

*dr Iwona Koza*¹

Instytut Matematyki i Informatyki
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Koncepcje poprawy funkcjonowania samorządu powiatowego w Polsce. Badanie funkcjonowania powiatów ziemskich metodą strumieniową

WPROWADZENIE

W ciągu ostatnich czternastu lat od wprowadzenia reformy polskiego samorządu skuteczności systemowych rozwiązań nie poprawiły ani ustroj i organizacja terytorialna państwa i związany z tym system finansów publicznych, osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego kraju i stan gospodarki oraz kierunki zmian systemowych, ani doraźne zmiany w kompetencjach i finansowaniu powiatów.

Celem niniejszego opracowania jest więc przedstawienie perspektyw, przed jakimi stoją polskie powiaty ziemskie.

Hipotezę, której prawdziwość uzasadnia się w niniejszym artykule, jest twierdzenie, że powiaty ziemskie funkcjonują niesprawnie, oraz że najlepszym rozwiązaniem poprawy sytuacji w tym zakresie byłoby skorygowanie liczby jednostek samorządowych tego szczebla, lub korekta ich kompetencji.

Okres badania, do którego odnoszą się przedstawione w niniejszym opracowaniu wnioski odnosi się do lat 2004–2011 i dotyczy wszystkich 314 powiatów ziemskich. Badania wykonano w oparciu o dane statystyczne zawarte przede wszystkim w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz w zasobach Ministerstwa Finansów.

Przy przygotowaniu tekstu posłużono się studiami literatury i analizą prowadawstwa, a także badaniem kwestionariuszowym i wskaźnikowym połączonym z analizą statystyczną. Zwieńczeniem badań była strategiczna analiza strumieniowa stanowiąca nowatorskie narzędzie badawcze prowadzące od diagno-

¹ Adres korespondencyjny: al. I AWP 37/25, 22-100 Chełm, tel. +48 503 114 504, e-mail: ikoza@pwsz.chelm.pl.

zowania, poprzez wizualizację trudności i kłopotów do propozycji zmian w funkcjonowaniu powiatów ziemskich.

Najważniejsze wnioski ze strategicznej analizy strumieniowej zawarte są w niniejszym opracowaniu.

ASPEKTY EKONOMICZNE FUNKCJONOWANIA POWIATÓW ZIEMSKICH W POLSCE

Samorząd jest swoistą korporacją, o której istocie przesądzają jej podmiot, przedmiot oraz sprawowane przez nią zadania.

Współczesne państwa traktują samorząd terytorialny jako wygodny, dynamiczny system zwiększający sprawność zarządzania zadaniami publicznymi. Lokalne korporacje terytorialne mają prawo zajmować się wszystkimi sprawami, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub przekazane innym organom. W tym kontekście samorząd terytorialny wykonuje zadania, zarówno własne, jak i zlecone, tak obligatoryjne, jak fakultatywne. Występują one w zakresie wykonywania finansów publicznych, zarządu majątkiem, edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego, komunikacji, kultury i sportu itp. Zadania te w konkretnych samorządach, są wypełniane zawsze zgodnie z legitymacją prawną, ale w różny sposób.

Zasady funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego są wynikiem długiej ewolucji, zarówno samej instytucji samorządu terytorialnego, jak i formuły zadaniowo-kompetencyjnej i kształtowania się mechanizmów prawnych oraz przekształceń w obrębie wewnętrznych procesów decyzyjnych.

Polski system samorządu terytorialnego kształtuje się od siedmiu stuleci. Szczególne piętno wywarły na nim czasy rozbiorowe i perturbacje w zeszłym stuleciu. Zręby obecnego systemu zostały położone dwadzieścia dwa lata temu, funkcjonuje on od piętnastu lat, a korekty i aktualizacje dokonywane są dosyć często.

Rozwiązaniem obowiązującym w Polsce jest system trójstopniowy. Pierwszym stopniem są regionalne województwa samorządowe. Natomiast na poziomie lokalnym występuje drugi stopień samorządu – powiaty oraz trzeci stopień samorządu – gminy. System samorządowy w naszym kraju jest dualistyczny: jednostki samorządowe wykonują zadania zarówno obligatoryjne, finansowane w całości z budżetu państwa, jak i obligatoryjne, o wdrażaniu i finansowaniu których decydują samodzielnie i autonomicznie. Z tego rozwiązania w istotnym stopniu wyłączone są powiaty ziemskie, które są w większym stopniu elementem administracji państwowej, niż jednostkami samorządowymi. Z punktu widzenia regulacji formalno-prawnych traktowane są one jako podmiot władzy wykonawczej.

