

# Rola i kompetencje regionów wobec wyzwań przyszłości



**prof. Jerzy Korczak**  
Uniwersytet Wrocławski

**Istotna rola regionów stanowi jedną z podstaw zjednoczonej Europy. Akcesja Polski do Unii wymagała przystosowania ustroju terytorialnego i administracyjnego do układu, w którym rolę regionu miało odgrywać województwo. Po 25 latach od tej reformy warto zadać pytanie, jak z tego zadania wywiązały się nowo powstałe terytorialne struktury. Czy udało się stworzyć w Polsce zupełnie nową politykę regionalną? Jakie zagrożenia i wyzwania stoją przed naszymi regionami?**

Zmiana terytorialnego podziału państwa, dokonana 25 lat temu, pozwoliła utworzyć duże województwa w miejsce małych 49, powstałych po reformie z 1975 r. Tym samym odwracała ona negatywne skutki defragmentacji na rzecz konsolidacji terytorialnej. Zarazem po raz pierwszy w historii polskiego samorządu terytorialnego powstało samorządowe województwo ustrojowo odrębne od powiatów i gmin wchodzących w skład jego terytorium. Do jego zadań miała wejść polityka regionalna, co wyznaczało województwu zupełnie nową rolę w perspektywie oczekiwanej akcesji unijnej.

Mijające ćwierćwiecze funkcjonowania nowego ustroju samorządowego skłania do refleksji nad skutkami tej reformy, a także nad rysującymi się przed nim perspektywami dalszego funkcjonowania w zmieniającej się rzeczywistości i rodzących się nowych wyzwaniach.

## **Założenia reformy**

Należy mieć świadomość, że reforma ustroju administracyjnego była jednym z elementów szeroko zakrojonej reformy całego państwa, której końcowym wynikiem miało być zakończenie procesu transformacji rozpoczętego na przełomie 1989 i 1990 roku. Czyli odejście od państwa centralistycznego na rzecz państwa zdecentralizowanego oraz od układu resortowego na rzecz układu terytorialnego. Miało to zapewnić większą sterowalność państwa przez możliwość skupienia się władzy centralnej na sprawach strategicznych przy jednoczesnym wykonywaniu wielu jego dotychczasowych zadań przez województwa, powiaty i gminy oraz zbudowaniem nowoczesnego systemu finansów publicznych.



**Reforma ustroju administracyjnego była jednym z elementów szeroko zakrojonej reformy całego państwa, której końcowym wynikiem miało być odejście od państwa centralistycznego na rzecz państwa zdecentralizowanego oraz od układu resortowego na rzecz układu terytorialnego.**

W założeniach reformy z 1998 roku województwa odegrały kluczową rolę z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, tylko duże województwo było zdolne do wykonywania zadań ponadlokalnych, których nie mogły wykonywać gminy ani powiaty, a które nie miały zarazem charakteru ogólnopaństwowego. Po drugie, utworzenie dużych województw dostosowywało strukturę terytorialną państwa do standardów unijnych warunkujących prowadzenie przez nie polityki regionalnej oraz współpracy międzyregionalnej i to nie tylko w wymiarze wewnątrzpaństwowym, ale też międzynarodowym (początkowo jedynie transgranicznym). Województwom wyznaczono zatem zadania o charakterze wojewódzkim ze szczególną rolą w określaniu strategii ich rozwoju.

Podkreślić wypada, że ówczesne przepisy nie zobowiązywały gmin ani też powiatów do opracowywania strategii rozwoju, a takie prace podejmowane w latach 1990–1998 w gminach należały do rzadkości i nie przynosiły jeszcze efektów pozwalających ocenić ich skuteczność. Jedynie województwa od samego początku istnienia zostały zobowiązane do opracowania strategii, w ramach której miały prowadzić politykę rozwoju w zakresie kreowania rynku pracy, inwestowania w infrastrukturę społeczną i techniczną oraz pozyskiwania środków finansowych na rzecz realizacji zadań użyteczności publicznej, a także promowania walorów i możliwości rozwojowych województwa. Strategia rozwoju miała być realizowana przez programy wojewódzkie.



