

Федонюк С. В.

канд. геогр. наук, доц.,

декан факультету міжнародних відносин

Волинського національного університету імені Лесі Українки

Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі)

Проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи пов'язувалося із реформуванням регіональної політики. Реформа регіональної політики мала вирішити такі проблеми, як нерівномірність розвитку регіонів, необхідність децентралізації, невідповідність системі регіонального устрою ЄС.

Практично в усіх центральноєвропейських країнах-кандидатах були значні нерівномірності в доходах, розвитку виробництва окремих регіонів, зокрема між столичними районами і периферією, західними і східними прикордонними, сільськими та промисловими регіонами. Децентралізація і активна регіональна політика стали складовою частиною посткомуністичних процесів демократизації та економічної лібералізації, сприяє розширенню участі громадян в політичному й економічному житті країни, а підтримка регіонального економічного розвитку сприяє єдності суспільства. Значною мірою проявився вплив на регіональну політику й модернізацію адміністративно-територіального устрою країн ЦСЄ вступ до ЄС. Цей вплив проявлявся у процесі приєднання країн до ЄС як безпосередньо, так і опосередковано.

Виконання вимог членства у такому аспекті відслідковувалося у періодичних звітах ЄК.

Вимоги розділу *acquis* «Регіональна Політика і Координація Структурних Інструментів» (правові засади: ст. 2, 3, 158-162 ДЄС) здебільшого стосуються політики вирівнювання рівнів економічного розвитку в ЄС і фінансування регіональних програм. Хоча норми *Acquis* цього розділу переважно не вимагають перенесення до національного законодавства, вони стосувалися створення регіональних адміністративних одиниць, що відповідають критеріям NUTS (номенклатурних одиниць територіальної статистики) Євросоюзу, координації між міністерствами щодо проведення регіональної політики, підвищення дієздатності регіональних інститутів і запровадження принципу партнерства (кооперації) між різними рівнями управління та групами інтересів.

Важливим є забезпечення інституційної та правочинної спроможності реалізації цілей регіональної політики Співтовариств, зокрема у стосунку до можливості одержання структурної допомоги.

Країни-кандидати приводять свої адміністративно-територіальні системи у відповідність із номенклатурою NUTS, яка використовується Європейською Комісією для цілей регіональної статистики з метою оптимізації соціально-економічного аналізу у розрізі регіонів. Особливо важливого значення набуває проблема відповідності NUTS для країн з досить великою територією і значним рівнем територіальної диференціації у рівні доходів на мешканця.

Адміністративно-територіальні одиниці мають відповідати потребам розробки, фінансування, реалізації і моніторингу багаторічних планів просторового розвитку. У процесі переговорів між країною-кандидатом і ЄК погоджуються інституції та їх компетенції, визначається адміністративний процес, за допомогою чого органи державної влади, економічні й соціальні партнери у регіонах та на рівні держави забезпечуватимуть реалізацію цілей регіональної політики.

Не існує універсальної моделі територіальної організації адміністрування, оптимально пристосованої до вимог членства у ЄС. Натомість адміністративно-територіальні реформи у країнах-кандидатах мають забезпечити реалізацію основних політичних принципів, які лежать в основі проведення регіональної політики в країнах-членах ЄС.

По-перше, важливо, щоб політика мала надійну законодавчу основу. Регіональна політика передбачає вибір району, для якого виділяються ресурси. Дуже важливо, щоб такий вибір втілювався відповідно до існуючого законодавства, забезпечуючи, таким чином, послідовність і прозорість політики, а також достатній рівень публічної комунікації.

По-друге, можливість розв'язання довгострокових структурних задач. Один з основоположних принципів регіональної політики передбачає перевагу підтримки регіонів, які потерпають від структурних змін на противагу субсидування рецесивних галузей економіки. Аналогічним чином, політичний акцент робиться на підтримку інвестицій, а не на тривале субсидування.

Третім принципом є ринкова орієнтація регіональної політики – допомога в створенні найбільш сприятливих умов для розвитку ринкових відносин (метою є не просто створення робочих місць, а забезпечення надійних і привабливих можливостей отримання роботи).