Konstrukcja powiatu nie spełnia wymagań nowoczesnej administracji publicznej, jest przedmiotem uwag krytycznych, tym bardziej, że kolejne ekipy rządzące odbierają im kompetencje, pozbawiając je tym samym sensu istnienia.

CHARAKTERYSTYKA POWIATÓW ZIEMSKICH W POLSCE

Głównym kłopotem powiatów ziemskich okazuje się brak siły finansowej i samodzielności poszczególnych jednostek. Powiaty ziemskie po prostu trwają w oparciu o posiadane środki i narzędzia. Tylko sporadycznie uruchamiane są narzędzia ukierunkowane na rozwój i otwierające nowe perspektywy. Są na terenie naszego kraju województwa, gdzie powiaty są szczególnie bierne i pasywne.

Ze względu na swoją sytuację finansową powiaty ziemskie w Polsce nie są w stanie w satysfakcjonującym stopniu korzystać z instrumentów inwestycyjno-finansowych. Nowoczesne metody pozyskiwania, czy też pomnażania pozyskanego kapitału, pozostają poza zasięgiem polskich powiatów ziemskich. Większość powiatów nie stosuje ani mechanizmów prywatyzacji, ani też nie sięga po nowoczesne instrumenty finansowe, jak obligacje przychodowe, czy weksle inwestycyjne. Wydatki mające na celu rozwój często sprowadzają się do zadań obligatoryjnych, lub interwencji bieżących.

W ostatnich latach, zarówno dochody ogółem, jak i wydatki ogółem polskich powiatów ziemskich były coraz wyższe. Wyniki osiągnięte przez powiaty ziemskie jeśli chodzi o wartość wskaźnika mierzącego relację wydatków ogółem i dochodów ogółem świadczą o zbilansowanych, zrównoważonych finansach tych jednostek w badanym okresie.

Wartości charakteryzujące strukturę budżetową okazały się korzystne. Przy zwiększających się wydatkach ogółem, wydatki majątkowe inwestycyjne również rosły. W badanym okresie udział dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem nieznacznie, ale sukcesywnie się zwiększał. Z upływem czasu zwiększała się zdolność kredytowa powiatów ziemskich. Zwiększał się z udział dochodów własnych z majątku oraz pozostałych dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów własnych. Świadczy to o rosnącej samodzielności powiatów. Jednocześnie, w badanym okresie zauważyć można rosnącą tendencję w udziale dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach własnych. W rezultacie, malejącą tendencję miały udziały z pozostałych części składowych dochodów własnych. W większości jednostek powiatowych utrzymywała się korzystna, nierosnąca tendencja zarówno udziału subwencji w dochodach budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i udziału dotacji celowych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. Jeśli chodzi o udział dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem, wartość tego wskaźnika przez kilka ostatnich lat niekorzystnie się obniżała. Warto tu nadmienić prognozowane odwrócenie tej tendencji.

W przeważającej liczbie powiatów i w większości badanych lat wartości wskaźnika udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem zwiększały się. Jednak wydatki ponoszone z tej puli raczej nie służyły rozwojowi jednostek powiatowych. Wartość wskaźnika udziału wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu ogółem w większości powiatów i w większości badanych lat utrzymywała się na podobnym poziomie zachowu-

jąc lekką tendencję wzrostową. Powiaty okazały się organizmami o malejącej wielkości świadczeń na rzecz osób fizycznych, co świadczy o ich niższej wartości bądź też mniejszej liczbie aplikacji. Polskie powiaty ziemskie nie miały siły pozwalającej na to, by się zadłużać bądź też nie angażowały się w inwestycje wymagające zadłużenia.

Zauważono również, że jeśli powiaty dysponują silniejszym potencjałem wynikającym z bogatszych osób fizycznych oraz bogatszych firm, wtedy funkcjonują bardziej samodzielnie. Jeśli społeczność powiatu jest biedniejsza, jednostka samorządowa w większym stopniu finansowana jest z budżetu państwa.

Powiaty okazały się ostrożne, jeśli chodzi o zadłużanie się, tym bardziej że jeśli już podejmują kroki w tym kierunku, skutkuje to zwiększeniem wydatków inwestycyjnych. Na niekorzyść powiatów świadczą wysokie wydatki bieżące.

Podsumowując, sytuacja powiatów ziemskich nie jest najlepsza, ale nie jest też beznadziejna. Istnieje kilka rozwiązań, w rezultacie których poprawiłyby się uwarunkowania funkcjonowania powiatów ziemskich.

Rozwiązań likwidujących ograniczenia obecnego systemu samorządności na poziomie lokalnym wymagają, zarówno sprawy dotyczące relacji między powiatem a administracją państwa, jak i wzajemne relacje między dwoma szczeblami samorządu na poziomie lokalnym.

