnienie młodzieży, osób w starszych grupach wieku, osób niepełnosprawnych), mieszkalnictwo, ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, szkolnictwo, opiekę i wychowanie, kulturę, sport, rekreację, wypoczynek, a także gospodarkę komunalną.

Zmiany systemowe podstawowych dziedzin polityki społecznej powinny wyprzedzać zmiany w podziale administracyjnym kraju. Wiele dziedzin nie tylko nie zostało podanych koniecznym zmianom systemowym, ale nawet nie wypracowano koncepcji programowej takich zmian. Dotychczas nie tylko nie przeprowadzono zmian systemowych w podstawowych dziedzinach polityki społecznej, ale nawet nie opracowano koncepcji takich zmian<sup>6</sup>. W opracowaniu koncepcji zmian

---

<sup>5</sup> Tezę tę potwierdza funkcjonowanie ustawy o pomocy społecznej z 29 listopada 1990 r. (z kolejnymi nowelizacjami). Podstawowe zadania pomocy społecznej pozostały w gestii administracji rządowej, gminom przekazano (jako zadania własne lub zlecone) tylko te, które nie wymagają większych środków finansowych. Zastosowany podział środków i zadań między gminy i administrację rządową w ustawie o pomocy społecznej dowodzi, iż władza centralna *wie lepiej niż samorządowa co i jak należy w pomocy społecznej zrobić*.

<sup>6</sup> Pod pojęciem zmian systemowych rozumiem zmiany obejmujące generalne cele i podstawowe wartości realizowane przez system, ogólne koncepcje programowe podporządkowane celom i wartościom, regulacje prawno - instytucjonalne, system przygotowania kadr, system analiz i ocen oraz system edukacji społecznej nastawiony na przygotowanie społeczeństwa do zaakceptowania wprowadzonych zmian, wyjaśniający społeczeństwu istotę i znaczenie takich zmian oraz ich skutki.



systemowych podstawowe znaczenie mają trzy czynniki: *potrzeby społeczne, podział kompetencji i zadań, podział środków*.

- Identyfikacja potrzeb społecznych, które obecnie i w bliskim czasie mają być zaspokojone w związku ze zmianami stanu i struktury społecznej i demograficznej oraz w związku ze zmianami aspiracji i potrzeb społecznych.
- Podział odpowiedzialności kompetencji i zadań między państwo, instytucje samorządowe oraz pozostałe podmioty niepaństwowe (prywatne, społeczne i inne),
- Podział środków finansowych i materialnych między poszczególne podmioty polityki społecznej państwa.

Poprzedzenie reformy podziału kraju zmianami systemowymi w podstawowych dziedzinach polityki społecznej państwa jest zasadniczym warunkiem rozwoju samorządności lokalnej przez systematyczne przekazywanie samorządom kompetencji, środków i odpowiedzialności za zaspokojenie podstawowych potrzeb społeczności lokalnych. Brak systemowych zmian przekształci samorządy lokalne w *petentów władzy* centralnej, którą samorząd *upraszać* będzie o środki na realizowanie funkcji społecznych gminy<sup>7</sup>. Sprowadzi samorząd lokalny do funkcji uczestnika politycznego przetargu o środki dzielone przez centralną administrację. W konsekwencji samorząd lokalny stanie się instytucją o charakterze politycznym, uwikłaną w walki i gry polityczne, z największą szkodą dla samorządności i społeczności lokalnej.

---

<sup>7</sup> Blisko połowa gmin odwołała się od decyzji Ministerstwa Edukacji Narodowej w sprawie naliczenia subwencji oświatowej w 1996 r. Znaczna część tych odwołań została uwzględniona. Podział subwencji oświatowej między gminy dowodzi, że te gminy otrzymują więcej środków, które umiejętniej będą o nie zabiegać u władz centralnych.

## 5. CZY ZMIANA PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO WPLYNIE NA LEPSZE ZASPOKOJENIE POTRZEB SPOŁECZNYCH

Zmiana podziału administracyjnego prowadzić powinna do lepszego zaspokojenia podstawowych potrzeb społecznych w miejscu zamieszkania lub jego pobliżu. Ocena możliwości zaspokojenia potrzeb wymaga uprzedniej oceny istniejących w danym środowisku potrzeb. W większości dziedzin polityki społecznej nie ma dokonanej oceny i identyfikacji potrzeb społecznych. Utrudnia to (lub wręcz uniemożliwia) podział kompetencji i podział środków między administrację rządową, władze samorządowe i pozostałe podmioty.

Do określania rodzaju i zakresu potrzeb społecznych posłużyć się można różnymi metodami. Jedną z metod badania potrzeb społecznych, jakie odczuwa społeczność lokalna w danym miejscu i czasie, jest socjologiczna metoda badania opinii publicznej. Przy jej zastosowaniu mieszkańcy sami wskazują na te potrzeby, których zaspokojenia oczekują we własnym środowisku. Metoda ta obarczona jest jednak licznymi wadami, gdyż na jej podstawie stwierdzić możemy tylko te potrzeby, których niezaspokojenie mieszkańcy odczuwają w momencie przeprowadzania badań. Pominięte natomiast zostaną te potrzeby, które mogą być w danym czasie nieuświadomione, lub też mogą wystąpić w bliższym lub dalszym czasie, w związku z postępującymi zmianami ekonomicznymi i społecznymi. Stosowanie metody badania opinii publicznej w przypadku identyfikowania potrzeb społecznych, może pełnić tylko funkcje dodatkowe, wspomagające, dające podstawy do opracowania raczej strategii kształtowania opinii publicznej, niż planowania form i zakresu działania (np. samorządu) w zakresie zaspokojenia potrzeb społecznych.

Dlatego też w identyfikowaniu, analizie i ocenie potrzeb społecznych szczególnie użyteczne mogą być wyniki analizy stanu i struktury społeczno-demograficznej ludności oraz dynamiki podstawowych procesów i zjawisk społeczno-demograficznych. Wyniki takiej analizy wskazywać będą na istniejące rzeczywiście i potencjalnie potrzeby społeczne w następujących dziedzinach:

- edukacja (liczba i struktura wiekowa dzieci i młodzieży oraz następujące w kolejnych latach zmiany w zapotrzebowaniu na miejsca

w szkołach różnych typów i poziomów oraz w placówkach wychowania pozaszkolnego),

- ochrona zdrowia (ocena stanu zdrowia, dynamiki podstawowych procesów demograficznych - urodzeń i zgonów, chorobowości, niepełnosprawności, zachorowalności, zagrożeń epidemiologicznych, itp.),
- opieka i wychowanie, (stan i struktura rodzin i gospodarstw domowych, rodziny niepełne i obciążone problemami wychowawczymi, socjalnymi, zdrowotnymi i in.),
- zatrudnienie (wchodzenie kolejnych roczników demograficznych na rynek pracy i opuszczanie rynku pracy przez kolejne roczniki, czasowe odchodzenie z rynku pracy wskutek podejmowania obowiązków macierzyńskich, zapotrzebowanie na zatrudnienie w niepełnym wymiarze, potrzeby w zakresie zatrudnienia niepełnosprawnych, przyrost zasobów pracy, stan i struktura istniejących zasobów, możliwości i potrzeby zwiększenia zatrudnienia w dziale usług),
- usługi wspomagające funkcjonowanie rodzin (materialne i niematerialne zapewniające rodzinom pełniejsze zaspokajanie potrzeb i realizowanie funkcji im przypisanych),
- opieka nad rodzinami i osobami potrzebującymi wsparcia i pomocy (w tym opieka nad dziećmi, osobami starszymi i niepełnosprawnymi),
- mieszkalnictwo (liczba nowych małżeństw, liczba gospodarstw domowych),
- potrzeby kulturalne (w tym potrzeby dzieci i młodzieży, ochrona unikalnych wartości kultury regionalnej), wypoczynek, rekreacja, sport (struktura demograficzna, w tym udział ludności w młodszych grupach wieku, struktura gospodarstw domowych),
- łącznie i transport (roz rozmieszczenie terytorialne i kierunki przepływu ludności w związku z zatrudnieniem oraz w korzystaniu z usług społecznych),
- usługi o charakterze komunalnym, w tym zadania związane z ochroną środowiska naturalnego (zaopatrzenie w wodę, usuwanie nieczystości, dostarczanie ciepła i energii itp.).

Ocena potrzeb społecznych dokonana z punktu widzenia stanu i struktury ludności oraz dynamiki podstawowych procesów społecznych i demograficznych wskazać może na wielkość potrzeb oraz potencjalne możliwości ich zaspokojenia oceniane z punktu widzenia posiadanych zasobów finansowych, materialnych (stan infrastruktury), kadrowych oraz wyznaczonych celów społecznych. Dopiero ocena potrzeb wykonana na podstawie stanu i struktury ludności oraz dynamiki procesów społeczno-demograficznych może być uzupełniona wynikami badań socjologicznych (np. ankietowych, badaniami opinii ekspertów in.). Przed opracowaniem koncepcji nowego podziału terytorialnego kraju nie dokonano analiz dotyczących wielkości i rodzajów niezaspokojonych potrzeb społecznych. Dlatego też w samej koncepcji reformy nie uwzględniono celów i potrzeb społecznych.

## **6. ZAKRES ZMIAN W PODSTAWOWYCH DZIEDZINACH POLITYKI SPOŁECZNEJ, KTÓRE MUSZĄ BYĆ PRZEPROWADZONE PRZED OPRACOWANIEM Koncepcji PODZIAŁU KRAJU**

Określenie dziedzin polityki społecznej i zakresu koniecznych zmian wymaga odpowiedzi na pytanie: *Które problemy społeczne muszą być rozwiązane w polityce społecznej państwa przed reformą podziału, a zasadniczo nawet przed podjęciem prac nad opracowaniem koncepcji reformy podziału administracyjnego państwa.* Jest to tym bardziej ważne, gdyż od rozpoczęcia procesu transformacji systemowej żadna z dziedzin polityki społecznej nie została poddana systemowym zmianom. Nie można zatem wprowadzać zmian podziału terytorialnego bez przeprowadzenia zmian w polityce społecznej państwa wobec szkolnictwa, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury, mieszkalnictwa, ubezpieczeń społecznych. Zmiany systemowe w polityce społecznej powinny obejmować:

1. System *zabezpieczenia społecznego* (obejmujący ubezpieczenia społeczne, ochronę zdrowia, pomoc społeczną i systemy pomocy rodzinie) przed zreformowaniem podziału kraju wymaga podjęcia zasadniczych decyzji dotyczących koncepcji podziału odpowiedzialności, kompetencji i zadań między instytucje rządowe i samorządowe oraz podmioty prywatne, społeczne i in.

*Ubezpieczenia społeczne* nie zostały poddane systemowej zmianie, istniejące i powstające projekty zmian w systemie ubezpieczeń społecznych nie wychodzą poza fazę ogólnych koncepcji, lub bardzo szczegółowych projektów obejmujących wybrane części systemu ubezpieczeń społecznych (prowadzące raczej do destrukcji systemu, niż do jego reformy), nie ma natomiast koncepcji zmiany całego systemu.

*W pomocy społecznej* musi nastąpić podział zadań między instytucje rządowe i samorządowe. Muszą zostać wypracowane i wdrożone mechanizmy wspierania organizacji samopomocowych oraz samoorganizacji społeczeństwa, które przejmą wszystkie te zadania pomocy społecznej, które mogą wypełniać lepiej i taniej, niż instytucje rządowe lub samorządowe. W tym zakresie nie została wypracowana nawet ogólna koncepcja zmian. Dotychczasowe regulacje prawne (ustawa o pomocy społecznej) podstawową część zadań obligatoryjnych pozostawiają do wykonania administracji rządowej. Samorządy przejęły przydzielone im zadania własne i fakultatywne. Większość zadań wymagających znacznych nakładów finansowych oraz utrzymywania infrastruktury społecznej pozostaje ciągle w gestii administracji rządowej (m.in. instytucje opieki dla ludzi wymagających pomocy instytucjonalnej).

*Systemy wspomagania rodziny* faktycznie nie istnieją w polskiej polityce społecznej. Konieczne jest opracowanie i rozstrzygnięcie koncepcji polityki rodzinnej jako wyodrębnionego przedmiotu polityki społecznej państwa (problem polityki rodzinnej nie został w Polsce rozwiązany nawet na poziomie ogólnych koncepcji). Konieczne jest wypracowanie i wdrożenie metod i form wspomagających różne funkcje rodziny (w tym wspomagające funkcje opiekuńcze wobec starszych i niepełnosprawnych członków rodziny, jako najtańszych i najefektywniejszych metod realizacji funkcji społecznych państwa i władz publicznych. Określenia w polityce rodzinnej wymaga też funkcjonowanie opieki i wychowania dzieci i młodzieży wymagającej specjalnej troski.

*Ochrona zdrowia.* Przyjęta w 1997 roku ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym zawiera liczne braki w koncepcji organizacji i finansowania ochrony zdrowia, jest ona obciążona poważnymi brakami, które doprowadzić muszą do jej nowelizacji (lub zmiany) przed wprowadzeniem w życie (w 1999 r.). Ustawa pomija szereg istotnych

funkcji (m.in. wypłata zasiłków chorobowych, problemy ochrony populacyjnej, rehabilitacji niepełnosprawnych). Podstawowym jednak niedostatkim przyjętej ustawy jest brak jej powiązania z innymi dziedzinami polityki społecznej państwa (w tym ubezpieczeń społecznych i polityki wobec rodziny, polityki ludnościowej oraz polityki kształtowania dochodów ludności). Ustawa o ubezpieczeniu zdrowotnym pomija także uwarunkowania i wielkie różnicowania społeczne i demograficzne występujące w Polsce, co może prowadzić do finansowej niewydolności całego systemu ochrony zdrowia (kompromitacji idei ubezpieczeń i bankructwa instytucji kas chorych). Projektowany podział administracyjny kraju prowadzi do pogłębienia problemów funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, gdyż całkowicie ignoruje poważne różnicowania struktury demograficznej, warunków życia i sytuacji ekonomicznej ludności w Polsce<sup>8</sup>.

2. *Edukacja i wychowanie*. Nie zostały rozwiązane problemy: 1) opieki i wychowania dzieci i młodzieży specjalnej troski oraz 2) dzieci i młodzieży wybitnie uzdolnionej (np. sportowo, artystycznie), 3) problem opieki wychowania dzieci pozbawionych opieki, 4) opieka nad dziećmi i młodzieżą w środowisku zamieszkania, 5) rozwój instytucji i form wspomagających rozwój dzieci i młodzieży, 6) opieka i wychowanie przedszkolne, 7) kształcenie ogólnokształcące na poziomie podstawowym i średnim, 8) kształcenie zawodowe, 9) kształcenie na poziomie wyższym.

Problemy edukacji i wychowania nie zostały dotychczas rozwiązane nawet na poziomie ogólnej koncepcji polityki oświatowej. Trudno bowiem za taką koncepcję uznać ograniczanie działalności szkoły do funkcji dydaktycznej (na poziomie minimum programowego), pozbawienie szkoły środków na działania opiekuńcze i wychowawcze oraz wspomagające rozwój i wychowanie dzieci i młodzieży, a także przenoszenie kosztów kształcenia (na wszystkich

---

<sup>8</sup> Warunki życia ludności w poszczególnych województwach i wyodrębnionych częściach obecnych województw są bardzo różnicowane. Projektowany podział administracyjny prowadzić będzie nie tylko do utrwalenia, ale do pogłębienia takiego różnicowania. Sprzyjać temu będzie stan posiadanych zasobów materialnych i społecznych w poszczególnych regionach i ich częściach. Analiza dotycząca różnicowania warunków życia ludności wykonana została w CUP, Biuro Planowanie Regionalnego w Łodzi, Por. *Przestrzenne i czasowe różnicowanie warunków życia w Polsce*, Łódź czerwiec 1996.

- szczeblach) na rodziny. Brakuje ponadto rozwiązań prawno-ekonomicznych dotyczących utrzymania, rozwoju, zagospodarowania i modernizacji infrastruktury systemu szkolno-oświatowego<sup>9</sup>.
3. *Zatrudnienie*. Nie została dotychczas wypracowana koncepcja polityki zatrudnienia i rynku pracy na poziomie lokalnym. Koncepcja instytucji rynku pracy i ich kompetencje oraz instytucje wspomagające funkcje rynku pracy (szkoleniowe, wspomagające bezrobotnych, usprawniające przebieg procesów na rynku pracy), zatrudnienie osób i grup społecznych o mniejszych szansach zatrudnienia (osoby niepełnosprawne, obciążone obowiązkami rodzinnymi, osoby opuszczające zakłady karne, o niskich kwalifikacjach, w podeszłym wieku, i in.). W koncepcji dotychczasowej środki materialne i instytucjonalne związane ze zwalczaniem bezrobocia pozostają w gestii administracji rządowej, natomiast odpowiedzialnością za likwidowanie skutków społecznych braku pracy obarczono samorządy.
  4. *Kultura*. Mechanizmy wolego rynku okazały się nieskuteczne w ochronie instytucji i dóbr kultury wyższego rzędu oraz instytucji kultury zapewniających dzieciom i młodzieży wprowadzenie w podstawowe dobra i wartości kultury narodowej i ogólnoludzkiej. Problem ten wymaga nowego podejścia w polityce społecznej państwa - innych rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych, instytucjonalnych, tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, przez administrację rządową i samorządową.
  5. *Mieszkalnictwo*. Nie zostały rozwiązane problemy finansowania budownictwa, utrzymania oraz modernizacji zasobów mieszkaniowych. Narastających dramatycznie skutków nie rozwiązanej kwestii mieszkaniowej w Polsce nie będą w stanie samodzielnie rozwiązywać

---

<sup>9</sup> Gminom przekazano szkoły bez odpowiednich środków na inwestycje i remonty. Nie została opracowana koncepcyjnie i uregulowana kwestia kształtowania, rozwoju, utrzymania i wykorzystania infrastruktury szkolnej i oświatowej. Wstępne analizy stanu szkolnictwa po przejściu ich przez gminy pokazują, że gminy nie mają środków własnych na ten cel, tym bardziej, że stan infrastruktury szkolnej jest na ogół zły, a kadencja władz samorządowych nie sprzyja długofalowemu planowaniu i rozwiązywaniu problemów, związanych z ogromnymi nakładami finansowymi. Nie istnieje w ogóle koncepcja rozwiązania tej kwestii w skali państwa. Tymczasem stan i struktura ludności w Polsce, charakteryzująca się zjawiskiem *falowania wyżów i niżów demograficznych* wymaga takiej koncepcji, która pozwalałaby na wielofunkcyjne kształtowanie koncepcji infrastruktury szkolnooświatowej (wykorzystania w takiej funkcji i w takim zakresie, jaki stwarza w danym czasie, na danym terenie sytuacja ludnościowa).

samorządy lokalne, konieczna jest polityka mieszkaniowa na szczeblu państwa oraz wyraźne wskazanie na zakres odpowiedzialności samorządów.

Wszystkie przedmiotowe dziedziny polityki społecznej nie zostały poddane zmianom systemowym w okresie transformacji. Brak zmian systemowych nie pozwala na rozwijanie podstawowych problemów społecznych na poziomie lokalnym, gdyż zagadnienia koncepcji programowej systemów finansowania organizacji instytucji uprawnień obywateli, kształcenia i zatrudnienia kadr nie mogą być rozwijane lokalnie (ani regionalnie). Wszystkie te problemy wymagają generalnych koncepcji rozwiązania w skali polityki społecznej państwa (a takich koncepcji dotychczas nie opracowano). Dlatego *nakładanie* zmian w podziale administracyjnym kraju na niewydolne podsystemy społeczne *odpowiedzialne* za zaspokajanie elementarnych potrzeb społecznych grozi nasileniem napięć i konfliktów, pogłębieniem różnicowań w dostępie do usług społecznych, szczególnie ludności ze wsi i małych miast, powiększeniem różnicowań społecznych. W przypadku ludności wiejskiej oraz mieszkańców małych miast oznaczać to będzie pozbawienie szans na dostęp do niektórych usług społecznych (m.in. szkolnictwa wyższego, artystycznego, specjalistycznych usług ochrony zdrowia).

Zasadniczą przeszkodą w rozwoju samorządności społecznej jest brak polityki społecznej państwa. Brak koncepcji i zasad rozwiązywania podstawowych problemów społecznych w skali, zarówno centralnej, jak i lokalnej, prowadzić będzie do degradacji samorządu terytorialnego, także w ocenie i świadomości społecznej. Samorząd nie będzie bowiem zdolny do rozwiązywania podstawowych problemów społeczności lokalnych. Prowadzić to będzie do zaniku odpowiedzialności samorządu za zaspokajanie potrzeb społecznych.



## 7. PROBLEMY POLITYKI SPOŁECZNEJ PAŃSTWA WYMAGAJĄCE ROZWIĄZANIA PRZED STWORZENIEM NOWEJ KONCEPCJI PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

Dotychczasowe doświadczenia wykazują, że te problemy polityki społecznej, które nie zostały rozwiązane w państwie, nie są też rozwiązywalne i na szczeblu samorządu lokalnego. Opracowanie nowej koncepcji, lub utrwalenie istniejącego podziału terytorialnego kraju, wymaga rozwiązania i uporządkowania prawnego i instytucjonalnego wszystkich dziedzin polityki społecznej państwa, decydujących o zaspokojeniu podstawowych potrzeb społeczeństwa: edukacji, opieki i wychowania, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, systemu pomocy rodzinie, ubezpieczeń społecznych, zatrudnienia, kultury, wypoczynku i rekreacji. Dotychczasowa praktyka w polityce społecznej państwa, polegająca *na pozbywaniu się zadań społecznych*, przez przekazywanie ich samorządom bez zapewnienia odpowiednich środków, regulacji prawnych i instytucjonalnych, bez rozwiązania problemów własności użytkowanych obiektów i gruntów, prowadzi do ograniczania zakresu wykonywanych zadań społecznych, w tym zadań publicznych, ograniczania powszechnie dostępnych usług (bibliotek, domów kultury dla dzieci i młodzieży, placówek opiekuńczych i wychowawczych, obiektów sportowych, placówek opieki i ochrony zdrowia). Również *wolny rynek* okazał się niewydolny w organizowaniu usług społecznych dla dzieci, osób starszych, młodzieży, osób niepełnosprawnych, rodzin obciążonych obowiązkami opieki i wychowania. Usługi społeczne, które pojawiły się na wolnym rynku okazały się zbyt drogie dla użytkowników, a ich oferta bardzo ograniczona w stosunku do potrzeb. Organizowane przez wolny rynek usługi społeczne (na ogół dla zysku) nie zastąpią usług publicznych, powszechnie dostępnych, bezpłatnych, (lub o ograniczonej i dostosowanej do możliwości ekonomicznych rodzin odpłatności). Podstawowe usługi społeczne muszą być usługami publicznymi, organizowanymi przez państwo, samorząd terytorialny lub na ich zlecenie przez organizacje i instytucje non profit.

Skutki nie rozwiązania tych problemów stały się szczególnie widoczne w przypadku przekazania przedszkoli i szkół podstawowych gminom. Gminy przejmując przedszkola jako zadania własne znacznie ograniczyły i *urynkowiły* usługi opiekuńcze przedszkoli. Wskutek tej praktyki znacznie spadł odsetek dzieci korzystających z opieki

przedszkolnej, ponadto stała się ona niedostępna dla dzieci z rodzin uboższych oraz dzieci wiejskich (w więc dla tych dzieci, którym ze względu na warunki rozwoju opieka przedszkolna byłaby najbardziej potrzebna<sup>10</sup>).

Szkoły podstawowe przekazano gminom bez odpowiednich środków finansowych, bez uregulowania spraw własnościowych użytkowanych przez szkoły terenów i budynków, bez koncepcji utrzymania, budowy i modernizacji infrastruktury szkół, bez środków na działalność opiekuńczo - wychowawczą i in. Nie w pełni określone też zostały kompetencje (a przede wszystkim ich podział) w zarządzaniu szkołą przez władze państwowe i samorządowe. Dlatego przed podjęciem jakichkolwiek decyzji dotyczących zmian podziału terytorialnego kraju trzeba uporządkować warunki prawne, instytucjonalne, organizacyjne, finansowe, kadrowe, własnościowe, kompetencyjne wszystkich instytucji polityki społecznej.

**7.1. Edukacja.** Na poziomie lokalnym potrzeby edukacyjne obejmować muszą wychowanie przedszkolne, kształcenie na wszystkich poziomach szkolnych w zakresie ogólnym i zawodowym. Kształcenie dzieci i młodzieży szczególnej troski ze względu na deficyty rozwojowe i upośledzenie różnych funkcji rozwoju jednostki. Ponadto stworzenie możliwości kształcenia dzieci i młodzieży w specjalnym systemie ze względu na szczególne uzdolnienia (m.in. artystyczne, sportowe). Ponadto kształcenie zawodowe, szkolenie i doskonalenie zawodowe. Tworzenie warunków materialnych i organizacyjnych do zaspokajania potrzeb edukacyjnych zgodnie z potrzebami i możliwościami ludności oraz potrzebami lokalnego rynku pracy. W obecnie istniejącym podziale dwustopniowym istnieje możliwość takiego zaprojektowania sieci infrastruktury usług edukacyjnych, która nie będzie tworzyła marginesów społecznych dla tych, którzy *odstają od normy* (zarówno w górę, jak i w dół). Uwzględnienie tych wszystkich potrzeb zapobiegać będzie tworzeniu się społecznych marginesów niezaspokojenia potrzeb.

W podziale trójstopniowym (gmina - powiat - województwo) nie ma możliwości zaspokojenia potrzeb edukacyjnych na poziomie

---

<sup>10</sup> Szczegółowa analiza zamieszczona została w moim opracowaniu. Por. *Raport o rozwoju społecznym. Polska 1995* oraz (w:) *Raport o rozwoju społecznym Polski. Polska 1996*. Warszawa 1995 i 1996.

odbiegającym od minimalnego standardu. Poza zakresem możliwości i zainteresowania pozostają wszystkie kategorie, których potrzeby przekraczają pewien poziom (zarówno „w górę”, jak i „w dół”). Skutkiem braku możliwości zaspokojenia potrzeb poza standardowych będzie tworzenie się *marginesów* niezaspokojonych potrzeb (marginesów społecznych). Nie ma także możliwości zorganizowania kształcenia zawodowego (gdyż zorganizowanie kształcenia zawodowego na poziomie powiatu szybko prowadziłyby *do nadprodukcji* specjalistów w jednej z dziedzin i braku w pozostałych).

Zagrożeniem dla możliwości realizacji funkcji edukacyjnej będzie także stan infrastruktury materialnej systemu edukacyjnego. Doświadczenia dotychczasowe z przejścia szkół przez gminy wykazują liczne braki systemowe w kierowaniu procesami edukacyjnymi. Środki finansowe przekazywane gminom są często niedostateczne nawet na pokrycie bieżących wydatków. Znaczna część gmin dopłaca do utrzymania bieżącego szkół z dochodów własnych. Nieliczne tylko gminy podjęły zadania związane z poprawieniem stanu infrastruktury szkolnej, chociaż wszystkie przejmowały znaczną część szkół w złym stanie materialnym i technicznym. Podjęcie zadań związanych z poprawą infrastruktury systemu edukacyjnego przekracza możliwości finansowe gminy, (a także i wyobraźnię społeczną zróżnicowanych grup nacisku w samorządzie zainteresowanych rozwiązywaniem spraw bieżących, a nie systemowych). W dotychczas zastosowanych rozwiązaniach dotyczących przekazywania szkół gminom zabrakło koncepcji rozwoju, utrzymania i unowocześniania infrastruktury materialnej edukacji. Zabrakło także środków na realizowanie zadań inwestycyjnych. Konieczne jest rozwiązanie problemu projektowania sieci infrastruktury edukacyjnej zdolnej do przejmowania zmieniających się i zróżnicowanych funkcji w tym zakresie. Zadania edukacyjne samorządu terytorialnego nie mogą być ograniczane do zaspokojenia potrzeb o charakterze podstawowym (tzn. nauczania w zakresie obligatoryjnego minimum programowego). Szkoły muszą przejmować coraz szerzej zadania opiekuńcze, wychowawcze, zadania wspomagające rozwój dzieci i młodzieży, uzupełniające i wyrównujące niedostatki wychowawcze i braki środowiska rodzinnego dzieci. Szkoła w środowisku lokalnym musi stawać się w coraz szerszym zakresie centrum życia oświatowego, kulturalnego, sportowego, wychowawczego. Poszerzenie zadań wymaga innej koncepcji kierowania oświatą, innego podziału zadań i środków między władze państwowe i samorządowe.

**7.2. Opieka i wychowanie**, w tym opieka nad dziećmi i młodzieżą niepełnosprawna, wymagającą szczególnej troski i specjalistycznych instytucji i metod opiekuńczo-wychowawczych, a także dzieci ze środowisk niewydolnych pod względem wychowawczym. Dotychczasowe zmiany w zakresie opieki i wychowania wprowadzone po 1989 r., podyktowane względami wyłącznie oszczędnościowymi, doprowadziły do znacznego ograniczenia, a w wielu przypadkach do likwidacji instytucji opieki i wychowania w szkołach. Działania te należy interpretować jako zamiar przekazania przez władze oświatowe gminom szkół bez żadnych funkcji poza dydaktycznych, dodatkowych, wspomagających procesy kształcenia i wychowania. Należy domniemywać, iż władze oświatowe oczekiwały, że funkcje te zostaną przejęte przez samorząd. Zakładano (jak się okazało bezzasadnie), że instytucje opieki i wychowania zostaną zorganizowane w miejscu zamieszkania ucznia, lub w szkołach za środki samorządu, bezpłatnie lub na warunkach ograniczonej dostępności (w całości lub częściowo odpłatnie). Analiza przeprowadzona w kilku gminach wykazała jednak, że funkcji opiekuńczych i wychowawczych nie przywrócono w szkołach po ich przejęciu przez samorządy lokalne. Samorządy nie podjęły także w ramach zadań własnych funkcji opieki i wychowania w środowisku zamieszkania dzieci i młodzieży. Tak się dzieje z powodu braku środków oraz z powodu braku świadomości wagi działalności opiekuńczo-wychowawczej wspomagającej szkołę i rodzinę w wypełnianiu ich funkcji opiekuńczych i wychowawczych. Prowadzenie placówek opieki (domy dziecka, pogotowia opiekuńcze, domy pomocy) przekroczy potrzeby i możliwości powiatów.

Natomiast istniejący obecnie podział dwustopniowy stwarza możliwość realizacji wszystkich podstawowych potrzeb edukacyjnych i opiekuńczych - od przedszkola do szkoły wyższej organizowanej na poziomie obecnego województwa. Wprowadzenie dodatkowego szczebla (powiatu) ograniczy możliwość zorganizowania kształcenia dla dzieci i młodzieży szczególnej troski oraz wybitnie uzdolnionej. Koszty zorganizowania takiego systemu opieki i szkolnictwa na szczeblu powiatu będą zbyt wysokie (szkoły te będą w mieście - siedzibie władz wojewódzkich), co ograniczy dostępność tych szkół dla mieszkańców oddalonych miejscowości.

**7.3. Zatrudnienie.** W podziale dotychczasowym środki prawne i materialne (fundusz pracy, środki państwowego funduszu rehabilitacji osób niepełnosprawnych) związane z kierowaniem procesami zatrudnienia i polityką rynku pracy pozostają w gestii administracji państwowej (władz wojewódzkich i rejonu). Samorząd nie ma środków natomiast w jego gestii pozostają skutki społeczne i ekonomiczne bezrobocia (pomoc rodzinom bezrobotnym, zasiłki celowe, okresowe itp.). Problemu tego nie da się rozwiązać bez generalnej koncepcji zabezpieczenia społecznego, w tym stworzenia ubezpieczenia od bezrobocia, włączenia problematyki osób niepełnosprawnych (kształcenia, rehabilitacji, zatrudnienia, leczenia) do wszystkich przedmiotowych dziedzin polityki społecznej (kształcenie, zatrudnienie, ubezpieczenia społeczne, system pomocy rodzinie, ochrona zdrowia, zatrudnienie).

Ani obecny, ani projektowany podział administracyjny nie rozwiązuje i nie rozwiąże żadnego z istotnych problemów rynku pracy i zatrudnienia. Wpłynąć natomiast może na wzrost bezrobocia w tych miastach, które utracą status wojewódzki, a także bezrobocia na wsi.

Opracowanie koncepcji strategii rozwoju gospodarczego, analizy stanu zasobów społecznych i gospodarczych wspomagających rozwój i tworzenie miejsc pracy (a także tworzenie koncepcji dostosowania np. Kwalifikacji do potrzeb) wymagają specjalistycznych usług o charakterze ponad wojewódzkim i ponad regionalnym.

**7.4. Zabezpieczenie społeczne.** Nie ma dotychczas koncepcji systemowej zmiany. Wprowadzane cząstkowe zmiany w ochronie zdrowia, ubezpieczeniach społecznych, pomocy społecznej, sytuacji osób niepełnosprawnych nie mają charakteru systemowego. Ich dotychczas zrealizowanym celem jest ograniczanie wydatków publicznych. Trudno jeszcze w pełni ocenić skutki społeczne tych *oszczędności* (mogą one okazać się bardzo kosztowne, a ich skutki będą obciążać samorządy). Jedno jest pewne, że nie rozwiązują one żadnego z systemowych problemów. Operacja przetrzucanie tych problemów na samorząd terytorialny nie usunie ich, ani nie rozwiąże, lecz może je pogłębić i poszerzyć ich negatywne skutki. Można natomiast oczekiwać wzrostu zadań samorządów gminnych w zakresie pomocy społecznej wskutek wzrostu bezrobocia i deformacji struktury ludnościowej oraz

powiększania się zróżnicowania warunków życia ludności (im *biedniejsza gmina, tym większe potrzeby w zakresie świadczenia pomocy społecznej*). Utrudni to (lub wręcz uniemożliwi) podejmowanie innych zadań przez samorządy terytorialne. Biedniejsze gminy obarczone zostaną trudnymi do wykonania, z powodu niedostatku środków, zadaniami z zakresu świadczenia pomocy społecznej wobec bezrobotnych, starszych wiekiem niepełnosprawnych, zdeorganizowanych rodzin.

Wprowadzenie powiatów i likwidacja dotychczasowych województw utrudni (i tak już ograniczony) dostęp do specjalistycznej opieki zdrowotnej. W strukturze obecnych województw zaspokojone w zasadzie zostały potrzeby związane z usługami ochrony zdrowia, zarówno podstawowymi, jak i specjalistycznymi. Nowy podział oddzieli znaczną część obywateli od dostępu do tych usług, których nie będzie świadczył szpital powiatowy. Faktycznie więc pogorszy się dostępność do usług i stan opieki zdrowotnej, szczególnie dla ludności wiejskiej oraz mieszkańców małych miast.

## **8. SKUTKI ZMIAN W PODZIALE ADMINISTRACYJNYM DLA STRUKTURY DEMOGRAFICZNEJ I PROCESÓW MIGRACYJNYCH**

Projektowana zmiana podziału administracyjnego prowadzi będzie do nasilenia procesów migracyjnych ze wsi do miast, oraz z mniejszych ośrodków do stolicy województwa. Wskutek tego nastąpić mogą niekorzystne zmiany w strukturze demograficznej ludności szczególnie na terenach wiejskich i w małych miastach.

Należy oczekiwać presji migracyjnej do centrum regionu wywołanej przez dwie grupy. Pierwsza grupa migrantów to najwyżej wykwalifikowani pracownicy administracji (administracji samorządowej oraz rządowej i jej agend) z miast, które utracą status województwa. Skłonność do migrowania wykazywać będą ci spośród pracowników, którzy utracą dotychczasowe zatrudnienie, lub zmiana podziału spowoduje obniżenie rangi stanowiska, które obecnie zajmują. Migrować będą osoby najlepiej wykształcone, w młodszych grupach wieku, o wysokich kwalifikacjach, które poszukiwać będą dla siebie większych możliwości zatrudnienia na stanowiskach, co najmniej równorzędnych do tych stanowisk, które zajmowały uprzednio, a utraciły wskutek

reformy. Migracja tych osób (z mniejszych do większych miast,) wywoła duże trudności w funkcjonowaniu administracji rządowej i samorządowej, gdyż nie będzie ona miała dostatecznej liczby odpowiednio wykwalifikowanych pracowników.

Druą grupą migrujących to ci, którzy poszukiwać będą zatrudnienia, gdyż nie ma dla nich pracy w dotychczasowym miejscu zamieszkania. Będzie to ludność z młodszych grup wieku. Migrować będzie ze wsi i małych miast do miast stanowiących centrum administracyjne regionu, w poszukiwaniu zatrudnienia i lepszych warunków życia. Presja demograficzna i spodziewane nasilenie migracji za *pracą* spowoduje nasilenie i wzrost zapotrzebowania na usługi społeczne (m.in. edukacyjne), zwiększy ponadto potrzeby mieszkaniowe w dużych miastach i presję na rynek pracy. Procesy demograficzne spowodują nasilenie problemów mieszkaniowych i pogłębienie kryzysu mieszkaniowego w aglomeracji będącej centrum administracyjnym.

Migracja obejmować będzie przede wszystkim ludzi młodych, co spowoduje przyrost nowych gospodarstw domowych (i wzrost zapotrzebowania na nowe mieszkania). Wzrost zapotrzebowania na nowe mieszkania w dużych miastach różni się całkowicie z postępującym regresem budownictwa mieszkaniowego w całym kraju. Regres w budownictwie mieszkaniowym jest skutkiem braku systemu finansowania i organizacji budownictwa mieszkaniowego oraz z braku koncepcji zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w Polsce. Okazało się, że utopia liberalna - *mieszkanie jako towar*, okazała się równie szkodliwa w skutkach, jak socjalistyczna utopia - *rozdawania mieszkań*.

Skutkiem presji migracyjnej do centrów administracyjnych będzie dalsze pogłębienie procesów deformacji struktur demograficznych (wyludniania i starzenia się ludności na terenach wiejskich, obniżenie dynamiki demograficznej). Procesy migracyjne uruchomią nie tylko pogłębianie się niekorzystnych zmian w strukturach demograficznych. Będą one wspomagały i utrwały toczenie *błędne koła społecznej marginalizacji: niskie kwalifikacje - niska mobilność przestrzenna i zawodowa - bezrobocie - ubóstwo*. Z tą różnicą, w stosunku do obecnego stanu, *że koło to potoczy się szybciej i zatoczy szerszy krąg*, pogłębiając poziom depresji społecznej i ekonomicznej małych miast oraz wsi.

Procesy migracyjne spowodują także postępujący rozpad społecznej więzi w środowiskach lokalnych ze wszystkimi negatywnymi skutkami obserwowanymi w okresie tzw. wielkiej industrializacji. Migracja ludzi młodych powiększy w konsekwencji konieczność przejmowania zadań opieki na osobami starszymi i niepełnosprawnymi przez instytucje publiczne.

## 9. KONFLIKTY I NAPIĘCIA SPOŁECZNE WYWOŁANE NOWYM PODZIAŁEM ADMINISTRACYJNYM

Rozwój samorządności społecznej musi zapewnić społecznościom lokalnym prawo do podejmowania decyzji ich dotyczących oraz poczucie odpowiedzialności za realizację podjętych decyzji. Zasadniczym warunkiem rozwoju samorządności lokalnej jest dysponowanie odpowiednimi kompetencjami i środkami. Niedostatek kompetencji, podobnie, jak i niedostatek środków, prowadzi do ograniczenia rozwoju i zaniku samorządności społecznej. Do trudnych do oceny strat w postawach obywateli wobec samorządu społecznego oraz deformacji postaw obywatelskiego zaangażowania i odpowiedzialności za bieg spraw publicznych.

Projektowana reforma zawiera w sobie zarzewie konfliktów i napięć społecznych wywołanych zróżnicowaniem interesów oraz nierównymi prawami podmiotów w niej uczestniczących (czy raczej włączonych w proces reformy). Na podstawie analizy opublikowanych materiałów dotyczących reformy wskazać zamierzam na podstawowe sprzeczności interesów i potencjalne zagrożenie konfliktami społecznymi. W analizie tej odnoszę się przede wszystkim do wypowiedzianych najczęściej twierdzeń i ocen wskazujących na potencjalne *korzyści* płynące ze zmian podziału administracyjnego i struktury władzy.

- Reforma nie kosztuje w każdym razie nie pociąg a za sobą wielkich kosztów). Twierdzenie to jest niewątpliwie prawdziwe, gdyż suma środków, jakimi dysponuje budżet państwa jest ograniczona. Także ilość środków przekazanych do dyspozycji władzom województw i władzom samorządowym gmin nie wzrosną, zostaną tylko inaczej podzielone: zabrane zostaną gminom *i starym* województwom i przekazane powiatom i *nowym* województwom. Środki te w znacznej części zostaną zużyte nie na zaspokojenie



potrzeb społecznych w dziedzinie ochrony zdrowia, edukacji, zatrudnienia, pomocy społecznej, utrzymania infrastruktury komunalnej, ochronę środowiska itp., lecz na zorganizowania *nowej* i zlikwidowanie dotychczasowej administracji (wynagrodzenia, odprawy, budynki administracyjne, ich wyposażenie itp.).