Четвертим аспектом регіональної політики є її просторова спрямованість.

Адміністративно-територіальна система країни-члена ЄС має відповідати таким базовим критеріям:

- субсидіарність;
- децентралізація;

- партнерство;
- програмування;
- концентрація;
- доповнюваність.

Субсидіарність – принцип, за яким вищі суспільні одиниці мають право і повинні розв'язувати лише ті проблеми, на виконання яких не здатні нижчі структури. Згідно з Маастрихтською угодою, цей принцип є базовим для ЄС: (ст. 5) “У сферах, які не входять до окремої юрисдикції Співтовариства, воно згідно принципу субсидіарності починає свою діяльність лише в тому випадку, коли буде неможливо достатньою мірою досягнути цілі визначених заходів на рівні держав-членів, і тому в силу їх масштабу чи дієздатності можуть бути здійснені ефективніше на рівні Співтовариства”. За таким принципом повинні діяти також адміністративно-територіальні одиниці регіонів різних рівнів.

Децентралізація – перерозподіл повноважень регіонів з метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на регіональному рівні, а також розмежування функцій та повноважень між різними рівнями управління ЄС.

Партнерство – співробітництво між суб'єктами різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць (ЄС, держава, регіон) з часу визначення мети до завершення реалізації конкретного проекту. Цей принцип базується на тій умові, що діяльність та розвиток регіонів може здійснюватися лише тоді, коли суб'єкти співробітництва постійно та послідовно співпрацюють з метою досягнення спільної мети. Євросоюз та держави-члени мають визначити цілі та розробити стратегічні плани розвитку спільно з регіонами із якнайширшим залученням громад, місцевих ініціатив, економічних та політичних суб'єктів регіонів. Важлива також горизонтальна співпраця регіон–регіон, – як розвиток транскордонного співробітництва, та співпраця локальних територіальних одиниць.

Програмування – розробка на основі партнерства стратегій розвитку з урахуванням пріоритетних довгострокових та короткострокових цілей. У регіональній політиці Європейського Союзу принцип партнерства визначає пріоритет інвестування не окремих проектів чи дій, а програм, які мають глибокий вплив на розвиток усього регіону. Стратегія територіального програмування базується на чітко розробленій системі цілей з урахуванням як інтересів регіонів та громад, так і доцільності загальнонаціональних пріоритетів, сприяння розвитку національної економіки.

Концентрація, доповнюваність. Фінансові ресурси, які надає ЄС окремим державам–членам чи суб'єктам територіального,

регіонального розвитку, мають бути доповнені за рахунок місцевих джерел. Головна умова – кооперування та ефективне використання ініціатив; пошук та розвиток власних джерел фінансування програм регіонального розвитку. Зазвичай 50 % проекту фінансує державачлен ЕС, а внесок депресивних регіонів становить мінімум 20 %, що ставить певні вимоги перед регіонами.

Європейська Комісія бачить регіональні одиниці уповноваженими та компетентними для забезпечення підтримки, регулювання і координації економічних і суспільних партнерів на рівні регіону з метою формування регіональних громад

¹. А суть адміністративно-територіальної реформи у багатьох випадках полягає у необхідності формування таких зв'язків, відсутніх у соціалістичних системах.

Організація територіального і місцевого управління і самоврядування в країнах ЦСЄ побудована відповідно до системи адміністративно-територіального поділу, яка у більшості країн регіону є дворівневою і включає такі рівні: вищий - області в Болгарії і Угорщині, повіти в Румунії, райони в Чехії і Словаччині і нижчий - общини в Болгарії і Чехії, комуни в Румунії, села в Угорщині.

Міста, залежно від чисельності населення і значення, як правило, прирівнюються до одного із ступенів. Столиці переважно мають особливий статус.

У Чехії, в результаті адміністративної реформи 1990 р., було скасовано розподіл території держави на області і передано значну частину функцій обласної адміністрації на районний рівень. 75 районів утворили проміжний рівень між місцевими органами влади і урядом республіки, а трирівневий поділ, запроваджений у 1960 р., було скасовано. Нова система вважалася такою, що відповідає традиціям самоврядування і, загалом, зменшення загального числа місцевих органів влади свідчить про прагнення чеського уряду до підвищення ефективності діяльності територіального і місцевого управління, що вписується і в сучасні світові тенденції розвитку місцевих органів влади.

