

KOMPETENCJE POWIATÓW ZIEMSKICH W POLSCE

Przedmiotem i celem zadania naukowego jest charakterystyka kompetencji polskich powiatów ziemskich na tle rozwiązań zachodnioeuropejskich.

Kluczowe słowa: powiat ziemski, kompetencje jednostek samorządowych, governance, analiza strumieniowa.



Koza Iwona,

doktor nauk
ekonomicznych,
starszy wykładowca
w Instytucie
Matematyki i Informa-
tyki Państwowej
Wyższej Szkoły
Zawodowej w Chełmie

Samorządy terytorialne są to jednostki o charakterze korporacyjnym wyposażone w osobowość prawną o charakterze publicznym i prywatnym. Jednostki te są niezbędne i fundamentalne dla społeczeństw, w pewnym stopniu warunkują ich byt.

Warunkiem niezbędnym i fundamentalnym dla każdego społeczeństwa jest stworzenie i utrzymywanie określonego ładu społecznego, umożliwiającego jego sprawne funkcjonowanie, w tym określenie reguł, zasad i kryteriów, które będą wyznaczały ten ład. Z powyższych powodów, obok organów państwowych, w obszarze życia publicznego funkcjonują organy samorządu terytorialnego [13; 27].

Prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi wchodzi w zakres demokratycznych zasad wspólnych dla wszystkich państw europejskich. Jest to możliwe przy założeniu istnienia społeczności lokalnych wyposażonych w organy decyzyjne, ukonstytuowane w sposób demokratyczny, korzystające z szerokiej autonomii w zakresie kompetencji, form wykonywania uprawnień oraz środków niezbędnych do realizacji zadań.

Autonomia – zgodnie z etymologią języków europejskich jest substytucyjnym określeniem dla samorządności, niezawisłości, samostanowienia. W rzeczywistości samorządów terytorialnych powinno się to przekładać na wiarygodne prowadzenie spraw publicznych poprzez wyłonione w drodze wyborów organy dla dobra beneficjentów – mieszkańców danego obszaru stanowiących podmiot każdej wspólnoty lokalnej. Ustawodawstwo,

zarówno ogólnoeuropejskie, jak i suwerenne stanowienie prawa w każdym państwie, wyznacza samorządom zadania obligatoryjne – dopełniające w stosunku do zadań wykonywanych przez centralne organa władzy. Zabezpiecza ono również wykonywanie oraz finansowanie tych lokalnych zadań, a także sprawuje nadzór nad rzetelnością ich wypełniania [10]. Tymczasem, kwestia zasady podziału kompetencji między państwo a samorząd jest stałym obszarem sporu.

W sferze samorządu terytorialnego widoczna jest specyfika i unikalny charakter każdego państwa. Kolejne akapity niniejszego artykułu stanowią charakterystykę systemów samorządowych na naszym kontynencie. Na jej tle przedstawiona jest specyfika i kłopotliwe kwestie dotyczące polskich jednostek samorządu terytorialnego, zwłaszcza jeśli chodzi o problematykę finansowania ich zadań. Stanowi ona zarówno o poziomie obciążenia jednostek samorządowych – ponoszonych przez nie kosztach, jak i o wieloaspektowych konsekwencjach funkcjonowania takich, a nie innych rozwiązań prawno-finansowych, tzn. o efektach funkcjonowania 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 wnioski przedstawione w dalszej części niniejszego artykułu, odnosi się do lat 2004–2013 i dotyczy wszystkich 314 powiatów ziemskich¹.

¹ Treści zawarte w niniejszym referacie, są w dużej mierze zaczerpnięte z rozprawy doktorskiej: Koza I., «*Aspekty ekonomiczne funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce*», niepublikowana roz-

W oparciu o powyższe spostrzeżenia, warto podjąć dyskusję nad aktualnymi problemami rozwoju teorii i praktyki funkcjonowania polskich samorządów oraz wskazać odnośne obszary badawcze.

W omawianym kontekście można postawić hipotezę, że legislacja stanowiąca o wydatkach polskich powiatów ziemskich utrwała nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych jednostek. W związku z tym, warto zastanowić się nad korektami kompetencji polskich powiatów ziemskich. Narzędziem pomocnym dla realizacji tego celu będzie badanie strumieniowe i wieńczące je schematy strumieniowe. Ten mechanizm analityczny pozwala, zarówno na pozyskanie wiedzy o tym, co w danej problematyce 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. Wnioski zostaną, na potrzeby niniejszego artykułu, skoncentrowane głównie na korekcie kompetencji polskich powiatów ziemskich.

