

Jak lepiej wykorzystać potencjał powiatów?



Andrzej Płonka

Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich, Starosta Bielski



Rudolf Borusiewicz

Dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich

Reaktywowanie powiatów, jakie nastąpiło 1 stycznia 1999 r., oznaczało przywrócenie znaczenia wspólnot, które mają już ponad siedmiowiekową historię. Oczywiście – te wspólnoty się konsolidowały i zmieniały, bo taka była i jest ich dynamika. Podobnie jest w rodzinach, które zmieniają swoje struktury – poszerzają się, zwężają, dzielą, łączą. W tym miejscu należy postawić pytanie: czym są dla nas powiaty? A jednocześnie: czy są one skalą racjonalnego ładu administracyjnego? Kiedy myślimy o mieście, nie mamy przed oczami urzędu miasta, ale mieszkańców i określone terytorium, ziemię. Na podobnej zasadzie powiatem nie jest starostwo czy urząd taki lub inny. Powiat również należy traktować jako wspólnotę składającą się z konkretnych ludzi, która jest naturalnym elementem ładu administracyjnego naszego kraju. W jaki sposób lepiej wykorzystać drzemiący w niej potencjał?

25 lat temu usamorzadowiono wspólnoty powiatowe, czyli wprowadzono samorząd tych wspólnot. Oczywiście pojawiły się pewnego rodzaju problemy. Stawiano bowiem pytanie, ile ma być tych powiatów: 100, 150, 200 czy 250. Tymczasem powiatów nie należało tworzyć, a zidentyfikować je poprzez określenie, kto z miastem jako centrum, stolicą powiatu, się integruje i czuje związany, inaczej mówiąc – traktuje to miasto jako swoje. Dość powszechne było powiedzenie: „jadę do miasta”. Nikt nie mówił, do jakiego dokładnie, bo każdy wiedział, że dana osoba jedzie do tego „swojego miasta”, a jeżeli jechała do innego, to wskazywała wprost kierunek podróży: „jadę do Tarnowa, jadę do Olkusza, jadę do Nowego Dworu, jadę do Otwocka”. Gdy ktoś mówił, że jedzie do miasta, wszyscy wiedzieli, że chodzi o miasto, w którym jest jego liceum, szpital czy klub sportowy; miasto, będące centrum dla danej okolicy. To właśnie w nim tworzone przez wieki instytucje, które były potrzebne lokalnym społecznościom – nie tylko gminnym czy miejskim, lecz również powiatowym. Nie da się zaprzeczyć, że wspólnota powiatowa jest naturalnym, a więc racjonalnym elementem ładu administracyjnego naszego kraju¹.

¹ Samorząd został wprowadzony wtedy, kiedy było źle. Wychodziliśmy od zera. Ponad 105 lat temu Marszałek Józef Piłsudski odtworzył państwo polskie. Miał ogromną siłę sprawczą. Nie zdecydował się wówczas na strukturę centralną, tylko podjął decyzję o powołaniu samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. I przekazał im, przy pomocy wydanych dekretów, zadania – najpierw z zakresu administracji, potem – z zakresu kultury i wreszcie z zakresu gospodarki. To społeczności lokalne odbudowały państwo polskie.

Naturalna ewolucja

Zidentyfikowanie wspólnoty powiatowej i ustalenie, z jakim miastem jest zintegrowana, wcale nie wymagało od niej potwierdzenia „posiadania papierów” na to, że powstała dawno, ponieważ mogła powstać, a następnie ewoluować i stracić swoją funkcję. Działo się tak na skutek zmian historycznych i często wiązało z przejściem usług ponadgminnych przez inny ośrodek. Dobrym przykładem są Polkowice. To miasto stało się autentycznym centrum dla okolicznych gmin, które wcześniej były skupione wokół Lubina albo Głogowa. Z czasem władze Polkowic podjęły decyzję, że będą świadczyć usługi dla innych gmin i poczynią starania na rzecz stworzenia wspólnoty powiatowej. Zakończyło się to sukcesem. Okazało się, że oferta tego miasta była atrakcyjniejsza od oferty Lubina – zajętego myśleniem o metropolitalności, oraz Głogowa – posiadającego własne, wewnętrzne problemy, bez czasu i przestrzeni na zadbanie o okoliczne gminy, którymi zajęty się Polkowice. To nowe centrum miało ku temu możliwości finansowe, stworzyło urzędy i zespół szkół. Powstało też centrum świadczenia usług medycznych. Tak właśnie powstała nowa wspólnota powiatowa – nowy, naturalny ład administracyjny tego obszaru.