У Словацькій республіці, після утворення суверенної держави, були скасовані проміжні рівні влади між центральним урядом і місцевими властями. Функції місцевих органів у Словацькій Республіці стосуються, головним чином, сфер житлового будівництва, міського транспорту, туризму і розвитку малих підприємств. Більшість функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення бере на себе центральний уряд, який їх фінансує з республіканського бюджету.

¹ За М. Keating. The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change (Cheltenham, Edward Elgar, 1998), p. 303.

Можна розподілити адміністративно-територіальні одиниці країн ЦСЄ на самоврядні і керовані центральною владою. В Угорщині і Румунії самоврядними є всі місцеві територіальні утворення – від вищих до нижчих ланок адміністративно-територіального розподілу. У Болгарії самоврядування здійснюється лише на громадському рівні.

Найбільш подібною до української сьогодні є система адміністративно-територіального поділу, яка склалася у Польщі перед вступом країни до ЄС – трирівнева, з воєводствами (областями), повітами (районами) і гмінами (комунами).

До початку реформ функціонувала дворівнева система на основі 49 дрібних воєводств. Регіональні адміністрації були заслабкі, щоб виконувати будь-які значущі політичні або економічні функції².

Адміністративна система в ПНР була централізованою і базувалася на принципі переваги відомчих структур, що унеможливлювало раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, на регіональному і локальному рівні. Політична сфера була змішана з чисто адміністративними функціями, як і в інших країнах соціалістичного блоку.

Була необхідна глибока структурна реформа публічної адміністрації, яка була розпочата у формі територіальної організації країни й децентралізації.

Питання перебудови адміністративно-територіального устрою стало на порядку денному ще при проведенні історичного Круглого Столу, будучи включеним до тематики розгляду Цивільного комітету при Леху Валенсі, однак тоді, у кінці 1980-х рр. опозиція не надавала цьому питанню належної ваги, не розглядаючи територіальне самоврядування як проблему державного устрою і зводячи її лише до категорій цивільних свобод³.

Після виборів 1989 р. питання адміністративного устрою були підняті Сенатом РП і вже на початку 1990-го р., при уряді Тадеуша Мазовецького, у Польщі проявилася тенденція до децентралізації і передачі обов'язків від прямого контролю центрального уряду до відносно автономних місцевих органів. Було відновлене самоврядування в гмінах. У травні 1990 р. відбулися демократичні комунальні вибори, які підсумували перший етап реформи.

Муніципалітети (гміни) мали бути базовими формуваннями місцевого управління. Їх задачі приведені в законі «Про місцеве самоврядування», прийнятому в 1990 р. (у якому, до речі, не

² Повіти і крупні воєводства були ліквідовані в 1975 р., з метою укріплення системи централізованого керівництва партією, адміністрацією і економікою.

³ Михайл Кулеша: "Реформа публічної адміністрації в Польщі (1989-1999 гг.). Идеи и люди"// <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>

передбачено офіційного розподілу ґмін на міські й сільські, у зв'язку з чим система місцевих органів влади не завжди співпадає з системою населених пунктів, які вона обслуговує). У відповідності із зазначеним законом, юрисдикція місцевих рад охоплює всі питання, що відносяться до компетенції ґміни, якщо не обумовлено інакше в інших законодавчих документах. Утворення муніципального рівня було лише першим кроком в процесі відродження місцевих органів влади у Польщі.

Початок 1990-х рр.. характеризується надзвичайною активізацією досліджень, експертиз і проектів, організованих за уряду Яна-Кшиштофа Белецкого у напрямках концепції змін в територіальній організації держави, та з проблем реформи державної адміністрації.

У жовтні 1992 р. урядом Ханни Сухоцької який від початку своєї діяльності задекларував політичну волю до проведення реформ, було організовано бюро

Уповноваженого уряду з питань Реформи публічної адміністрації. Під керівництвом відомого експерта Міхала Кулеші було розроблено програмний

документ під назвою "Принципи і напрями реформи публічної адміністрації"⁴.

