

O potrzebie reorganizacji ustroju terenowej administracji publicznej.

I. STAN OBECNY

1. Obecny stan terenowej administracji publicznej jest rezultatem reform samorządowych z 1990 i 1998 roku oraz zmian w funkcjonowaniu terytorialnej administracji rządowej przeprowadzonych w 1998 roku równocześnie z drugą fazą reformy samorządowej.

Przebudowę ustroju terytorialnego państwa po okresie komunistycznym rozpoczęto restytuując najniższy szczebel samorządu terytorialnego. W 1990 roku powołano do życia w nowym kształcie gminy wiejskie i gminy miejskie w ilości łącznej ok. 2500 jednostek. Nastąpiło to w momencie, gdy podstawowy podział terytorialny państwa obejmował 49 województw. W ustroju istniejącej wtedy terenowej administracji rządowej pierwszy jej szczebel stanowiły rejony, zaś drugi województwa. Ten ówczesny model był bardzo niefunkcjonalny i rodził wiele nierozwiązywalnych w istocie konfliktów kompetencyjnych pomiędzy administracją samorządową i administracją rządową.

W związku z tym w 1998 roku dokonano istotnych zmian w modelu terenowej administracji publicznej. Zredukowano przede wszystkim ilość województw do 16 i zlikwidowano pierwszy szczebel terenowej rządowej administracji ogólnej. W miejsce opuszczone przez administrację rządową stworzono samorządowy powiat, który przejął częściowo zadania pierwszego szczebla administracji rządowej.

Wprowadzono też dualizm administracji publicznej na szczeblu województwa – administrację rządową w postaci wojewody oraz uruchomioną administrację samorządową w postaci sejmików wojewódzkich oraz zarządów wojewódzkich.

Te zmiany nie przyniosły jednak właściwie żadnej różnicy w funkcjonowaniu terenowej administracji publicznej. Jej działanie w dalszym ciągu jest obciążone różnymi konfliktami kompetencyjnymi oraz immanentnie zakodowaną niezdolnością do podejmowania spójnego wysiłku rozwojowego na rzecz odpowiednich wspólnot terytorialnych państwa. Szczególnie widoczne jest to w sytuacjach nadzwyczajnych, czego wyrazem były olbrzymie problemy w koordynacji działań aparatu państwowego i samorządowego w okresie ostatnich nawałnic na Pomorzu i w innych częściach Polski.

Jednocześnie rząd centralny pozbawił się jakichkolwiek instrumentów pozytywnego oddziaływania na funkcjonowanie tych wspólnot. Nie ma on zatem podstawowych instrumentów na rzecz realizowania zharmonizowanej i spójnej polityki rozwojowej państwa.

2. Fundamentem obecnego ustroju samorządowego jest gmina. To gmina jako podstawowy szczebel samorządu terytorialnego stała się odpowiedzialna za realizację największej ilości zadań publicznych, Ponieważ jednak za wyjątkiem Warszawy, nie wprowadzono zróżnicowania na gminy miejskie i wiejskie, a także zróżnicowania w

obrębie gmin miejskich (zwłaszcza w odniesieniu do dużych miast), jednolity ustrój gmin oraz jednolite ich obciążenie zadaniami, wreszcie jednolity system finansowy dla każdej gminy bez względu na jej wielkość i specyfikę, powodują ogromną dysproporcję pomiędzy gminami w Polsce. Znaczna ich część nie jest w stanie dźwigać powierzonych im zadań i są one chronicznie niedofinansowane. Z kolei inna część odczuwa swoiste „związanie rąk” koniecznością funkcjonowania w ramach rozwiązań ustrojowych, które są adekwatne dla mniejszych wspólnot terytorialnych (*vide* wielkie i większe miasta).

3. Szczelbel powiatowy i wojewódzki samorządu zostały dobudowane w 1998 roku do ustroju gminnego. Najważniejszym celem ówczesnej dobudowy było to, aby w najmniejszym nawet zakresie nie uszczuplić dotychczasowych uprawnień i pozycji gmin.

Z tego punktu widzenia oba szczeble funkcjonują w pewnym sensie „na siłę”. Powiaty, poza powierzonymi zadaniami rządowymi, zajmują się zwykle jednym szpitalem, jedną szkołą ponadpodstawową i niewielką ilością dróg, wchodząc – wbrew intencjom twórców reformy z 1998 roku - w zakresie realizacji tych zadań w permanentną kolizję z gminami i z województwami.

Podobnie samorząd wojewódzki, poza zadaniami wynikającymi z administrowania funduszami europejskimi, posiada stosunkowo skromny zakres odpowiedzialności i realnych kompetencji własnych.

