

Polskie powiaty jako przykład fikcji organizacyjnej – prakseologia reformy powiatowej po dwudziestu latach od jej wprowadzenia

Jakub Kwaśny

Zakład Studiów Regionalnych

Katedry Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

jakub.kwasny@uek.krakow.pl

Celem artykułu jest podsumowanie dyskusji na temat zasadności funkcjonowania samorządów powiatowych w Polsce, genezy ich restytucji reformą z 1998 roku, a także prezentacja wyników badań dotyczących wydajności i efektywności powiatów oraz opinii małopolskich samorządowców na ten temat.

W dyskusji nad „reformą powiatową” prof. Kieżun określił powiaty mianem przykładu znanego w teorii organizacji i zarządzania jako patologiczne zjawisko „fikcji organizacyjnej”. Wskazał on także na niewystarczające wyposażenie administracji powiatowej w narzędzia (głównie finansowe) niezbędne do samodzielnego funkcjonowania i rozwoju.

Po dwudziestu latach funkcjonowania – na nowo – administracji powiatowej w Polsce wydaje się zasadne podjęcie dyskusji nad jej efektywnością, ale także sensem istnienia w obecnym kształcie.

W podsumowaniu zaproponowano możliwe kierunki zmian organizacji terytorialnej Polski, jakie z punktu widzenia skuteczności polityki rozwoju mogą być – zdaniem autora – dokonane.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, powiat, reforma, organizacja terytorialna, polityka rozwoju

Wprowadzenie

Głównym zadaniem prakseologii jest zbudowanie, uzasadnienie i usystematyzowanie zaleceń i przestróg dotyczących jak najsprawniejszej organizacji działań. Tym zaś sprawniej ktoś działa, im skuteczniejsze jest jego działanie oraz im jest bardziej ekonomiczne, a sama ekonomia jest częścią prakseologii [Kotarbiński 1968: 152; Mroczek 2016: 301]. Dwadzieścia lat doświadczeń w funkcjonowaniu – na nowo – samorządu powiatowego w Polsce daje podstawy do oceny skutków przyjętej w 1998 roku reformy samorządowej. Ocena ta powinna zatem zostać dokonana z punktu widzenia jej prakseologii, tj. walorów technicznych: przydatności, celowości, ogólnej, a także sprawności, która zdaniem Kotarbińskiego sprawdza się do dwóch głównych zalet – skuteczności i gospodarności. Owa gospodarność z kolei to posługiwanie się posiadanymi zasobami w sposób oszczędny i wydajny [Kotarbiński 1968: 10]. Mowa tu zatem o jednym z głównych pojęć prakseologii, czyli ekonomiczności reformy powiatowej. Ekonomiczniej bowiem to i oszczędniej, i wydajniej [Kotarbiński 1975: 355]. Swoisty spór na ten temat – jeszcze przed jej wprowadzeniem – prowadzili Kieżun (zagorzały przeciwnik powiatów) oraz Kulesza (jeden ze współautorów reformy). Głównym zarzutem kierowanym w stronę jej autorów był brak profesjonalizmu, metoda doraźnych działań oraz brak świadomości współczesnych tendencji organizacyjnych, a przede wszystkim rewolucji elektronicznej [Kieżun 1997, za: Kieżun 2011: 189]. Uzasadnieniem tego typu zarzutów były wysokie koszty samego przygotowania reformy, jak również jej dalszego wdrażania i utworzenia kolejnego szczebla administracji samorządowej. Bezpośrednio przyczyniło się to do rozrostu aparatu administracyjnego i biurokracji. Ponadto przy jej konstruowaniu nie wzięto pod uwagę tendencji światowych, które odwrotnie aniżeli w Polsce zmierzały w kierunku redukcji liczby gmin (m.in. w Niemczech, Szwecji czy Belgii) oraz aparatu administracyjnego [por. Kieżun 1977, za: Kieżun 2011: 175].

W opracowaniu zastosowano analizę danych dotyczących poziomu zatrudnienia w sektorze samorządowym, wydajności i oszczędności (a zatem ekonomiczności) poszczególnych szczebli samorządowych oraz opinie małopolskich samorządowców na temat organizacji terytorialnej kraju i liczebności jej składowych. Pomiędzy natomiast – ze względu na rozległość przedmiotowej materii i jej indywidualny charakter – dyskusję na temat skuteczności powiatów w realizacji ich ustawowych zadań oraz – ze względu na wczesną fazę wdrażania [Kwaśny 2013: 115] – wpływ nowoczesnych technologii i rozwój e-administracji na zmiany organizacyjne w samorządach.

Reformy organizacji terytorialnej w Polsce po 1989 roku

Zapoczątkowana w 1989 r. transformacja ustrojowa państwa zakładała odejście od systemu jednolitej władzy państwowej, czego przejawem była reaktywacja w 1990 r. samorządu terytorialnego. Była to jedna z pierwszych decyzji podjętych w początkowej fazie transformacji, a przywrócenie samorządowego charakteru gminom było czytelnym aktem odejścia od poprzedniego systemu, w którym władze lokalne stanowiły element władzy publicznej i w sposób bezpośredni zależały od władz centralnych. Senacki projekt ustawy z nielicznymi zmianami został przyjęty 8 marca 1990 roku. Stosowne zapisy znalazły się również w przepisach konstytucji, gwarantując jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, możliwość zrzeszania się czy demokratyczny charakter wyboru władz. Reforma samorządowa z 1990 r. wzmocniła nie tylko gminy, ale pośrednio przyczyniła się też do postępu centralizacji kraju poprzez osłabienie podmiotowości 49 województw. Nie było już wojewódzkich rad narodowych, wiele uprawnień wojewodów przejęli ministrowie i podległa im bezpośrednio administracja specjalna, a inne kompetencje województw przekazane zostały gminom. Ograniczenie roli województw i brak powiatów powodowało, że między gminą

a państwem wytworzyła się systemowa i polityczna próżnia, której wypełnienie zdawało się niezbędnym elementem dalszej transformacji ustrojowej. Zaskakującym krokiem reformatorskim zdaniem Kieżuna było powołanie już w sierpniu 1990 r. 254 urzędów rejonowych jako pomocniczych jednostek organów wojewódzkich. Faktycznie stały się one drugim szczeblem administracji terenowej [Kieżun 2012: 295].