У результаті роботи багатьох груп експертів виникли всі проекти територіальної реформи, як законодавчі (проекти близько 150 законів), так і організаційні, а також проект схеми адміністративно-територіального поділу, узгоджений з ґмінами.

Коаліційний уряд Вальдемара Павляка (1993), який відображав інтереси посткомуністичної більшості, практично припинив всі реформи у цій області. З 1995 р. (уряд Юзефа Олекси) роботи було певною мірою відновлено, прийнято "Міський закон". До 1997 р. було прийнято ряд законів, що стосуються адміністративного устрою держави, проте на практиці, окрім ґмінної реформи 1990 р. серйозних змін не відбувалося.

Уряд Єжи Бузка, сформований у 1997 р., який відображав інтереси демократичної коаліції, вбачав у невідкладній зміні адміністративно-територіального устрою основу оздоровлення суспільного життя - в першу чергу системи охорони здоров'я і шкільної освіти, а також поліпшення стану громадського порядку і загальної безпеки. Також централізована система регіональної політики не відповідала вимогам ЄС. Не могло бути мови про виконання вимог відповідного розділу acquis, у зв'язку із невідповідністю системи регіональних одиниць

⁴ M. Kulesza „Założenia i kierunki reformy administracji publicznej RP” Samorząd Terytorialny nr 1-2 (1995 r.)

номенклатурі NUTS. Через брак одиниць самоврядування на регіональному рівні не виконувався принцип децентралізації.

До 1999 р. основою адміністративно-територіального устрою Польщі залишалися дрібні воєводства. 49 регіонів були територіальними представництвами центрального уряду. Кожен воєвода, призначений прем'єр-міністром, був відповідальний за виконання політики центрального уряду. Регіонам були надані асамблеї делегатів, вибраних від всіх місцевих органів влади в межах їх території. Асамблеї не мали ніяких повноважень ухвалення рішення, але контролювали функціонування місцевих органів влади, розглядали суперечки між громадянами на місцевому рівні і позиціонувалися як дорадчі органи для воєвод⁵.

Існуюча система не давала можливості ефективного використання підтримки структурних фондів ЄС (наприклад PHARE), які були розроблені під сильні, демократичні одиниці місцевого і регіонального управління. Ці недоліки були відмічені Єврокомісією у висновку щодо польської заявки про членство у ЄС⁶. Стимулюючий вплив Європейської Комісії на підготовку регіональних реформ у Польщі був відчутним.

Реформа державного устрою вимагала одночасної зміни адміністративного поділу, введення самоврядування у повітах і воєводствах, перебудови урядової адміністрації шляхом консолідації і модифікації принципів відповідальності, а також проведення основних соціальних реформ.

Проект закону про воєводства базувався на розробці Інституту Суспільних питань в рамках Програми державної адміністрації під управлінням Я.М. Рокити (Модель устрою воєводства в єдиній демократичній державі)⁷.

У 1999 р. було прийнято Національну програму підготовки і членства в ЄС, у якій було заявлено утворення ефективної системи й

⁵ Martin Ferry. The EU and Recent Regional Reform in Poland // Europe-Asia Studies, Vol. 55, No. 7, 2003, p. 1101.

⁶ The territorial organization and institutional structures need to be improved for the future management and implementation of Structural Funds' ('Agenda 2000 – Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union'. European Commission, Brussels, 15 July 1997, p. 89.

⁷ У процесі формування пропозицій адміністративно-територіального поділу пропонувалися моделі з кількістю воєводств від 12 до 27 (Щоденник Сенату РП <http://www.senat.gov.pl/k4/Dok/Diar/11/1109.htm>)

інституційної структури регіонального устрою, у відповідності із вимогами Співтовариств⁸.

Одним із принципів реформи було повернення триступеневого територіального поділу, із гмінами, повітами і воєводствами як найбільш доцільного для Польщі, оптимального з точки зору характеру та обсягу завдань і компетенцій, властивих різним категоріям одиниць територіального самоврядування, структур публічної адміністрації, порівняльних з такими у країнах Європейського Союзу, що подібні до Польщі за параметрами території й чисельності населення.