Oba te szczeble funkcjonują w oparciu o bardzo wątle finanse własne i na tle zwłaszcza dużych miast znajdujących się na ich terenie, występują w pozycji „ubogiego krewnego”. Dla przykładu budżet samorządu województwa kujawsko – pomorskiego jest mniejszy niż oddzielnie budżety swoich stolic - gmin miejskich Bydgoszczy czy Torunia. Wyklucza to *de facto* możliwość suwerennego prowadzenia jakiegokolwiek polityki ponadlokalnej i ponadregionalnej przez samorządy wojewódzkie. Dowodem na to jest brak jakichkolwiek wspólnych działań samorządów wojewódzkich, nawet w tak oczywistych obszarach warunkujących rozwój, jak realizowanie spójnych inwestycji drogowych bądź kolejowych czy w zakresie transportu zbiorowego, o zagospodarowaniu dróg śródlądowych i szlaków wodnych nawet nie wspominając.

4. Wraz z utworzeniem dwóch dodatkowych szczebli samorządu terytorialnego nastąpiło równoczesne ograniczenie obecności administracji rządowej ogólnej w terenie wyłącznie do szczebla wojewódzkiego.

Likwidacja administracji rządowej ogólnej na szczeblu powiatowym i powierzenie zwierzchnictwa nad częścią zadań rządowych na tym szczeblu samorządowemu powiatowi, w tym kolegialnemu zarządowi powiatowemu, skrajnie ograniczyła realną obecność rządu reprezentującego interes ogólnopaństwowy na szczeblu lokalnym.

Powyższe rozwiązanie powoduje w pierwszym rzędzie rozliczne problemy związane z funkcjonowaniem ważnych służb publicznych (w tym tych o charakterze policyjnym), które zmuszone są do działania w warunkach podwójnej zależności. W konsekwencji Polska powiatowa sparaliżowana jest istnieniem nieformalnych układów, powiązań i zależności, nad którymi nie mogą zapanować ani władze centralne i ich wojewódzkie ekspozytury, ani słabo zorganizowane wspólnoty powiatowe, w których imieniu działają rachityczne ciała reprezentacyjne w postaci rad powiatowych.

Rozwiązania ustrojowe nie gwarantują zatem ani państwu ani społeczeństwu efektywnego realizowania swojej polityki na tym szczeblu, uzależniając to od różnorodnych interesów lokalnych i ponadlokalnych.

5. Na szczeblu powiatowym pozostały elementy administracji rządowej specjalnej (głównie o charakterze policyjnym), która jednak funkcjonuje na „pograniczu” rządowo – samorządowym.

Reforma z 1998 roku, choć zakładała ograniczenie znaczenia terytorialnej administracji specjalnej, będącej ciągle trwającym przedłużeniem modelu „Polski resortowej” z okresu przed 1989 r., w istocie jednak pogłębiła ten stan rzeczy.

Efektywna kontrola kierunków działania owych administracji specjalnych na szczeblu powiatowym jest iluzoryczna, a silne układy ponadgminne paraliżują w istocie wpływ państwa na ich funkcjonowanie. Jednocześnie siła owych wyalienowanych z kontroli rządowej administracji specjalnych jest tak duża, że prowadzi do opanowania samorządu powiatowego, co dodatkowo eliminuje i tę hipotetyczną możliwość kontroli społecznej. W ten sposób następuje realne odcięcie państwa od wpływu na rzeczywistość lokalną i z drugiej strony petryfikowanie coraz bardziej niebezpiecznych i nie kontrolowanych metodami demokratycznymi czy prawnymi partykularyzmów.

6. Istniejące usytuowanie gmin oraz powierzenie im nadmiaru kompetencji powodują niezdolność zdecydowanej większości z nich do efektywnego wykonywania przez nie powierzonych im zadań.

W obecnej konstrukcji ustrojowej, gminy niezależnie od swojej wielkości w zdecydowanej większości, nie są w stanie efektywnie i skutecznie wykonywać powierzonych im zadań.

Przykładowo, już tylko odpowiedzialność za całą sferę edukacji ściąga na gminy, wobec niedostatecznego finansowania ze strony budżetu centralnego, narastające problemy finansowe. Konieczność dofinansowywania oświaty bardzo znacząco ogranicza ich możliwości aktywnych poczynań w innych obszarach, a zwłaszcza podejmowania przez nie skutecznych działań rozwojowych i inwestycyjnych.

Gminy niezależnie od swojej wielkości, nie są w stanie samodzielnie realizować zadań w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej czy zbiorowego transportu publicznego. W ostatnich latach i jeszcze przez jakiś (ale już krótki) czas, działania te są realizowane dzięki środkom europejskim. Ale bez tego finansowania, nastąpi niemal całkowite zahamowanie istotnych możliwości działania gmin w tym obszarze, nie będą one bowiem w stanie wygenerować odpowiednich środków własnych do realizowania koniecznych przedsięwzięć

Jednocześnie z drugiej strony gminy, wykorzystując swoją suwerenną władzę w zakresie planowania przestrzennego tworzą – kierując się całkowicie partykularnymi interesami – rozwiązania wykluczające pogłębianie wspólnot ponadlokalnych i regionalnych. Ta planistyczna suwerenność gmin wraz z równoczesnym brakiem realnych instrumentów kształtowania rozwoju przestrzennego w wymiarze ponadgminnym, przekreśla szanse kształtowania wspólnot ponadlokalnych.

