

Jan Wendt
Uniwersytet Gdański

TERYTORYALIZACJA WŁADZY BARIERĄ ROZWOJU REGIONALNEGO

Po załamaniu się systemu socjalistycznego w Polsce, nowe władze wybrane zgodnie z demokratycznymi procedurami stosunkowo szybko zdecydowały o przeprowadzeniu reformy administracyjnej kraju. Jednak zmienne losy polityczne kolejnych gabinetów oraz zdecydowana blokada reformy przez PSL spowodowały, iż przeprowadzenie reformy stało się możliwe dopiero po przejęciu władzy przez koalicję AWS i UW w 1997 roku. Przedstawiona przez rząd J. Buzka koncepcja zakładała podział kraju na 12 dużych samorządowych województw oraz około 300 samorządowych powiatów, każdy składający się przynajmniej z pięciu gmin. Głównym celem reformy samorządowej miało być „oddanie władzy w ręce obywateli”, zgodnie z ideą przekazania obowiązków, finansów i prawa do decyzji z wyższego poziomu władzy na najniższy, którym miała być gmina. Reformie terytorialnej, nowemu podziałowi na województwa towarzyszyło wprowadzenie, w miejsce dwustopniowego, trójstopniowego systemu administracji terytorialnej. Szczeblem pośrednim pomiędzy nowymi województwami miały być przywrócone powiaty. Równolegle reformie administracji towarzyszyć miała całkowita zmiana filozofii systemu sprawowania władzy. Zgodnie z pierwszymi zapowiedziami, w gestii rządu miała pozostać polityka gospodarcza kraju, wojsko, finanse, polityka zagraniczna, sądownictwo, planowanie przestrzenne na poziomie kraju oraz wybrane zadania ze sfery kultury, edukacji i służby zdrowia. Jedyńm reprezentantem państwa na szczeblu województwa miał być wojewoda, który przy pomocy odpowiednich służb realizowałby politykę państwa na powierzonym mu terytorium. Wszelkie pozostałe kwestie, zgodnie z duchem reformy, miały być zależne od władz samorządowych, sejmiku wojewódzkiego i jego zarządu z marszałkiem województwa na czele, od sejmiku powiatowego ze starostą powiatowym lub w powiatach grodzkich z prezydentem oraz od rady gminy i jej zarządu. Jednak zaraz na początku dyskusji o planowanych kompetencjach sejmiku wojewódzkiego pojawiło się u części elit politycznych przekonanie, słuszne zupełnie, że tak dalekie oddanie władzy w ręce obywateli pozbawi elity oraz rząd wraz z jego politycznym zapleczem realnego wpływu na władze już na poziomie województwa oraz wpływu na jakiegokolwiek decyzje finansowe. Realizacja tego scenariusza reformy doprowadziła by dodatkowo do likwidacji i zmniejszenia wielu departamentów wszystkich ministerstw. Jednocześnie ograniczony zostałby wpływ i zakres władzy urzędników ministerialnych, a przez ich polityczne powiązania

oraz politycznie uwarunkowane decyzje o awansie ograniczona by został władza aparatu partyjnego aktualnie rządzącej koalicji. Tak więc już w momencie ogłoszenia założeń reformy samorządowej i związanego z nią nowego podziału kraju sprzeczność interesów partyjnych oraz dobra obywateli zaważyła na realizacji odmiennego modelu.

Wprowadzeniu nowego podziału na województwa towarzyszyło utworzenie 16 regionalnych kas chorych, które w koniecznej reformie służby zdrowia funkcjonującej w korupcjogennym i tkwiącym na krawędzi bankructwa systemie państwowej służby zdrowia, miały być fundamentem reformy całego systemu usług zdrowotnych. Tej reformie towarzyszyło z kolei wprowadzenie nowego systemu ubezpieczeń społecznych, gdyż system bazujący na umowie pokoleniowej, ze względu na postępujące zmiany struktury wiekowej ludności kraju okazał się niewydolny. Jednocześnie nowy, skomputeryzowany system ubezpieczeń społecznych w ZUS miał zapewnić pełny przepływ informacji o ubezpieczeniach zdrowotnych obywateli. Dla pełnej reformy kraju postanowiono wprowadzić również całkowitą zmianę systemu edukacji, która według zapewnień rządu miała dać równą szansę w dostępie do usług edukacyjnych młodzieży z regionów wiejskich i z miasta. Zmiana podziału kraju i związane z nią reforma samorządowa były ściśle powiązane z reformami służby zdrowia i edukacji, gdyż usługi medyczne i edukacyjne znalazły się w odpowiednim zakresie świadczeń na szczeblu gminy, powiatu oraz województwa.