POJĘCIE I ISTOTA BADANIA STRUMIENIOWEGO

Badanie strumieniowe jest to strategiczna metoda diagnozowania i wizualizacji trudności oraz kierowania zmianami w organizacjach. Jej autorem jest Jerry I. Porras, który w swojej publikacji opisał metodykę badania strumieniowego (*stream analysis*) i zobrazował go na kilku przykładach [Porras, 1987, s. 13 i n.].

Od dwudziestu lat metoda J.I. Porrasa jest znana i wykorzystywana, szczególnie w Ameryce Północnej, ale również w Europie Zachodniej [Porras, Silvers, 1991]. Z czasem badanie strumieniowe zaczęto wykorzystywać także do diagnozowania i naprawy sytuacji w innych organizacjach: szpitalach, szkołach, fundacjach, a także w samorządach lokalnych [Miley, 1995; Tofel, 1995; Dumaine, 1995; Porras, Collins, 1994; Maney, 1994; Brown, 1994; Persson, 2001].

W Polsce metoda strumieniowa stanowi novum. Na podstawie literatury przedmiotu można stwierdzić, że w naszym kraju wiedza o tej metodzie jest niewielka, zwłaszcza o jej zastosowaniach do badań organizacji innych niż przedsiębiorstwa. Jeszcze nikt nie posługiwał się narzędziem strumieniowym dla oceny sytuacji jednostek samorządowych. Dlatego warto zaimplementować badanie strumieniowe do kompleksowego badania funkcjonowania samorządów powiatowych oraz do zaprojektowania rozwiązań teoretycznych i praktycznych funkcjonowania samorządów terytorialnych w przeszłości.

ROZWIĄZANIE I: POZOSTAWIENIE OBECNEJ LICZBY POWIATÓW ZIEMSKICH

Perspektywa pozostawienia obecnej liczby powiatów ziemskich ma zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników.

Zwolennicy obecnego stanu uważają, że mniejsze powiaty są bardziej wrażliwe na preferencje mieszkańców, dzięki czemu lepiej reprezentowane są w nich interesy społeczności. Argumenty tego typu wysuwają szczególnie te podmioty, dla których obecne rozwiązania systemowe są korzystne [Ostrom, 1998].

Według przedstawicieli lokalnych elit, zmiana obecnej sytuacji byłaby kontrowersyjna, lepiej więc zachować strukturę powiatów w obecnym kształcie – powiaty są, działają, wykonują swoje zadania, ich likwidacja czy nawet poważniejsze zmiany nie znajdują uzasadnienia [Kulesza, 2005]. Za utrzymaniem powiatu jako jednostki samorządowej w obecnym kształcie przemawiają, zdaniem zwolenników takiego stanowiska, względy pragmatyczne. Dokonywanie zmian oznacza poważny ciężar dla mieszkańców.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za utrzymaniem stanu obecnego są utrudnienia, jakie zmiany mogą przynieść społecznościom [Gębska, 2011]. Ponadto mówi się, że zmiana ta zaburzyłaby nie w pełni jeszcze ukształtowany porządek na scenach lokalnych. Z tych względów powiat powinien być traktowany jako jednostka samorządowa i wskazane jest zachowanie powiatu w zasadniczo nie zmienionym kształcie, co najwyżej nieco skorygowanym [Sobczyński, Kulesza, 2006, s. 72–79].

Pesymiści przewidują, że jeszcze wiele lat będzie dryfował obecny, bardzo niedoskonały system, ponieważ nie będzie siły zdolnej do wprowadzenia radykalnych zmian w życie [Swianiewicz, 2011, s. 334; Bober, Hausner, Izdebski, ([http](http://))]. Na rzecz tego argumentu świadczy też wysoki poziom migracji zagranicznych polskiego społeczeństwa, zwłaszcza migracji osób młodych i związane z tym jeszcze szybsze starzenie się Polaków mieszkających i pracujących na terenie kraju.

Obecna wielkość powiatów sprawia, że mają one słabą pozycję w kontaktach z administracją centralną. Powiatom przekazywane są do wykonania zadania trudne, często bez odpowiednich środków na ich realizację. W przyjętych w 1998 r. rozwiązaniach ustrojowych zrezygnowano z konstrukcji powiatu jako związku gmin [Lipowicz, 2005, s. 40]. Ustawodawstwo polskie dość precyzyjnie rozdziela zadania i kompetencje między powiat a gminy. W efekcie zadania samorządowych szczebli lokalnych nie pokrywają się. Dlatego w praktyce często zdarza się, że powiaty nie współpracują z gminami, które są w stanie wszystkie swoje zadania wykonać samodzielnie.

