

Wpływ uwarunkowań funkcjonowania powiatów ziemskich na ich możliwości wydatkowe

Iwona Koza*

Streszczenie: *Cel* – Celem artykułu jest charakterystyka przestrzennego zróżnicowania wydatków polskich powiatów ziemskich oraz uwarunkowań, które implikują opisywaną sytuację.

Metodologia badania – Narzędziem, przy pomocy którego ukazane zostanie nadmienione wyżej zróżnicowanie będzie badanie wskaźnikowe wyników finansowych osiągniętych przez te jednostki samorządowe w założonym okresie badawczym. Poprowadzi ono do wyciągnięcia szczegółowych wniosków odnoszących się do sytuacji polskich powiatów ziemskich. W dalszej kolejności przedstawione zostaną wnioski z badania strumieniowego.

Wynik – Badanie strumieniowe pozwoli zarówno na pozyskanie wiedzy o tym, co w analizowanej problematyce funkcjonuje nieprawidłowo i powinno być naprawione, zreformowane, jak i na budowę programu naprawczego, mającego na celu przezwyciężenie zidentyfikowanych trudności i poprawę sytuacji oraz na ocenę wprowadzonych zmian.

Oryginalność/wartość – Funkcjonowanie samorządów w Polsce jest w centrum zainteresowania ekonomistów, zarówno w Polsce, jak i na świecie. Znane są opracowania dotyczące oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego metodami kwestionariuszowymi i statystycznymi. Natomiast nigdy w tym zakresie nie posługiwano się metodami strumieniowymi. W rezultacie niewiele jest wypracowanych standardów w zakresie badań tej sfery finansów publicznych. Poniższy artykuł jest próbą zmniejszenia tej luki.

Słowa kluczowe: powiaty ziemskie, wydatki samorządowe, wskaźniki, metody statystyczne, analiza strumieniowa

Wprowadzenie

Rozwój samorządu terytorialnego jest procesem ciągłym. Jego struktura, uprawnienia, formy organizacji i metody działania są zawsze odbiciem, zarówno tradycji, jak i ewoluujących warunków gospodarczych czy stosunków społecznych. Ponadto, każda jednostka powiatowa w Polsce zmuszona jest do kompromisu pomiędzy koniecznością zapewnienia wystarczających dochodów z określonych prawnie ram finansowych a kreowaniem wydatków świadczących o usamodzielnieniu i samorządności (por. Swianiewicz 1997: 194; Mackiewicz red. 2007: 123). W przypadku polskich samorządów prowadzi to do głębokich zróżnicowań przestrzennych, które z biegiem czasu nieco się niwelują, jednak w bardzo wolnym tempie.

* dr Iwona Koza, doktor nauk ekonomicznych, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie, e-mail: ikoza@pwsz.chelm.pl.

Narzędziem, przy pomocy którego ukazane zostanie nadmienione wyżej przestrzenne zróżnicowanie wydatków polskich powiatów ziemskich będzie badanie wskaźnikowe wyników finansowych osiągniętych przez te jednostki samorządowe w założonym okresie badawczym. Poprowadzi ono do wyciągnięcia szczegółowych wniosków odnoszących się do sytuacji polskich powiatów ziemskich.

W dalszej kolejności przedstawione zostaną wnioski z badania strumieniowego. Pozwala ono zarówno na pozyskanie wiedzy o tym, co w analizowanej problematyce funkcjonuje nieprawidłowo i powinno być naprawione, zreformowane, jak i na budowę programu naprawczego, mającego na celu przewyciężenie zidentyfikowanych trudności i poprawę sytuacji oraz na ocenę wprowadzonych zmian. Wnioski te zostaną, na potrzeby niniejszego artykułu, skoncentrowane głównie na sferze wydatków budżetowych.

Poniższy artykuł dotyczy funkcjonowania powyżej zasygnalizowanych zagadnień na gruncie polskich samorządów. Przedmiotem pracy są powiaty ziemskie w Polsce, ponieważ ten szczebel samorządu i jego funkcjonowanie okazuje się kumulować w sobie najwięcej kontrowersji. Okres badania, do którego odnoszą się przedstawione w niniejszym artykule wnioski odnosi się do lat 2004–2013 i dotyczy wszystkich 314 powiatów ziemskich¹.

W omawianym kontekście można postawić hipotezę, że legislacja stanowiąca o wydatkach polskich powiatów ziemskich utrwała nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych jednostek.

1. Badanie wskaźnikowe

1.1. Pojęcie i istota metod wskaźnikowych

Istnieje kilka definicji pojęcia „wskaźnik”.

Według S. Nowaka, wskaźnik to określone obserwowalne zdarzenie, którego zaistnienie uznajemy za dowód występowania innych bezpośrednio nieobserwowalnych lub trudno obserwowalnych zdarzeń. Między zdarzeniem obserwowalnym, czyli wskaźnikiem a zdarzeniem wskaźnikowym, nie poddającym się obserwacji bezpośredniej, musi zachodzić określony związek. Wskaźnikiem może być jedynie zdarzenie, proces, przedmiot obserwowalny. A zdarzenia, procesy, o których zaistnieniu wnosimy na podstawie zaobserwowania, są nazywane zjawiskami wskaźnikowymi, których natura może być bardzo różna. Związek między tymi dwoma zjawiskami jest podstawą typologii w teorii wskaźników (por. Nowak red. 1970: 247 i nast.).