- Nastąpi wzrost samorządności lokalnej. W istocie nastąpi jej ograniczenie, gdyż podstawowej i zasadniczej jednostce samorządu terytorialnego - gminie - odebrane zostaną kompetencje i środki na realizację zadań. Kompetencje gminy skupione zostaną w istocie w podstawowej swojej części na pomocy społecznej i utrzymaniu szkół podstawowych. Możliwość realizacji innych zadań może zmniejszyć się w związku ze wzrostem zadań z zakresu pomocy społecznej (w wyniku wzrostu bezrobocia i nieuchronnie związanego z nim ubóstwa).
- Nastąpi wzmocnienie i ulepszenie działania administracji samorządowej. Faktycznie nastąpi jej znaczne osłabienie spowodowane odpływem pracowników samorządowych z urzędów gmin do urzędów powiatowych. Proces wdrażania nowej struktury, podziału majątku i ustanawiania stosunków własnościowych, podział środków i uzgadnianie szczegółowych zakresów kompetencji, osłabi przede wszystkim samorządy gmin.
- Zmniejszy się poziom centralizacji państwa. Nie może to nastąpić bez przekazania kompetencji i środków na szczebel najniższy, bez uspołecznienia procesu wydatkowania środków publicznych. W projektowanej reformie proces uspołecznienia decyzji dotyczących wydatkowania środków zostanie zahamowany, gdyż środki te pozostaną w znacznej części w dyspozycji administracji rządowej. Natomiast wydłuży się droga przepływu środków do obywateli (dzięki czemu, każdy szczebel *coś* sobie z *nich zatrzyma do własnej dyspozycji i na własne potrzeby*). Odebrany zostanie obecnym województwom nadzór właścicielski na pozostającym w dyspozycji obecnych wojewodów majątek skarbu państwa. Ten nadzór właścicielski sprawowany będzie przez wojewodów z nowych województw. W ten sposób ograniczona zostanie kontrola społeczności lokalnej nad przekształceniami własnościowymi i tym samym może zostać ograniczony dostęp społeczności lokalnych do własności w procesie jej przekształcania. Także decyzje

o przekształceniach własnościowych majątku skarbu państwa, nadzór właścicielski będą w dyspozycji nowego województwa.

- Zdania o reformie są podzielone: są zarówno jej przeciwnicy, jak i zwolennicy. Tak jest rzeczywiście, gdyż niewątpliwie interesy społeczne są tu podzielone. Reforma jest korzystna dla miast, które staną się stolicami nowych województw - regionów, gdyż w ich dyspozycji pozostaną środki dla całego dużego województwa i one będą decydować o ich podziale. Ponieważ ich potrzeby (statystycznie) zawsze będą większe, więc będą one znaczną część tych środków zużywały na potrzeby miasta będącego stolicą nowego województwa, kosztem niezaspokojenia potrzeb mieszkańców mniejszych miejscowości. Prowadzić to będzie do nasilonej migracji do miast wojewódzkich, niekontrolowanego rozrostu metropolii oraz degradacji ekonomicznej i kulturowej mniejszych miast.
- Reforma przyniesie korzyści wszystkim przez poszerzenie możliwości rozwoju demokracji lokalnej. W istocie nastąpi tylko dodanie jednego szczebla władzy, przez co pewne decyzje będą podejmowane na szczeblu władzy wyższej, bez możliwości bezpośredniego oddziaływania na władze i bez kontroli obywateli. W założeniach *reforma pomyślana jest tak, że zawsze tracą na niej słabsi, a wygrywają silniejsi, gdyż tylko ich potrzeby mają szansę na zaspokojenie i tylko ich potrzeby mogą być uwzględnione*. Słabsi na tej reformie tracą nawet i te niewielkie możliwości, jakie posiadają obecnie. Potrzeby Warszawy zawsze będą ważniejsze od potrzeb Pułtusza, czy Ostrołeki, a potrzeby Częstochowy mniej istotne od problemów Katowic, więc ich zaspokojenie może być zawsze odkładane na *później*. W koncepcji reformy sformułowanej w dokumencie *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne*, wszystkie "demokratyczne" reguły podejmowania decyzji sprzyjają większym, silniejszym, liczniejszym społecznościom lokalnym. Upośledzają natomiast mniejszych i słabszych, gdyż z punktu widzenia przyszłego powodzenia w wyborach (np. samorządowych, parlamentarnych) ważniejsze jest zaspokajanie potrzeb wyborców liczniejszych, niż wyborców mniej licznych, chociaż o większych i ważniejszych niezaspokojonych potrzebach. Prowadzić to będzie do dalszego pogłębiania różnicowania warunków życia ludności, do powstawania coraz liczniejszych *marginesów* niezaspokojonych potrzeb. Dlatego zapewnienie równorzędnych szans rozwoju mniejszym jednostkom

terytorialnym wymaga takiego ukształtowania struktury podziału administracyjnego kraju, która zapewniaby mieszkańcom mniejszych jednostek możliwości samorządnego i samodzielnego decydowania o kierunkach swojego rozwoju i sposobach zaspokajania własnych potrzeb.

- Twierdzi się, że ekspersi popierają projekt reformy. Trzeba wskazać, że *ekspertyzy pisane są na zamówienie projektujących* reformę oraz za środki pozostające w dyspozycji władz przygotowujących projekt i opowiadających się trójstopniowym podziałem. Nie może więc być ekspertyz odbiegających od potrzeb zamawiającego. Ekspertyzy, które mogłyby być potrzebne do rozważenia wariantów decyzji powinny przede wszystkim przedstawiać wyniki badań i analiz wskazujących na konsekwencje zastosowania projektowanych rozwiązań.

Przedkładane są obietnice korzyści jakie przynieść może reforma podziału kraju, którzy opowiedzą się za projektowaną reformą. Korzyści - w opiniach zwolenników reformy - odniosą wyłącznie jej zwolennicy. Dla popierających projektowaną reformę władz samorządowych proponuje się zorganizowanie na ich terenie powiatu, przekazanie powiatom środków i kompetencji. Będą to środki i kompetencje odebrane gminom i likwidowanym województwom.

Przedstawia się projekt reformy jako wymóg Unii Europejskiej przed zjednoczeniem Polski ze strukturami unijnymi. Przywołuje się korzyści jakie uzyska Polska po przeprowadzeniu reformy podziału administracyjnego kraju<sup>11</sup>. W istocie *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*<sup>12</sup> nie odnosi się w żadnym z punktów do ustroju władzy lokalnej. Postanawia natomiast, aby "każda zmiana granic społeczności lokalnej wymaga uprzedniego przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną społecznością, możliwie w drodze referendum, jeśli ustawa na to pozwala" (por. art. 6). Z zapisów Karty wynika zatem konieczność konsultowania ze społecznościami lokalnymi wszystkich

---

<sup>11</sup> *Bezsens walki z wiatrakami*. Rozmowa z J. Regulskim, b. ambasadorem przy Radzie Europy: regiony się Polsce opłacą. J. Regulski stwierdza, że powstanie regionów to "(...) szansa dostępu do wielu funduszy i programów europejskich, bo nasze województwa nie są dość silne, żeby z nich skorzystać". W rozmowie nie zostały wymienione, ani środki, ani prognozy, których nie można w Polsce realizować z powodu braku powiatów i regionów. Por. *Rzeczypospolita* 1997, nr 83(4640), z dn. 9 kwietnia.

<sup>12</sup> Por. *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. Dz. U. 94. 124. 607.

postanowień dotyczących zmiany granic. Wymóg ten w przypadku przygotowywanej reformy podziału kraju nie został spełniony<sup>13</sup>. Postanawia też, że „społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle, o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących ” (por. art. 4. p. 2). Nie ma w Karcie... żadnych wymagań dotyczących struktury terytorialnej władz samorządowych, jest natomiast określone prawo do współpracy i dobrowolnego zrzeszania się z innymi społecznościami lokalnymi - krajowymi i międzynarodowymi w celu realizacji zadań stanowiących przedmiot ich wspólnego zainteresowania (por. art. 10). Karta... daje zatem możliwość dowolnego stowarzyszania się społeczności lokalnych w celu realizacji wspólnych zadań. Tym bardziej więc zbędne jest tworzenie dodatkowych szczebli samorządu, który odbierze społecznościom lokalnym część ich środków i uprawnień, przekazując je obligatoryjnie samorządom powiatowym.

## 10. WNIOSKI

Analiza społecznych aspektów projektowanej reformy podziału administracyjnego Polski wykazuje, że:

- Projektowana reforma nie rozwiązuje żadnego z narastających problemów społecznych Polski, gdyż nie zostały one rozwiązane na poziomie państwa. Do zmienionych warunków systemowych nie zostały dostosowane rozwiązania prawne, instytucjonalne, własnościowe, systemy finansowania, podział kompetencji między państwowe i niepaństwowe podmioty polityki społecznej. Dlatego wszystkie podsystemy społeczne: szkolnictwo i oświata, ochrona zdrowia, system zatrudnienia, pomoc społeczna, opieka i wychowanie, ubezpieczenia społeczne - znajdują się w stanie głębokiego kryzysu.

---

<sup>13</sup> Trudno uznać za spełnienie takiego wymogu prowadzenie badań opinii publicznej w sytuacji, gdy większość społeczeństwa nie zna konsekwencji podejmowanych zmian. Zresztą badania (por. m.in. OBOP, kwiecień 1996) wykazały, że tylko 34% popiera zamiar wprowadzenia powiatów, zaś 40 % jest przeciwnych. Reformę popierają mieszkańcy największych i małych miast. Z tych i innych wyników badań wynika, że przeciwni zmianom są głównie ci, których zmiana ta dotyczy bezpośrednio.

Przekazanie tych podsystemów nowym strukturom władzy nie rozwiąże żadnego z istniejących problemów - nie stworzy ani spójnej koncepcji programowej, ani też prawa, instytucji, systemu finansowania i zarządzania skutecznie rozwiązującego w Polsce problemy ubóstwa, bezrobocia i społecznej i ekonomicznej marginalizacji. Doprowadzi natomiast do chaosu kompetencyjnego i pogłębi zjawiska kryzysowe z największą szkodą dla mieszkańców. W wyniku przeprowadzonej reformy najwięcej zyskają największe miasta. Najwięcej zaś stracą mniejsze społeczności lokalne, gdyż - zgodnie z demokratycznym mechanizmem decydowania - ich potrzeby zawsze pozostaną drugoplanowe. Doprowadzi to do pogłębienia zróżnicowania poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego i wytwarzać będzie coraz liczniejsze środowiska *depresji* społecznej i ekonomicznej.

- W wyniku migracji mniejsze jednostki administracyjne pozbawione zostaną najlepszej kadry. Ponadto prowadzić będą do rozrostu miast metropolitalnych oraz do deformacji struktur demograficznych (szczególnie wsi i małych miast).
- Z projektu reformy wynika jednoznacznie, że prowadzić będzie do pogorszenia poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych, gdyż odebrane zostaną środki i kompetencje samorządom lokalnym.

Regionalizm w Polsce nie należy do szczególnie wysoko cenionych wartości politycznych. Polska jest krajem unitarnym. W polskiej tradycji politycznej dążenia do autonomii i niezależności regionów traktowane było jako wyraz tendencji separatystycznych, przedkładania interesów partykularnych nad ogólnonarodowe i państwowe, jako wyraz *sobiepaństwa i prywaty*.



Prof. dr hab. Marcin ROŚCISZEWSKI  
Instytut Geografii  
i Przestrzennego Zagospodarowania PAN  
Warszawa

## **ORGANIZACJA DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU W ASPEKCIE GEPOLITYCZNYM**

### **1. WSTĘP**

Dyskusja nad kwestiami podziału terytorialnego kraju jest dzisiaj przedmiotem różnego rodzaju rozważań o charakterze politycznym i ideologicznym. Wydaje się, że emocje z tym związane zdominowały postrzeganie realnych potrzeb, dotyczących dokonania tego rodzaju podziału.

### **2. PLUSY I MINUSY NOWEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO**

Dyskusja dotyczy celowości poważnego zmniejszenia liczby istniejących dzisiaj województw i utworzenia pośredniego stopnia w dotychczasowym podziale terytorialnym - powiatów, zlikwidowanych podczas ostatniej reformy administracyjnej z 1975 roku. Nasuwają się w związku z tym dwa pytania: a) czy jest to w obecnym czasie historycznym potrzebne; b) ile tego rodzaju zmiana kosztować będzie społeczność podatników.

**ad a)** Postulowana potrzeba wprowadzenia trójstopniowego podziału terytorialnego kraju nie jest jednoznacznie pozytywna. Pomijając tutaj

wszelkie argumenty, mające związek z różnymi uwarunkowaniami ideologicznymi, a także z partykularnymi interesami partyjnymi, stwierdzić należy co następuje: Reforma podziału terytorialnego kraju z 1975 roku pozwoliła 32 ośrodkom miejskim w Polsce uzyskanie statusu miast wojewódzkich. Podniosła ich rangę w sieci miejskiej kraju, co pozwoliło na bardziej równomierne ich rozmieszczenie, a tym samym na zrównoważenie tejże sieci. Być może kilku nowym ośrodkom wojewódzkim funkcje te zostały przydzielone „na wyrost”. Nie zmienia to jednak ogólnej, pozytywnej w zasadzie oceny skutków tego rodzaju „decentralizacji” Państwa. Pozwoliło to na bardziej powszechny rozkład przestrzenny czynników aktywizujących procesy rozwojowe. Ujawniło się to szczególnie po przemianach, jakie rozpoczęły się w kraju po 1989 roku. Ponad dwudziestoletnie funkcjonowanie nowego podziału administracyjnego, spowodowało powstanie nowych powiązań terytorialnych, funkcjonalnych i społecznych, co w konsekwencji prowadziło do pewnej przynajmniej stabilizacji wewnętrznej Państwa. Fakt ten sam w sobie jest niestety ważny i powinien być brany pod uwagę. W dyskusji na temat trójstopniowego podziału terytorialnego kraju poważnym, jak się czasem wydaje argumentem, są wymogi utworzenia silnych organizmów regionalnych (województw?), stawiane przez Unię Europejską. Po przystąpieniu Polski do Unii, byłyby one odpowiednimi „partnerami” między innymi w negocjacjach dotyczących korzystania z tzw. funduszy strukturalnych, a następnie ich odpowiedniej alokacji. Gwarancją dla tego rodzaju alokacji tych funduszy, a następnie ich właściwego wykorzystania, ma być nowa samorządowa struktura gmin i powiatów, podporządkowana administracyjnej(?) strukturze dużych województw i samego Państwa. Wydaje się jednak, iż proponowane uzasadnienia w tym zakresie nie mogą stanowić argumentu dostatecznie przekonującego. Mowa będzie o tym niżej.

**ad b)** Zwolennicy trójstopniowego podziału terytorialnego kraju nie przedstawili w zasadzie rzetelnego rachunku kosztów proponowanej operacji. Brak jest odpowiedzi na pytanie ile w sposób wymierny kosztować będzie - i to w ostateczności podatników, a więc nas wszystkich - samo tylko urządzenie biur dla nowych władz powiatowych (w liczbie ponad 300) i innych towarzyszących im struktur. Brak jest szacunków co do wielkości sum jakie wyniosą pensje rzeszy nowych urzędników, itp. Brak jest danych co do możliwości zapewnienia tym nowym urzędom (nawet o charakterze samorządowym) rzeczywiście wykwalifikowanych pracowników. Nie zostały wreszcie oszacowane



nieuniknione w końcu straty w zakresie porwanych różnych gospodarczych powiązań funkcjonalnych czy spustoszeń kulturowych, jakie powstaną po likwidacji całej grupy dotychczasowych ośrodków wojewódzkich. Oszacowania wymaga także koszt tworzenia nowych powiązań, zarówno w sferze materialnej, jak też, a może przede wszystkim, w sferze społecznej. W tego rodzaju szacunku przewidzieć wreszcie należy nieunikniony koszt kilkuletniego chaosu w całym kraju. Wziąć trzeba przy tym pod uwagę, że przypadnie on na okres, kiedy Polska będzie musiała dokonywać szczególnego wysiłku w związku z rozpoczęciem procesów integracyjnych ze strukturami euroatlantyckimi i europejskimi. Mając to wszystko na uwadze wydaje się, że zamierzenia dotyczące nowego podziału administracyjnego kraju powinny zostać odłożone przynajmniej w czasie.

### **3. NOWY PODZIAŁ TERYTORIALNY A UCZESTNICTWO W UNII EUROPEJSKIEJ**

Protagonści nowego podziału terytorialnego starają się przekonywać, iż ma on umożliwić rozwój samorządności na szczeblu lokalnym i regionalnym. To z kolei ma umożliwić między innymi rozwój zasady „subsydiarności” i to w zakresie całej organizacji państwa. Argumenty jakie tutaj są przytaczane mają jednak, moim zdaniem, nader wysoki stopień abstrakcji, a w dodatku obciążone są wspomnianymi już uwarunkowaniami zarówno o charakterze ideologicznym jak i politycznym. Wydaje mi się natomiast, że dyskusję w omawianym zakresie sprowadzić trzeba do ram czysto pragmatycznych.

W związku z tym, poza wspomnianą już wyżej kwestią rzeczywistego rachunku kosztów tego rodzaju reformy, należy również wziąć pod uwagę sytuację, jaka ma miejsce w tym zakresie w krajach Unii Europejskiej.

Brak jest w krajach Europy jednego modelu podziału terytorialnego. Każde z państw posiada swój własny podział, który zapewnia jego funkcjonowanie. Także każde z tych państw dostosowuje się do zaleceń ogólniejszego charakteru (zaleceń „brukselskich” czy „strasburskich”), dotyczących właśnie podziałów regionalnych w sposób, który uważa za najbardziej właściwy dla siebie. Dlatego tworzone dzisiaj, zgodnie z zaleceniami, podziały terytorialne, mają w gruncie rzeczy charakter

co najmniej „ewolucyjny”, tzn. taki, aby unikać niepotrzebnych wstrząsów, które by naruszały ukształtowane niekiedy w ciągu wieków istniejące struktury przestrzenne i związaną z tym organizację przestrzenną państw. Odnosić można wrażenie, że wprowadzane nowe podziały mają często charakter czysto formalny. Cechuje je właśnie wspomniane już wyżej podejście „pragmatyczne”, które właściwe jest wszystkim w zasadzie krajom należącym dzisiaj do Unii Europejskiej.

Podobne podejście powinno, moim zdaniem, przyświecać również polskim poczynaniom w tym zakresie. Nie może to oczywiście oznaczać petryfikacji struktur terytorialnych, które miałyby negatywny wpływ na rozwój kraju, lub które wpływałyby hamująco na możliwości uczestniczenia w europejskich procesach integracyjnych. Natomiast podnoszona kwestia braku, czy raczej niedostatku samorządności w naszym kraju, nie zostanie automatycznie usunięta prostym zabiegiem mnożenia szczebli w podziale terytorialnym. Nie chodzi tutaj przecież „prostym” zastępowaniem biurokracji administracyjnej nową biurokracją samorządową (mając przy tym stale na uwadze ogólny niedostatek kadr kwalifikowanych). Chodzi o zapewnienie rozwoju rzeczywistej samorządności, co oznacza między innymi także bardziej racjonalne wykorzystanie będących do dyspozycji środków finansowych. W tym zakresie tworzenie dzisiaj ogniów pośrednich, może tylko tego rodzaju zadania utrudnić. W bardzo konkretnych uwarunkowaniach, jakie dzisiaj w kraju występują, wprowadzanie trójstopniowego podziału terytorialnego, w rzeczywistości prowadzić musi do „zderzenia się” ze sobą dwóch „biurokracji administracyjnych” szczebla państwowego i wojewódzkiego, z drugiej zaś strony - dwóch „biurokracji samorządowych” - gminnej i powiatowej. Wypadkowa tych zderzeń daje bardzo małą szansę dla ewentualnych negocjacji przetargowych z „biurokracją Unii Europejskiej”.

#### **4. CZY RZECZYWIŚCIE NOWY PODZIAŁ TERYTORIALNY JEST „DZISIAJ” DLA POLSKI KONIECZNY?**

Moja odpowiedź na to pytanie ma „dzisiaj” charakter negatywny. Odpowiedź jest negatywna z uwagi na niewyjaśnione w gruncie rzeczy koszty samej operacji, a także nieunikniony chaos spowodowany tego rodzaju zmianami. Równie ważne są konsekwencje o charakterze

społecznym. Można bardzo dobrze zrozumieć nadzieje, jakie z tego rodzaju zmianami wiąże ponad 300 miejscowości, mających sanse uzyskania statusu ośrodków powiatowych, w tym zaś nadzieje lokalnych elit. Zrozumieć można perspektywy, jakie jawią się przed kilkunastoma nowymi województwami. Zrozumieć jednak także trzeba zdecydowanie negatywny stosunek do tego rodzaju reformy ponad 30 miast oraz ich elit politycznych i społecznych, którym przyjdzie utracić dotychczasowe funkcje wojewódzkie.

W tym niezwykle w gruncie rzeczy brutalnym zderzeniu interesów, nie może jednak chodzić o prostą arytmetykę. W rzeczywistości mielibyśmy tutaj do czynienia z naruszeniem kształtującej się z dużym trudem już od ponad dwudziestu lat przestrzennej struktury i hierarchii w sieci miejskiej Polski, w sieci różnorodnych powiązań funkcjonalnych w zakresie gospodarczym i społecznym. Istniejąca obecnie sieć miejska oraz proces jej ewolucji, stanowią swoistą wartość, której podważanie może nie uzyskać pozytywnej oceny społecznej. Dyskutowana reforma podziału terytorialnego wykracza daleko poza prosty zabieg o charakterze „technicznym”. Trudno jest dlatego z góry przesądzać, że w dalszej perspektywie tego rodzaju reforma może przynieść „zyski”. Natomiast w perspektywie bliższej musi ona spowodować nieuniknione straty, które należy wziąć pod uwagę w trakcie zamierzeń dotyczących naszego uczestnictwa w europejskich i euroatlantyckich procesach integracyjnych.

Podejście pragmatyczne pozwala natomiast na zastanowienie nad innymi rozwiązaniami. Chodzi o niepodejmowanie obecnie zmian w istniejącym podziale terytorialnym. Równocześnie proponuje się znaczne poszerzenie uprawnień samorządów gmin, w tym zwiększenie środków, którymi mogłyby one dysponować. Proponuje się także tego rodzaju reformę struktury województw, ażeby obok koniecznych funkcji administracyjnych, zostały one także wyposażone w funkcje samorządowe. Tym samym nieuniknione konflikty między samorządem a administracją państwową będą ulegać koncentracji w województwie. Dzięki temu samorząd zyska większą siłę negocjacyjną z administracją centralną.

Istnieją ponadto dwa elementy, które, moim zdaniem, w dotychczasowych dyskusjach traktowane są w sposób marginalny.

Dotyczy to, po pierwsze, bardzo licznych tzw. „porozumień celowych”, jakie są zawierane między poszczególnymi gminami, i nie są

także obce województwom. Chodziłoby więc o przyznanie tego rodzaju porozumieniom właściwego im miejsca w dotychczasowej infrastrukturze terytorialnej. Jest to bowiem najlepszym odzwierciedleniem inicjatyw samorządowych w realizacji celów uznawanych za wspólne. Bardzo często tego rodzaju porozumienia zaczynają się w jakimś sensie instytucjonalizować, nabierać charakteru bardziej trwałego. W konsekwencji dochodzi do tworzenia się struktur terytorialnych, przestrzennych, ponad lokalnych. Mamy do czynienia z rzeczywiście naturalnymi procesami integracyjnymi o charakterze przestrzennym, które z czasem prowadzić mogą do rzeczywistego podziału regionalnego kraju.

Po drugie, dla potrzeb dotyczących właściwego wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej przed i po przystąpieniu do niej Polski, należałoby się zastanowić nad wykorzystaniem istniejącego przecież formalnie podziału kraju na tzw. makroregiony. Mamy do czynienia z określoną infrastrukturą, która może dobrze służyć wspomnianemu już wyżej „podejściu pragmatycznemu”. Co prawda podział ten poddawany jest na ogół krytyce, a często w ogóle neglizowany. Ujawnił się on natomiast w sposób zupełnie nieprzewidziany. Chodzi o prace nad koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju - „Polska 2000 plus”. Tom IV tego opracowania zawiera mianowicie sumę materiałów z konferencji organizowanych mniej więcej zgodnie z podziałem makroregionalnym, których zadaniem było przedyskutowanie założeń wspomnianej koncepcji. Bardziej szczegółowa analiza zawartych tam wypowiedzi, postulatów czy wniosków, pozwala określić nie tylko potrzeby tych obszarów, ale przede wszystkim „wizje” rozwoju tych jednostek przestrzennych. Uwidocznione zostały przy tym nie tylko rzeczywiste potencjały tkwiące w istniejących tutaj strukturach gospodarczych, ale także, a może przede wszystkim, potencjały jakie prezentują społeczności lokalne i regionalne. Potencjałów tych nie wolno ignorować.

## **5. PODZIAŁ TRÓJSTOPNIOWY A PROBLEMY „AUTONOMIZACJI”**

Wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego z kilkunastoma „silnymi” województwami, postrzegany jest niekiedy jako groźba „autonomizacji” kraju. Chodzi o to, że duże województwa

mogą dążyć do prowadzenia, częściowo przynajmniej, własnej, niezależnej polityki, która mogłaby niekiedy pozostawać w sprzeczności z interesami ogólnokrajowymi.

Trudno byłoby dzisiaj przesądzać, czy obawy takie są uzasadnione. Wydaje się jednak, że siła negocjacyjna tego rodzaju województwa w stosunku do „centrali” uległaby niewątpliwemu wzmocnieniu. Natomiast inna grupa argumentów stwierdzająca, iż siła negocjacyjna tego rodzaju jednostek terytorialnych w stosunku do innych europejskich „regionów” uległaby wzmocnieniu wydaje się co najmniej dyskusyjna. Landy niemieckie, regiony we Francji mają rzeczywiście znaczną często autonomię. Jednakże funkcjonują one w ramach bardziej ogólnej polityki państwowej, np. w zakresie systemu polityki finansowej, w zakresie państwowej polityki gospodarczej vis a vis polityki gospodarczej Unii Europejskiej itp. Nie widać w tych zakresach tendencji do decentralizacji podstawowych decyzji, natomiast często mamy do czynienia w tym zakresie z polityką regionalną sterowaną przez Państwo. Przy braku, a co najmniej przy niezwykle ułomnej polityce regionalnej, jaka istnieje w naszym kraju, nadmierna „autonomizacja „mogła by doprowadzić do niepożądanych zależności „zdecentralizowanych” polskich regionów/województw w stosunku do różnych zewnętrznych (zagranicznych) ośrodków decyzyjnych.

Powyższe wnioskowanie może wydać się tym bardziej negatywne dla podziału terytorialnego o charakterze dwustopniowym. Paradoksalnie jednak ten istniejący obecnie podział okazać się może bardziej „odporny” na wspomniane już, i nieuchronne zresztą, ciśnienia idące z zewnątrz. Większe rozproszenie procesów decyzyjnych pozwoli na zwiększenie rzeczywistego udziału czynnika samorządowego. Jeżeli jeszcze w istniejących województwach dopuści się do zwiększenia udziału czynnika samorządowego, to decyzje dotyczące zakresu rozwoju nieuniknionych powiązań zewnętrznych podejmowane będą prawdopodobnie - hic et nunc - z większą odpowiedzialnością. Z drugiej strony organy Państwa poczuwać się zaczną do sprawowania bardziej efektywnego, ogólnego nadzoru nad tworzącymi się i rozwijającymi powiązaniemi zagranicznymi, w celu niedopuszczenia do powtórzenia się przypadku dyskusji nad problemem tzw. „korytarza suwalskiego”. Państwo w każdym razie powinno mieć zastrzeżone decyzje co do zagadnień o charakterze strategicznym, które podlegać będą społecznej kontroli.

## 6. UWARUNKOWANIA GEOPOLITYCZNE A PODZIAŁ ADMINISTRACYJNY

W niniejszych rozważaniach poddane zostaną analizie te zagadnienia związane z dyskusją nad podziałem administracyjnym, które odnosić się mogą do naszych stosunków zewnętrznych.

Przyjąć należy, iż obecne położenie geopolityczne Polski ma charakter złożony. Powodowane to jest szeregiem przesłanek, z których najważniejszymi wydają się być następujące.

**Po pierwsze**, Polska jest w trakcie złożonego procesu określania swojego miejsca w tworzącej się dopiero architekturze geopolitycznej nowej Europy. Architektura ta nie została jeszcze jednoznacznie przesądzona, i upłynąć musi dosyć długi okres czasu, kiedy w tym zakresie nastąpi przynajmniej wstępna stabilizacja. Wpływ Polski na ten proces ma charakter ograniczony, aczkolwiek nie powinien być on pomniejszany, uczestnicząc w nim zarówno z punktu widzenia przedmiotowego jak i podmiotowego.

**Po drugie**, Polska zajmuje bardzo ważne miejsce w Europie, ze względu na swoje położenie geograficzne, wielkość terytorium, potencjał demograficzny i gospodarczy. Szczególną uwagę zwraca tutaj jej znaczenie dla komunikacji europejskiej.

**Po trzecie**, pełne uczestnictwo Polski w procesach integracyjnych ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi oznaczać musi konieczność podjęcia daleko idących poczynań dostosowawczych we wszystkich praktycznie dziedzinach życia politycznego, gospodarczego i społecznego kraju. W związku z tym zmianie ulegać będzie nie tylko układ wewnętrznych stosunków i zależności, ale także układ relacji zewnętrznych.

**Po czwarte**, w zakresie wspomnianego układu stosunków wewnętrznych należy mieć na względzie rzeczywiste potrzeby kraju. Dlatego też na specjalną uwagę zasługiwać powinno zapewnienie stabilności wewnętrznej, przy równoczesnym wprowadzaniu niezbędnych zmian systemowych.

**Po piąte**, w zakresie układu relacji zewnętrznych brać należy pod uwagę, przynajmniej w najbliższym okresie, wystąpienie istotnego różnicowania się naszych stosunków sąsiedzkich. Mając na względzie,

że Polska jest obecnie członkiem stowarzyszonym z Unią Europejską, uwzględnić trzeba następujące sytuacje, które w każdym razie w chwili pisania tych uwag występują:

a) Sąsiedztwo z Niemcami (członkiem UE i NATO), który to kraj generalnie sprzyja polskim dążeniom integracyjnym ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi. Brać tutaj jednak trzeba także pod uwagę występujące w niektórych kręgach społeczeństwa polskiego obawy przed ekspansją gospodarczą Niemiec na szeroko pojmowane polskie terytoria pogranicza.

b) Sąsiedztwo z Czechami, które podobnie jak Polska, mają obecnie największe szanse uzyskać pełne członkostwo w Unii Europejskiej i NATO.

c) Sąsiedztwo z Litwą i Słowacją (także członkami stowarzyszonymi z UE), które dopiero w okresie późniejszym liczyć mogą na pełne członkostwo w Unii

d) Sąsiedztwo z Ukrainą, której stanowisko w coraz większym stopniu ewoluuje w kierunku włączania się w europejskie i euroatlantyckie procesy integracyjne. Stosunki sąsiedzkie z tym krajem i ich rozwój, mają dzisiaj dla Polski znaczenie strategiczne.

e) Sąsiedztwo z Obwodem Królewieckim (eksklawą Federacji Rosyjskiej-Rosji) oraz z Białorusią (objętej procesem wasalizacji wobec Rosji) ma obecnie charakter szczególny. Chodzi o wrogie nastawienie i poczynania Rosji w stosunku do polskich dążeń integracyjnych ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi. Podobne stanowisko zajmuje ona wobec krajów bałtyckich i Białorusi.

Wachlarz problemów, jakie tutaj jedynie tytułem przykładu zostały zarysowane, jest niepomiarnie szerszy. W tej sytuacji zasadnym wydaje się powtórzenie pytania, czy należy utrzymać istniejącą obecnie stabilizację stosunków na szeroko pojmowanych obszarach pogranicza, czy też decydować się na wprowadzenie hic at nunc (tu i teraz) tak zasadniczych zmian administracyjnych?

W okresie, jaki upłynął po uzyskaniu przez Polskę niezależności politycznej w 1989 roku, na szeroko traktowanych obszarach pogranicza wytworzył się stan swoistej stabilizacji. Pozwala on na rozwój różnorodnych form współpracy transgranicznej, narastanie rozlicznych powiązań, zarówno o charakterze instytucjonalnym jak i personalnym.

Na różnych granicach sytuacja ta ma różny zasięg i natężenie. W szczególności na naszej granicy z Niemcami te rozliczne powiązania zaczynają owocować bardzo konkretnymi porozumieniami, korzystnymi na ogół dla rozwoju społeczności lokalnych. Podobna sytuacja rysować się zaczyna na naszej granicy południowej. Również na granicy z Ukrainą i Litwą mamy do czynienia z początkami tego rodzaju współpracy.

Wprowadzenie zmian w podziale administracyjnym spowodować musi, jak sądzę, poważne perturbacje w rozwoju naszych stosunków sąsiedzkich. Dotyczyć to będzie szczególnie stosunków sąsiedzkich na naszej granicy zachodniej i południowej. Zerwaniu ulegną w znacznym stopniu dotychczasowe bardzo delikatne niekiedy powiązania. Zyska tylko na tym „strona zewnętrzna”, gdzie zmiany takie nie zostaną przeprowadzone.

W chwili obecnej, kiedy decyduje się nasze uczestnictwo w strukturach europejskich i euroatlantyckich, nie wolno jest doprowadzać do tego rodzaju sytuacji na naszych obszarach pogranicza (unikać trzeba także bałaganu organizacyjnego na terenie całego kraju). Byłoby to wbrew polskiej racji stanu.

## **7. UWARUNKOWANIA GEOPOLITYCZNE A ROZWÓJ REGIONALNY**

Polityka w zakresie rozwoju regionalnego kraju nie może abstrahować od ogólniejszych uwarunkowań geopolitycznych. Zagadnienie to między innymi postrzegać można właśnie na przykładzie obszarów pogranicznych i przemianach, jakie się tam dokonują (rozważania podobne można przedstawić na przykładzie korytarzy komunikacyjnych i wielu innych). Omówione wyżej pięć typów sąsiedztwa ukazuje zarówno możliwości jaki i ograniczenia, jakie mają i mogą mieć miejsce w tym zakresie.

W organizacji przestrzeni społeczno-gospodarczej pogranicza zachodniego, a także i południowego widoczne stają się coraz większe oddziaływanie współpracy dwustronnej na rozwój w skali lokalnej - przede wszystkim na szczeblu gmin, oraz tworzących się związków gmin. Ma miejsce umacnianie się powiązań na szczeblu tzw. Euregionów. Istotną jest tutaj, także w odczuciu społecznym, perspektywa dotycząca



integracji z strukturami europejskimi. Stymuluje ona z kolei rozwój takiej współpracy.

W przypadku pogranicza wschodniego i północno-wschodniego mamy do czynienia z sytuacją pod wieloma względami odmienną. Z punktu widzenia formalnego granica ta z wyłączeniem odcinka granicy polsko-litewskiej, staje się w coraz większym stopniu zarówno "granica zewnętrzną" Unii Europejskiej jak i NATO. Powoduje to ze strony polskiej konieczność odmiennego traktowania problemów, jakie na tych granicach i obszarach przygranicznych występują. Przede wszystkim chodzi o tworzenie takiej infrastruktury granicznej, która odpowiadać będzie standardom stawianym innym granicom zewnętrznym Unii Europejskiej. Natomiast jeśli chodzi o bezpośrednią współpracę transgraniczną między społecznościami lokalnymi, to praktycznie znajduje się ona tutaj w formie załączkowej. Utworzenie Euregionu Bug jest jeszcze zbyt świeżej daty, ażeby móc na jego przykładzie formułować jakieś wnioski uogólniające. Odmienna od polskiej struktura organizacji życia społecznego i gospodarczego na Ukrainie, wymaga dla tej współpracy raczej ustaleń na szczeblu administracji państwowych. Przykład Euregionu Karpaty jest natomiast tak szczególny, że trudno jest nawet wymagać, ażeby mógł on spełniać jakiegokolwiek funkcje właściwe tego rodzaju jednostkom organizacji przestrzennych nie tylko już w wymiarze zachodnioeuropejskim, ale nawet w wymiarze euregionów niemiecko-polskich.

Na uwarunkowania geopolityczne rozwoju regionalnego obszarów pogranicza nie wpływa w sposób ograniczający obecny charakter podziału administracyjnego. Wydaje się on być jednak bliższy bezpośrednim oczekiwaniom i potrzebom społeczności lokalnych, w przeciwieństwie do postulowanego w niektórych kręgach ideologiczno-politycznych podziału trójstopniowego. Wydaje się natomiast, że problematyka dotycząca rozwoju szeroko traktowanych obszarów pogranicza, jak też cała współpraca transgraniczna, w jej zróżnicowaniu, powinny stać się przedmiotem szczególnego zainteresowania Państwa. Głoszona przez zwolenników nowego podziału administracyjnego idea między innymi konieczności rozwoju tzw. subsydiarności, właśnie na omawianych tutaj obszarach powinna mieć, przynajmniej czasowo, charakter w jakiejś mierze ograniczony. Dotyczyć to powinno przynajmniej początkowego okresu integracji Polski ze strukturami Zachodu. Szczególna jednak uwaga w tym zakresie

powinna obecnie zostać zwrócona na wschodnie i północno-wschodnie obszary polskiego pogranicza.

## **8. UWARUNKOWANIA GEOPOLITYCZNE ROZWOJU REGIONALNEGO NA WSCHODNIM POGRANICZU POLSKI**

Obszary będące przedmiotem niniejszych rozważań nie stanowiły do niedawna jeszcze obiektu większego zainteresowania, w tym także w zakresie tworzenia warunków dla rozwoju regionalnego. Niegdyś była to tzw. „ściana wschodnia” - obszar skazany na stagnację, podobnie zresztą jak wszystkie inne obszary polskiego pogranicza. Po 1989 roku a szczególnie po rozpadzie Związku Sowieckiego w 1991 roku, obszary te objęte zostały różnicowanymi i złożonymi procesami tzw. „otwarcia”. Stały się one w jakimś sensie „bramą na Wschód” dla Polski i Europy, a równocześnie także „bramą na Zachód” dla krajów Europy Wschodniej i Rosji.

W zupełnie nowej sytuacji dla wschodnich obszarów Polski, odnotować należy kilka przynajmniej faktów, które w decydujący sposób dynamizować zaczęły występujące tutaj stosunki gospodarcze i społeczne.

a) Nastąpił gwałtowny wzrost osobowego i towarowego ruchu transgranicznego o charakterze indywidualnym. Spowodowało to nawiązywanie rozlicznych kontaktów międzyludzkich między społecznościami, które dotychczas były od siebie całkowicie izolowane. Mając w pełni na uwadze pojawienie się zjawisk kryminogennych, i kosztów ich zwalczania, należy także uwzględnić zarówno wymierne korzyści materialne tego rodzaju kontaktów, jak też, a może i przede wszystkim, korzyści niewymierne, jakie wiążą się z obrazem Polski i dokonujących się w niej przemian w świadomości przybyszów ze Wschodu.

b) Mamy do czynienia z „otwieraniem się” polskiej granicy wschodniej. Obok istniejących już dwóch przejść granicznych dla korytarzy komunikacyjnych o znaczeniu europejskim - w Terespolu i Medyce, otwarty został nowy korytarz komunikacyjny - Via Baltica. Tworzy się obecnie nowy korytarz komunikacyjny o znaczeniu europejskim - Via Intermare, który łączyć zaczyna basen Morza Czarnego

z basenem Morza Bałtyckiego. Te dwa nowe korytarze komunikacyjne potwierdzają nowe miejsce Polski w przestrzeni europejskiej. Trzeba tutaj także odnotować otwieranie coraz liczniejszych nowych przejść granicznych z sąsiadującymi z Polską czterema krajami. Fakt ten potwierdza wolę daleko idącej współpracy ze wszystkimi sąsiadami Polski na Wschodzie.

c) To „otwarcie” spowodowało i nadal wpływa na aktywizację coraz większej liczby ośrodków lokalnych i regionalnych na obszarach polskiego pogranicza wschodniego. Mamy już obecnie do czynienia z procesem, który wymaga nie tylko prostego odnotowania, ale przede wszystkim ustanowienia rzeczywistej, aktywnej polityki regionalnej w tym zakresie. Powinna ona, między innymi, opierać się na już istniejącej sieci ośrodków regionalnych (ośrodkach wojewódzkich), których działalność winna być wspierana w możliwie najszerszym wymiarze.

Wskazując na pojawienie się procesów rozwojowych na omawianych tutaj obszarach polskiego pogranicza wschodniego i północno-wschodniego, należy, jak się wydaje, raz jeszcze podkreślić dwie poruszone już zresztą kwestie.

Po pierwsze, we wszelkich poczynaniach w zakresie rozwoju regionalnego musi być brany pod uwagę fakt ustanowienia tutaj zewnętrznej granicy struktur europejskich i euroatlantyckich. W rezultacie obszary pogranicza szybko zyskiwać będą na znaczeniu, dzięki nowym impulsom rozwojowym.

Po drugie, powinna w pełni zostać wykorzystana szansa omawianych obszarów, które dzięki swojej lokalizacji przy „bramie wschodniej”, zyskują możliwość kontaktów i współpracy ze Wschodem. Stwarza to tym obszarom nowe możliwości przyspieszonego rozwoju gospodarczego. Organizowanie euregionów - Euregion Bug i projektowany Euregion Niemen - pozwala na realizację tego rodzaju celów w skali jedynie ograniczonej. Dlatego też okazać się może celowym ustanowienie Wschodniej Strefy Aktywności Gospodarczej. Obszary, które zostałyby zaliczone do tej Strefy, ze względu na ich obecne znaczenie polityczne i geopolityczne, musiałyby korzystać z aktywnej polityki regionalnej i odpowiednich uregulowań, umożliwiających przyspieszenie rozwoju gospodarczego. Zdaniem piszącego niniejsze uwagi, wydaje się to być imperatywem, zarówno

ze względu na okoliczności o charakterze zewnętrznym, jak też z uwagi na konieczność bardziej racjonalnego i zrównoważonego rozwoju regionalnego i zagospodarowania przestrzennego kraju.