W programach politycznych różnych opcji parlamentarnych sprawy samorządności lokalnej zajmowały mniej lub bardziej znaczące miejsce, jednak zwycięska w 1991 r. Unia Demokratyczna opowiadała się za dalszą decentralizacją administracji rządowej, w tym za odbudową zlikwidowanych w 1975 r. powiatów [Kieżun 2012: 297]. Rozdrobniona struktura polityczna Sejmu pierwszej kadencji nie sprzyjała dalszym reformom, lecz prace nad zmianami organizacji terytorialnej trwały mimo zmieniających się rządów. Największą aktywność na tym polu wykazał rząd Suchockiej, którego pełnomocnikiem ds. reformy administracji publicznej był Kulesza. Już wtedy zakładano utworzenie powiatów i usamorządowanie województw jako trzeciego szczebla administracji terytorialnej. W odniesieniu do powiatów przyjęto założenia, według których powiat powinien mieć minimum 50 tys. mieszkańców (i co najmniej pięć gmin), a miasto powiatowe nie powinno liczyć mniej niż 10 tys. mieszkańców¹. Ukształtowanie się nowej większości w parlamencie w latach 1993–1997 odsunęło na pewien czas radykalne zmiany terytorialnej organizacji państwa [Regulski 2000: 129]. Był to czas, w którym ścierały się różne koncepcje podziału administracyjnego kraju. Na mocy tzw. ustawy miejskiej przekazano niektórym miastom z dniem 1 stycznia 1996 r. kompetencje z zakresu administracji rządowej. Gminy objęte działaniem ustawy (a było to 46 miast i 3 miejskie strefy usług publicznych) przejęły do prowadzenia jako zadania własne m.in.: publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły

¹ Zapisy te znalazły się w rządowym opracowaniu pełnomocnika rządu do spraw reformy administracji publicznej pt. *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej z 1993 roku*.

artystyczne, domy pomocy społecznej, zakłady opieki zdrowotnej, instytucje kultury. Pod koniec 1996 r. po raz kolejny doszło do modyfikacji katalogu zadań i kompetencji oraz sposobu finansowania miast. W całym okresie obowiązywania ww. ustawy miasta nie miały pewności co do rodzaju i zakresu realizowanych zadań, jak też wysokości środków na ich finansowanie. Uchwalone przepisy z założenia były prowizoryczne i cechowała je wysoka niestabilność [Gluńska-Pawlic 2003: 96–98].

Istotnym z punktu widzenia transformacji ustrojowej państwa stało się umocowanie samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w której zasada decentralizacji uzyskała rangę naczelnej zasady ustrojowej wyrażonej w rozdziale I zatytułowanym „Rzeczpospolita” (art. 15 i 16). Doniosłość tej klasyfikacji przejawia się w tym, że w zasadach tych „znajdują zakotwiczenie inne normy konstytucyjne; określają one cechy danej konstytucji; wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne” [Dolnicki 2006: 57]. Jednakże kompetencje samorządu terytorialnego, jak również liczba ich szczebli zostały unormowane w drodze ustawodawstwa zwykłego w kolejnych, mniejszych bądź większych reformach decentralizacyjnych.

Przełom w ich kontynuacji nastąpił z chwilą wygranych przez koalicję AWS-UW wyborów parlamentarnych w 1997 r. Ponownie pełnomocnikiem rządu do spraw reformy został Kulesza. Wybrano wówczas najbardziej „radykalną” wersję, która zakładała szybkie wdrożenie powiatów i samorządowych województw. Pierwotna wersja reformy zakładała powstanie 12 województw, ta jednak nie uzyskała większości parlamentarnej, kolejna zaś z 15 województwami została zawetowana przez prezydenta. Ostateczna, kompromisowa, wersja reformy, zakładała powstanie 16 województw. Tym samym koalicja rządząca musiała wkomponować w pierwotną mapę cztery dodatkowe województwa: opolskie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie oraz lubuskie². Reforma z 1998 r. przyniosła zmiany

² Reformę poparły kluby AWS, SLD i UW.

w blisko 200 ustawach, nowelizacje te nie zawsze spełniały oczekiwania środowisk samorządowych. Wielu kompetencji nie udało się przekazać samorządom w wyniku nacisków różnych instytucji centralnych [Wspólnota 1999: 6].

W nowym podziale terytorialnym kraju, wprowadzającym samorządy na szczeblu powiatowym i wojewódzkim, najważniejszą rolę nadal odgrywała gmina jako podstawowa jednostka terytorialna z największym zakresem kompetencji. W zasadzie reforma ta nie wprowadziła zasadniczych zmian w ich funkcjonowaniu, rozszerzono ich kompetencje poprzez możliwość tworzenia miast na prawach powiatu [Dolnicki 2006: 168]. Kompetencje przypisane powiatom miały charakter uzupełniający i należały wcześniej do administracji rejonowej i wojewodów. Z kolei utworzenie województwa samorządowego było konsekwencją występującej w państwach Europy Zachodniej tendencji do tworzenia struktur regionalnych [Dolnicki 1999: 161]. Tendencje te były związane z prowadzoną przez Unię Europejską polityką regionalną.