W ten sposób zabijane są podstawowe możliwości rozwojowe państwa, które wskutek akceptacji tego rozwiązania, całkowicie zrezygnowało z wpływu na kształtowanie ponadlokalnych przestrzeni rozwojowych.

Z dużym także trudem gminy dźwigają ciężary funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, zwłaszcza w mniejszych gminach miejskich, które posiadają szpitale. Podobnie rzecz się ma z instytucjami kultury, które w obecnych ramach instytucjonalno – finansowych skazane są w istocie na zabójczą przeciętność.

7. Ponadto jak wskazano, istnieje olbrzymia realna dysproporcja pomiędzy

wielkimi gminami miejskimi a małymi gminami wiejskimi, a jednak w sensie prawno - ustrojowym stanowią one takie same jednostki organizacyjne.

Dla dużych gmin miejskich rodzi to dodatkowe problemy. Gmina miejska co do zasady funkcjonuje „daleko” od obywateli, bo nie ulega wątpliwości że czym innym jest samorządność w tych samych ramach ustrojowych dla miasta liczącego ca 200.000 mieszkańców i więcej i dla obszaru wiejskiego liczącego w granicach 10.000 mieszkańców.

W ramach zatem tej samej regulacji ustrojowej nie ma możliwości zróżnicowania instrumentów działania, zwłaszcza w odniesieniu do wielkich i średnich miast. Obecne rozwiązania są bowiem co do zasady „skrojone” z myślą o małych gminach zarówno miejskich jak i wiejskich. Utrudnia to dodatkowo, a właściwie całkowicie wyklucza rozwój aglomeracji miejskich poprzez integrację większych miast i otaczających ich obszarów.

8. Z kolei powiaty są w zdecydowanej większości rachityczne i słabe, mają niewielki zakres kompetencji własnych i dysponują niewielkimi środkami finansowymi na realizację zadań własnych.

Dzisiaj istnieje ich blisko 400, z czego ok. 90 to powiaty grodzkie. Ich istnienie obiektywnie wzmacnia miasta, bowiem pozwala im skoncentrować większą niż w normalnej gminie ilość kompetencji oraz środków (choć te nie stanowią istotnego elementu ich budżetów).

Z drugiej jednak strony niemal wszystkie powiaty grodzkie otoczone są powiatami ziemskimi, które reprezentują głównie sprzeczne z interesami tych miast interesy okalających je gmin. Tu powstaje podstawowy konflikt który – jak wspomniano wyżej - uniemożliwia racjonalny rozwój aglomeracji miejskich i ich przestrzenny rozwój.

9. Podobnie samorząd wojewódzki, w zakresie wykraczającym poza gospodarowanie środkami unijnymi – co niedługo się skończy – ma skromne kompetencje i niewielkie środki.

Dysponując środkami unijnymi, samorzady wojewódzkie usiłowały realizować zadania związane z rozwojem regionalnym. Jednak bez tych środków, w obecnym stanie swoich finansów, nie będą one zdolne aby realizować istotne zadania rozwojowe na szczeblu regionalnym. Jako przykład można tu wskazać niemal całkowitą niezdolność samorządów wojewódzkich do samodzielnego realizowania poważniejszych zadań w zakresie infrastruktury drogowej czy kolejowej. A przecież jest to kluczowy obszar warunkujący jakkolwiek rozwój regionalny.

10. Dodatkowo istnieje dwoistość struktur administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim. Powoduje to w konsekwencji ich wzajemną konkurencję, a z drugiej strony uniemożliwia prowadzenie spójnej polityki regionalnej.

Na szczeblu wojewódzkim stworzono realną dwoistość terytorialnej administracji publicznej. Z jednej strony są to struktury rządowej administracji ogólnej oraz rządowej administracji specjalnej, z drugiej zaś administracji samorządowej. Nawet w warunkach jednolitości politycznej dysponentów tych ośrodków, dochodzi do rywalizacji tych struktur, kompetencyjnych sporów i nierzadko paraliżu działania. Rozproszeniu wysiłków tych struktur towarzyszy również rozproszenie i tak niewielkich środków finansowych którymi one dysponują.

W szczególności jednak, istniejący model nadzoru prawnego wykonywanego przez wojewodów zwłaszcza nad gminami, ma dzisiaj charakter czysto iluzoryczny. Statystycznie województwo musi nadzorować ca 150 gmin co oznacza, że nie jest w stanie efektywnie

harmonizować interesu państwa z interesami niewielkich wspólnot terytorialnych. Ponadto w ramach istniejącego modelu nadzoru, bardzo duży zakres działania samorządu gminnego wymyka się nawet kontroli sądowo – administracyjnej, wskutek istnienia systemu kolegiów odwoławczych.