## 9. UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione w niniejszym opracowaniu refleksje prowadzą się do stwierdzenia, że proponowane zmiany w podziale administracyjnym kraju, w świetle jego obecnej sytuacji geopolitycznej, nie mają racjonalnego uzasadnienia.

W propozycjach tych nie bierze się na ogół pod uwagę specyfiki politycznej w jakiej znajdzie się nasz kraj w ciągu najbliższych kilku lat, kiedy zostaniemy objęci złożonymi procesami integracyjnymi.

Nie bierze się pod uwagę, że realizacja reformy administracyjnej spowoduje długotrwałe, przynajmniej kilkuletnie zamieszanie wewnętrzne. Nie pozwoli ono na koncentrację uwagi na najważniejszych dla kraju problemach, jakimi będą niewątpliwie wspomniane procesy integracyjne.

Nie bierze się pod uwagę kosztów finansowych takich zmian. Wpłyne to z kolei poważnie na ograniczenie środków, koniecznych m.in. dla finansowania procesów integracyjnych.

Nie bierze się także pod uwagę kosztów społecznych tego rodzaju zmian, wynikających np. z porozrywania ukształtowanych już różnorodnych powiązań terytorialnych.

Nie dokonano, jak dotąd, obiektywnego bilansu rzeczywistych strat i zysków związanych z proponowanym nowym podziałem administracyjnym kraju. Argumenty uzasadniające tego rodzaju podział wydają się niekiedy mieć zarówno charakter ideologiczny, w dodatku o niezbyt jasno sprecyzowanych założeniach, jak też wyrażać wąsko na ogół pojmowane partykularne interesy partyjne.

Sformułowana wyżej propozycja podejścia pragmatycznego do diskutowanych zagadnień podziału administracyjnego ma na uwadze:

- przeciwdziałanie destabilizacji wewnętrznej kraju, która musi towarzyszyć tego rodzaju reformie, jak też związanym z tym kosztom;

- umocnienie istniejących już i tworzących się, często spontanicznie, struktur samorządowych, drogą rzeczywistego poszerzania ich uprawnień, w tym przede wszystkim ich uprawnień i możliwości finansowych;

- wykorzystanie istniejących już struktur o charakterze pararegionalnym - makroregionów, dla potrzeb rozwojowych. Konieczne staje się tutaj także dopuszczenie do głosu, zarówno w strukturach wojewódzkich jak i makroregionalnych, czynnika samorządowego. Pozwoli to w sposób dostateczny uwiarygodnić istnienie tego rodzaju podziału dla dyskusji we właściwych organizacjach europejskich.

We wszelkiego rodzaju rozważaniach dotyczących wewnętrznej organizacji Państwa, sprawą nadrzędną powinna stać się obecnie pełna koncentracja dotycząca celu głównego, jakim jest integracja ze strukturami euroatlantyckimi i europejskimi. Działania, które w jakimkolwiek stopniu mogą hamować ten proces, czy też poddawać w wątpliwość zdolność kraju do realizacji tego celu, muszą zostać zdecydowanie odrzucone.



Prof. dr hab. Witold KIEŻUN  
Ekspert ONZ

## NIESPRAWNOŚĆ STRUKTURY POWIATOWEJ

### I. ZASADY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO UNII EUROPEJSKIEJ A SAMORZĄD W POLSCE

Wobec perspektywy wejścia Polski do Unii Europejskiej zachodzi potrzeba dostosowania polskiego systemu zarządzania do rozwiązań przyjętych przez jej członków. Interesują nas głównie przepisy ujęte w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego, uchwalonej przez Europejski Parlament w Strasburgu w październiku 1985 roku, a ratyfikowanej przez Polskę w dniu 14 lipca 1994 roku. Dla naszych rozważań dotyczących struktury administracji terenowej istotne są jedynie niektóre artykuły tej karty.

Artykuł 4 pkt. 4 głosi, że: „Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym są **w zasadzie całkowicie nienaruszalne**. Mogą być zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny, lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym ustawą”. W świetle tego artykułu niewłaściwością jest przekazywanie niektórych aktualnych kompetencji gminy ewentualnie powołanym powiatom (np. gminnych uprawnień budowlanych).

Artykuł 5 głosi: „Każda modyfikacja lokalnych granic terytorialnych społeczności lokalnej wymaga przeprowadzenia konsultacji w tej społeczności w drodze referendum, jeśli takie rozwiązanie dopuszcza ustawa”. Wydaje się być właściwą interpretacją, że istniejące obecnie w Polsce województwa grupują społeczności lokalne stąd i ewentualne zmiany ich granic w związku z projektem likwidacji 37 lub 32 województw wymagałyby zastosowania tej procedury.

Artykuł 4 pkt. 3 głosi: „Kierowanie sprawami publicznymi powinno, ogólnie rzecz biorąc, należeć do tych organów władzy, które są najbliższe obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymóg **skuteczności i ekonomii**”.

Najbliższe obywatela jest urząd gminny, stąd też i logiczny wniosek, że w nim powinno być skoncentrowane kierowanie zasadniczą częścią spraw publicznych. Ważnym elementem jest podkreślenie wagi czynnika sprawnościowego (skuteczność i ekonomiczność to właśnie sprawność) w kształtowaniu struktur samorządowych.

Jest to zgodne z zachodnioeuropejską i amerykańską tradycją starannego wyliczania i ograniczania kosztów działania, odmienną od polskiej poszlacheckiej tradycji marnotrawstwa i nastawienia jedynie na skuteczność przy poważnym neglizowaniu czynnika oszczędności.

Problem spraw przekraczających fizyczne możliwości gminy rozwiązuje artykuł 10 pkt. 1, który głosi: „Przy wykonywaniu swych uprawnień społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi - w granicach określonych ustawą - w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania”.

Dalszy punkt 2 stwierdza, że: „Prawo społeczności lokalnych do przystąpienia do zrzeszenia w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystąpienia do międzynarodowego zrzeszenia społeczności lokalnych musi być uznane w każdym państwie”.

W tych dwóch punktach wyraźnie jest określona intencja ustawodawcy położenia nacisku na działalność gmin i ich związków. W artykule 13 przewiduje się, że zasady samorządu terytorialnego zawarte w Karcie „stosują się do wszystkich kategorii społeczności lokalnych istniejących na terytorium Strony”.

Warto jednak zwrócić uwagę że w polskiej Ustawie o samorządzie terytorialnym (gminnym) z dnia 8 marca 1990 roku nie przewiduje się żadnych innych organów terenowych poza a) gminami, b) związkami gmin i c) urzędami wojewódzkimi.

Artykuł 10 tej Ustawy ustala, że wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze współdziałania międzykomunalnego, a organizacjom związków gmin i porozumień



komunalnych jest poświęcony cały rozdział 7, zawierający 11 punktów. Przewiduje się w nich szczegółowy statut tych związków, ich rejestr prowadzony przez Prezesa Rady Ministrów, ich wewnętrzną organizację i sposób podejmowania uchwał; posiadają one osobowość prawną (art. 68 pkt. 2)

Zakłada się też możliwość tworzenia gmin wiodących, wykonujących na podstawie porozumień międzygminnych określone zadania w imieniu wielu gmin.

Konstrukcja samorządu terenowego, w świetle tej Ustawy, jest jednoznaczna i w pełni zgodna z późniejszą Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. Jednostkami samorządu terytorialnego są gminy, związki gmin, gminy wiodące i sejmik samorządowy. Te jednostki organizacyjne wykonują, obok własnych zadań, również zadania zlecone z zakresu administracji państwowej. Intencja Ustawy jest jednoznaczna, nie wynika z niej potrzeba powoływania dalszych jednostek organizacyjnych pomiędzy gminą a województwem. **Jednostką pośrednią jest właśnie związek gmin posiadający, zgodnie z artykułem 68 punkt 2 osobowość prawną i wykonywujący również zlecone zadania administracji państwowej (art. 64 pkt. 5).**

Perspektywa dalszej decentralizacji zadań realizowanych przez administrację państwową, a przekraczających możliwości gminy została przewidziana w wymienionej Ustawie, a więc w jej świetle koncepcja powiatów jest wyraźnym odejściem od intencji ówczesnego ustawodawcy. Ewentualny powiat bowiem ma właśnie realizować zadania ponadgminne przewidziane dla związków i porozumień gminnych, czyniąc w ten sposób bezprzedmiotową dużą część struktury samorządowej w powołanej Ustawie.

Artykuł 6 Europejskiej Karty stwierdza, że: „Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie”.

Europejska Karta Samorządu przewiduje określone formy kontroli działania społeczności lokalnych zastrzegając, że ma ona „w zasadzie na celu jedynie zapewnienie przestrzeganie prawa i zasad konstytucyjnych. Jednakże kontrola administracyjna może uwzględniać także kryterium celowości; jest ona sprawowana przez władzę szczebla wyższego i dotyczy zadań zleconych”.

Określenie charakteru administracyjnego nadzoru nad działaniem samorządu jest nawiązaniem do koncepcji administracji publicznej jako jednego spójnego wielkiego systemu i potwierdzeniem tezy, że organy zdecentralizowane nie przestają być ich częścią, a wykonywane przez nie funkcje nie przestają być funkcjami państwowymi. Tę zasadę podkreśla również artykuł 2 Europejskiej Karty stwierdzając, że źródło władzy samorządu terenowego leży w ustawach państwowych, a w miarę możliwości również w Konstytucji.

Polska Ustawa o samorządzie terytorialnym (gminnym) jest również w tym zakresie zgodna z Europejską Kartą określając, z wystarczającą precyzją więzi organizacyjne łączące gminy i ich związki z całością systemu. Więzy służbowe poza faktem, że samą koncepcję istnienia gmin i ich zakres działania ustala centralny organ władzy ustawodawczej Sejm, polegają na całym szeregu kompetencji wyższych szczebli administracyjnych (nadzór, kontrola, sankcje).

Konkludując można stwierdzić, że Europejska Karta Samorządu Terytorialnego:

1. jednoznacznie podkreśla podstawową rolę gmin jako jednostek najbliższej położonych do obywatela w kierowaniu sprawami publicznymi;

2. zwraca uwagę, że kryterium ewentualnego powierzania spraw publicznych innym niż gminy organom władzy jest **skuteczność i ekonomiczność**. A więc koszty działania są tu elementem o podstawowym znaczeniu. Jest to przejaw zachodnioeuropejskiej prakseologicznej filozofii sprawności (skuteczność plus ekonomiczność);

3. wyraźnie określa samorząd terytorialny jako **element (podsystem) wielkiego systemu** administracji publicznej kraju, powiązany więzami organizacyjnymi z innymi jednostkami administracyjnymi i poddany **jedynie w zasadzie** kontroli zgodności z ustawodawstwem prawnym, nie wykluczającej w określonych przypadkach również kontroli sprawności działania;

4. wyraźnie promuje struktury organiczne polegające na kreowaniu różnych postaci systemów współdziałania (**związki gmin, gminy wiodące** itd.);

5. zdecydowanie utrudnia proces odbierania raz danych uprawnień i **zmianę granic** jednostek wspólnoty terenowej.

## 2. ELEMENTY TEORII I PRAKTYKI BUDOWY STRUKTUR ADMINISTRACYJNYCH

### 2.1. Patologia rozrostu biurokracji

W roku 1989 rozpoczęła się w Polsce transformacja ekonomiczno-polityczna, polegająca na stopniowym przejściu z totalitarnego systemu gospodarki planowej do demokratycznego systemu gospodarki wolnorynkowej. Totalitaryzm gospodarki planowej wyrażał się niezwykle rozbudowaną strukturą administracji, która kierowała bezpośrednio całością działalności gospodarczej, kulturalnej i naukowej. Obecny proces transformacji zakłada wdrożenie przeciwstawnej koncepcji liberalnej wolnorynkowej demokracji, która obok szeregu postulatów politycznych akceptuje dwie podstawowe zasady:

1. Swobodnej gry ekonomicznej prywatnych podmiotów gospodarczych przy ograniczonym interwencjonizmie państwowym;

2. Radykalnego zmniejszenia administracji państwowej zgodnie z postulatem „mniej państwa, więcej samorządności i inicjatywy indywidualnej z położeniem podstawowego nacisku na inicjatywę indywidualną”. Chodzi tu o to, ażeby nie doprowadzać do nadmiernego rozwoju również i administracji samorządowej.

Ostatnia zasada ma podstawowe znaczenie, jest bowiem rzeczą oczywistą, że rozbudowany aparat administracji będzie się starał zwiększać zakres swojej interwencji w każdej dziedzinie. Rozbudowany aparat administracji musi znaleźć dla siebie sferę działalności po to ażeby zachować swoje agendy. Jest to prawidłowość, świetnie humorystycznie podchwycona w sztuce Mrożka, w której policja, ażeby uzasadnić niezbędność swego wysokiego stanu zatrudnienia, sama stymuluje przestępstwa.

Tendencja niezwyklego rozrostu biurokracji była swoistą patologią nie tylko krajów socjalistycznych, ale i wszystkich państw zachodnich i stała się regułą rozwoju krajów Trzeciego Świata.

Stąd też w programie projektu „East European Countries Administrative Modernization for National Building”, opracowanym w 1990 przez Departament Technicznej Współpracy dla Rozwoju (DTCD) Organizacji Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku,

przewidziano w procesie transformacji krajów postkomunistycznych zmniejszenie administracji państwowej o 50% etatów osobowych. Zakładano częściowe wykorzystanie tego personelu w jednostkach samorządu terenowego, a dla pozostałych pracowników przewidziano proces redukcji z 6-cio miesięcznym odszkodowaniem i przyznaniem niskoprocentowych kredytów na uruchomienie prywatnej działalności gospodarczej.

Nadmierne zwiększenie aparatu administracyjnego i to zarówno państwowego jak i samorządowego ( infekcja biurokratyczna jest również groźną i dla tego systemu) wyraża się zarówno w zwiększaniu zatrudnienia jak i rozbudową struktury statycznej poprzez kształtowanie stromej wieloszczeblowej struktury. Ten proces doprowadził w niektórych krajach do ustalenia paradoksalnej proporcji jednego funkcjonariusza administracji publicznej, a więc zarówno państwowej, jak i samorządowej, na 10 mieszkańców kraju. Klasycznym przykładem jest Belgia z bez mała milionową armią trójjęzycznej administracji na 10 milionów mieszkańców.

Proces autonomizacji administracji, której funkcjonowanie stawało się celem samym w sobie, jest stałym obiektem krytycznych analiz dokonywanych przez specjalistów z zakresu teorii organizacji i zarządzania, nauki administracji i socjologii organizacji. Wymienić tu warto Michela Croziera i George'a Langroda z Francji, a głównie Anglika C.N. Parkinsona z jego słynnym prawem o genetycznej tendencji rozwoju biurokracji i jej autonomizacji w strukturach przekraczających 1000 pracowników. Parkinson dokonał analizy zatrudnienia w Brytyjskiej Admiralicji stwierdzając, że równoległe ze zmniejszeniem po wojnie liczby okrętów Jej Królewskiej Mości poważnie zwiększyła się liczba pracowników Admiralicji.

Te tendencje miały charakter ponadustrojowy i stąd próba ich krytycznego ujęcia w ramach polskiej teorii organizacji rozwijanej w PRL. Problematyka patologii organizacji była przedmiotem licznych publikacji opracowanych przez środowisko naukowe wywodzące się z prakseologicznej szkoły prof. T. Kotarbińskiego.

## **2.2. Patologia obiegu informacji i struktur organizacyjnych**

Punktem wyjścia określania sprawności funkcjonowania aparatu administracyjnego są podstawowe reguły funkcjonowania wielkiego systemu. W każdym systemie organizacyjnym, niezależnie od stopnia jego decentralizacji, istnieje sieć jednostek organizacyjnych powiązanych ze sobą różnorodnymi więzami organizacyjnymi. Jednostki wyższego szczebla realizują funkcje nadzoru nad jednostkami niższego rzędu. Zakres tego nadzoru polega z reguły na kontroli zgodności podjętych decyzji z obowiązującymi aktami prawnymi, jednakże w określonych przez prawo sytuacjach dotyczy również sprawności działania (skuteczności i ekonomiczności).

Jest rzeczą oczywistą, że realizacja funkcji nadzorczej wymaga budowy odpowiednich więzi organizacyjnych. Jednostka nadrzędna musi być informowana o działaniach jednostki niższego szczebla. Zakres podległości jest z kolei określony możliwością zastosowania odpowiednich sankcji.

W wielkim systemie, jakim jest całość administracji publicznej (państwowej i samorządowej), wszystkie jednostki organizacyjne są powiązane więzami organizacyjnymi: służbowymi (w formie kontroli i sankcji), informacyjnymi (sprawozdawczość), funkcjonalnymi (doradztwo i kooperacja), technicznymi (współpraca techniczna).

Fakt, że administracja publiczna stanowi jeden wielki system powiązany dokładnie określonymi więzami organizacyjnymi uzasadnia twierdzenie, że jego budowa musi być zgodna z ogólnymi zasadami sprawnej struktury wielkiego wieloszczeblowego systemu.

Jednym z podstawowych wymogów sprawności jest właściwy obieg informacji, przechodzącej przez wieloszczeblową strukturę. Ten proces precyzyjnie zdefiniował Oskar Lange w swojej pracy opublikowanej w *Materiałach Prakseologicznych* w 1962 roku. Jego tezy rozwijane na tle gospodarki planowej są absolutnie sprawdzalne w warunkach gospodarki rynkowej, tak zresztą jak i większość cech biurokracji, której zarówno zalety jak i wady mają charakter ponadustrojowy.

Oskar Lange sformułował twierdzenie, że w drodze przez szczeble hierarchii następuje zubożenie informacji typu meldunków sytuacyjnych. Píše On: „można powiedzieć, że w centrali panuje niepełne odbicie

rzeczywistości, bo meldunki przepływając instancje pośrednie w górę do centrali tracą na konkretnej treści stając się coraz bardziej ogólne”.

Informacje z centrali są przetwarzane na nakazy, sugestie, zalecenia itd., które są z kolei przesyłane w dół. Tu podlegają one procesowi „uterenowienia”, powstaje więc zjawisko wzbogacenia nakazów. Oskar Lange takiego charakteryzuje: „odwrotny proces, nazwijmy go wzbogaceniem nakazów odbywa się gdy nakaz biegnie w dół. Nakaz, który musi być przystosowany do konkretnej sytuacji, zwykle traci na swojej ogólności. Dodaje się jakieś kazuistyczne przepisy interpretacyjne. W swym biegu w dół nakaz obrasta w różne konkretne uzupełnienia, które mogą mieć mało wspólnego z tym czego życzy sobie centrala, tak, że nakaz po przejściu wielu instancji może być czymś bardzo różnym od intencji centrali”. Twierdzenie to możemy nazwać twierdzeniem o wzbogaceniu nakazów.

Oczywiście proces przekłamania informacji od centrali do gminy i odwrotnie jest o tyle mniejszy o ile decentralizacja jest większa. W strukturach zdecentralizowanych istnieje jednak międzyszczeblowy przebieg informacji, nieraz ujęty nawet w Ustawie. Np. w Ustawie o samorządzie gminnym w artykule 90 przewiduje się, że wójt i burmistrz jest obowiązany do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia.

Jak z tego widzimy sprawność informacji w wieloszczeblowym systemie przy tradycyjnej metodzie przekazywania informacji stoi pod znakiem zapytania, rzutując na sprawność procesu podejmowania decyzji. Do tego trzeba jeszcze dodać tendencje zwiększającego się optymizmu w ocenie aktualnej sytuacji w miarę przesuwania się informacji po szczeblach. Klasyczne przykłady z tej dziedziny dotyczą okresu gospodarki planowej. Znana jest, choć oficjalnie nigdy nie opublikowana, historia zagrożenia głodem b. ZSRR ze względu na tragiczny nieurodzaj w okresie rządów Chruszczowa. Okazało się to zaskoczeniem dla szczebla centralnego, do którego docierały stale optymistyczne informacje. Późniejsza analiza kolejnych meldunków, idących po wielu szczeblach hierarchii republikańskich i związkowych, ujawniła wręcz humorystyczną sytuację.

Szczebel najniższy sowchozów i kolchozów meldował o pesymistycznych prognozach, przesuwając się po szczeblach informacje zmieniały się na coraz bardziej optymistyczne: bardzo źle; są

trudności; trudności do przewyciężenia; sytuacja nie w pełni satysfakcjonująca; są marginesowe problemy; widać wyraźną pozytywną tendencję osiągnięć; aktywność terenowa coraz lepsza; prognoza raczej pozytywna; nie widać poważniejszych zagrożeń; można liczyć na rezultaty niegorsze niż w ubiegłym roku. Tak mniej więcej wyglądały obiektywne oceny kolejnych szczebli. Podobne, choć nie tak drastyczne, przykłady można by przytoczyć z praktyki niektórych agencji ONZ. Z bardziej znanych decyzji z zakresu gospodarki wolnorynkowej można przypomnieć budowę fabryki papieru na Sycylii, do którego produkcji miały być wykorzystane miejscowe zasoby drzewa. Okazało się, że niskie, rachityczne drzewka rosnące na tym terenie nie mogły być surowcem fabrycznym. W tym przypadku centrala opierała się cały czas na meldunkach terenowych; nikt z centrali nie wizytował terenu.

Ostatecznie w wyniku wielu badań zostały precyzyjne określone wady wieloszczeblowych „smukłych” struktur organizacyjnych. Przedstawiłem je dokładnie w moim najnowszym podręczniku akademickim; „Sprawne Zarządzanie Organizacją” wyd. SGH Warszawa 1997., jak również omówiłem je w ekspertyzie: Sprawna Administracja Publiczna. Materiały na seminarium w sprawie podziału administracyjnego Polski. Warszawa październik 1996. Krótko je wyliczę jeszcze raz :

- powstawanie „szumów informacyjnych”,
- zwiększenie czynności koordynacyjnych,
- determinacja stylu dyrektywnego,
- zmniejszenie szans wprowadzenia innowacji wymagających decyzji centralnej,
- zwiększenie wrażliwości na uszkodzenie,
- zwiększenie potrzeb reorganizacji,
- wyższe koszty.

Postulat kształtowania płaskich struktur organizacyjnych jest już dogmatem światowej teorii zarządzania. Jej najwybitniejszy żyjący teoretyk amerykański Peter Drucker wielokrotnie i jednoznacznie głosił tę tezę z wielkim uznaniem oceniając w tej dziedzinie ”najstarszą, największą i najsprawniejszą organizację na Zachodzie, Kościół

Katolicki. Jest tam jedynie jeden szczebel władzy i odpowiedzialności pomiędzy Papieżem i proboszczem terenowej parafii - biskup”;

Warto tu też przypomnieć znaną regułę ogólnej teorii systemów: „Wzrost liczby składników w systemie wymaga niewspółmiernie dużego zwiększenia liczby przetwarzanych informacji i podejmujących decyzje składników.” W chwili obecnej przy informatycznej komunikacji istotniejszy jest problem samego rozdrobnienia dużej liczby jednostek organizacyjnych, niepotrzebnych już dla celów kumulowania informacji.

Rozdrobniona struktura smukła jest również w dużym stopniu uczulona na wszelkie, nawet drobne awarie, uszkodzenia. Jakikolwiek zahamowanie w pracy małej wyodrębnionej komórki organizacyjnej może spowodować poważne zahamowanie całości. J. Zieleniewski pisze: „im bardziej złożona jest struktura wewnętrzna, tym większe prawdopodobieństwo uniemożliwienia funkcjonowania całości wskutek uszkodzenia części”.

Proponowane powiaty są właśnie raczej małymi jednostkami obejmującymi swoim zasięgiem 40 000 do 80 000 mieszkańców. W Europie tylko Grecja i Portugalia posiada drugi szczebel samorządowy poniżej 100 000 mieszkańców.

Częstotliwość reorganizacji jest tym większa im większe jest rozdrobnienie organizacyjne i tym większe prawdopodobieństwo uniemożliwienia funkcjonowania całości wskutek uszkodzenia części.

### **2.3. Światowe tendencje redukcji biurokracji**

Na bazie tych wszechstronnych rozważań ustaliła się generalna jednoznaczna dyrektywa walki z biurokratyczną tendencją rozrostu i wysmuklania struktur poprzez ograniczanie wielkości zatrudnienia i zmniejszania liczby szczebli. W praktyce światowej obserwujemy globalny proces zmniejszania zatrudnienia w administracji i spłaszczania struktur organizacyjnych poprzez likwidowanie szczebli pośrednich.

Przykłady zmniejszania zbyt rozdętej administracji to:

- zmniejszenie w Niemczech Zachodnich liczby gmin z 24 468 w 1965 roku do 8 506,

- zmniejszenie liczby gmin w Szwecji z 500 w 1950 roku do 300,



- zmniejszenie liczby gmin w Belgii z 2 359 w latach 60 tych do 589,
- redukcja 45 000 pracowników administracyjnych w 1996 roku w Kanadzie (plan ministra finansów Paul Martina),

- plan premiera Bouchard w Quebecu zmniejszenia zatrudnienia w administracji publicznej o 15 000 osób i obniżka uposażeń sfery budżetowej (szkolnictwo) o 6% w roku 1997, z jednoczesną likwidacją 7 państwowych szpitali i obowiązkowym wysłaniem na emeryturę lekarzy społecznej służby zdrowia po 65 roku życia bez prawa dalszego prowadzenia praktyki lekarskiej,

- plan premiera Juppé we Francji zamrożenia płac funkcjonariuszy administracji i coroczne zmniejszanie zatrudnienia w administracji państwowej o 2%,

- dyskusja planu likwidacji jednego szczebla samorządowego w Wielkiej Brytanii; w aglomeracjach i w Londynie istnieje już system jednoszczeblowy ze związkami gmin metropolitalnych dla spraw ponadgminnych.

W hrabstwach Walii i Szkocji istnieje podział dwuszczeblowy (okręg i hrabstwo) W Niemczech również mamy strukturę dwuszczeblową w landach. Trzeba jednak pamiętać, że Niemcy są państwem federalnym i landy, podobnie jak prowincje w Kanadzie reprezentują kraje o dużym stopniu autonomii.

- w projektach reform administracyjnych sterowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych (Departament Technicznej Współpracy dla Rozwoju - DTCD) w krajach Trzeciego Świata w Afryce punktem wyjścia jest spłaszczanie struktur i zmniejszanie zatrudnienia. Podobnie jak w Polsce po 1989 roku również we wszystkich afrykańskich pokolonialnych krajach zbudowano gigantyczną administrację równoległą z olbrzymimi nakładami na luksusowe wyposażenie biur kadry kierowniczej i olbrzymim rozwojem korupcji. Ten styl gigantomanii, luksusomanii, korupcji i arogancji władzy typowy dla nowych krajów afrykańskich, jest akurat w dużym stopniu zbliżony z tym co się obserwuje w Polsce (patrz. mój artykuł *Patologia Reformowania*. Rzeczypospolita 4/5 01-1997 i artykuł Eugeniusza Roganowicza: *Niepokojące Sygnały*. Rzeczypospolita z dnia 17.04.1997).

Proces generalnego zmniejszania administracji publicznej i gospodarczej przybrał ostatnio na sile w związku z olbrzymim

postępem komputeryzacji, deficytem budżetowym i na skutek nadmiernych wydatków socjalnych. Te tendencje zwane „downseizing” przybierają obecnie charakter wręcz rewolucyjny.

W ONZ nowy sekretarz generalny zarządził dymisję wszystkich dyrektorów departamentów i przeprowadza obecnie radykalną reformę, zmniejszając liczbę agencji i spłaszczając struktury organizacyjne. Podobną reformę w Białym Domu przeprowadził już dawno prezydent Clinton. Wielkie kompanie międzynarodowe i banki już od dawna spłaszczały struktury organizacyjne, tworząc również instytucje „partnership” to znaczy współpracy z konkurentami w pewnym zakresie np. badań i rozwoju, czy wspólnych magazynów i ośrodków sprzedaży.

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że trend rozwojowy jest jednoznaczny: najmniej administracji publicznej i gospodarczej. Stąd też permanentny wzrost administracji państwowej i samorządowej w Polsce po 1989 można określić jako patologię organizacyjną o charakterze wręcz nagannym.

Powstaje jednak pytanie, dlaczego nie doprowadzono jeszcze w krajach demokratycznych Zachodu do radykalnego spłaszczenia struktur? Chodzi tu głównie o Francję, która posiada obok Belgii najbardziej rozbudowaną administrację z 36 000 gminami. Otóż świadomość gigantomanii w rozwiązaniach administracyjnych francuskich i belgijskiej jest już od dawna ugruntowana w świadomości specjalistów francuskich.

Gdy w 1975 roku zlikwidowano w Polsce powiaty pełniłem wówczas funkcję członka dyrekcji Europejskiej Grupy Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych w Brukseli i byłem stale interpelowany: jak wam udało się ukrócić nieco łeb hydrze wieloszczęblowości? Tłumaczono, że chętnie również spłaszczonoby struktury w ich krajach, ale siła rozdętej biurokracji, znajdującej poparcie w niektórych partiach politycznych, jest barierą nie do pokonania.

Tłumaczyłem im, że w Polsce akurat było poparcie rządzącej partii, ponieważ tworząc małe województwa kierownictwo partii zabezpieczyło się przed konkurencją potężnych wojewódzkich organizacji partyjnych. Opinia była jednolita: „miliście szczęście, bo w dłuższym przedziale czasu, po utworzeniu organicznej nadstruktury regionalnej, będziecie mieć wzorcowy model administracji.”

Taka była również opinia prof. George'a Langroda, czołowego administratywisty francuskiego. Miarą trudności w racjonalnych reformach w krajach demokratycznych jest klęska bohatera II wojny światowej prezydenta de Gaulle'a. Jego plan likwidacji senatu przepadł w referendum i generał musiał ustąpić ze swego stanowiska.

#### **2.4. Płaska struktura w opinii twórców idei powiatów**

Jeden z podstawowych twórców idei budowy powiatów prof. Michał Kulesza nie akceptuje walorów płaskiej struktury w administracji. Pisze On („Centralizm Rządowy”. Wprost nr 28 z 1994 r.): „Prawdą jest, że struktury płaskie są zasadniczo lepsze. Tyle, że nie obejmuje to wszystkich struktur. Głównie dotyczy przemysłu i w ogóle zarządzania gospodarczego - np. wielkich koncernów, także poszczególnych urzędów administracyjnych i instytucji. Ale nikt nie przenosi wprost analiz organizacyjnych na ustrój państwowy. Ten jest bowiem uwarunkowany wieloma innymi czynnikami, w tym terytorialnymi i politycznymi, o czym była mowa. Państwo nie jest jednolitą strukturą organizacyjną, lecz polityczno-prawną organizacją społeczeństwa obywatelskiego, które ma być - w różnych cywilizowanych formach - podmiotem, a nie przedmiotem zarządzania”.

Ta opinia prawnika jest obciążona zrozumiałym brakiem wiedzy cybernetyczno-prakseologicznej, niezbędnej dla wszelkiego typu strategicznych decyzji organizacyjnych. Na tym właśnie polega tragedia polska, że problemy zarządzania są rozwiązywane bez ekspertyzy fachowców w tej dziedzinie.

Demokratyczne państwo jest wielkim celowym systemem, a więc organizacją w prakseologicznym sensie rzeczowo-atrybutowym (Patrz: Witold Kieżun: Sprawne Zarządzanie Organizacją. Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997, podrozdział 1.2. Aparatura pojęciowa). Ma ono ściśle określone cele wynikające z pełnionych przez nie roli opiekuna, arbitra, roli kontrolnej i kreatywnej, koordynacyjnej, produkcyjnej. Funkcjonowanie państwa jest klasycznym procesem cybernetycznego modelu: wejście - wyjście (input-output), gdzie na wejściu mamy kontekst wewnętrzny, zewnętrzny, ideologiczny i teoretyczny. W obrębie zmiennych kontekstu mamy:

- sytuację wewnętrzną, którą określa: historia, tradycja, wiek, wielkość, poziom działalności produkcyjnej, styl zarządzania itd.

- środowisko ekonomiczne i technologiczne.(instytucje społeczne i państwowe, poziom technologiczny),

- środowisko instytucjonalne i społeczno-polityczne (system prawny, polityka finansowa, organizacje społeczne i polityczne, normy i hierarchia wartości, oczekiwania społeczne w stosunku do państwa, typowe postawy „nawyki, uprzedzenia społeczne”),

- kontekst ideologiczny i teoretyczny (ideologiczne zasady funkcjonowania (wolny rynek, demokracja itd.).

Ten megasystem może działać mniej lub więcej sprawnie, to znaczy skutecznie i ekonomicznie i z tego punktu widzenia musi być poddawany ocenie prakseologicznej. Wiemy przecież, że są państwa lepiej i gorzej zorganizowane, sprawnie i mniej sprawnie działające.

Na szerokim świecie, a głównie w Ameryce przeprowadza się masowo analizy organizacyjne funkcjonowania państwa w różnorodnych przejawach jego działalności. Czytając opinię prof. M. Kuleszy, byłego pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji, rozumiem dlaczego polska reforma administracyjna prowadzona od siedmiu lat jest realizowana w sposób całkowicie nieprofesjonalny. **Nie można przecież ani budować, ani przekształcać megasystemu po kawałku, nie mając opracowanej i akceptowanej koncepcji globalnej.**

Zgodnie z nowoczesnym podejściem systemowym istotą funkcjonowania systemu są powiązania pomiędzy częściami i pomiędzy częściami i całością. Nie mając globalnej koncepcji całości nie można budować logicznego systemu. A tak właśnie funkcjonowało Biuro Pełnomocnika. Przedstawiając nieprawdziwe dane (o tym w rozdziale 2.7.) i stosując agresywne metody propagandy usiłowano zbudować powiaty nie mając uzgodnionej koncepcji globalnej województw i centrali.

Takie nieprofesjonalne podejście umożliwiło, przy propagandowym nastawieniu na samorządność, rozbudowanie centralnego aparatu administracyjnego zwiększając 2,39 razy w latach 1990-1995 liczbę urzędników. Aparat samorządowy gmin również wykazał podobne tendencje niekontrolowanego wzrostu.

Zasada płaskich struktur jest właśnie najbardziej sprawdzalna w wieloszczeblowej strukturze państwowej, Oskar Lange omawiał ją na tle obiegu informacji w administracji, podobnie przekłamania optymistyczne miały miejsce w administracji ZSRR. Nie można traktować tej reguły wybiórczo twierdząc, że w poszczególnych jednostkach organizacyjnych ma ona działać, a w większej skali już nie.

Dalszym zasadniczym błędem w sposobie myślenia twórców koncepcji powiatów jest twierdzenie, że organy samorządu terytorialnego nie są jednostkami niższego szczebla państwowej struktury, mające określony zakres kompetencji i odpowiedzialności. Senator I i II kadencji i przewodniczący Zespołu ds. Reorganizacji Administracji Publicznej przy Prezesie Rady Ministrów Jerzy Stępień twierdzi: „To po prostu inne podmioty administracji publicznej, nie podporządkowane organizacyjnie centralnej władzy wykonawczej państwa, choć działające niejako w przestrzeni tej władzy” (Wprost nr 34/1994).

Nie chcę tu powtarzać bogatej argumentacji wykazującej pełną nietrafność tej opinii, przedstawiłem ją szeroko w opracowaniu: „Sprawna Administracja Publiczna (Klub Parlamentarny PSL Warszawa październik 1996 str. 30)”, tu tylko przypomnę, że w projekcie samorządu powiatowego nadzór organizacyjny nad powiatem sprawuje Prezes Rady Ministrów oraz wojewoda, kontrolę finansową - Regionalna Izba Obrachunkowa. Wojewoda działając w imieniu centralnej władzy wykonawczej może wstrzymać wykonanie rozstrzygnięcia organu powiatu.

Sankcje personalne są sformułowane w art. 67 następująco: „W sprawach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego właściwemu organowi administracji Państwowej przysługuje uprawnienie do zawieszenia w czynnościach funkcjonariusza odpowiedniej powiatowej służby, lub inspekcji, jeżeli uchybienie o którym mowa w art. 66 ust.1 wynika z naruszenia przez tego funkcjonariusza prawa, **albo dobra służby, lub niedopełnienia przez niego obowiązków**”.

Zakłada się więc w tym projekcie daleko idące podporządkowanie organizacyjne: istnienie sieci informacyjnej (właściwe organy administracji państwowej, a więc centralnej władzy wykonawczej, muszą wiedzieć, czy następują naruszenia obowiązków), procedury sprawdzającej i systemu dyscyplinarnego. Zwraca uwagę również fakt, że ta odpowiedzialność organizacyjna nie dotyczy jedynie naruszenia

prawa; lecz także naruszenia dobra służby, a więc sprawności (skuteczności i ekonomiczności). **Okazuje się więc, że przedmiotem kontroli właściwych organów administracji państwowej jest nie tylko zgodność z przepisami praw, ale i w określonych przypadkach i sprawność działania.**

Jakże więc można mówić, że samorząd powiatowy nie podlega organizacyjnie państwowej władzy wykonawczej?

Jeszcze bardziej dziwną konstrukcją kreuje senator Stępień pisząc (ibidem), że: „Powiat nie będzie ważniejszym samorządem, ale po prostu innym, z innymi zadaniami i funkcjami. Nie może być inaczej ponieważ rada powiatowa wybierana będzie w takich samych bezpośrednich wyborach, jak i rada gminy. To właśnie powiat prowadzi prostą drogą do spłaszczania struktur, czego chce mój adwersarz i słusznie - nic bowiem nie jest tak „płaskie”, jak rada z przyporządkowanym jej urzędem, podlega bowiem jedynie wyborcom i prawu. Cytowane autorytety mają całkowitą rację i dlatego naszą reformę pochwalą”. Tutaj proponuję powtórne przeczytanie wyżej cytowanego artykułu 67.

Powiat ma być zupełnie niezwiązany z gminą. W projekcie Ustawy (wersja z 7 XII 1995) pisze się wyraźnie: „Zadania należące do powiatu nie mogą naruszać zakresu działalności gmin”. Jednakże istnieje wyraźne nakładanie się tematyki zadań powiatu i gminy:

Weźmy przykładowo parę typów zadań.

**Oświata** - kryterium podziału: szczebel szkoły, lub specjalizacja:

*Gmina:*

szkoły podstawowe, przedszkola, i inne placówki oświatowo-wychowawcze.

*Powiaty:*

szkolnictwo ponadpodstawowe, szkolnictwo artystyczne I II stopnia, szkolnictwo podstawowe specjalne.

**Służba zdrowia**, kryterium podziału: opieka podstawowa-ambulatoryjna a opieka szpitalna, działalność opiekuńcza - kontrola sanitarna.

*Gmina:*

podstawowa opieka lekarska

*Powiat:*

publiczne zakłady opieki zdrowotnej, inspekcja sanitarno-epidemiologiczna

**Pomoc społeczna,**

*Gmina:*

ośrodki i zakłady opiekuńcze

*Powiat:*

brak sprecyzowania w projekcie Ustawy

Z tego zestawienia wynika konieczność utrzymania więzi: informacyjnych, technicznych, funkcjonalnych (doradztwa) pomiędzy gminą i powiatem, ale fakt, że szkoła średnia jest wyższym szczeblem niż szkoła podstawowa, a szpital jest wyższym szczeblem (wyposażenie, zespół lekarski, procedura uzyskiwania stopni specjalizacji) niż podstawowa opieka lekarska musi wytworzyć stosunek merytorycznego podporządkowania działań gminy w stosunku do powiatu. Jeśli jednak np. okręgi szkolne (kuratoria) będą utrzymane w układzie wojewódzkim, to wszystkie problemy kontaktów merytorycznych powinny być dokonywane via województwo.

Na przykład zakres egzaminu wstępnego do gimnazjum i wynikające stąd wymogi programu szkolnego gminnej szkoły podstawowej muszą odbyć wędrówkę od szkoły średniej powiatowej do kuratorium w województwie i stamtąd wrócić do gminy, bo powiat nie ma żadnych uprawnień w stosunku do gminy.

Podobną historię będziemy mieć i z problemem egzaminów na stopnie specjalizacji w szpitalach powiatowych. Analizując krok po kroku każde zadanie gmin i powiatów widzimy intensywne ich nakładane się i wyraźnie konfliktogenne sytuację w związku z niewłaściwym, z punktu widzenia systemowej teorii zarządzania, tworzeniem jednostek na tym samym terenie bez ustalenia ich wzajemnego powiązania.

Jest to akurat typowa afrykańska metoda tworzenia licznych jednostek organizacyjnych na tym samym terenie z założeniem, że są całkowicie od siebie niezależne. Podstawą tej koncepcji były tradycje – klanowe, ale struktura klanowa nigdy się w Polsce nie rozwinęła, stąd też i trudno zrozumieć filozofię takich rozwiązań. Powtarzam jeszcze raz: podstawą sprawnego funkcjonowania wielkiego systemu są dobrze zdefiniowane relacje pomiędzy częściami i pomiędzy częściami i całością.

Niekonsekwentność koncepcji zupełnej rozdzielnosc gminy i powiatu jest jednak przełamana w sprawach finansowania powiatu. Personalny podatek dochodowy i podobny od osób prawnych zamieszkałych na terenie gminy pobiera Gminny Urząd Skarbowy. Duża część tego podatku będzie przeznaczona na finansowanie powiatu, w ten sposób gmina będzie pełniła funkcję usługową dla powiatu przekazując jemu wysoki procent dochodów swoich mieszkańców.