Spór wokół powiatów

Intencją twórców reformy było domknięcie zapoczątkowanej w 1990 r. reformy gminnej i przekazanie społecznościom lokalnym kontroli nad tym, co miało charakter lokalny. Jednak odejście od wstępnych założeń dotyczących szczebla powiatowego spotkało się z krytyką ze strony środowiska naukowego. Jak wynikało z przeprowadzonych badań, sensowne było utworzenie w Polsce ok. 100–111 powiatów, które tworzyłyby zarazem jednostki trzeciego stopnia (NUTS 3) w nomenklaturze Unii Europejskiej [Gilowska, Gorzelak, Jałowiecki, Sobczak 1998: 47–48]. Tymczasem wskutek oddolnego nacisku i ulegania tendencjom populistycznym przed wyborami, w opublikowanym projekcie rządowym z 1993 r., jednostek tych miało być aż 365 (w tym 320 powiatów ziemskich i 45 miejskich).

Tego rodzaju propozycja była nie tylko bardzo kosztowna, ale równocześnie niefunkcjonalna i marnotrawna. Istnienie tak dużej

liczby małych powiatów, niezdolnych do wykonywania przydzielonych im zadań i kompetencji, było sprzeczne nie tylko ze zdrowym rozsądkiem, ale także założeniami reformy powiatowej. Za niesłuszny uznano argument, uzasadniający dużą liczbę małych jednostek, w którym zbiorowość mieszkańców powiatu tworzyć będzie społeczność lokalną. Ta bowiem w sensie socjologicznym występuje jedynie w jednostkach liczących co najwyżej kilka tysięcy osób. Dużą liczbą powiatów zainteresowane nie były społeczności lokalne, ale elity potencjalnych miast powiatowych, widząc swój interes w objęciu różnych, związanych z tym stanowisk [Gilowska, Gorzelak, Jałowiecki, Sobczak 1998: 47–48]. Ostatecznie, w wyniku nacisków ze strony lokalnych elit samorządowych – a także dominacji interesów lokalnych nad dyscypliną partyjną – liczba powiatów ziemskich w Polsce wyniosła 318 [Sienkiewicz 2011: 128–137]³. W 2002 r. utworzono 7 nowych powiatów, a także zlikwidowano powiat warszawski, nadając Warszawie status miasta na prawach powiatu. Rok później połączono miasto Wałbrzych z ziemskim powiatem wałbrzyskim [Sekuła 2007: 41]. W 2013 r., w wyniku decyzji Rady Ministrów, podjętej na wniosek władz samorządowych, Wałbrzych na nowo stał się miastem na prawach powiatu.

Istotą reformy z 1998 r. – zdaniem Gorzelaka – było utworzenie województwa samorządowego. Powiat jego zdaniem jest wtórny, jest jedynie „wypełnieniem” przestrzeni między województwem a gminą. Jest dopełnieniem gminy, odciążając ją od funkcji, które ją przerastają [Gorzelak 1999: 19]. Celem reformy wojewódzkiej była także poprawa konkurencyjności Polski w światowej gospodarce, jednak zdaniem autora, argumenty te bardzo rzadko były elementem toczącej się dyskusji [Gorzelak 1999: 19]. Znacznie dalej w swej ocenie reformy powiatowej poszedł Kieżun, określając powiaty mianem przykładu znanego w teorii organizacji i zarządzania jako patologiczne zjawisko „fikcji organizacyjnej”. W swym artykule Kie-

³ Swoistą „walkę o powiat” stoczyły takie miasta jak Lesko, Sztum, Gołdap, Brzeziny czy Wschowa.

żun wskazuje na niewystarczające wyposażenie administracji powiatowej w narzędzia (głównie finansowe) niezbędne do samodzielnego funkcjonowania i rozwoju. Podkreślił skromny, bo jedynie konsultacyjny, charakter powiatów względem powiatowych straży i inspekcji, na koniec podnosząc konieczność racjonalizacji wielkości ich struktury. Jego zdaniem w przyszłości powiaty powinny zostać połączone (te mniejsze) lub zastąpione przez dobrowolne związki gmin [Kieżun 2001: A8]. Opinia wyrażona przez Kieżuna miała na celu podkreślenie faktu, że powiaty bez wystarczających zasobów finansowych nie są w stanie realizować zadań, które zostały im przydzielone. Koncepcją alternatywną – jego zdaniem – byłaby tańsza i łatwiejsza do przeprowadzenia sprawna reforma polegająca na ewolucyjnym przekształceniu istniejących od 1975 roku 49 województw na państwowo-samorządowe powiaty (powiatowo-województwa) [Kieżun 2012: 323].

Warto w tym miejscu przytoczyć ideę przewodnią reformy z 1975 r., którą zdaniem Winiarskiego było dostosowanie struktury podziału administracyjnego kraju do wykształconej w toku powojennego rozwoju społeczno-gospodarczego jego struktury ekonomiczno-przestrzennej. Siedzibami województw zostały bądź aglomeracje przemysłowo-miejskie, bądź ośrodki szybkiego wzrostu, bądź też miasta przewidziane do spełniania funkcji ośrodków szybkiego wzrostu w okresie perspektywicznym [Winiarski 1976: 187]. W efekcie reformy powiatowej z 1998 r., a w dalszej konsekwencji oparcia modelu rozwoju kraju na policentrycznej sieci metropolii, część z miast, które utraciły swoje funkcje regionalne (b. miasta wojewódzkie), przeżywa problemy rozwojowe, w tym istotny odływ mieszkańców.