11. Na szczeblu powiatowym dochodzi do jeszcze dalej idącej dysfunkcjonalności, bowiem samorządowy powiat częściowo wykonuje zadania administracji rządowej, przy czym rząd jest *de facto* pozbawiony instrumentów efektywnej kontroli realizowania swoich zadań.

O ile jednak na szczeblu wojewódzkim rząd centralny dysponuje „swoim” aparatem administracyjnym, o tyle na szczeblu powiatowym nie jest w stanie realizować polityki państwowej. Jest on wręcz uzależniony od kompozycji lokalnych układów, które bądź to bezpośrednio – wskutek włączenia elementów rządowej administracji ogólnej i częściowo specjalnej w struktury samorządowego powiatu – bądź to pośrednio, poprzez różnorakie ograniczenia nawet wpływu personalnego na funkcjonowanie służb państwowych na tym szczeblu na rzecz samorządu powiatowego, nie posiada praktycznych możliwości oddziaływania.

Skutki tego stanu rzeczy z punktu widzenia efektywności realizowania różnych ogólnopaństwowych polityk są katastrofalne, a model ten w jeszcze większym stopniu petryfikuje skrajny partykularyzm i przewagę wąskich interesów lokalnych nad potrzebami wspólnot o szerszym zakresie.

12. Samorządowy powiat stoi także wobec stosunkowo silnych wyodrębnionych struktur rządowej administracji specjalnej. Struktury te będąc jednocześnie oddalone od centralnego dysponenta, alienują się zarówno od swego kierownictwa rządowego jak i od zwierzchnika samorządowego.

Reforma z 1998 roku zakładała również przełamanie wywodzącej się z epoki poprzedniej „Polski resortowej”. Trwanie tej formacji wyrażało się w nienaruszonych dotychczasowymi reformami strukturach terenowych administracji specjalnych. Jednak z uwagi na wyłącznie samorządowy charakter powiatów, administracje centralne posiadające struktury terenowe nie dopuściły – w pewnym sensie słusznie – do pozbawienia się wpływu (*de facto* zaś odcięcia państwa) od funkcjonowania jego najniższych struktur.

Jednak ten stan w rzeczywistości jeszcze silniej utrwala ową „Polskę resortową”, uniemożliwiając prowadzenie nowoczesnej polityki rozwojowej w skali państwa i w skali wspólnot regionalnych i ponadlokalnych w warunkach elementarnej spójności i efektywności.

13. Dalszym skutkiem istniejącego rozwiązania ustrojowego i obecnego podziału kompetencji, jest postępujący partykularyzm na poziomie gminnym i praktyczna niezdolność do realizowania zadań publicznych na poziomie wyższym niż gmina.

Gminy na wyścigi realizują zadania, które zważywszy na ich wielkość winny być realizowane i finansowane wspólnie przez większą ich ilość. Jednak logika partykularyzmu wymusza taki właśnie, indywidualistyczny sposób działania. Włodarz gminy jest bowiem wybierany nie za zasługi dla wspólnoty sąsiednich gmin, ale za działanie wyłącznie na rzecz mieszkańców swojej gminy. Powoduje to skrajne marnotrawienie środków publicznych i wyklucza – poza niewieloma sytuacjami – wspólne realizowanie poważniejszych zadań w wymiarze ponadgminnym.

Dowodem istnienia tego patologicznego w istocie stanu rzeczy jest praktyczny brak

współpracy ponadgminnej w obecnych ramach ustawowych w postaci związków komunalnych. Ich znikoma ilość dowodzi, jak głęboko ugruntowany jest w Polsce partykularyzm gminny i jak silna jest niezdolność choćby nawet do myślenia w kategoriach wykraczających poza partykularne interesy gminne.

14. W ten sposób w Polsce istnieje ca 2500 małych i malutkich ojczyzn realizujących partykularną politykę i partykularne interesy.

Ostatecznie realnymi suwerenami w Polsce pozostaje ca 2500 burmistrzów, wójtów i prezydentów, z których do tego zdecydowana większość buduje swoje wspólnoty lokalne w warunkach nierzadko mało odpowiedzialnej polityki budżetowej.

Już dzisiaj większość wspólnot samorządowych gminnych znajduje się niemal w maksymalnych dopuszczalnych parametrach zadłużenia, a majątki gmin są zastawione dla zabezpieczenia olbrzymich zobowiązań finansowych. Taka jest jednak nieubłagana logika funkcjonowania organizmu partykularnego. Skoro władarze tych gmin są zależni wyłącznie od swoich wyborców, to nie mają żadnego interesu aby myśleć i działać w kategoriach wykraczających poza granice administracyjne swojej jednostki.

