

GIUSEPPE CALZONI

OD SYSTEMU SCENTRALIZOWANEGO ZARZĄDZANIA REGIONÓW DO SYSTEMU SAMORZĄDÓW TERYTO- RIALNYCH W KRAJACH POSTKOMUNISTYCZNYCH. PRZYPADEK POLSKI

I. WSTĘP

Radykalne zmiany systemu społeczno-gospodarczego rozpoczęte w krajach Europy centralnej i wschodniej w 1989 r. stworzyły nowe perspektywy, lecz równocześnie nowe problemy rozwoju na szczeblu regionów. Likwidacja systemu opartego na decyzjach i kontrolach ze strony władz centralnych musi naturalnie prowadzić do reaktywacji systemu samorządów terytorialnych, mających na każdym szczeblu ściśle sprecyzowane struktury, uprawnienia, zasoby ludzkie i finansowe. Zadania tych organów, ujęte ogólnie jako "rozwój społeczno-gospodarczy", są w rzeczywistości różnorodne: chodzi o działania, które obejmują zagospodarowanie terenu, ochronę środowiska, rozwój infrastruktury, zarządzanie kształceniem, opiekę społeczną, wspieranie prywatnych inwestycji.

W Polsce, po upadku systemu samorządów terytorialnych w 1950 r., proces ich reaktywowania rozpoczął się w 1990 r. ustawą o samorządzie terytorialnym oraz szeregiem badań i propozycji, szkicujących ład przyszłych organów administracyjnych. Wiele ważnych aspektów wymaga jednak jeszcze dokładnego określenia, np. obszar terytorialny, uprawnienia, stopień samorządności, koordynacja.

Niniejsze opracowanie przedstawia refleksje oparte na porównaniu polskiej rzeczywistości z doświadczeniami wynikającymi z funkcjonowania samorządów terytorialnych we Włoszech pod względem ekonomicznym i finansowym. Użyteczność tego porównania wynika — moim zdaniem — nie tylko z niektórych ogólnych aspektów charakteryzujących sytuację gospodarczą obu krajów (zacofanie wielkich obszarów, zadłużenie państwowe, stopień bezrobocia), lecz także z faktu, że dla Polski, która jawnie wykazuje gotowość do integracji z Unią Europejską, jest na pewno bardzo ważne, aby działać konsekwentnie, kształtując system samorządów terytorialnych w sposób odpowiednio jednorodny i porównywalny w stosunku do struktur istniejących w krajach Unii.

Jak już wspomniałem, analiza ta dotyczy przede wszystkim aspektów ekonomicznych i finansowych restrukturyzacji systemu samorządów terytorialnych w Polsce, z uwzględnieniem istoty i roli centralnego planowania,

a następnie problemów i perspektyw województw, powiatów i gmin, które wynikają bądź z projektów ustaw, bądź z ustaw już obowiązujących.

Zmiana orientacji politycznej, jaka nastąpiła w Polsce po ostatnich wyborach parlamentarnych, spowodowała zwrócenie uwagi na niepokój społeczny wynikający z szybkich zmian systemowych i w konsekwencji — jak się wydaje — zmusiła do głębokiej refleksji nad czasem koniecznym do doprowadzenia do końca niezbędnych reform bez wywoływania — w miarę możliwości — szoku i napięcia, których społeczeństwo nie jest chyba w stanie udźwignąć. Spowolnienie dokonywanych zmian dotyczy też procesu reformy systemu samorządów terytorialnych, chociaż z innych powodów: mówi się, że niektóre aspekty są jeszcze niewystarczająco dojrzałe, aby pozwolić na stosowne decyzje; że inne sprawy w ramach działalności rządu są w tej chwili pilniejsze; że nie ma jeszcze ani struktur, ani zasobów odpowiednich dla nowych, ważnych zadań związanych z reformą.

Jeżeli jest to prawda, to prawdą jest również, że trzeba działać od zaraz, aby dokładnie ustalić cele restrukturyzacji, funkcje i zadania organów administracji lokalnej, co pozwoliłoby na tej bazie rozpocząć fazę przygotowań i — sukcesywnie — doprowadzić do końca proces przekształcania, którego znaczenie dorównuje bez wątpienia jego trudności.

W rachunku korzyści i kosztów przeważa obecnie w Polsce wielkość kosztu społecznego wynikającego z prędkości zmian strukturalnych. Wydaje się to uzasadnione, ale trzeba uświadomić sobie, iż istnieją także koszty nieefektywności, które mogłyby szybko się zwiększać, jeżeli nadmierna powolność zastąpiłaby nadmierną prędkość.

II. PLANOWANIE CENTRALNE I PLANOWANIE REGIONALNE. DZIAŁALNOŚĆ CENTRALNEGO URZĘDU PLANOWANIA

Badania CUP-u, do których nawiązuje się w tym rozdziale, zawarte są w *Długookresowej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, wydanej w 1990 r. i w *Raporcie o polityce regionalnej. Diagnoza* (1993).

W pierwszej z tych publikacji trzeba w szczególności podkreślić dokładność prowadzonej analizy i poprawność przedstawionych rozwiązań w dążeniu do wypracowania polityki ekonomicznej adekwatnej do problemów dotyczących równowagi terytorialnej i przyrodniczej, a także wylansowania właściwego modelu rozwoju kraju.

Wybór policentrycznej koncentracji aktywności społeczno-gospodarczej, dynamicznego przyspieszenia rozwoju funkcji usługowych (szczególnie w stosunku do sektora transportu i łączności, ze względu na położenie tranzytowe Polski w centrum Europy), wzmocnienie dominanty funkcji produkcji żywności i przemysłu rolno-spożywczego na obszarach tradycyjnie rolniczych oraz na terenach wschodnich Polski, wreszcie — zahamowanie narastającej koncentracji sił wytwórczych w trójkącie Legnica-Kraków-Gdańsk — wydają się stosownymi postulatami, stanowiącymi korzystny punkt wyjścia do ustalenia podstawowych kierunków planowania rozwoju regionalnego.