Poza nadrzędnością merytoryczną wynikającą z rangi podmiotu nadzoru, wystąpi wyraźny stosunek nadrzędności powiatu w sprawach porządku. Rada gminy zgodnie z art. 40 pkt. 3 może wydawać „przepisy porządkowe, jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”. Ale zgodnie z art. 40 projektu Uchwały „w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących, w szczególnie uzasadnionych przypadkach powiat może wydawać przepisy porządkowe jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia lub mienia obywateli, ochrony środowiska naturalnego, albo dla zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego”.

Te przepisy dotyczą mieszkańców gmin objętych granicami powiatu, powstaje więc problem, kto ostatecznie ma wydawać te przepisy? Gmina, czy powiat? Ten ostatni, jako większa jednostka organizacyjna; ma tu wyraźną przewagę, ale tu znów mamy sytuację konfliktogenną, którą musi rozwiązywać województwo, a może Prezes Rady Ministrów, bo On pełni nadzór nad gminą i powiatem. Problem, czy będzie miał on czas zająć się tymi sprawami, bo przecież nadzoruje komplementarnie z wojewodą 320 powiatów i 2 648 urzędów gminnych.

Interesującą sprawą jest wielkość powiatu mierzona liczbą podległych jednostek. Z danych opracowania b. URM: „Państwo sprawne, przyjazne i bezpieczne” (lipiec 1996 r.), w którym przedstawione są rezultaty symulacji tworzenia 30 powiatów, wynika, że przekazaniu jednemu urzędowi powiatowemu, zatrudniającemu średnio 138,6 pracowników, podlegałoby średnio:

- 1,4 szpitala,
- 9,6 przychodni,
- 3,4 licea ogólnokształcące,
- 0,8 szkół artystycznych,



- 0,1 szkół medycznych,
- 0,36 domów opieki społecznej,
- 1 246 km dróg krajowych,
- 366 km dróg wojewódzkich.

Oczywiście, są to dane średnie, ale zebrane z typowych czterech województw, (należałoby dokonać dokładniejszych badań), wydaje się jednak, że typowa średnia wskazuje wyraźnie na niewłaściwość powoływania aż 320 jednostek organizacyjnych dla tego rzędu zadań ilościowych.

W nowszej wersji tego dokumentu, wydanego już przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w styczniu br, nie znalazłem już żadnych informacji, zarówno ilu pracowników będzie miał powiat jak i ile jednostek szkolnych i służby zdrowia będzie mu średnio podlegać.

## **2.5 .Cyberprzestrzeń administracyjna i motoryzacja**

Polska ma obecnie wyjątkową szansę zbudowania nowoczesnej administracji, nie obciążonej biurokratyczną tradycją jaka jest udziałem rozwiniętych krajów kapitalistycznych. Niestety 7 lat niepodległości było, obok wspaniałych osiągnięć w dziedzinie transformacji ekonomicznej i rozwoju liberalizmu demokratycznego, okresem rozbudowy aparatu administracji centralnej z całym arsenałem patologii Czterech Jeźdźców Apokalipsy Biurokracji: Gigantomanii, Luksusomanii, Korupcji i Arogancji. Niestety, te zjawiska wystąpiły z całą ostrością również i w strukturach samorządowych

Pomimo samocenzury większości wysokonakładowej prasy polskiej, która nie dopuszcza w swoich publikacjach do dwustronnej obiektywnej polemiki, świadomość tych patologii rozszerza się w środowiskach opiniotwórczych i stwarza nadzieję na możliwość przyjęcia właściwej, nastawionej na sprawność, polityki transformacyjnej w administracji.

W związku z tym, mając jeszcze na uwadze to, że struktury statyczne administracji są budowane na wiele lat, zachodzi potrzeba prawidłowego rozeznania najnowocześniejszych tendencji związanych ze współczesną rewolucją elektroniczną. Nie ulega wątpliwości, że wkraczamy w zupełnie nową erę w dziedzinie zarządzania. W uprzednich

cytowanych opracowaniach przedstawiłem już perspektywy komputeryzacji i stworzenia zupełnie nowej sytuacji organizacyjnej, w której **problem odległości przestał być podstawowym kryterium budowy struktur zarządzania.**

Będąc zaskoczony zupełnym brakiem zainteresowania perspektywami telepracy, jako jednego z podstawowych czynników nowoczesnej organizacji pracy administracyjnej, u twórców archaicznych projektów reformy administracyjnej i głęboko poruszony tragizmem marnotrawstwa milionów złotych na gigantyczną rozbudowę polskiej administracji publicznej, zacząłem szukać polskich źródeł bibliograficznych z zakresu telepracy.

Okazało się, że jest już bogata literatura na ten temat, ostatnio omówiona w artykule dr Dariusza Dziuby pod tytułem: „*Telepraca Wyzwanie dla Menedżerów*” opublikowanym w ostatnim numerze 2/27 pisma Master of Business Administration wydawanym przez Wyższą Szkołę Przedsiębiorczości i Zarządzania, najlepszą, według rankingu pisma Wprost, prywatną Szkołę Zarządzania w Warszawie.

Dr Dziuba publikuje listę efektów zastosowań infostrad informacyjnych w gospodarce narodowej i w administracji. Jest to zestawienie podane w raporcie Martina Bangemana „Europa i globalne społeczeństwo informatyczne”. Dla naszych potrzeb organizacji administracji terenowej ważne są następujące możliwości tej techniki:

- wzrost stopnia informacyjnego zabezpieczenia obszarów geograficznie oddalonych i rejonów o małej gęstości zaludnienia;

- rozwój metod nauczania na odległość;

- wzrost roli bibliotek gwarantujących równy i demokratyczny dostęp do informacji;

- wzrost jakości usług medycznych i rozwój telemedycyny; przy pomocy technologii IK możemy zostać zbadani na odległość i uzyskać poradę lekarską;

- zwiększenie efektywności ruchu drogowego (kolejowego itp.) za pośrednictwem zautomatyzowanych systemów sterowania;

- **rozwój domowej informatyki;**

- **rozwój technologii zdalnej pracy biurowej - telepracy.**

Według J. Martina - „biuro przyszłości mieści się w aktówce. Wystarczy tam włożyć mikrokomputer, ekran i pamięć elektroniczną, wszystko podłączone za pomocą zwykłego telefonu do centralnego komputera - i nie trzeba chodzić do biura”.

Idea pracy na odległość (telework) rozwija się niezwykle aktywnie. Przeprowadzone badania wykazały, że wybrane zadania są wykonywane szybciej i bardziej precyzyjnie w domu, aniżeli w pracy. Telepraca jest już silnie rozwinięta, wspominałem już o wirtualnych gminach w USA i wirtualnej administracji rządowej.

Można wydzielić sześć form telepracy (wg Lernesie i Marota 1994):

1 - praca elektroniczna w miejscu zamieszkania - realizowana poza zwyczajowymi miejscami pracy, przy zastosowaniu technologii IK (informatyczno-komunikacyjnej)

2 - centrum satelickie (satellite work center) - praca w jednostce w miarę autonomicznej wewnątrz jednostki organizacyjnej (przedsiębiorstwa, czy urzędu administracyjnego), oddzielonego od niego fizycznie i utrzymującego kontakt za pomocą technik IK; to centrum jest zwykle biurem terenowym (regionalnym, wojewódzkim, czy gminnym), usytuowanym bliżej miejsca zamieszkania pracowników, aniżeli właściwe biuro;

3 - telelokal - miejsce gromadzące sprzęt elektroniczny używany przez różne osoby - pracowników różnych instytucji, których nie stać na samodzielne utrzymanie takiego lokalu.

4 - częściowa praca na odległość pracownik część pracy wykonuje w siedzibie urzędu, a część w swoim miejscu zamieszkania;

5 - teleusługa (telepośrednictwo) produkty (usługi informatyczne) są dostarczane do klientów sieciami telekomunikacyjnymi;

6 - ruchoma praca na odległość - dotyczy częstego przemieszczenia się osób mających elektroniczny kontakt z instytucją.

Dla celów działania urzędów terenowych każda z tych form jest przydatna, z tym, że najbardziej rozwinięta jest forma telecentrum zwana *telechatą* lub *televioską*. Jest to ośrodek informacyjno - telekomunikacyjny dla potrzeb gminy, wsi, osiedla z dostępem do sieci komputerowych służący wszystkim mieszkańcom do zaspokojenia ich potrzeb administracyjnych. Praktycznie rzecz biorąc, już obecnie można

np. w Kanadzie zarówno uzyskać wszelkie informacje jak i załatwić bez mała wszystkie potrzeby finansowe, administracyjne i handlowe (zakup) poprzez sieć komputerową.

Koncepcja *telechaty* została szeroko wprowadzona w Szwecji w stosunku do oddalonych, odizolowanych miejscowości, głównie na odległej północy kraju, podobnie wprowadzono ją szeroko w Australii Wielkiej Brytanii (gdzie najprawdopodobniej zlikwiduje się jeden szczebel samorządu) i w Irlandii. Wspólnota Europejska projektuje utworzenie transgranicznych centrów telepracy łączące Belgię, Francję i Luksemburg. Okazuje się, że Polskie Stowarzyszenie Telechata, razem z Centrum Telematyki i Nauczania na Odległość Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, realizuje już projekty takich koncepcji.

Korzyści telepracy są oczywiste, wymienić tu warto :

- ograniczenie kosztów ogólnych urzędów (lokal i użytkowanie obiektów),

- możliwość zatrudnienia osób o wysokich kwalifikacjach, które nie chcą z takich, czy innych względów wdrożyć się do reżimu pracy biurowej,

- ograniczenie kosztów transportu i radykalne zmniejszenie korków ulicznych,

- możliwość wykorzystania do pracy osób starszych i niepełnosprawnych o wysokich kwalifikacjach intelektualnych,

- możliwość pogodzenia kariery zawodowej z wychowaniem dzieci dla kobiet,

- zwiększenie wydajności pracy, (nie ma strat czasu na „herbatkę” i pogaduszki w biurze),

- oszczędność czasu, miejsca i środków finansowych.

Są oczywiście i ujemne elementy polegające na desocjalizacji na skutek zmniejszenia więzów koleżeńskich w pracy w zespole i ograniczenia interakcji osobowych w procesie pracy. W terenowym samorządzie lokalnym, w gminie oczywiście musi funkcjonować tradycyjna forma bezpośredniego kontaktu członków zarządu i rady w procesie podejmowania decyzji, ale duża część procedury administracyjnej może ulec z informatyzowaniu. Analiza podstawowego kryterium kosztów wskazuje na olbrzymie oszczędności, które mogą być

racjonalnie zużytkowane na naukę, rozrywkę, turystykę, opiekę zdrowotną itd.

Badania francuskie przeprowadzone w przedsiębiorstwie (Masztalerz, Ziółkowski, Epinette 1995) wskazują, że koszt zatrudnienia pracownika sekretariatu w firmie wyniósł 110.000 franków, a koszt zatrudnienia jednego pracownika „domowego” w tym samym okresie czasu, przy porównywalnej wydajności 36 000 franków.

Według opinii wiceprezydenta Bank of America, (ankietowanego osobiście przeze mnie), który pracuje w San Diego; podczas gdy centrala banku mieści się w Los Angeles i którego podwładni pracują w Los Angeles, bądź to w domu, ta metoda daje dobre rezultaty. Sam wiceprezydent jeździ do Los Angeles jedynie parę raz w miesiącu, spędzając średnio w skali roku 6 dni roboczych miesięcznie w lokalu centrali w Los Angeles.

Wzrost wydajności pracy w systemie telepracy kształtuje się według starych badań Lewisa z roku 1984, w wysokości od 20 do 40%, w szczególnych przypadkach dochodzi do 300%. Ogólną liczbę telepracujących w roku 1996 w USA określa się na 7 milionów, w Wielkiej Brytanii na 560 000, we Francji na 215 000, w Niemczech na 150 000, we Włoszech na 80 000.

Barierą wprowadzenia tego systemu w Polsce i w ogóle informatycznej komunikacji jest stale niezwykle niski poziom (jeden z najniższych w Europie) gęstości sieci telefonicznej, ok. 14 telefonów na 100 mieszkańców. Jest to dalszy dowód nieprofesjonalnego zarządzania w Polsce.

Mamy stale monopol państwowy w tej dziedzinie i ceny usług telefonicznych są niezwykle wysokie z niespotykaną nigdzie na zachodzie taryfą za każdą minutę rozmowy lokalnej. W tej dziedzinie wprowadzenie międzynarodowej konkurencji umożliwiłoby szybki rozwój. Jest to jedno z podstawowych, nagannie zaniedbanych działań w Polsce. Infrastruktura komunikacyjna jest podstawą nowoczesnego zarządzania.

Przy okazji warto zwrócić uwagę na niezwykle wysokie ceny importowanej aparatury elektronicznej w Polsce. Jest ona dużo droższa niż w USA, czy w Kanadzie. Stwierdziłem np. że telewizor marki Sony, który kupiłem w Kanadzie jest w Polsce 5 razy droższy. Wiąże się to z również niezrozumiałą strukturą wielu cen. Np. cena pokoju

w hotelu Holiday Inn w weekend w Niemczech wynosi 115 DM, a w tej samej sieci Holiday Inn w Polsce 133\$. Biorąc pod uwagę, że płace personelu hotelowego w Polsce są cztero-, czy pięciokrotnie niższe niż w Niemczech, ta struktura cen jest zadziwiająca. Ten problem jest tylko pozornie niezwiązany z tematyką organizacji administracji, jej nowoczesność jest również funkcją wyposażenia, którego wielkość jest uzależniona od ceny.

Dalszym elementem technologicznym oddziaływującym na strukturę administracji publicznej jest stan motoryzacji. Co prawda, nieodległą jest już perspektywa rozwoju komunikacji informatycznej, ale zawsze będą sytuacje wymagające osobistego kontaktu z urzędnikiem, nie mówiąc o pracy rady gminnej, czy wojewódzkiej. Otóż w Polsce, już w 2000 roku będziemy produkować milion aut rocznie, a roczna ich sprzedaż już osiąga 400 000 sztuk. Przy zrealizowaniu 10-15 letniego planu budowy autostrad i dróg expressowych, przy wymuszonej liczbą aut terenowej aktywności w budowie lokalnych dróg, wytworzy się sytuacja, w której odległość kilkudziesięciu kilometrów dojazdu np. do urzędu wojewódzkiego nie będzie problemem.

## **2.7. Koszty budowy powiatu**

Podkreślałem już wielokrotnie, że jedną z podstawowych cech wyróżniających polskie społeczeństwo jest wręcz genetycznie zakodowany niedorozwój zmysłu oszczędności-ekonomiczności w działaniu. Oczywiście, tego typu generalizacja jest niebezpieczna, dla naukowego uzasadnienia wymagałaby poważnego statystycznego podbudowania, jednak w przypadku reformy powiatowej jest ona w pełni sprawdzalna.

Opracowując z ramienia i w imieniu ONZ projekty reform administracyjnych w krajach afrykańskich musiałem mocno się napracować nad analizą kosztów i ona była podstawą oceny wariantów. Chodziło tam o odpowiedź na pytanie: który wariant jest najsprawniejszy, a więc który doprowadzi w najtańszy sposób do założonego celu.

Tymczasem, w hałaśliwej propagandzie prasowej dotyczącej jedynie wspaniałych zalet reformy powiatowej, długo nie pojawiały się żadne elementy ocen kosztów. Wydaje się (wymagałoby to sprawdzenia), że

włączając się z perspektywy kanadyjskiej do dyskusji nad powiatami w czerwcu 1994 roku byłem pierwszy w Polsce, który nie dość, że zainteresował się sprawą kosztów reformy powiatowej, ale postawił, na podstawie swego wieloletniego doświadczenia, tezę o olbrzymich skutkach finansowych.

Ta wypowiedź wywołała niezwykle ostrą reakcję twórców idei budowy powiatów, wyrażającą się w brutalnych, pełnych inwektyw, pomówień i obraźliwych epitetów artykułach profesora Uniwersytetu Warszawskiego i b. Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Administracyjnej Michała Kuleszy i senatora Jerzego Stępnia (Wprost nr 28/94 i 34/94). Sprawa formy dyskusji jest tu istotna, istnieje bowiem znana taktyka stosowania inwektyw i obraźliwych epitetów, gdy brakuje rzeczowych argumentów.

Otóż mamy następujące cztery deklaracje kosztów budowy powiatu:

**Deklaracja Pierwsza:** dnia 10 lipca 1994 roku w piśmie Wprost nr 28 w artykule pod tytułem: *Centralizm Rządowy* **profesor Michał Kulesza**, główny twórca koncepcji budowy powiatów pisze:

„Wyjaśniam, że prawie niczego nie trzeba tworzyć. Wszystkie „jednostki administracyjne” i przyszłe instytucje powiatowe już są i zawsze były, bo nikt ich nie ruszał z miejsca, gdzie kiedyś były zbudowane” i dalej:

**„Urzędników też nie przybędzie. Bezpośrednie koszty reformy nie przekraczają w związku z tym pół biliona złotych (mniej więcej tyle ile kosztują jedne wybory)”.**

**Deklaracja Druga:** Symulacja Wprowadzenia Powiatów. Raport końcowy. Urząd Rady Ministrów. Departament Administracji Publicznej. Warszawa, marzec 1996. Notka na str. 5 potwierdza, że, uwzględniono kryteria wielkości powiatów opracowane w 1993 roku przez Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Administracyjnej, (a więc profesora Michała Kuleszę).

Wyliczono, że niedobór liczby urzędników w 30 powiatach w 4 typowych województwach wyniesie **562 etaty**. A więc w skali kraju w **320 powiatach przybędzie 5990 urzędników**.

Ogółem koszty utworzenia 30 powiatów wyniosą 6349,5 tysięcy złotych, a więc koszty utworzenia 320 powiatów 67 685 670 nowych złotych.

**Deklaracja Trzecia:** Informacja prasowa podana przez ministra Millera na jesieni 1996: niskie koszty utworzenia powiatów **70 mln zł**.

**Deklaracja Czwarta:** Notatka w prasie (Życie z dnia 8 kwietnia 1997 r.); "Zakłada się, że powstanie 300 - powiatów, a liczba województw zmniejszy się z 49 do 17 .... Koszt wprowadzenia tych zmian ma wynieść **650 milionów zł**.

Kwota 650 mln zł jest już realniejsza, ale przeprowadźmy jeszcze raz wyliczenia kosztów na podstawie posiadanych średnich danych z materiałów b. URM, zakładając, że będzie 320 powiatów i 17, a nie 12 województw.

Były URM ustalił (Raport: Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Lipiec 1996 zał. nr 5 str. 3) normatyw 1,72 urzędnika powiatowego na 1000 mieszkańców kraju. W symulacji utworzenia 30 powiatów ustalono zatrudnienie ogólne na 4156 pracowników, a więc średnio 138 etatów na jeden powiat. Oznacza to, że w 320 projektowanych powiatach będzie zatrudnionych **44 160 pracowników**.

Na pokrycie tego zatrudnienia mamy:

- a) 10,1 tysięcy pracowników rejonów,
- b) 10,5 tysięcy pracowników z likwidowanych 32 województw (w 1995 roku mieliśmy 16200 pracowników w Urzędach Wojewódzkich, a więc średnio 330 urzędników w jednym urzędzie wojewódzkim),
- c) 400 pracowników z likwidowanych lub zmniejszonych wydziałów w 17 pozostałych województwach, których funkcje przejmą powiaty (kultura, sport, zdrowie).

W tym wyliczeniu nie biorę pod uwagę pracowników wojewódzkich pomocniczych jednostek usługowych ponieważ są one na własnym rozrachunku (utrzymanie ich nie jest finansowane z budżetu państwa).

W sumie mamy więc do dyspozycji 21 tysięcy etatów. Wobec zapotrzebowania 44160 urzędników musimy zatrudnić w powiatach dodatkowo 23,1 tysięcy pracowników.

Jednakże w planowanych 17 dużych województwach zatrudnienie będzie się musiało zwiększyć. Zakładając bardzo skromnie zwiększenie z



330 do 660 stanu etatów w jednym urzędzie, mamy zapotrzebowanie na 5,6 tysięcy etatów dla 17 województw.

A więc zapotrzebowanie na nowych pracowników to: 23,1 tysięcy dla powiatów i 5,6 tysięcy etatów dla 17 województw, a w **sumie 28,7 tysięcy nowych etatów**.

Rejestr podstawowych kosztów budowy powiatów jest następujący:

**1. Dodatkowe koszty uposażeń.** Licząc dla kierownictwa powiatu (średnio 6 etatowych członków zarządu, starosta i wicestarosta - w sumie 2650 osób), średnie miesięczne uposażenie ze świadczeniami ubezpieczeniowymi na 7500zł, a dla aparatu wykonawczego 1800zł, to dodatkowe koszty uposażeń wyniosą rocznie: **2650x7500x12 i 20450x1800x12 co w sumie daje 680 milionów nowych złotych. Zakładając, że koszty osobowe stanowią 45% całości kosztów działania jednostki administracyjnej, to roczne zwiększenie kosztów administracji stanowi sumę około 1 miliarda 496 milionów nowych złotych.**

**2. Koszty przeniesienia i ulokowania 10,9 tysięcy pracowników z Urzędów wojewódzkich do powiatów.**

Trzeba tu założyć, że duża ich część nie będzie chciała wyjechać z miasta wojewódzkiego do małego miasta powiatowego. Trzeba więc zaangażować nowych pracowników, dochodzą więc koszty angażu i szkolenia. Czy w ogóle znajdzie się w każdym powiecie 100 odpowiednich nowych pracowników?

**3. Koszty budynków w powiatach.** Mamy 267 budynków rejonów ale 320 powiatów, a więc zachodzi konieczność uzyskania nowych 53 pomieszczeń, każde z nich dla 138 pracowników. W istniejących 267 budynkach po rejonach, brakuje jednak miejsca dla 100 nowych urzędników, bo rejon średnio to 38 pracowników.

Licząc według norm b. URM, 10,6 metrów kwadratowych powierzchni biurowej na jednego pracownika, trzeba znaleźć ca 360 tysięcy metrów kwadratowych. W symulacji b. URM zakładano wynajęcie lokali po 15zł za metr. Jest to mało realna koncepcja, czy znajdzie się takie lokale w małych, 10-tysięcznych miastach powiatowych? W perspektywie oczywiście trzeba zaplanować budowę 320 budynków Urzędów Powiatowych kosztem co najmniej

500-600 milionów. Kwota ta winna być uwzględniona w kosztach wprowadzenia powiatów.

**4. koszty gabinetów dla 300 starostów i 300 wicestarostów.** Kierownik rejonu to niskiej rangi kierownik pomocniczej komórki urzędu wojewódzkiego, starosta to wysokiej klasy dygnitarz, pozycja wg prof. Kuleszy nawiązująca do 500 letniej tradycji starostwa. Oczywiście, podobnie jak burmistrzowie i prezydenci miast, wygospodaruje sobie środki na reprezentacyjny gabinet.

**5. koszty powierzchni dla 5 610 nowych pracowników w 17 urzędach wojewódzkich.**

**6. koszty uposażeń starostów i wicestarostów.**

**7. koszty wyborów powiatowych,**

**8. koszty posiedzeń rady, diety radnych, koszty podróży radnych.**

**9. koszty zakupu samochodów i obsługi technicznej.** Wiążą się one z inną rangą społeczną kierownika rejonu i starosty,

**10. koszty biurowe,** nowa papeteria, stemple, telefony, nowe instrukcje, przepisy, opisy pracy itd.,

**11. koszty naboru i szkolenia 23,1 tysięcy nowych pracowników powiatów**

**12. koszty naboru 5,5 tysięcy nowych pracowników urzędów wojewódzkich (selekcja, szkolenie),**

**13. koszty dostosowania jednostek wojewódzkich działających dotychczas w 49 województwach do 17 województw (np. sądy wojewódzkie, prokuratury wojewódzkie, izby skarbowe, kuratoria, itp.),**

**14. koszty wyposażenia w meble i sprzęt biurowy dla nowych 28,7 tysięcy pracowników w powiatach i urzędach wojewódzkich,**

**15. koszty likwidacji 32 urzędów wojewódzkich łącznie z 3 miesięcznym odszkodowaniem dla zwalnianych pracowników,**

**16. koszty ekonomiczno-społeczne wojny powiatowej i wojewódzkiej (kto będzie powiatem, kto będzie województwem),**

**17. koszty związane z przejściowym osłabieniem działalności administracyjnej,**

**18. koszty związane ze zmianą specjalizacji pracowników,**

**19. koszty związane z zerwaniem powiązań kooperacyjnych,**

**20. koszty związane z funkcjonowaniem urzędów w otoczeniu.**

Są to straty jakie poniosą klienci szukający nowych procedur nowych zespołów, nowych adresów, nowych kooperantów, nowych „dojść” towarzyskich i korupcyjnych.

Ten rejestr kosztów można by mnożyć ,pisałem już, że rejestr kosztów tworzenia nowych jednostek w badaniach ONZ zawiera ponad 100 pozycji. Przy tworzeniu powiatów należałoby przeanalizować dokładnie strukturę przynajmniej 50 pozycji kosztów. Tymczasem w raporcie z symulacji sporządzonej przez b. URM w 1996 roku znajdujemy dwie pozycje kosztów, a drugim wydaniu z roku 1997 tylko globalne kwoty.

**Faktem jest, że proponowane zmiany są rewolucyjne i ich efekt to wieloletnia dezorganizacja kraju i to akurat w okresie starań o wejście do NATO i Unii Europejskiej. Gdy niedawno przedstawiłem gronu kolegów profesorów kanadyjskich w Montrealu założenia reformy powiatowej i rozwój polskiej administracji, to spotkałem się z opinią, że może to być akcja mająca na celu zdeorganizowanie kraju, ażeby odroczyć decyzje parlamentów europejskich. Kraj zdeorganizowany, a jednocześnie niezwykle rozwijający swoją biurokrację, gdy cały świat nastawia się na elektronikę i redukcję administracji, nie zasługuje na zaufanie.**

Wracając jednak do sprawy kosztów sędzę ,że można byłoby ocenić koszty wdrożenia struktury powiatowej i likwidacji województw z jednorocznym budżetem osobowym na około 2,5 miliarda zł i na 1,5 miliarda corocznego zwiększenia wydatków budżetowych w latach następnych. Byłbym bardzo zadowolony, gdyby wreszcie dokonano prawidłowej analizy koszyka 50 kosztów i udowodniono, że ta estymacja jest błędna. W świetle rozrzutności głównie gmin miejskich (w Bielsku Białej w budżecie na 1997 rok wydatki na utrzymanie magistrackiej administracji przewyższają wydatki na całą opiekę społeczną i są wyższe od wszystkich wydatków na kulturę, sztukę, kulturę fizyczną, sport, turystykę oraz wypoczynek razem wzięte patrz cytowany już artykuł Eugeniusza Roganowicza) istnieje uzasadniona obawa, że i w niektórych powiatach będzie trudno osiągnąć sugerowaną amortyzację kosztów wdrożenia.

### 3. KONKLUZJE

a) Europejska Karta Samorządu Terytorialnego wyraźnie promuje strukturę gmin i ich związków jako najbliższą i najbardziej kompetentną do kierowania terenowymi sprawami publicznymi. Jednocześnie mocno akcentuje systemową spójność całej administracji i kryteria skuteczności i ekonomiczności w przypadku powoływania innych niż gminy organów władzy.

b) Niejako genetyczna tendencja do rozrostu biurokracji wyraża się w kreowaniu dużej liczby jednostek organizacyjnych, a więc w procesie rozdrabniania i w kształtowaniu wieloszczeblowych stromych struktur organizacyjnych.

c) Postulat kształtowania płaskich struktur organizacyjnych jest swoistym dogmatem działań reformatorskich i odnosi się zarówno do mikro jak makrostruktury zapobiegając szeregowi dysfunkcji enumeratywnie wyszczególnionych w opracowaniach teoretycznych.

d) Akcja redukcji rozдутego aparatu administracyjnego nabrała obecnie charakteru powszechnego i wiąże się ona zarówno z likwidacją nadmiernej liczby jednostek, np. gmin jak i redukcją personelu. Procesem redukcji zostały już objęte: Kanada, USA, Francja, Wielka Brytania, Szwecja, Niemcy. Wielka Brytania dyskutuje obecnie koncepcje likwidacji drugiego szczebla samorządowego.

e) Konstrukcja niezwiązanego żadnymi więziami organizacyjnymi z gminą powiatu jest fikcją organizacyjną i jest sprzeczna z zasadą spójności mega-systemu administracji publicznej. Fakt objęcia przez urząd powiatowy nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi wyższego rzędu niż nadzorowane przez gminy, musi doprowadzić do faktycznej merytorycznej nadrzędności lub/i do konfliktu.

f) Zasada komplementarności działań gmin i powiatu na tym samym terenie bez przewidzianych wzajemnych więzów organizacyjnych, a identycznym podporządkowaniu, wydłuża obieg informacji i ewentualnej współpracy technicznej drogą poprzez szczebel wojewódzki.

g) Wszystkie organy samorządu terytorialnego są częścią wielkiego systemu administracji publicznej państwa, realizują określone funkcje państwowe i podległe są określonemu w prawie nadzorowi organów

administracji państwowej co do legalności swoich działań, a w określonych przypadkach również co do sprawności działania. Teza więc o braku podporządkowania organizacyjnego organów samorządu terytorialnego jest fikcją organizacyjną.

**h)** Współczesna rewolucja elektroniczna rozwinęła informatyczną komunikację (IK), która umożliwia telepracę w oddaleniu od biura, co w praktyce likwiduje problem odległości jako podstawowego wyznacznika struktur organizacyjnych. Plany koncentrowania w jednej miejscowości wszystkich podporządkowanych jednostek organizacyjnych podporządkowanym jednemu urzędowi administracji terenowej stają się więc bezprzedmiotowe.

**i)** Dynamiczny rozwój motoryzacji w Polsce zmienia zasadniczo problemy związane z odległością od siedziby organu administracyjnego

**k)** Sposób opracowywania reformy administracyjnej urąga podstawowym zasadom podejścia systemowego. Neglizowanie czynnika kosztów i fałszywe informowanie o braku kosztów w związku z koniecznością poważnego zwiększenia personelu dla powiatów ma charakter naganny.

**l)** Rewolucyjny charakter reformy powiatowej i likwidacji województw, obejmujący swoim zasięgiem całe terytorium kraju i bezpośrednio około 40 000 pracowników województw, rejonów i nowozatrudnionych, przy jednoczesnym procesie wojen powiatowych i wojewódzkich, a później walk o stołki, przenosin, budowy pomieszczeń, dokonywania zakupów, musi doprowadzić do daleko idącej dezorganizacji kraju. Stabilizacja po reformie wymagać będzie paru lat. Tego rodzaju decyzja w okresie koniecznych zmian legislacyjnych w związku z wymogami Unii Europejskiej jest nieracjonalna,.

**l)** Realne koszty reformy powiatowej sięgną co najmniej miliarda zł, a coroczne koszty utrzymania powiatów rządu 500 mln zaciągną poważnie na budżecie państwowym.

#### 4. WNIOSKI ORGANIZACYJNE

Przedstawione wyżej rozważania są fragmentem analizy sytuacji, dla pełniejszego obrazu konieczne jest łączenie ich z moimi dwoma wcześniejszymi opracowaniami :Sprawna Administracja Publiczna; Klub Parlamentarny PSL 1996 i Decentralizacja bez Powiatów, materiał seminaryjny .Białobrzegi 11-12 kwiecień 1997.

Podstawowy wniosek, to ponowne stwierdzenie, że reforma administracyjna w Polsce jest przeprowadzana nieprofesjonalnie metodą doraźnych działań prowadzonych bez świadomości współczesnych tendencji organizacyjnych, a przede wszystkim rewolucji elektronicznej.

Nie można po kawałku przeprowadzać pełnej transformacji systemu bez zaaprobowanej wizji całości. **Punktem wyjścia powinna być makieta całości systemu w jej strukturze statycznej i siatce powiązań zatwierdzona przez uprawnionego ustawodawcę. Ta makieta powinna być uzupełniona wariantową analizą kosztów w układzie przynajmniej 50 pozycji.** Niczego takiego się nie zrobiło, a 10 lipca 1994 roku b. Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy oświadczył że: „urzędników też nie przybędzie”.

W ostatniej styczniowej wersji publikacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji koszty reformy są przedstawione jeszcze bardziej ogólnie niż w wersji poprzedniej, nie ma żadnych wyliczeń szczegółowych i żadnych danych dotyczących skali zatrudnienia. Dotyczy to całego opracowania; podstawowy -wskaźnik wielkości aparatu administracyjnego, - ilość pracowników, w ogóle nie jest prezentowany. W części dotyczącej reformy Centrum, nie ma ani słowa o horendalnej rozbudowie administracji centralnej i ani słowa o zmniejszeniu aparatu centralnego przy procesie decentralizacji.

Z tym wiąże się nieprzyzwoita kampania prasowa, szkalująca każdego, kto przeciwstawiał się idei powiatów, a głównie działaczy PSL z prezesem Pawlakiem na czele. Jednocześnie wytworzyła się swoista cenzura wysokonakładowej prasy. Polityka odmówiła mi w 1994 roku publikacji mojej krytyki, bo „Problem powiatów jest już rozwiązany”, co nie przeszkodziło jej opublikować parę tygodni temu nieprzyzwoity artykuł pani Paradowskiej pełen nieprawdziwych informacji, między innymi, że wszyscy uczeni mają jednolitą opinię za powiatami. „Wprost”, które umieściło mój artykuł w 1994 roku, później opublikowało dwa duże

szkalujące mnie artykuły M. Kuleszy i Z. Stępnia, a moją replikę skróciło do niepoznania tłumacząc się brakiem miejsca. Ten cały proceder przeprowadzania reformy jest niestety smutną ilustracją tezy o niewyrobieniu organizacyjnym, a także politycznym naszej elity.

Co w tej sytuacji trzeba zrobić?

Racjonalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie zespołu interdyscyplinarnego: organizatorów, ekonomistów, informatyków, socjologów, zupełnie niezwiązanych politycznie i służbowo z takim, czy innym rządem (a więc nie funkcjonariusze ministerstwa Spraw Wewnętrznych), którzy uzupełniliby istniejące opracowania i przygotowali makietę całościowej reformy kompleksowej w wariantcie dwuszczeblowym.

Oczywiście, że zupełną fikcją byłaby jakakolwiek decentralizacja bez radykalnego zmniejszenia aparatu centralnego. Urzędnik centrum zawsze znajdzie sobie pracę, ażeby zachować swoją pozycję. Podstawowym kryterium ograniczenia administracji jest liczba biurokratów.

W ostatniej wersji opracowania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych pojawia się **nuta o nieistotności kosztów wobec rangi politycznej wprowadzenia powiatów, jednocześnie pojawia się teza, że koszty te się zamortyzują.**

Jest to bardzo niebezpieczny punkt widzenia; biedny kraj musi szukać najtańszych rozwiązań. Trzeba też pamiętać, że dotychczasowe doświadczenia z działalności samorządów są ambiwalentne: korupcja, luksusomania, niezwykle wysokie uposażenia kadry kierowniczej są chlebem powszednim wielu gmin, głównie większych. Moi znajomi, kanadyjscy Polacy starający się o rewindykację swoich nieruchomości w Polsce, opowiadają o swoistym cenniku korupcyjnym. Problemy te były już przedmiotem alarmujących artykułów i nie mogą być wyłączone z rozważań reformatorskich.





Prof. dr hab. Andrzej PIEKARA  
Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego  
i Rozwoju Lokalnego  
Uniwersytetu Warszawskiego

## **ORGANIZACJA DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORYALNEGO KRAJU W ASPEKTCIE PRAWNYM I SAMORZĄDOWYM**

### **1. CEL I ZAKRES REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ**

Celem reformy administracji publicznej jest decentralizacja terytorialna. Decentralizacja, instytucjonalnie określona przez główne siły polityczne i właściwe organa państwowe, winna spowodować wzmocnienie zadaniowokompetencyjne układów terenowych i rozbudowę samorządu terytorialnego, łącznie z jego ustanowieniem na szczeblu ponadgminnym. W rezultacie chodzi, **przede wszystkim** o to, aby podnieść **jakość służb publicznych**, wykonywanych przez administrację terenową i tym samym **zapewnić obywatelom sprawną, praworządną i humanitarną** obsługę w urzędach publicznych.

Jednym z głównych celów reformy administracji publicznej - a w istocie rzeczy celów pośrednich - jest utworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu ponadgminnym.

Wśród ekspertów i polityków panuje na ogół zgoda, że ów ponadgminny szczebel jest potrzebny w tym celu, aby:

a) zapewnić mieszkańcom sprawniejszą obsługę administracyjną, zwłaszcza usprawnić służby publiczne,

b) kontynuować proces decentralizacji i rozbudować demokrację lokalną wraz z samorządem terytorialnym,

c) umacniać praworządność.

Natomiast zdania są bardzo podzielone w następujących kwestiach:

a) liczby jednostek terytorialnego szczebla ponadgminnego,

b) ich wielkości (obszaru) i liczby ludności,

c) charakteru prawnego i ustroju (w tym kreowanie organu przedstawicielskiego, uchwałodawczego i kontrolnego),

d) pozycji prawnej wobec gminy i stosunków prawnych zachodzących pomiędzy jednostką ponadgminną a gminą,

e) nazwy,

f) nadzoru nad gminą i nad jednostką ponadgminną.

Ponadto dyskusyjnym problemem jest sprawa jednostek administracji publicznej trzeciego stopnia (województw?, regionów?). Dopóki projekty odnośnych ustaw nie rozstrzygną wymienionych wyżej kwestii (które należy odnieść zarówno do szczebla drugiego jak i trzeciego) dopóty nie będzie możliwe przystąpienie do wdrożenia w praktyce reformy decentralizacyjnej administracji publicznej. Brak bowiem odpowiednich projektów ustawowych oznacza brak koncepcji reformy, a znane dotychczas projekty nie odpowiadają odnośnym wymaganiom.

Projektując model przyszłej jednostki ponadgminnej, jej **pozycji prawnej, kształtu terytorialnego i zakresu kompetencyjno-zadaniowego** należy dostrzegać i przewidywać wady i zalety rozmaitych koncepcji prawnych i administracyjnych. Należy także wziąć pod uwagę istnienie rozmaitych (już znanych i jeszcze nie znanych) uwarunkowań, a także przewidzieć skutki pożądane i niepożądane poszczególnych koncepcji. Uwagi te powinny towarzyszyć lekturze poniższego tekstu.

Decentralizacja nie może być pojmowana jako cel sam w sobie. Należy pamiętać, że decentralizacja sprowadza się nie tylko do ustanowienia, przez właściwe organa państwa, odpowiednich norm prawnych, kreujących odpowiednie instytucje (samorząd terytorialny), lecz w równym stopniu o jej zaistnieniu decyduje **treść społeczna**, jaką instytucje decentralizacji zostaną wypełnione. Bez owej treści, która stanowi o istocie decentralizacji, jako zjawiska społecznego i politycznego, decentralizacja okaże się pustą formą, która, zwłaszcza przy braku sprzyjających uwarunkowań społecznych, może ulec

deformacji a nawet patologizacji. W tym miejscu z naciskiem należy zwrócić uwagę, że to co wyżej powiedziano powinno być traktowane jako dyrektywa metodologiczna przy tworzeniu jednostek ponadgminnych.

Rozważając problem zakresu reformy administracji publicznej należy jeszcze wziąć pod uwagę następujące zagadnienia:

- zakres zadań, spraw i kompetencji, które z organów naczelnych i centralnych zostaną ustawowo przekazane na poziom wojewódzki (regionalny);

- zakres zadań, spraw i kompetencji będących w gestii dotychczasowych wojewodów i kierowników rejonów, a przewidzianych do ustawowego przekazania władzom jednostek ponadgminnych;

- zakres zadań, spraw i kompetencji dotychczasowych instytucji ponadgminnych, przewidzianych do ustawowego przekazania gminom, jako ich zadania własne, bądź zlecone z zakresu administracji rządowej;

- zakres zadań, spraw i kompetencji, znajdujących się dotąd w gestii tzw. administracji specjalnych, a zakwalifikowanych do zespolenia ich w ramach administracji ogólnej na poziomie gminy, albo jednostki ponadgminnej, albo dużego województwa.

Do tych zagadnień wypadnie jeszcze szczegółowo nawiązać.

## 2. UWARUNKOWANIA I TREŚĆ SPOŁECZNA DECENTRALIZACJI

DECENTRALIZACJA TERYTORIALNA jest niezwykle ważnym etapem na drodze do osiągnięcia istotnych dla rozwoju państwa i społeczeństwa skutków. Skutki te wyznaczają treść społeczną decentralizacji i stanowią równocześnie uwarunkowania dla dalszego jej rozwoju.

Do oczekiwanych skutków decentralizacji zalicza się między innymi stworzenie lepszych warunków dla **rozwoju lokalnego** i kreatywności społeczności lokalnych oraz dla doskonalenia administracji terenowej (lokalnej). Oczekiwane skutki decentralizacji należy zatem widzieć w następujących aspektach:

- socjologicznym,
- ekonomicznym,
- prawnym i administracyjnym,
- politycznym,
- psychologicznym,
- prakseologicznym i pragmatycznym,
- aksjologicznym,
- urbanistycznym i przestrzennym.

Wymienione aspekty w większości dotyczą realnych stosunków społecznych w danej jednostce terytorialnej (miejscowości).

Aspekt prawny zaś wiąże się głównie z normatywną regulacją tych stosunków.