15. Nawet w przypadku większych miast, gdzie istnieje łączność pomiędzy gminą a powiatem grodzkim, występują daleko idące ograniczenia rozwojowe, wynikające z istnienia powiatów ziemskich i okalających miasta suwerennych gmin, które nie mają żadnej skłonności do realizowania spójnych z tymi miastami działań rozwojowych.

Wtłoczenie większych miast w otuliny powiatów ziemskich oraz znajdujących się na ich obszarach gmin, oraz wtłoczenie mniejszych miast w otaczające je gminy wiejskie jest odrębnym zagadnieniem o wielkiej doniosłości. To rozwiązanie całkowicie ogranicza możliwość kształtowania przestrzeni aglomeracyjnych, bowiem sprzeczności na linii : miasto/powiat grodzki – powiat ziemski – gminy podmiejskie oraz miasto - gmina, są w warunkach polskich całkowicie nierozwiązywalne. Nie istnieją żadne prawne możliwości harmonizowania interesów tych wspólnot lokalnych, a w realnych warunkach polskich współdziałanie w tych zestawieniach występuje incydentalnie. W konsekwencji miasta nie są w stanie stawać się ośrodkami stymulującymi spójny i harmonijny rozwój nawet swojego najbliższego otoczenia. Jest to dzisiaj jedną z największych barier rozwojowych Polski, bowiem występuje w skali całego kraju.

16. Co do zasady najważniejsze zadania dotyczące inwestycji infrastrukturalnych, zadań o charakterze ponadlokalnym, planowanie przestrzenne, zbiorowy transport publiczny, działania dotyczące rynku pracy, polityki zdrowotnej, edukacji ponadpodstawowej, są kształtowane w warunkach konfliktu pomiędzy miastami a ich gminnym otoczeniem, które w zdecydowanej większości nie poczuwa się w żadnym stopniu do partycypowania w realizowaniu zadań, z których korzystają jednak obiektywnie ich mieszkańcy.

Wymienione wyżej obszary nie wyczerpują jednak wszystkich problemów w relacjach pomiędzy wskazanymi podmiotami samorządowymi. Wspomnieć też trzeba o swoistym drenowaniu budżetów miejskich przez budżety gmin podmiejskich, w związku z rosnącą skalą przenoszenia zamieszkania z centrów miast do terenów podmiejskich. Miasta tracą w ten sposób najlepszych podatników PIT (a to podstawowe źródło dochodów gmin miejskich), z drugiej zaś strony ciągle muszą łożyć nieproporcjonalne środki na swoje usługi publiczne na rzecz owych osób i ich rodzin.

17. Podejmowane próby budowy silniejszych struktur metropolitarnych były ułomną próbą przełamania wadliwości obecnego ustroju samorządowego, ale pojawiające się koncepcje, bazujące na niezmienionym usytuowaniu gminy i powiatu, pogłębiały jedynie dysfunkcjonalność obecnego układu.

Te problemy były stymulatorem prób ustawowego uregulowania funkcjonowania tzw. metropolii. Wiązało się to z forsowaną przez poprzedni rząd koncepcją tzw. dyfuzyjnego rozwoju Polski w oparciu o kilkanaście metropolii.

Koncepcja ta na szczęście nie weszła w fazę praktycznej realizacji, a stworzone rozwiązania ustawowe mogły jedynie pogłębić dezorganizację terytorialnej administracji publicznej w Polsce oraz jej dysfunkcjonalność.

18. Podsumowując, obecny model ustroju terytorialnej administracji publicznej stwierdzić należy, iż kreuje on silnie rozdrobnioną strukturę partykularnych księstw, relatywną słabość finansową samorządu na wszystkich szczeblach, jego niezdolność do kreowania rozwoju ponadlokalnego. Dowodzi tego model wykorzystania wsparcia rozwojowego z funduszy UE. Środki te jedynie w niewielkim stopniu służyły do budowania więzi ponadlokalnych.

Tymczasem zwłaszcza naturalny rozwój ośrodków miejskich w kierunku sąsiadujących obszarów wiejskich znajdujących się w granicach odrębnych gmin, z jednoczesnym istnieniem odrębnych struktur powiatowych (powiaty grodzkie i powiaty ziemskie) uniemożliwia efektywny rozwój ośrodków miejskich i naturalny awans cywilizacyjny ich otoczenia.

II. KIERUNKI ZMIAN

19. Polska potrzebuje istotnego przesunięcia kompetencji z poziomu gminy na poziom powiatu. Jest to jedyna gwarancja przełamania niebezpiecznie poszerzającego się partykularyzmu gminnego. Jednocześnie przeprowadzenie tego przesunięcia uprawnień na szczebel powiatowy daje możliwość uzyskania zdolności do kształtowania rozwoju ponadlokalnego w interesie większych społeczności oraz w interesie ogólnopaństwowym.