Do takich elementów dodać trzeba rozważania dotyczące rozwoju gospodarczego i terytorialnego głównych obszarów kraju, a mianowicie strefy nadmorskiej, pojeziernej, środkowo-zachodniej, centralnej, wschodniej, południowo-wschodniej, południowej i górskiej. Polityka regionalna jest tu odpowiednio opisana, a środowisko i terytorium uznane zostały za zasoby, które należy nieustannie chronić, ulepszać i racjonalnie wykorzystywać.

Do tematu polityki regionalnej nawiązują badania przeprowadzone przez CUP w 1993 r. Podkreśla się tu aspekt negatywny, wynikający z braku — w ramach administracji publicznej — podmiotów polityki regionalnej na szczeblu wojewódzkim, tj. podmiotów prawnych zdolnych do prowadzenia takiej polityki samodzielnie, w oparciu o własne cele i środki. W efekcie nie istnieją w Polsce organy, które — po ustaleniu celów — mogłyby w sposób skoordynowany decydować o polityce regionalnej i wykonywać podjęte zadania mając do dyspozycji odpowiednie środki i struktury.

Obecnie brak ten nie może być korygowany na poziomie województw ani przez wojewodę, będącego organem zespolonej administracji rządowej i pozbawionego mocy koordynacyjnej wobec rejonowych urzędów resortowych, ani przez Sejmik Samorządowy, będący jedynie organem opiniodawczym i doradczym. W dodatku województwo nie ma autonomii finansowej, gdyż jego budżet jest bezpośrednio związany z budżetem centralnym i jest bardzo mało elastyczny, jeśli chodzi o możliwości międzywydziałowych przesunięć środków budżetowych.

Takie są zastrzeżenia CUP-u odnośnie do funkcjonalności organów województwa jako elementów zdalnych do prowadzenia działalności w ramach polityki regionalnej. Należy przy tym podkreślić, iż projekty, o których obecnie się mówi, także nie przewidują żadnego procesu transformacji w tym zakresie.

III. POLITYKA REGIONALNA I PLANY RESTRUKTURYZACJI SYSTEMU SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE. ROLA WOJEWÓDZTWA

Ze spostrzeżeń zawartych w raporcie CUP-u o polityce regionalnej, jak również z analizy projektu ustawy o terenowych organach zespolonej administracji rządowej (który mógłby zmienić ustawę z 22 III 1990 r., pkt 123) wynika, że rola województwa w ramach polityki regionalnej nie będzie znacząca. Rzeczywiście, nie przewiduje się, że województwo będzie należeć do systemu samorządów terytorialnych, a ponadto — żaden z jego organów nie wydaje się zdolny do podejmowania decyzji i wykonywania zadań stosownie do takiej polityki. A przecież planowanie regionalne jest podstawowym elementem rozwoju gospodarczo-terytorialnego krajów Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą, że im silniej system wolnorynkowy pobudzi działalność produkcyjną podmiotów gospodarczych, tym pilniejsza staje się potrzeba wskazywania priorytetów i kierunków rozwoju oraz sposobów wykorzystania terytorium. Terytorium coraz wyraźniej rozpatrywane jest jako dobro ekonomiczne, jako zasób kwalifikujący się do użytkowania alternatywnego.

Fakt, iż w Polsce odczuwa się konieczność efektywnego planowania regionalnego, wynika pośrednio np. z *Memoriału górskiego*, opracowanego przez Sejmiki i Urzędy Wojewódzkie strefy górskiej. W memoriale tym, właśnie w nawiązaniu do ogólnych zasad raportu CUP-u o długookresowej koncepcji gospodarowania przestrzennego, uwydatniają się wyraźnie cele polityki regionalnej dotyczące rozwoju turystyki i rekreacji, związanej z nimi infrastruktury, rolnictwa, agroturystyki i gospodarki żywnościowej, budownictwa mieszkaniowego, przemysłu lekkiego (jego zmian strukturalnych w walce z bezrobociem), międzyregionalnej współpracy przyrodniczej.

Wszystkie te tematy, odpowiednio połączone i pogłębiane, utworzyłyby właściwy plan rozwoju regionalnego, ale memoriał ogranicza się do wysunięcia żądań i propozycji wobec rządu, bądź wobec poszczególnych urzędów resortowych.

Jest rzeczą oczywistą, że nawet jeżeli wszystkie propozycje zostałyby zaakceptowane, brakowałoby jakiegokolwiek koordynacji między poszczególnymi przedsięwzięciami, a wyniki tej globalnej działalności byłyby prawdopodobnie mało efektywne.

Rola włoskiego regionu w ramach administracji państwowej i planowania gospodarczego daje obraz całkowicie inny. Region jest tu w istocie organem najwyższego szczebla w systemie samorządowym; istnieją w nim zarówno rada regionalna, wybrana przez społeczeństwo, która działa jak organ ustawodawczy w granicach ustalonych przez Konstytucję i ustawy, jak i organy wykonawcze — działające bądź w celach koordynacji, bądź planowania sektorального. Region ma też własny budżet i dysponuje zasobami finansowymi własnymi lub napływającymi z budżetu państwa, także w tym celu, by prowadzić działalność zleconą. Rząd reprezentowany jest w regionie przez prefekta, który sprawuje tu kontrolę działalności ustawodawczej lub — w sytuacjach wyjątkowych — pełni funkcje wykonawcze.