O wiele bardziej precyzyjną definicję podają I. Timofiejuk (Timofiejuk i in. 1997: 176–178), M.G. Kendall (Kendall, Buckland 1986: 264) oraz M. Szymczak (*Słownik języka*

¹ Treści zawarte w niniejszym referacie, są w dużej mierze zaczerpnięte z rozprawy doktorskiej: I. Koza, *Aspekty ekonomiczne funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce*, niepublikowana rozprawa doktorska obroniona w Instytucie Zarządzania Ryzykiem Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie w dniu 26.09.2013 r.; dla jasności treści zrezygnowano z prezentacji wykresów, sprowadzając treść niniejszego artykułu do wniosków z przeprowadzonych badań.

polskiego 1995: 711, 714), którzy stwierdzają, że wskaźnikiem (bądź też współczynnikiem) określana jest wielkość liczbową charakteryzująca relację między określonymi wielkościami ekonomicznymi.

Nieco więcej, wskaźnik, jako miarę ilościową, odzwierciedlającą zmiany jakiegoś elementu rzeczywistości gospodarczej, albo społecznej podaje M. Tabin (*Słownik socjologii i nauk społecznych* 2004: 427).

Aby scharakteryzować zmiany poziomu wskaźników zachodzące w czasie obliczane są stosowne indeksy (por. Gęsicki, Gęsicki 1999: 120). Ich wartości pozwalają ocenić kierunki i tempo zmian przedmiotu badań poprzez porównanie wartości w kolejnych okresach (por. Gołębiowski, Tłaczała 2005: 102).

Dobór wskaźników i ich interpretacja stanowi ważną część składową wszelkich dociekań naukowych prowadzonych metodą wskaźnikową nie tylko w zakresie badania więzi przyczynowo-skutkowej, ale także:

- funkcji komunikacyjnej, która wyraża się w jednoznacznym rozumieniu wskaźnika,
- funkcji ekspresyjnej, związanej ze zgodnością wypowiedzenia się na temat treści związanej z danym zdarzeniem wskaźnikowym,
- funkcji informacyjnej, określającej zgodność danych z obiektywnym stanem rzeczy (por. Gołębiowski, Tłaczała 2005: 277 i n.).

Wskaźnikami struktury lub częstości występowania danej wartości cechy (liczebności względnej, frakcji, odsetek) nazywa się stosunek liczby jednostek o danej wartości cechy do liczebności danego zbioru².

Na metodę wskaźnikową składa się wyznaczenie i analiza wartości wskaźników.

1.2. Założenia i metodyka własnego badania wskaźnikowego powiatów ziemskich

Badanie statystyczne wykonane na potrzeby niniejszego artykułu przebiegało w znanych z literatury etapach, tj.³:

- wybór i wstępną charakterystykę obszaru lub rodzaju aktywności jednostki samorządu terytorialnego,
- dobór wskaźników reprezentatywnych dla danego zjawiska,
- weryfikacja wskaźników – eliminacja wskaźników silnie skorelowanych oraz ewentualne ustalenie dodatkowych wskaźników w celu pogłębienia pomiaru,
- obliczenie wartości każdego wskaźnika,
- postawienie diagnozy, czyli sformułowanie wniosków dla celów decyzyjnych.

² Por. www.ekonometria.4me.pl/statystyka3.htm (11.04.2013).

³ Szerzej: D'Amelio, Chmarra, Tomiyam (2013): 19–35; Arendarski (2010): 104–116; Dylewski, Filipiak, Gozalczyńska-Koczkodaj (2004): 59 oraz Zeliaś (2000): 12 i n.

Kluczowe było skoncentrowanie uwagi na doborze wskaźników w taki sposób, aby one dobrze opisywały sytuację finansową badanych jednostek. Zgodnie z literaturą przedmiotu starano się wykorzystać niewiele, jednak właściwie dobranych, wskaźników⁴.

W każdej badanej jednostce samorządu terytorialnego do badania wybrano:

1. Obszar, na który składa się otoczenie historyczne, geopolityczne oraz społeczno-ekonomiczne.
2. Wskaźniki struktury wydatków budżetowych:
 - udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetu ogółem,
 - udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu ogółem),
 - udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetu ogółem.
3. Wskaźniki relacji ogólnobudżetowych:
 - relacja wydatków ogółem do dochodów ogółem,
 - relacja dochodów własnych do wydatków budżetu,
 - relacja wielkości wydatków na inwestycje do wyniku operacyjnego,
 - relacja zadłużenia w stosunku do rozmiarów zadań inwestycyjnych.

Badaniem objęto wszystkie 314 powiatów ziemskich. Dane do badań pobrano z Banku Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, w którym podane są informacje wygenerowane na podstawie sprawozdań finansowych sporządzanych przez samorządy – sprawozdań Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz sprawozdań Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetowych⁵. Dane w sprawozdaniach wykazywane są według stanu na koniec roku kalendarzowego⁶.

Badaniem objęto lata 2004–2013 oraz 7 wskaźników.

Do opisu struktury statystycznej badanych powiatów wykorzystano takie miary położenia, jak średnia arytmetyczna, dominanta, mediana, kwartyle oraz percentyle (por. Zeliaś 2000: 37–77).

Empirycznie ustalono liczbę powiatów, dla których wskaźniki okazały się przyjmować co roku wartości skrajne, tj. niższe niż drugi percentyl i wyższe niż dziewięćdziesiąty ósmy percentyl⁷. Dla opisywanych wskaźników scharakteryzowano również asymetrię ich rozkładu.

⁴ Por. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240; Gołębiowski, Tłaczała (2005): 103; Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj (2004): 97–105 i n.; Broł (2005): 629 i n.; Arendarski (2010): 104–116; Wieteska, Wypych (2009): 207 i n.

⁵ www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (25.11.2013).

⁶ Zgodnie z paragrafem 5. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, DzU 2010, nr 20, poz. 103.

⁷ Nie można było zastosować odchylenia standardowego, ponieważ rozkłady cech znacznie odbiegają od rozkładu normalnego.

