

IWONA KOZA

SYTUACJA POLSKICH POWIATÓW ZIEMSKICH W ŚWIETLE TEORII I BADAŃ ANKIETOWYCH

Słowa kluczowe: powiat, decentralizacja, ankieta

Keywords: district, decentralization, survey

Klasyfikacja JEL: H70

Wprowadzenie

Zadaniem państwa jest zapewnienie dostawy określonych dóbr i usług, które – ze względu na swą naturę – nie mogą być dostarczane przez rynek. Wymaga to wydatków publicznych, jednak wcale nie wymaga przyjęcia założenia, że faktyczna produkcja ma się znajdować w rękach rządu. Produkcja dóbr publicznych powinna wręcz być zlecana na zewnątrz. Rząd nie może być jak lewiatan, zainteresowany wyłącznie wzrostem własnej potęgi¹.

Przy obecnej opcji neoliberalnej obecnie w Polsce, niski stopień interwencjonizmu państwowego w gospodarce oznacza brak aktywnej polityki regionalnej². Szeroko rozbudowana planistyczna i reglamentacyjna funkcja państwa polskiego zmusza zatem przede wszystkim do decentralizacji zadań. Aby zapewnić sprawność realizacji zadań oraz właściwą alokację środków i zasobów publicznych, państwo tworzy struktury oraz podmioty mające wspierać sferę regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych. Warunkiem wstępnym decentralizacji jest zatem utworzenie samorządu terytorialnego³. Z tego względu w latach 90. w Polsce nastąpiło wyodrębnienie jednostek samorządowych ze struktur państwa⁴.

¹ Por. J.M. Buchanan, R.A. Musgrave: *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 56–59.

² *Ibidem*.

³ Por. W. Gonet: *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania 543, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 31.

⁴ Por. P. Bardhan, D. Mookherjee: *Decentralization and local governance in developing countries*, The MIT Press Cambridge, 2006, s. 4. oraz *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 26–33.

Wymogi nowoczesnego procesu administrowania oraz procesy dezintegracji lokalnych społeczności nie mogą pozostać bez wpływu na kształt samorządu. Dzieje się tak, ponieważ procesy decentralizacji silnie oddziałują na efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych. Z kolei od jego efektywności i sprawności funkcjonowania zależy rozwój społeczno-gospodarczy całych państw i ich społeczeństw. Na nic się zdadzą formułowane na szczeblu rządowym najlepsze koncepcje rozwoju, jeżeli nie spotkają się one ze zrozumieniem, jeżeli organa samorządu terytorialnego nie podejmą ich realizacji i nie będą zaspokajały potrzeb społeczności lokalnych⁵.

Decentralizacja władzy państwowej

Rola i znaczenie polityki regionalnej zależy od ustroju i organizacji terytorialnej państwa i związanego z tym systemu finansów publicznych, osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego kraju i stanu gospodarki oraz kierunków zmian systemowych⁶. W Polsce polityka regionalna ma szczególne znaczenie ze względu na znaczne dysproporcje w rozwoju regionalnym. Istotne znaczenie ma również skala zróżnicowań międzyregionalnych oraz perspektywy w tym zakresie⁷. Ważną rolę odgrywają uwarunkowania zewnętrzne, w tym stosunki z zagranicą⁸.

Zakres decentralizacji finansów publicznych jest ściśle związany z podziałem kompetencji między państwo a jednostki samorządu terytorialnego. W każdym kraju podział ten jest uwarunkowany historycznie i zdeterminowany czynnikami społeczno-ekonomicznymi, geograficznymi, a także politycznymi⁹.

W Polsce głównymi uwarunkowaniami międzynarodowego rozwoju regionalnego są zmiany ustrojowo-systemowe po 1989 roku oraz status Polski jako państwa członka Unii Europejskiej od 2004 roku. Natomiast do regionalnych uwarunkowań efektywności funkcjonowania samorządu zalicza się uwarunkowania demograficzne, społeczne i ekonomiczne.