Spośród różnych form działalności regionu we Włoszech warto wymienić te, które są najbardziej interesujące dla celów niniejszej analizy, a mianowicie formułowanie i wykonywanie polityki planowania. Przykładowo, statut Regionu Umbrii wyraźnie uznaje plan rozwoju regionalnego i plan przestrzennego zagospodarowania jako podstawowe elementy planowania regionalnego.

Plan rozwoju regionalnego ustala cele rozwoju gospodarczego oraz określa zasoby i struktury niezbędne do ich osiągnięcia; plan przestrzennego zagospodarowania — na bazie zasobów regionu — ustala możliwości pogodzenia działalności ludzkiej z ochroną środowiska i terytorium w różnych obszarach podregionalnych.

Doświadczenia Umbrii w ramach planowania regionalnego są znamienne długie. W istocie planowanie to zapoczątkowano już na poziomie projektowania, jeszcze przed wprowadzeniem ustroju regionalnego i wyniki są tu oceniane jako zadowalające, choć przeszkodą skuteczniejszej działalności były niedostateczne środki finansowe i trudność w osiągnięciu niezbędnego stopnia koordynacji z podregionalnymi organami samorządu (provincje, gminy).

W odniesieniu do polskiej rzeczywistości wydaje się niezbędne wprowadzenie zmian w statusie województw. Powinny one należeć do organów sa-

morządowych i mieć prerogatywy i organy rządzenia na terytorium regionu w ramach jednolitego państwa i w granicach ustalonych przez Konstytucję i ustawy. Pomysł podziału Polski na autonomiczne regiony nie ma w istocie żadnego uzasadnienia ani historycznego czy społeczno-politycznego, ani ekonomicznego, gdyż brakowałoby pod tym względem niezbędnej pomocy władz centralnych w przypadku regionów uboższych. Przyznanie wojewodzie funkcji koordynacyjnych, jeżeli województwo pozostaje nadal w strukturze zespolonej administracji rządowej, nie będzie moim zdaniem prowadziło do zadowalających rezultatów, przynajmniej w stosunku do działalności rozpa-trywanych w niniejszym opracowaniu.

IV. ANALIZA SIECI WOJEWÓDZTW W POLSCE

Obecnie w Polsce istnieje 49 województw powstałych w wyniku reformy z 1975 r. Aktualny obraz sieci województw nie może być oceniany pozytywnie; w rzeczywistości poszczególne województwa są między sobą silnie zróżnicowane, cechuje je budzący wątpliwości porządek terytorialny. Z gospodarczego punktu widzenia nie są jednolite i zdecydowanie słabsze w porównaniu z sytuacją sprzed reformy. Widoczny jest natomiast rozrost biurokratycznych struktur administracji państwowej, co prowadzi do stwierdzenia, że decyzja o reformie województw z 1975 r. podjęta została głównie w celu realizacji strategii wzmocnienia władzy centralnej, a nie w celu doskonalenia peryferyjnej administracji.

Tak duża ilość województw, nawet przy założeniu, że przyznano by im uprawnienia samorządów lokalnych, nie sprzyja efektywnym działaniom w zakresie polityki regionalnej. W rzeczywistości złożona struktura pochłonięłaby wiele zasobów finansowych, a samo działanie okazałoby się z całą pewnością rozczłonkowane i niespójne. Ponadto, istnieje wielka różnica między siecią województw w Polsce a przeciętną strukturą regionalną istniejącą w krajach Unii Europejskiej.

Stosując najprostszyszy wskaźnik, tzn. przeciętną liczbę mieszkańców na region, Polska przy 786.000 mieszkańcach na województwo posiada średnie regionalne zaludnienie równe 1/3 zaludnienia w zachodnich landach RFN i Hiszpanii oraz 1/4 zaludnienia regionów we Włoszech. Obrazuje to poniższe zestawienie:

Kraj	Mieszkańcy (w tys. osób)	Regiony lub województwa	Wskaźnik liczby mieszkańców na region lub województwo (w tys. osób)
Belgia	9870	9	1096,67
Dania	5127	1	5127,00
RFN	61199	31	1974,16
Francja	55630	22	2528,64
Hiszpania	38832	17	2284,24
Włochy	57345	20	2867,25
W. Brytania	59930	35	1712,29
Polska	38500	49	785,71

W tym miejscu należy nadmienić, że interwencja Unii Europejskiej na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego kierowana jest bezpośrednio do regionalnego systemu samorządów i dotyczy finansowania wniosków w zakresie różnych planów przewidzianych na szczeblu centralnym. Przyznawane fundusze i pomoc trafiają wprost do regionów.

Gdyby obecna struktura województw w Polsce miała zostać zachowana, z pewnością okazałyby się one (przy swym rozczłonkowaniu) w niewielkim stopniu kompatybilne z przeciętnymi właściwościami regionów Unii Europejskiej. W konsekwencji włączenie się Polski do Unii byłoby utrudnione i nie dałoby oczekiwanych rezultatów.

W istocie, przewidziana jest reforma sieci województw w Polsce, lecz nie nastąpi ona prędko. W projekcie podziału terytorium kraju mówi się o 13 województwach; innym możliwym rozwiązaniem mogłoby być 17 województw (tak jak przed 1975 rokiem) lub 24.

Gdybyśmy teoretycznie chcieli odnieść się do średniego zaludnienia na region w państwach europejskich, wynikającego z powyższego zestawienia (2.130.000 mieszkańców), to Polska powinna być podzielona na 18 województw, przyjmując w ten sposób mniej więcej regionalną strukturę Hiszpanii.