1.3. Wyniki badań

Aby zachować logikę rozumowania, konieczne jest w tym miejscu krótkie scharakteryzowanie historycznych i geopolitycznych uwarunkowań funkcjonowania polskich powiatów ziemskich.

W ramach otoczenia historycznego niezmiennie od prawie 100 lat widoczne są skutki rozbiorów, jakim podlegało terytorium Polski. Szczególnie korzystne konsekwencje widoczne są na obszarze dawnego zaboru pruskiego i austriackiego, a więc w województwach zachodniej i centralnej Polski. Natomiast dewastacyjna polityka zaborcy rosyjskiego do dziś zbiera plon w województwach wschodnich.

Pod względem otoczenia geopolitycznego Polska jest w korzystnej sytuacji, zarówno jeśli chodzi o walory geograficzne, jak i uwarunkowania geopolityczne związane z członkowstwem w Unii Europejskiej. To właśnie w obszarze geopolitycznym kryje się potencjał przynoszący rezultaty w otoczeniu społecznym i ekonomicznym.

Przywołane otoczenia: historyczne, geopolityczne, wywierają wpływ na ekonomiczne i finansowe aspekty charakteryzowane poniżej.

1.3.1. Wartości absolutne charakteryzujące otoczenie społeczno-ekonomiczne powiatów ziemskich

W badanym okresie zarówno dochody, jak i wydatki ogółem polskich powiatów ziemskich były coraz wyższe.

Najwyższe wydatki osiągnęły powiaty ziemskie znajdujące się w południowych województwach naszego kraju, tj. w województwie dolnośląskim, małopolskim i śląskim.

W województwie dolnośląskim przodowały powiaty kłodzki, wałbrzyski i świdnicki. Osiągały one wyniki ponad dwukrotnie przekraczające średnią dla wszystkich powiatów w Polsce. Główną przyczyną tej sytuacji w powiatach kłodzkim i wałbrzyskim było ożywione życie gospodarcze, przejawiające się ponadprzeciętnym zwiększaniem się liczby firm, wzrostem liczby osób w wieku produkcyjnym oraz ożywione życie turystyczne i kulturalne. Natomiast powiat świdnicki w żadnym z parametrów opisujących sferę gospodarczo-społeczną nie wybijał się ponad przeciętność.

Z kolei w województwie małopolskim prym wiodły powiaty krakowski, nowosądecki i nowotarski. Podobnie jak powiaty dąbrowski, oświęcimski czy suski, były liderami w większości wyróżników charakteryzujących obszar gospodarczo-społeczny.

Natomiast w województwie śląskim najwyższe wydatki osiągały powiaty cieszyński, raciborski, tarnogórski i żywiecki. Powiat cieszyński, jako jedyny z wymienionych, osiągnął gęstość zaludnienia, saldo migracji, liczbę osób w wieku produkcyjnym, liczbę mieszkań oraz liczbę zakładów opieki zdrowotnej co najmniej trzykrotnie wyższe od średniej dla wszystkich powiatów tego województwa.

Z kolei powiaty raciborski i tarnogórski były krajowymi liderami jeśli chodzi o niski poziom migracji, natomiast powiat żywiecki w żadnym z parametrów opisujących sferę gospodarczo-społeczną nie wybijał się ponad przeciętność.

Dosyć wysokie wydatki osiągnęły też powiaty ziemskie okalające miasta wojewódzkie centralnej części naszego kraju. Powiaty piaseczyński, pruszkowski, warszawski zachodni i wołomiński, należące do województwa mazowieckiego oraz należący do województwa wielkopolskiego powiat poznański i należący do województwa świętokrzyskiego powiat kielecki, były liderami w takich parametrach, jak gęstość zaludnienia, liczba osób w wieku produkcyjnym, liczba podmiotów gospodarczych, przeciętne miesięczne wynagrodzenie oraz liczba mieszkań.

Wyniki najniższe spośród wszystkich polskich powiatów ziemskich osiągnęły powiaty ziemskie z województw środkowych oraz wschodnich: kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego.

W województwie kujawsko-pomorskim najsłabszym był powiat grudziądzki, który osiągał wydatki przeważnie stanowiące ok. 20% średniej dla wszystkich powiatów w Polsce. Z kolei w województwie łódzkim niskie wartości osiągały powiaty brzeziński i skiernewicki, w których skrajnie wysokie okazały się gęstość zaludnienia, liczba osób w wieku produkcyjnym, poziom bezrobocia, a skrajnie niskie – poziom płac i gęstość zaludnienia. Wielkości te stanowiły w tych powiatach zaledwie około kilkanaście procent średniej krajowej.

Skrajnie niskie wydatki osiągnęły należące do województwa mazowieckiego powiaty białobrzeski, siedlecki i szydlowiecki. W tych powiatach występowało wysokie bezrobocie i niska liczba ludności (zwłaszcza w powiecie białobrzeskim).

Wszystkie pozostałe powiaty tylko sporadycznie osiągały poziomy skrajne. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują powiaty województwa opolskiego, które mimo że osiągały jedno z najniższych wyników w obszarze gospodarczo-społecznym, to w wielkościach absolutnych odnoszących się do wydatków osiągały wyniki przeciętne.

1.3.2. Analiza wydatków budżetowych

1.3.2.1. Struktura wydatków budżetowych

Interpretacja wartości wskaźników struktury wydatków pozwala na ocenę charakteru zadań realizowanych przez daną jednostkę samorządową.

Wartości udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem, dla jasności przeprowadzonych badań, nie analizowano w tym podrozdziale. Od nich jednak należy rozpocząć omawianie struktury wydatków, bowiem wartość ich udziału w wydatkach ogółem jest bardzo wysoka, wynosi około 80% wydatków ogółem. W badanym okresie charakteryzowała ją tendencja malejąca.