Jednak już u początku reform zaciążył nad nimi grzech partiokracji, który można określić jako zdecydowaną niechęć do oddawania władzy w ręce obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem władzy, która daje możliwości zdobywania finansów, rozdawnictwa posad w instytucjach, agendach i urzędach rządowych oraz samorządowych. Ze względu na powyższe argumenty, brak dojrzałości i odpowiedzialności politycznej oraz arogancję polskich elit w stosunku do obywateli, reformy systemu terytorialnego kraju i samorządową gabinet J. Buzka przeprowadził w karygodny sposób. Zamiast reformę zacząć od szerokich konsultacji społecznych i wyłonienia ośrodków powiatowych przez ludność zainteresowanych gmin a potem pozwolić na szerokie dyskusje, oparte na realiach finansowych i przewidywanych zadaniach, co prowadziłoby do utworzenia 8-10 silnych dużych województw, zadekretowano powstanie 12 województw z już określonymi granicami przecinającymi istniejące od 1950 roku powiązania oraz utworzone po 1975 roku struktury ekonomiczne, komunikacyjne, regionalne i historyczne. Dodatkowo rząd z jednej strony i władze partii które wyłoniły go z drugiej strony popisały się dalece idącym brakiem konsekwencji w propagowaniu projektu rządowego, który część ministrów, posłów oraz prominentnych przedstawicieli AWS i UW dyskredytowała w publicznych wystąpieniach.

Zgodnie z celem wprowadzanej reformy administracji zmienił się całkowicie zakres zadań władz wojewódzkich, zarówno wojewody, jak i powołanych po raz pierwszy władz samorządowych. Nowe województwa powinny być zgodnie z „duchem” reformy jak najsilniejsze, co w Polskich warunkach poza

Śląskiem oznacza przeważnie duże województwa. Tym bardziej, że małe województwa nie będą partnerem dla dużych i silnych gospodarczo regionów w Europie Zachodniej, do której aspiruje Polska. Nie będą również w stanie konkurować z nimi po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Tak więc należy, uwzględniając polskie warunki i stopień rozwoju gospodarki wprowadzić 8 dużych województw. Próbując pogodzić realia gospodarcze z presją polityczną lokalnych elit rząd przedstawił projekt podziału kraju na 12 województw. Jednak po pierwszej prezentacji projektu, przy przeczących sobie wzajemnie deklaracjach premiera, wicepremiera odpowiedzialnego za wprowadzanie reformy oraz szefów największych klubów w parlamencie, gdy przedstawiciele klubu desygnującego rząd zgłaszali wnioski przeciwne do postulatów własnego rządu doszło do podjęcia decyzji o powiększeniu liczby województw. Prezydent Rzeczypospolitej, politycy, różne partie przedstawiły własne koncepcje podziału kraju. Proponowano różne warianty, z których każdy zalecał zwiększenie liczby województw, od 15, 17, 25 do 35 a nawet pozostawienie istniejących 49. Niektórzy politycy uważali, że nowy podział administracyjny kraju spowoduje upadek obecnych ośrodków regionalnych oraz dysproporcje w rozwoju regionów, ugruntowanie ich podziału na biedne i bogate. W rzeczywistości często chodziło raczej o znalezienia dla siebie najlepszego wyborczego układu terytorialnego, gdyż nowa struktura wojewódzka z podziałem na 12 regionów była wybitnie niekorzystna dla lewicy w perspektywie zbliżających się wyborów samorządowych.

Symulacja komputerowa wyników wyborów, przeprowadzona przez Rządowy Dział Analiz i Prognoz, pokazywała, że przy podziale kraju na 12 województw SLD zajmie pierwsze miejsce w 6, jednak przy utworzeniu koalicji przez AWS i UW w żadnym z 12 województw nie zdobędzie władzy. W przypadku utworzenia 15 województw, w tym „rogalikowatego”, obejmującego Bydgoszcz i okolice województwa pomorsko-kujawskiego oraz małego województwa lubuskiego, wyciętego z zachodniej części wielkopolskiego, SLD w tych dwóch zdobyłoby większość pozwalającą na samodzielne lub z PSL sprawowanie władzy. Tak więc odrzucenie podziału na 12 województw, twórzono i diskutowanego w perspektywie wyborów samorządowych stał się być albo nie być lokalnych elit SLD nie tylko w dwóch wymienionych województwach, oraz istnienia silnych wpływów partii na szczeblu krajowym. Ze względu na zbliżające się wybory, przy gorszących przetargach politycznych, zdecydowanie zagubiono sens wprowadzenia reformy terytorialnej, która miała służyć reformie samorządowej i mieć oparcie w dużych samodzielnych pod względem finansowym województwach.