Dla weryfikacji powyższych argumentów sporządzona została prognoza omawianych w nich wartości, rozciągnięta na najbliższe trzy lata.

Zgodnie z prognozami, dochody ogółem w ciągu najbliższych trzech lat wzrosną o 7%, natomiast wydatki ogółem wzrosną o 9%. Widoczna tu różnica wynikać będzie z rosnącego zadłużenia, lub też odbierania powiatom ziemskim tytułów dochodowych, przy jednoczesnym braku korekty w ich wydatkach.

W obszarze dochodów powiatów ziemskich o 12% zwiększy się wartość udziału dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem, natomiast zmniejszy się wartość udziału subwencji ogólnej oraz dotacji celowych w dochodach budżetu ogółem, odpowiednio o 3% oraz o 5%. Znaczący wzrost (o 23%) nastąpi w wartości udziału dochodów na cele inwestycyjne w dochodach budżetu ogółem. Władze powiatów ziemskich nadal będą miały niską samodzielność w zakresie podejmowania decyzji oraz nie będą w stanie korzystać ze środków pochodzących ze źródeł zewnętrznych.

W obszarze wydatków powiatów ziemskich, wzrośnie o 21% wartość udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetu ogółem, co jednocześnie oznacza obniżenie się wartości udziału wydatków bieżących w wydatkach budżetu ogółem. Zauważyć można również zwiększony o 10% wynik operacyjny oraz zwiększony o 20% udział wydatków na cele inwestycyjne w wyniku operacyjnym.

Jeśli powyższe prognozy się sprawdzą, oznacza to utrzymywanie się silnego wpływu otoczenia historycznego na współczesną sytuację, tzn. utrzymywanie się dywergencji polskich regionów. Jeszcze bardziej osłabione otoczenie społeczne i ekonomiczne nie będzie w stanie wykorzystać korzystnego położenia geopolitycznego.

ROZWIĄZANIE II: ZMNIJSZENIE KOMPETENCJI POWIATÓW ZIEMSKICH

Zmniejszenie kompetencji władz powiatów ziemskich mogłoby polegać na zastąpieniu dotychczasowych radnych powiatowych przedstawicielami organów gmin mieszczących się na terenie danego powiatu.

Uszczuplenie roli szczebla powiatowego poprawiłoby ogólne wyniki finansowe samorządów i usprawniło ich działanie. Relacje między powiatem i gminami mogłyby przybrać właściwy kształt, gdyby organ stanowiący powiatu składał się, na wzór systemu samorządowego w Niemczech, z wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wchodzących w skład powiatu i przypominałby rejon administracyjny z lat 1990–1998.

Wprowadzenie tego rozwiązania wpłynęłoby korzystnie na poziom samodzielności władz powiatowych. Ponieważ w obecnych rozwiązaniach prawnych nie przewidziano żadnych kompetencji decyzyjnych powiatów w stosunku do gmin, musiałaby nastąpić korekta formuły ustawowej odnoszącej się do samorządowych jednostek lokalnych. Wysuwane są przy tym różne propozycje dotyczące pozycji, jaką powinien zajmować powiat [Broł, 2012, s. 153–162]. Włączenie wójtów, burmistrzów prezydentów miast do organu stanowiącego i kontrolnego powiatu wymusiłoby współpracę zarówno gmin z powiatem, jak i współpracę między gminami wchodzącymi w skład powiatu. Współdziałanie wszystkich jednostek samorządowych w ramach powiatu byłoby bez wątpienia bardzo korzystne. Stałoby się to impulsem do tworzenia się *local governance*, tj. lokal-

nych wspólnot samorządowych, angażujących poszczególne podmioty z danego terytorium [Ostrom, 2008, s. 61–110]. Do myślenia w kategoriach interesu własnej gminy doszłaby szersza perspektywa planowania działań z poziomu subregionalnego. Założyć można, że włączenie się przedstawicieli gmin w zarządzanie powiatem poprawiłoby efektywność finansów powiatowych i pozwoliłoby zwiększyć dochody z majątku powiatu, zwiększyć dochody na cele inwestycyjne oraz zredukować wydatki bieżące powiatu.