Wydatki bieżące – rzeczowe i osobowe – ponoszone na utrzymanie danej jednostki samorządu terytorialnego usztywniają funkcjonowanie danej jednostki samorządu

terytorialnego. Natomiast ponoszenie wydatków majątkowych inwestycyjnych związane jest z rozwojem danej jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego wartość wskaźnika udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach budżetu ogółem powinna mieć tendencję niemalejącą. W przeważającej liczbie powiatów wartości tego wskaźnika zwiększały się z roku na rok, co jest sygnałem pozytywnym. Wydatki majątkowe inwestycyjne straciły na znaczeniu w 2013 roku.

Szczególnie wysokie wartości tego wskaźnika odnotowano w województwie mazowieckim, zwłaszcza w powiatach ostrołęckim, przasnyskim i siedleckim. Powyżej średniej plasowały się też powiaty należące do województwa podkarpackiego (zwłaszcza powiat kolbuszowski). Wartości poniżej średniej krajowej osiągały powiaty z województwa dolnośląskiego (skrajnie niskie wartości odnotowano zwłaszcza w powiecie głogowskim, i lubańskim), warmińsko-mazurskiego (zwłaszcza powiat braniewski), pomorskiego (zwłaszcza powiat starogardzki) i zachodniopomorskiego (zwłaszcza powiat pyrzycki). Wszystkie wymienione powiaty były jednak w badanym okresie przeciętne, jeśli chodzi o potencjał społeczno-gospodarczy.

Udział wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach budżetu ogółem powinien mieć tendencję nierosnącą, chyba że kwota wydatków majątkowych inwestycyjnych wzrasta – wtedy wartość wskaźnika powinna mieć tendencję niemalejącą.

W większości powiatów wartości tego wskaźnika utrzymywały się na podobnym poziomie, zachowując lekką tendencję wzrostową, a w 2013 roku wyraźną tendencję wzrostową.

Niskie wartości tego wskaźnika utrzymywały się w powiatach województw kujawsko-pomorskiego, łódzkiego, mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego i podlaskiego, z kilkukrotnie występującą w powiatach skrajnie niską zerową wartością. Wysokie wartości tego wskaźnika utrzymywały się w powiatach województw dolnośląskiego, lubuskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Najwyższą wartość tej relacji osiągnął powiat kluczborski z terenu województwa opolskiego.

Wyплаты na rzecz osób fizycznych świadczą o sile jednostek samorządu terytorialnego. Informująca o nich wartość wskaźnika udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetu ogółem powinna mieć tendencję malejącą.

W latach 2004–2013 wartość tej relacji obniżała się z roku na rok. Powiaty były organizmami o malejącej wielkości wypłat z tytułu wypłacanych świadczeń, co mogło wynikać z ich niższej wartości lub rzadszego aplikowania uprawnionych osób o wypłaty z tytułu zasiłków, stypendiów, odszkodowań czy rekompensat.

Szczególnie słabymi pod względem omawianej relacji okazały się powiaty województw: pomorskiego (zwłaszcza powiat gdański i sztumski), zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego (zwłaszcza powiat działowski, nowomiejski i gołdapski). Powyżej średniej ogólnokrajowej plasowały się powiaty województw wielkopolskiego, świętokrzyskiego i śląskiego, a zwłaszcza powiaty z województwa małopolskiego i podkarpackiego. Aż sześć powiatów z przeciętne pod względem społeczno-gospodarczym województwa podkarpackiego osiągnęło skrajnie wysokie wartości udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych

w wydatkach budżetu ogółem – były to powiaty: jasielski, leżajski, lubaczowski, mielecki, ropczycko-sędziszowski i rzeszowski.

Podsumowując, wartości charakteryzujące strukturę budżetową są korzystne. Z jednej strony przy zwiększających się wydatkach ogółem, wydatki majątkowe inwestycyjne również rosły. Z drugiej strony rocznie zwiększała się zdolność kredytowa powiatów ziemskich.

1.3.2.2. Zagregowane częstości występowania wartości wskaźników struktury wydatków budżetowych

Rozkłady wartości badanych wskaźników charakteryzujących strukturę budżetową cechowała asymetria prawostronna. Była ona szczególnie wyraźna w przypadku udziałów wydatków na obsługę długu publicznego w wydatkach ogółem oraz udziału świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach ogółem.

Informuje to, że większość powiatów ziemskich osiągała niskie udziały tych wydatków w wydatkach ogółem. Również prawostronnie asymetryczny rozkład wartości udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych w wydatkach ogółem wiązał się z wyższymi wartościami tego udziału, co wskazuje na największe (spośród omawianych w tym podrozdziale wskaźników) znaczenie tych wydatków w strukturze wydatków ogółem.

Powyższe wnioski potwierdzają odnoszące się do tego podrozdziału charakterystyki statystyczne z zakresu wydatków budżetowych w powiatach ziemskich.

Powiaty ziemskie w ciągu badanego okresu najczęściej osiągały wartość wskaźników struktury wydatków budżetowych mniejszą od przeciętnej; wartość modalnej była również mniejsza od średniej i umiejscowiona była między pierwszym a drugim kwartylem. Zauważono także małe różnice w wartościach zarówno kwartyli pierwszych, jak i drugich.