**Utworzenie dużych województw dostosowywało strukturę terytorialną państwa do standardów unijnych warunkujących prowadzenie przez nie polityki regionalnej oraz współpracy międzyregionalnej.**

### Wyzwania dla regionów

Współczesne zjawiska społeczne, gospodarcze i polityczne wywołują daleko idące skutki także w warunkach funkcjonowania polskich jednostek samorządu terytorialnego, wpływając na czynniki kształtujące jego ustrój, zadania, formy działania i szereg innych. Wskazać można dwoisty charakter źródeł wyzwań stojących przed gminami, powiatami i województwami: wyzwania wynikające z wewnętrznego porządku prawa i czynników wpływających na ten porządek o charakterze wewnątrzpaństwowym oraz z zewnętrznego porządku prawa (międzynarodowego i wspólnotowego). Zaliczyć można do nich niżej zaprezentowane.

Wyzwania demograficzne związane są z dwoma zasadniczymi zagrożeniami: depopulacją oraz zmianą struktury wiekowej wspólnot samorządowych. Depopulacja jawi się jako realne zagrożenie dla kilku województw – opolskiego w skali do 25%, świętokrzyskiego do 22%, lubelskiego do 19,8%, łódzkiego do 19,6% i śląskiego do 19,3% – w prognozach demograficznych z perspektywą do 2050 r., przy czym nie oznacza to, że w pozostałych 11 województwach ten problem nie wystąpi, jego skala nie będzie po prostu aż tak znacząca. W sytuacji zmniejszającej się liczby mieszkańców trzeba podejmować już teraz decyzje inwestycyjne z dużym namysłem, aby nie okazały się w przyszłości nadmiernym obciążeniem przy zdecydowanie mniejszym ich wykorzystaniu. Jednak zasadniczym negatywnym następstwem będą spadki dochodów w udziale z PIT i CIT, co potwierdzają już współczesne analizy wpływów do budżetów samorządowych. Równie niekorzystnie zapowiadają się zmiany w strukturze wiekowej wspólnot samorządowych związane z przeważającą na świecie tendencją starzenia się społeczeństw. Będzie to miało istotne skutki w zakresie dostępności do usług zdrowotnych i opiekuńczych, a także zmieni strukturę popytu na pozostałe usługi publiczne, wpływając np. na funkcjonowanie infrastruktury. Rozwiązywanie tych problemów będzie utrudnione negatywnymi konsekwencjami starzejącego się społeczeństwa w sferze finansów publicznych, gdzie wzrostowi obciążenia budżetów samorządowych, kosztami wymienionych usług i ubezpieczeń społecznych, towarzyszyć będzie spadek dochodów własnych – głównie z udziałów w PIT (z racji mniejszych dochodów tej grupy wiekowej) i CIT (z racji wycofywania się seniorów z prowadzonej wcześniej działalności gospodarczej) oraz z opłat za usługi komunalne (z racji mniejszego popytu na usługi odpłatne). Starzenie się członków wspólnoty regionalnej to także nowe zadania dla samorządu województwa w zakresie polityki senioralnej realizowanej w poszczególnych województwach.