У Франції, Італії, Іспанії, Німеччині функціонує триступеневий територіальний поділ як результат тривалої еволюції, яка завершилася порівняно недавно, коли цивілізаційний розвиток цих держав і посилення інтеграційних процесів виявили необхідність утворення, окрім існуючих двох рівнів локальної влади нових великих адміністративно-територіальних одиниць.

Проведена в 1998 р. адміністративна реформа передбачала, окрім ухвалення нових законів, зміни майже 200 вже діючих на той момент – з області різних сфер публічної адміністрації.

Повіти були затверджені як органи другого рівня 1 січня 1999 року. Державна адміністрація може уповноважувати повіти відповідно до законодавства, проте останні не мають права втручатися в сферу діяльності муніципальних органів. Відповідно до закону «Про самоврядування воєводств» від 5 червня 1998 р., предмети відання воєводств не порушують незалежності повітів і гмін. Органи самоврядування воєводств не мають ні наглядового статусу, ні вищого адміністративного рівня по відношенню до повітів і муніципалітетів при вирішенні адміністративних питань.

До переформатування територіального устрою, яке було відстрочене з початку 90-х рр.. до 1999 р., регіони залишилися занадто малими і слабкими, щоб забезпечувати функції самоврядування й міжнародної кооперації. Система невеликих і чисельних воєводств не відповідала вимогам ЄС щодо відповідності статистичній номенклатурі NUTS і цілям регіональної політики.

Роботи над територіальною реформою проходили при постійній політичній опозиції в Сеймі і відсутності інформації на громадському телебаченні⁹. Проте вже у жовтні 1998 р. пройшли вибори до всіх рівнів територіального самоврядування, а з 1 січня 1999 р. набрав

⁸ Z. Gołowska, J. Płosonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka. Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. – Warszawa. Instytut Stosunków Społecznych, 1997.

⁹ Михаил Кулеша: "Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг.). Идеи и люди"// <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>

чинності новий адміністративний поділ держави, почали роботу влади всіх гілок самоврядування і реформована урядова адміністрація.

Польща однією з перших серед держав Центральної та Східної Європи створила відповідні інститути і умови для державного будівництва на демократичних засадах, що на практиці означало реорганізацію на різних рівнях адміністративного устрою.

Євроінтеграційний чинник почав активно впливати на хід територіальної реформи у другій половині та кінці 90-х рр., коли рекомендації Європейської Комісії визначали перспективи вступу Польщі до ЄС. Так, утворення ефективних одиниць регіонального самоврядування було необхідне для дотримання принципів децентралізації та субсидіарності.

Ще один аспект впливу Європейської Комісії полягає у забезпеченні нової структури просторового планування. Кожна територіальна одиниця робить свій внесок у формування і реалізацію національної стратегії регіонального розвитку.

Заходи європейської регіональної політики якісно доповнюють заходи, що приймаються країною – членом ЄС, або проявляються як участь у витратах на заходи, що проводяться в країні, тобто вони завжди пов'язані з національними програмами. Необхідно, щоб проводилося спільне фінансування на національному або регіональному рівні. Основна форма підтримки, – участь у фінансуванні Операційних Програм, які формуються на базі Планів регіонального розвитку, що подаються у Комісію країнами-членами. Країни – члени ЄС можуть представляти в Комісію загальний план для всіх своїх регіонів по кожній з різних програмних задач. У ці плани також включається опис поточної ситуації, огляд необхідних стратегій на ринку праці, і те, як передбачається використовувати необхідні фінансові кошти і очікуваний ефект від їх використання.

Умовою надання фінансової підтримки з боку структурних фондів є виділення загального бюджету по країнах і регіонах. Згідно правилам комісія здійснює асигнування по країнах-членах ЄС на кожну з програмних задач, беручи до уваги такі критерії: рівень добробуту країни і регіону, населення регіонів, відносна складність структурних проблем, включаючи безробіття, а також потреби сільськогосподарського розвитку по відповідній програмній задачі. Ці критерії ретельно враховуватимуться при розподілі і виділенні ресурсів.