W tej sytuacji AWS, pod presją prezydenta A. Kwaśniewskiego, propagującego w ramach wstępu do przyszłej walki o reelekcję podział kraju na 17 województw, przeforsował w parlamencie podział kraju na 15 województw. Po zawetowaniu podziału przez prezydenta i publicznym poparciu przez każdą ze stron swojej wersji, SLD i prezydenta 17 a AWS i rząd 15 województw, kompromisowym politycznie wyjściem okazało się utworzenie 16 nowych woje-

wództw. Rzeczą karygodną, choć przecież polityka to sztuka osiągnięcia kompromisu i realizacji zadań, było doprowadzenie przy posiadanej większości parlamentarnej do przekazania inicjatywy w przeprowadzaniu reformy w ręce opozycji i prezydenta, co stało się możliwe dzięki braku sprecyzowanego ośrodka decyzyjnego w AWS i sabotowaniu ustaleń rządu przez żądnych poparcia elektoratu poszczególnych polityków i posłów. W Polsce kolejny raz partie i interesy wąskiej grupy elit partyjnych przeważyły nad interesem ogółu obywateli i zadecydowały o wprowadzeniu reformy administracji. Ustalono kompromisowy podział na 16 województw-regionów silnie zróżnicowanych pod względem liczby ludności, powierzchni i potencjału gospodarczego.

Najbardziej widoczne są dysproporcje w wielkości powierzchni pomiędzy województwami mazowieckim i wielkopolskim, a województwami opolskim, świętokrzyskim, śląskim i lubuskim. Podobnie wyglądają różnice w liczbie ludności. Pod względem liczby ludności dominują województwo mazowieckie i śląskie a województwa: lubuskie, opolskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie sięgają ledwie od 40 % do 60 % statystycznej wartości dla statystycznego województwa. Ze względu na liczbę ludności i potencjał gospodarczy stosunkowo małe województwo śląskie jest w stanie podołać swoim zadaniom ekonomicznym, jednak trzy pozostałe zmuszone będą stawić czoła licznym poważnym problemom gospodarczym, wynikającym z ich słabości ekonomicznej. Albo co bardziej pewne liczyć na pomoc władz centralnych oraz nieformalne powiązania partyjne, ze względu na które właśnie tak słabe województwa zostały utworzone. Tym bardziej nieformalne, iż po wprowadzeniu reformy samorządowej na szczeblu wojewódzkim nastąpił podział władzy i obowiązków pomiędzy wojewodę i samorząd wojewódzki. Wojewoda, powoływany przez rząd opowiada przed premierem za realizację polityki rządowej oraz podległe mu na terenie województwa służby. Natomiast wybierany przez mieszkańców województwa sejmik samorządowy i zarząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, odpowiada za realizację zadań o charakterze lokalnym. Do jego zadań między innymi należą: edukacja publiczna, służba zdrowia, rozwój kultury, promocja turystyki, ochrona środowiska, transport w województwie i wiele innych. Sejmik samorządowy ma prawo uchwalać akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie danego województwa. Taka struktura niestety doprowadzi do powielania służb w województwie podległych władzy wojewody oraz sejmikowi wojewódzkiemu. Brak rozgraniczenia kompetencji pomiędzy tymi władzami, rządową i samorządową przy realizacji większości zadań prowadzi może do rozmycia odpowiedzialności za ich realizację. Układ ten wręcz zachęca do przekształcenia władzy samorządowej w poszczególnych województwach w quasi władzę polityczną i stanowi pierwszy krok do kształtowania lokalnych powiązań partyjnych i samorządowych określonego jako terytorializacja władzy.

Terytorializacja władzy jest wynikiem procesu kształtowania się lokalnych powiązań elit politycznych i grup lokalnej władzy (sądownictwo, administracja państwowa, elity gospodarcze, hierarchia struktur religijnych, wojsko-

wych oraz władz samorządowych) determinujących zmiany struktur terytorialnych, instytucjonalnych i przestrzennych dla utrzymania własnej pozycji. Terytorializacja władzy zachodzi zawsze z wyraźnym pominięciem interesów większości mieszkańców stanowiących jedynie przedmiot gier politycznych w okresie wyborów dla uzyskania legitymizacji sprawowanej władzy przez lokalne elity.