W świetle przedstawianych zagadnień można wnioskować, że problem związany ze strukturą sieci województw może zostać rozwiązany poprzez zmniejszenie ich liczby. Jest rzeczą oczywistą, że zastosowanie rozwiązania nie może być owocem oderwanych kalkulacji. Należy go poszukiwać w kontekście celowości politycznej, w oparciu o analizy obejmujące cechy geograficzne, ekonomiczne i społeczno-kulturowe danych obszarów po to, by osiągnąć sprawne i racjonalne działania administracyjne i zapewnić zbiorowościom regionalnym intensywny rozwój w najszerszym znaczeniu tego słowa.

Wydaje się rzeczą oczywistą, że rozwiązanie ograniczające się tylko do reformy liczby województw z całą pewnością jest niepełne i niezadowolające; zagadnienia ilościowe i jakościowe województw jawią się jako ściśle komplementarne w całym łańdźcu regionalnym zgodnym z interesami państwa polskiego.

V. POLITYKA REGIONALNA. LOKALNE ŚRODKI FINANSOWE A RESTRUKTURYZACJA SYSTEMU SAMORZĄDÓW TERYTORYALNYCH W POLSCE. ROLA POWIATÓW

Wspomniana wcześniej reforma z 1975 r., oprócz zwiększenia liczby województw, wyeliminowała ze struktury publicznej administracji powiaty, czyli organy pośrednie pomiędzy gminami a województwami.

Całościowy projekt restrukturalizacji systemu samorządów lokalnych przewidywał odbudowę powiatów i zostały już opracowane odpowiednie dokumenty w tym zakresie. W niniejszym artykule powołujemy się głównie na projekt ustawy z lipca 1993 r. o rekonstrukcji powiatów jako organów systemu samorządów lokalnych oraz na projekt podziału terytorium Polski na powiaty, opublikowany w sierpniu 1993 r.

Powiaty, terytorialne jednostki obejmujące po kilka gmin, posiadają wszelkie cechy właściwe samorządom lokalnym. I tak, posiadają własne kompetencje, samodzielne organy wybierane demokratycznie, własny bilans, własny majątek i własne źródła wpływów finansowych.

Powiatom powinny być przyznane ustawowo prerogatywy samorządowe w zakresie nauczania na poziomie szkoły średniej, opieki zdrowotnej, utrzymania właściwego stanu dróg, urbanistyki, porządku publicznego oraz promocji działalności gospodarczej; powiaty mogłyby rozwijać działalność przekazaną ze szczebla centralnego i tworzyć stowarzyszenia z innymi powiatami i gminami mając na celu wspólne dobro.

Przewiduje się utworzenie organu uchwałodawczego w postaci rady wybieralnej w wyborach powszechnych, której liczebność zależałaby proporcjonalnie od liczby mieszkańców. Do kompetencji takiej rady, oprócz wielu innych zadań, w świetle zagadnień poruszanych w niniejszym opracowaniu, należałoby przyjmowanie programów gospodarczych, ekologicznych, społecznych i kulturalnych, prawo głosu w sprawach dotyczących podatków i opłat przewidzianych przez prawo dla powiatów oraz prawo do emisji obligacji.

Organem wykonawczym powiatu miałyby być starosta wybierany przez radę. Wraz z administracją samorządową miałyby on dbać o zarządzanie działalnością i majątkiem powiatu.

W rzeczywistości włoskiej takim organem pośrednim w systemie samorządów lokalnych jest prowincja mająca Radę (wybieraną w wyborach powszechnych, z mocą wydawania ustaw i decyzji) oraz wybierany przez Radę Komitet, tzw. Giunta (z mocą wykonawczą i zarządzającą). Na czele Komitetu stoi Prezydent prowincji, również obierany przez Radę, który prawnie reprezentuje administrację.

Wśród zadań przewidzianych przez prawo i statut dla prowincji na uwagę zasługuje w pierwszym rzędzie funkcja koordynowania i pośredniczenia w zakresie programów rozwojowych. Prowincja z jednej strony uczestniczy w określaniu regionalnego programu rozwoju poprzez gromadzenie gminnych propozycji i wniosków w zakresie problemów ekonomicznych, terytorialnych i środowiskowych, z drugiej zaś - poprzez ustalanie terytorialnego planu koordynacji — koordynuje, promuje i wytycza kierunki działalności gmin w celu poprawnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów oraz efektywnego osiągnięcia ustalonych celów rozwoju.

Znaczna ilość gmin włoskich (8400) powoduje, że wiele z nich nie jest zdolnych do jakiegokolwiek programowania. Z tego też względu prowincja, oprócz wyżej wspomnianych działań koordynujących, zapewnia gminom (zwłaszcza tym mniejszym) obsługę techniczno-administracyjną w zakresie projektowania budynków i urządzeń publicznych, a także kształcenia personelu technicznego i administracyjnego.

We Włoszech prowincja zawsze znajdowała się w centrum sprzecznych ocen i osądów; w różnych okresach głosiło się albo konieczność jej eliminacji, albo postulaty jej wzmocnienia. Wydaje się, iż oprócz innych uprawnień, których chyba nie trzeba przypominać, a które pokrywają się z kompetencjami powiatów, rola prowincji nabiera prawdziwie pozytywnego znaczenia

wówczas, gdy spełnia ona swe podstawowe zadania koordynowania i wspierania, głównie w zakresie polityki regionalnej w odniesieniu do gmin.

Nie wydaje się, aby te funkcje jasno nakreślono w projekcie polskiej ustawy o tworzeniu powiatów. Projekt ten należałoby zweryfikować, aby — z jednej strony — zapewnić powiatom istotnie ważną rolę, a z drugiej — zagwarantować gminom większą skuteczność pracy bez pomniejszania ich samorządności.