Uszczuplenie roli szczebla powiatowego wymagałoby nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i wprowadzenia do niej stosownych zapisów. Podobnie rzecz się ma, jeśli chodzi o inne akty prawne regulujące funkcjonowanie powiatów. Proces reformowania zajęłby więc kilka lat. Niemniej jednak z powyższej korekty płynęłyby same pozytywne skutki. Przede wszystkim w obszarze dochodów budżetowych, w którym wyraźnie zwiększyła by się wartość udziału dochodów własnych w dochodach budżetu ogółem, przy jednoczesnym spadku wartości udziału, zarówno subwencji ogólnej, jak i dotacji celowych, w dochodach budżetu ogółem. Zwiększyłaby się samodzielność władz powiatów ziemskich w zakresie podejmowania decyzji oraz siła do pozyskiwania środków zewnętrznych, również poprzez zdolność do emisji komunalnych papierów wartościowych.

Korzystne zmiany w obszarze dochodów budżetowych przełożyłyby się na pozytywną tendencję w relacji dochodów ogółem oraz wydatków ogółem. W obszarze wydatków ogółem nastąpiłby wyraźny spadek wartości udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem, przy jednoczesnym wzroście wartości udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Wiązałoby się to z bardziej trafnym planem wydatków, rosnącą płynnością finansową, wynikiem operacyjnym oraz wydatkami na inwestycje.

Obciążone historycznie powiaty województw wschodnich naszego kraju miałyby większą szansę na niwelowanie różnic w ich potencjale w porównaniu z powiatami takich województw jak mazowieckie, wielkopolskie, czy śląskie, które obecnie są liderami rankingów opartych na charakterystykach społeczno-gospodarczych. Mocne powiaty miałyby jednocześnie szansę na jeszcze szybszy rozwój. Na znaczeniu mógłby zyskać potencjał geopolityczny i związana z nim unikatowa specyfika każdego powiatu ziemskiego.

ROZWIĄZANIE III: ZWIĘKSZENIE KOMPETENCJI POWIATÓW ZIEMSKICH

Trzecim możliwym kierunkiem zmian dotyczącym kompetencji powiatów jest ich zwiększenie. Można by tego dokonać poprzez rozszerzenie kompetencji o elementy znajdujące się obecnie w gestii administracji rządowej, zwiększenie udziału powiatów ziemskich w podatkach dochodowych, lub też umocowanie w prawie podatków lokalnych ustalanych co do wysokości przez władze danego powiatu i płaconych na rzecz tego powiatu.

Zasilanie budżetów powiatowych oparte na podatkach lokalnych pozwoliłoby na wzrost samodzielności i odpowiedzialności za ogół lokalnych zadań [Hadrowicz, 2010]. Powiaty ziemskie mogłyby zbliżyć się w osiągniętych rezultatach do miast na prawach powiatu, czy gmin. Obie te struktury samorządowe są zaopatrzone w dużo bogatszy wachlarz dochodów własnych – dużą ich część samodzielnie stanowią, co przynosi wymierne skutki i bardziej optymistycznymi czyni prognozy przyszłych wartości.

Elity lokalne oczekują zwiększenia wpływów i poszerzenia swobody wydatkowania środków [Wyganowski, 2007]. Wdrożenie tego rozwiązania oznaczałoby zerwanie z centralnym sterowaniem finansami powiatów ziemskich i włożenie ich włodarzom w ręce narzędzi do kreowania samodzielności i faktycznej samorządności, niezawisłości. Większe kompetencje władz samorządowych mogłyby i w tym względzie przynieść wymierne skutki, choćby ze względu na bardziej trafny plan wydatków budżetowych.

Możliwość ta wydaje się jednak czysto teoretyczna. Skoro rząd dosyć często wprowadzał rozwiązania, które zmniejszały budżety lokalne, a nie rekompensował strat tym spowodowanych, nie wydaje się możliwa sytuacja odwrotna. Ilekroć podejmowana jest inicjatywa w tej sprawie, przepada ona na etapie prac rządowych będąc oceniana jako zbyt droga dla budżetu państwa [Jęczmionka, (http); *Rząd samorządom mówi nie*, (http)].

ROZWIĄZANIE IV: ZMNIEJSZENIE LICZBY POWIATÓW ZIEMSKICH

Kolejnym rozwiązaniem jest powiększenie obszaru większości powiatów poprzez likwidację części z nich. Przemyślenia związane z wielkością jednostek administracyjnych stanowią dla badaczy lokalnej władzy jeden z tradycyjnych obszarów dyskusji.

W argumentach przytaczanych przez zwolenników dużych jednostek akcentowana jest ich większa samodzielność. Wprowadzenie w życie tej koncepcji, również skutkowałoby wyższym poziomem samodzielności w podejmowaniu decyzji przez samorządowe władze.

Rozwiązaniem umocowanym już w obecnie obowiązującym prawodawstwie są związki powiatów [ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, DzU z 1998 r., nr 91, poz. 578 z późn. zm.]. Są one tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, w tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Ich realne funkcjonowanie mogłoby umocnić pozycję powiatów.