Z samego zestawienia danych statystycznych wynika, że pod względem liczby ludności oraz powierzchni, co ściśle jest związane z potencjałem ekonomicznym województwa, poniżej 75 % statystycznego potencjału, mierzonego licznikiem powierzchni i liczby ludności znajdują się 3 z dodanych do 12 pierwotnie utworzonych województw, Lubuskie, Opolskie i Świętokrzyskie oraz województwo Podlaskie, które planowano utworzyć w pierwszej 12 województw. Wydaje się, że z ekonomicznego punktu widzenia, co powinno stanowić podstawę podziałów administracyjnych przy planowaniu samorządowych województw, ze względu na ilość i zakres zleconych im przez rząd zadań, w dużej mierze finansowanych z dochodów własnych, oprócz podanych 4 jeszcze kolejne 3 powinny ulec likwidacji przez połączenie z sąsiednimi województwami, tworząc w ten sposób rzeczywiście silne ekonomicznie regiony. Należą do nich województwa: warmińsko-mazurskie, kujawsko-pomorskie i podkarpackie, po połączeniu których Polska dzieliłaby się nie na 3 ligi wojewódzkie liczące 16 województw lecz na 9 silnych gospodarczo regionów: szczeciński, gdański, poznański, łódzki, warszawski, wrocławski, katowicki, krakowski i lubelski. W zestawieniu potencjałów ekonomicznych wszystkich regionów państw kandydujących do Unii Europejskiej, z 1999 roku wśród dziesięciu najsłabszych gospodarczo regionów aż pięć stanowią województwa polskie (warmińsko-mazurskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie).

Kolejnym problemem przy przeprowadzaniu reformy administracji po ustaleniu liczby województw stał się podział kraju na powiaty. Pierwotnie, w założeniach rządu liczba powiatów nie miała przekraczać 300, w tym 51 powiatów grodzkich i 200-250 powiatów ziemskich, z których każdy miał mieć powyżej 50 tys. mieszkańców. W każdym powiecie ziemskim miała być pełna podstawowa infrastruktura administracyjną (sądy, inspektoraty US, ZUS, komendy policji, rejony: straży pożarnej, drogowej, etc.), usługowa w szkolnictwie (szkoły średnie, specjalne), medyczna (minimum jeden szpital „powiatowy”) oraz dobre powiązania komunikacyjne z województwem. Z założenia reformy wynikało, że powiaty powinny być tak duże, aby osiągnąć samodzielność finansową pozwalającą im na wykonywanie zadań zleconych przez rząd, w szkolnictwie, służbie zdrowia, zapobieganiu bezrobociu, opiece społecznej, utrzymaniu i rozwoju infrastruktury komunikacyjnej oraz pozostałych przedstawionych w ustawie o reformie samorządowej (bezpieczeństwo, ochrona zdrowia, kultura, oświata, rynek pracy, komunikacja). Jednak, podobnie jak w przypadku województw i tym razem lokalne powiązania elit politycznych

doprowadziły przy biernej postawie rządu i jego przedstawicieli do zniekształcenia, a w wielu przypadkach do zniweczenia założeń reformy.

Pierwszym ustępstwem rządu stała się, zrealizowana podczas tworzenia powiatów, zapowiedź, iż dawne miasta wojewódzkie, aby utrzymać swój „prestiz” oraz „atrakcyjność inwestycyjną”, będą mogły utworzyć własne powiaty grodzkie. W pierwszych zapowiedziach rządu, powiaty grodzkie miały być tworzone wyłącznie przy miastach powyżej 100 tys. mieszkańców, których dochody i istniejąca infrastruktura pozwalała na utworzenie na otaczających je terenach powiatów ziemskich, aby rozdzielić miasto i otaczającą je strefę podmiejską. Jednak wyrażenie zgody na utworzenie przez miasta tracące swój status wojewódzki powiatów grodzkich doprowadziło do powiększenia liczby tych jednostek o 14 do 65, gdyż jedynie Ciechanów, Piła i Sieradz, mając taką możliwość, nie utworzyły własnych powiatów grodzkich. W ten sposób już na początku podziału powiatów lokalne elity polityczne otrzymały wyraźny sygnał, że rząd swojej reformy bronił nie będzie a raczej jest skłonny dla utrzymania poparcia i spokoju społecznego dowolnie kształtować mapę powiatową kraju, podobnie jak wcześniej mapę województw. Tak więc powstało 14 przeważnie słabych powiatów grodzkich, a obok nich kolejne 14 powiatów ziemskich, o obniżonym potencjale ekonomicznym, ubogich pod względem infrastruktury i pozbawionych możliwości rozwoju, ze względu na niższe dotacje rządowe, niż otrzymują sąsiadujące z nimi powiaty grodzkie, w których jest znacznie większa gęstość zaludnienia. Problem jest tym większy, że zarówno powiat grodzki jak i otaczający go powiat ziemski mają te same zadania do realizacji, a zupełnie różne środki otrzymują od rządu. Dodatkowym problemem jest podział istniejącej infrastruktury usługowej, szkół średnich, budynków szpitalnych, komend służb policji, straży pożarnej i innych. Po przyjęciu zasady, przyporządkowującej istniejące instytucje do zarządzającego terenem okazało się, że wiele z wybudowanych na potrzeby całego dawnego małego województwa inwestycji stało się wyłączną własnością powiatu grodzkiego a powiaty ziemskie zostały od nich zupełnie odcięte.