W kierunku dalszej decentralizacji

Jak stwierdził Reguński w 2010 r., w ciągu minionych dwudziestu lat nie wykształcił się docelowy model organizacji administracji publicznej. Niejasne i zmienne są kryteria podziału zadań pomię-

dzy administrację rządową i samorządową. Nie dokonano niezbędnych przekształceń funkcjonowania ministerstw, które w zbyt wielkim stopniu kontynuują model odziedziczony po dawnym ustroju państwa scentralizowanego [Regulski 2010: 4]. W swych rozważaniach na temat przyszłego kształtu organizacji państwa przeciwstawia on koncepcje państwa resortowego (z silnie umocowanymi ministerstwami) z koncepcją państwa terytorialnego (z dominacją samorządności terytorialnej). Uważa on, że zaistnienie tej ostatniej koncepcji, możliwie jest jedynie wówczas, gdy w miejsce akcydentalnych zmian, będących wynikiem politycznych targów pomiędzy różnymi grupami interesu, zafunkcjonuje przemyślany i powszechnie akceptowany model organizacji państwa i społeczeństwa. Samorządność jest bowiem niezbędnym elementem demokracji, w której udział obywateli w życiu publicznym i sprawowaniu władzy jest rzeczywisty i ciągły, a nie ogranicza się tylko aktu wyborczego. Wypada także zwrócić uwagę na istotne, „realne i szczególnie niebezpieczne” zagrożenia, jakie niesie za sobą decentralizacja wymieniając m. in. pogłębienie przestrzennych dysproporcji rozwoju i potencjalne zaburzenie spokoju społecznego czy rozwój klientelizmu i korupcji. Sedno problemu tkwi nie tyle w odpowiedzi na pytanie „czy decentralizować?”, lecz w określeniu masy krytycznej jednostek samorządowych pod względem obszaru, liczby ludności, umiejętności zarządzania itp. [Pietrzyk 1997: 44–45].

Z kolei K. Szczerski uważał, że warto rozpocząć w Polsce debatę nad trzecią falą decentralizacji, której założeniem nie będzie jedynie „realokacja aktywów administracyjnych”, jak niekiedy bywa to proponowane (czyli przeniesienie kompetencji regulacyjnych i inspekcyjnych z organów administracji rządowej do organów samorządu terytorialnego, czy powstanie obszarów metropolitalnych), lecz poważne przepracowanie doświadczeń systemu samorządu terytorialnego w Polsce [Szczerski 2010: 23]. Na konieczność dalszych zmian i istniejące dysfunkcje w systemie organizacji terytorialnej kraju zwróciła też uwagę grupa badaczy skupiona wokół Jerzego Hausnera, którzy w swoich raportach z 2013 i 2014 r., podjęli ocenę

aktualnego ustroju samorządu terytorialnego, jego zasobów, wykonywanych działań oraz dysfunkcji i problemów, jakie pojawiają w bieżącym funkcjonowaniu samorządu. Raport stał się nie tylko swoistą diagnozą stanu samorządności terytorialnej w Polsce, lecz także propozycją trzeciego etapu reformy samorządowej. Wśród argumentów popierających konieczność prac nad dalszą reformą organizacji terytorialnej kraju autorzy opracowania wskazują, że administracja centralna głównie decentralizuje deficyt budżetu państwa, jej relacje z samorządem charakteryzuje wzajemna nieufność i brak współdziałania, a prowadzona decentralizacja nie jest spójnym projektem, gdyż zadania przekazuje się przypadkowo i niejednokrotnie nieracjonalnie [Hausner i in. 2014: 20]. Tym, co wymaga konkretnych zmian i dodatkowych regulacji, jest to przede wszystkim polityka metropolitalna⁴, której w Polsce brakuje, stworzenie systemu skutecznych zachęt do łączenia się małych jednostek samorządowych w większe, a także zmiany w systemie nadzoru nad działalnością tak organu wykonawczego (przez radę), jak i całej jednostki (kontrola legalności). Wszystkie te argumenty uzasadniają konieczność dokończenia reformy organizacji terytorialnej kraju w sposób spójny i logiczny, a także pozbawiony elementów nacisku politycznego.

Prakseologia reformy powiatowej – wymiar europejski

Istotnym elementem w krytyce reformy powiatowej, na który zwracał uwagę Kieżun, były zasadniczo odmienne aniżeli w Polsce tendencje reformowania organizacji terytorialnych w Europie i świecie. Dwadzieścia lat od tej dyskusji – podczas gdy w Polsce nie dokonano żadnej znaczącej reformy – w państwach Unii Europejskiej nieustannie dokonuje się zmian w układach terytorialnych (rysunek 1). Spo-

⁴ Ustawa o związkach metropolitalnych przyjęta w 2015 r. ostatecznie została uchylona w momencie wejścia w życie w 2017 r. ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim [DzU 2017 poz. 730]. Rozpoczął on działalność z początkiem 2018 r., dlatego na ocenę efektywności takiego rozwiązania jest jeszcze za wcześnie.

śród 28 państw członkowskich siedem ma zaledwie jeden poziom sprawowania rządów poniżej krajowego, tj. gminny; szesnaście ma dwa poziomy, tj. gminny i regionalny lub gminny i pośredni; podczas gdy tylko pięć państw ma trójszczeblowy podział terytorialny. Zróżnicowanie organizacji terytorialnych i stopnia decentralizacji na obszarze Unii Europejskiej jest zatem bardzo duże, co dowodzi, iż nie ma jednego idealnego modelu podziału państwa na mniejsze jednostki.



Rysunek 1 Zasięg reform decentralizacyjnych w Europie w 2013 r.

Źródło: CEMR 2013: 7.

Historyczny podział Europy na północ i południe uwidacznia się w zestawieniu gmin z powierzchnią poszczególnych państw. Największe gminy znajdują się w państwach skandynawskich, Wielkiej Brytanii i państwach Morza Bałtyckiego, tam też jest ich najmniej. Największe rozdrobnienie panuje natomiast na południu i w centralnej części kontynentu, gdzie liczba gmin (lub też ich odpowiedni-

ków) jest największa. Zestawiając liczbę poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego z liczbą mieszkańców w poszczególnych krajach, podział ten widać jeszcze lepiej, wyjątkiem jest tu Grecja. Na uwagę zasługuje fakt, że spośród nielicznych państw UE, w których funkcjonuje szczebel pośredni samorządu, to właśnie w Polsce liczba jednostek samorządowych na tym szczeblu (powiatów) jest największa, a przeciętna liczba mieszkańców najmniejsza (tabela 1).