Dla każdego regionu niezmiernie istotne są powiązania zewnętrzne z innymi systemami tej samej rangi oraz z systemami wyższego rzędu: gospodarką krajową, rynkiem międzynarodowym, gospodarką światową¹⁰. O tego rodzaju powiązaniach decyduje większy

⁵ Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa 1989, s. 14.

⁶ Por. B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur, E. Ostrom: *Linking the formal and informal economy: concepts and policies*, Oxford University Press, New York 2006, s. 1–16.

⁷ Por. D.J. Błaszczuk, B. Sawicz: *Koncepcje konwergencji i dywergencji i ich inspiracje dla polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej*, red. naukowa D.J. Błaszczuk, M. Stefański, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2010, s. 79.

⁸ Por. *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Opole 1995, s. 305.

⁹ Por. A. Shah: *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007, s. 157.

¹⁰ Por. *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 222.

albo mniejszy stopień otwarcia regionu. W związku z ogólnoswiatowymi procesami globalizacji i integracji międzynarodowej oraz pogłębianiem się społecznego i terytorialnego podziału pracy występuje tendencja do wzrostu powiązań zewnętrznych¹¹.

Powyżej omówione uwarunkowania, związane z czynnikami endogenicznymi, dopełniają uwarunkowania wewnętrzne: dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, rozwój infrastruktury lokalnej, potencjał badawczo-rozwojowy, poziom instytucji edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych, jakość środowiska przyrodniczego, stan majątku komunalnego itp.¹² Wpływ czynnika ludzkiego jest niepodważalny. Wyraża się on poprzez świadomość społeczną, kwalifikacje pracowników oraz prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia, a także aktywność ekonomiczną danego regionu, którą można wyrazić liczbą małych i średnich firm¹³. Natomiast każdy rodzaj przedsiębiorczości może uzewnętrzniać się w postaci przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem innowacji, rewitalizacji organizacyjnej lub tworzenia nowych organizacji¹⁴.

Uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego

Obecny system finansów publicznych w Polsce jest w sytuacji patowej, co jest szczególnie wyraźnie widoczne na szczeblu powiatowym. System ten jest scentralizowany, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego finansowane są głównie transferami z budżetu państwa. System ten cechuje skomplikowany i kosztowny aparat administracyjny, oparty o podległość hierarchiczną, przyzwyczajony do jednostronnego przepływu informacji i jednocześnie nieposiadający wielu bieżących informacji, niezbędnych do podejmowania trafnych decyzji. Ponadto, osoby sprawujące w nim władzę nie panują nad zbyt dużym zasięgiem swoich działań, gubią się w szczegółach i wikłają w nieuchronne spory kompetencyjne. W rezultacie nie są one w stanie racjonalnie, sprawnie i efektywnie zarządzać – unikają decyzji kontrowersyjnych, tym bardziej, że w zasadzie nie ponoszą odpowiedzialności za zaniechanie działań oraz podejmowanie decyzji błędnych¹⁵.

Skutki optyki centralistycznej przejawiają się także w rosnącej dominacji we wpływach do budżetu państwa podatków pośrednich, które, stanowiąc typowy instrument centralnej koncentracji publicznych środków finansowych, są modelowo gorzej dostosowane do procesów decentralizacyjnych. Jednocześnie ma miejsce malejąca wydajność fiskalna podatków bezpośrednich, stanowiących naturalne źródło dochodów samorządu terytorialnego w państwie zdecentralizowanym. Ponadto obniża się wydajność podatków dochodowych,

¹¹ G. Soos, G. Toka, G. Wright: *The state of local democracy in Central Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest 2002.

¹² Por. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo: *Rozwój lokalny i regionalny*, WNUS, Szczecin 2005, s. 282, a także D.J. Błaszczuk, B. Sawicz: *op.cit.*, s. 81 i n.

¹³ Por. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo: *op.cit.*, s. 300.