Godny szczególnej uwagi jest fakt, że w projekcie ustawy napotykamy wyraźną wzmiankę na temat działań koordynujących strategii rozwojowe, w tym planowanie terytorialne, ale tylko w części dotyczącej obszarów miejskich bądź miast wyodrębnionych z powiatów. Jest rzeczą jasną, że takie podejście do zagadnienia podyktowane jest naturą samych problemów zarządzania terytorialnego; są one poważne i dają się odczuć szczególnie na obszarach o silnym zagęszczeniu ludności i zakładów produkcyjnych. Mimo wszystko sędzę, że można przyjąć, iż cel skoordynowanej strategii zarządzania terytorium i środowiskiem w celu ich właściwego i skutecznego zagospodarowania, nabiera ogólnego charakteru w miarę, jak niewystarczające stają się te zasoby wobec alternatywnego ich wykorzystania.

Jeśli chodzi o finanse powiatów, analizowany projekt ustawy ogranicza się do opisu źródeł wpływów, odsyłając do późniejszych rozporządzeń ustalanie wysokości podatków, opłat i innych wpływów budżetu powiatowego. Należy odnotować fakt, iż przewidziano dla powiatów możliwość samofinansowania się poprzez emisję obligacji.

VI. ANALIZA SIECI POWIATÓW W POLSCE

W celu dokonania analizy sieci powiatów odwołajmy się do projektu podziału, o którym wcześniej wzmiankowaliśmy. Na bazie pierwszej hipotezy, która przewidywała utworzenie 338 powiatów, w tym 45 miast wydzielonych, opracowano poprawioną wersję przewidującą docelowo 368 powiatów (w tym 48 miast wydzielonych).

Również i w tym przypadku, tak jak zostało to powiedziane na temat województw, mamy do czynienia ze strukturą bardzo rozczłonkowaną i można by w tym miejscu powtórzyć wszystkie obawy dotyczące województw. Projekt przewiduje szczególnie 65 powiatów z zaludnieniem poniżej 50.000 mieszkańców, 168 - z liczbą mieszkańców między 50.000 a 100.000 oraz 87 — 0 ponad 100.000 mieszkańców. Z 45 miast wydzielonych jedynie w trzech z nich liczba mieszkańców nie przekracza 100.000.

Liczba mieszkańców w powiatach, nie biorąc pod uwagę miast wydzielonych, jest w sposób wyraźny zróżnicowana i mieści się w granicach od 21.000 do ponad 250.000. Łatwo odgadnąć wartość stosunku koncentracji nawet bez uciekania się do szczegółowych obliczeń, jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, iż — porządkując powiaty według rosnącej liczby mieszkańców — w połowie najbardziej zaludnionych powiatów (184) żyje 75% całej ludności kraju.

W tym przypadku także przydać się może porównanie z rzeczywistością krajów Wspólnoty Europejskiej. Stosując ponownie jako wskaźnik przecięt-

na liczbę mieszkańców na powiat, Polska charakteryzuje się wartością 104.000 osób. Jest to trochę mniej niż połowa w porównaniu z zachodnią częścią RFN, 1/7 wobec Hiszpanii, 1,6 wobec Włoch. Ilustruje to poniższe zestawienie:

Kraje	Ludność (w tys. osób)	Prowincje lub powiaty	Wskaźnik liczby mieszkańców na prowincję lub powiat (w tys. osób)
Belgia	9870	43	229,53
Dania	5127	15	341,80
RFN	61199	328	186,58
Francja	55630	96	579,48
Hiszpania	38832	50	776,54
Włochy	57345	95	603,63
W. Brytania	59930	65	922,00
Polska	38500	368	104,62

Gdybyśmy chcieli wzorować się na średnim zaludnieniu na prowincję w krajach europejskich (416.000), to Polska powinna być podzielona na 93 powiaty, mniej więcej tak, jak Włochy i Francja. Oczywiście byłby to rachunek całkowicie uproszczony, jednak fakt, że liczba powiatów w Polsce mogłaby być mniejsza niż to wynika z projektu, znajduje również potwierdzenie w sprawozdaniu do projektu podziału, gdzie wyraźnie zapisano, że biorąc pod uwagę kompetencje przyznawane gminom oraz ich ilość, powiatów w Polsce nie powinno być więcej niż 200 (tzn. około 15 na powiat).

I tak, jak w przypadku województw, refleksja na temat stopnia rozproszenia sieci powiatów w Polsce i nasuwającej się w związku z tym celowości zmniejszenia ich liczby, wydaje się uzasadniona właśnie po to, by uniknąć wdrażania pewnej struktury, która - z jednej strony - wymagałaby wielkich nakładów finansowych, a z drugiej strony - mogłaby się okazać mało skuteczna. Uważam w związku z tym, że bardzo ważne jest wyraźne przyznanie powiatom roli koordynowania i wspierania mniejszych gmin. Tylko poprzez wypełnianie tej funkcji, oprócz innych przewidzianych prawem, w analizie kosztów i korzyści te drugie mogą przeważać nad pierwszymi, uzasadniając - prócz celowości politycznej - na płaszczyźnie skuteczności działania celowość istnienia powiatów w systemie samorządów terytorialnych.