**Wyzwania demograficzne dla regionów związane są z dwoma zasadniczymi zagrożeniami: depopulacją (stanowiącą szczególne zagrożenie dla 5 regionów) oraz zmianą struktury wiekowej wspólnot samorządowych (dotyczącą wszystkich).**

Wyzwania terytorialne dotyczą zasadniczo gmin i powiatów z racji tego, że w odróżnieniu od obu tych typów jednostek tworzenie województw i nadawanie im nazw oraz wyznaczanie siedzib ich władz dokonuje się wyłącznie w drodze ustawy. Jednak, unikając niepotrzebnej debaty nad samą liczbą województw (przypomnieć należy, że 16 województw jest wynikiem kompromisów politycznych, a nie racjonalnego projektowania mapy wojewódzkiej), stwierdzić trzeba, że jakkolwiek ich defragmentacja byłaby nie tylko nieuzasadniona, ale wręcz szkodliwa dla realizacji zadań regionalnych, o których była już mowa. Wydaje się jednak, że przed województwami stoją inne problemy związane z ich zadaniami w zakresie rozwoju terytorialnego. Niemal w każdym województwie dostrzegane są dysproporcje między poszczególnymi subregionami wyróżnianymi na podstawie różnych kryteriów i dla różnych celów, co prowadzi do poszukiwania takich rozwiązań, jak związki metropolitalne, które jednak problemu tego nie rozwiązują, a wręcz przeciwnie – skupianie się gmin i powiatów wokół metropolii, czyli miasta będącego siedzibą władz województwa, może te dysproporcje pogłębiać. Dlatego też przedstawiam moje propozycje, aby wykorzystać większą liczbę przypadków relacji przestrzenno-funkcjonalnych, które nie mają celów politycznych, a wyłącznie zadaniowe, określanych często jako układy aglomeracyjne skupione wokół miast średniej kategorii, nie wspominając o miastach dużych. Współpraca między województwem a takimi właśnie układami funkcjonalnymi może przynieść w dłuższej perspektywie zrównoważenie potencjałów społeczno-gospodarczych poszczególnych części województwa.



**Jakkolwiek defragmentacja struktury województw byłaby nie tylko nieuzasadniona, ale wręcz szkodliwa dla realizacji zadań regionalnych.**

W zakresie władztwa ustrojowego wyzwaniem dla polskich województw samorządowych jest rosnący wpływ nadzoru nad ich działalnością, wykraczający poza konstytucyjne granice. W sferze *ad intra* zaś rosnący stopień partycypacji społecznej<sup>1</sup> stawia zarówno sejmiki województw, jak również zarządy, w sytuacji utraty dotychczasowej dosyć asymetrycznej relacji mieszkańiec – organ województwa.

Wobec tendencji recentralizacyjnych, województwa muszą liczyć się z dalszymi krokami ustawodawcy, który ignorując konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej, może dokonywać kolejnych przesunięć zadań między sferą samorządową a rządową. Jednak ujawniają się też nowe obszary aktywności samorządu województw, stanowiące reakcję na najnowsze zjawiska cywilizacyjne, do których należą narastające procesy migracyjne, transformacja energetyczna i dążenie do neutralności klimatycznej. Zwraca się też uwagę na wpływ skutków cyfryzacji administracji publicznej. W sferze władztwa zadaniowego dywersyfikacji ulega nadal rola województwa jako ośrodka regionalnej polityki rozwoju, jako że już w 2014 r. obok dotychczasowych tradycyjnych kontraktów wojewódzkich pojawiły się kontrakty terytorialne, przy pomocy których możliwe było finansowanie umów partnerskich w zakresie polityki spójności na terenie województwa. Natomiast w 2020 r. rozszerzono je o kontrakty programowe pozwalające zawierać porozumienia terytorialne zarządowi województwa z jednostkami samorządu terytorialnego z jego obszaru, ich związkami lub stowarzyszeniami, realizującymi zadania w zakresie polityki rozwoju wynikające ze strategii województwa. Dynamika zmian tego zakresu zadań wskazuje, że należy oczekiwać dalszych wyzwań dla województw w tej sferze działania, tym bardziej że Komisja Europejska i pozostałe instytucje unijne poszukują nowych rozwiązań w obliczu trwających stanów kryzysowych w gospodarce europejskiej.