¹⁴ Por. *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009, s. 67–68.

¹⁵ Por. E. Kornberger-Sokołowska: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 148.

która odbiera samorządowi terytorialnemu część dochodów podatkowych. Zmniejsza się także zakres przedmiotowy opodatkowania środków transportowych, stanowiącego źródło dochodów własnych gmin. Nikła jest intensywność prac nad podatkiem katastralnym, który powinien zastąpić podatek od nieruchomości, naliczany od powierzchni nieruchomości.

Bez faktycznej decentralizacji finansów publicznych nadal utrzymywać się będą niekorzystne zjawiska w systemie finansów publicznych, jak chociażby niski poziom świadczenia usług publicznych przy równoczesnym – powszechnie piętnowanym – marnotrawstwie środków finansowania tych usług, czy utrwalona przez dziesięciolecia dominacja wydatków bieżących nad wydatkami majątkowymi oraz dominacja wydatków osobowych nad wydatkami rzeczowymi w kategorii wydatków bieżących¹⁶.

Kryteria badania efektów funkcjonowania samorządu powiatowego

W okresie od czerwca do sierpnia 2012 roku przeprowadzono badanie kwestionariuszowe kierowane do starostów polskich powiatów ziemskich. Celem badania była próba odpowiedzi na pytanie, na ile władze wykonawcze jednostek powiatowych mogą być kreatorami pozytywnych zmian. Powyższe cele rozwinięte zostały w zestaw pytań kwestionariuszowych. Dla potrzeb badania wyodrębniono znane z literatury dwa obszary działań władz samorządu powiatowego: obszar menedżersko-organizacyjny oraz obszar inwestycyjno-finansowy¹⁷.

W przypadku obszaru menedżersko-organizacyjnego wyodrębniono trzy podobszary: regulacyjno-prawny, koordynacyjno-rozjemczy oraz informacyjno-promocyjny. Na podobszary regulacyjno-prawny składają się decyzje starosty mające charakter administracyjny bądź uchwał organów stanowiących. Zawierają one różnorakie nakazy, zakazy czy zezwolenia. Wszystkie one mają istotne znaczenie dla administrowania daną jednostką samorządową i zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa obywateli¹⁸. Z kolei podobszary koordynacyjno-rozjemczy charakteryzuje działania starosty powiatowego z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, instytucje samorządowe są nosicielami i wyrazicielami ciągłości funkcjonowania i rozwoju danej jednostki terytorialnej, nie tylko w aspektach gospodarczym, społecznym, kulturowym itd. Drugi powód jest pochodną demokratycznych procedur wyłaniania organów samorządu, które są demokratycznie legitymizowane przez miejscowe wspólnoty obywateli do sprawowania władzy uchwałodawczej i wykonawczej w danej

¹⁶ Por. *Gospodarka regionalna i lokalna*, *op.cit.*, s. 264–265.

¹⁷ Por. H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 24–67; *Gospodarka regionalna i lokalna*, *op.cit.*, s. 39 i n. oraz K. Wasilewska: *Wpływ władz lokalnych na rozwój społeczno-ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybala, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010, s. 209–216.

¹⁸ Władze poszczególnych prowincji i gmin w Hiszpanii, korzystając z daleko posuniętej decentralizacji władzy, utrudniają funkcjonowanie i rozwój firm handlowych, transportowych i marketingowych poprzez nadmiar różnorodnych regulacji, por.: J. Mouse: *Hiszpania mogłaby rozwijać się szybciej*, „The Wall Street Journal Polska”, 3 sierpnia 2007.