VII. POLITYKA REGIONALNA. FINANSE LOKALNE I RESTRUKTURYZACJA SYSTEMU SAMORZĄDNOŚCI LOKALNEJ W POLSCE

Po zmianie systemu społeczno-politycznego w Polsce pierwszym konkretnym krokiem w reformie administracji lokalnej w Polsce było ustanowienie aktów normatywnych w marcu 1990 r. Na ich podstawie przywrócono po 40 latach istnienie gmin jako autonomicznych podmiotów terytorialnych i ciał uchwałodawczych upoważnionych do realizowania w sposób niezależny wielu zadań administracji publicznej. Restrukturyzacja

systemu samorządności lokalnej w Polsce została zatem rozpoczęta od podstaw, tworząc najpierw sieć 2457 gmin, z których 2157 to gminy wiejskie, oraz sukcesywnie ustanawiając na podstawie ustawy z 14 XII 1990 r. zasady finansów lokalnych.

Według źródeł prawnych, gmina w Polsce przedstawia się jako podmiot wyposażony we własny budżet, własny majątek, własny zakres działalności, własne wybieralne organy zarządzania i własne źródła dochodów. W kompetencjach gmin leżą m.in. transport i zarząd dróg, administrowanie szkolnictwem podstawowym, służba zdrowia, wodociągi. W szczególności (w aspekcie przedmiotu naszych rozważań) gminy kontrolują zasoby naturalne swego terytorium i ochronę środowiska. Wynika stąd zatem jasno terytorialny zakres działania, który — zgodnie z tym, co wspomniano wyżej — nie wynika z projektów ustaw dotyczących powiatów czy województw.

Ogólny model planowania w Polsce składa się więc z dwóch elementów: pierwszy tworzony jest przez dokumenty opracowane na poziomie ogólnokrajowym przez Centralny Urząd Planowania, spełniające funkcje punktów orientacyjnych dla głównych kierunków rozwoju i zasobów terytorialnych kraju; drugi (na przeciwnym biegunie struktury administracyjnej) tworzy władza instytucjonalna przypisana gminom w zakresie zarządzania terytorialnego.

W obecnym systemie planowania w Polsce istnieje zatem próżnia kompetencyjna na poziomie ciał pośredniczących, które miałyby tworzyć i przekazywać plany regionalne — bardziej w zamysłach niż w praktyce. Ma to miejsce właśnie w sytuacji, gdy plany te są coraz bardziej potrzebne wobec wzmiankowanego już faktu ożywienia aktywności ekonomicznej związanej z wprowadzeniem systemu wolnego rynku i wynikającej stąd konieczności nakierowania nowych sił ekonomicznych zarówno na rozwój, jak i racjonalne zużycie zasobów przestrzennych i środowiskowych.

Poza tym struktura i funkcjonowanie gmin nie odbiegają od obecnych realiów w innych krajach europejskich. Jeśli chodzi o specyficzne problemy niniejszego opracowania, należy zauważyć, że wśród kompetencji rady gminy znajdują się *explicite* zatwierdzanie planów zagospodarowania przestrzennego i planów gospodarczych, a jeśli chodzi o pobór dochodów, rada może ustalać stawki opłat i podatków w granicach przyznanych im przez prawo dotyczące finansów samorządów.

Plany zagospodarowania przestrzennego i plany gospodarcze przygotowywane są przez zarząd gminy (organ wykonawczy i doradczy) i poddane następnie aprobacie rady. Wójt ma uprawnienia do reprezentowania i organizowania pracy rady, której jest przewodniczącym, oraz do wydawania aktów administracyjnych.

Do gmin mogą być oddelegowane obligatoryjnie lub dobrowolnie uprawnienia z zakresu kompetencji administracji rządowej, z przydzieleniem na ten cel przez organ delegujący środków finansowych niezbędnych do wykonania zadań zleconych. Do osiągnięcia celów dotyczących wspólnych korzyści mogą być powoływane związki gmin. Co się zaś tyczy powiązań gmin istniejących w Polsce obecnie, zważywszy na ich liczbę, można je określić jako zadowolające i z pewnością budzące podziw w porównaniu np. z Włochami,

gdzie na porównywalnym obszarze i wobec populacji większej o ok. 50% istnieje sieć 8400 gmin, z których większość jest zupełnie niezdolna do podjęcia odpowiedniej aktywności administracyjnej, zarówno z uwagi na brak struktur, jak i środków finansowych.

Zważywszy na nieobecność organów pośredniczących, samorządy lokalne zostały bezpośrednio obciążone ryzykiem braku koordynacji, muszą same przygotowywać plany ekonomiczne i plany zagospodarowania przestrzennego w sposób fragmentaryczny i nieskoordynowany. Brak kompleksowości planowania i zarządzania terytorialnego wprowadza więcej efektów negatywnych niż pozytywnych. Dodatkowe problemy dla gmin wynikać mogą aktualnie z obecności na ich terytorium podmiotów bezpośrednio podległych ministerstwu, których działalność może wikłać strategię zarządzania podmiotów lokalnych. Nie są one pod kontrolą władzy lokalnej, ani też nie mają precyzyjnie ustalonego zakresu kompetencji.

VIII. SPECYFICZNE ASPEKTY FINANSÓW GMIN

Jak już wcześniej wskazano, zasady finansów gmin zdefiniowane zostały przepisami ustawy z 1990 r. Od tego czasu do chwili obecnej wprowadzono zmiany do wielu paragrafów.

W budżecie gmin dochody własne pochodzą m.in. z podatków i opłat lokalnych, z dochodów osiągniętych z własności komunalnej, z darowizn i spadków, z oprocentowania pożyczek. Transfery z budżetu państwa mają postać udziałów w dochodach tego budżetu (jako kwota stanowiąca równowartość 15% podatku dochodowego od osób fizycznych mieszkających w gminie oraz kwota stanowiąca 5% wpłat z dochodu osób prawnych mających swą siedzibę na terenie gminy), środków stanowiących dotacje państwowe na finansowanie specyficznych działań lub wypełnianie zadań zleconych, i wreszcie subwencji ogólnej. Ta ostatnia wyznaczana jest w relacji do dochodów łącznych budżetu państwa (0,8%) i dzieli się na kwotę rezerwową, kwotę wyrównawczą i kwotę celową, przyznawaną gminom narastająco, proporcjonalnie do liczby mieszkańców.