Następnym ważkim zagadnieniem stał się wybór planowanych 250 powiatów. Ponieważ swojej pierwszej propozycji rząd nie zamierzał bronić, bardzo szybko pojawiły się liczne zmiany na mapie powiatowej Polski. Przy rozbieżnościach w wyborze siedziby powiatów, na które pierwotnie zaplanowano miasta z liczbą ludności powyżej 20 tys., wybrano ostatecznie 19 miejscowości liczących nawet poniżej 10 tys. mieszkańców. W 1998 roku do najmniej- szych miast powiatowych, pod względem liczby ludności należały: Kamień Pomorski 9,7 tys.; Sucha Beskidzka 9,7 tys.; Opole Lubelskie 9,3 tys.; Sępólno Krajeńskie 9,1 tys.; Środa Śląska 8,9 tys.; Zwoleń 8,4 tys.; Żuromin 8,4 tys.; Wieruszów 8,3 tys.; Poddębice 8,0 tys.; Brzozów 7,9 tys.; Łosice 7,6 tys.; Biało-brzegi 7,5 tys.; Opatów 7,1 tys.; Pajęczno 6,9 tys.; Proszowice 6,7 tys.; Przysucha 6,7 tys.; Lipsko 6,6 tys.; Kazimierz 6,3 tys. i Sejny 6,0 tys. mieszkańców. Wskutek silnej presji elit lokalnych, zagrożonych utraceniem swoich przywilejów, wynikających ze sprawowania władzy, oraz dzięki licznym protestom lud-

ności wielu miejscowości dzięki „mnożeniu” powiatów przez rząd, który wyraził zgodę na zmianę swojego podziału, utworzono prawie 50, wcześniej nie planowanych, powiatów ziemskich, z których znaczna część nie spełnia ani pierwotnych kryterium założonych w reformie, ani nie ma wystarczającego do samodzielnego prowadzenia zleconych zadań potencjału ekonomicznego. Wśród 373 powiatów aż 107 ma liczbę mieszkańców poniżej 60 tys. W tym połowa ma liczbę ludności pomiędzy 50-60 tys. Aż 54 powiaty liczą poniżej 50 tys. mieszkańców, a utworzony ze względu na zamieszkującą go ludność narodowości litewskiej powiat sejneński liczy jedynie 22,2 tys. mieszkańców.

Tab. 1. Najmniejsze powiaty w Polsce

Powiat	Województwo	Liczba gmin	Powierzchnia (km)	Ludność (tys.)
Sejneński	Podlaskie	5	856	22.2
Białobrzegi	Mazowieckie	6	639	34.3
Nidzicki	Warmińsko- Mazurskie	4	961	35.3
Łosicki	Mazowieckie	6	772	35.6
Sulęciński	Lubuskie	5	1177	35.7
Wąbrzeski	Kujawsko-pomorskie	5	501	35.8
Suwalski	Podlaskie	9	1307	35.9
Międzychodzki	Wielkopolskie	4	737	36.4
Nowodworski	Pomorskie	5	653	36.5
Milicki	Dolnośląskie	3	715	37.3
Górowski	Dolnośląskie	4	738	37.8
Zwoleński	Mazowieckie	5	571	38.9
Kazimierski	Świętokrzyskie	5	422	39.0
Grudziądzki	Kujawsko-pomorskie	6	728	39.3
Parczewski	Lubelskie	7	953	39.3
Skierniewicki	Łódzkie	9	756	39.6

Źródło: Opracowanie na podstawie: Gminy w Polsce, 1997, GUS, Warszawa.