jednostce terytorialnej. Te dwa elementy pozwalają organom administracji samorządowej występować zarówno w roli koordynatora przedsięwzięć gospodarczych, jak i rozjemcy – arbitra w przypadku sprzeczności interesów, a nawet konfliktów między regionalnymi i lokalnymi podmiotami gospodarczymi¹⁹. Natomiast podobszar informacyjno-promocyjny znakomicie charakteryzuje zastosowanie nowych metod kierowania, w pełni wykorzystujących najnowsze technologie, przede wszystkim teleinformatyczne. Jednostki administracji samorządowej są bowiem w sposób naturalny centralnym ośrodkiem informacji. Do nich spływają informacje, dane statystyczne, fakty oraz wstępne analizy dotyczące wszelkich aspektów życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego wspólnoty lokalnej lub regionalnej²⁰. Jednocześnie administracje samorządów regionalnych i lokalnych powinny mieć absolutną świadomość tego, że kapitał wędruje przede wszystkim do tych regionów, co do których istnieje najwięcej wiarygodnych i dobrze przygotowanych informacji oraz tych dziedzin, w których oczekiwany zysk może być największy. Innymi słowy, niegenerowanie zysku poprzez sprzedaż dóbr lub usług lecz zadowolenie usługobiorców, klientów, obywateli jest najistotniejszym kryterium oceny skuteczności i efektywności samorządu. Jest to więc instrument, który powinien znajdować coraz szersze uznanie organów samorządu, szczególnie ze względu na otwarcie międzynarodowe, współpracę gospodarczą, kulturalną, edukacyjną i turystyczną w ramach Unii Europejskiej²¹.

Obszar inwestycyjno-organizacyjny jest niezwykle ważny dla rozwoju regionalnego i lokalnego oraz postępu cywilizacyjnego. Administracja samorządowa posługuje się różnorodnymi instrumentami, procedurami oraz mechanizmami koordynacyjnymi i korygującymi. Dla uporządkowania wiedzy o tym obszarze można wyodrębnić podobszar inwestycyjny oraz podobszar organizacyjny. Władze samorządowe mogą stymulować działalność inwestycyjną prywatnych podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorcy mogą liczyć na pomoc publiczną. W jej ramach władze samorządowe stosują różnorodne instrumenty, zachęcające do określonego działania lub takie działanie ułatwiające. W ramach wspomagania przedsiębiorczości mogą być podejmowane doraźne i bezpośrednie decyzje organów samorządowych udzielania gwarancji i poręczeń kredytowych, mogą być udzielane nieruchomości komunalne, tworzone programy pomocy dla małych firm. Istnieją także długofalowe mechanizmy kształtujące współpracę w dziedzinie inwestycji. Szczególnym przypadkiem takiego mechanizmu jest partnerstwo publiczno-prywatne. Samorządy nie powinny jednak pozostawać bezkrytyczne wobec inwestorów i ich pomysłów, bowiem w ostatecznym rozrachunku nie każdy rodzaj inwestycji bywa korzystny dla danej jednostki samorządu

¹⁹ Rola taka jest mocno akcentowana i wykorzystywana, szczególnie w przypadku nastawionych konsensusowo samorządów w państwach skandynawskich. Por. J. Osiński: *Status i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w państwach skandynawskich*, [w:] *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, red. D. Walczak-Duraj, Płock 1999, t. 11, s. 113–126.

²⁰ Potwierdzają to nie tylko przykłady z USA czy Europy Zachodniej, ale także z bliskiej nam geograficznie Estonii, która stała się liderem w tej dziedzinie wśród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, Por. A. Szromnik: *Marketing komunalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 3.

²¹ Por. *ibidem*.

terytorialnego. Rozstrzyga o tym przyjęta strategia rozwoju. W jej ramach jednostki samorządowe powinny posiadać wieloletnie plany inwestycyjne. W świetle obu tych dokumentów, a także wieloletniego planu finansowego powinno się rozstrzygać o przydatności danej inwestycji dla całej wspólnoty lokalnej czy regionalnej²².