Podstawowe atrybuty samorządu terytorialnego w aspekcie socjologicznym i częściowo politycznym są następujące:

a) zbiorowość ludzka, mieszkająca na danym terenie przekształca się w **upodmiotowioną** - psychospołecznie, politycznie i majątkowo - **społeczność**.

b) społeczność lokalna związana jest ze swym terytorium, miejscowością (jednostką wyodrębnioną administracyjnie bądź w sposób naturalny, np.: geograficznie, fizjograficznie, urbanistycznie), wieloma okolicznościami, m.in. natury historycznej, etnograficznej, mieszkaniowo-bytowej, pracy, rodzinnej itp.;

c) istnieje niezbędne minimum **więzi społecznych**, wykazujących tendencję do rozwijania się i sprzyjania procesowi **integracji** społecznej, co jest niezbędne dla **samoorganizacji** danej społeczności lokalnej oraz wzbogacania i wzmocnienia jej związków realnych z miejscem zamieszkania;

d) istnieją wytworzone przez daną społeczność lokalną **INSTYTUCJE LOKALNE** (w szerokim tego słowa znaczeniu), które, bez względu na to, czy są bardziej, czy mniej sformalizowane, stają się formą i sposobem **upodmiotowienia** mieszkańców, umożliwiającego artykulację ich zbiorowych potrzeb;

e) na gruncie powszechnie odczuwanych **potrzeb**, wśród miejscowej ludności kształtuje się świadomość **wspólnego interesu (interesów)**, wytwarza się poczucie **wspólnego dobra**.

Spółeczność lokalna staje się **wspólnotą**, która jeszcze intensywniej podejmuje działania, w trakcie których ujawniają się i są kreowane **lokalne autorytety i lokalni przywódcy**. Pojawiają się, i społecznie weryfikują, ludzie sprawni i godni zaufania, wykazujący zdolności organizatorskie i potrafiący zorganizować działania społeczne dla wspólnego dobra;

f) rozwija się **aktywność społeczna** mieszkańców, doskonałą postawę obywatelską, dana społeczność lokalna staje się bardziej społecznie **KREATYWNA**, wyzwala się energia społeczna, powstają rozmaite inicjatywy lokalne, samodzielnie osiągające założony cel;

g) doskonałą się i rozbudowują mechanizmy **demokracji lokalnej**, dana społeczność jest zdolna - i zmierza - do realizacji **zadań publicznych** o lokalnym znaczeniu;

h) społeczność lokalna, realizując funkcje i wartości zawarte w wymienionych wyżej siedmiu atrybutach wykazuje kolejny - jest podmiotem **rozwojotwórczym**.

Jednym z najważniejszych następstw funkcjonowania przedstawionego **syndromu upodmiotowienia społeczności lokalnej i rozwoju lokalnego** jest przydawanie wielkiego znaczenia racjonalnej gospodarce przestrzeni, co z kolei umożliwia harmonijny rozwój lokalny.

Ponadto społeczność lokalna, która osiągnęła pewne minimum dojrzałości społecznej docenia i potrafi wykorzystać swój potencjał materialny oraz walory kulturowe geograficznie i krajobrazowe swego terenu. Kolejną niezwykle ważną konsekwencją przekształcenia się zbiorowości w społeczność jest to, że w wyniku aktywności obywatelskiej rozwijają i doskonałą się więzi międzyludzkie i wzmacniają tkanka społeczna.

Zarysowane wyżej, pożądane sytuacje społeczne, jako uwarunkowania, a także skutki decentralizacji winny skłaniać właściwe organa państwa do intensyfikacji i rozszerzania decentralizacji terytorialnej.

W konkluzji stwierdzić należy co następuje:

- model administracji zdecentralizowanej przez samorząd terytorialny sprzyja osiągnięciu pewnych korzyści natury prakseologicznej wraz z wartościami właściwymi dla demokracji lokalnej;

- dzięki zjawiskom decentralizacji, demokratyzacji i zbiorowego upodmiotowienia politycznego i gospodarczego mieszkańców, co mieści się w założeniach i w istocie samorządu terytorialnego, wytwarza się w świadomości społecznej przekonanie, że poszerzył się **zakres wolności**. Ludzie poinformowani, mający świadomość sensu i możliwości działania, zarówno zbiorowego jak i indywidualnego, w celu zaspokojenia swych potrzeb jednostkowych, zbiorowych i społecznych, stają się bardziej zaangażowani i sprawni, zarówno w wymiarze indywidualnym jak i społecznym;

- miejsce, w którym ludzie tak mogą żyć, staje się im jeszcze bardziej bliskie, niżby to wynikało z samego faktu urodzenia się tam lub zamieszkania;

- rozumiejąc rzeczywistość społeczną, która nas otacza i mając możliwość wpływania na nią zaczynamy mieć wobec niej osobisty stosunek, a odczuwamy to tym mocniej i kreatywniej, w im większym stopniu znajdujemy w tej rzeczywistości zaspokojenie naszych, jako mieszkańca, potrzeb psychospołecznych, biologicznych i rzeczowych. Dzięki decentralizacji możemy stać się bardziej aktywni i bardziej odpowiedzialni za nasze sprawy, które już od nas zależą. Wówczas - powiedzmy to raz jeszcze - dostrzegamy możliwość osiągnięcia czegoś razem; powstają - i umacniają się - więzi społeczne, poszerza się i intensyfikuje proces integracji społecznej mieszkańców, ludzkie zbiorowości - zrazu słabo zintegrowane i pasywne - zaczynają przekształcać się w kreatywne społeczności lokalne.

**Mechanizmy samoregulacyjne** danego mikrospołeczeństwa mogą działać szybciej i w szerszym zakresie, niż w systemie administracji scentralizowanej. Dzieje się tak głównie w związku z zanikiem w administracji terenowej (zdecentralizowanej), wieloszczeblowego systemu hierarchicznego podporządkowania, będącego istotnym źródłem niskiej sprawności administracji państwowej i rozlicznych jej dysfunkcji.

Wymienione zjawiska i okoliczności społeczne, towarzyszące decentralizacji, stymulując rozwój lokalny wpływają na podnoszenie **lokalnej jakości życia**.

Zadaniem ustawodawcy jest przeto stworzenie takich konstrukcji i zasad prawo-ustrojowych dla społeczności lokalnych, aby te mogły stać się:

- demokratycznie,
- praworządnie,
- sprawnie,
- samodzielnie

działającymi podmiotami w sferze politycznej, administracyjnej i majątkowej w celu kreatywnej organizacji życia społecznego, w tym aspokajania zbiorowych i społecznych potrzeb mieszkańców oraz organizowania kompleksowego i harmonijnego rozwoju lokalnego.

### **3. DECENTRALIZACJA TERYTORIALNA JAKO ZASADA I ZJAWISKO POLITYCZNO-ADMINISTRACYJNE**

Aspekt prawny decentralizacji polega na tym, że musi paść odpowiedź na podstawowe pytanie: „**co, ile, kiedy i komu zdecentralizuje się**”.

Czyli powinno się jednoznacznie i równocześnie sprecyzować zakres zadań i kompetencji oraz środków finansowych, które zostaną przekazane poszczególnym szczeblom administracji publicznej (w tym samorządowej).

**Chodzi zatem o to, by precyzyjnie określić zakres władztwa publicznego, które z centrum przejdzie w ręce wojewodów, ewentualnie starostów, i władztwa, które, po likwidacji rejonów otrzymają gminy. Równocześnie niezwykle ważnym będzie uregulowanie prawnych relacji zachodzących pomiędzy poszczególnymi organami poszczególnych szczebli administracji publicznej.**

Do wymienionego pytania wypadnie jeszcze nawiązać.

Koncepcja reformy administracji publicznej, w tym proces decentralizacji powinny się **rozpocząć określeniem pozycji, roli i kompetencji organów naczelných i centralnych**. Chodzi o to, by ustalić zakres kompetencji decyzyjnych organów państwowego centrum, a zwłaszcza - zająć stanowisko w kwestii czy naczelne (centralne), organa administracji państwowej decydować będą o niektórych sprawach szczegółowych, konkretnych i indywidualnych, czy też wszystkie tego typu sprawy zostaną przekazane wojewodom (ewentualnie też innym jednostkom ponadgminnym). W związku z tym pojawia się pytanie, czy należałoby rolę wymienionych organów naczelných (centralnych), sprowadzić do działań w zakresie prowadzenia polityki państwa w danej dziedzinie, sprawowania nadzoru i kontroli, opracowywania informacji dla podmiotów terenowej administracji publicznej oraz prowadzenia działalności wykonawczo-prawotwórczej (podstawowej). Gdyby przyjąć odpowiedź pozytywną na powyższe pytanie wówczas należałoby zastosować zasadę, że wszystkie decyzje o charakterze szczegółowym i konkretnym znajdujące się dotychczas w kompetencji tzw. centrum przechodzą na rzecz wojewodów (ewentualnie niekiedy także innych jednostek ponadgminnych). Zasada ta wyjątkowo nie dotyczyłaby, rzecz jasna, szczegółowych i konkretnych decyzji o znaczeniu wyrażnie ogólnopaństwowym.

Odrębny problem to repartycja zadań i kompetencji pomiędzy organem dużego województwa a organami jednostek ponadgminnych, oraz pomiędzy tymi ostatnimi a organami gminy.

#### **4. SPOSOBY I ŚRODKI (INSTYTUCJE), REALIZACJI REFORMY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ; GŁÓWNY PROBLEM - JEDNOSTKA PONADGMINNA**

##### **A. KONCEPCJE I WARIANTY CHARAKTERU I POZYCJI PRAWNEJ PONADGMINNYCH JEDNOSTEK TERYTORIALNYCH**

Możliwe są następujące, konkurujące ze sobą, propozycje koncepcji i wariantów pozycji i charakteru prawnego jednostki ponadgminnej:



## KONCEPCJA PIERWSZA - JEDNOSTKA PONADGMINNA JAKO POWIAT BĘDĄCY WSPÓLNOTĄ SAMORZĄDOWĄ MIESZKAŃCÓW

Powiat, jako wspólnota samorządowa mieszkańców byłby podobny w swej istocie prawno-ustrojowej do gminnego samorządu terytorialnego („powiatyzacja” przez samorząd terytorialny typu gminnego). W związku z tym rada powiatowa wywodziłaby się z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Wówczas gmina i powiat byłyby równorzędnymi w swej pozycji prawnej podmiotami samorządu terytorialnego. Starosta pochodzący z wyborów powszechnych miałby charakter tylko organu samorządowego. Wykonywałby także zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Wówczas rząd nie miałby przedstawiciela w powiecie i taką rolę mógłby w tej sytuacji spełniać tylko wojewoda.

Koncepcja ta zakłada równorzędną partnerską współpracę gminy i powiatu.

Powiat według aktualnego projektu ustawy wykonywałby zadania publiczne m.in. w następującym zakresie:

1) szkolnictwa ponadpodstawowego, szkolnictwa artystycznego I i II stopnia oraz szkolnictwa podstawowego specjalnego,

2) ochrony zdrowia - prowadzenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz inspekcji sanitarno-epidemiologicznej,

3) budowy i utrzymania dróg oraz komunikacji,

4) kultury, kultury fizycznej i turystyki,

5) scalania i wymiany gruntów oraz wywłaszczania nieruchomości,

6) urbanistyki i nadzoru budowlanego,

7) gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody oraz rybactwa śródlądowego,

8) porządku i bezpieczeństwa publicznego,

9) ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i ich skutkom,

10) promowania działalności gospodarczej i aktywizacji zawodowej oraz ochrony praw konsumenta,

11) utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

Przedstawiona koncepcja, w aktualnych warunkach polskich, jest nieadekwatna i nie przyniesie oczekiwanych przez społeczeństwo rezultatów. Zasadnicze wątpliwości to:

a) powiat i gmina jak widać z powyższego w większości spraw działałyby w tych samych zakresach merytorycznych, w związku z czym należy się spodziewać ciągłych wątpliwości i sporów kompetencyjnych, a także dublowania funkcji;

b) nadzór wojewody w modelu ustrojowym koncepcji pierwszej musiałyby objąć tak powiaty jak i gminy. Zważywszy, że nadzór to nie tylko kontrola i stosowanie środków nadzoru lecz także doradztwo, należy stwierdzić, że takie zwiększenie liczby jednostek nadzorowanych przekroczyłoby możliwości wojewody, zwłaszcza wojewody nowego dużego województwa;

c) wielkość proponowanego powiatu tak pod względem terytorialnym jak i ludnościowym przekracza obiektywne granice w jakich może realizować się samorządowa wspólnota mieszkańców.

Poza tym wyłania się jeszcze wiele innych wątpliwości o których będzie mowa niżej.

## **KONCEPCJA DRUGA**

### **Wariant pierwszy**

Według wariantu pierwszego organa powiatu, zarówno rada jak i starosta wybierane byłyby w powszechnych i bezpośrednich wyborach.

### **Wariant drugi**

W myśl tego wariantu radę powiatową tworzyłyby rady gmin, wybierając spośród swoich członków, przedstawicieli do tej rady.

W obydwu wariantach omawianej koncepcji starosta sprawowałby **nadzór** nad zadaniami własnymi gmin, a ponadto w ramach ustawowego

zlecenia pełniłby nadzór celowościowy i legalny nad zadaniami zleconymi gminom z zakresu administracji rządowej. Natomiast odwołania od decyzji w sprawach własnych gmin nadal załatwiałyby SKO.

W wariantcie pierwszym, podobnie jak w koncepcji pierwszej, powiat byłby wspólnotą samorządową mieszkańców, posiadałby osobowość prawną i byłby podmiotem mienia powiatowego.

W koncepcji drugiej powiat miałby status **związku publicznoprawnego gmin**, posiadałby osobowość prawną i także byłby podmiotem mienia powiatowego. W omawianym drugim wariantcie koncepcji drugiej możliwe byłyby dwa alternatywne sposoby wyboru starosty:

- wybór przez radę powiatową spośród kandydatów uzgodnionych wcześniej z wojewodą;

- wybór przez radę powiatową a następnie przedstawienie wybranego kandydata wojewodzie do zatwierdzenia.

W tym wariantcie starosta pełniłby równocześnie rolę organu wykonawczego samorządu terytorialnego i przedstawiciela rządu w powiecie, jako również organ administracji rządowej.

Powyższa koncepcja byłaby do przyjęcia pod warunkiem, że wykluczono by tworzenie małych powiatów w ramach dzisiejszych małych województw. Takie reformowanie urągałoby wszelkim regułom i zasadom teorii organizacji, nauki administracji i ekonomiki rozwoju lokalnego. Zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę stopień rozwoju cywilizacyjno-materialnego i technicznego naszego kraju, który wymaga i stwarza możliwości tworzenia dużych jednostek ponadgminnych. W związku z tym zdecydowanie należy wykluczyć możliwość (przewidywaną przez niektórych zwolenników powiatyzacji) tworzenia w ramach dzisiejszych małych województw małych powiatów. Dlatego przedstawiona niżej koncepcja trzecia wydaje się być propozycją prowadzącą do twórczego kompromisu i racjonalnych rozwiązań reformatorskich.

## KONCEPCJA TRZECIA

**Przekształcenie małych, dotychczasowych województw w powiaty.** Propozycja ta bierze pod uwagę fakt, że sprawy znajdujące się na poziomie ponadgminnym (mezzoregionalnym), mają w równym lub zbliżonym stopniu znaczenie terenowe i globalne, ogólnopolskowe. Koncepcji tej towarzyszy założenie, że natura prawna i ustroj jednostek mezzoregionalnych powinny harmonijnie kojarzyć elementy administracji rządowej z inspiracją, kontrolą i odpowiedzialnością społeczną stosowaną przez mezzoregionalny samorząd terytorialny.

W skrócie myślowym: władza na tym szczeblu byłaby samorządowo-rządowa, w istocie swej przypominająca model przedwojennego powiatu. Koncepcja ta wykazuje wiele cech wspólnych z koncepcją drugą, wariantem drugim.

Propozycja powyższa w żadnym razie nie oznacza wypowiedzenia się za przywróceniem powiatów w granicach dzisiejszych województw (czyli dzielenia obecnych województw na powiaty). Wręcz przeciwnie koncepcja ta zakłada, że dzisiejsze województwa w zmienionym, częściowo usamorządowionym kształcie, i - być może - w nieco zwiększonej liczbie (w wyniku ewentualnego podziału kilku województw), powinny spełniać, w rezultacie reformy, rolę postulowanych jednostek ponadgminnych, czyli "powiatów". W ten sposób otrzymalibyśmy powiatowy szczebel administracji samorządowo-rządowej w postaci odpowiednio dużych powiatów, które swą wielkością czyniłyby zadość współczesnym wymogom ekonomicznym i cywilizacyjnym, a także korespondowałyby ze stosunkowo dużymi gminami. Proponowany model ustroju powiatu (przekształconego w powiat dzisiejszego województwa), przypominałby model departamentu francuskiego, który z dużym powodzeniem służył we Francji ponad sto lat i po roku 1982 służy nadal w samorządowej postaci.

Następnym problemem reformy administracji publicznej, nad którym szczegółowe prace powinny rozpocząć się niezwłocznie, jest kształt, zakres zadań i kompetencji oraz pozycja prawna regionu (nowego wielkiego województwa).

Tak więc, trzeci poziom terenowej administracji publicznej stanowić powinny regiony zbliżone swoim terytorium do makroregionów

w rozumieniu geograficznym. Regiony, czyli duże województwa (w liczbie 10-12, ewentualnie maksimum 14), grupowałyby od kilku do kilkunastu powiatów (dzisiejszych, małych województw), miałyby charakter podobny w swej roli do regionów francuskich.

## KONCEPCJA CZWARTA

Wykorzystanie instytucji związków międzygminnych przewidzianych art. 64 Ustawy o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r.

Szczególnego rodzaju pomysłem ustroju ponadgminnej jednostki samorządu terytorialnego jest koncepcja intensywniejszego popierania przez państwo powstawania związków międzygminnych, zwanych też związkami komunalnymi. Pomysłowi temu towarzyszy postulat zagwarantowania im ustawowego subwencjonowania z budżetu państwa. Wyłania się także potrzeba stworzenia odpowiedniej konstrukcji prawnej, która poważnie ograniczałaby dowolność rozwiązania i wystąpienia ze związku międzygminnego.

Ustawa samorządowa z 8 marca daje związkom międzygminnym wystarczającą pozycję prawną, w szczególności czyni je osobami prawnymi i uprawnia do wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Przewodniczący zarządu związku posiada pozycję prawną i kompetencje podobnego typu do tych, jakie przysługują wójtowi lub burmistrzowi. Tego rodzaju konstrukcja prawno-ustrojowa związku komunalnego stwarza warunki i możliwości, pozwalające gminom odpowiednio zorganizować zaspokajanie potrzeb społecznych i zbiorowych w skali przekraczającej granice i możliwości jednej gminy.

Istotą tej formy samorządu ponadgminnego jest to, że organ stanowiący i kontrolny związku - zgromadzenie, składa się z wójtów i burmistrzów gmin uczestniczących w związku.

Ten skład - nieliczny, na ogół, profesjonalny i kompetentny daje gwarancje i szanse na poprawną merytorycznie i w zasadzie bezkonfliktową realizację zadań. Według koncepcji tej, jednostka ponadgminna samorządu terytorialnego - związek międzygminny działa w sposób skoordynowany w łączności z macierzystymi gminami. A więc mamy tutaj do czynienia z instytucjonalnym współdziałaniem

a nie z instytucjonalną obcością w procesie realizacji zadań publicznych (ta obcość wynika z koncepcji pierwszej).

Związki międzygminne działałyby w ramach dużych powiatów (czyli przekształconych dzisiejszych województw w powiaty z zachowaniem dotychczasowych granic terytorialnych). Przedstawiona koncepcja mogłaby być uzupełniona rozwiązaniami podobnymi do tych jakie zastosowano w województwie nowosądeckim (Sądecka Miejska Strefa Usług Publicznych).

Niezależnie od tego co wyżej powiedziano możliwe byłoby także dla miast średniej wielkości mających warunki i aspiracje do odgrywania roli mikroregionalnego centrum rozwojowego zastosowanie w sposób odpowiedni przepisów ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Lista miast objętych tą ustawą mogłaby być z powodzeniem, na wniosek zainteresowanych miast, znacznie rozszerzona.

## KONCEPCJA PIĄTA

W powiecie, o kształcie terytorialnym jak w koncepcji trzeciej, działa tylko administracja rządowa ze starostą mianowanym przez premiera, równocześnie w powiecie istnieje wybrana w wyborach powszechnych i bezpośrednich rada powiatowa (ewentualnie sejmik powiatowy), której rola sprowadza się do społecznej inspiracji i kontroli w stosunku do administracji rządowej.

W każdej z przedstawionych koncepcji wyłania się problem integracji terenowej administracji rządowej specjalnej z administracją samorządową i terenową, rządową, ogólną i zespoloną. Postulat włączenia do struktur administracji samorządowej (ewentualnie samorządowo-rządowej), administracji specjalnych wydaje się, z bardzo nielicznymi wyjątkami, mało realny i nie konstruktywny. Gdyby do takiej integracji miało dojść, to proces ten musiałby przebiegać selektywnie i ewolucyjnie, w stosunkowo długim czasie.

## B. WADY I ZALETY PRZEDSTAWIONYCH W POPRZEDNIM PUNKCIE KONCEPCJI I WARIANTÓW

### KONCEPCJA PIERWSZA - JEDNOSTKA PONADGMINNA JAKO POWIAT BĘDĄCY WSPÓLNOTĄ SAMORZĄDOWĄ MIESZKAŃCÓW

Zdaniem zwolenników tej koncepcji posiada ona następujące zalety:

- rozbudowa demokracji i samorządności terytorialnej;
- dopełnienie reformy samorządowej RP;
- kontynuacja procesu decentralizacji administracji publicznej i przybliżenie jej obywatelowi;
- obniżenie kosztów służb publicznych, dzięki temu, że administracja samorządowa realizuje z zasady zadania publiczne mniejszym nakładem kosztów niż centralistycznie sterowana administracja rządowa.

Kontrargumenty i wskazane przez sceptyków wady:

- doprowadzenie do końca" reformy samorządowej nie może być celem samym w sobie. Natomiast celem podstawowym samorządu terytorialnego jest taka administracja lokalna, która bazuje na upodmiotowionej i kreatywnej społeczności lokalnej, właśnie - na "wspólnocie", która będąc społecznością zintegrowaną i umiejacą się samoorganizować jest w stanie samorządnie, sprawnie i praworządnie zaspokajać potrzeby społeczne i zbiorowe mieszkańców. Gmina w Polsce jest stosunkowo duża pod względem terytorium i liczby ludności. Podzielona na jednostki pomocnicze - o niezbędnym stopniu upodmiotowienia - ma z natury rzeczy najbardziej sprzyjające warunki dla autentycznego samorządu terytorialnego, tzn. takiego, którego forma prawnoustrojowa wypełniona jest realną i adekwatną treścią społeczną;

- utworzenie dwustu kilkudziesięciu a nawet ponad trzystu samorządów powiatowych spowoduje duże zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną kadrę do administracji samorządowej (której jak dotąd brakuje), w związku z tym należy się obawiać, że zapotrzebowanie to zostanie zrealizowane kosztem gmin przez drenaż najlepszych kadr z gminnego samorządu terytorialnego. W rezultacie „rozbudowa

samorządu terytorialnego” i „kontynuacja reformy samorządowej”, deklarowane przez niektórych „reformatorów”, spowodują, że samorząd terytorialny w gminie - a więc tam gdzie powinien być z natury rzeczy najsilniejszy i gdzie jest najpotrzebniejszy-zostanie osłabiony; osłabienie nastąpi także w wyniku przejęcia przez powiat znacznej części środków budżetowych, kosztem gmin;

- powiat swymi rozmiarami przestrzennymi i ludnościowymi nie stwarza dostatecznych warunków dla autentycznego samorządu terytorialnego. Jego wymiary przekraczają socjologicznie pojmowane progi, poza którymi treść społeczna samorządu terytorialnego zanika, a pozostaje jedynie struktura prawno-organizacyjna;

- kontynuacja reformy samorządowej i rozbudowa demokracji lokalnej, a nadto podniesienie kultury i jakości administracji terenowej oraz jej sprawności i praworządności powinno nadal być priorytetowym zadaniem RP, właśnie w stosunku do gmin. Wymienione procesy i wartości w większości zostały zaledwie rozpoczęte. Zatem, jeśli mówić o kontynuacji to postulat ten powinien odnosić się przede wszystkim do gmin;

- zbyt pospieszne tworzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu w warunkach niesprzyjających może doprowadzić do dysfunkcji w działaniu administracji terenowej, wynaturzenia samorządu terytorialnego i jego kompromitacji w oczach społeczeństwa. Brak warunków to, między innymi, brak odpowiednio kwalifikowanej kadry działaczy i pracowników, którzy mieliby sprawować odpowiedzialne funkcje w samorządzie powiatowym. Szczególnie niepokojący brak sprzyjających uwarunkowań polega na, w dalszym ciągu, zbyt małej aktywności społecznej mieszkańców wielu jednostek terytorialnych. Ten brak aktywności i gotowości do uczestniczenia w sprawach społecznych przejawia się m.in. niską frekwencją w wyborach komunalnych. Świadczą o tym także wyniki badania opinii publicznej; pomysł zespolenia tzw. administracji specjalnych z administracją ogólną sprawowaną przez samorządowe władze powiatowe nie bierze dostatecznie pod uwagę faktu, że ogromna większość tych „specjalnych administracji, jako wybitnie fachowych, z natury rzeczy nie nadaje się do „usamorządowienia”;



- zwolennicy „powiatyzacji” nie wykazali w sposób przekonujący, że wprowadzenie powiatów obniży koszty administracji publicznej i pozwoli na znaczne oszczędności w odnośnych wydatkach budżetowych. Nie wykazali także, że reforma powiatowa usprawni administrację terenową;

- zachodzi obawa, że stanie się wręcz przeciwnie, co przejawia się ogólnym chaosem w zakresie organizacji życia publicznego. Powyższe obawy są tym bardziej uprawnione, że projekty powiatyzacji nie precyzują dostatecznie jasno jak miałyby wyglądać relacje między powiatem a gminą oraz między powiatem a województwem. W szczególności niepokojący jest brak konkretnych propozycji i precyzyjnej koncepcji, dotyczących podziału terytorialnego RP na poziomie województwa. **Zwłaszcza brak jasności w kwestii wielkości terytorialnej województw oraz ich zadań i kompetencji. W tym miejscu nasuwa się pytanie ile i jakie kompetencje centrum administracyjne państwa przekazałoby wojewodom. Bez odpowiedzi na powyższe pytania i wyjaśnienia zasygnalizowanych wątpliwości, tworzenie powiatów wydaje się być pomysłem irracjonalnym.**

Kształt ustrojowy powiatu, według przedstawionej wyżej koncepcji pierwszej, zakłada niezależność działania powiatu i gminy. Projektodawca przyjmując, jako założenie, równorzędność powiatu i gminy nie wziął dostatecznie pod uwagę okoliczności, że powiat będzie działał na terytorium poszczególnych gmin. Ponadto - że niektóre zadania powiatu pokrywają się merytorycznie z zadaniami gmin.

W tej sytuacji przepisy ustrojowe muszą precyzyjnie określić wzajemne prawa i obowiązki gmin i powiatów. W szczególności chodzi o zasady i procedury **wymiany informacji, wzajemnych konsultacji, dochodzenia do porozumień i uzgodnień, a także negocjacji.** Zwłaszcza zagadnieniem ogromnej wagi jest ustalenie procedur rozstrzygania spraw spornych.

W aktualnych polskich warunkach cywilizacyjnych i kultury politycznej oraz jakości administracji, koncepcja pierwsza wydaje się być koncepcją "idealnoakademicką" i irracjonalną. Dlatego moim zdaniem projekt ustawy o powiatowym samorządzie terytorialnym jest intelektualnie i legislacyjnie niedojrzały i nie nadaje się do poważnej dyskusji.

## KONCEPCJA DRUGA

Zaletą koncepcji drugiej jest kojarzenie korzyści, płynących z demokracji lokalnej z korzyściami, które wynikają ze stosunkowo silnej pozycji organu wykonawczego i profesjonalno-administracyjnego, jakim byłby starosta. Dzięki tej swoistej unii personalnej miałyby również miejsce, szczególnie potrzebne w wymiarze powiatu, harmonizowanie rządowego punktu widzenia z samorządowym, lokalnym, i zarazem społecznym, spojrzeniem na sprawy i potrzeby występujące na terenie powiatu.

Wiele spraw występujących w powiecie, chociaż ma charakter lokalny to również ma znaczenie ogólnopaństwowe. Z tego względu należy rządowi zapewnić odpowiedni wpływ na te sprawy, za które powinien czuć się odpowiedzialny. W związku z powyższym wydaje się również uzasadniony postulat, aby starosta był organem nadzoru w stosunku do gminy. W przeciwnym razie - w warunkach dużych województw - wojewodzie przyszłoby sprawować nadzór zarówno nad powiatami jak i gminami, co z przyczyn obiektywnych uczyniłoby ten nadzór mało skutecznym. W krajach terytorialnie niewielkich i wykazujących wysoką kulturę społeczną i administracyjną, niekiedy możliwe jest harmonijne działanie i współdziałanie gmin z powiatem posiadającym status samorządowy, analogiczny do statusu gminy.

W odmiennych warunkach współczesnej Polski powyższy model nie wydaje się być, ani racjonalny, ani potrzebny. Natomiast wariant drugi koncepcji drugiej stwarza warunki do zapobiegania deformacjom decentralizacji m.in. jej popadaniu w skrajny partykularyzm i dezintegrację państwa; równocześnie ewentualne nadużywanie instrumentów nadzoru jest silnie ograniczone dzięki istnieniu sądowej kontroli decyzji nadzorczych.

Natomiast, jako wadę koncepcji drugiej należy wskazać niebezpieczeństwo polegające na tym, że starosta działający w dwu rolach - organu wykonawczego powiatowego samorządu terytorialnego i równocześnie przedstawiciela rządu dawałby pierwszeństwo zadaniom związanym z tą drugą rolą.

Doświadczenie uczy, że naciski płynące z centrum rządowego determinują w przeważającej mierze zachowania administracyjne i polityczne urzędników administracji publicznej.

## KONCEPCJA TRZECIA

Warunki instytucjonalne dla dalszego rozwoju decentralizacji i samorządności terytorialnej oraz usprawnienia administracji terenowej powinny być stworzone w sposób racjonalny, a zwłaszcza celowo i **oszczędnie** z uwzględnieniem aktualnych uwarunkowań cywilizacyjnych. Dlatego wykorzystanie w tym celu dotychczasowych - już istniejących - struktur wojewódzkich byłoby trafne. Tym bardziej, że proponowany model powiatu (przekształconego w powiat województwa) zawierałby, pożądane we współczesnych warunkach polskich, połączenie samorządu terytorialnego z administracją rządową, uosabianą dzisiaj przez wojewodę, a po reformie przez starostę. Jest oczywiste, że w przyszłym, dużym powiecie wystąpią zarówno sprawy, które z natury swej kwalifikują się do załatwiania w ramach samorządu terytorialnego jak i takie, które powinny znaleźć się w kompetencjach administracji rządowej. Proponowany model dużego powiatu stwarza możliwości harmonijnego, skoordynowanego wykonywania administracji publicznej (w tym rządowej) pod kontrolą miejscowego społeczeństwa, reprezentowanego przez radę powiatową.

Propozycja powyższa postuluje rozwiązanie ustrojowe, które pozwoli dzięki swej prostocie osiągnąć nie tylko cel, który leży w zamiarach zwolenników koncepcji powiatu, ale ponadto **ocalić dorobek organizacyjny, ekonomiczny i infrastrukturalny dotychczasowych województw**. Województwa przez dwadzieścia lat zdążyły okrzepnąć i wrosnąć mocno w środowiska mezzoregionalne, wykazując swą użyteczność społeczną; przekształcone w powiaty mają wszelkie szanse stać się podmiotami sprawnej, praworządnej, demokratycznie kontrolowanej i rozwojotwórczej administracji publicznej. W tym modelu byłoby stosunkowo łatwe kojarzenie interesów i racji państwowego centrum z potrzebami i interesami społeczności lokalnych. Natomiast podział terytorium Polski na kilkaset powiatów, by nie stać się kompletnym nonsensem, musiałby być przeprowadzony wraz z radykalnym zmniejszeniem liczby istniejących dzisiaj województw (co wywołałoby ogromne

opory i konflikty społeczne). Taka powiatyzacja więc pociągnęłaby za sobą równoczesne zasadnicze zmiany w podziale terytorialnym kraju i to na dwu poziomach - powiatowym i wojewódzkim. Totalna reorganizacja ustroju terytorialnego państwa, w jego aktualnej sytuacji finansowo-gospodarczej i społecznej, wywołałaby wstrząs organizacyjny oraz ogromny i długotrwały chaos w administracji publicznej. W efekcie przyniosłoby to społeczeństwu więcej szkód niż korzyści. Natomiast mniej kosztowne, mniej konfliktogenne, a bardziej społecznie potrzebne i praktyczne będzie nadbudowanie nad powiatami (powstałymi z przekształconych województw) kilku lub kilkunastu makroregionów administracyjnych (czyli dużych województw).

Jako wadę powyższej koncepcji wskazuje się fakt, że znaczna część pracowników dzisiejszych urzędów wojewódzkich reprezentuje mentalność urzędnika rządowego. Zakładając, że pracownicy ci w większości staliby się funkcjonariuszami administracji samorządu dużych powiatów (przekształconych w powiaty małych województw), należy obawiać się, że oni z trudem i długo wyzbywaliby się, niepożądanych w nowej sytuacji, starych nawyków, które powinny być zastąpione postawami demokratycznie, samodzielnie i inicjatywnie działającego pracownika administracji samorządowej.

Szczególnie ważne i nastroczające wielu kłopotów byłoby usuwanie ze stosunków zachodzących między powiatem a gminą stylu pracy biurokratyczno-rządowego pracowników byłych urzędów wojewódzkich.

## KONCEPCJA CZWARTA

Zaletą tej koncepcji jest to, że jednostki ponadgminne powstałyby zgodnie z wolą reprezentacji miejscowych społeczeństw, z woli rad gmin. Powstawałyby tam gdzie są społecznie potrzebne i społecznie pożądane. W ten sposób uniknęłoby się schematycznego, odgórnego i kosztownego tworzenia jednostek ponadgminnych, bez względu na uwarunkowania społeczne.

Jako wady powyższej koncepcji wykazuje się następujące okoliczności:

a) związki międzygminne, jako jednorodne w swym samorządowym charakterze, byłyby mało podatne na wpływy polityczno-administracyjne rządowego centrum administracyjnego;

b) związki międzygminne, jako struktury dobrowolne nie pokryłyby jednolitą siecią administracyjną całego terytorium RP. W związku z tym administrowanie i zarządzanie w terenie na poziomie ponadgminnym byłoby niejednolite;

c) związki międzygminne ze względu na swą naturę prawną i społeczną oraz ze względu na cele, którym mają służyć nie mogłyby w swych ramach organizacyjnych stać się integratorem administracji specjalnych na poziomie ponadgminnym;

d) kłopotliwym problemem byłoby prawne zapobieżenie podejmowaniu dowolnych decyzji przez poszczególne samorządy gminne w sprawie opuszczenia bądź w ogóle rozwiązania związku międzygminnego.

## KONCEPCJA PIĄTA

Zaletą tej koncepcji byłaby klarowna i jednoznaczna sytuacja prawno-administracyjna w powiecie.

Wszystkie zadania i sprawy z zakresu administracji publicznej z wyłączeniem tych, które są ustawowo przyznane innym podmiotom administracji publicznej zwłaszcza gminom i wojewodom, znalazłyby się w gestii starosty jako monokratycznego organu administracji rządowej. W modelu tym zaistniałyby sprzyjające warunki dla profesjonalizacji służb administracyjnych i jednoznacznego określenia odpowiedzialności społecznej i prawnej za sprawowanie administracji publicznej.

Należy sądzić, że porównawczo rzecz biorąc, procesy decyzyjne odbywałyby się szybciej i w sposób bardziej spójny merytorycznie niż w modelu administracji samorządowej bądź dualistycznej. Jednocześnie byłoby zapewnione niezbędne minimum demokracji lokalnej w postaci, pochodzącego z wyborów powszechnych, organu przedstawicielskiego (np.: rada powiatowa lub sejmik powiatowy), który spełniałby funkcje inspiracyjno-opiniotwórcze i społeczno-kontrolne. Ustawodawca mógłby przewidzieć materie w odniesieniu do których ogólne decyzje starosty

powinny być uzgodnione ze wspomnianym organem przedstawicielskim. Ogólnie rzecz ujmując uprawnienia tego organu mogłyby być podobne do uprawnień dzisiejszego sejmiku samorządowego.

W związku z często występującym poglądem, że samorząd terytorialny powiatowy jest głównie potrzebny w tym celu, aby w ręce tego samorządu przekazać instytucje służby zdrowia zwłaszcza szpitale w nadziei, że zarządzanie nimi w tym trybie będzie sprawniejsze i oszczędniejsze, należy poczynić następujące uwagi:

- uwaga pierwsza: **przenoszenie zalet samorządu gminnego (sprawność, oszczędność), na samorząd terytorialny powiatowy, który będzie działał w zasadniczo innych warunkach społecznych i w innym wymiarze terytorialnym, jest oparte na uproszczonym, formalno-mechanicznym myśleniu. Tego typu rozumowanie prowadzi do złudzeń i opierania ważnych decyzji państwowych na fałszywych przesłankach.**

- uwaga druga: decentralizacja i demokratyzacja zarządzania instytucjami służby zdrowia (głównie chodzi o szpitale), może dokonać się nie tylko przez samorząd terytorialny **lecz także przez decentralizację zakładową i samorząd użytkowników (np.: osób zainteresowanych i ubezpieczonych).** W tym przedmiocie znane są rozmaite rozwiązania prawno-administracyjne m.in. w postaci tzw. kas chorych lub rad zdrowia powoływanych przy okazji wyborów komunalnych. W każdym przypadku całkowita ale stopniowa prywatyzacja służby zdrowia powinna łączyć w sobie elementy komercyjne ze społecznymi. Doświadczenie uczy, że najsprawniej zarządzane byłyby sprywatyzowane instytucje służby zdrowia. Temu towarzyszyłoby równoczesne określenie uprawnień i zasad całkowitego lub częściowego zwrotu kosztów leczenia przez instytucje samorządu ubezpieczonych.

W konkluzji należy stwierdzić, że rządowy kłopot i problem utrzymania szpitali i zapewnienia obywatelom właściwej ochrony zdrowia nie zostanie rozwiązany przez, pozornie prosty, zabieg przekazania szpitali powiatowemu samorządowi terytorialnemu.

\*

\*

\*

Na zakończenie nasuwa się wniosek, że upór i bezkrytycyzm zwolenników powiatyzacji, która pociągnęłaby za sobą zburzenie dotychczasowych struktur administracyjnych w terenie i wywołała ogromny chaos w kraju może wynikać z myślenia i kierowania się motywami partykularno-partyjnymi, bądź z dogmatyczno-akademickiego dążenia do „poprawienia świata” w oderwaniu od obiektywnych uwarunkowań.

Projektodawcy reformy ustroju terytorialnego RP i reformy administracji publicznej powinni dążyć do tego, by oczekiwany społecznie i naukowo uzasadniony cel reformy osiągnąć jak najprostszymi i najtańszymi sposobami. Są bowiem w naszym kraju pilniejsze i bardziej żywotne dla społeczeństwa potrzeby m.in. w dziedzinie ochrony życia, zdrowia i mienia (ochrony przed przestępczością), służby zdrowia, oświaty i wychowania. Dlatego trzeba się zastanowić poważnie czy społeczeństwo polskie jako priorytet w wydatkach budżetowych i w polityce wewnętrznej widzi powiaty czy też wzmocnienie, rozbudowę i lepsze wyposażenie aparatu ścigania i wymiaru sprawiedliwości, a także rozmaitych instytucji służby zdrowia.

Bez powiatów jeszcze parę lat można żyć, a bez zaspokojenia elementarnych potrzeb w wymienionych dziedzinach będzie to bardzo trudne.





Prof. dr hab. Józef KALETA  
Akademia Ekonomiczna  
Wrocław

## **ORGANIZACJA DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORYALNEGO KRAJU W ASPEKCIE EKONOMICZNYM**

Rząd pani Premier Suchockiej przygotował w 1993 r. koncepcję przywrócenia powiatów. Koncepcję tę uzasadniano potrzebą decentralizacji zarządzania i rozszerzenia zakresu samorządu terytorialnego. Dowodzą także, że powiaty były już w Polsce w okresie międzywojennym, a nawet istniały w średniowieczu, początkowo jako „powiaty sądownicze”, a później jako jednostki administracyjne.

Zwolennicy przywrócenia powiatów powoływali się nieraz na piękne tradycje powiatowe i oskarżali przy tym „komunę”<sup>1</sup> o ich likwidację. Reaktywowanie powiatów miało zatem stanowić naprawienie szkód uczynionych przez „komunę”. Dla zwolenników przywrócenia powiatów zupełnie bez znaczenia było to, że w okresie międzywojennym prawie nie było w powiatach samochodów, poczty elektronicznej, telefonów, faxów, a prawie połowa mieszkańców powiatów była analfabetami.