Jak wskazano wyżej, w obecnym stanie ustrojowym, słabe w wymiarze finansowym gminy nie są w stanie dźwigać przydzielonego im zakresu zadań. Realizując je, kierują się wyłącznie partykularnymi interesami i nie szukają rozwiązań we współpracy z innymi gminami.

Szczególnie istotnym warunkiem dalszego rozwoju mniejszych miast (10.000 do 50.000 mieszkańców), jest połączenie ich z istniejącymi przy większości z nich, okalającymi je gminami wiejskimi. Istniejący obecnie dualizm gminny na tym szczeblu, paraliżuje wszelkie możliwości rozwojowe tych mniejszych organizmów miejskich. A ma to olbrzymie znaczenie dla realizowania wszelkich strategii zrównoważonego rozwoju. Właśnie tworzenie takich mniejszych centrów ponadlokalnych, jest też warunkiem przezwyciężenia cywilizacyjnych barier w zakresie dostępu do najważniejszych usług publicznych znacznej części mieszkańców Polski.

20. Na poziomie gminnym co do zasady powinny pozostać zadania związane ze świadczeniem pomocy społecznej, prowadzeniem polityki prorodzinnej i podstawowej opieki zdrowotnej, edukacji przedszkolnej, kultury, kultury fizycznej, prowadzenie cmentarzy, targowisk i hal targowych.

Zadania we wskazanym zakresie w naturalny sposób przynależą do obszaru tzw. polityki lokalnej. Są one najbliższej bezpośredniego zainteresowania mieszkańców gmin, to one w najwyższym stopniu angażują ich w życie swojej społeczności, w tym też zakresie najłatwiej wyzwoić najpowszechniejsze zaangażowanie wspólnoty lokalnej w życie swojej gminy.

Także wymiar finansowy tych zadań nie musi być przytłaczający dla finansów gmin w nowym układzie kompetencyjnym. Odciążone od przekraczających ich możliwości zadań gminy, bardziej efektywnie będą wykonywać zmniejszone obowiązki, angażując w nie w większym stopniu, zwłaszcza w większych miastach, ich mieszkańców.

21. Samorząd powiatowy, poza aktualnie posiadanymi kompetencjami, winien przejąć z poziomu gminnego zadania dotyczące planowania przestrzennego, zarządzania drogami i obiektami inżynieryjnymi, lokalny transport zbiorowy, opiekę zdrowotną ponadpodstawową, edukację, komunalne budownictwo mieszkaniowe, ochronę dziedzictwa kulturowego, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego i ratownictwo.

Przesunięcie z poziomu gminnego zadań o charakterze ponadlokalnym do powiatów, wraz przesunięciem części środków z poziomu gminnego, ale również towarzyszącym wzmocnieniem finansowym powiatów, winno stać się skutecznym narzędziem kształtowania polityki rozwojowej. Wszystkie wymienione wyżej obszary działania, z natury rzeczy mają ponadlokalny charakter i wykraczają poza granice pojedynczych gmin. Stąd powiat jest naturalnym spoiwem harmonizowania interesów wspólnot lokalnych i efektywnego wykorzystania nagromadzonego potencjału partykularnego. Dodać również należy, iż z historycznego punktu widzenia właśnie powiaty były podstawowymi ośrodkami efektywnego zarządzania państwem nie tylko zresztą w Polsce.

22. Dla u efektywnej działalności tego szczebla samorządowego, konieczne jest zniesienie powiatów ziemskich i ich połączenie z powiatami grodzkimi. Podobnie niezbędne jest połączenie części najsłabszych powiatów z powiatami silniejszymi, dzięki czemu powstaną jednostki samorządowe zdolne do skuteczniejszego realizowania zadań w zakresie rozwoju ponadlokalnego.

W celu przezwyciężenia opisanych wyżej problemów rozwojowych miast i terenów podmiejskich, konieczne jest w pierwszym rzędzie scalenie większości powiatów grodzkich z okalającymi je powiatami ziemskimi (dotyczy to ok. 70 powiatów spośród 86 powiatów grodzkich – wyjąwszy Gdynię, Sopot i Świnoujście oraz kilkanaście miast śląskich). Spośród pozostałych ca 250 powiatów ziemskich ok. 1/3 z nich powinno zostać połączonych w silniejsze organizmy. Ostatecznie pozostałoby łącznie w granicach 230 powiatów w miejsce dotychczasowych ca 400 powiatów.

Reorganizacja ta zapewni w pierwszym rzędzie wydatne wzmocnienie finansowe powiatów. Z drugiej natomiast strony zapewni bardziej efektywną politykę rozwojową państwa, któremu zdecydowanie łatwiej będzie alokować środki zwłaszcza na infrastrukturalne inwestycje rozwojowe oraz na programy społeczne do mniejszej ilości jednostek. Wreszcie zlikwiduje to istniejący obecnie patologiczny układ w którym powiat co do zasady ograniczony jest w swoim zainteresowaniu do jednego szpitala i jednej szkoły

ponadpodstawowej.