Wspólnota powiatowa jest naturalnym, a więc racjonalnym elementem ładu administracyjnego naszego kraju.

Baza dla powiatów – urzędy rejonowe

Wspólnoty powiatowej nie można zlikwidować. Ona jest faktem. Można ją jedynie pozbawić podmiotowości i taką próbę podjął Edward Gierek w 1975 roku, tworząc 49 województw. Wydawało mu się, że zlikwidował powiaty i pozbawił je podmiotowości, ale przecież wybory w Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) nadal odbywały się w strukturach rejonowych! Wybierano sekretarza rejonu, struktury władzy PZPR, czyli – co by nie powiedzieć – władze w rejonach. Następnie powstał urząd rejonowy, czyli instytucja administracyjna dla rejonu.

Urzędy rejonowe stały się później bazą do odtworzenia powiatów. Służyły one wspólnocie rejonowej, czyli tak naprawdę powiatowej. W praktyce reforma z końca lat 90. oznaczała przejście od modelu tzw. centralizmu demokratycznego, w którym nie było samorządów, do formuły samorządowej. W pierwszym etapie powstały samorzady gminne, w tym miejskie, a w drugim usamorzadowiono wspólnoty powiatowe. Na początku wymyślono, że powiatów ma być 150, skupiając się przy tym na tworzeniu urzędu. Nie zauważono, że dokonuje się połączenia dwóch lub trzech wspólnot powiatowych albo części jednej wspólnoty powiatowej z częścią drugiej i trzeciej, które nie były ze sobą związane. Mieliśmy do czynienia z filozofią, która zakładała, że małe powiaty trzeba łączyć, bo jest to uzasadnione ekonomicznie. Zapomniano o podstawowej kwestii: powiat to wspólnota! Nie można więc sztucznie łączyć ich ze sobą. To tak, jakbyśmy połączyli dwie rodziny mieszkające na tej samej klatce schodowej w jedno gospodarstwo domowe. Z przyczyn ekonomicznych jest to jak najbardziej uzasadnione – potrzebna będzie jedna lodówka, a nie dwie, jedna kuchnia, a nie dwie itp. Pytanie, co się tam będzie działo na poziomie relacyjnym? Nie trzeba wielkiej wyobraźni... Powstanie administracyjnie narzucone gospodarstwo domowe. Jednak wystarczy, że młodzi z tych dwóch odrębnych rodzin poczują „chemię” i zawrą związek małżeński. Wtedy przeprowadzą remont mieszkania i faktycznie stworzą jedno gospodarstwo domowe. Warunkiem jednak jest ta „chemia”. Bez niej nie powstanie wspólnota. Nie inaczej jest we wspólnotach powiatowych.

Tendencje recentralistyczne a właściwość administracji

W ostatnim czasie można było odnieść wrażenie, że znów dąży się do centralnego zarządzania – jednolitej administracji państwowej². Powracające co jakiś czas dyskusje na temat większej skuteczności administracji rządowej nad samorządową lub odwrotnie nie są aż tak ważne jak to, która forma jest po prostu właściwa.

² Zapomina się jednak, że ta filozofia została obnażona. Miało to miejsce np. w Stanach Zjednoczonych, które mierzyły się z huraganem Katrina. Centralne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych całkowicie się tam nie sprawdziło. Podejmowane z poziomu centrali decyzje były nietrafione. Gdyby zostały podjęte „na dole”, nie byłoby tylu ofiar i strat. To była gorzka lekcja, po której wrócono do decentralizacji i przekazywania kompetencji.

W przypadku wychowania dzieci wszyscy już wiedzą, że najwłaściwszym podmiotem do pełnienia tej funkcji są rodzice. Jednak w pojedynczych przypadkach lepiej to zadanie zrealizuje państwo. Z tego też powodu w grę wchodzi niekiedy rodzicielstwo zastępcze. Podobnie jest z samorządem, który jest potrzebny w określonych obszarach. Gdy nie bierze się pod uwagę danych jego właściwości, może dochodzić do tragedii, tak jak to ma miejsce, kiedy zadanie wychowywania dzieci przekazuje się państwu, nie uwzględniając w tym procesie rodziców³.