Ważne jest, aby władze samorządowe były świadome, że Unia Europejska oferuje szereg środków finansowych, których celem jest wspieranie i restrukturyzacja gospodarek krajów członkowskich. Możliwości, jakie dają fundusze unijne, powinny zostać wykorzystane w jak największym stopniu. Wpływ europejskiej polityki spójności na system wielo-poziomowego zarządzania w Polsce wykracza daleko poza sam wymiar finansowy. Opracowanie oraz realizacja programów operacyjnych UE – nie tylko programów regionalnych – przyczyniają się do wzmocnienia procesu decentralizacji oraz współpracy z podmiotami prywatnymi i społeczeństwem²³.

Dla efektywności gospodarczej danej jednostki samorządowej niepodważalnie ważny jest wpływ czynnika ludzkiego. Wyraża się on poprzez: wzrost świadomości społecznej, wzrost kwalifikacji pracowników oraz większe prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia (ograniczanie bezrobocia), a także wzrost aktywności ekonomicznej danego regionu poprzez przyrost małych i średnich firm²⁴.

Wiedza na temat opinii i postaw starostów w powyższych obszarach pozyskana została na podstawie analizy komentarzy dołączonych do odpowiedzi na pytania zawarte w przygotowanym kwestionariuszu.

Wyniki przeprowadzonego badania kwestionariuszowego

W ramach przeprowadzonego badania kwestionariuszowego uzyskano zwrotność w wysokości 40,13%. Wszyscy respondenci odpowiedzieli twierdząco na pytanie o realizację misji strategicznej podległej jednostki samorządowej. Za misję samorządu powiatowego przyjęto stworzenie optymalnych warunków dla funkcjonowania i rozwoju wspólnoty powiatowej. Jednocześnie starostowie powiatów starają się łączyć tradycyjne administrowanie, skoncentrowane na sprawach doraźnych, z zarządzaniem aktywnym, dostosowanym do zmian w szeroko rozumianym otoczeniu. Starostowie twierdzą, że analizują kwestie pojawiające się w otoczeniu i dobierają do nich odpowiednie narzędzia zarządcze. Poszukują oni i starają się aktywnie wykorzystywać możliwe źródła finansowania oraz wsparcia instytucjonalnego. Pobudzają również aktywność obywatelską.

Starostowie skupiają dużą uwagę na możliwościach, które otwarły się po wejściu do UE, aplikując o środki unijne.

²² Por. M. Kopanyi, D. Wetzel, S. El Daher: *Intergovernmental finance: a decade of experience 1990–2000*, Local Government and Public Service Reform Initiative, World Bank Institute, Budapest, Washington, 2004, s. 79–93 i n. oraz *Gospodarka regionalna i lokalna: op.cit.*, s. 40.

²³ Por. *Przegląd terytorialny OECD Polska*, 2008, s. 171.

²⁴ Por. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo: *op.cit.*, s. 300.

Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że jednostki powiatowe traktują obywateli w sposób otwarty i przejrzysty. Starostwa powiatowe dążą do ciągłej poprawy jawności życia publicznego przez poprawę dostępu do informacji i wzmacnianie partycypacji mieszkańców w wyznaczaniu kierunków działań i rozwoju powiatu. Podejmuje się środki mające na celu informowanie (poprzez media, organizację konferencji itp.) jak najszerszych kręgów społecznych o realizowanych zadaniach.

Zdaniem starostów, rzeczywistość jest oceniana z punktu widzenia preferencji obywatelskich, a ponieważ mieszkańcy na co dzień oczekują od urzędników przestrzegania przepisów prawa, wykonywania pracy urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie, urzędy starają się realizować stawiane przed nimi zadania. Istotą zarządzania jest kompromis, uwzględniający interesy wielu stron.

Większość powiatów jest nastawiona pozytywnie do wspierania i koordynacji aktywności lokalnych organizacji pozarządowych.

Starostowie powiatów koordynują działania pracowników podległej jednostki samorządowej, mające na celu poprawę konkurencyjności podległej jednostki oraz podejmują zadania mające na celu poprawę dostępności świadczonych usług, poprawę organizacji pracy urzędu i poprawę stosunku pracowników samorządowych do klientów.