W efekcie utworzenia 16 województw, 308 powiatów ziemskich i 65 powiatów grodzkich powstało bardzo duże zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi regionami. Pod względem liczby powiatów pierwsze miejsce zajmuje województwo Mazowieckie liczące 42 powiaty, w tym 4 grodzkie. Trzy najmniejsze województwa, Opolskie, Lubuskie i Świętokrzyskie liczą razem 39 powiatów, w tym również 4 powiaty grodzkie. Prawie połowę powiatów województwa Śląskiego stanowią powiaty grodzkie, gdy województwa: opolskie, lubuskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie mają po dwa lub jednym powiecie grodzkim. Specyficznym powiatem ziemskim jest Warszawa, która co może budzić zdziwienie, ale nie ma uregulowanego statusu prawnego, a dokładnie ma bardzo skomplikowany status władz samorządowych, co rodzi wiele problemów i kontrowersji legislacyjnych dla władz miasta, powiatu i poszczególnych gmin. Jeszcze większe dysproporcje, niż przy porównaniu rodzaju i liczby powiatów, występują pomiędzy liczbą ludności i powierzchnią powiatów w poszczególnych województwach. Wprawdzie ze względu na rozwój gospodarczy trudno było wydzielić w inny sposób jednostki terytorialnego podziału kraju na Górnym Śląsku, jednak już odchylenia od średniej powierzchni

powiatu w części województw w stosunku do średniej wartości dla kraju można było uniknąć tworząc mniejszą liczbę jednostek.

Tab. 2. Zróżnicowanie średniej wielkości powierzchni i średniej liczby mieszkańców powiatów (na podstawie danych za 1997 rok).

Województwa	Liczba powiatów	Średnia		Udział	
		powierzchnia (km ²)	liczba ludności (tys.)	powierzchni. w porównaniu do statystycznego powiatu	Ludności
Statystyczne województwo	23	838.3	103.7	100	100
Dolnośląskie	30	664.9	99.6	79	96
Kujawsko - Pomorskie	23	781.3	91.2	93	88
Lubelskie	24	1046.5	93.5	125	90
Lubuskie	13	1075.8	78.4	128	76
Łódzkie	23	792.3	116.3	95	112
Małopolskie	22	688.2	145.6	82	140
Mazowieckie	42	850.4	120.7	101	116
Opolskie	12	784.3	91.0	94	88
Podkarpackie	24	745.4	88.2	89	85
Podlaskie	17	1187.1	72.0	142	69
Pomorskie	19	962.8	114.7	115	111
Śląskie	36	341.9	136.1	41	131
Świętokrzyskie	14	833.7	94.9	99	92
Warmińsko - Mazurskie	19	1273.8	76.8	152	74
Wielkopolskie	35	855.5	95.6	102	92
Zachodnio-Pomorskie	20	1151.6	86.5	137	83

Źródło: Opracowanie własne

Zmniejszenie liczby powiatów korzystnie wpłynęłoby na pewno na średnie wielkości powierzchni zwłaszcza w województwie dolnośląskim a przy porównaniu średniej liczby ludności w przypadku województw: lubuskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego. Jednocześnie zmniejszenie liczby powiatów przez połączenie części powiatów ziemskich i grodzkich wzmocniłoby dawne powiaty ziemskie o infrastrukturę powiatów grodzkich, a tym ostatnim pozwoliłoby na rozwój przestrzenny i ekonomiczny w oparciu o dołączony powiat ziemski. Oczywiście połączenie części powiatów nastąpiłoby kosztem zmniejszenia administracji i likwidacji stanowisk w byłych powiatach ziemskich, co uderzyłoby w lokalne elity, które z tego powodu raczej doprowadzą zarządzany przez siebie powiat do bankructwa, niż pozwolą na zmniejszenie lub utratę swoich wpływów. Znaczące jest, że wraz z powiększaniem liczby powiatów ziemskich ponad pierwotnie planowanych 200 jednostek pojawiły się coraz licznie żądania tworzenia powiatów, nawet wbrew ekonomicznym warunkom określonym przez rząd. Presja lokalnych elit, które zaktywizowały miejscową społeczność, media i wykorzystywały często zadawnione animozje pomiędzy lokalnymi ośrodkami (na skale wojewódzka przykładem jest konflikt Bydgoszcz - Toruń) doprowadziła do powiększenia liczby powiatów ponad ich rzeczywiste możliwości. Mimo licznych akcji medialnych, protestów, wizyt w Sejmie i u premiera rząd nie uwzględnił 32 wniosków o powołanie powiatu lub lokalizację siedziby powiatu, w tym najdłużej protestowali mieszkańcy

w: Brzezinach, Morażu, Lesku, Biskupcu, Węgorzewie, Bystrzycy Kłodzkiej, Wschowie, Łobzie, Gołdapi i Nowogardzie. W zasadzie, podobnie jak w przypadku podziału na województwa, i zaniechania utworzenia województwa Pomorza Środkowego, podczas tworzenia powiatów niejasne były kryteria, którymi się kierowano przy wyznaczaniu granic powiatów i wyborze siedziby starosty powiatowego.