W związku z powyższymi modyfikacjami uległby również dotychczasowy model powiązania samorządowego powiatu z zadaniami rządowymi na szczeblu powiatowym w kierunku uczynienia z powiatu, realnego i efektywnego centrum życia lokalnego i kształtowania rozwoju małej ojczyzny.

23. Wydaje się również celowe zniesienie istniejącego dualizmu administracji publicznej na poziomie wojewódzkim, poprzez zintegrowanie administracji samorządowej i rządowej. Takie rozwiązanie zapewniające spójność polityki regionalnej, dawałoby zdecydowane większe możliwości rozwojowe, niż układ dotychczasowy kreujący niezdrową rywalizację skutkującą hamowaniem procesów rozwojowych, także w wymiarze ponadregionalnym (np. infrastruktury komunikacyjnej).

Podjęcie tak poważnej przebudowy ustroju administracji terytorialnej, wymaga również wnikliwego rozważenia celowości utrzymania dwoistości systemów administracyjnych na szczeblu centralnym. Wskazane zostały wyżej argumenty przemawiające za wprowadzeniem jednolitości administracji publicznej w terenie.

Rozważenia również wymaga, zwiększenie ilości województw, bowiem obecny ich układ jest funkcją koncepcji dopasowania polskich regionów do regionów niemieckich. Spowodowało to w 1998 roku stworzenie rzekomo silnych regionów, ale dzisiaj są one bardzo zróżnicowane, a do tego szereg z nich jest sparaliżowanych wewnętrznymi konfliktami. W wielu województwach doszło również do znaczących dysproporcji rozwojowych, stąd konieczne jest ich przekształcenie we względnie zrównoważone organizmy.

Wydaje się, że biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania należałoby nieznacznie zwiększyć ilość województw do 23 – 25. W ramach każdego z nich funkcjonowałyby ca 10 silnych powiatów. W ten sposób powstałaby względnie zintegrowana struktura terytorialna składająca się ze stosunkowo silnych podmiotów na szczeblu ponadlokalnym, zdolnych do prowadzenia zharmonizowanych polityk rozwojowych zintegrowanych z celami rozwojowymi państwa.

24. Ponadto w ramach projektowanych rozwiązań, możliwe byłoby wprowadzenie dodatkowego podziału administracyjnego większych miast na dzielnice, odpowiadające statusowi ograniczonej kompetencyjnie gminy, co uspołeczniloby system zarządzania w tych jednostkach, a z drugiej strony pozwoliłoby znieść odrębność ustroju samorządowego Warszawy.

Rozwijające się ruchy miejskie zderzają się obecnie z instytucjonalną barierą dla swej aktywności. Gminy miejskie, zwłaszcza w wielkich miastach, są bardzo daleko od spraw lokalnych. Skutkuje to coraz większymi napięciami w miastach, zwłaszcza na linii ruchy miejskie – partie polityczne.

Drogą do osłabienia tych napięć byłoby wprowadzenie na terenie miast dodatkowej struktury gminnej (dzielnic) i powierzenie dzielnicom w ramach powiatów odpowiedzialności za podobne zadania jak opisane w p. 20. Odpowiednio w terenach wiejskich należałoby wzmocnić pozycję sołectw, jako adekwatnego elementu samorządności lokalnej.

25. Państwo polskie potrzebuje spójności swojej terytorialnej administracji publicznej, bez tego bowiem będzie rozdzierane i paraliżowane przez spory

kompetencyjne oraz przez coraz silniejsze partykularyzmy gminne i miejskie.

III. USTRÓJ WŁADZ ADMINISTRACJI TERYTORIALNEJ

26. Na szczeblu gminnym (dzielnicowym) w nowych rozwiązaniach, pozostawałby obowiązujący system dotychczasowy, z wybieranym bezpośrednio burmistrzem/wójtem oraz radą gminy/dzielnicy. W tej koncepcji wybory rad gmin/dzielnic powinny odbywać się wedle ordynacji większościowej, zaś burmistrz/wójt wybierany bezpośrednio, nie może pełnić urzędu przez więcej niż dwie kadencje.

Petryfikacja ustroju władz tego poziomu samorządu terytorialnego, będzie służyła uspokojeniu obecnych napięć i niepokojów. Pozwala ona również na pełniejsze zaangażowanie nowych inicjatyw obywatelskich w życie najniższego szczebla samorządowego, dzięki odpolitycznieniu wyborów do rad tego szczebla.