Кожна країна-учасниця, що прагне отримати фінансування із структурних фондів, зобов'язана підготувати такий національний План регіонального розвитку. Польща також готувала такі документи – на їх основі були заплановані конкретні завдання на 2004-2006 та 2007-2013 рр. завдяки коштам із структурних фондів.

У принципі, нова структура планування відображає ідею співпраці між місцевими, регіональними і національними рівнями у вирішенні регіональних проблем.

Плани розвитку регіонів складаються урядами країн у співпраці з компетентними державними органами на регіональному і місцевому рівнях. Звичайно призначається один відповідальний національний орган державного управління (найчастіше міністерство економіки або міністерство регіональної політики, міністерство соціального забезпечення, розвитку сільського господарства тощо). Ступінь участі інших національних і регіональних органів державного управління, а також інших офіційних органів залежить від характеру програми, а також від того, що прийняте в конкретній країні, хоча Європейська комісія зацікавлена в участі можливо ширшого кола офіційних органів в процесі планування і реалізації.

Усередині самої Комісії відповідальність розподіляється по різних Загальних Напрямах (ЗН), відповідно до спеціалізації Генеральних директоратів та залежно від "провідного" фонду (ЄФРР: ЗН XVI, ЄСФ: ЗН V, ЄФОГСГ: ЗН VI). Реалізація кожної програми або плану відбувається в процесі консультацій між різними службами, що включають майже всі Загальні напрями. Комісія отримує допомогу від власних консультативних комітетів з кожної із програмних задач, в які входять представники країн - членів ЄС.

На національному рівні створюються Комітети Оперативного Контролю з кожної із програмних задач. У ці комітети включаються відповідальні особи відповідного ЗН Комісії, представники національних державних органів і провідні відповідальні особи органів місцевого самоврядування (регіонів, де діє відповідна ОП). Комітет несе відповідальність за загальний моніторинг (оперативний контроль) за всіма відповідними ОП (всіма ОП, задіяними в регіонах, на які розповсюджується відповідна програмна задача, включаючи й ініціативи ЄС). Комітет надає особливу увагу проблемам, що виникають більш як в одному регіоні чи ОП, або фундаментальним проблемам, рішення яких вимагає переговорів і обговорень між відповідальними особами національного рівня і Комісією (наприклад, ухвалення поправок до програм). Комітет оперативного контролю є також платформою міжрегіонального обміну інформацією і досвідом.

На регіональному рівні створюються підкомітети Комітету оперативного контролю. Вони збираються для підготовки засідань Комітету оперативного контролю і у разі іншої необхідності. Ці підкомітети несуть відповідальність за координацію фінансової підтримки на регіональному рівні, за динамічний контроль, кількісну оцінку і оцінку результатів заходів, що вживаються. Підкомітети включають представників відповідних адміністративних органів і

місцевих учасників (економічних і соціальних партнерів, органи управління на суб-регіональному рівні і т.д.). Конкретний склад підкомітету залежить від національної і регіональної ситуації.

Реалізація заходів ЄС на державному рівні заснована на правилах, визначених для кожного фонду і Операційних програм. Оскільки фінансова допомога з боку ЄС завжди пов'язана з національними заходами, їх реалізація спирається на основні принципи і орієнтири національних заходів.

У проміжному звіті Європейської Комісії щодо прогресу Польщі на шляху до членства у ЄС за 2000 р. було особливо підкреслено проведення територіальної реформи як важливого кроку вперед у регіональній політиці¹⁰.

Завдяки успішній адміністративно-територіальній реформі Польща значно наблизилася до ЄС.

Водночас слід відмітити, що вплив Європейської Комісії на процеси адміністративно-територіального реформування є досить складним і суттєво визначається рядом чинників, серед яких насамперед виділяють такі¹¹:

– Зовнішня та внутрішня динаміка, насамперед політична, що проявляється у серйозному впливі історичних чинників та позицій політичних сил на формування територіальної організації країн-кандидатів.