Tabela 1 Liczba mieszkańców przypadająca na jedną jednostkę terytorialną

Nazwa kraju	Szczebel regionalny*	Szczebel pośredni*	Szczebel lokalny
Belgia	3667	1100	18676
Francja	4066	657	1775
Niemcy	5109	277	7226
Polska	2408	101	15543
Włochy	3032	551	7573
Chorwacja	brak	210	7946
Węgry	brak	526	3121

Źródło: opracowanie własne na podstawie: jak w tabeli 5, * dane w tys.

Istotny wpływ na przyspieszenie reform decentralizacyjnych w państwach Unii Europejskiej miał kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2009 r. [Pietrzyk 2011: 226–233]. Jego implikacje dla organizacji terytorialnej poszczególnych państw są różne i zależą w dużej mierze od tego, jak bardzo dany kraj „ucierpiał” w wyniku recesji. W Grecji już w latach 80. XX w. dokonano reform konsolidacyjnych, początkowo na zasadzie dobrowolności, jednak zainteresowanie władz lokalnych było niewielkie, a liczba gmin zmniejszyła się o kilka procent. Dopiero radykalna reforma z 1999 r. doprowadziła do ich redukcji z 5825 do 1033. Kolejny krok wykonany został w 2011 r. w wyniku reformy zwanej w Grecji – *Kallikratis*⁵, liczbę

⁵ Nazwa reformy była nieprzypadkowa. Wobec licznych kontrowersji, jakie budziła komasacja gmin i silnego społecznego oporu, intencją ustawodawcy było wzbudzenie pozytyw-

gmin zmniejszono do 325, a 54 departamenty (szczebel pośredni) zostały zastąpione 13 regionami [CEMR 2012: 13, CEMR 2013: 13]. W Portugalii, gdzie reformy były wynikiem sugestii Komisji Europejskiej, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, wprowadzone w 2012 r. zmiany doprowadziły do likwidacji blisko 1500 cywilnych parafii (z 4259), czyli szczebla poniżej gminnego (wiejskiego) oraz decentralizacji części kompetencji w zakresie zdrowia publicznego i planowania przestrzennego. Dodatkowo 23 portugalskie miasta oraz dwa okręgi metropolitalne – Lizbona i Porto, zwiększyły zakres współpracy w celu osiągnięcia w przyszłości oszczędności wynikających z korzyści skali. Kryterium wielkości oraz obowiązków współpracy najmniejszych jednostek samorządowych przyjęto także w Finlandii, zmniejszając ich liczbę z 455 do 313. Szczególnym przypadkiem tworzenia przestrzeni do współpracy samorządów jest Francja, która ma bardzo rozdrobnioną strukturę gminną, jednak wprowadzone w 2014 r. prawo powołało instytucje EPCI (*Les établissements publics de coopération intercommunale*) – publiczne zakłady współpracy międzygminnej, które grupują gminy w celu rozwijania wspólnych projektów rozwojowych w ramach „obwodów solidarności” (*de périmètres de solidarité*).

Zarysowuje się zatem pewna tendencja do upraszczania systemu organizacji terytorialnej, zmniejszania liczby jednostek samorządowych lub likwidacji któregoś ze szczebli. Podstawową przesłanką uzasadniającą reformy terytorialne staje się konieczność redukcji wydatków publicznych w związku z wysokim zadłużeniem publicznym, w którym szybko zwiększa się również udział samorządów lokalnych⁶. Warto także zauważyć, że w Europie jedynym krajem unitarnym z trójszczeblowym podziałem terytorialnym, który nie wdrożył żadnej reformy terytorialnej po kryzysie,

nych skojarzeń. *Kallikratis* to z jednej strony w wolnym tłumaczeniu „dobrze gospodarzący”, z drugiej nazwa ta nawiązuje do starożytnego greckiego architekta Kallikratesa, który w V w. p.n.e. współpracował przy budowie ateńskiego Panteonu.

⁶ W przypadku Polski udział JST w zadłużeniu sektora publicznego wynosi 7,1% (dane MF za III kw. 2018 r.)

jest Polska, która uniknęła ekonomicznych skutków kryzysu. Być może dlatego nie podjęto żadnych prac w tym zakresie, a liczba jednostek drugiego szczebla (powiatów) jest największa spośród wszystkich państw UE.

Prakseologia reformy powiatowej – analiza kosztowa

Podstawową cechą procesu transformacji administracji publicznej jest systematyczny wzrost zatrudnienia, a jego skalę Kieżun określił jako gigantyczną [Kieżun 2012: 339]. W przypadku administracji samorządowej można jednak zaobserwować pewną stabilizację zatrudnienia, a przynajmniej pomiędzy rokiem 2000 a 2017. Tym, na co warto zwrócić uwagę, jest drastyczny wzrost zatrudnienia na poziomie województw. Jednak, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że samorządy wojewódzkie – począwszy od perspektywy 2007–2013 – odpowiedzialne są za podział (i wydatkowanie) znacznej części funduszy unijnych (w perspektywie 2014–2020 regionalne programy operacyjne stanowią większą część alokacji europejskich funduszy – ok. 41%), ten przyrost nie dziwi. W przypadku pozostałych szczebli samorządowych największą dynamiką wzrostu zatrudnienia cechowały się powiaty, w których zatrudnienie w porównaniu z 2000 r. wzrosło o blisko 43%. W przypadku gmin i miast na prawach powiatów było to ok. 31%, a w stosunku do roku 2010, zatrudnienie nawet spadło (tabela 2).

Tabela 2 Zatrudnienie w administracji samorządowej (w tys. pracowników)

	2000	2005	2010	2017	2000=100
Ogółem	178,8	202,3	255,7	256	143
Województwa	6,1	9,6	23	25,9	425
w tym urzędy marszałkowskie	4	5,5	12,5	15,0	375
powiaty	39,8	47	56,9	56,9	143
gminy i miasta na prawach powiatu	132,8	145,7	175,7	173,5	131

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPRM.