Przykładów osłabienia szans rozwoju gospodarczego nowych regionów - województw jest znacznie więcej. W województwie mazowieckim liczącym najwięcej, bo aż 42 powiaty, podobnie jak w łódzkim widoczna jest ekonomiczna dominacja ośrodka centralnego. Dochody powiatu warszawskiego stanowią 51 % dochodów całego województwa. Mimo największego obszaru i liczby ludności w stosunku do pozostałych województw stanowi ono w dużej mierze zaplecze dla stolicy. Żeby tę sytuację zmienić mazowieckie powinno obejmować jeszcze większy obszar, co spowodowałoby dla równowagi, powiększenie innych województw i zmniejszenie ich liczby do 8-9. Alternatywnym wyjściem, możliwym do przeprowadzenia w obecnej sytuacji jest stworzenie, na wzór wielu innych państw regionu metropolitarne, obejmującego stolicę i jej najbliższe otoczenie. W tym drugim przypadku siedziba województwa mazowieckiego mógłby zostać jeden z ośrodków lokalnych o najlepszych połączeniach komunikacyjnych. W obecnym stanie województwo mazowieckie nie tylko wyraźnie różni się od pozostałych województw, może z wyjątkiem wielkopolskiego i śląskiego, ale poprzez prawdopodobne skupienie większości inwestycji w stolicy spowolni rozwój całego regionu i doprowadzi do powiększenia dysproporcji pomiędzy stolicą i peryferiami. Zwłaszcza, że w przypadku tego województwa utworzono wyjątkowo dużą liczbę mało samodzielnych powiatów, co w znaczący sposób zaciąży na możliwościach rozwoju całego regionu. Wśród pierwszych dziewięciu powiatów, umieszczonych w tabeli zgodnie z kolejnością rosnącej liczby ludności, z liczbą mieszkańców poniżej 51 tys., dochody ogółem budżetu gmin, oprócz jednego są poniżej 800 zł na osobę rocznie. Przy średnich dochodach budżetu gmin na osobę 923 zł rocznie dla całego województwa, liczonych w dodatku bez Warszawy. Przy uwzględnieniu stolicy, średnie dochody w województwie na osobę wynoszą 1.273 zł. W pierwszym przypadku dochody na poziomie 700-800 zł stanowią 75-87 % w drugim tylko 55-63 %. W województwie mazowieckim znajduje się 12 powiatów w tym przedziale dochodów. Natomiast 80 % średniej krajowej nie przekracza 18 powiatów. Najsłabsze ekonomicznie powiaty lipski i zwoleński nie osiągają nawet 70 % średnich dochodów na jednego mieszkańca.

Kolejnym, stałym w przypadku dawnych siedzib województw sprzed 1975 r., problemem jest tworzenie powiatów ziemskiego i grodzkiego. Mechanizm powstawania powiatów jest prosty. Klasyczny klientelizm elit krajowych, nazywany również kapitalizmem politycznym, wraz z presją elit lokalnych prowadzi do multiplikowania stanowisk administracyjnych. Służy temu zgoda rządu na powołanie powiatów grodzkich nie tylko przy miejscowościach liczą-

cych powyżej 100 tys. mieszkańców, ale przy każdym dawnym mieście wojewódzkim. Lokalne elity zamiast zmniejszenia liczby stanowisk w aparacie administracyjnym i agendach rządowych otrzymują podwojoną liczbę z reguły wysoko opłacanych z państwowych pieniędzy stanowisk. Pod hasłem rozwoju życia demokratycznego pojawiają się kolejne, również opłacane z podatków obywateli posady w instytucjach samorządowych oraz liczne samorzady powiatowe. Tworzenie synekur dla lokalnego establishmentu wiąże go z partiami sprawującymi władzę, co wzmacnia te partie i pozwala na rozwój systemu. Niestety dla jego trwania potrzebne są cały czas nowe „łupy polityczne” w postaci opłacanych z publicznych podatków rad, przedstawicielstw, ciał samorządowych, urzędów powiatowych i wojewódzkich. Powołanie powiatów ziemskiego i grodzkiego w Ostrołęce i Siedlcach jest obok wielu innych tego typu przykładów w pozostałych województwach, klasycznym przykładem deformacji demokracji i tworzenia w miejsce społeczeństwa obywatelskiego systemu, w którym klientelizm elit oparty jest na terytorializacji władzy.