Podsumowując, z analizy struktury wydatków budżetowych płyną jak najbardziej optymistyczne sygnały. Podobnie jak w poprzednim podrozdziale, szczególnie pozytywną sytuację miały powiaty województw mazowieckiego i śląskiego, a najbardziej pesymistycznie sytuacja wyglądała na wschodzie naszego kraju oraz w powiatach województw dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego. Powiaty z pozostałych województw miały sytuację przeciętną. Zauważyć też warto, że w powiatach, które miały większy udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem występował mniejszy udział wydatków na obsługę długu. Taka sytuacja wystąpiła zwłaszcza w powiatach województw mazowieckiego, małopolskiego, podlaskiego i podkarpackiego. Odwrotna sytuacja – mniejszy udział wydatków majątkowych inwestycyjnych w strukturze wydatków ogółem, przy jednocześnie większym udziale wydatków na obsługę długu – wystąpiła zwłaszcza w powiatach województw dolnośląskiego, pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. W powiatach należących do pozostałych województw sytuacja nie jest tak jednoznaczna.

1.3.2.3. Analiza relacji ogólnobudżetowych

1.3.3.1. Relacje ogólnobudżetowe

Wartość wskaźnika mierzącego relację wydatków ogółem i dochodów ogółem pozwala uzyskać informację o potencjale danej jednostki samorządu terytorialnego i tendencji w zakresie tego potencjału. Wartość tego wskaźnika powinna być bardzo bliska jedności, co świadczy o zbilansowanych, zrównoważonych finansach danej jednostki samorządu terytorialnego.

W okresie 2004–2013 występowały niewielkie wahania omawianej tendencji – wartości wskaźnika dla niemalże wszystkich polskich powiatów ziemskich były w badanym okresie bliskie średniej ogólnokrajowej.

Wartości niższe od średniej ogólnokrajowej wystąpiły zwłaszcza w powiatach województwa kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego i podlaskiego. W wymienionych powiatach odnotowano jednocześnie niższe od średniej krajowej wartości wielkości absolutnych charakteryzujących rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

Wysoka wartość relacji dochodów własnych i wydatków ogółem sprzyja wprowadzaniu i realizacji zarządzania strategicznego. Wartość tego wskaźnika powinna więc mieć tendencję niemalejącą. Tendencja ta utrzymywała się w mniejszym albo większym stopniu przy rosnących zarówno wydatkach ogółem, jak i dochodach własnych.

Wielkości przewyższające ogólnopolską średnią miały powiaty województw: mazowieckiego (ze skrajnie wysokimi wynikami powiatów lipskiego, piaseczyńskiego, wołomińskiego i pruszkowskiego), wielkopolskiego (zwłaszcza w powiecie poznańskim) i śląskiego (ze skrajnie wysokimi wynikami powiatów rybnickiego i bieruńsko-lędzińskiego). Wymienione powiaty województwa mazowieckiego były liderami w liczbie podmiotów gospodarczych funkcjonujących na ich terenie, natomiast wymienione powiaty województwa mazowieckiego były liderami w liczbie zakładów opieki zdrowotnej funkcjonujących na terenie tych powiatów. Powiat poznański należy do liderów większości wielkości absolutnych charakteryzujących jego otoczenie społeczno-gospodarcze.

Natomiast wielkości niższe od ogólnopolskiej średniej miały powiaty znajdujące się w województwie kujawsko-pomorskim, podlaskim, lubelskim i świętokrzyskim, a zwłaszcza trzy powiaty województwa warmińsko-mazurskiego, tj. powiat lidzbarski, nidzicki i gołdapski. Wymienione powiaty były poniżej średniej krajowej dla większości wielkości absolutnych charakteryzujących ich otoczenie społeczno-gospodarcze.

Relacja wielkości wydatków na inwestycje do wyniku operacyjnego informuje, czy w danej jednostce samorządowej występuje zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne. Oscylowanie wartości wskaźnika w pobliżu 0 sugeruje, że dany powiat finansuje podejmowane inwestycje bez zewnętrznego wsparcia finansowego. Jeśli wartość tego wskaźnika jest ujemna (ujemna jest wartość wyniku operacyjnego) oznacza to, że suma wydatków bieżących i wydatków na obsługę długu przewyższa dochody ogółem. W badanym okresie w powiatach wydatki na inwestycje pochłaniały coraz większą część wyniku operacyjnego.

Odwrocenie tej negatywnej tendencji nastąpiło w 2010 roku, co było skutkiem obniżenia się wartości wydatków inwestycyjnych.

Wysokie wartości tego wskaźnika odnotowano w powiatach województw mazowieckiego, lubuskiego, podlaskiego i świętokrzyskiego, a zwłaszcza w województwie podkarpackim, na terenie którego umiejscowione są trzy powiaty o najwyższych wynikach – powiat bieszczadzki, strzyżowski i leski.

Natomiast szczególnie niskie wartości tego wskaźnika odnotowano w powiatach województw dolnośląskiego, śląskiego, kujawsko-pomorskiego i zachodniopomorskiego (z powiatem pyrzyckim o najniższym wyniku). Charakterystyczne dla wartości tego wskaźnika jest to, że powiaty osiągające lepsze wyniki w wartościach wcześniej omawianych wskaźników, w przypadku relacji wielkości wydatków na inwestycje do wyniku operacyjnego osiągały gorszy rezultat i przeciwnie, powiaty osiągające gorsze wyniki w wartościach wcześniej omawianych wskaźników, w przypadku relacji wielkości wydatków na inwestycje do wyniku operacyjnego osiągały lepszy rezultat.

Relacja wartości wielkości zadłużenia do stosunku do rozmiarów zadań inwestycyjnych informuje o racjonalności zaciągania długu na cele inwestycyjne. Zadłużenie długoterminowe powinno służyć finansowaniu celów inwestycyjnych, a finansowanie wydatków bieżących zadłużeniem krótkoterminowym może świadczyć o kłopotach finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wartość tej relacji informuje również, czy występuje zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne czy też wystarczy samofinansowanie. Spadek wartości tego wskaźnika świadczy o zadłużeniu zewnętrznym lub też o powstrzymaniu się od ponoszenia wydatków inwestycyjnych.