Ciekawa jest postawa polityczna deklarowana przez starostów, skądinąd osób nominowanych na swoje stanowiska z klucza partyjnego. Starostowie twierdzą mianowicie, że interesy polityczne nie mają wpływu na ich punkt widzenia, a najważniejsze są dla nich potrzeby i oczekiwania społeczności powiatu. W swoim działaniu starostowie dążą do eliminowania wpływów politycznych na realizację zadań ustawowych. Szczerze przyznają oni jednak, że – jako działacze samorządowi – muszą wywiązać się z deklaracji wyborczych, a jednocześnie myśleć o kolejnych wyborach. Starostowie zaprzeczyli postawionej w kolejnym pytaniu tezie o podejmowaniu decyzji pod wpływem organizacji partyjnych.

Wiedza na temat interesariuszy, których interesy są sprzeczne z interesami władz powiatu przejawia się wśród starostów świadomych tej rzeczywistości rozeznaniem w interesach inwestorów czy ludzi oczekujących na decyzje administracyjne, oceną ryzyka i decyzjami zgodnymi z prawem. Natomiast głosy przeciwne argumentują oni brakiem istnienia grup interesariuszy, którzy chcieliby innej wizji powiatu.

Większość starostów deklaruje współpracę z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego. Starostowie deklarują współpracę z sąsiednimi powiatami oraz wszystkimi samorządami gminnymi z terenu powiatu poprzez realizację wspólnych inwestycji, szczególnie drogowych oraz w zakresie ochrony środowiska.

Podzielone są zdania władz powiatowych na temat potencjalnego zwiększenia obszaru polskich powiatów ziemskich poprzez połączenia obecnie istniejących jednostek. Starostowie popierający powyższy 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. Przeciwnicy, stanowiący większość, uważają, że obecny podział, organizacja społeczności lokalnej na poszczególne jed-

nostki samorządu terytorialnego, dobrze sprawdza się przy realizacji zadań wynikających z potrzeb danej wspólnoty na danym terytorium.

Ze względu na sytuację finansową, powiaty ziemskie w Polsce nie są w stanie w satysfakcjonującym stopniu korzystać z możliwości inwestycyjno-finansowych. W odpowiedziach udzielonych na zadawane w tym obszarze pytania, starostowie nie podjęli się komentowania istniejącej sytuacji. Jak pokazały wyniki przeprowadzonego badania kwestionariuszowego, weryfikowanie kwestii dochodów samorządowych, zwłaszcza samorządowych danin publicznych odbywa się w większości starostw. Weryfikacja ta odbywa się poprzez zbieranie informacji z jednostek budżetowych zawartych w sprawozdaniach miesięcznych celem analizy wykonywania budżetu. Większość powiatów ponosi również wydatki mające na celu rozwój swojej jednostki samorządowej. Jednak dotyczą one głównie bieżących remontów, modernizacji budynków, szkoleń pracowników oraz realizacji innych zadań ustawowo przypisanych powiatom.

Badane jednostki samorządowe opierają się w swojej działalności o wieloletnie programy inwestycyjne. Jednak wiadomym jest, że nieprzewidywalność w uzyskaniu przez powiaty środków zewnętrznych na inwestycje i niewielka kwota dochodów możliwa do przeznaczenia na sfinansowanie udziału własnego powodują, że tak naprawdę w ramach przedsięwzięć realizowanych przez jednostki powiatowe brak jest inwestycji. Tylko część starostów wchodzi w bezpośrednie kontakty z inwestorami, bierze udział w spotkaniach, forach itp. Większość starostów przyznaje, że nie mają zbyt wielkich możliwości w zakresie przystosowywania terenów pod inwestycje czy ustalania stawek podatków lokalnych dla ewentualnych inwestorów, w przeciwieństwie do gmin, które takie instrumenty posiadają. Ponad połowa starostów przyznaje, że nie interesuje się pozyskiwaniem inwestorów zagranicznych. Pozyskiwanie publicznych krajowych oraz zagranicznych środków finansowych zdecydowana większość starostów kojarzy ze środkami z funduszy Unii Europejskiej. Przeważająca liczba starostów w miarę upływu czasu zwiększa aktywność przy ubieganiu się o środki ze źródeł krajowych oraz zagranicznych.