<sup>1</sup> Dzięki upowszechnieniu się takich instytucji jak m.in. obywatelska inicjatywa uchwałodawcza, budżet obywatelski, dzięki zwiększeniu jawności działania organów samorządowych oraz partycypacji mieszkańców w debacie nad raportem o stanie województwa czy efektywnemu korzystaniu z prawa do składania skarg, wniosków i petycji, mieszkańcy zyskują realną podmiotowość w relacji z samorządem regionalnym.



## **Wobec tendencji recentralizacyjnych, województwa muszą liczyć się z dalszymi krokami ustawodawcy, który może dokonywać kolejnych przesunięć zadań między sferą samorządową a rządową.**

Wyzwania w sferze władztwa finansowego dotyczą coraz trudniejszych warunków finansowych związanych z wykonywaniem poszczególnych zadań, co jest skutkiem zarówno procesów demograficznych, o których już wspomniano, jak i sytuacji kryzysowej wywołanej pandemią COVID-19, która przekłada się też na budżety samorządowe. Dają się też odczuwać negatywne skutki bieżącej polityki władz centralnych, które z jednej strony pozbawiają województwa dochodów z udziału w podatkach, z drugiej wprowadzają programy finansowania zależne od relacji natury politycznej między przedstawicielami województw a urzędami organów centralnych.

Z kolei w sferze władztwa personalnego wydaje się, że coraz bardziej odczuwalne będzie wyzwanie związane z koniecznością profesjonalizacji kadr samorządowych i to nie tylko pracowników zatrudnionych w urzędach i samorządowych jednostkach organizacyjnych, ale też radnych. Sytuacja kryzysowa okresu epidemicznego zmusiła radnych do udziału w sesjach sejmików w formach zdalnych przy użyciu środków komunikowania się na odległość, obnażając nie tylko brak odpowiedniego ich wyposażenia w sprzęt komputerowy z właściwym oprogramowaniem, ale też często brak odpowiednich umiejętności w zakresie posługiwania się nim. Mimo zakończenia okresu obowiązywania obostrzeń epidemicznych formy zdalne pozostaną w użyciu, co oznacza, że już w najbliższych wyborach samorządowych kwalifikacje w zakresie posługiwania nowoczesnymi technologiami mogą się okazać równie ważne, jak pozostałe odgrywające rolę w minionych kadencjach.

Należy również zwrócić uwagę na wyzwania dla samorządów województw związane z nadmiernym upolitycznieniem całego samorządu terytorialnego w Polsce. Jeśli uświadomimy sobie, że członkowie 16 zarządów wojewódzkich (80 osób) to najważniejsza w państwie grupa decydentów, po osobach piastujących urzędy organów centralnych, to siła oddziaływania regionów wydaje się być znacznie większa niż gmin i powiatów. Na tę szczególną sytuację województw wpływa też istotna zmiana dotycząca klubów radnych sejmiku województw dokonana po 2018 r., która wręcz zmusza kluby do jednoznacznego opowiedzenia się za lub przeciw wybranemu zarządowi w formie poparcia udzielanego lub odmowy jego udzielenia. Generuje to następnie ustawy mechanizm konfigurowania nie tylko składu, ale też przewodniczenia komisji rewizyjnej sejmiku, co powoduje, że wybór zarządu województwa stał się przedmiotem głównie gry politycznej. Dla budowania spójności i tożsamości regionalnej nie jest to dobra prognoza na przyszłość.