Istotnym elementem rozważań na temat prakseologii reformy powiatowej jest jej „ekonomiczność”, a zatem wydajność i oszczędność. Wydajność została zmierzona poprzez zestawienie wydatków (ogółem oraz majątkowych – inwestycyjnych) na poszczególnych poziomach administracji samorządowej w latach 2010–2017 z poziomem zatrudnienia. Wynik oznacza zatem kwotę, jaka przypadała w tym czasie na jednego pracownika samorządowego. Biorąc pod uwagę różne zadania i kompetencje, jakie zostały przypisane samorządom, tego typu wskaźnik – choć nieidealny – pozwala na porównanie skali odpowiedzialności urzędnika na poszczególnych szczeblach. Najbardziej „wydajni” byli pracownicy gmin i miast na prawach powiatów. W latach 2010–2017 jeden pracownik gminy „odpowiadał” za wydatki przekraczające 7 mln zł, a w przypadku województw było to blisko 5 mln zł. Najmniej „wydajni” byli pracownicy powiatów, kwota przypadająca na jednego pracownika starostwa wyniosła bowiem jedynie 3,3 mln zł. W przypadku wydatków majątkowych – inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego pracownika najbardziej „wydajni” są pracownicy województw (1,8 mln zł), gmin i miast na prawach powiatów (1,2 mln zł), a najmniej pracownicy powiatów, którzy w tym czasie odpowiadali średnio za nieco ponad 500 tys. zł inwestycji (tabela 3).

Tabela 3 „Wydajność” pracowników samorządowych w latach 2010–2017

	Wydatki	Wydatki inwestycyjne ogółem (mld zł)	Wydatki ogółem na 1 zatrudnionego (tys. zł)	Wydatki inwestycyjne na 1 zatrudnionego (tys. zł)
Województwa	126	46	4 874	1 790
Powiaty	189	29	3 325	511
Gminy i miasta na prawach powiatu	1 238	212	7 133	1 222

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Z kolei „oszczędność” została zmierzona przeciętnym udziałem wydatków na administrację publiczną (dział 750 klasyfikacji budżetowej) w sumie wydatków (ogółem i majątkowych – inwestycyjnych) w latach 2010–2017. W tym czasie samorządy gminne wydały blisko 1 237 mld zł, z czego na inwestycje przeznaczyły ponad 211 mld zł. Z kolei powiaty odpowiedzialne były za wydatkowanie blisko 190 mld zł, jednak inwestycje wyniosły jedynie 29 mld zł. Samorządy wojewódzkie odpowiadały w tym czasie za wydatki w wysokości 126 mld zł jednak na inwestycje przeznaczyły aż 46 mld zł.

Warto zwrócić uwagę, że najmniej oszczędne były samorządy powiatowe. Udział wydatków na administrację publiczną w wydatkach ogółem wyniósł blisko 11%, podczas gdy w województwach niespełna 10%, a w gminach i miastach na prawach powiatu nieco ponad 8%. W przypadku wydatków inwestycyjnych każdej wydatkowanej złotówce towarzyszyło odpowiednio 71 groszy wydatków na administrację w samorządzie powiatowym, 48 groszy w samorządzie gminnym, a jedynie 27 groszy w samorządzie wojewódzkim (tabela 4).

Tabela 4 Przekiętny udział wydatków na administracje w wydatkach ogółem i relacja do wydatków majątkowych – inwestycyjnych w latach 2010–2017

	ogółem	inwestycyjne
województwa	0,099	0,269
powiaty	0,109	0,715
gminy i miasta na prawach powiatu	0,082	0,482

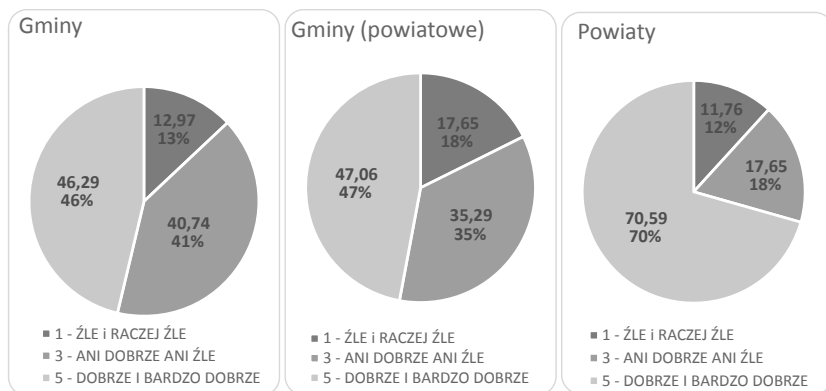
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Prakseologia reformy powiatowej w opinii małopolskich samorządowców

Do badania przeprowadzonego w latach 2013–2015, zaproszone zostały wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w województwie małopolskim. Pozytywnie odpowiedziało – a zatem wzięło

udział – 54 przedstawicieli gmin niebędących stolicami powiatów (spośród 163), 17 przedstawicieli gmin będących stolicami powiatów (spośród 22), 17 przedstawicieli powiatów (spośród 22) oraz marszałek województwa. Badanie z użyciem standaryzowanego wywiadu swobodnego zostało przeprowadzone wśród osób pełniących kierownicze funkcje (marszałka, prezydentów miast, wójtów, burmistrzów, starostów i ich zastępców, sekretarzy lub skarbników) w urzędach jednostek samorządu terytorialnego w województwie małopolskim.

Ankietowani pytani byli o opinie dotyczące aktualnej organizacji terytorialnej kraju. W większości przypadków ocena ta jest dobra lub bardzo dobra, a największy entuzjazm wykazywali przedstawiciele samorządów powiatowych oraz marszałek. Najwyższy odsetek niezadowolonych z aktualnej mapy podziału terytorialnego kraju był w grupie władz mniejszych gmin. Stosunek obojętny w 41% odpowiedzi prezentowali przedstawiciele gmin będących stolicami powiatów (rysunek 2).