Wysokie wartości tego wskaźnika odnotowano w badanym okresie w powiatach województw: dolnośląskiego (zwłaszcza w wałbrzyskim i lubińskim), lubuskiego (zwłaszcza w powiecie krośnieńskim) i zachodniopomorskiego (zwłaszcza w kołobrzeskim i sławieńskim). W powiatach wałbrzyskim, lubińskim i kołobrzeskim odnotowano jednocześnie wysokie wartości wielkości absolutnych charakteryzujących rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Powiaty krośnieński i sławieński miały przeciętne wartości wielkości absolutnych charakteryzujących rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

Niskie wartości tego wskaźnika odnotowano w badanym okresie zwłaszcza w należących do województwa podlaskiego powiatach łomżyńskim, siemiatyckim i wysokomazowieckim. Jak już wyżej pisano, powiaty województwa podlaskiego miały niskie wartości wielkości absolutnych charakteryzujących rzeczywistość społeczno-gospodarczą.

1.3.3.2. Zagregowane częstości występowania wartości relacji ogólnobudżetowych

Rozkłady wartości wskaźników ogólnobudżetowych, podobnie do wcześniej omówionych relacji, miały w każdym roku charakter prawostronnie asymetryczny. Tak więc większość powiatów ziemskich osiągała niskie wartości omawianych w tym podrozdziale wskaźników.

Wyjątek stanowiła wartość wskaźnika udziału wydatków ogółem w dochodach ogółem, o rozkładzie wartości bliskim rozkładowi normalnemu.

Powiaty ziemskie w ciągu badanego okresu najczęściej osiągały wartość relacji ogólnobudżetowych mniejszą od przeciętnej; wartość modalnej była również mniejsza od średniej – umiejscowiona między pierwszym a drugim kwartylem. Zauważono także małe różnice w wartościach kwartyli pierwszych i drugich.

Potwierdza to prawostronny charakter rozkładów zagregowanych częstości występowania wartości relacji ogólnobudżetowych w powiatach ziemskich.

Podsumowując, wartości wskaźników ogólnobudżetowych przyjęły najbardziej korzystne wartości w województwach wielkopolskim i śląskim, natomiast najmniej korzystne w województwie kujawsko-pomorskim i podkarpackim.

Warto również zauważyć logiczny związek między większym poziomem zadłużenia (oraz wyższymi wydatkami inwestycyjnymi, o których pisano wcześniej – taką sytuację mają zwłaszcza powiaty województw dolnośląskiego – zwłaszcza złotoryjski, wałbrzyski i lwówecki – i zachodniopomorskiego – zwłaszcza kamieński i pyrzycki). Natomiast, jeśli powiat ma niski poziom zadłużenia, wcześniej okazał się mieć niski poziom wydatków inwestycyjnych – tu przodują powiaty województwa podlaskiego (a zwłaszcza łomżyński, siemiatycki i wysokomazowiecki).

2. Badanie strumieniowe

2.1. 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 (por. Porras 1987: 13 i n.).

W Polsce metoda strumieniowa jest 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 przyszłości.

Diagnozy funkcjonowania polskich powiatów ziemskich dokonano już wyżej, w ramach analizy wskaźnikowej. W związku z tym, poniżej prezentowane są potencjalne rozwiązania dotyczące przyszłości tych jednostek.

2.2. 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 korzystne⁸.

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 (por. Kulesza 2005: 351–356). 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 (por. Betkiewicz: 124; Gębska 2011: 10–11; *Powiat wyzwanie ustrojowe...* 1998: 48–63). 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 (por. Sobczyński, Kulesza 2006: 72–79).

Pesymiści przewidują, że jeszcze wiele lat będzie dryfował obecny, bardzo niedoskonały system, ponieważ nie będzie siły zdolnej do wprowadzenia radykalnych zmian w życie⁹. 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 roku rozwiązaniach ustrojowych zrezygnowano z konstrukcji powiatu jako związku gmin (por. Lipowicz 2005: 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. Wybierając metodę prognozowania, najłatwiej byłoby posłużyć się normalizacją proporcjonalną. Jest ona jednak nieodpowiednia w przypadku bardzo zróżnicowanej zmienności. Lepsze są inne metody, które

⁸ Podobną sytuację opisuje: Ostrom (1998): 1–22.

⁹ Por. Swianiewicz (2011): 334 oraz Bober, Hausner, Izdebski *Narastające dysfunkcje*, s. 14–15.

uwzględniają zmienność, np. oparte na odwrotnościach wariancji. Ostatecznie, w badaniu nie uwzględniono normalizacji. Po pierwsze z uwagi na przybliżony charakter obliczeń. Po drugie, z uwagi na nieznaczne odchylenia sumy prognozowanych udziałów od 100% (por. Cieślak 1997: 51 i n.).

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 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.

2.3. Rozwiązanie II: Zmniejszenie 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 (rada) składał się, na wzór chociażby niemieckiego systemu samorządowego, 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, jednak musiałyby zostać poprzedzone korektą formuły ustawowej powiatów. Wysuwane są przy tym różne propozycje dotyczące pozycji, jaką powinien zajmować powiat (por. Broł 2012: 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. lokalnych wspólnot samorządowych, angażujących poszczególne podmioty z danego terytorium (Szerzej: Ostrom 2008: 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 oraz dochody na cele inwestycyjne, a także 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 zająłby więc kilka lat.