Autorzy koncepcji Polski powiatowej dowodzą, że bez powołania powiatów nie ma żadnych szans na rzeczywistą decentralizację zarządzania państwem i na stworzenie w Polsce dobrze funkcjonującego samorządu terytorialnego. Bez powiatów, twierdzą, nie będziemy mogli także wejść do Unii Europejskiej. Czołowy zwolennik powołania powiatów prof. M. Kulesza stwierdził na łamach „Rzeczypospolitej”

---

<sup>1</sup> Por. W. Kubicki, Powiatowa hydra "Trybuna" 1995 r. nr 86, str.10.

z 7 lipca 1995 r., że szczebel powiatu istnieje w każdym nowoczesnym, dużym kraju.

Sprawa reaktywowania powiatów powróciła, w dużej mierze pod presją Unii Wolności, w okresie rządów obecnej koalicji. Za powołaniem powiatów opowiedziało się kierownictwo SLD, a przeciwko tej koncepcji jest PSL i Unia Pracy. W Sejmie są obecnie dwa projekty ustaw: projekt SLD o samorządzie powiatowym i projekt PSL o samorządzie wojewódzkim.

Za reaktywowaniem powiatów opowiedziały się związane z Unią Wolności: Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich i Unia Miasteczek Polskich. Natomiast przeciwko powiatom jest duża część sejmików wojewódzkich, Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, a także większość gmin.

Bardzo różne stanowiska w tej sprawie zajmuje także profesura. Za przywróceniem powiatów opowiadają się eksperci związani z Unią Wolności z profesorami P. Buczkowskim i M. Kuleszą na czele. Natomiast przeciwko powiatom są eksperci Polskiego Stronnictwa Ludowego, m.in. profesorowie W. Michna, W. Piątkowski, M. Pietrewicz, W. Szymański. Większość ekspertów niezależnych jest przeciwko tworzeniu powiatów w kształcie zaproponowanym przez Unię Wolności. Należą do nich między innymi wybitni specjaliści z zakresu zarządzania i samorządu terytorialnego, profesorowie: W. Kieżun, międzynarodowy autorytet w dziedzinie administracji publicznej, A. Piekara, dyrektor Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego to w Warszawie, A. Stasiak, przewodniczący Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, W. Wilczyński, czołowy ekonomista polski, B. Winiarski, przewodniczący Krajowej Rady Polityki Regionalnej. Przeciwko powołaniu powiatów są także wybitni konstytucjonaliści między innymi profesorowie: K. Działocha i J. Trzciniński.

Nie odpowiada więc prawdzie stwierdzenie redaktor J. Paradowskiej, zamieszczone na łamach „Polityki”, że niezaangażowani przedstawiciele świata nauki jednoznacznie wypowiadają się za powiatami i trójstopniowym podziałem terytorialnym kraju (gmina, powiat i województwo)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Por. J. Paradowska. Powiat zatupany, "Polityka" 1997, nr 5, s. 21.

Zwolennicy powiatów i trójstopniowego podziału terytorialnego kraju operują z reguły argumentami politycznymi, nie doceniając natomiast prawie zupełnie argumentów natury ekonomicznej. Większość argumentów politycznych jest zresztą także chybiona.

Czy naprawdę można zasadnie twierdzić, że bez powiatów i trójstopniowego podziału terytorialnego kraju nie ma żadnych szans na rzeczywistą decentralizację zarządzania państwem i na stworzenie w Polsce dobrze funkcjonującego samorządu terytorialnego. W wielu krajach zachodnich, z którymi chcemy się integrować, istnieje przecież duża decentralizacja zarządzania państwem, w warunkach dwustopniowego, a nawet jednostopniowego podziału terytorialnego kraju.

Jednostopniowy samorząd terytorialny funkcjonuje obecnie np. w Austrii, Finlandii, Islandii, Luksemburgu, a dwustopniowy - w Danii, Holandii, Szwajcarii, Szwecji, Wielkiej Brytanii. Także w Niemczech samorząd jest w zasadzie dwustopniowy, tylko w niektórych największych landach jest trzeci stopień (okręg), który nie został jednak wpisany do konstytucji i obecnie już zanika<sup>3</sup>.

Zupełnym nadużyciem jest także twierdzenie zwolenników powiatów, że bez trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego i bez powiatów nie będziemy mogli wejść do Unii Europejskiej. Do Unii Europejskiej należą prawie wszystkie kraje europejskie o dwustopniowej strukturze samorządu, w tym dwa największe kraje Europy Niemcy i Wielka Brytania. Członkami Unii Europejskiej są nawet kraje mające jednostopniową strukturę samorządu terytorialnego, np. Finlandia.

O randze samorządu terytorialnego wcale nie decyduje liczba jego stopni, ale decydują o niej rzeczywiste uprawnienia organów samorządowych i rozmiary środków finansowych, jakimi one dysponują oraz ich relacje do ogólnej kwoty finansów publicznych.

---

<sup>3</sup> Według danych Biura Ekspertyz Kancelarii Sejmu z 28 lutego 1997 r.

Relacje wydatków samorządu terytorialnego do ogólnej kwoty wydatków publicznych dla kilkunastu wybranych krajów zachodnich w 1993 r. przedstawiały się następująco:

- Hiszpania	- 24,0%
- Francja	- 24,1%
- Włochy	- 26,2%
- Holandia	- 28,2%
- Wielka Brytania	- 29,8%
- Austria	- 31,3%
- Niemcy	- 37,5%
- Japonia	- 39,7%
- USA	- 43,8%
- Dania	- 54,0%
- Szwecja	- 58,8%
- Norwegia	- 61,2%
- Szwajcaria	- 65,2% <sup>4</sup>

Z powyższego zestawienia wynika, że np. Austria, mająca jednostopniowy samorząd terytorialny ma o około 25% wyższy udział wydatków samorządu terytorialnego w wydatkach finansów publicznych ogółem, iż Francja i Hiszpania, które mają trójstopniowy samorząd. A Dania, Szwecja, Norwegia i Szwajcaria, o dwustopniowym samorządzie terytorialnym, mają ponad dwukrotnie wyższy udział wydatków samorządu w ogólnej kwocie wydatków publicznych niż większość krajów o trójstopniowej strukturze samorządu.

Podstawowym ogniwem samorządu terytorialnego we wszystkich państwach cywilizowanych są gminy. **W krajach zachodnich ponad 70 % środków budżetów samorządu terytorialnego, a co za tym idzie i uprawnień władczych, koncentruje się właśnie w gminach.** W niektórych państwach zachodnich od 5 do 10 % środków samorządu terytorialnego jest skoncentrowane w centralnych samorządowych funduszach wyrównawczych.

Organy samorządu terytorialnego drugiego i trzeciego stopnia nie odgrywają w krajach zachodnich większej roli. Tak było również i w Polsce w okresie międzywojennym. Powiaty i istniejące w nich starostwa były w zasadzie organami państwowymi. Starostowie byli państwowymi urzędnikami. Funkcje samorządowe w powiatach

---

<sup>4</sup> Por. National Accounts Detailed Tables 1981-1993, Vol. II OECD, Paris 1995.

sprawowały powiatowe rady nie mające dużych uprawnień i małe wydziały samorządowe, zatrudniające do 5 pracowników, starostwa natomiast zatrudniały po stu kilkudziesięciu pracowników. Najważniejszym zadaniem powiatowych wydziałów samorządowych była kontrola legalności działań organów gminnych, wykonywana obecnie w Polsce przez izby obrachunkowe. Inwestycje o charakterze lokalnym, wykraczające swoim zasięgiem poza granice gminy, realizowane były przez specjalnie, powoływane dla tych celów związki gmin. Obecnie taka możliwość również w Polsce istnieje.

Doświadczenia krajów zachodnich, z którymi chcemy się integrować, nie uzasadniają zatem tak ogromnego eksponowania roli powiatów w samorządzie terytorialnym, tak jak to niestety dzieje się u nas. Nierzadko z powiatów czyni się obecnie w Polsce warunek konieczny istnienia samorządu terytorialnego w Polsce.

Przeciwnicy reaktywowania powiatów słusznie obawiają się ograniczenia przez nie uprawnień gmin, a przecież właśnie gminy, a nie powiaty decydują i powinny decydować o rzeczywistej samorządności państwa.

Znajdujący się obecnie w Sejmie projekt ustawy o samorządzie powiatowym w pełni uzasadnia obawy, że uprawnienia gmin zostaną znacznie ograniczone przez przyszłe ewentualnie powołane powiaty. W art. 4 tego projektu upoważnia się powiaty do wykonywania zadań publicznych w zakresie: szkolnictwa ponadpodstawowego, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, utrzymania dróg, kultury, kultury fizycznej i turystyki, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej itp. Większość tych zadań należy obecnie do kompetencji gmin.

Nie ma - moim zdaniem - dostatecznego uzasadnienia do pozbawiania gmin uprawnień, np. w zakresie utrzymania dróg lokalnych, pomocy społecznej, ochrony zdrowia o zasięgu lokalnym, porządku i bezpieczeństwa publicznego, promowania działalności gospodarczej, zwalczania bezrobocia, ochrony przeciwpożarowej i wielu innych zadań.

Jaki sens może mieć np. przekazanie powiatowi szkoły średniej, znajdującej się w mieście nie będącym siedzibą powiatu, do której uczęszcza głównie młodzież z danego miasta. Podobnie nieuzasadnione jest przekazanie powiatom wszystkich jednostek ochrony zdrowia,

służących mieszkańcom gmin. Zupełnym nieporozumieniem jest skoncentrowanie na szczeblu powiatu inicjatyw w zakresie promowania działalności gospodarczej.

O podziale zadań między różnymi stopniami samorządu terytorialnego powinien decydować ich zasięg terytorialny. Na przykład szkoły, przedszkola, żłobki, ośrodki zdrowia, przychodnie lekarskie, domy kultury, biblioteki, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, remonty dróg lokalnych powinny należeć do kompetencji gmin, gdyż ich mieszkańcy są właśnie najbardziej zainteresowani we właściwym realizowaniu zadań w tym zakresie, a ich przedstawiciele we władzach gmin mają największe możliwości podejmowania racjonalnych decyzji.

Niestety w projekcie ustawy o samorządzie powiatowym kompetencje gmin i powiatów nakładają się wzajemnie. Wojewoda elbląski w odpowiedzi na ankietę komisji sejmowej, trafnie stwierdza, że „projekt ustawy o samorządzie powiatowym stworzy zbędne spory kompetencyjne pomiędzy gminą a powiatem, zwłaszcza w świetle nierozgraniczonych zadań gminy i powiatu w tym samym zakresie”.

Proponowany w art. 4 projektu ustawy o samorządzie powiatowym bardzo szeroki zakres działań i zadań powiatu, nie pozostawia najmniejszej wątpliwości, że autorzy tego **projektu chcą zdecydowanie ograniczyć dotychczasowe kompetencje gmin na rzecz powiatów**. Potwierdzają to także propozycje finansowania powiatów głównie z udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, a więc z tych samych źródeł, z których finansowane są gminy. Pozostaje to w rażącej sprzeczności z powszechnie występującymi w krajach zachodnich tendencjami do rozszerzania zakresu kompetencji gmin.<sup>5</sup> Świadczy o tym stały wzrost w tych krajach dochodów i wydatków budżetowych gmin i ich udział w budżetach samorządu terytorialnego.

Powszechnie przyjmuje się, że gminy będące najbliżej społeczności lokalnych, mają najwięcej niezbędnych informacji do podejmowania racjonalnych decyzji, dotyczących kształtowania lokalnej infrastruktury społecznej i technicznej i określania hierarchii potrzeb w tym zakresie. Nie bez znaczenia jest także fakt, że społeczność lokalna może skutecznie wpływać na decyzje władz gmin i może je egzekwować. Na pewno nie

---

<sup>5</sup> Por. Powiaty w Republice Federalnej Niemiec, Poznań 1994, s. 37 i nast.

można tego powiedzieć o powiatach, które są z reguły bardziej odległe od społeczności lokalnych.

Zwolennicy powiatów zdecydowanie opowiadają się za rozszerzeniem zakresu decentralizacji zarządzania i umocnieniem samorządu terytorialnego, czynią nawet z decentralizacji główny cel reformy powiatowej. W gruncie rzeczy jednak wyraźnie zmierzają do ograniczenia uprawnień podstawowych ogniw samorządu terytorialnego, jakimi są gminy, a co za tym idzie, opowiadają się za centralizacją zarządzania i osłabieniem roli samorządu terytorialnego w systemie funkcjonowania państwa.

W dotychczasowych dyskusjach na temat proponowanej reformy powiatowej dominują argumenty polityczne; pomija się, jak mówiłem na wstępie, natomiast w tej dyskusji prawie zupełnie argumenty ekonomiczne. Naprawdę nie wiadomo, jakie będziemy musieli ponieść koszty reformy, jakie będą jej korzyści i straty nie tylko w momencie jej wprowadzenia w życie, ale także w długim, dającym się przewidzieć okresie. Jest to przecież zasadniczy problem, który powinien przesądzić o ewentualnej przyszłej reformie samorządu terytorialnego w Polsce.

Całkowicie pominięto w dyskusji także wady i zalety dwu i trzystopniowej struktury samorządu terytorialnego. Jest to niewątpliwie również bardzo kontrowersyjny i niesłychanie ważny problem.

Istotnym mankamentem projektu reformy powiatowej, z ekonomicznego punktu widzenia, jest także jego wycinkowy charakter, całkowicie pomijający powiązania powiatów z gminami, województwami i centralnymi organami władzy i administracji państwowej.

Krytycznie trzeba również ocenić brak w tym projekcie jakiegoś, choćby ogólnego, zarysu reformy finansów komunalnych. A jest to także jeden z kluczowych problemów samorządu terytorialnego w Polsce.

W sporze o powiaty i trzystopniową strukturę samorządu terytorialnego decydującym argumentem powinny się stać koszty tej reformy. Niestety problemowi kosztów reformy nie nadaje się w tym sporze odpowiedniej rangi, można nawet powiedzieć, że lekceważy się argument kosztów.

Urząd Rady Ministrów zarządził dokonanie symulacji kosztów reformy w czterech, uznanych za reprezentatywne, województwach:

legnickim, opolskim, radomskim i siedleckim. Z przeprowadzonego rachunku symulacyjnego wynika, że koszty reformy powiatowej będą nieduże.

Wiarygodność tej symulacji zakwestionował prof. Witold Kieżun. Ma on na pewno rację twierdząc, że koszty reformy nie mogą sprowadzać się tylko do kosztów samej transformacji, ale obejmują one także przewidywane koszty utrzymania nowej struktury samorządowej w długim, dającym się przewidzieć okresie.<sup>6</sup>

Z wyliczeń prof. W. Kieżuna, tylko wydatki na płace w 320 powiatach wyniosą ponad 202 mln złotych. Koszty utrzymania budynków, samochodów, środków łączności, koszty biurowe, koszty rekrutacji i szkolenia pracowników, produkcji instrukcji, wytycznych, koszty organizacji wyborów do powiatowych rad, diety radnych itp. pochłoną dalsze setki milionów złotych. Same pensje dwóch szefów powiatowych rad i diety radnych wyniosą, według prof. W. Kieżuna, około 80 mln złotych.

Do tych wszystkich kosztów trzeba jeszcze dodać straty z tytułu protestów województw, przewidzianych do likwidacji i miast rywalizujących ze sobą o siedziby powiatów. W wielu województwach przewidzianych do likwidacji zostały już powołane komitety do ich obrony. Piotr Gadzinowski pisze w tygodniku "Wprost" z 1 sierpnia 1993 r. o wojnach powiatowych, którym towarzyszyły protesty, oskarżenia, groźby, demonstracje uliczne, w których wzięło udział około 2 000 osób.

Utworzenie powiatów i likwidacja większości istniejących obecnie województw musiałoby także doprowadzić, zwłaszcza w pierwszym okresie, do strat wynikających z naturalnego w takich sytuacjach chaosu i dezorganizacji.

Proponowana reforma powiatowa powinna zatem zostać uzupełniona pełnym zestawieniem jej kosztów z wyodrębnieniem kosztów samej transformacji systemowej i rocznych kosztów eksploatacji zreformowanego systemu.

Takie zestawienie kosztów jest konieczne do podjęcia decyzji przez rząd i parlament, które przecież muszą znaleźć źródła sfinansowania

---

<sup>6</sup> Por. W. Kieżun, *Sprawna administracja publiczna*, materiały na seminarium w sprawie podziału administracyjnego Polski, Warszawa, październik 1996 r. s. 35.



reformy. O urealnionych kosztach reformy powiatowej należy także poinformować opinię społeczną, dla której na pewno nie są one obojętne.

O tak ważnej reformie, jaką jest reforma samorządu terytorialnego i podziału administracyjnego kraju, społeczeństwo powinno się wypowiedzieć. Dobrze zatem się stało, że ośrodki badania opinii publicznej zasięgają opinii społeczeństwa w tej sprawie. Według badań CBOS z października 1995 r. 43% respondentów opowiedziało się przeciwko tworzeniu powiatów, a 36% - za ich powołaniem. W powtórnych badaniach CBOS z kwietnia 1996 r. 41 % osób badanych opowiedziało się przeciwko powiatom, a 37% - za ich utworzeniem.

Te stosunkowo korzystne warunki badań opinii społecznej dla zwolenników powiatów należy - moim zdaniem - przypisać w dużej mierze środkom masowego przekazu, które sympatyzują z Unią Wolności oraz propagandzie o bardzo niskim koszcie reformy powiatowej. Podanie opinii społecznej urealnionych, znacznie wyższych kosztów reformy, na pewno nie pozostałoby bez wpływu na wyniki sondażu opinii publicznej.

Drugim bardzo ważnym problemem ekonomicznym planowanej reformy powiatowej, obok jej kosztów, jest także wybór dwu czy trzystopniowej struktury samorządu terytorialnego.

Przygotowany obecnie w Polsce projekt zwiększenia liczby szczebli samorządu terytorialnego do trzech jest unikalny w skali światowej. Od dłuższego już bowiem czasu obserwuje się w świecie tendencje do zmniejszania liczby szczebli zarządzania i liczby jednostek organizacyjnych. W Wielkiej Brytanii i w Niemczech likwiduje się obecnie jeden szczebel samorządu terytorialnego, w Szwecji liczba jednostek samorządu terytorialnego zmniejszyła się od 1950 r. z 1000 do 300. Powszechnie przyjmuje się, że podstawową regułą sprawności zarządzania jest budowa płaskich struktur charakteryzujących się niewielką liczbą szczebli.<sup>7</sup>

Specjaliści z zakresu organizacji i zarządzania dowodzą, że sprawność zarządzania zmniejsza się na każdym szczeblu decyzyjnym o 25%. Wybitny, światowej sławy uczoney Z. Hirszfeld kiedyś trafnie pisał, że próby usprawniania administracji poprzez zwiększanie liczby jednostek organizacyjnych przypominają mu starania o przyspieszenie

---

<sup>7</sup> Por. W. Kieżun, op. cit., s 27

biegu pociągu poprzez dodawanie liczby wagonów i znajdującej się w nich liczby pasażerów.

Jeden z najwybitniejszych teoretyków zarządzania w skali światowej E. Drucker stwierdził w swojej fundamentalnej pracy: „The Practice of Management”, że każdy dodatkowy szczebel wypacza cele i niewłaściwie ukierunkowuje uwagę, każde ogniwo łańcucha tworzy dodatkowe napięcia i staje się dodatkowym źródłem bezwładu, tarć i zastojów.

Na takim właśnie stanowisku stoją także liczni eksperci ONZ. Opracowany w 1990 r., przez Departament Technicznej Współpracy dla Rozwoju ONZ wstępny projekt reformy administracji powiatowej i samorządowej dla państw Europy Wschodniej zakładał, że struktura administracji państwowej powinna być w tych krajach możliwie prosta, z tendencją do minimalizowania liczby szczebli i jednostek.<sup>8</sup>

Niestety po utworzeniu powiatów struktura samorządu terytorialnego stanie się w Polsce jeszcze bardziej złożona niż obecnie. Obejmie ona mianowicie:

- krajowy sejmik samorządowy,
- województwa państwowo-samorządowe,
- wojewódzkie sejmiki samorządowe,
- powiaty,
- powiatowe związki i stowarzyszenia,
- miasta wydzielone z powiatów (grodzkie),
- związki międzygminne,
- gminy,
- sołectwa,
- osiedla,
- dzielnice.

Nie będzie to oczywiście struktura odpowiadająca postulatowi prostoty i ograniczenia liczby szczebli decyzyjnych.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Por. W. Kieżun, *Splaszyczyć Polskę*,: Wprost z 19 czerwca 1994 r., s.41

<sup>9</sup> Por. W. Kieżun, *Sprawna administracja publiczna...* s. 40

Prof. W. Kieżun dowodzi, że projekt odbudowy powiatów to przykład zastosowania tzw. modelu mechanistycznego, typowego dla wstępnego, prymitywnego etapu rozwoju myśli organizacyjnej.<sup>10</sup>

Za spłaszczeniem struktur organizacyjnych w administracji samorządowej i państwowej przemawia także pilna potrzeba zredukowania rozrastającej się w ostatnich latach administracji i liczby pracowników w niej zatrudnionych. Taka redukcja pracowników administracji następuje już od kilku lat np. w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, we Francji. W Polsce niestety liczba pracowników w administracji państwowej i samorządowej systematycznie wzrasta. W ostatnich 6 latach prawie podwoiła się, mimo, że przechodzimy od gospodarki nadmiernie scentralizowanej i zbiurokratyzowanej do gospodarki rynkowej.

Istotnym argumentem przeciwko trójstopniowej strukturze samorządu terytorialnego w Polsce jest także nasilająca się ostatnio tendencja do usamodzielnienia jednostek w dziedzinie infrastruktury społecznej i technicznej. Dla samodzielnych szpitali, przychodni lekarskich, szkół i różnych zakładów użyteczności publicznej naprawdę jest zupełnie obojętne, czy będą w strukturze gminy, powiatu czy województwa.

Wprowadzenie trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego, przy równoczesnym zlikwidowaniu większości istniejących obecnie w Polsce województw, doprowadziłoby do szybkiej degradacji ekonomicznej, kulturalnej i społecznej miast, które przestaną być siedzibami województw. Uczynienie natomiast z miast powiatowych liczących się ośrodków ekonomicznych i kulturalnych będzie oczywiście wymagało wielu lat i ogromnych nakładów finansowych, na które nas nie będzie stać w dającej się przewidzieć przyszłości. Jest to także poważny argument, przemawiający przeciwko tworzeniu powiatów i przywróceniu trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego.

Wydaje się także, że nie ma obecnie w Polsce sprzyjających warunków do wprowadzania tak radykalnej reformy samorządu terytorialnego, która niewątpliwie stałaby się wstrząsem dla dużej części naszego społeczeństwa. Mamy przecież obecnie w Polsce bardzo dużo

---

<sup>10</sup> W. Kieżun, Spłaszczyć Polskę... s.41

trudnych, konfliktogennych i na pewno o wiele pilniejszych niż reforma powiatowa problemów do rozwiązania, np. restrukturyzacja górnictwa, hutnictwa, rolnictwa, przemysłów zbrojeniowych, przemysłu stocznioowego, reforma ubezpieczeń społecznych, reforma ubezpieczeń zdrowotnych, reforma szkolnictwa i wiele innych.

Powyższe rozważania dowodzą, że u podstaw planowanej reformy powiatowej i wprowadzenia trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego wcale nie leżały względy ekonomiczne.

Wydaje się, że o kształcie projektu reformy zdecydowały głównie względy polityczne. Unia Wolności nie mając swoich struktur organizacyjnych ani liczącego się jej elektoratu w gminach, nie chce wzmocnienia gmin i stara się o stworzenie struktur powiatowych, w których ma swoje „przybudówki” w postaci: np. Związku Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich i wielu innych.

Obecne władze większości miast, które w przyszłości mogłyby stać się siedzibami powiatów, są także zdominowane przez Unię Wolności. A zatem zupełnie zrozumiałe są tak intensywne starania przywódców Unii Wolności o jak najszybsze wprowadzenie reformy, możliwie jeszcze przed wyborami.

Znany publicysta, dobrze zorientowany w sprawach samorządu terytorialnego, S. Bratkowski ma rację, gdy pisze, że chodzi o posady dla swoich i poszerzenie sfery oddziaływania partyjnego. Utworzenie 320 powiatów to przecież tysiące stanowisk do wzięcia. W obliczu takich możliwości przestają się liczyć racjonalne, ekonomiczne argumenty.<sup>11</sup>

To właśnie z tego powodu kierownictwo Klubu Parlamentarnego Unii Wolności stara się ostatnio prawie na każdej sesji sejmowej, wprowadzić do porządku dziennego obrad drugie czytanie projektu ustawy o samorządzie powiatowym.

Gdyby nawet przyjąć, że uzasadnione jest powołanie powiatów i przywrócenie trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego,

---

<sup>11</sup> Por. K. Fileck, O co chodzi w grze o powiaty?, "Słowo Polskie" z 30 stycznia 1997 r., s.3

to przecież i tak nie można uchwalić ustawy o samorządzie powiatowym bez uchylenia kilkunastu obowiązujących ustaw i przygotowania w ich miejsce projektów nowych ustaw. Do tej pory nie podjęto jeszcze żadnych prac nad niezbędnymi projektami ustaw, a przecież proces legislacyjny przygotowania tak ważnych, ustrojowych ustaw musi trwać wiele miesięcy.

Reforma samorządu terytorialnego powinna mieć charakter kompleksowy i nie może się sprowadzać tylko do jednego i to wcale nie najważniejszego jej elementu, jakim jest powiat. Taka kompleksowa reforma powinna uregulować między innymi: relacje pomiędzy rządem i samorządem terytorialnym, pomiędzy województwami, powiatami i gminami, powinna także określić status województwa samorządowo-państwowego. Bardzo ważnym elementem kompleksowej reformy samorządu terytorialnego powinna się stać także radykalna przebudowa systemu finansów komunalnych, który przecież w dużej mierze przesądza o jakości samorządu.

Czy zatem w tych warunkach realne jest powołanie powiatów i wprowadzenie trójstopniowej struktury samorządu terytorialnego już w roku bieżącym, tak jak to proponuje Unia Wolności. Bawiący ostatnio w Polsce eksperci Banku Światowego stwierdzili, że ewentualna reforma samorządu terytorialnego może się odbyć w Polsce dopiero po pełnym wprowadzeniu reformy centrum gospodarczego. A jak wiadomo, reforma centrum jeszcze nie jest w pełni wprowadzona, na pełne jej wprowadzenie trzeba poczekać co najmniej do 1998 r.

W tych warunkach uzasadnione jest - moim zdaniem - stanowisko premiera Cimoszewicza, zaakceptowane przez koalicję rządową, który opowiedział się za odłożeniem reformy samorządu terytorialnego do następnej kadencji parlamentu. Stanowisko to oczywiście w niczym nie przesadza kształtu ani zakresu tej reformy. Nie powinno także hamować prac nad projektem kompleksowej reformy samorządu terytorialnego.

Taka reforma jest na pewno w Polsce bardzo potrzebna. W szczególności konieczne jest znaczne wzmocnienie pozycji gmin, jako podstawowych ogniw samorządu terytorialnego. Celowe jest - moim zdaniem - także utworzenie drugiego stopnia samorządu terytorialnego, a mianowicie województwa państwowo-samorządowego.

W celu zwiększenia roli gmin w systemie samorządu terytorialnego konieczne jest w szczególności rozszerzenie ich uprawnień i wyposażenie w odpowiednio wyższe dochody budżetowe.

Do podstawowych zadań gmin powinny przede wszystkim należeć: bezpieczeństwo i porządek publiczny, gospodarowanie majątkiem publicznym, pomoc społeczna, oświata, służba zdrowia, transport miejski, budownictwo mieszkaniowe, gospodarka mieszkaniowa, gospodarka komunalna, ochrona środowiska, kultura, sport, zbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe, remont i utrzymanie dróg lokalnych. Naturalnie wszystkie te zadania należą do właściwości gmin, jeśli są realizowane głównie na rzecz mieszkańców gmin. Zadania wykraczające poza ramy administracyjne gmin mogą być realizowane przez związki gmin.

Zakres uprawnień i obowiązków gmin powinien zostać uregulowany w ustawie o samorządzie gminnym. W wielu krajach zachodnich, np. w Niemczech, zadania gmin są ramowo określone także w konstytucjach.

Gminy mogą realizować, obok własnych, przewidzianych w ustawie zadań, także zadania zlecone im przez województwa, a nawet przez centralne organy państwowe. Źródłem finansowania takich zadań powinny być dotacje celowe, udzielane gminom przez organy państwowe, zlecające te zadania.

Dwustopniowość samorządu terytorialnego nie oznacza podporządkowania gmin województwom. Każdy stopień samorządu powinien mieć oddzielny zakres kompetencji. Konieczne jest klarowne i konsekwentne rozgraniczenie kompetencji gmin i województw, aby nie powstawały niepotrzebne spory kompetencyjne.

Kontrola działalności gmin przez województwa i ewentualnie przez organy państwowe może sprowadzać się tylko do kontroli zgodności działań gmin z prawem. Kontrola natomiast celowości, gospodarności, oszczędności i efektywności ekonomicznej w działalności gmin może być prowadzona tylko przez izby obrachunkowe i ewentualnie przez Najwyższą Izbę Kontroli, w zakresie zleconych przez organy państwowe gminom zadań i przez nie finansowane.

Istotnym warunkiem zwiększenia roli gmin w systemie samorządu terytorialnego i uczynienia z nich naprawdę podstawowych ogniw samorządu jest zwiększenie ich dochodów budżetowych. Dochody

te stanowią obecnie w Polsce zaledwie około 10-15 % finansów publicznych, a w krajach zachodnich przekraczają 20 do 30 % i wykazują tam stale tendencję rosnącą<sup>12</sup>.

Bardzo istotnym warunkiem zwiększenia samodzielności gmin i uczynienia ich pełnoprawnymi gospodarzami swojego terenu jest odpowiednie zwiększenie dochodów własnych gmin. Opieranie budżetów gmin na dotacjach i subwencjach organów państwowych stwarza zawsze okazję do ustalenia różnych warunków, które z reguły ograniczają samodzielność gmin.

Źródłem dochodów własnych gmin powinny być podatki i opłaty lokalne, a także udziały gmin w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Poprzez tego typu udziały można zainteresować organy samorządu gminnego w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin oraz w rygorystycznym egzekwowaniu podatków. Dofinansowanie budżetów gmin ze środków budżetu państwowego powinno się odbywać na podstawie obiektywnych kryteriów w postaci ustalanych na okresy wieloletnie norm subwencji ogólnych i dotacji celowych.

Gminy, wykonując swoje statutowe zadania, powinny ściśle współpracować z organizacjami spółdzielczymi i innymi organizacjami społecznymi, fundacjami, towarzystwami regionalnymi, samorządami zawodowymi. Wszystkie te organizacje powinny integrować społeczność lokalną wokół akceptowanych społecznie ważnych idei o charakterze regionalnym, powinny krzewić zdrowy patriotyzm lokalny.

W celu większego zaangażowania lokalnych społeczności w sprawy rozwoju własnego regionu należy rozważyć możliwość opracowywania wielowariantowych, wieloletnich programów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin i poddawania ich ocenie społecznej w drodze referendum. Bardzo dobrze jest, jeśli społeczność lokalna rzeczywiście uczestniczy w konstruowaniu programów społeczno-gospodarczych, identyfikuje się z nimi i gotowa jest wziąć na siebie odpowiedzialność za ich realizację.

Kompleksowa reforma samorządu terytorialnego będzie także wymagała przygotowania projektu ustawy o samorządzie wojewódzkim

---

<sup>12</sup> Na przykład we Francji dochody budżetowe gmin w relacji do dochodów finansów publicznych wynosiły w 1990 r. - 11% w 1960 r. - 16% w 1980 - 21% - w 1990 r. - 25% (por. Ekspertyza Kancelarii Sejmu z 27.II.1997 r.)

(te dwa projekty o samorządzie gminnym i wojewódzkim mogą być oczywiście połączone w jednym dokumencie).

Dobrą podstawę do opracowania tego projektu stanowi - moim zdaniem - znajdujący się już w Sejmie projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim PSL.

Projekt ustawy o samorządzie wojewódzkim PSL nie został jeszcze odpowiednio rozpowszechniony i nie stał się przedmiotem szerszej dyskusji, tak jak projekt o samorządzie powiatowym. Należy żałować, że autorzy projektu ustawy o samorządzie powiatowym, opowiadający się za trójstopniową strukturą samorządu terytorialnego, nie przygotowali projektu ustawy o samorządzie wojewódzkim, a ograniczyli się jedynie do zaproponowania likwidacji większości istniejących obecnie województw.

Zwolennicy dwustopniowej struktury samorządu terytorialnego opowiadają się za pozostawieniem w zasadzie wszystkich obecnie istniejących województw, aby nie dokonywać niepotrzebnych wstrząsów i konfliktów społecznych.

Istniejące województwa powinny być zdaniem zwolenników dwustopniowej struktury samorządu przekształcone w województwa samorządowo-państwowe.

Taka konstrukcja województw jest znana w wielu krajach zachodnich. Pewne jej elementy mieliśmy także w Polsce w okresie międzywojennym i jeszcze po wojnie do 1950 r. Wojewoda był urzędnikiem państwowym, reprezentował w województwie Rząd, ale równocześnie był także szefem samorządowego wydziału wojewódzkiego. Do podstawowych zadań tego wydziału należała kontrola legalności działań organów samorządu terytorialnego niższych stopni.

Oczywiście w warunkach dwustopniowej struktury samorządu terytorialnego zadania województwa muszą być zupełnie inne.

Organami województwa powinny zostać wojewódzka rada, wybrana w wyborach powszechnych oraz wojewoda, mianowany przez Prezesa Rady Ministrów i urząd wojewódzki.

Wojewódzka rada powinna uchwalić roczne budżety wojewódzkie oraz wieloletnie programy rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Źródłami dochodów budżetów wojewódzkich powinny być



udziały województw w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych i być może w niektórych podatkach pośrednich, np. w podatku od towarów i usług (VAT). Dochodami wyrównawczymi województw mogłyby być dotacje i subwencje udzielane z budżetu państwa na okresy wieloletnie.

Zapewnienie województwom udziału w podatkach państwowych od organizacji gospodarczych sprzyjałoby inicjatywom rozwojowym województw. Dochody budżetowe województw pozostawałyby bowiem w ścisłym związku z rozwojem gospodarki na danym terenie, o który organy wojewódzkie powinny oczywiście zawsze zabiegać.

Do zadań wojewódzkich rad i wojewodów, jako organów samorządu terytorialnego drugiego stopnia, powinny należeć zadania o charakterze ponadgminnym, a więc np. utrzymanie i remont dróg wojewódzkich, komunikacja wojewódzka, duże szpitale wojewódzkie, gospodarka wodna w województwie.

Ważnym zadaniem województw powinny być także działania zmierzające do stopniowego niwelowania istniejących dysproporcji w poziomie infrastruktury społecznej i technicznej różnych gmin.

Organy wojewódzkie powinny także kontrolować legalność działań organów gminnych.

Bardzo ważnym elementem kompleksowej reformy samorządu terytorialnego powinny się stać także finanse komunalne. Obowiązujące obecnie przepisy o finansach gmin są przedmiotem powszechnej krytyki. Szczególnie krytycznie ocenia się coroczne ich zmiany.

Zreformowany system finansowy samorządu terytorialnego powinien zapewnić organom samorządu dużą samodzielność i stabilność dochodów w długich okresach, a także powinien sprzyjać podejmowaniu inicjatyw gospodarczych. Przyszłe przepisy o finansach komunalnych powinny także regulować zasady prowadzenia i finansowania przedsiębiorstw komunalnych (zakładów użyteczności publicznej), prowadzenia komunalnych kas oszczędności, możliwości emitowania przez organy samorządu papierów wartościowych itp.

W ramach reformy finansów komunalnych konieczna jest także radykalna reforma systemu podatków i opłat lokalnych.

W szczególności konieczne jest zastąpienie obecnie obowiązującego podatku od nieruchomości podatkiem katastralnym, stosowanym już

w wielu krajach zachodnich. Celowe jest także rozważenie możliwości powszechnie postulowanego włączenia podatku od środków transportowych do podatku akcyzowego od paliw płynnych, w taki jednak sposób, aby gminy nie poniosły z tego tytułu uszczerbku w swoich budżetach.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

1. Projekt powołania powiatów i wprowadzenia trzystopniowej struktury samorządu terytorialnego budzi wiele wątpliwości i zastrzeżeń, a w szczególności:

a) spowoduje on znaczne ograniczenie samodzielności gmin, które w wyniku tej reformy przestaną być podstawowymi ogniwami samorządu terytorialnego,

b) będzie wymagał ogromnych nakładów finansowych, na które nie stać nas w obecnej bardzo trudnej sytuacji finansowej państwa,

c) może doprowadzić do wielu niepotrzebnych wstrząsów i konfliktów społecznych,

d) pozostaje w rażącej sprzeczności z powszechnie występującymi tendencjami na świecie do spłaszczania i uproszczania struktur organizacyjnych,

e) ma charakter koniunkturalny i podyktowany jest głównie względami politycznymi, a nie ekonomicznymi.

2. Proponowana reforma powiatowa ma charakter wycinkowy i nie uwzględnia tak zasadniczych spraw jak: relacje między gminami, powiatami, województwami i rządem. Konieczna jest kompleksowa koncepcja reformy samorządu, która uwzględni te relacje.

3. Kompleksowa reforma samorządu terytorialnego jest w Polsce na pewno potrzebna. Powinna ona jednak zmierzać do znacznego wzmocnienia gmin, jako podstawowych ogniw samorządu terytorialnego, i powołania województw samorządowo-państwowych.

4. W ramach kompleksowej reformy samorządu terytorialnego konieczne jest także radykalne zreformowanie systemu finansów komunalnych, który jest obecnie wysoce niedoskonały.

Włodzimierz BINDER  
Prezydent Miasta Skierniewice

## **DWUSTOPNIOWY SYSTEM PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO POLSKI**

### **1. CELE I KIERUNKI REFORMY ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ**

O kontynuacji reformy Państwa powiedziano od 1992 roku bardzo wiele. Niestety wypowiedzi nie obarczone emocjami, należały do rzadkości.

Założeniem każdych zmian jest oczywiście poprawa. Co to słowo oznacza w przypadku reformy Państwa ?

Jest to niewątpliwie dążenie do ograniczenia kosztów zarządzania, co jest jednoznaczne ze zmniejszaniem zatrudnienia w administracji publicznej przy jednoczesnej poprawie sprawności jej działania, poprzez świadczenie usług administracyjnych możliwie najbliżej interesanta, przy zachowaniu w miarę dużego wpływu tegoż interesanta na samą administrację. Niemniej ważną cechą poprawy jest racjonalizacja wydatków Państwa, tak aby efekty z wydatkowanych środków były jak największe.

Założeniami reformy są: a) zmniejszenie zatrudnienia w administracji, b) zwiększenie efektywności wydawania środków publicznych c) zwiększenie sprawności działania instytucji państwowych.

Na wstępie do dalszych rozważań warto uświadomić sobie, że zadania Państwa można podzielić na dwie zasadnicze grupy. Zadania mające charakter usług publicznych, takie jak: a) gospodarka komunalna, oświata, służba zdrowia oraz b) zadania policyjno-nadzorcze,

i sędownicze wykonywane dla zachowania porządku społecznego. Te ostatnie są domenami: sądownictwa, policji, prokuratury, „sanepidów”, inspektoratów ochrony środowiska etc. Pierwsza grupa może być realizowana przez organy wybieralne - na szczeblu lokalnym bądź ponadlokalnym czyli samorzady terytorialne. Druga ewidentnie musi pozostać w rękach lub pod nadzorem centralnej administracji rządowej. Z punktu widzenia podziału kompetencji nie można bądź nie należy powierzać jej lokalnym reprezentacjom mieszkańców.

Bardzo ważnym elementem, jest to, że zadania o charakterze usług publicznych są wykonywane sprawniej przez lokalne władze tylko wówczas, gdy samorząd terytorialny posiada stabilne i zobiektywizowane źródła finansowania. Środki dla realizacji zadań samorządowych nie mogą być rozdzielane pomiędzy samorządami na zasadzie decyzji urzędów centralnych, gdyż wówczas sprowadzimy samorząd do terenowych organów administracji państwowej, a właściwie rządowej, czyli do sytuacji w jakiej były gminy do 1990 roku.

Reforma, którą dziś określa się jako największy sukces przemian roku 1990 - reforma kreująca samorząd terytorialny polegała na dwóch zasadniczych zmianach systemowych:

\* Pierwsza to uniezależnienie dochodów gmin od decyzji administracyjnych - i de facto jest to niemal bez różnicy czy środki pochodzą z podatków i opłat lokalnych czy ze zobiektywizowanego podziału środków budżetu centralnego - jak udziały w podatku dochodowym czy subwencja oświatowa. Praktyka wykazuje, że sukcesy gmin polegają, głównie na racjonalizacji wydawania środków budżetowych i dotyczy to wszystkich gmin, natomiast tylko części z nich udało się w sposób znaczący pomnażać własne środki poprzez prowadzenie działalności gospodarczej (która jest z roku na rok ograniczana).

\* Drugim elementem reformy była faktyczna zmiana sposobu wyboru i podporządkowania organów gmin - dotyczy to w szczególności wójtów, burmistrzów. Ten element reformy nie miał aż tak kluczowego znaczenia o czym świadczy fakt, że po reformie około 10% wójtów i burmistrzów pełniło nadal swe funkcje, zaś w drugiej kadencji wiele osób sprzed 1990 roku powróciło na te stanowiska. Tak więc system finansowy był podstawowym źródłem sukcesu reformy.