27. Na szczeblu powiatów podobnie pozostałby co do zasady dotychczasowy system zarządu kolegiального i rady powiatowej. Jednakże z uwagi na realne połączenie w powiecie funkcji rządowych i samorządowych, zarząd wyłaniany byłby wedle nowego modelu, uwzględniając dwoisty charakter tego szczebla administracji publicznej:

- rada powiatu wskazywałby dwóch kandydatów na starostę powiatowego,
- premier powoływałby jednego z nich na stanowisko starosty
- starosta powołałby zarząd powiatowy, który musiałby uzyskać zaufanie rady powiatu,
- premier miałby prawo odwołania starosty i zarządu powiatu w przypadku naruszenia prawa, zagrożenia finansowego gospodarki powiatowej lub nie wykonywania zadań rządowych wynikających z polityki państwa
- rada powiatu miałaby prawo odwołania zarządu powiatu w przypadku utraty zaufania do realizowanej polityki ponadlokalnej - w takiej sytuacji starosta przedstawiałby nowy skład zarządu celem uzyskania zaufania rady.

Przyjęcie powyższej mieszanej zasady kreacji i odpowiedzialności władz wykonawczych powiatów, jest oczywistą konsekwencją nowego charakteru rządowo – samorządowego powiatu. Zaproponowany model zapewniałby zarówno rządowi centralnemu jak i społeczności ponadlokalnej efektywny wpływ i kontrolę władz tego szczebla administracji, zmuszając je jednocześnie do konstruktywnej współpracy w realizowaniu zadań, niezależnie od barw politycznych w powiecie czy w centrum.

28. Na szczeblu województw pozostawałby dotychczasowy system zarządu kolegiального i sejmiku województwa. Z uwagi jednak na podobne realne połączenie w województwie funkcji rządowych i samorządowych, zarząd wyłaniany byłby w następującym trybie:

- sejmik wojewódzki wskazywałby dwóch kandydatów na wojewodę,
- premier powoływałby jednego z nich na stanowisko wojewody
- wojewoda powoływałby zarząd wojewódzki, który musiałby uzyskać zaufanie sejmiku,

- premier miałby prawo odwołania wojewody i zarządu województwa w przypadku naruszenia prawa, zagrożenia finansowego gospodarki wojewódzkiej lub nie wykonywania zadań rządowych wynikających z polityki państwa
- sejmik miałby prawo odwołania zarządu województwa w przypadku utraty zaufania do realizowanej polityki regionalnej. W takiej sytuacji wojewoda przedstawiałby nowy skład zarządu celem uzyskania zaufania sejmiku.

Argumentacja w tym przypadku jest podobna jak w p. 27.

29. Powyższe zmiany zapewniłyby zespolenie terytorialnej administracji publicznej na poziomie powiatowym oraz wojewódzkim. Stwarzałyby to wreszcie przesłanki do uporządkowanej polityki rozwojowej państwa, a jednocześnie zapewniałyby efektywność działania najważniejszych służb państwowych w terenie.

Dzięki temu powstają przesłanki do przezwyciężenia fatalizmu „Polski resortowej”, opisanej wyżej.

30. Jednocześnie zachowana została jako fundament ustroju samorządowego państwa gmina oraz efektywne ciała samorządowe na szczeblach wyższych.

Jest to bardzo ważne, w świetle niewątpliwie dużych napięć, które już pojawiają się w kontekście jakichkolwiek sugestii zmian dotyczących tego obszaru działalności państwa.

31. Proponowany model zapewnia też wyższą efektywność nadzoru prawnego nad działalnością samorządu terytorialnego, bowiem starostowie będą bliżej gmin, zaś wojewodowie bliżej mniejszej ilości powiatów.

Zmiana będzie miała charakter jakościowo skokowy, zapewniając wreszcie niezbędne instrumenty efektywnego nadzoru prawnego.

32. Zmianom powyższym musi towarzyszyć zmiana w strukturze dochodów samorządów wraz ze znaczącym przesunięciem części dochodów z poziomu gmin na poziom powiatów.

Zmiany te powinny być skoordynowane z założeniami nowej polityki rozwojowej sformułowanej w „Planie odpowiedzialnego rozwoju”. Koncentracja większej ilości środków we wzmocnionych kompetencyjnie powiatach, ponoszących jednocześnie odpowiedzialność za szerszy wymiar społeczności ponadlokalnej, musiałaby prowadzić do o wiele większej efektywności wydatkowania środków publicznych.

33. Wskazana koncentracja rozproszonych dotychczas pomiędzy administrację rządową i samorządową na poziomie powiatów i województw środków publicznych, oprócz oczywistego zwiększenia efektywności ich wykorzystania, jednocześnie wyraźnie poprawi możliwości prowadzenia ambitniejszych zadań rozwojowych na tych szczeblach. Z punktu widzenia rządu centralnego wyraźnie poprawi to także możliwości racjonalnego i zrównoważonego strumieniowania środków rozwojowych, do efektywnie zarządzanych ośrodków władzy terytorialnej w państwie.

Prof. KJ dr hab. Grzegorz Górski. Autor w 1992 roku jako podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów odpowiadał za prace Zespołu ds Reorganizacji Administracji Publicznej przy Rządzie Jana Olszewskiego