Niemniej jednak z powyższej korekty płynęłyby same pozytywne skutki. Przede wszystkim w obszarze dochodów budżetowych, w którym wyraźnie zwiększyłyby 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. Zwiększyłyby się samodzielność władz powiatów ziemskich w zakresie podejmowania decyzji oraz siła do pozyskiwania środków zewnętrznych, również poprzez zdolność do emisji komunalnych papierów wartościowych.

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.

2.4. 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 (por. Hadrowicz 2010: 22–28). 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 czyni bardziej optymistycznymi prognozy przyszłych wartości.

Elity lokalne oczekują zwiększenia wpływów i poszerzenia swobody wydatkowania środków (por. Wyganowski 2007: 24–25). Wdrożenie tego rozwiązania oznaczałoby zerwanie z centralnym sterowaniem finansami powiatów ziemskich i włożenie ich wóldarzom

w ręce narzędzi do kreowania samodzielności i faktycznej samorządności, niezawisłości. Powiaty cieszyłyby się wyraźnie wyższymi dochodami własnymi, choć trzeba pamiętać, że dochody te są związane głównie z udziałem jednostek powiatowych w dochodach z podatków dochodowych, w głównej mierze uzależnionych od zasobności mieszkańców powiatów i przedsiębiorstw mieszczących się na ich terenie. Jednak 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, ponieważ 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 państwa¹⁰.

2.5. Rozwiązanie IV : Zmniejszenie liczby powiatów ziemskich

Kolejnym rozwiązaniem jest powiększenie obszaru większości powiatów poprzez likwidację części z nich. Przemyslenia 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 powiatów¹¹. 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. Ma to służyć powstaniu jednostek silniejszych i sprawniejszych, które dysponowałyby zasobami pozwalającymi na uzyskanie większej samodzielności. Znaczenie powiatów i ich stolic wzrosłoby znacznie. Argumentem przemawiającym za powiększeniem powiatu jest wzmocnienie jego relacji z otoczeniem. Wzrost pozycji ustrojowej powiatu przyniosłby odpowiednie przeobrażenia roli poszczególnych podmiotów władzy w skali lokalnej i ogólnokrajowej. Zmieniłaby się hierarchia prestiżu, zmienione musiałyby też być relacje powiększonych i wzmocnionych kompetencyjnie jednostek lokalnych ze szczeblem centralnym. Zmiana taka miałaby więc bardzo daleko idące konsekwencje dla relacji na szczeblu lokalnym i nie tylko (por. Betkiewicz: 125–131; Surówka 2009: 432–442).

Starostowie powiatów ziemskich popierający pomysł łączenia argumentują, że małe powiaty – takie jak obecnie funkcjonujące – nie mają racji bytu; powiaty powinny być większe

¹⁰ Por. Jęczmionka, *Rząd powiatom odbiera* oraz *Rząd samorządom mówi nie*.

¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 9,1 poz. 578 z późn. zm.

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 (por. Gorzym-Wilkowski 2008: 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 (por. Heller 2006: 137–151).

Wprowadzenie tego rozwiązania wymagałoby korekt aktów prawnych, co oznacza odwołanie reformy o kilka lat. Jednak w ostatnim czasie potencjalne zmiany zostały zainicjowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Zapisy tego dotyczące zawarte zostały w raporcie pt. „Ocena sytuacji samorządów lokalnych”, w którym krytycznie opiniuje obecną liczbę jednostek samorządowych i daje impuls do ich łączenia się¹². Według wspomnianego raportu, znaczące rozdrobnienie, charakteryzujące powiaty ziemskie, generuje wysokie koszty finansowe ich funkcjonowania oraz zwiększa problem koordynacji w realizacji szeregu 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 związków powiatowych, procedury tworzenia i zakres wykonywanych przez nie zadań¹³.

Kolejnym krokiem na tej drodze była też konferencja „Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego”, która odbyła się 18 lutego 2014 roku na terenie Sejmu RP¹⁴.

2.6. 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. Oznaczałoby to w praktyce

¹² Szerzej: *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*.

¹³ Por. *Rewolucja prawa samorządowego?*

¹⁴ Por. *Od przeszłości do przyszłości ustroju...*

całkowite zniesienie powiatów i przypisanie ich kompetencji innym jednostkom administracji publicznej (por. Kownacki 2006: 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.

Uwagi końcowe

Celem badań wskaźnikowych była ocena wartości i zmian w czasie tych wielkości budżetowych, które wynikają z polskiej regulacji ustawowej, a przynależą powiatom. Uzyskane wartości wskaźników są skutkiem nazwanych wcześniej wartości absolutnych.

Korzystne tendencje dostrzeżono w wartościach absolutnych charakteryzujących przedsiębiorstwa: rosła zarówno ich liczba, jak i wartość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto. Zauważono również kilka niepokojących zjawisk dotyczących wszystkich polskich powiatów ziemskich. Zjawiska te dotyczą przede wszystkim stopniowego starzenia się polskiego społeczeństwa i wysokiego poziomu migracji zewnętrznych, tj. opuszczania na stałe miejsca zamieszkania w danym powiecie. Przez cały badany okres utrzymywał się też wysoki poziom bezrobocia.

Reasumując powyższe rozważania, stwierdzić można, że zmiany w funkcjonowaniu polskich samorządów są konieczne. Warto byłoby rozpocząć od zmian w legislacji. Korekty takie miałyby równoczesny wpływ na wszystkie jednostki samorządowe – objęłyby obszar całego naszego kraju. Rozwiązanie takie wyszłoby naprzeciw klauzulom ratyfikowanej przez Polskę w 1993 roku Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Powiaty ziemskie mogłyby stać się układem samodzielnych instytucji służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych.