**Realizowana obecnie reforma Państwa nie pociągnie za sobą tworzenia nowych usług publicznych czy też funkcji administracyjnych, lecz ma jedynie zmienić zasady zarządzania i finansowania oraz kontroli nad wykonywanymi obecnie funkcjami Państwa.**

Należy wspomnieć o jeszcze jednym aksjomacie związanym z kontynuacją reformy co do którego wszystkie strony polityczne jak i świat nauki są zgodne. Jest to zasada, że reforma nie zabierze nic z dotychczasowych kompetencji gmin, które mają dodatkowo ustawowe zapewnienie, że należy do władz gminnych wszystko to, co nie jest zastrzeżone ustawami dla innych organów Państwa. Gminy są więc w Polsce, podobnie jak w innych demokracjach europejskich, w pewnym sensie uprzywilejowane jako podstawowa komórka organizacji Państwa. Posiadają gwarancje, że wszystkie inne struktury będą miały literalnie wymienione swoje funkcje poza które nie będą miały prawa wychodzić.

Przy przyjętych założeniach, że wszelkie reorganizacje nie zmieniają funkcji Państwa ani nie mają wpływu na globalną ilość środków publicznych przeanalizujemy ile środków publicznych będą wydawać według projektów budżetów w 1997 roku poszczególne organy Państwa:

Projektowane wydatki w 1997 r.

Wydatki publiczne	152 010 mln PLN	100,0
w tym:		
administracja państwowa	93 699 mln PLN	61,6
urzędy wojewódzkie i rejonowe	24 311 mln PLN	16,0
gminy	ok. 34 000 mln PLN	22,4

Środki wydawane przez samorzady stanowią więc ok. 22,4% budżetu państwa. Decentralizacja administracji państwowej powoduje przekazywanie zadań i środków na ich wykonywanie z administracji wyższego szczebla na niższe, z centrali na województwa, z województw na gminy. Każde przekazanie jakichkolwiek funkcji z organów niższego szczebla na wyższy, a więc na przykład z 49 województw na 12 jest ewidentną centralizacją. Dwanaście województw obszarowo większych od obecnych będzie jednostkami wyższego rzędu - bardziej scentralizowanej władzy niż obecnych 49.

Kluczem do rozważań jest analiza przekazywanych funkcji i środków finansowych w poszczególnych modelach reformy. W każdym z modeli na każdym ze szczebli zarządzania Państwem mogą się pojawić dwie różne administracje: rządowa i samorządowa. Podstawowa różnica między nimi polega na tym, iż rządowa pochodzi z nadania odgórnego, najczęściej centralnego, a więc szefowie i środki finansowe są całkowicie uzależnione od władz centralnych. Cechą charakterystyczną samorządu jest to, że organy władzy pochodzą z nadania oddolnego - są wybierane przez mieszkańców (wybór bezpośredni) bądź przez delegatów mieszkańców (wybór pośredni np. wójtowie, delegaci do sejmików, przedstawiciele gmin do rad samorządów II szczebla w niektórych krajach europejskich). Drugą cechą samorządu jest niezależność wielkości środków budżetowych od decyzji administracji wyższego rzędu. Środki samorządowe mogą pochodzić z dochodów własnych, udziałów w podatkach państwowych oraz redystrybucji budżetu centralnego pod warunkiem, że kryteria podziału są zobjektywizowane (stosuje się algorytmy matematyczne bądź wskaźniki historyczne). Każde środki pochodzące z jednostek wyższego szczebla przekazywane na podstawie indywidualnych decyzji (dotacje od Wojewodów, dotacje i preferencyjne kredyty z funduszy centralnych) ograniczają samorządność powodując podporządkowanie decydentów lokalnych od decyzji jednostek wyższego szczebla, uzależniając ich automatycznie od siebie.

Dążąc do tego aby w Polsce było jak najwięcej Państwa Obywatelskiego, aby społeczności lokalne miały jak największy wpływ na zarządzanie Państwem, należy więc przekazywać jak najwięcej kompetencji i środków na jak najniższe szczeble władzy, preferując jednocześnie administracje samorządową (uzależnioną od mieszkańców) od rządowej (uzależnionej od władz centralnych).

Chcąc wykonać tego typu reorganizację musimy jednak wprowadzić pewne ograniczenie. Jeżeli Państwo Polskie ma być państwem unitarnym, jednolitym w swym systemie prawnym i prowadzącym jednolitą politykę międzynarodową i obronę narodową to funkcje nadzoru prawnego (policja, inspekcje, sądownictwo) i funkcje typowo administracyjne (rejstry, zezwolenia, ewidencje) muszą pozostać pod kontrolą centralną. Jeżeli wykonywane są dla wygody obsługi przez organy samorządów to jako zadania zlecone (powierzone) będące pod kontrolą merytoryczną

przedstawiciele administracji centralnej (w zdecydowanej większości krajów europejskich gminy wykonują tego typu zadania).

## **2. ANALIZA MOŻLIWOŚCI DECENTRALIZACJI PAŃSTWA PRZY ZAŁOŻENIU TZW. MODELU DWUSZCZEBLOWEGO - GMINA, WOJEWÓDZTWO SAMORZĄDOWO-RZĄDOWE, WŁADZE CENTRALNE**

Tabela nr 1 pokazuje instytucje administracji centralnej i specjalnej, które pozostają poza możliwościami decentralizacji terenowej. Przedstawiono również wielkości wydatków budżetowych na każdą z nich, planowanych na rok 1997.

Tabela nr 2 przedstawia instytucje administracji centralnej i specjalnej dla których zaproponowano przeniesienie maksymalnej ilości funkcji i środków na szczebel obecnych województw (do administracji rządowej bądź samorządów II szczebla - wojewódzkich). Przedstawiono jednocześnie funkcje i wielkości środków, które pozostałyby w gestii organów centralnych.

Tabela nr 3 przedstawia funkcje, które podlegałyby wojewodom - administracji rządowej szczebla wojewódzkiego wraz z wielkością środków dla ich wypełniania przekazane z instytucji centralnych wymienionych w Tabeli nr 2.

Tabela nr 4 ukazuje kompetencje i funkcje samorządu II szczebla wojewódzkiego wraz z wielkością środków na ich realizację, na bazie budżetu Państwa na rok 1997, przekazane z instytucji centralnych wymienionych w Tabeli nr 2.

Przedstawione wyżej trzy tabele zostały stworzone wg zasady przeniesienia jak największej ilości kompetencji centralnych na szczebel wojewódzki. Przy czym wojewodowie otrzymali przede wszystkim funkcje kontrolno-nadzorcze, zaś samorządy wojewódzkie głównie funkcje o charakterze ponadlokalnych usług publicznych.

Nawet pobieżna analiza tabeli nr 1 i tabeli nr 2 ukazuje, że nie można bez naruszenia zasady Państwa unitarnego - przy zachowaniu jednolitej państwowości - przekazać większe niż proponowana, liczby

funkcji publicznych na szczebel wojewódzki, nawet gdyby województwa były obszarowo czterokrotnie większe od obecnych.

Wątpliwości może jedynie budzić szkolnictwo wyższe, które w Polsce ma wyraźnie charakter resortowy. Jednak resortowe szkolnictwo wyższe można z łatwością zastąpić szkolnictwem jednolitym poprzez przekazanie wszystkich środków na te cele do Ministerstwa Edukacji - zarządzanie centralne bądź - Ministerstwa Finansów (subwencja oświatowa). Wymagałoby to jednak zupełnej zmiany systemu ponieważ w Polsce uczelnie resortowe pełnią jednocześnie rolę placówek naukowo-badawczych - co wymaga koordynacji ich działań ze szczebla centralnego i jednocześnie bezpośrednich kontaktów z najważniejszym zleciennodawcą - resortem.

Przy podziale zadań przekazywanych w ramach reorganizacji z instytucji centralnych na szczebel wojewódzki nastąpiła jednocześnie ich klasyfikacja na rządowe - tabela nr 3 i samorządowe - tabela nr 4.

W wyniku takiej reorganizacji "centrala" przekazałaby na szczebel wojewódzki ok. 10 225 mln PLN wraz z zadaniami dla wojewodów i ok. 3 714 mln PLN wraz z zadaniami do samorządów wojewódzkich.

Tabela nr 5 przedstawia próbę podziału kompetencji obecnych wojewodów na zadania rządowe - administracja, kontrola, środki na zadania zlecone dla gmin oraz zadania samorządu wojewódzkiego - ponadlokalne usługi publiczne.

Przy tworzeniu tego podziału starano się wyodrębnić jednocześnie jak najwięcej funkcji, które mogłyby być przekazane bezpośrednio gminom bądź na niższy szczebel niż województwa - np. powiat.

I w tym przypadku potwierdziła się teza wynikająca z wykonanej przez autora, ekspertyzy do projektu ustawy o samorządzie powiatowym, że o ile bez najmniejszych problemów można przekazać część funkcji obecnych wojewodów samorządom wojewódzkim, o tyle przekazanie ich powiatom jest niemożliwe bądź nieracjonalne ze względu na brak właściwej bazy materialnej na wykonywanie ponadlokalnych usług publicznych na obszarach pojedynczych powiatów.

Przy tworzeniu podziału zadań w tabeli nr 5 wzorowano się na zadaniach przekazywanych w ramach "ustawy o wielkich miastach".

Nie przekazywano jednak do samorządów wojewódzkich środków na zadania zlecone (np. środki na zasiłki w pomocy społecznej) aby nie



uzależniać samorządu gminnego od wojewódzkiego. Uważam, że powinny odbywać się pomiędzy nimi przepływy finansowe z wyjątkiem przypadku przekazania na wnioski gminy któregoś z zadań samorządu wojewódzkiego wraz z proporcjonalnymi środkami w sposób trwały. W przypadku takiego przekazania dalsze finansowanie gminy w tym zakresie powinno odbywać się bezpośrednio z Ministerstwa Finansów kosztem budżetu samorządu wojewódzkiego.

Obecne kompetencje gmin zgodnie z przyjętym na wstępie założeniem nie powinny ulec zmniejszeniu natomiast ewidentna jest potrzeba pewnych zmian w układzie kompetencyjno - finansowym:

1. Przekazanie do gmin zadań z zakresu geodezji, prawa budowlanego, wydawania praw jazdy i rejestracji pojazdów na zasadzie zadań zleconych pod nadzorem prawnym i ze środków wojewodów.

a) większość Państw europejskich stosuje takie rozwiązania bez żadnej szkody dla Unii Europejskiej i demokracji zaś z ewidentną wygodą dla mieszkańców;

b) wszystkie te funkcje gminy wykonywały jako terenowe organy administracji państwowej przez okres 15 lat do 1990 roku;

c) należy pamiętać, że na bazie tych zadań i pracowników gminnych, którzy je wykonywali, stworzono sztuczną siatkę rejonów administracji rządowej z jednoczesnym pogorszeniem dostępności do tych usług mieszkańców;

d) przekazanie tych funkcji do gmin to ewidentna decentralizacja. Umożliwi to zmniejszenie kosztów administracyjnych poprzez likwidację siatki rejonów, nie spowoduje problemów ludzkich, gdyż pracownicy rejonów dalej będą wykonywać te same prace, tyle że przejdą do gmin wraz z zadaniami.

Przy przyjęciu takiego modelu reorganizacji państwa wszelkie funkcje są decentralizowane (unika się negatywnego elementu centralizacji większości funkcji obecnych województw poprzez przenoszenie ich do większych - a więc bardziej scentralizowanych struktur). Szacunkowy podział w wydatkowaniu środków publicznych obrazuje tabela nr 6. Oczywiście liczby podane w tabeli, jakkolwiek podane są na bazie ustawy budżetowej na 1997, należy traktować jako wielkości przybliżone oddające kierunek proponowanych zmian; nie uwzględniają one np. przepływów finansowych pomiędzy

szczeblami, związanych z przenoszeniem pracowników wraz z kompetencjami. Nie uwzględniono również - 8 244 mln PLN (5,4% budżetu) rezerwy celowej budżetu państwa, która przy proponowanych zmianach zostałaby w części przekazana do jednostek szczebla wojewódzkiego.

Reasumując faktyczne efekty decentralizacji środków finansowych budżetu byłyby o kilka procent większe niż podaje tabela nr 6.

W proponowanym modelu dochody gmin byłyby zbliżone co do źródeł wpływów do obecnych, ze zwiększeniem udziałów w powszechnym podatku dochodowym jako rekompensaty za coraz większe, od 6 lat, obciążenia gmin na rzecz budżetu centralnego (np. skutkiem wprowadzenia podatku VAT).

Samorząd wojewódzki bazowałby na trzech źródłach dochodów - dochody własne - za usługi administracyjne i publiczne, udziały w powszechnym podatku dochodowym oraz subwencja z redystrybucji budżetu centralnego na zadania typu oświata, domy pomocy społecznej, częściowo budowa i utrzymanie dróg. Następnym źródłem dochodu powinna być subwencja wyrównawcza. Warunkiem podstawowym dla przekazywanych subwencji musi być ich obliczanie według zobiektywizowanych niezmiennych kryteriów. Jakikolwiek próby przekazywania subwencji na podstawie decyzji indywidualnych byłyby czynnikiem uzależniającym organy samorządu od administracji centralnej czyli czynnikiem osłabiającym wpływy mieszkańców na samorząd.

### **3. KONSTRUKCJA PRAWNA SAMORZĄDU II SZCZEBLA**

W Europie występują z równą częstotliwością trzy podstawowe modele samorządu II szczebla.

A) Obligatoryjny związek gmin - Rada Województwa jest radą przedstawicieli gmin.

B) Model analogiczny do polskiej gminy - Rada Województwa wybierana w wyborach bezpośrednich.

C) Model mieszany - część radnych pochodzi z wyboru bezpośredniego, część jest przedstawicielami gmin.

Organy wykonawcze samorządu II szczebla w Państwach europejskich pochodzą:

- a) z powołania przez administrację centralną
- b) z wyboru przez Radę
- c) z wyborów bezpośrednich

Dla proponowanego podziału kompetencji z wyraźnym podziałem pomiędzy zadaniami samorządowymi i rządowymi optymalnym systemem zarządzania wydaje się być model francuski.

Wojewoda pozostałby urzędnikiem rządowym powołanym przez administrację centralną, skupiającym w swych rękach przede wszystkim funkcje kontrolne Państwa.

Samorząd wojewódzki posiadałby własny organ wykonawczy.

Rada Województwa powinna składać się w połowie z przedstawicieli gmin (po 1 na gminę), w połowie z osób wybranych w wyborach bezpośrednich, w jednomandatowych okręgach wyborczych o równej liczbie ludności. Tym sposobem zapewniony byłby jednocześnie głos "autorytetów" lokalnych, wybieranych w wyborach bezpośrednich, jak i "fachowców" reprezentujących problematykę i interesy poszczególnych gmin.

Dałoby to organ z jednej strony o wysokich kompetencjach (przedstawiciele gmin mieliby za sobą praktykę w samorządach I stopnia), zabezpieczało przed potencjalnymi konfliktami pomiędzy władzami wykonawczymi gmin i województwa oraz umożliwiło uaktywnienie polityczne najbardziej cennych osób ze środowisk lokalnych. Średnio przypadałby jeden radny wybierany bezpośrednio przez około 12 tys. mieszkańców. W przypadku miast o liczbie mieszkańców powyżej 40 tys. wybory bezpośrednie mogłyby być wyborami większościowymi w okręgach wielomandatowych.

Władzę wykonawczą Samorządu Wojewódzkiego optymalnie powinien stanowić 7-9 osobowy Zarząd, wybierany przez Radę Województwa. Na jego czele powinien stać przewodniczący Rady.

## 4. PODSUMOWANIE

Zaletami przedstawionego systemu reformy są:

1. Zwiększenie w praktyce 2-krotne udziału samorządów w wydatkowaniu środków publicznych.

2. Przybliżenie obsługi administracyjnej mieszkańcom.

3. Zmniejszenie ogólnych kosztów administracji Państwa poprzez likwidację jednego szczebla administracji ogólnej - rejonów.

4. Nieznaczące koszty finansowe i społeczne reformy. Niemal wszyscy pracownicy przekształconych pionów znajdują pracę w jednostkach przejmujących zadania w tym samym terenie bądź w bezpośredniej bliskości. Nie będzie potrzeby tworzenia nowych powierzchni biurowych (samorząd wojewódzki może zająć lokale likwidowanych urzędów rejonowych), ani przepływów znacznych ilości pracowników, jak byłoby to w przypadku zmiany siatki województw.

5. Nie istnieje konieczność kosztownych zmian lokalizacji pozarządowych instytucji wojewódzkich oraz wojewódzkich administracji specjalnych (średnio 1500 zatrudnionych w każdym z województw).

6. Stosunkowo niewielkie zmiany ustawowe w porównaniu z tworzeniem powiatów-regionów.

7. Duża niezależność administracji samorządowych i rządowej ze względu na jasne kryteria podziału funkcji.

8. Brak niebezpieczeństwa konfliktów i dominacji administracji II szczebla nad gminami, co byłoby nieuniknione w przypadku powołania powiatów z szeregiem kompetencji nakładających się na kompetencje gmin (patrz projekt ustawy "o samorządzie powiatowym" i ekspertyza do projektu).

9. Pełna zgodność z rozwiązaniami Unii Europejskiej. Samorząd wojewódzki II szczebla liczyłby średnio 780 tys. ludności - średnia liczba ludności w samorządzie II szczebla w Państwach Unii Europejskiej 760 tys. Model trzyszczeblowy z powiatem o liczbie ludności ok.80 tys. byłby nie spotkanym przykładem nieuzasadnionego rozdrobnienia samorządu II szczebla powodującym istotny wzrost kosztów administracyjnych Państwa. Potencjalnie powodowałaby również konflikty

pomiędzy samorządem powiatowym a samorządem miasta siedziby powiatu, przy jednoczesnym pozbawieniu realnego wpływu przedstawicieli ludności wiejskiej na decyzję powiatów. W proponowanym modelu powiatu następowałaby z reguły przewaga głosów radnych z miasta powiatowego.

10. Zwiększenie wpływu administracji wojewódzkich (rządowej i samorządowej) na rozwój gospodarczy województw, poprzez zwiększenie ich kompetencji i swobody podejmowanych decyzji.

#### Wady zaproponowanej reformy Państwa:

1. Opór administracji centralnej przeciwko przekazaniu decyzyjności i środków finansowych na szczebel wojewódzki, co także spowodowałoby jednoczesną częściową redukcję zatrudnienia w urzędach administracji centralnej.

2. Konieczność wypracowania zobiektywizowanych zasad redystrybucji środków budżetu centralnego dla województw z uwzględnieniem różnic potencjałów gospodarczych i dysproporcji w bazie materialnej.

To ostatnie jest szczególnie istotne, jeżeli chcemy wprowadzić naprawdę efektywną politykę regionalną.

## WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1997

## WYKAZ INSTYTUCJI

## ADMINISTRACJI CENTRALNEJ I SPECJALNEJ

- które pozostają poza możliwościami decentralizacji terenowej

Lp.	Urząd Centralny - nazwa	budżet na 1997r. w tys.zł
1.	Kancelaria Prezydenta	99.604
2.	Kancelaria Sejmu RP	206.610
3.	Kancelaria Senatu RP	64.486
4.	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	65.436
5.	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych	5.985
6.	Rzecznik Praw Obywatelskich	13.192
7.	Trybunał Konstytucyjny	7.448
8.	Komisja Papierów Wartościowych	6.404
9.	Krajowe Biuro Wyborcze	18.073
10.	Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń	14.376
11.	Urząd Zamówień Publicznych	3.918
12.	Urząd Służby Cywilnej	11.882
13.	Komitet Integracji Europejskiej	7.936
14.	Urząd Ochrony Państwa	23.392
15.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	396.197
16.	Polska Akademia Nauk	33.553
17.	Polskie Centrum Badań i Klasyfikacji	1.323
18.	Obsługa Zadłużenia Zagranicznego	4.750.000
19.	Obsługa Długu Krajowego	12.888.000
20.	Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	11.505
21.	Komitet Badań Naukowych	2.207.114
22.	Państwowa Agencja Atomistyki	25.908
23.	Wyższy Urząd Górnictwa	24.185

24.	Urząd Patentowy	11.283
25.	Polska Agencja Prasowa	9.533
26.	Polski Komitet Normalizacji	18.941
27.	Główny Urząd Miar	44.679
28.	Najwyższa Izba Kontroli	139.800
29.	Komenda Główna Policji	3.190.187
30.	Ministerstwo Sprawiedliwości	2.936.122
31.	Naczelny Sąd Administracyjny	48.632
32.	Regionalne Izby Obrachunkowe	34.644
33.	Ministerstwo Finansów	2.005.852
34.	Ministerstwo Obrony Narodowej	9.832.881
35.	Główny Urząd Cel	340.003
36.	Kasa Rolniczych Ubezpieczeń Społecznych	8.907.697
37.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	9.518.073
38.	Ministerstwa Skarbu	119.872
39.	Urząd ds. Kombatantów	128.081
	<b>RAZEM</b>	<b>58.172.807</b>

Tabela 2

## PROJEKTOWANE WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1997

Instytucje administracji centralnej i specjalnej, dla których  
zaproponowano przeniesienie maksymalnej ilości funkcji i środków  
na szczebel obecnych województw

L.p.	Urząd Centralny - nazwa	Budżet na 1997r. w tys.zł
1.	<b>Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej</b>	65.564
2.	<b>Ministerstwo Gospodarki</b> Agencja Rezerw Materiałowych Dotacje dla górnictwa	123.073 91.915 863.800
3.	<b>Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast</b>	9.919
4.	<b>Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej</b> Centrum Doradztwa i Edukacji w Rolnictwie Stacje chemiczno-rolnicze Centralny Ośrodek Badania Odmian Roślin Centralna Stacja Hodowli Zwierząt Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	25.107 1.759 698 5.408 3.335 586.230
5.	<b>Ministerstwo Łączności</b> Pozostała działalność	3.711 100.158
6.	<b>Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej</b> Urzędy morskie Inspektoraty Żeglugi Śródlądowej Główny Inspektorat Lotnictwa Cywilnego Jednostki Dróg Publicznych Krajowych Szkolnictwo wyższe Wydatki obronne Dopłaty do odsetek od kredytów na cele gospodarki rybnej Dotacje do przejazdów pasażerskich kolejowych Inne dotacje	17.726 118.057 1.642 13.255 1.052.353 45.535 2.410 7.000 710.000 15.000
7.	<b>Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa</b> Prace geologiczne Leśnictwo (Parki Narodowe) Okręgowe Dyrekcje Gospodarki Wodnej	18.067 18.299 57.159 376.546



8.	<b>Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji</b>	57.027
	Straż Graniczna	380.968
	Nadwiślańskie Jednostki Wojskowe MSW	190.145
	Oświata i wychowanie	115
	Ochrona zdrowia	316.500
9.	<b>Ministerstwo Edukacji Narodowej</b>	13.473
	Szkolnictwo wyższe	2.747.890
	Muzea, biblioteki i archiwa naukowe	51.193
	Dotacje do podręczników	12.100
10.	<b>Ministerstwo Kultury i Sztuki</b>	15.096
	Filmy	21.591
	Szkolnictwo wyższe	119.386
	Instytucje filmowe	4.472
11.	<b>Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej</b>	34.095
	Szkolnictwo wyższe	487.619
	Szpitala kliniczne	1.422.253
12.	<b>Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</b>	6.878
13.	<b>Urząd Kultury Fizycznej</b>	10.073
	Szkolnictwo wyższe	102.442
	Lecznictwo ambulatoryjne	55
	Instytucje kultury fizycznej	15.750
14.	<b>Krajowy Urząd Pracy</b>	7.936
15.	<b>Główny Urząd Statystyczny</b>	28.266
	<b>RAZEM:</b>	<b>10.379.049</b>

Tabela 3

## PROJEKTOWANE WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1997

Wykaz funkcji, które podlegałyby wojewodom oraz wysokość nakładów przekazanych przez instytucje centralne na ich realizację

L.p.	Urząd Centralny - nazwa	Budżet na 1997r. w tys. zł
1.	<b>Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej</b>	
2.	<b>Ministerstwo Gospodarki</b> Przemysł Wydatki obronne Inspektoraty Gospodarki Energetycznej Pozostała działalność Finanse	 57.827 905 6.804 7.506 30.000
3.	<b>Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast</b> Refundacja premii gwarancyjnych od wkładów mieszkaniowych Wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych Krajowy Fundusz Mieszkaniowy Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych	 1.070.000 1.050.000 120.000 50.000
4.	<b>Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej</b> Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych Inspekcja Nasienna Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin Postęp biologiczny w produkcji zwierzęcej Postęp biologiczny w produkcji roślinnej Upowszechnianie doradztwa rolniczego Chemizacja rolnictwa Monitoring jakości gleb, roślin, produktów rolniczych i spożywczych Inne zadania budżetowe Pozostała działalność Handel wewnętrzny Wydatki obronne	 10.299 18.619 45.915 168.284 127.006 9.814 15.539  5.122 4.287 9.345 331.445 60
5.	<b>Ministerstwo Łączności</b> Państwowa Inspekcja Telekomunikacyjna i Poczтовая Wydatki obronne Kolejowa Służba Zdrowia	 7.061 930 470.273

6.	<b>Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa</b> Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska Pozostała działalność Wydatki obronne	80.849 25.973 820
7.	<b>Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji</b> Państwowa Straż Pożarna Pozostała działalność Budownictwo Ochrona zabytków Opieka społeczna Obrona Cywilna i Fundusz Kościelny	711.713 94.022 26.614 6.632 29.247 30.784
8.	<b>Ministerstwo Kultury i Sztuki</b> Ochrona zabytków	9.030
9.	<b>Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej</b> Stacje sanitarno-epidemiologiczne Wydatki obronne	319.727 4.770
10.	<b>Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów</b> Państwowa Inspekcja Handlowa	2.462
11.	<b>Państwowa Inspekcja Pracy</b>	105.952
12.	<b>Krajowy Urząd Pracy</b> Fundusz Pracy Jednostki terenowe podległe organom centralnym Rejonowe urzędy pracy	4.808.318 81.306 227.491
13.	<b>Główny Urząd Statystyczny</b> Jednostki terenowe podległe organom centralnym	42.719
	<b>RAZEM:</b>	<b>10.225.470</b>

Tabela 4

## PROJEKTOWANE WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1997

Wykaz funkcji samorządowych II szczebla wojewódzkiego oraz wysokość nakładów przekazanych przez instytucje centralne na ich realizację

L.p.	Urząd Centralny - nazwa	Budżet na 1997r. w tys. zł
1.	<b>Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej</b> Drukarnie Oświata i wychowanie Opieka społeczna Różna działalność	2.436 7.233 11.479 77.468
2.	<b>Ministerstwo Gospodarki</b> Handel zagraniczny (promocja eksportu) Oświata i wychowanie Muzea	36.144 107 1.335
3.	<b>Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej</b> Oświata i wychowanie Kultura i sztuka	482.993 3.892
4.	<b>Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej</b> Pozostała działalność (drogi wojewódzkie, dofinansowania) Oświata i wychowanie Muzea Dotacje do przejazdów pasażerskich autobusowych	592.250 86.812 1.798 180.979
5.	<b>Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa</b> Oświata i wychowanie	32.587
6.	<b>Ministerstwo Edukacji Narodowej</b> Budownictwo Gospodarka mieszkaniowa oraz niematerialne usługi komunalne Oświata i wychowanie Kultura fizyczna i sport Turystyka i wypoczynek	152 221 275.383 661 110

7.	<b>Ministerstwo Kultury i Sztuki</b>	
	Oświata i wychowanie	200.658
	Muzea	96.130
	Konserwacja zabytków	58.890
	Biura wystaw artystycznych	5.916
	Centra sztuki	5.191
	Biblioteki	28.948
	Stowarzyszenia muzyczne, artystyczne i kulturalne	13.933
	Teatry, opery i operetki	59.543
	Filharmonie, orkiestry, chóry i kapele	8.870
	Pozostała działalność	44.895
	Różna działalność (stowarzyszenia)	3.150
8.	<b>Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej</b>	
	Oświata i wychowanie	161.021
	Kultura i sztuka	3.832
	Szpitala ogólne	97.320
	Lecznictwo ambulatoryjne	4.837
	Pogotowie ratunkowe	3.186
	Zakłady leczniczo-opiekuńcze	3.573
	Zapobieganie i zwalczanie AIDS	11.535
	Zwalczanie narkomanii	19.108
	Leczenie sanatoryjno-klimatyczne	272.340
	Stowarzyszenia ochrony zdrowia	59.524
	Pozostała działalność	590.216
	Różna działalność (stowarzyszenia)	7.564
9.	<b>Urząd Kultury Fizycznej i Turystyki</b>	
	Muzea	950
	Stowarzyszenia kultury fizycznej	115.174
	Turystyka i wypoczynek	44.539
	<b>RAZEM:</b>	<b>3.714.883</b>

## PROJEKTOWANE WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA NA ROK 1997

Podział kompetencji obecnych wojewodów na zadania rządowe  
i samorządu wojewódzkiego

Wojewodowie	Budżet na 1997r. w tys. zł	Samorząd wojewódzki	Budżet na 1997r. w tys. zł
Przemysł - gospodarstwa pomocnicze	10.304	Transport - utrzymanie dróg wojewódzkich	240.529
Budownictwo - geodezja i kartografia	52.197	Gospodarka komunalna	1.199.947
Rolnictwo	797.445	Gospodarka mieszkaniowa	314.269
Leśnictwo (parki krajobrazowe)	38.947	Oświata i wychowanie	3.932.279
Łączność	2.880	Kultura i sztuka (muzea)	100.506
Handel wewnętrzny (inspekcja handlowa)	28.827	Kultura fizyczna i sport	70.537
Ochrona zdrowia: -wojewódzkie zespoły psychiatryczne oraz zakłady dla nerwowo i psychicznie chorych	448.572	Ochrona zdrowia	9.754.639
-stacje krwiodawstwa	66.087		
-stacje sanitarno- epidemiologiczne	3.303		
-wojewódzkie zespoły metodyczne opieki zdrowotnej	34.723		
-leki dla uprawnionych	1.811.712		
Opieka społeczna: -zasiłki i pomoc w naturze	1.323.706		
-wojewódzkie zespoły opieki społecznej	34.454		
-terenowe ośrodki pomocy społecznej	310.791		
-zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne	95.573		
Usługi materialne	3.230		
Obrona cywilna	22.002		
Administracja państwowa	1.204.417		
Państwowa Straż Pożarna	542		
Różne rozliczenia i rezerwy	161.206		
<b>RAZEM:</b>	<b>6.450.918</b>	<b>RAZEM:</b>	<b>16.900.859</b>

Orientacyjne proporcje pomiędzy wydatkami budżetów  
przed i po reformie  
w oparciu o projekt budżetu na rok 1997

	przed reformą		po reformie		+/-
	w mln PLN	%	w mln PLN	%	
Budżet Państwa - ogółem	152 010	100,0	152 010	100,0	
Administracja centralna i specjalna	93 699	61,6	79 616	52,4	- 9,2
Urzędy wojewódzkie i rejonowe	24 311	16,0	16 874	11,1	-4,9
Administracja rządowa razem	118 010	77,6	96 490	63,5	-14,1
Samorząd wojewódzki	—	—	21 030	13,9	+13,9
Samorząd gminny	34 000	22,4	34 490	22,6	+0,2
Samorząd razem	34 000	22,4	55 520	36,5	+14,1





Prof. dr hab. Marek WIERZBOWSKI  
Zakład Prawa  
i Postępowania Administracyjnego  
Uniwersytet Warszawski

## **OPINIA W SPRAWIE ORGANIZACJI PODZIAŁU TERYTORYALNEGO**

Potrzeba wprowadzenia powiatów oraz dokonania innych zmian, określanych łącznie "reformą powiatową" jest przede wszystkim motywowana bardzo krytycznymi ocenami reform przeprowadzonych w latach siedemdziesiątych, których skutkiem było przejście Polski na dwustopniowy podział administracyjny. Kwintesencję tej negatywnej oceny zawiera materiał zatytułowany "Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne." (program decentralizacji funkcji państwa o rozwoju samorządu terytorialnego, Warszawa, styczeń 1997), gdzie zapisano: "obecny podział terytorialny kraju nie sprzyja wykonywaniu przypisanych mu funkcji. Podział ten charakteryzuje się względnie stabilnym układem jednostek podziału podstawowego, wadliwym układem wojewódzkim i wreszcie brakiem ogniwa pośredniego między gminą a województwem "... "Podział na 49 województw już od początku swego istnienia był przedmiotem krytyki narastającej w miarę ujawniania jego dysfunkcjonalności." Tym bardzo ostrym słowem krytyki nie towarzyszy jednak szersze uzasadnienie, które wskazywałoby dlaczego obecny podział administracyjny zasługuje na tak gruntowną krytykę. Z drugiej strony ta krytyka ma stanowić uzasadnienie tezy o konieczności przeprowadzenia reformy powiatowej, przy czym, znowu, nie do końca chyba wskazane są i poddane analizie korzyści, jakie ta reforma ma przynieść a także pewne negatywne skutki, jakie każdej dużej reformie muszą towarzyszyć. Każda bowiem zmiana oprócz korzyści niesie też

pewne koszty, zagrożenia, to decyzja o podejmowaniu reform musi być oparta na dokładnym wyważeniu zalet i aspektów negatywnych proponowanego rozwiązania. Nawet w problematyce podziału administracyjnego nie ma rozwiązań idealnych, które niosłyby wyłącznie same korzyści.

Reforma powiatowa może być widziana i oceniana w kilku aspektach.

**Pierwszy aspekt** to zasięg tej reformy, mianowicie we wszystkich wystąpieniach podkreślane jest powołanie powiatów jako nowych jednostek podziału administracyjnego, które zajęłyby miejsce ogniwa pośredniego między gminą a województwem.

**Drugim aspektem**, znacznie mniej akcentowanym jest konieczność zmniejszenia liczby województw. W wyniku reformy powiatowej jednostkami podziału administracyjnego, które pozostałyby w niezmiennym kształcie byłyby wyłącznie gminy.

Ocena reformy z perspektywy porównania obecnego podziału administracyjnego z podziałem trójstopniowym jest oceną z punktu widzenia porównania modeli ukształtowanych, a więc porównania obecnego modelu, który niewątpliwie ukształtował się w ciągu dwudziestu kilku lat istnienia, z modelem jaki ukształtuje się i okrzepnie w kilka lat po przeprowadzeniu reformy.

Nie mniej aby ten przyszły model mógł okrzepnąć i sprawnie funkcjonować, konieczne jest przeprowadzenie samej reformy, a więc likwidacja istniejącego podziału i powołanie nowego, czyli dokonanie daleko idącej przebudowy struktury państwa w toku jego funkcjonowania. Każda reforma nie może być oceniana tylko z perspektywy efektów jakie przyniesie ona w ciągu kilku lat, ale muszą też być brane pod uwagę aspekty samego przekształcenia jako operacji która niesie poważne koszty i wywołuje czasowe zaburzenie w funkcjonowaniu mechanizmów państwowych i samorządowych w całej strukturze państw. Trzeba powiedzieć, że ten aspekt przeprowadzenia reformy wydaje się być stanowczo lekceważony w zestawieniu z aspektem porównania modeli obecnie istniejącego podziału terytorialnego i planowanego podziału terytorialnego i już po jego ukształtowaniu.

Porównanie obecnego modelu podziału administracyjnego z planowanym podziałem wskazuje na korzyści płynące z wprowadzenia powiatów.

Przede wszystkim, mimo iż powiat jako jednostka administracyjna zniknął w latach siedemdziesiątych, w gruncie rzeczy natychmiast odżył jako tzw. rejon. Liczba tzw. rejonów będących jednostkami specjalnego podziału administracyjnego dla poszczególnych działów administracji niezespólonej jest różna, ale zawsze zbliżona do liczby 300, która to liczba była liczbą powiatów. I tak w Polsce funkcjonuje 286 sądów rejonowych, 309 prokuratur rejonowych, 333 urzędy skarbowe, 363 rejonowe komendy policji itd. Faktycznie mamy więc do czynienia z funkcjonowaniem jednostki podziału administracyjnego o wielkości zbliżonej do wielkości dawnego powiatu obejmującej obszar kilku gmin, a będącej znacznie mniejszą od obszaru województwa.

Trzeba też powiedzieć, iż spojrzenie na mapę Polski wyraźnie wskazuje na tzw. miasta powiatowe czyli ośrodki miejskie, które mogą być siedzibami powiatu. Tak w okresie przedwojennym jak i w czasie powojennej urbanizacji doszło do wyraźnego wzrostu miast powiatowych. W systemie administracji scentralizowanej jaki cechował okres PRL powiat był podstawową jednostką podziału administracyjnego i także ulokowana była nie tylko powiatowa rada narodowa, nie tylko organy administracji w postaci prezydium powiatowej rady narodowej, komendy milicji itd., ale również liczne organy państwowej i spółdzielczej administracji gospodarczej funkcjonujące jako szczeble pośrednie między organami centralnymi a podmiotami gospodarczymi. Dotyczy to np. Powszechnej Spółdzielni Spożywców, Samopomocy Chłopskiej itd. W efekcie pełnienie funkcji miasta powiatowego powodowało tam znaczny wzrost administracji, a ta była zdecydowanym czynnikiem miastotwórczym. Dzisiaj spojrzenie na mapę Polski niedwuznacznie wskazuje, iż są miasta, które tę funkcję mogłyby pełnić. Również sieć dróg komunikacji publicznej, jaka kształtowała się do momentu zniesienia powiatu, zdecydowanie była konstruowana pod kątem zapewnienia obywatelom dojazdu do miasta powiatowego i powrotu w tym samym dniu do siebie.

W obecnych warunkach powiat mógłby przejąć szereg zadań dla których gmina jest jednostką zbyt małą. Materiały studialne do reformy zawierają bardzo obszerne wyliczenia zadań publicznych, które winny być wykonywane przez powiaty. Wskazuje się tu m.in.

szkolnictwo ponadpodstawowe, ochronę zdrowia w zakresie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, kwestie nowych dróg itd. Nie bierze się jednak pod uwagę, bądź nie docenia, innego aspektu, iż powiat będący samodzielnym podmiotem prawa z radą powiatową, a więc z przeniesieniem konstrukcji gminy na szczebel powiatu staje się swoistą super gminą, automatycznie niejako konkurującą z istniejącymi gminami. Należy zwrócić uwagę, iż planowany powiat nie jest związkiem gmin znajdujących się na jego terenie, ale jest samodzielnym podmiotem samorządu terytorialnego. Można więc śmiało zakładać iż w takich warunkach nastąpi ten sam proces, który nastąpił w Polsce powojennej, mianowicie przejmowanie funkcji podstawowego ogniwa podziału terytorialnego przez powiat kosztem jednostek niższego szczebla. Tak więc powołanie powiatów będzie związane z powolnym traceniem znaczenia przez poszczególne gminy. Zależy tu wiele od ukształtowania dochodów. Natomiast ocena, iż pewne sprawy mogą być wykonywane efektywniej w skali większej będzie niewątpliwie prowadziła do umacniania powiatów kosztem gmin.

Drugim aspektem jest powołanie nowych województw w miejsce 49 istniejących. Wymienione są różne liczby 30, 25, 17, 12 województw. Co wydaje się być najprawdopodobniejsze, to gdyby zdecydowano się na reformę, to powrót do dawnych 17 województw bądź nawet zmniejszenie ich liczby do 12. Tak ukształtowane województwo byłoby województwem rządowo-samorządowym o konstrukcji organów mieszanych przypominających w swej filozofii konstrukcję organów na szczeblu powiatu w Polsce międzywojennej.

Podobnie jak to ma miejsce w przypadku powiatów na mapie Polski wyraźnie rysuje się 17 dawnych miast wojewódzkich, które mogłyby powrócić do swojej funkcji: stolic dużych województw. Okres Polski Ludowej również na szczeblu wojewódzkim cechowało znaczny rozwój administracji będącej w tym przypadku poważnym czynnikiem miastotwórczym.

Natomiast wprowadzenie 17 czy 12 województw w miejsce 49 oznacza, że pozostałe miasta muszą utracić swój charakter miast wojewódzkich i powrócić do rangi powiatu. Dotyczyłoby to rozlicznych miast, które przeżyły znaczny rozwój w ciągu ostatnich 20 lat, takich jak w najbliższym sąsiedztwie Warszawy: Ostrołęka, Łomża, Płock itd.

W pewnym sensie dawne województwo, sprzed roku 1975, nadal oczywiście istniało, tak jak istniał powiat pod hasłem rejon w niektórych dziedzinach gospodarki. Małe województwo było zbyt małe i utrzymane zostały podziały specjalne o zasięgu zbliżonym do dawnych województw. Który z modeli podziału wydaje się być lepszy?

W chwili obecnej wypowiedzi wielu osób wskazują preferencje dla podziału trójstopniowego. Niewątpliwie zaletą podziału trójstopniowego jest to, iż łatwiej dostosować zadania do wielkości podziału administracyjnego w zależności od tego jaki jest najefektywniejszy zasięg wykonywania danych zadań, mogą one być uplasowane bądź na szczeblu gminy bądź na szczeblu powiatu, lub na szczeblu województwa. Podział dwustopniowy nie daje już tych możliwości. Wadą podziału trójszczeblowego jest niewątpliwie pewne oddalenie administracji od obywatela, bowiem powiat jest już jednostką dużą i identyfikacja obywatela z powiatem jest słabsza niż identyfikacja w gminie. Z drugiej strony wydłużenie struktury administracyjnej w skali państwa powoduje, iż gminy znajdują się bardzo daleko od centralnych ośrodków decyzyjnych. Można też zakładać, iż przy podziale trójstopniowym samorządowym powiatem podstawową jednostką podziału administracyjnego stanie się powiat przy zanikaniu funkcji gminy.