Postulujący wprowadzenie zmian opowiadają się zdecydowanie za powiększeniem obszaru i populacji powiatów, co ma służyć powstaniu jednostek silniejszych i sprawniejszych, które dysponowałyby zasobami pozwalającymi na uzyskanie większej samodzielności. Argumentem przemawiającym za powiększeniem powiatu jest wzmocnienie jego relacji z otoczeniem [Surówka, 2009, s. 432–442].

Starostowie powiatów ziemskich popierający pomysł łączenia argumentują, że małe powiaty – takie jak obecnie funkcjonujące – nie mają racji bytu; powiaty powinny być większe terytorialnie, o większym potencjale demograficznym i ekonomicznym. Mniej powiatów zapewniałoby lepszą efektywność finansowania potrzeb lokalnych, dzięki wyższemu poziomowi wpływów budżetowych oraz niższym bieżącym kosztom funkcjonowania [Gorzym-Wilkowski, 2008, s. 297–304].

Przeciwnicy, stanowiący większość, uważają, że obecny podział, organizacja społeczności lokalnej na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dobrze sprawdza się przy realizacji zadań wynikających z potrzeb danej wspólnoty na danym terytorium [Heller, 2006].

Wprowadzenie tego rozwiązania wymagałoby korekt aktów prawnych, co oznacza odsunięcie reformy o kilka lat. Jednak w ostatnim czasie potencjalne zmiany zostały zainicjowane przez Ministerstwo Automatyzacji i Cyfryzacji. Zapisy tego dotyczące zawarte zostały w raporcie pt. „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”, w którym krytycznie opiniuje się obecną liczbę jednostek samorządowych i daje impuls do ich łączenia się [*Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, ([http](#))]. Według wspomnianego raportu, znaczące rozdrobnienie charakteryzujące powiaty ziemskie, generuje wysokie koszty finansowe ich funkcjonowania oraz zwiększa problem koordynacji w realizacji licznych zadań publicznych. Korzyści, jakie mogłoby przynieść łączenie powiatów, to przede wszystkim zwiększenie jakości, dostępności i wydajności usług świadczonych przez powiaty oraz zdolność większych powiatów do dostarczania usług o wyższym standardzie. Większe powiaty to atut państwa wobec wyzwań globalizacji oraz redukcja problemu koordynacji zadań. Większe powiaty oznaczają także poprawę efektywności realizacji zadań, dzięki efektom skali oraz oszczędnościom finansowym wynikającym z ograniczenia liczby stanowisk kierowniczych i administracyjnych, a także bardziej sprawiedliwego rozłożenia kosztów usług publicznych. Na podstawie raportu powstały propozycje założeń do ustawy o poprawie warunków świadczenia usług na rzecz mieszkańców przez jednostki samorządu terytorialnego i rozpoczęły się konsultacje społeczne w tej sprawie. Resort zakłada również wprowadzenie do ustawy o samorządzie powiatowym rozdziału, który określi podstawy ustroju w związkach powiatowych, procedury tworzenia i zakres wykonywanych przez nie zadań [*Rewolucja prawa samorządowego?*, ([http](#))].

Kolejnym krokiem na tej drodze była też konferencja „Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego”, która odbyła się 18 lutego bieżącego roku na terenie Sejmu RP [*Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, ([http](#))].

ROZWIĄZANIE V: CAŁKOWITA LIKWIDACJA POWIATÓW ZIEMSKICH

W literaturze przedmiotu twierdzi się, że jeśli nie ma uzasadnienia dla trwania samorządu powiatowego, należy opowiedzieć się za jego likwidacją. Ozna-

czaloby to w praktyce całkowite zniesienie powiatów i przypisanie ich kompetencji innym jednostkom administracji publicznej [Kownacki, 2006, s. 196–210].

Wprowadzenie tego rozwiązania wymagałoby zmiany w zapisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co stawia ten pomysł pod znakiem zapytania.

Ponadto, negatywną stroną tej koncepcji jest to, że już przyjęło się w mentalności polskiego społeczeństwa, że powiaty funkcjonują w polskiej przestrzeni samorządowej i radykalne zmiany wywołałyby ogromne poruszenie społeczne i protesty na wielką skalę.