Następnym niekorzystnym dla potencjalnego rozwoju województwa mazowieckiego zjawiskiem jest wysoka liczba powiatów, w których dochodu budżetu w ponad 50 % oparte są na subwencjach i dotacjach z budżetu państwa, czyli de facto na pieniądzach otrzymanych z podatków ogółu obywateli. Aż 23 na 42 powiaty otrzymują powyżej 50 % dochodów z budżetu państwa, w tym 9 jest dotowanych w wysokości powyżej 60 %. Subwencje i dotacje powyżej 60% dochodów budżetowych gmin ogółem otrzymywały powiaty ziemskie: garwoliński, lipski, ostrołęcki (66,9 %), przysuski, siedlecki, szydłowiecki, zwoleński i żuromiński. Powyższe zestawienie potwierdza celowość połączenia powiatów siedleckich i ostrołęckich, zwłaszcza, że z połączoną liczbą ludności osiągałyby około 150 tys. mieszkańców, co żadnym stopniu nie utrudniałoby sprawowania władzy i realizacji zadań stawianych przed samorządem powiatowym w reformie samorządowej, a przy sumarycznie wyższych dochodach byłoby wręcz łatwiejsze do przeprowadzenia. Tym bardziej, że rozbicie spójnej dotychczas infrastruktury regionu dawnych województw ostrołęckiego i siedleckiego na powiat ziemski i grodzki skutkowało pozbawieniem infrastruktury medycznej i edukacyjnej powiatów ziemskich na korzyść grodzkich i zawężeniem możliwości rozwoju powiatów grodzkich przez otaczające je powiaty ziemskie.

Równie celowe pod względem ekonomicznym, jak połączenie powiatów ostrołęckich i siedleckich, wydaje się być połączenie niewielkich terytorialnie, słabych ekonomicznie powiatów z niską gęstością zaludnienia z powiatami sąsiednimi. Powiat zwoleński z lipskim, chociaż w tym przypadku obydwie miejscowości siedziby starostw, liczące poniżej 10 tys. mieszkańców, chyba lepiej byłoby wraz z gminami wchodzącymi w skład tych powiatów przyłączyć do powiatu radomskiego ziemskiego, tworząc jeden silny gospodarczo powiat. Powiat łosicki z 8 tys. Łosicami, jeśli musi znajdować się w Mazowieckim to lepiej gdyby połączył się z Sokołowem Podlaskim wzmacniając ten powiat. Podobnie w przypadku powiatu białobrzeskiego, który można połączyć

z grójeckim, powiatu przysuskiego, który można połączyć z szydłowieckim, gostyniński z plockim ziemskim, żuromiński z mławskim, makowski z przasnyskim i pułtusi z wyszkowskim. Z oczywistych powodów zmniejszenie liczby powiatów do proponowanych 12 doprowadziłoby do umocnienia pozycji ekonomicznej nowych powiatów i wyrównania ich potencjałów ekonomicznych oraz szans rozwoju. Jednak zmniejszyłoby również o prawie 30% sumaryczna ilość stanowisk w dyspozycji lokalnych elit, a przez to osłabiłoby ich wpływy i zmniejszyło stopień terytorializacji władzy.

Ta dezynwoltura w tworzeniu powiatów i województw prostej drodze prowadzi do petryfikacji istniejących struktur elit i władzy lokalnej, w a wielu przypadkach jest wynikiem presji tych elit, które zdecydowane są dla utrzymania własnej władzy i pozycji na przeprowadzenie dowolnych zmian strukturalnych, reform administracyjnych i samorządowych, pod warunkiem zachowania swoich wpływów. Doświadczenie wszystkich bez wyjątku reform na świecie poucza, że sama decentralizacja bez skutecznych środków ochrony jednostki i grup przed administracją-w tym także samorządową-kończy się rządami lokalnych elit, kacyków i klik, nadużyciami i korupcją.

Literatura

- Balicka M., 1998, 16 kart, *Polityka*, nr 47 (2168).
Mac J., S., 1998, *Lewica prawicy ludowej*, *Wprost*, nr 28.
Osiatyński W., 1998, *Blokada stanu*, *Polityka*, nr 35 (2156).