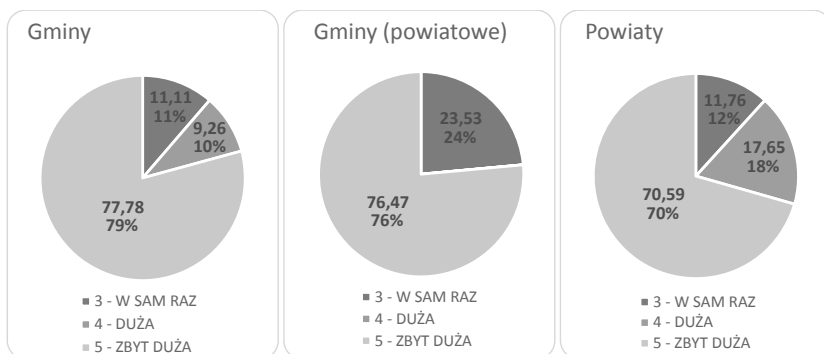


Rysunek 2 Jak ocenia Pan/Pani aktualną organizację terytorialną kraju?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Większość respondentów uważa też, że obecna liczba województw w Polsce jest adekwatna do potrzeb, zarówno w grupie władz powiatowych, jak i większych gmin odsetek ten przekroczył

75% (podobnego zdania był także marszałek województwa). W niektórych przypadkach – szczególnie w gminach lub miastach z terenu byłego województwa tarnowskiego i nowosądeckiego pojawiały się odpowiedzi o niewystarczającej liczbie województw i postulat powrotu do poprzedniej organizacji terytorialnej. Niższy poziom zadowolenia dotyczył aktualnej liczby powiatów. Wśród respondentów najwięcej odpowiedzi negatywnych w stosunku do zasadności funkcjonowania tego szczebla administracji samorządowej było w grupie mniejszych gmin (aż ponad 88% odpowiedzi – dużo lub zbyt dużo, podobnego zdania był marszałek województwa). Co ciekawe, również wśród respondentów reprezentujących władze powiatowe dominuje pogląd, że powiatów w Polsce jest dużo lub za dużo (łącznie 88%). Na tym tle 24% odpowiedzi o adekwatnej liczbie powiatów w grupie gmin będących ich stolicami może nieco zaskakiwać (rysunek 3).

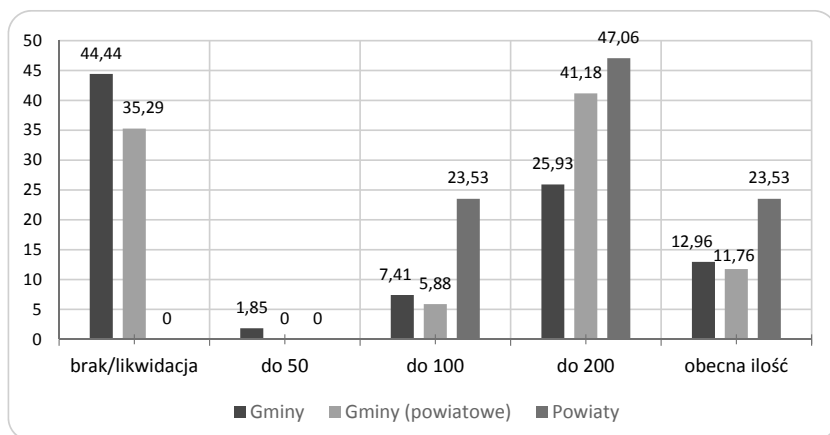


Rysunek 3 Ocena aktualnej liczby powiatów w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W ślad za poprzednim pytaniem respondenci udzielali odpowiedzi na temat optymalnej ich zdaniem liczby powiatów w Polsce. Najwięcej zwolenników likwidacji powiatów było wśród władz gmin (wśród tych mniejszych ponad 40% udzielonych odpowiedzi). Wła-

dze samorządów powiatowych, jak również marszałek województwa – chętniej ograniczyliby ich liczbę do 200 w skali całego kraju. Obecna liczba samorządów powiatowych odpowiada niespełna 13% badanych przedstawicieli władz gmin oraz 25% władz powiatów (rysunek 4).



Rysunek 4 Optymalna liczba powiatów w Polsce według respondentów

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wnioski

Zarówno przegląd literatury, doświadczenia innych państw członkowskich UE, jak również niedoskonała (bardzo skrócowa), choć ważna analiza „ekonomiczności” reformy powiatowej, a także wyniki przeprowadzonego badania ankietowego, stanowią dla autora wystarczającą przesłankę do tego, aby domagać się rozpoczęcia prac nad reformą organizacji terytorialnej Polski. Co prawda, tendencje centralizacji władzy, jakie po 2015 r. można zaobserwować, nie sprzyjają idei „trzeciej fali decentralizacji”, o tyle w myśl hasła „dobrej roboty” Kotarbińskiego niezbędne wydaje się poczynienie pewnych zmian pozwalających oszczędniej, wydajniej (czyli ekono-

miczniej) gospodarować publicznymi pieniędzmi w sektorze samorządowym.