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 rzeczywiście samodzielnych gmin. Rozwiązanie to jest popierane i aktualnie inicjowane przez Ministerstwo Administracji 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

- Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej (2006), red. E. Chojna-Duch, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- Arendarski R. (2010), *Możliwości wykorzystania analiz finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Betkiewicz W., *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów - porażka czy sukces nowej instytucji?*, w: *Powiatowa elita polityczna*, red. J. Wasilewski, Warszawa 2006, s. 124.
- 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, s. 14–15 (29.01.2013).
- Brol R. (2005), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław.
- Brol R. (2012), *Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243.
- Budżet i finanse 2007: poradnik dla samorządów* (2007), red. M. Mackiewicz, Municipium, Warszawa.
- Cieślak M. (1997), *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- D’amelio V., Chmarra M.K., Tomiyam T. (2013), *A method to reduce ambiguities of qualitative reasoning for conceptual design applications*, *Artificial Intelligence for Engineering Design, Analysis and Manufacturing*, nr 27/01, luty.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2004), *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, DzU 1994.124.607 z późn. zm.
- Gębska K. (2011), *Jeśli nie powiat, to kto to wykona?*, „Wspólnota”, nr 21;
- Gęsicki Ł., Gęsicki M. (1999), *Słownik terminów ekonomiczno-prawnych*, InterFart, Łódź.
- Gołębiowski G., Tłaczała A. (2005), *Analiza ekonomiczno-finansowa w ujęciu praktycznym*, Difin, Warszawa.
- 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/Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego UW, Sekcja Polska Regional Studies Association, nr 2.
- Jęczmionka P., *Rząd powiatom odbiera, o likwidacji głośno nie mówi*, www.gloswielkopolski.pl/artykul/548631,rzad-powiatom-odbiera-o-likwidacji-glosno-nie-mowi,id,t.html (12.04.2012).
- Kendall M.G., Buckland W.R. (1986), *Słownik terminów statystycznych*, PWE, Warszawa.

- Koza I. (2013), „*Aspekty ekonomiczne funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce*”, niepublikowana rozprawa doktorska obroniona w Instytucie Zarządzania Ryzykiem Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie w dniu 26.09.2013 r.
- Kulesza M. (2005), *Blisko i daleko*, „Wspólnota”, nr 6.
- Lipowicz I. (2005), *Reforma samorządowa – ustroj powiatu a ustroj gminy*, Warszawa.
- Metody badań socjologicznych* (1970), red. S. Nowak, PWN, Warszawa.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, <http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych.pdf> (19.01.2013).
- Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, Warto wiedzieć – Serwis główny Związku Powiatów Polskich, <http://zpp.pl/index.php?path=main/głowna/newsview&id=5542> (19.02.2013).
- Ostrom E. (1998), *A Behavioral Approach to the Rational Choice. Theory of Collective Action*, „The American Political Science Review”, nr 1.
- Ostrom E. (2008), *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Porras J.I. (1987), *Stream analysis. A powerful way to diagnose and manage organizational changes*, Addison – Wesley, Don Mills.
- Powiat wyzwanie ustrojowe cywilizacyjne i administracyjne* (1998), Wyższa Szkoła Biznesu w Tarnowie, Tarnów.
- Rewolucja prawa samorządowego?*, Warto wiedzieć – Serwis główny Związku Powiatów Polskich, <http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/13085-rewolucja-prawa-samorzadowego> (20.01.2013).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej*, DzU 2010, nr 20, poz. 103.
- Rząd samorządom mówi nie*, www.samorząd.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depeza&dz=temat_dnia&dep=122715&data=&_Checksum=1593797107 (18.04.2013).
- Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie* (2009), red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Słownik języka polskiego* (1995), red. M. Szymczak, t. 3, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Słownik socjologii i nauk społecznych* (2004), red. M. Tabin, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sobczyński M., Kulesza M. (2006), *Miejsce i rola powiatu w tradycji podziału terytorialnego Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Swianiewicz P. (1997), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P. (2011), *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.
- Timofiejuk I., Lasek M., Pęczkowski M. (1997), *Miary statystyczne*, GUS, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Wieteska S., Wypych M. (2009), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Wydawnictwo UŁ, Łódź.
- www.ekonometria.4me.pl/statystyka3.htm (11.04.2013).
- www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks (25.11.2013).
- Wyganowski J. (2007), *Samowystarczyalny powiat*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 1.
- Zeliaś A. (2000), *Metody statystyczne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, s. 12 i n.

IMPACT OF DETERMINANTS OF RURAL DISTRICTS ON THEIR EXPENSE

Abstract: *Purpose* – The purpose of the article is a description of the spatial differentiation of Polish rural districts expenditure and conditions that imply their situation. Research methodology, which help to show above mentioned diversity will be indicative financial results achieved by the municipalities in a given period. It'll help draw specific conclusions relating to the situation of Polish counties. Subsequently, there'll be presented the conclusions of the stream analysis. *Design/Methodology/approach* – Steam test will allow you both to gain knowledge of what in the issues is functioning incorrectly and should be reformed, and to build a recovery program designed to overcome the identified problems and improve the situation and to assess the changes.

Originality/value – The functioning of the local governments in Poland is focus of economists, both in Poland and in the world. Are known for their elaborate concerning the assessment of the functioning of local government with surveys methods and statistics. But never in all streaming methods were used. As a result, there is little elaborated standards in the research sphere of public finances. The following article is an attempt to reduce this vulnerability.

Keywords: rural counties, expenditures of local government, indicators, statistical methods, stream analysis)

Cytowanie

Koza I. (2014), *Wpływ uwarunkowań funkcjonowania powiatów ziemskich na ich możliwości wydatkowe*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 804, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 67, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 803–822; www.wneiz.pl/frfu.