## **Jeśli uświadomimy sobie, że członkowie 16 zarządów województw (80 osób) to najważniejsza w państwie grupa decydentów, po osobach piastujących urzędy organów centralnych, to siła oddziaływania regionów wydaje się być znacznie większa niż gmin i powiatów.**

### **Zakończenie**

Przedstawiona powyżej sytuacja pozwala oceniać minione 25-lecie polskich województw jako proces ewolucji ich koncepcji. Przyjmowane pod koniec 1997 r. założenia wstępne były przecież wynikiem doświadczeń po 1990 r. oraz bardzo niejasnych wówczas perspektyw akcesji unijnej oraz jej skutków. Doświadczenia innych krajów, które podobne procesy przechodziły wcześniej, mogły być pomocne, ale nie w pełni adekwatne, jeśli uwzględnić, że Polska należała do grupy państw, które po raz pierwszy w historii Unii miały do niej przystąpić po wieloletnim pozostawaniu w zależności od Związku Sowieckiego i funkcjonowaniu w warunkach ustrojowych odmiennych od tych, które reprezentowali dotychczasowi członkowie Unii. W tym czasie nie wszystkie mechanizmy gospodarki rynkowej zostały uruchomione, a jedynie niektóre z nich wywoływały pierwsze odczuwalne i nie zawsze zamierzone skutki. Na barki świeżo utworzonych województw, które nie były kontynuatorami tych 17 sprzed reformy gierkowskiej, a tym bardziej tych 49 po reformie, nałożono ciężar wprowadzenia w życie eksperymentu polityki regionalnej nieznaney wcześniej. Można stwierdzić, że z tego

zadania województwa w stopniu znaczącym się wywiązały, zwłaszcza od momentu, gdy zaczęły podejmować formy współdziałania międzyregionalnego nie tylko z inicjatyw odgórnych, ale też z inicjatywy własnej. Jednak opisane zagrożenia i płynące z nich wyzwania skłaniają ku założeniu, że polskie regiony czekają trudne czasy.

## O autorze

Dr hab. **Jerzy Korczak**, profesor UWr – Kierownik Zakładu Ustroju Administracji Publicznej, Dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Opiekun Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego im. Tadeusza Bigo. Autor ponad 300 publikacji w znaczącej części poświęconych problematyce samorządowej.

Prof. Jerzy Korczak istotnie przyczynił się do odrodzenia samorządu terytorialnego w 1990 r., pracując m.in. jako ekspert w Nadzwyczajnej Komisji Sejmu ds. Samorządu Terytorialnego. W zespole prof. M. Kuleszy brał udział w pracach nad projektami ustawy o samorządzie województwa i o samorządzie powiatowym aż do ich uchwalenia w 1998 r. W latach 2020–2021 opracował autorski projekt ustawy o związku metropolitalnym w województwie dolnośląskim wraz z projektem rozporządzenia wykonawczego i statutem związku.

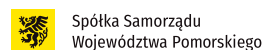
Sporządził wiele projektów aktów prawa miejscowego, w tym zwłaszcza statutów gmin i powiatów z terytorium Dolnego Śląska. W latach 1990–1998 współpracował z Biurem Orzecznictwa w Sprawach Samorządowych przy Wojewódzkim Sejmiku Samorządowym we Wrocławiu, a następnie, w latach 1999–2006, z tym samym Biurem w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego i wreszcie, w latach 2006–2018, z Wydawnictwem „Nowe Zeszyty Samorządowe” w zakresie opracowania opinii i ekspertyz prawnych o zasięgu ogólnopolskim. Od 1990 r. rozpoczął współpracę z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej, prowadząc szkolenia dla radnych, członków organów wykonawczych i pracowników samorządowych dolnośląskich gmin, a także powiatów i województw.

W latach 1996–2010 był doradcą Rady Miejskiej Wrocławia. W 2010 r. został nagrodzony Srebrną Odznaką Honorową „Zasłużony dla Wrocławia”. W latach 2006–2022 był doradcą Sejmiku Województwa Dolnośląskiego. W 2008 r. otrzymał nagrodę Marszałka Województwa Dolnośląskiego z okazji 10-lecia Województwa Dolnośląskiego za zaangażowanie i wkład pracy w budowanie wspólnoty regionalnej Dolnego Śląska.

### Partnerzy



**Pomorski Fundusz Rozwoju**  
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



### Partnerzy numeru