Zdaniem autora w pierwszej kolejności należałoby rozważyć zasadność istnienia powiatów w ogóle i ewentualnego zastąpienia ich przez 50 (lub 49) obligatoryjnych związków międzygminnych, a także określenie na poziomie niższym aniżeli region ośrodków, które na zasadzie komplementarnej będą odpowiedzialne za rozwój lokalny, planowanie strategiczne, wybór inteligentnych specjalizacji w subregionach, pobudzanie kreatywności [Kwaśny, Mroczek 2013: 96] oraz realizację i osiągnięcie celów polityki spójności. Zaletą takiego rozwiązania prócz oszczędności byłaby promocja idei współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w realizacji większych przedsięwzięć, w tym tych z wykorzystaniem środków Unii Europejskiej na realizację zadań i projektów. Promocji idei współpracy pomiędzy jednostkami samorządowymi mógłby również pomóc rozwój e-usług publicznych i wspólna koordynacja wdrażanych rozwiązań w zakresie e-administracji [Jastrzębska 2018: 119]. Ponadto niezbędna jest likwidacja tzw. gmin obwarankowych (tj. gmin wiejskich mających taką samą nazwę jak gmina miejska i leżących w jej bezpośrednim sąsiedztwie) i ich połączenie z gminami miejskimi, wprowadzenie bardziej atrakcyjnych zachęt do dobrowolnego łączenia się gmin, co w prosty sposób przełoży się na spore oszczędności. Wart rozważenia jest również pomysł wprowadzenia na szczeblu regionalnym organu przedstawicielskiego wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jako ciała doradczego, zatwierdzającego dokumenty strategiczne i alokacje unijnych funduszy na poziomie regionalnym. Wyeleminuje to finansową podległość szczebla gminnego i pośredniego wobec marszałków województw.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B. 2013. *Local government in Poland: Towards consolidation?*, [w:] C. Panara, M. Varney (ed.), *Local Government in Europe. The „fourth level” in the EU multilayered system of governance*, Routledge, London–New York.
- CEMR. 2013. *Decentralisation at a crossroads. Territorial Reforms in Europe in Times of Crisis*, October 2013, www.cemr.europa.eu [dostęp 23.02.2018].
- CEMR/DEXIA. 2012. *Subnational public finance in the European Union*, Summer 2012, www.eetaa.gr [dostęp 5.08.2018].
- Dolnicki B. 1999. *Koncepcja województwa samorządowego*, [w:] E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza (red.), *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze, Kraków.
- Dolnicki B. 2006. *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, wydanie III, Zakamycze.
- Gilowska Z., Gorzelak G., Jałowiecki B., Sobczak K. 1998. *Kierunki polityki regionalnej Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 24 (57) (Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, Uniwersytet Warszawski, Warszawa).
- Gilowska Z. 1999. *System finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Glumińska-Pawlic J. 2003. *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Gorzelak G. 1999. *Reforma organizacji terytorialnej kraju: geneza, założenia, uzasadnienie*, [w:] G. Gorzelak (red.), *Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo*, Raport Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mączyński M., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Surówka K., Szymczak R., Zachariasz I., Zawicki M. 2014. *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej UEK w Krakowie, t. II, Kraków 2014 r., www.msap.uek.krakow.pl [dostęp 14.08.2018].
- Jastrzębska K. 2018. *Elektroniczna administracja jako narzędzie wdrażania zmian organizacyjnych*. CEDEWU. Warszawa.
- Kotarbiński T. 1986. *Hasło dobrej roboty*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Kotarbiński T. 1975. *Traktat o dobrej robocie*, Wydanie szóste, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław.
- Kieżun W. 2001. Artykuł dla dziennika „Rzeczpospolita” z dn. 5 listopada 2001 r. s A8.
- Kieżun W. 2011. *Drogi i bezdroża polskich przemian*, Wydawnictwo EKOTV sp. z o.o., Warszawa.
- Kieżun W. 2012. *Patologia transformacji*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Kwaśny J. 2013. *Uwarunkowania rozwoju e-administracji w polskich samorządach*, [w:] *Kultura i administracja w przestrzeni społecznej internetu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 101–116.
- Kwaśny J. Mroczek A. 2013. *Kraków jako miasto kreatywne – adaptacja koncepcji R. Floridy*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Oeconomica”, 260, s.95–113.
- Mroczek A. 2016. *Geneza społeczeństwa według austriackiej szkoły ekonomii w kontekście idei komunitarystycznych*, „Prakseologia”, 158 (2), s. 297–321.

Jakub Kwaśny, Polskie powiaty jako przykład fikcji organizacyjnej – prakseologia reformy powiatowej po dwudziestu latach od jej wprowadzenia

- Piasecki A. K. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, WN PWN, Warszawa.
- Pietrzyk I. 1997. *Dylematy decentralizacji w świetle teorii publicznej gospodarki lokalnej*, [w:] *Problemy gospodarki regionalnej*, Akademia Ekonomiczna, Kraków.
- Pietrzyk I. 2011. *Implikacje kryzysu światowego dla społeczności terytorialnych*, [w:] S. Miklaszewski, J. Garlińska-Bielawska, J. Pera (red.), *Natura i różnorodność przebiegu światowego kryzysu gospodarczego*, Difin, Warszawa, s. 224–233.
- Wspólnota. 1999. *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*. 1999. „Wspólnota”, 4.
- Regulski J. 2010. *Samorząd a model państwa*, INFOS, 10(80), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 20 maja 2010, [online] www.orka.sejm.gov.pl [dostęp 12.04.2018].
- Regulski J. 2000. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Sekuła A. 2007. *Ewolucja instytucji samorządu terytorialnego w Polsce po roku 1989*, [w:] K. Gomołka (red.), *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, PWSZ w Elblągu, Elbląg.
- Sienkiewicz M.W. 2011. *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Szczerski K. 2010. *Trzecia fala decentralizacji?*, [w:] J. Lewicki, J. Olech (red.), *10 lat reformy samorządowej w Polsce – doświadczenia i wyzwania*, Instytut Multimedialny, Kraków.
- Winiarski B. 1976. *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa.

Summary

Polish poviats as an example of “organizational fiction” – praxeology of poviats reform after twenty years

The aim of the article is to summarize the discussion on functioning of poviats in Poland, the genesis of their restitution in 1998, as well as the presentation of research results on the poviats administration efficiency and effectiveness and the opinion of local government officials from Malopolska Voivodeship.

In the discussion on the „poviats reform” prof. W. Kieżun referred to poviats as an example known in the theory of organization and management as the pathological phenomenon of „organizational fiction.” He also pointed to insufficient equipment of the poviats administration in the tools (mainly financial) necessary for independent functioning and development.

After twenty years of functioning of poviats it seems to be reasonable to discuss its effectiveness, but also the sense of existence in its present shape. In the conclusions, possible directions of changes in territorial organization of Poland, which from the point of view of the effectiveness of development policy could be applied, are proposed.

Keywords: territorial self-government, poviats reform, territorial organization, development policy