Subwencja ogólna może wzrastać z biegiem czasu, podobnie jak wartość nominalna łącznych dochodów, podczas gdy transfery Skarbu Państwa mogą wzrastać zarówno z uwagi na wzrost nominalny dochodów opodatkowanych, jak też jako efekt wzrostu progów podatkowych. Ogólnie można zauważyć, że subwencje i transfery mające źródło w budżecie państwa czy dochodach podatkowych, są lepszym sposobem zaspokojenia roszczeń, gwarantując pewność zasobów w dyspozycji podmiotów lokalnych i stąd mogą być uznane za najbardziej adekwatne.

Zaleca się, aby część subwencji ogólnej przeznaczanej na fundusz wyrównawczy, kierowana była do gmin, których dochody podatkowe są niższe niż 60% średniego dochodu podatkowego wszystkich gmin. Cel wyrównawczy tej zasady jest oczywisty, lecz może premiować gminy, które mają niskie dochody podatkowe wyłącznie dlatego, że nie ujawniają wszystkich źródeł dochodu istniejącego na ich terytorium. Z uwagi na to wskazane byłoby

umieścić wśród parametrów kształtujących przydział funduszu wyrównawczego współczynnik wysiłku fiskalnego, który - w powiązaniu z innymi warunkami — przypisywałby wyższe kwoty funduszu gminom, które skuteczniej działają, aby zredukować "ucieczkę przed opodatkowaniem" na ich terenie.

Interesująca w perspektywie wydaje się przyznana gminom możliwość emitowania obligacji, nawet w świetle faktu, że uciekanie się do takiego instrumentu finansowania będzie możliwe tylko w przypadku nielicznych, dużych gmin, natomiast dla większych jednostek terytorialnych (takich jak województwa) byłoby to bardziej realistyczne. Należy wreszcie podkreślić, że omawiany projekt przewiduje też możliwość utworzenia komunalnych kas oszczędności, gromadzących i alokujących lokalne oszczędności, stosownie do wymagań banku lokalnego. Kasy takie funkcjonują bardzo dobrze, jak to pokazuje doświadczenie krajów Europy Zachodniej.

IX. WNIOSKI KOŃCOWE

W złożonym obrazie transformacji zachodzących w Polsce odtworzenie systemu samorządności terytorialnej ma dla sektora publicznego takie samo znaczenie, jakie dla sektora prywatnego miało ponowne wprowadzenie własności prywatnej środków produkcji i gospodarki rynkowej.

Dla samorządów lokalnych proces transformacji rozpoczęty od podstaw wprowadzeniem ustaw dotyczących samorządów i finansów samorządowych jest obecnie zawieszony zarówno ze względu na trudności techniczne i organizacyjne, związane z opóźnieniem wprowadzania reform, jak i ze względu na problemy polityczne, pojawiające się zawsze wówczas, gdy zachodzą zmiany w strukturach administracyjnych państwa, a także — a może przede wszystkim — z uwagi na ograniczenia natury finansowej (brak środków niezbędnych do dalszego prowadzenia reform) w obecnym okresie poważnej recesji, w systemie wciąż widocznie osłabionym efektami transformacji.

Potencjalnych wariantów jest wiele. Dyskutuje się i będzie się dyskutować na tym, czy następnym krokiem powinna być reforma powiatów, czy też województw, czy powiaty są czy nie są niezbędne w nowej strukturze samorządności lokalnej, czy województwa powinny nadal istnieć jako organy administracji rządowej, czy liczba powiatów powinna pozostać zbliżona do tej, która była przed ich zniesieniem, czy też mniejsza, o ile powinna być zredukowana obecna liczba województw. Opinie wyważane w propozycjach rozwiązań są bardzo rozbieżne i zależą także od punktu widzenia, z którego są formułowane: odpowiedź polityka, ekonomisty, administratywisty, socjologa będą się istotnie różnić, a to z pewnością nie przyczyni się do przyspieszenia biegu reform — niezależnie od trudności związanych z niedopasowaniem środków finansowych stojących do dyspozycji.

Dla potrzeb tej analizy odwoływano się przede wszystkim do problemów regionalnej polityki ekonomicznej związanej z regionalnymi planami rozwoju czy też planami zagospodarowania przestrzennego. Instrumenty te w systemach ekonomicznych Europy Zachodniej należą do kompetencji

samorządów lokalnych. W takim ujęciu okazały się one w praktyce czynnikami bardzo użytecznymi w kierowaniu sił ekonomicznych wolnego rynku na rzecz celów racjonalnego wykorzystywania zasobów i zrównoważonego rozwoju.

Formułując wnioski dotyczące planowania regionalnego w Polsce, za kwestię najważniejszą należy uznać realizację efektywnego planowania regionalnego na poziomie województw. Liczba województw powinna być zmniejszona, aby uniknąć nadmiernego rozdrobnienia kompetencji, a władze lokalne winny zyskać większą samodzielność, ponieważ decyzje planistyczne powinny bazować na konsensusie obywatelskim, realizowanym za pośrednictwem konsensusu opinii wybranych przezeń reprezentantów.