– Невизначеність і певна напруженість у рамках власного регламенту Комісії, яка, наприклад, визначивши децентралізацію стратегічним напрямом з точки зору стратегії інтеграції, подеколи підтримувала централізовану модель як ефективнішу з точки зору динаміки ухвалення рішень щодо використання засобів структурних фондів¹².

Зазначимо, що територіальна реформа була досить вартісним заходом. Приблизні кошти адміністративно-територіальної реформи у Польщі – утворення 308 земських та 65 міських повітів і 16 воєводств, становили приблизно 690 млн злот. (приблизно 172 млн дол.)¹³.

¹⁰ '2000 Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession'. Brussels, 8 November 2000, p. 67.

¹¹ Heather Grabbe. How does Europeanization affect CEE governance? //Journal of European Public Policy, 8:6 December, 2001, p. 1014.

¹² On-line chat with Commissioner Michel Barnier on the future of cohesion policy in an enlarged union, 26 March 2001 //

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/chat7_en.htm

¹³ <http://www.zachpomorskie.pl/art/reforma/koszty.html> (Департамент структурної трансформації Канцелярії Голови Ради Міністрів РП)

Факторами витрат територіальної реформи були власне її підготовка і організаційні витрати, в т.ч. кошти утворення нових інституцій.

Вважається, що понесені витрати були повернуті протягом декількох років – завдяки тому, що самоврядування ефективніше управляють публічними фінансами і відносно більше інвестують. У результаті реформи було обмежено витратну централізовану схему обігу грошей.

Реформу було проведено з урахуванням інфраструктурних можливостей територій. У 280 новоутворених повітах існували необхідні адміністративні будівлі – повіти отримали “у спадок” приміщення колишніх районних і воєводських управлінь. У столицях регіонів влада залишилася в тих самих будівлях. Персонал самоврядних органів був укомплектований фахівцями з урядової адміністрації, завдяки чому кадрові зміни у масштабах держави були досить обмеженими.

У результаті реформи було досягнуто таких позитивних ефектів¹⁴:

- економія коштів у зв'язку із посиленням громадського контролю за роботою держслужбовців;
- організаційне і компетенційне упорядкування адміністрацій різних рівнів, підвищення прозорості їх устрою, спрощення адміністративних процедур та перенесення значного їх обсягу з воєводського на рівень повіту;
- зміцнення ґмін, передача значної частини функцій урядової адміністрації повітам і воєводствам, забезпечення одиницям територіального самоврядування стабільних джерел доходів, адекватних до завдань що виконуються, у зв'язку із створенням нової системи державних фінансів;
- ефективніше вирішення проблем цілої країни через перенесення тягара проблем, які можуть бути вирішені на місцевому рівні, до адміністрації нижчих щаблів;
- реформа дозволила Польщі користуватися міжнародною фінансовою допомогою. Стала можливою підтримка Європейського Союзу вже з 2000 р. у розмірі близько 850 млн Євро, а з 2002 р. – близько 6 млрд щороку;
- пристосування територіальної організацію країни до стандартів Європейського Союзу;
- подальша (у продовження тривалої реформи 90-х років) децентралізацію управління державними справами;

¹⁴ <http://www.zachpomorskie.pl/art/reforma/coprzyre.html> (Департамент структурної трансформації Канцелярії Голови Ради Міністрів РП)

- розбудовано механізми громадянського суспільства, демократії та громадського контролю діяльності адміністрацій;
- посилення ефективності інституцій, що надають державні послуги – як на державному, так і на регіональному і локальному рівнях;
- раціоналізація державних видатків, а також перебудова системи державних фінансів;
- впорядкування системи компетенцій державної служби і покращення передачі інформації;
- створення інструментарію регіональної політики;
- оптимізація механізмів урядового функціонування, модернізація урядової адміністрації як на центральному, так і регіональному рівнях;
- утворення професійної цивільної служби;
- можливість природного формування політичних еліт – від ґміни, через повіт і воєводство до державного рівня.

Отже, дуже велика увага надавалася структурним основам реформи, а питанням реалізації бути надано недосить уваги. Частково це пов'язано із змінами урядів.

Проте, незважаючи на поточні труднощі врешті реформа була успішно завершена, що відіграло важливу роль у вступі Польщі до Європейського Союзу.