Niektórzy ze zwolenników likwidacji powiatów uważają że samorządowy powiat tak dalece nie sprawdza się, a tylko generuje koszty, że uzasadniona jest jego likwidacja. Jednym z ważniejszych argumentów przemawiających za likwidacją powiatów jest ich zdaniem nieefektywność ekonomiczna tych jednostek samorządowych. Proponuje się likwidację powiatów i poszerzenie zadań gmin, co oznacza powrót do sytuacji sprzed reformy powiatowej. Z pewnością wpłynęłoby to korzystnie na poprawę poziomu samorządności jednostek samorządowego szczebla lokalnego. Powiat jest postrzegany jako pozbawiony samodzielności i niezdolny do prowadzenia autonomicznej polityki, w związku z czym należy go zlikwidować. Niektórzy znawcy tematu twierdzą wręcz, że powiat należy zlikwidować, ponieważ zagraża gminie.

Rozwiązanie takie wydaje się ostatecznością.

PODSUMOWANIE

Zmiany w strukturze polskich samorządów są konieczne, na co wskazuje diagnoza obecnej sytuacji przedstawiająca sytuację powiatów ziemskich. Powodem tego jest po pierwsze, ich niewielki obszar o niewielkiej populacji, po drugie słaba sytuacja finansowa.

Prognoza funkcjonowania powiatów ziemskich wskazuje, że korekta systemu samorządowego byłaby korzystna. Może się to dokonać na skutek zmniejszenia liczby powiatów ziemskich, albo też zmiany ich kompetencji. Ostatecznością, uderzającą w zapisy konstytucyjne, jest rozwiązanie polegające na całkowitej likwidacji szczebla powiatowego, choć nie da się zaprzeczyć jego potencjalnym pozytywnym skutkom w postaci większej samodzielności decyzji władz jednostek samorządowych szczebla lokalnego.

Wydaje się, że najkorzystniejszym i najłatwiejszym w realizacji rozwiązaniem jest zwiększenie rozmiaru jednostek powiatowych. Najprościej tego dokonać poprzez związki między powiatami, czy też związki powiatów i rzeczywiste samodzielnych gmin. Rozwiązanie to jest popierane i aktualnie inicjowane przez Ministerstwo Automatyzacji i Cyfryzacji, a w literaturze przedstawione przez laureatkę Nagrody Nobla Elinor Ostrom. Wydaje się ono być drogą do pojawienia się w Polsce prawdziwych wspólnot samorządnych.

LITERATURA

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, www.msap.uek.krakow.pl/doki/publ/raport_dysfunkcje.pdf, (dostęp 29.01.2013).
- Brol R., 2012, *Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243.
- Brown T., 1994, *Greatness That Endures*, "Industry Week", z 5.09.1994.
- Dumaine B., 1995, *Why Great Companies Last*, "Fortune", z 16.01.1995.
- Gębska K., 2011, *Jeśli nie powiat, to kto to wykona?*, „Wspólnota”, nr 21.
- Gorzym-Wilkowski W.A., 2008, *Polityka przestrzenna powiatu – możliwości i ograniczenia*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 3 (1203).
- Hadrowicz E., 2010, *Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian*, „Samorząd Terytorialny” nr 10.
- Heller J., 2006, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2.
- Jęczmionka P., *Rząd powiatom odbiera, o likwidacji głośno nie mówi*, www.gloswielpolski.pl/artykul/548631.rzad-powiatom-odbiera-o-likwidacji-glosno-nie-mowi_id,t.html, (dostęp 12.04.2012).
- Kownacki P., 2006, *Funkcjonowanie powiatów (ziemskich) w świetle wyników kontroli NIK [w:] Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, red. Chojna-Duch E., Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- Kulesza M., 2005, *Blisko i daleko*, „Wspólnota”, nr 6.
- Lipowicz I., 2005, *Reforma samorządowa – ustroj powiatu a ustroj gminy*, Warszawa.
- Maney K., 1994, *Secrets of Outliving Competitors*, "USA Today" z 28.10.1994.
- Miley M., 1995, *Managing Change*, "Oracle Magazine", No. 11–12.
- Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, <http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorzadow-lokalnych.pdf>, (dostęp 19.01.2013)
- Ostrom E., 1998, *A Behavioral Approach to the Rational Choice. Theory of Collective Action*, "The American Political Science Review", No. 1.
- Ostrom E., 2008, *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Persson L.O., 2001, *Local labour market performance in Nordic countries*, "Nordregio Report", No. 9.
- Porras J.I., 1987, *Stream analysis. A powerful way to diagnose and manage organizational changes*, Addison – Wesley, Don Mills.
- Porras J.I., Collins J., 1994, *Head and Shoulders Above The Rest*, "Stanford Business School Magazine", No. 12.
- Porras J.I., Silvers R.C., 1991, *Organization Development and Transformation*, "Annual Review of Psychology", No. 42.
- Powiat wyzwanie ustrojowe cywilizacyjne i administracyjne*, 1998, Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów.
- Rząd samorządom mówi nie*, www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=temat_dnia&dep=122715&data=&Checksum=1593797107 (dostęp 18.04.2013).