Mimo że to rodzice są najwłaściwszym podmiotem do wychowywania dzieci, to w pojedynczych przypadkach lepiej to zadanie zrealizuje państwo. Podobnie jest z samorządem, który jest potrzebny w określonych obszarach.

Siła wspólnot powiatowych

O sile wspólnot powiatowych przekonaliśmy się, gdy planowano utworzyć 150 powiatów. Rzeczpospolita powiatowa zaczęła wtedy intensywnie walczyć o powiaty⁴. Dlatego pojawiające się czasem dyskusje na temat potrzeby ich istnienia są w gruncie rzeczy bezprzedmiotowe. Kto bowiem zbudował liceum? Dzięki komu powstała szkoła rolnicza (nawet w czasach PRL)? Kto założył klub sportowy albo koło łowieckie? To dzieło społeczności lokalnych: parafialnych, sołectkich, dzielnicowych, gminnych i wreszcie ponadgminnych, czyli wspólnot powiatowych. Integracja zadań lokalnych, ponadgminnych przez wieki następowała w skali powiatów, ponieważ to one, a nie władza centralna, najlepiej wiedzą, jak zorganizować życie wspólnoty gminy, wspólnoty powiatowej, wspólnoty regionalnej. I to jest racjonalny element ładu administracyjnego.



Integracja zadań lokalnych, ponadgminnych przez wieki następowała w skali powiatów, ponieważ to one, a nie władza centralna, najlepiej wiedzą, jak zorganizować życie wspólnoty gminy, wspólnoty powiatowej, wspólnoty regionalnej.

Pomyślność wspólnoty powiatowej w dużym stopniu zależy od stabilnych finansów. Kiedyś, w rozmowach prowadzonych ze Szwajcami, usłyszeliśmy, że finanse publiczne powinny iść najpierw do samorządów, a dopiero później z budżetów samorządów do budżetu centralnego. Wówczas faktycznie ustrój jest samorządowy. Niestety daleko nam do tego. Kolejną istotną kwestią dla wspólnot powiatowych jest wywiązywanie się rządu z zobowiązań. Ten temat często wraca pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Żeby wspólnoty samorządowe mogły się rozwijać, należy zmienić system finansowania. Na przestrzeni lat Związek Powiatów Polskich zabiegał o właściwe finansowanie samorządów powiatów i dalej będzie kontynuował swoje wysiłki w tym względzie.

Oczekiwany ład administracyjny

Należy dobitnie podkreślić, że to właśnie wspólnota i jej podmiotowość była i jest czymś naturalnym. Przyszłość musi więc opierać się na tej lokalnej wspólnocie i jej podmiotowości, bowiem tylko to jest bezwzględny warunkiem właściwego ładu administracyjnego.

³ Można to odnieść także do przekazywania kompetencji jednostkom samorządu terytorialnego przez władzę centralną, która nie tylko nie chciała tego robić, ale też nie robiła, a częściowo nawet odebrała raz przekazane już kompetencje. Gdy przyszła pryszczycza, powiatom odebrano weterynarię. Gdy nastąpiło SLD, odebrano policję. Potem przychodziły inne problemy, a wraz z nimi dalsze odbieranie kompetencji – ze szkodą dla wspólnot powiatowych.

⁴ Walka nie zakończyła się nawet wtedy, kiedy wymyślono, że będzie 270 powiatów. Nawet podział na 307 powiatów okazał się niewystarczający i w sprawie kolejnych toczyła się dogrywka, w wyniku której na mapie powiatowej znalazło się jeszcze siedem.

Na pytanie „jaka skala wspólnoty powinna być tą podstawową do budowy ładu administracyjnego?” należy odpowiedzieć, że, na co wprost wskazuje obecny stan rozwoju cywilizacyjnego, powinna nią być ta wspólnota, która realnie realizuje wszystkie sprawy lokalne oczekiwane przez społeczność danego terenu. Pozostaje mieć nadzieję, że decyzje wprowadzające podział administracyjny będą umacniać ład administracyjny.

O autorach

Andrzej Płonka – Prezes Zarządu Związku Powiatów Polskich, Starosta Bielski. Uczestnik prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Rudolf Borusiewicz – Dyrektor Biura Związku Powiatów Polskich, ekspert z zakresu zarządzania administracją publiczną, propagator idei samorządu terytorialnego oraz dążenia do społeczno-gospodarczego rozwoju polskich powiatów.