Z tych samych powodów należałoby też zalecać zmniejszenie liczby powiatów w relacji do przewidywanego w projekcie podziału administracyjnego opracowanego przez Radę Ministrów. Chodzi o to, by nie stwarzać struktur administracyjnych nazbyt fragmentarycznych, słabych i pochłaniających zasoby finansowe. Kwestią najważniejszą pozostaje jednak rola powiatów, ponieważ dla rezultatów polityki regionalnej najistotniejsze jest to, czy powiaty rozwiną aktywność koordynującą działania gmin i zapewnią wsparcie techniczno-organizacyjne dla mniejszych gmin. Gdyby nie udało się tego osiągnąć, powiaty straciłyby zasadniczą część swej racji istnienia, w tym również ekonomiczną.

Konkludując, problem reformy systemu samorządności lokalnej nie został rozwiązany szybko i łatwo w żadnym kraju. Z wielu względów w Polsce czas jej realizacji powinien być szybszy niż normalnie, ponieważ reforma ta jest kluczową dla innych zmian w systemie ekonomicznym, z którymi jest ona związana. Inną sprawą są natomiast doświadczenia, które przyniosły reformy wprowadzane nazbyt szybko, osłabiające równowagę społeczną i prowokując reakcje i napięcia mogące okazać się niebezpieczne dla stabilności systemu władzy.

Problem wyboru tempa realizacji łączy się więc z trudnym problemem wyboru celu i jest jasne, że oprócz kosztu związanego z szybkim wariantem, istnieje także koszt związany z reformami niezbędnymi a niezrealizowanymi, których brak powoduje stałą nieefektywność.

Najistotniejszym pozostaje precyzyjne określenie celów do osiągnięcia i temu — jak myślę — mogą służyć doświadczenia nagromadzone w innych krajach rozwiniętych, w których w ostatnich latach samorządy lokalne potrafiły opracować i wdrożyć plany polityki ekonomicznej, mogące stymulować w znacznej mierze wzrost ekonomiczny — zarówno na poziomie regionalnym, jak i ponadregionalnym. Część tych doświadczeń próbowano zaprezentować w niniejszym opracowaniu w sposób zapewne pospieszny i niekompletny.

Ostatnią rzeczą, którą należy dodać do tych konkluzji, jest ta, że żadna reforma, także dobrze zaprojektowana i mająca szansę na sukces, nie powiedzie się, gdy nie wesprze jej odpowiednio przygotowany personel, jakiego administracja samorządów lokalnych potrzebuje w każdym sektorze i na każdym poziomie.

W Polsce zadaniem wyższych uczelni jest przygotowanie takich kadr; jest to zadanie niezmiernie ważne i pilne. Dlatego niezbędne jest, aby zaczęły one działać w tym kierunku od zaraz.

BIBLIOGRAFIA

1. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 1990, Nr 16; 1990, Nr 89, 1991, Nr 21.
2. *Projekt ustawy o finansach gmin* (15 XI 1993); *Projekt ustawy o terenowych organach zespolonej administracji rządowej*; *Projekt ustawy o samorządzie powiatowym*, Prezes Rady Ministrów RP.
3. *Projekt podziału terytorialnego kraju na powiaty*, Urząd Rady Ministrów 1993.
4. *Długookresowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*, Centralny Urząd Planowania 1990.
5. *Raport o polityce regionalnej. Diagnoza*, Centralny Urząd Planowania 1993.
6. *Problematyka samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1991 (zeszyt monograficzny).
7. *Regiony autonomiczne* (praca zbior.), Poznań 1991.
8. *Memoriał górski* (praca zbior.), Nowy Sącz 1993.
9. J. Szlachta, *Rozwój regionalny Polski w warunkach transformacji gospodarczej*, Warszawa 1993.
10. B. Winiarski, *Gospodarka i polityka regionalna a podział administracyjny kraju*, Wrocław 1993.
11. B. Winiarski, F. Winiarska, *Polityka regionalna*, Wrocław 1992.
12. R. Broszkiewicz, *Ekonomiczne podstawy programowania procesów restrukturyzacji gminy Jelcz-Laskówice* (maszynopis).
13. L. Patrzałek, *Reaktywowanie powiatów a polityka regionalna* (maszynopis).
14. Costituzione della Repubblica Italiana, *L'ordinamento regionale*.
15. *Statuto della Regione Umbria*, Gazzetta Unificale della Repubblica Italiana 1992, s. 21; *Legge di riforma delle autonomie locali*, Gazzetta Unificale della Repubblica Italiana 1990, s. 12.
16. *Statuto della Provincia di Perugia*, Amministrazione della Provincia di Perugia.
17. *Le Regioni degli anni Novanta*, Commissione delle Comunità Europee 1991.
18. *Programma integrato mediterraneo Umbria*, Gazzetta Unificale della Regione Umbria 1988, s. 45.
19. *Programma integrato mediterraneo Seconda fase*, Regione dell'Umbria 1992.
20. G. Dallera, M. Boccaccio, G. Stazi, *Autonomie locali e tributi*, 1990.
21. B. Dente, *Governare la frammentazione. Regioni ed Enti locali*, 1985.
22. G. Lizza, *Integrazione e regionalizzazione nella CEE*, 1991.
23. G. Pola, *La finanza locale. Problemi e prospettive*.
24. *Guida all'Europa per le piccole e medie imprese*, Repubblica Italiana. Presidenza del Consiglio Dei Ministri, 1992.
25. *I fondi strutturali comunitari 1994 - 1999*, Commissione per le Comunità Europee 1993.

FROM CENTRAL REGIONAL MANAGEMENT TO THE DEVELOPMENT
OF LOCAL GOVERNMENTS IN POST COMMUNIST COUNTRIES. THE POLISH CASE

S u m m a r y

The author describes changes in the administrative division of the Polish territory from the perspective of the possibilities of having this system adopted to regional structures established in West European countries. Special interest is given to the aspect of the formation of provinces, districts and regions and their relation to other European structures.