- Sobczyński M., Kulesza M., 2006, *Miejsce i rola powiatu w tradycji podziału terytorialnego Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Surówka K., 2009, *Zakres samodzielności finansowej powiatów ziemskich w Polsce w latach 1999–2008* [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.
- Tofel R.J., 1995, *After you've made a better mousetrap*, "The Wall Street Journal" z 21.04.1995.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU, 1998 r., nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- Warto wiedzieć – Serwis główny Związku Powiatów Polskich, *Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, <http://zpp.pl/index.php?path=main/glowna/newsview&id=5542> (dostęp 19. 02. 2013).
- Warto wiedzieć – Serwis główny Związku Powiatów Polskich, *Rewolucja prawa samorządowego?*, <http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/13085-rewolucja-prawa-samorzadowego> (dostęp 20. 01. 2013).
- Wyganowski J., 2007, *Samowystarczylny powiat*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 1.

Streszczenie

Badanie kwestii funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce oraz możliwych rozwiązań może być dokonane metodą strumieniową. Pozwala ona zarówno na pozyskanie wiedzy o tym, co funkcjonuje nieprawidłowo i powinno być naprawione, zreformowane, jak i na budowę programu naprawczego, mającego na celu przezwyciężenie zidentyfikowanych trudności i poprawy sytuacji oraz na ocenę wprowadzonych zmian.

Schemat blokowy badania strumieniowego pozwala przeprowadzić diagnozę, w oparciu o obserwację tła historycznego, jak i otoczenia geopolitycznego oraz obowiązującego prawodawstwa. Włączone są w nią również konkluzje płynące z badania statystycznego obszarów społecznego, gospodarczego i finansowego.

Korekta systemu powiatów ziemskich jest niezbędna. Zmniejszenie liczby powiatów ziemskich skutkowałoby lepszą efektywnością finansowania potrzeb lokalnych, dzięki wyższemu poziomowi wpływów budżetowych oraz niższym bieżącym kosztom funkcjonowania. Zwiększenie kompetencji powiatów ziemskich oznaczałoby rozszerzenie tychże kompetencji o elementy znajdujące się obecnie w gestii administracji rządowej, zwiększenie udziału powiatów ziemskich w podatkach dochodowych, lub też umocowanie w prawie podatków lokalnych ustalanych co do wysokości przez władze danego powiatu płaconych na rzecz tego powiatu. Zmniejszenie kompetencji powiatów ziemskich polegałoby na zastąpieniu dotychczasowych radnych powiatowych przedstawicielami organów gmin mieszczących się na terenie danego powiatu. Całkowita likwidacja powiatów i przypisanie ich zadań gminom, ewentualnie, województwom, poprawiłoby wyniki finansowe samorządów terytorialnych i usprawniłoby ich działanie.

Reasumując, należy zastanowić się nad rozwiązaniami, które mogłyby bardziej usprawnić uwarunkowania funkcjonowania powiatów ziemskich i wychodząc od badań, których najważniejsze konkluzje prezentuje niniejsze opracowanie, prowadzić dalsze, bardziej szczegółowe analizy sytuacji polskich powiatów ziemskich.

Słowa kluczowe: powiaty, reforma, analiza strumieniowa

Ideas to Improve the Functioning of County Government in Poland

Summary

Study of the functioning of local government in Poland and the possible solutions can be made by stream analysis. It allows both to gain knowledge of what is malfunctioning and should be repaired, overhauled, and to build a rehabilitation program, which aims to overcome the identified problems and improve the situation and to assess the changes.

Block diagram of the stream test can perform diagnosis on the basis of observation of the historical background, as well as the geopolitical environment and the existing legislation. It presents the conclusions derived from the survey social, economic and financial areas.

Correction of rural districts counties is essential. Reducing the number of rural districts would result in better efficiency of funding local needs, thanks to a higher level of revenue and lower current costs. Increasing the powers of rural districts would mean the extension of the powers of the items that are currently the responsibility of the government, increasing the participation of districts in income taxes, or empowerment in local taxes calculated on the amount paid for each district. Reducing the powers of rural districts would mean replacing the existing district's councilors, representatives of the municipalities within each district. The total liquidation of districts and municipalities task assignment, possibly, region authorities, would improve the financial results of the regional and local authorities and would facilitate their operation.

To sum up, you need to consider solutions that could improve the functioning conditions of rural districts and starting from the study, the most important conclusions this study shows, lead to further, more detailed analysis of the situation of Polish districts.

Keywords: districts, reform, stream analysis

JEL: E62, E65, G28, H70, H71, H72, H76