Zagadnienie prywatyzacji sprowadza się w powiatach do kwestii szpitali. Tylko niektóre z samorządów już przekształciły szpitale w spółki prawa handlowego. Większość z nich odkłada tę sprawę na przyszłość.

Większość powiatów nie korzysta z emisji obligacji komunalnych ani nie stosuje sekurytyzacji wierzytelności. Zarówno obligacje przychodowe, jak i weksle inwestycyjne, są instrumentem obcym dla większości powiatów. Powiaty nie posiadają ani krajowego, ani tym bardziej międzynarodowego ratingu wiarygodności kredytowej.

Udzielanie wsparcia dla rozwoju przedsiębiorczości polega w powiatach na współpracy z firmami promującymi rozwój przedsiębiorczości i udzielającymi konsultacji ekonomicznych, pomocy w zakładaniu stowarzyszeń i fundacji, bieżącej informacji o możliwościach pozyskiwania środków z funduszy europejskich, organizacji szkoleń i konferencji poświęconych możliwościom rozwoju przedsiębiorczości.

Starostowie, mimo sytuacji finansowej podlegających im jednostek, starają się pomnażać potencjał zawarty w kapitale ludzkim oraz w kapitale gospodarczym. W powiatach określono zasady organizacji, odbywania i oceny szkoleń, które umożliwiają pracownikom podnoszenie kwalifikacji. Prowadzone są również cyklicznie szkolenia wewnętrzne dla pracowników.

Jak widać, powiaty ziemskie po prostu trwają, można zaryzykować stwierdzenie „wegetują”, w oparciu o posiadane środki i narzędzia.

Podsumowanie

Organy powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego mają wiele zadań, których efektem ma być zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz tworzenie jak najlepszego środowiska życia mieszkańców²⁵. W związku z tym, w gospodarce finansowej, zarówno powiatów, jak i wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, coraz większą rolę powinny odgrywać metody intensywne, sprowadzające się do nowoczesnych metod zarządzania finansami lokalnymi i regionalnymi, które mają na celu intensyfikację pozyskiwania dochodów (przychodów), przy jednoczesnej racjonalizacji wydatków (rozchodów). Procesy te obejmują także nowoczesne metody zarządzania samorządowym długiem publicznym²⁶.

Organy administracji samorządowej, na wzór dużych przedsiębiorstw, powinny stać się podmiotami przedsiębiorczymi, gdyż tylko takie będą w stanie zapewnić wzrost gospodarczy i rozwój społeczny na swoim obszarze działania. Władze samorządowe powinny prowadzić aktywną politykę bieżącą i podejmować indywidualne rozwiązania, mające na celu spowodowanie pożądanego przebiegu zjawisk i procesów²⁷. Władze samorządowe powinny stać się otwarte na innowacje.

Administracja inteligentna to administracja, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności, bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić indywidualną sprawę czy ciąg spraw, albo uniknąć strat, które w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie by poniosła lub poniósłby je adresat jej działań²⁸.

Wszystkie powyższe działania mogą stanowić skuteczne instrumenty kierowania rozwojem lokalnym i regionalnym. Znaczenie kierowania (*governance*) w jednostkach samorządu terytorialnego zostało docenione poprzez przyznanie Elinor Ostrom oraz Oliverowi

²⁵ Por. A. Tucholska: *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, WN Scholar, Warszawa 2004, s. 300.

²⁶ Por. *Gospodarka regionalna i lokalna...*, s. 264–265.

²⁷ Por. *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki...*, s. 87–88.