Różne państwa mają różne podziały administracyjne, od podziału dwustopniowego po podziały nawet czterostopniowe, co jednak jest pewną rzadkością. Nie wydaje się żeby w skali międzynarodowej można było opracować optymalny podział administracyjny. Należy zwrócić uwagę tym którzy odwołują się w Polsce do elementów historycznych, iż Polska w czasach Księstwa Warszawskiego i później Królestwa Kongresowego miała podział dwustopniowy zbliżony do podziału dzisiejszego. Jest on zresztą dość łatwo rozpoznawalny jako, że dawne miasto gubernialne cechowały symbole władzy, którymi było posiadanie więzienia i koszar.

Znacznie mniej uwagi, niż w porównaniu obu wariantów podziału administracyjnego, obecnie istniejącego i proponowanego, poświęcano kwestii prowadzenia reformy traktując to jako operację stosunkowo prostą i o relatywnie niewielkich kosztach. O ile mi wiadomo brak jest jednolitego uznanego obliczenia kosztów reformy powiatowej. Wielkość kosztów zależy przede wszystkim od tego jakie koszty reformy będą zliczane. O ile mi wiadomo koszty prezentowane przez Urząd Rady Ministrów, w czasie gdy za reformę odpowiadał minister Michał Kulesza,

były bardzo niskie. Wyliczenia przeprowadzone przez Urząd Wojewódzki w Rzeszowie w 1992 wskazywały, że koszty wprowadzenia powiatów wynosiłyby ok. 2 bilionów 378 miliardów starych złotych w cenach z 1992 r., z czego kilkanaście procent byłyby to wydatki jednorazowe.

Wydaje mi się, iż sprawą zasadniczą dla podejmowania decyzji o dokonaniu reformy jest sprawdzenie kosztów i możliwości jej przeprowadzenia. Wydaje mi się też, iż koszt reformy nie może być sprowadzany do kosztu wynajmu stosownych budynków, wynagrodzeń, zmiany tablic, druków i pieczęci. Zasadniczym kosztem, które społeczeństwo musi ponieść jest koszt zmian kadrowych i zmian wynikających z utraty jednego z czynników miastotwórczych przez szereg miast, a uzyskania takiego czynnika dodatkowego przez inne miasta, mam na myśli nowe miasta powiatowe.

Zakładając przeprowadzenie reformy nowe miasta powiatowe będą potrzebowały stosownej ilości kadry przygotowanej do pracy administracyjnej. Działające na terenie tych miast organy samorządowe nie dysponują stosowną nadwyżką kadry, która mogłaby zasilić organy powiatowe. Taka kadra może być tylko sprowadzona z miast, które były miastami wojewódzkimi. Dla wielu jednak osób przesiedlenie się do obecnego miasta powiatowego z przyczyn zdrowotnych, rodzinnych może się okazać niemożliwe. Ludzie ci przesiedlając się będą potrzebowali mieszkań, konieczne więc będzie zapewnienie im możliwości finansowych uzyskania mieszkań, bądź też jak to było w latach 70, wynajmowanie tymczasowych kwater dla tychże pracowników. Będzie to bardzo poważny koszt reformy. Mimo że nastąpi powrót do dawnych miast powiatowych to budynki, które kiedyś były wybudowane dla wczesnych władz powiatowych w przeciągu ostatnich dwudziestu lat były wykorzystywane na inne cele. Nie ma więc możliwości wejścia nowych władz powiatowych w budynki będących siedzibami dawnych władz.

Powstanie bardzo poważny problem uzyskania lokali z czym będą się wiązały wydatki na niezbędne inwestycje bądź też opłacanie czynszu na wynajem lokali w budynkach nie stanowiących własności powiatu. Znacznie poważniejsze koszty powstaną w miastach gdy utracą status miast wojewódzkich. Po pierwsze, w miastach tych pojawi się znaczna nadwyżka siły roboczej posiadającej kwalifikacje administracyjne. Tylko część z tych osób będzie mogła znaleźć zatrudnienie w nowych

powiatach. Pozostali albo zostaną przeniesieni na wcześniejsze renty i emerytury, albo też zasilą grono bezrobotnych. Należy zakładać, iż tylko niewielka liczba tych osób będzie mogła się przekwalifikować, zresztą utrata charakteru miasta wojewódzkiego z pewnością nie będzie się wiązać z rozwojem gospodarki na tym terenie. Siłą rzeczy nawet w przypadku przekwalifikowania, osoby te będą miały trudność w znalezieniu nowej pracy jeszcze większą, niż gdyby to nastąpiło dzisiaj. Powstanie więc olbrzymi koszt utrzymania wymienionych osób, które utraciły pracę w związku z utratą charakteru miasta wojewódzkiego. Będzie to w każdym z tych miast znaczna liczba osób, których perspektywy życiowe uległy zupełnemu załamaniu, osób bardzo rozgoryczonych z poczuciem, iż zostali oni oszukani kiedyś kiedyś podjęli decyzję o podjęciu pracy w administracji państwowej, z czym wiązali nadzieję na stabilizację stosunku pracy.

Miałem okazję obserwować reformy lat 70. Nikt nigdy nie zbadał na ile skala tych reform i nie przewidzenie wszystkich kosztów spowodowało przyspieszony upadek systemu komunistycznego. Kiedy przystępowano do tamtych reform nikt nie zdawał sobie sprawy ze wszystkich konsekwencji gospodarczych i społecznych jakie one niosą. Nie zdawał sobie sprawy z gigantycznego rozgoryczenia z jakim reformy te spotkały się wśród pracowników terenowej administracji publicznej. Część z nich oczywiście skorzystała na reformach. Dla bardzo wielu był to jednak okres kataklizmu, niepewności, konieczności przemieszczania się z miejsc dotychczasowych do innych poszukiwania nowych źródeł utrzymania.

We wspomnianych na początku materiałach, zatytułowanych "Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne", znajduje się teza, iż jako zasadę generalną należy przyjąć, że "koszty wprowadzenia reformy nie mogą być kryterium przesądzającym decyzję o ich wprowadzeniu lub zaniechaniu, bowiem koszty i korzyści reform ustrojowych, mające niemierzalny wymiar społeczny, nie poddają się technokratycznym zabiegom kalkulacyjnym, co nie oznacza rezygnacji z wielokryterialnych analiz ich wdrożenia". Nic bardziej błędnego niż takie stanowisko właśnie koszty dokonania reform, możliwość dokonania reform jest jednym z elementów które o reformie powinny przesądzać. Powinny przesądzać koszty nie tylko skwantyfikowane, wyliczone koszty czynszu, wynagrodzeń ale również koszty polityczne i społeczne, które już

wyliczać w ten sposób się nie dają, a także koszty utrzymania osób, które padły ofiarami reformy.

Na koniec wypada zauważyć, iż każda reforma oznacza osłabienie w początkowym okresie funkcjonowania przebudowanego aparatu administracyjnego. Trzeba więc sobie jasno powiedzieć, iż ta grupa polityczna, która przeprowadzi te reformy, poniesie przede wszystkim koszty związane z tymi reformami, natomiast korzyści reform wystąpią dopiero po okrzepnięciu przebudowanego systemu, a więc w perspektywie kilku lat i kapitał polityczny wynikający z korzystnej przebudowy, przypadnie nie tym, którzy reform dokonali, lecz tym, którzy będą rządzić w okresie kilku lat od przeprowadzenia reform.

Powyższe negatywne stanowisko co do potrzeby przejścia Polski na podział trójstopniowy nie oznacza totalnego odrzucenia argumentów przemawiających za potrzebą reformowania podziału administracyjnego, struktury administracji terenowej i samorządu terytorialnego. Tak podział administracyjny, jak i kształt administracji terenowej, winny być stale monitorowane i w miarę potrzeby zmiany takie winny być wprowadzane. Zmiany te powinny mieć jednak charakter stopniowy. Winno się dążyć do umożliwienia ewolucyjnego przekształcania systemu administracji terenowej. Nic nie stoi na przeszkodzie ażeby powiat wchodził w postaci związku gmin działających na jego terenie, gdzie przy dobrej woli i z inicjatywy tych gmin pewne sprawy mogły być wykonywane wspólnie przez związek, jednak przez gminy kontrolowane. Oznaczałoby to powolny proces transformacji, odpadnięcie wszystkich kosztów, jakie niesie ze sobą nagła reforma. Nic nie stoi też na przeszkodzie nakładania na istniejącą siatkę podziału administracyjnego, podziału specjalnego dla pewnych celów, które w drodze ewolucyjnej mógłby kolejno pewne sprawy przejmować. Natomiast opowiadam się zdecydowanie przeciwko kolejnej rewolucyjnej zmianie w administracji terenowej, gdzie dokumenty przygotowujące akcentują korzyści, ale pierwsze, co zobaczymy, to koszty i negatywne skutki reformy, a korzyści pojawią się dopiero znacznie później.



Tadeusz ŁAZOWSKI  
Przewodniczący Białkopodlaskiego  
Sejmiku Samorządowego

## **OPINIA BIALSKOPODLASKIEGO SEJMIKU SAMORZĄDOWEGO W SPRAWIE ORGANIZACJI DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU**

### **I. OGÓLNY POGLĄD NA CELOWOŚĆ UTRZYMANIA DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU**

Opowiadamy się zdecydowanie za potrzebą dalszego reformowania Państwa. Naszym zdaniem kolejna reforma jest potrzebna (co jednak nie zostało do dziś wystarczająco poza retoryką i politycznymi względami przekonująco w sposób obiektywny wyjaśnione), to obecnie wciąż jeszcze niestabilizowany system polityczno-społeczno-gospodarczy nie stwarza warunków do uzyskania korzystnych efektów ze zmiany terytorialnej kraju.

Proces decentralizacji władzy wykonawczej w połączeniu z procesem wzrostu samorządności nie wymaga ogniwa pośredniego - powiatu zwłaszcza, że mamy do czynienia z dość małymi województwami.

To właśnie obecne, nie za duże województwo, dobrze wyposażone technicznie, z dobrą siecią informacyjną, może realizować całość terenowych zadań z zakresu:

- szkolenia ponadpodstawowego i specjalnego,
- szpitalnictwa i opieki społecznej,

- inspekcji sanitarno - epidemiologicznej,
- budowy i utrzymania dróg wojewódzkich,
- koordynacji i organizacji bezpieczeństwa publicznego.

Jest to jednocześnie szansa wykorzystania w pełni potencjału aparatu wojewódzkiego dla skoncentrowanego działania, zamiast rozproszonej sieci urzędów powiatowych.

Odpowiednio opracowany system dotacji i subwencji w modelu dwuszczeblowym daje duże szanse na wyrównanie dysproporcji w rozwoju gospodarczym kraju.

Dopóki nie wzmocni się radykalnie i nie ustabilizuje funkcjonowanie samorządów gminnych i związków gminnych, utworzenie dodatkowej jednostki administracyjnej pomiędzy województwem a gminą, w chwili gdy sprawność komunikacyjna, informacyjna czy transportowa znacznie zmniejszają dystans dzielący obywatela od urzędu administracyjnego, a urzędy wojewódzkie nie są oddalone powyżej 50 km od najdalszych osiedli, uważamy za bezcelowe. Powiat byłby organem pośrednim, oddalającym obywatela od urzędu.

Model dwuszczeblowy eliminuje struktury wieloszczeblowe oraz zapewnia realizację jednego z podstawowych celów administracji - służebną rolę w stosunku do obywatela, gdyż nie oddala go od siedziby województwa.

Opracowany przez agendy ONZ dla państw Europy Środkowej - wstępny projekt reformy administracji zakłada, iż struktura administracji powinna być możliwie prosta z tendencją do minimalizacji szczebli jednostek i model dwuszczeblowy wymogi te spełnia. Koncepcja dwuszczeblowa jest, w przeciwieństwie do trójszczeblowej - strukturą elastyczną, pozwalającą na samoczynne i dobrowolne zrzeszanie się gmin w związki, dla realizacji zadań przekraczających możliwości gmin. Daje też szansę na rozszerzenie kompetencji gmin o nowe zadania możliwe, a nawet konieczne, na poziomie gmin, jak chociażby podstawową opiekę zdrowotną, czy częściową obsługę bezrobocia.

Opowiadamy się za modelem dwuszczeblowym jako najbardziej racjonalnym, łatwiejszym w procesie wdrożenia, tańszym i niosącym mniej zagrożeń w porównaniu do modelu trójszczeblowego.

## **II. PROPOZYCJE ZMIAN DOTYCZĄCYCH ZWŁASZCZA ROLI SAMORZĄDU NA POZIOMIE OBECNEGO WOJEWÓDZTWA, W OKREŚLENIU ZARÓWNO STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTW, JAK I BIEŻĄCEGO ZARZĄDZANIA ORAZ JEGO REALIZACJI DO ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ**

1. Widzimy nowe województwo jako samodzielną, posiadającą osobowość prawną, ponadlokalną jednostkę samorządu terytorialnego oraz siedzibę wojewody, reprezentującego administrację rządową i samorządową.

2. Uważamy za konieczne wzmocnienie urzędu wojewody łączącego, w wyniku decentralizacji funkcji państwa, funkcje rządowe z przewodniczeniem organowi wykonawczemu sejmiku.

3. Niezbędnym jest również upodmiotowienie sejmiku wojewódzkiego, jako drugiego szczebla samorządu terytorialnego, poprzez wzmocnienie organizacyjno-finansowe i nadanie mu uprawnień decydowania o własnym województwie.

4. Opowiadamy się też za powstaniem dużych, silnych ośrodków regionalnych poprzez ustawowe ich utworzenie lub powstałych w drodze porozumień międzywojewódzkich.

5. Postulujemy dalsze zwiększenie kompetencji gmin z zapewnieniem stabilnych warunków finansowych i prawnych oraz zwiększeniem swobody ich działania.

6. Opowiadamy się za wyposażeniem województwa w osobowość prawną i tym samym nadanie mu zdolności do posiadania majątku oraz do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

### **III. SPECYFIKA WOJEWÓDZTWA I WYNIKAJĄCYCH Z NIEJ ZADAŃ DLA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH I EWENTUALNIE DLA ICH ZWIĄZKÓW, JAK I DLA SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO**

Przygraniczne położenie województwa białkopodlaskiego dając z jednej strony duże szanse szybkiego rozwoju niektórych ośrodków, z drugiej strony powoduje konieczność rozwiązywania zadań i problemów wieloprzestrzennych we współdziałaniu z jednostkami administracyjnymi Białorusi. Wymaga to jasno określonej strategii rozwoju, w zgodności z polityką państwa, jasno sprecyzowanych celów polityki regionalnej oraz określenia kompetencji regionalnych związków wojewódzkich w tym zakresie.

Widząc uzasadnioną potrzebę (a nawet nieuniknioną konieczność) tworzenia związków województw dla realizacji problemów wieloprzestrzennych we współdziałaniu z podmiotami zagranicznymi (jak chociażby w zakresie ekologii, ochrony środowiska i wód granicznych czy zagospodarowania przestrzennego obszarów przygranicznych), uważamy za niezbędne określenie zakresu tego współdziałania, jak i budżetu na funkcjonowanie związków.

### **IV. CELOWOŚĆ POWOŁYWANIA ZWIĄZKÓW SAMORZĄDÓW LOKALNYCH (GMINNYCH) I ZAKRESU ICH DZIAŁANIA**

Projektowane w modelu dwuszczelbowym przekazanie gminom realizowanych dotąd przez urzędy rejonowe kompetencji oraz przeniesienie dotychczasowych zadań zleconych do ich zadań własnych, niejako zmusi samorządy do tworzenia związków międzygminnych dla realizacji zadań ponadlokalnych (szpitale, szkoły ponadpodstawowe, domy pomocy społecznej).

Jednakże, by działania związków były skuteczne, należałoby zabezpieczyć się przed zjawiskiem pozornej decentralizacji, tj. przekazywanie uprawnień i zadań gminom bez zabezpieczenia finansowego, jak to miało miejsce w przypadku szkół podstawowych.

Leon FORTAK  
Przewodniczący Prezydium  
Sejmiku Samorządowego  
w Piotrkowie Trybunalskim

**STANOWISKO**  
**PREZYDIUM SEJMIKU SAMORZĄDOWEGO**  
**WOJEWÓDZTWA PIOTRKOWSKIEGO**  
**W S P R A W I E DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU**  
**TERYTORYALNEGO KRAJU**

Prezydium Sejmiku Samorządowego Województwa Piotrkowskiego opowiada się za utrzymaniem dwustopniowego podziału terytorialnego kraju, przy jednoczesnej decentralizacji redystrybucji środków finansowych na poziomie województw i gmin. Dotychczasowy model finansowania dotknięty jest daleko idącą centralizacją. Budżety wojewodów są faktycznie preliminarzem wydatków ustalonym przez Ministra Finansów, uniemożliwiającym osobom zarządzającym finansami na szczeblu województw jakąkolwiek samodzielność gmin, uzasadnioną faktycznymi potrzebami danego województwa. Zasoby finansowe gmin, z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych, winny ulegać stopniowemu zwiększaniu.

Zmiany wymaga także sprawa rozdziału z budżetu państwa, poprzez ministerstwa, agencje i wojewodów, środków na wsparcie dotacjami, pożyczkami, czy też kredytami preferencyjnymi realizacji zadań własnych gmin. Proponujemy, aby te środki proporcjonalnie zmniejszyć na rzecz zwiększenia subwencji ogólnych dla gmin, liczonych według kryteriów zobiektywizowanych.

Relacja pomiędzy administracją państwową, a samorządową powinna być oparta w większym niż dotychczas stopniu na partnerstwie.

Od 1990 roku, tj. od chwili powołania urzędów rejonowych widzimy politykę stopniowego zmniejszania ze strony tych ostatnich, zadań powierzonych gminom, co odbija się na jakości obsługi petentów, a jednocześnie oddala urząd od obywatela. Należałoby zatem zastanowić się nad tym, czy nowelizując ustawę kompetencyjną nie przenieść zadań tzw. powierzonych do zadań własnych gmin, a pozostawić tylko podział na zadania własne i zlecone z mocy ustawy. Jako jedną z przyczyn uzasadniających takie działania legislacyjne należy podnieść fakt, że środki finansowe otrzymywane od administracji rządowej stopnia wojewódzkiego na realizację zadań rządowych nie pokrywają nawet w 50% realnych kosztów ponoszonych przez samorządy gmin na realizację tych zadań.

Pozycja prawna sejmików wojewódzkich wynikająca z ustawy samorządowej, nie pozwala im na skuteczną obronę interesów samorządów gmin wobec administracji rządowej. Naszym zdaniem celowym jest, aby sejmiki z tzw. wspólnej reprezentacji gmin stały się reprezentacją województwa, co polegałoby na tym, że delegaci byłiby wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich. To, że do dziś sejmiki wojewódzkie nie mają osobowości prawnej jest oczywista "wpadką" kolejnych kadencji parlamentu. Sejmiki, czy też rady województwa, zgodnie z projektem ustawy o samorządzie wojewódzkim winny mieć większy niż dotychczas wpływ na powoływanie wojewodów. Skoro są one reprezentacją województwa, a więc żywym odzwierciedleniem układu politycznego, wynikającego z przeprowadzonych demokratycznych wyborów, rola rady województwa winna polegać na wytypowaniu kandydata na wojewodę, a nie jak dotychczas opiniowaniu kandydata, gdzie opinia sejmiku nie musiała być honorowana przez premiera, który na pewno słabiej od miejscowych organizacji politycznych i społecznych znał kandydata.

Na bazie dotychczasowej praktyki powoływania związków komunalnych w naszym województwie należy stwierdzić, że ta idea jest w minimalnym stopniu realizowana (jeden związek komunalny). Prawdopodobnie nie wynika to z tego, że poszczególne samorządy niechętnie wchodzi swoim majątkiem w taki związek, a jednocześnie nie chcą się pozbawić możliwości samodzielnego decydowania o różnych sprawach.

Maksymilian KRAS  
Przewodniczący Sejmiku  
Samorządowego  
Województwa Tarnowskiego

## **STANOWISKO SEJMIKU SAMORZĄDOWEGO WOJEWÓDZTWA TARNOWSKIEGO W SPRAWIE CELOWOŚCI UTRZYMANIA DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU**

Sejmik SSWT w uchwale z dnia 9 lipca 1996 r. opowiedział się za utrzymaniem dwustopniowego podziału terytorialnego kraju. Opinia ta jest w dalszym ciągu aktualna. Za utrzymaniem dwustopniowego podziału terytorialnego przemawiają następujące argumenty:

1. Obecny układ województwo - gmina funkcjonuje dobrze i sprawnie, a także utrwalił on określone więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe,

- istniejące na szczeblu podstawowym gminy należy wyposażyć w zwiększone środki finansowe, gwarantując im ustawowo wyższe udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych tak, aby mogły należycie realizować swoje szerokie kompetencje. W obecnym stanie prawnym stwierdza się rażący niedobór środków w gminach niezbędnych dla realizacji ich zadań,

- obecny podział terytorialny na województwa wykształcił sieć miast średniej wielkości, które działają jako ważne centra regionalne życia społecznego, gospodarczego, kulturalnego i politycznego, a likwidacja części tych województw doprowadziłaby do ich degradacji, co m.in. sprzeczne byłoby z polityką ekorozwoju kraju.

2. Zasadniczo powinna wzrosnąć rola sejmiku samorządowego na szczeblu wojewódzkim tak, by organ ten przejął część obecnych kompetencji wojewody, a w szczególności uchwalanie budżetu. Sejmik powinien być wyposażony w osobowość prawną i posiadać kompetencje decyzyjne w niektórych sprawach o zasięgu wojewódzkim (drogi, służba zdrowia i opieka społeczna, szkoły średnie i wyższe zawodowe). Sejmik powinien mieć kompetencje wyboru wojewody.

Ponadto Sejmik należy wyposażyć w kompetencje nadzorcze i kontrolne nad administracją państwową szczebla wojewódzkiego.

3. Sprzyjającymi czynnikami rozwoju województwa tarnowskiego są:

- dobrze funkcjonujące zakłady produkcyjne, usługowe. Istnieje jednak duże pole do działania samorządu w zakresie stwarzania korzystnej polityki podatkowej, promocji i lepszych warunków dla inwestorów zagranicznych.

Samorząd powinien stymulować tworzenie baz turystycznych i rekreacyjnych ze względu na występujące walory krajobrazowe.

4. W niektórych dziedzinach tworzenie związków komunalnych powinno być wymuszone przez przepisy USTAWOWE, które ustalałyby zasady tworzenia i finansowania tych związków, możliwość otrzymywania dotacji z budżetu państwa i inne preferencje, np. podatkowe. Chodzi tu o takie dziedziny jak: gospodarka odpadami i wysypiska śmieci, komunikacja zbiorowa, wodociągi, utrzymanie dróg lokalnych.



Mgr Arkadiusz BRATKOWSKI  
Przewodniczący Zamojskiego  
Sejmiku Samorządowego

## **STANOWISKO ZAMOJSKIEGO SEJMIKU SAMORZĄDOWEGO W SPRAWIE DWUSTOPNIOWEGO PODZIAŁU TERYTORIALNEGO KRAJU**

Zamojski Sejmik Samorządowy w dalszym ciągu opowiada się za utrzymaniem dwustopniowego podziału terytorialnego kraju. Opinia taka wyrażona jest przez zdecydowaną większość samorządów województwa.

Przywrócony w 1990 roku ustrój gminy uzyskał społeczną akceptację i dowiódł swojej skuteczności. Potwierdza to ponad sześćdziesięcioletnia działalność samorządów, czego dowodem jest lepsze wykorzystanie społecznych finansów w realizacji zadań związanych z rozbudową infrastruktury technicznej, a w ostatnim okresie znaczna poprawa w funkcjonowaniu oświaty podstawowej.

Pozytywne oceny z wykorzystywania dotychczasowej samodzielności gmin tworzą warunki dla dalszej decentralizacji państwa, polegającej m.in. na utworzeniu drugiego stopnia samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim. Województwo winno tworzyć wspólnotę samorządową oraz jednostkę zasadniczą podziału terytorialnego kraju. Do wykonywania swoich zadań publicznych, samorząd na szczeblu wojewódzkim powinien mieć zagwarantowaną ochronę prawa i wykonywać zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W uzasadnionych przypadkach na samorząd wojewódzki mogą być nakładane zadania zlecone administracji rządowej, na podstawie odrębnych ustaw bądź w drodze

porozumienia z administracją rządową. W praktyce pozwoli to na realizację znacznej części zadań obecnie wykonywanych przez wojewodów.

Do realizacji powyższego zamierzenia winna być uchwalona nowa ustawa kompetencyjna, która podzieli zadania w zakresie prawa materialnego między administrację rządową i samorządem terytorialnym a także między województwo i gminę.

Organem stanowiącym i kontrolnym winna stać się "rada wojewódzka".

Przykład naszego województwa i jego specyfika (zagłębienie produkcji rolniczej na bardzo dobrych i dobrych użytkach rolnych - koncentracja upraw: chmielu, tytoniu, buraków), potwierdza utrzymanie dotychczasowego podziału terytorialnego. Realizowana ponad dwudziestoletnia strategia rozwoju w przypadku innego podziału zniweczyć może dotychczasowe osiągnięcia i przynieść niewspółmierne koszty. Stracą również na aktualności opracowane plany przestrzennego zagospodarowania gmin w powiązaniu z takim planem w województwie. Osłabiłoby to wypracowaną już pozycję gmin, które tworzą aktualnie regionalne centra życia społeczno-gospodarczego.

W nowych rozwiązaniach prawnych, w dalszym ciągu należy utrzymać możliwość powoływania i tworzenia związków samorządowych do realizacji ponadlokalnych działań, związanych z ekologią, wspólną infrastrukturą i innych, a na szczeblu krajowym powinna być prawnie zagwarantowana reprezentacja samorządowa.

Dr Andrzej KRASNOWOLSKI  
Kancelaria Senatu R.P.  
Warszawa

## NOTATKA

### **z seminarium Zespołu Ekspertów Marszałka Senatu, poświęconemu reformie organizacji przestrzennej Polski - Białobrzegi 11-12 kwietnia 1997 r.**

Obrady w dniu 12 kwietnia otworzył *Adam Struzik, Marszałek Senatu*. W swoim wystąpieniu naszkicował obecny stan zaawansowania prac nad wprowadzeniem reformy organizacji przestrzennej Polski, zwłaszcza związanych z projektem odtworzenia trójszczeblowej struktury, z samorządowymi powiatami. Oceniając tą inicjatywę Marszałek podkreślił, iż proponowane przeobrażenia mogą doprowadzić do destabilizacji Państwa w niezwykle newralgicznym momencie, związanym z dostosowywaniem Polski do zjednoczenia z Unią Europejską. Zaznaczył, że w dyskusji nad powiatami bardzo zdecydowanie działa lobby makroregionów: tych 12-17 województw, które liczą na wzrost swego znaczenia po likwidacji mniejszych województw. Stwierdził, że PSL występuje przeciw marginalizacji polskiej prowincji, którą spowoduje utworzenie województw „regionalnych” i wprowadzenie powiatów. Zaznaczył, że politycy usiłują wprowadzić powiaty w sytuacji rosnącego zubożnienia społeczeństwa, natomiast ich wprowadzenie może oznaczać niebezpieczną destabilizację systemu politycznego i społecznego w okresie, gdy trwają intensywne prace przygotowawcze do integracji ze Wspólnotą Europejską.

Następnie przewodniczenie obradom przejął *prof. Andrzej Stasiak*, który po przedstawieniu uczestników i zreferowaniu wydarzeń, które spowodowały, iż tak późno dochodzi do współpracy zaproszonych

ekspertów, przedstawił swój referat. Zarysował stan przygotowań reformy w kształcie proponowanym przez zespół prof. E. Wysockiej w ramach Urzędu Rady Ministrów, a obecnie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podkreślił, iż z opracowanych dwóch „zeszytów”, zielonego i żółtego, naprawdę przygotowany od strony koncepcyjnej jest wyłącznie „powiatowy”. Następnie powiązał problem organizacji przestrzennej ze zmianami w układzie osadniczym Polski w latach 1950-1995 oraz z projektowanym rozwojem głównych arterii komunikacyjnych. Podkreślił, że w 1950 r. w Polsce było 35 miast powyżej 50 tys. mieszkańców, obecnie takich miast jest 100. Projekt zastąpienia obecnych 49 województw dwunastoma oznaczałby zasadniczą centralizację: obecnie w tych dwunastu województwach, które miałyby być ośrodkami nowych województw, zamieszkuje 45% ogółu mieszkańców Polski, natomiast w siedemnastu, które miałyby być ewentualnie odtworzone - aż 75%. Spowodowałoby to oczywiste przemiany społeczne. M.in. odpływ inteligencji z miast, które utraciłyby status wojewódzkie i upadek ośrodków, które zyskały znaczenie podczas ostatnich 20 lat. Przedstawił również wykres obrazujący dochodowość w poszczególnych województwach oraz rzutując go na planowane nowe województwa stwierdził, że oznaczałoby to pogłębienie nierówności regionalnych i stworzyłyby istotną barierę w rozwoju „ściany wschodniej”.

*Prof. Zbigniew Strzelecki* powołał się na opracowanie Zespołu Ekspertów PSL, którego był głównym autorem. Tezy w nim zamieszczone znane były większości zebranych, zaproponował więc skoncentrowanie się na opracowaniu koncepcji działań. Stwierdził, że zespół prof. E. Wysockiej w tzw. „żółtym” zeszycie przedstawił propozycję dwuszczeblowej organizacji, opartą na niedoskonałym projekcie województwa samorządowego - uzasadnieniem był brak projektu alternatywnego. Zaproponował więc opracowanie w ciągu 3 tygodni projektu alternatywnego, w którym m.in. zdefiniowanoby wyłączne zadania Państwa: ściśle wyznaczenie zadań zastrzeżonych dla Centrum pozwoliłoby pozostałe zadania zdecentralizować. Konieczne byłoby określenie kosztów wprowadzania powiatów - informacje dotychczas podawane nie są rzetelne. Zaproponował program działań „uświadamiających”: działania „edukacyjne” skierowane wobec elektoratu, przekazywanie parlamentarzystom argumentów, a nie haseł. Podkreślił, że nie są słuszne zarzuty o niemożności prowadzenia polityki regionalnej na poziomie istniejących województw.

**Prof. Józef Kaleta** zaznaczył, że propaganda zwolenników powiatów kierowana jest do posłów, generalnie nie znających argumentów merytorycznych. Dezinformacji dokonuje się poprzez szermowanie twierdzeniami nieprawdziwymi, podawanymi jako pewniki:

- a) zwiększanie ilości szczebli oznacza zwiększenie decentralizacji;
- b) wszyscy ludzie inteligentni i mądrzy opowiadają się za trójstopniową administracją, z powiatami;
- c) niewprowadzenie powiatów spowoduje nieprzyjęcie Polski do Unii;
- d) dwustopniowy podział jest zaprzeczeniem samorządności;
- e) prowadzenie polityki regionalnej jest niemożliwe przy organizacji dwustopniowej.

Podkreślił, że o stopniu samorządności nie decyduje ilość szczebli, lecz procentowy udział środków samorządowych w budżecie Państwa. Podał przykłady krajów europejskich: we Francji (3 stopnie) udział znacznie mniejszy niż w Wielkiej Brytanii czy Niemczech (dwa stopnie). Zaznaczył, że niezależnie od przyjętego modelu organizacji administracyjno-przestrzennej polityką regionalną muszą zawsze sterować organa centralne.

**Prof. Witold Kieżun** zaproponował zbadanie problemu organizacji przestrzenno-administracyjnej na płaszczyźnie teorii organizacji. Przedstawiając przykłady nowoczesnych struktur zarządzania stwierdził, że następuje zdecydowane odchodzenie od struktur stromych ku strukturom płaskim. Ich funkcjonowanie wiąże się z elastycznym tworzeniem doraźnych związków celowych. W krajach anglofońskich obowiązuje koncepcja radykalnego zmniejszania administracji - wiąże się to z rewolucją informatyczną. Referent krytykując archaiczne koncepcje prof. M. Kuleszy podkreślił celowość łożenia nakładów na informatykę, a nie personel administracyjny. Zaznaczył, że główne zadania przekazywane w projekcie ustawy powiatom: szkoły i szpitale - nie powinny być sterowane administracyjne, a poddane wyłącznie „lekkemu” nadzorowi. Koncepcje Unii Wolności sprzeczne są z koncepcjami Unii Europejskiej, a reforma przeprowadzona zgodnie z tymi pomysłami może zagrozić wejściu Polski do NATO. Sprawę szacunku kosztów reformy, podawanych przez stronę rządową, określił jednoznacznie jako gigantyczne zakłamanie. Przedstawił własny

minimalny szacunek, zgodnie z którym ocenił te koszty na ca 17,5 bln starych zł. rocznie.

Prof. Kieżun podkreślił swe zaskoczenie sytuacją w Polsce: przedstawił przykłady niedopuszczania do publikacji artykułów krytycznych wobec powiatyzacji Polski. Zaznaczył, że teza o całkowitej niezależności gmin i powiatów jest nieprawdziwa: wprowadzenie powiatów to upadek gmin, dezorganizacja Polski na 3-4 lata, istotnie blokująca koncepcję włączania się w struktury europejskie i NATO.

*Prof. Józefina Hrynkiewicz* poświęciła swe wystąpienie zestawieniu zaspakajania potrzeb obywatela w obu wariantach organizacyjnych i konsekwencjom społecznym wprowadzenia powiatów.

Wśród nich wymieniła:

- a. ograniczenie samorządności na szczeblu lokalnym,
- b. pozrywanie ukształtowanych od 20 lat więzi społecznych,
- c. dwojakiego typu ruchy migracyjne: migrację wyżej kwalifikowanych specjalistów z gmin do powiatów i migrację obecnych urzędników wojewódzkich do miast metropolitalnych.

Oba te ruchy spowodują:

- a. niekontrolowany rozrost dużych miast i wzrost cen mieszkań w tych miastach,
- b. pogorszenie się struktury demograficznej na obszarach wiejskich,
- c. degradację cywilizacyjną mniejszych miast (prowincji).

Prof. Hrynkiewicz przedstawiła następnie szeroką analizę skutków społecznych zamierzonej reformy. Podsumowując je stwierdziła, że będzie ona miała znaczący i negatywny wpływ na formy i poziom zaspakajania wszystkich podstawowych potrzeb społecznych, w tym przede wszystkim potrzeb społecznych jednostek i grup najsilniej związanych z miejscem zamieszkania (dzieci, osoby starsze i niepełnosprawne) i najmniej mobilnych przestrzennie (mała mobilność przestrzenna w Polsce dotyczy większości społeczeństwa w Polsce z powodu ubóstwa i złej sytuacji mieszkaniowej). Reforma prowadzić będzie do centralistycznego kumulowania władzy.

Analizując obecną sytuację stwierdziła, że przekazanie oświaty gminom wiąże się z, w miarą sprawną bieżącą obsługą szkół, ale spowodowało całkowite wstrzymanie rozwoju infrastruktury szkolnej i obciążenie prawie całkowite zajęć pozadydaktycznych, rezygnację szkoły z funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Badania socjologiczne potwierdziły wzrost przestępczości wśród młodzieży.

Na zakończenie prof. Hrynkiewicz, nawiązując do problemu kosztów, stwierdziła, że przed reformą administracji konieczne jest przeprowadzenie znacznie ważniejszych reform:

- zabezpieczeń społecznych,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- systemu wspomagania funkcji rodziny.

Podkreśliła, że obecnie w województwach rolniczych zanika opieka przedszkolna, w zakresie zatrudnienia „kategorie słabsze” są marginalizowane, następuje coraz większy zanik kultury. Natomiast opinia publiczna jest manipulowana, a przy jej kształtowaniu media przejawiają ogromną nieuczciwość.

**Prezydent Skierniewic Włodzimierz Binder** stwierdzając, że jedną z zasadniczych płaszczyzn dezinformacji jest szacunek kosztów proponowanej reorganizacji administracji przedstawił swój szacunek: niezależnie od kosztów reorganizacji, szacownych na 10 - 12 bln st. zł. oznacza to również wzrost nakładów na administrację 5 bln st. zł. rocznie w cenach z 1995 r. Stwierdził, posługując się danymi GUS, że w ciągu ostatnich 5 lat nastąpił dwukrotny wzrost administracji centralnej i specjalnej.

Stwierdził, że likwidacja obecnych mniejszych województw oznacza likwidację dorobku 20 lat, a propozycja oparcia się o powiaty, wbrew zapewnieniom prof. M. Kuleszy, nie ma analogii w Europie; przestrzennym standardom europejskim drugiego szczebla odpowiadają dzisiejsze województwa: ca 700 tys. mieszkańców.

**Prof. Marcin Rościszewski** skoncentrował się na konsekwencjach zniszczenia starych przestrzennych powiązań i kosztach tworzenia nowych. Przypomniał opracowania CUP dotyczące polityki makroregionalnej, podkreślając, że nie jest dla jej prowadzenia konieczne

tworzenie regionów-województw, lecz opracowanie rozwiązań. Przedstawił koncepcję „strefy aktywizacji wschodniej”, podkreślając, że jej realizacja możliwa jest przy utrzymaniu obecnej organizacji przestrzennej kraju.

**Prof. Marek Wierzbowski** również w swym wystąpieniu krytycznie ocenił informacje na temat kosztów, podkreślając, że w istocie nikt nie przedstawił rzetelnej oceny wymiaru finansowego reformy. Nawiązując do obecnych publicznych polemik w sprawie reformy podkreślił, że istnieje jasny podział na zadania polityków i zadania prawników: niestety, część z zainteresowanych o tym zapomina.

**Prof. Waldemar Michna** podkreślił, że koniecznym jest przedstawienie raportu syntetycznego, dotyczącego projektu podziału dwustopniowego, i w oparciu o niego przedstawienie projektów nowych ustaw.

**Dr Janusz Jaworski** przedstawił problematykę systemu przepływu informacji w obu wariantach podziału terytorialnego Polski, konstatując, że system dwustopniowy zapewni większą sprawność informacyjną.

W dyskusji pierwszy głos zabrał **poseł Jarosław Kalinowski**, zdecydowanie opowiadając się przeciw koncepcji odtwarzania powiatów. Solidaryzując się z przedstawionymi opiniami ekspertów stwierdził, że proponowana przez Urząd Rady Ministrów koncepcja reformy zagraża polskiej prowincji i polskiej wsi, jej wdrożenie mogłoby spowodować bardzo niekorzystne przeobrażenia społeczne.

Następnie **dr Andrzej Krasnowolski** podkreślił, iż główny argument zwolenników wprowadzenia powiatów to decentralizacja. W istocie jednak reforma ta oznaczać będzie wzrost centralizacji; udowadnia to analiza kompetencji władz. Powiaty mają mieć wąski zakres kompetencji, które sprowadzają się do 3 głównych bloków zagadnień: oświata, opieka zdrowotna i nadzór budowlany. Ostatni dział przejęła większość gmin; oznaczać będzie to uszczuplenie ich kompetencji. Natomiast kompetencje wojewódzkie zostaną przekazane 12-17 „regionom”, co spowoduje oddalenie władzy od obywateli. Druga instancja w postępowaniach administracyjnych będzie odległa od obywateli przestrzennie. Oczywiście utrzymanie zasady lokowania drugiej instancji na poziomie województwa oznaczać będzie zastąpienie 49 Samorządowych Kolegiów Odwoławczych 12 lub 17. Projekt reformy jest więc sprzeczny z zasadą subsydiarności. Zaproponował podjęcie



szerokich działań informacyjnych, dla zablokowania dezinformacji lobby powiatowego, w tym zjazd przedstawicieli 32-39 województw zagrożonych likwidacją. Stwierdził, że zamiast wdawać się w kosztowną i ryzykowną reformę lepszym będzie podjęcie prac nad tworzeniem regionów funkcjonalnych, w oparciu o współpracę istniejących województw (przykładem jest współpraca w ramach „zielonych płuc Polski”) oraz podjęcie zarzuconych działań legislacyjnych w sprawie kategoryzacji gmin

W podsumowaniu **prof. Andrzej Stasiak** podkreślił, że wprowadzenie powiatów i makrowojewództw zagraża unitarności Polski. Stwierdził, że koncepcja trójpodziału jest sprzeczna z tendencjami europejskimi. Egzemplifikacji dostarcza, oprócz przedstawionych przez referentów przykładów, również np. wynik referendum w Brandenburgii w sprawie połączenia z Berlinem; Brandenburczycy w głosowaniu odrzucili tę propozycję. Stwierdził, że prowadzenie racjonalnej polityki regionalnej jest niezbędne, ale w każdym przypadku, niezależnie od przyjętego modelu organizacji przestrzenno-terytorialnej, musi być ona prowadzona przez rząd, a nie poszczególne regiony. Podejmując problem kategoryzacji gmin zaproponował:

- a. zbadanie efektu pilotażu;
- b. analizę eksperymentu nowosądeckiego.

**Marszałek Adam Struzik** zamykając posiedzenie ocenił je jako zdecydowanie owocne i interesujące. Marszałek zaproponował kontynuację prac osób należących do obradującego Zespołu.

Zaproponował powołanie zespołu redakcyjnego dla syntezy, w skład którego zgłosił jako pierwszego kandydata siebie samego, a następnie prof. W. Kieżuna, prof. A. Stasiaka, prof. J. Hrynkiewicz, prezydenta W. Bindera oraz dr A. Krasnowolskiego jako sekretarza Zespołu. Wszyscy wyrazili zgodę i skład został zaakceptowany.