²⁸ Por. J. Boć: *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, J. Boć, Kolonia Ltd., Kolonia 2003, s. 361.

E. Williamsonowi przez Bank Szwecji nagrody im. A. Nobla w naukach ekonomicznych w 2009 roku²⁹.

Pozytywne efekty kierowania procesami rozwojowymi powiatu pojawią się pod warunkiem realizowania bieżącej polityki, zapewniającej oszczędne, wydajne i skuteczne wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów. Umiejętne stosowanie rozwiązań politycznych i administracyjnych, efektywne gospodarowanie finansami i majątkiem samorządowym oraz zasobami ludzkimi powinno prowadzić do optymalizacji ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów³⁰.

Osoby stojące na czele jednostek powiatowych powinny być kreatorami przyszłych efektów. Tylko pod tym warunkiem dalsze istnienie powiatów będzie miało sens. Bierność powiatów ziemskich podważa zasadność dalszego ich istnienia oraz skłania do zastanowienia się nad przyszłością tego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce. Warto by było, aby władze naszego państwa przygotowały i wprowadziły w życie niezbędne korekty systemu samorządowego.

Literatura

- Bardhan P., Mookherjee D.: *Decentralization and local governance in developing countries*, The MIT Press, Cambridge 2006.
- Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej*, red. D.J. Błaszczuk, M. Stefański, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2010.
- Boć J.: *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Kolonia Ltd., Kolonia 2003.
- Buchanan J.M., Musgrave R.A.: *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M.: *Rozwój lokalny i regionalny*, WNUS, Szczecin 2005.
- Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009.
- Gajl N.: *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993.
- Gawroński H.: *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Gonet W.: *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania 543, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Guha-Khasnobis B., Kanbur R., Ostrom E.: *Linking the formal and informal economy: concepts and policies*, Oxford University Press, New York 2006.
- Kornberger-Sokołowska E.: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.

²⁹ Por. www.nobelprize.org.

³⁰ Por. B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo: *op.cit.*, s. 127.

- Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Opole 1995.
- Niewiadomski Z.: *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa 1989.
- Przegląd terytorialny OECD Polska*, 2008.
- Shah A.: *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007.
- Soos G., Toka G., Wright G.: *The state of local democracy in Central Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest 2002.
- Stoner J.A.F., Wankel C.: *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992.
- Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Tucholska A.: *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, WN Scholar, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 1998, nr 91, poz. 578.
- www.nobelprize.org.
- www.partnerstwopublicznoprywatne.info.

mgr Iwona Koza

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Streszczenie

Zadaniem państwa jest zapewnienie dostawy określonych dóbr i usług, które – ze względu na swą naturę – nie mogą być dostarczane przez rynek. Aby zapewnić sprawność realizacji zadań oraz właściwą alokację środków i zasobów publicznych, państwa tworzą struktury samorządowe, mające wspierać sferę regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych. W ich gospodarce coraz większą rolę muszą odgrywać intensywne, nowoczesne metody zarządzania finansami lokalnymi i regionalnymi.

Istotne jest, aby osoby stojące na czele jednostek powiatowych były kreatorami przyszłych efektów. Tylko pod tym warunkiem dalsze istnienie powiatów będzie miało sens. Bierność powiatów ziemskich podważa zasadność dalszego ich istnienia oraz skłania do zastanowienia się nad przyszłością tego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce.

SITUATION OF POLISH DISTRICTS ACCORDING TO THEORY AND SURVEY

Summary

The task of the state is to ensure the supply of specific goods and services, which – because of their nature – cannot be supplied by the market. To ensure efficient execution and proper allocation of funds and public resources, the states form the structure of local government to support the sphere

of regulation and management of public affairs. In their economies, strong and modern methods of financial management of local and regional authorities must play an increasingly greater role.

The heads of district units should be the creators of future results. Only under this condition the continued existence of districts will be meaningful. Passivity of districts further undermines the legitimacy of their existence and raises questions about the future of this level of local government in Poland.