1. Zarys kompetencji samorządów terytorialnych w Europie

Początków współczesnego samorządu terytorialnego należy upatrywać w przełomie umysłowym i politycznym epoki oświecenia. Ukształtowanie koncepcji praw naturalnych, przyznanie podmiotowości jednostce i akcentowanie roli rozumu ludzkiego szło w parze z modyfikacją systemu nauczania, rozwojem

prawa doktorska obroniona w Instytucie Zarządzania Ryzykiem Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie w dniu 26. 09. 2013.

rynku prasowego i postulatami radykalnych przemian. Na gruncie idei rewolucji francuskiej zrodziły się trzy teorie samorządu terytorialnego:

- teoria naturalistyczna samorządu, której fundamentalna struktura wykształciła się we Francji;
- teoria państwowej samorządności, która powstała w Prusach;
- teoria polityczna samorządu, która powstała w Wielkiej Brytanii, a w szczególności w Anglii.

W najwcześniejszej teorii samorządu – teorii naturalistycznej – samorząd został przeciwstawiony państwu jako czynnik od niego niezależny. W ramach tej teorii wykształciła się: wolność gminy wyprowadzona z naturalnego prawa komuny. Gmina jest więc starsza od państwa i to państwo od gminy wywodzi swe prawa. Państwo jest właściwie federacją gminy. Państwo istnieje nie dla gminy, gmina jest nietykalna dla państwa. Gmina załatwia sprawy niezmiennie wynikające z natury jednostki i ma własny nienaruszalny zakres działania. Nadzór nad samorządem w tej teorii praktycznie nie istniał – zgodnie z twierdzeniem «nikomu nic do tego jak działa samorząd». Tej teorii zawdzięcza się podjęcie władzy komunalnej tzw. czwartej władzy. Rozwijała się ona głównie we Francji. Od połowy XIX wieku zaczęto zauważać, że nie ma możliwości traktowania samorządu jako niezależnego bytu od innych władz, a prawo komunalne jest częścią prawa państwowego [46; 58].

Zgodnie z teorią państwowej samorządności, powstała w Prusach, państwo samodzielnie wykonuje władzę poprzez swoje organy, ale może przekazać część swojej władzy społecznościom miej-

scowym, które są odrębnymi podmiotami prawnymi, wchodzącymi w stosunki prawne z państwem. Według tej teorii, samorząd polega na wykonywaniu praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo korporacjom samorządowym. Realizują one zadania na podstawie i w granicach ustaw, a ich organy pochodzą z demokratycznych wyborów i podlegają nadzorowi pod względem kryterium legalności. U podstaw teorii państwowej samorządności leży idea powołania lokalnego społeczeństwa terenowego do wykonywania administracji państwowej w terenie. Zakłada się, że państwo może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez podległe mu organy. Część tej władzy może ono przekazać społeczeństwu miejscowemu, które stanowi odrębną osobę prawną, wchodzącą w stosunki prawne z państwem. Lokalna osoba prawna staje się podmiotem samorządu wówczas, gdy państwo upoważnia ją i zobowiązuje do realizacji określonej funkcji administracji państwowej. Zatem nowoczesny samorząd terytorialny ukształtował się wtedy, gdy stosunek władzy państwowej przestał być jednostronnym stosunkiem poddania się suwerenowi, a stał się dwustronnym stosunkiem prawnym, zakładającym istnienie praw podmiotowych jednostek i ich zbiorowości.

Według teorii politycznej samorządu nie jest on tworem prawnym, a jest tworem politycznym – samorząd to nie rozwiązanie prawne, ale określona myśl polityczna, istotę samorządu terytorialnego stanowi udział obywateli w administracji publicznej oraz istnienie kolegialnych organów samorządowych. Dalsze prawidłowości zawarte w teorii politycznej głoszą, że nie można

wypracować stałych zasad i reguł funkcjonowania samorządu. O samorządzie można byłoby mówić gdyby urzędnicy nie byli wynagradzani i nie byłiby zależni od rządu. Niezależny samorząd powstanie dopiero wtedy, gdy stworzy się niezależność [69; 67].

Istotne znaczenie dla rozwoju teorii i praktyki samorządu miała francuska i pruska myśl teoretyczna, pod wpływem, której samorząd terytorialny nabierał charakteru demokratycznego. Jego podstawą była idea udziału społeczeństwa w wykonywaniu administracji państwowej. Przenikła ona do ustaw poszczególnych krajów europejskich i już od końca XIX wieku upowszechniła się instytucja nowoczesnego samorządu terytorialnego, która do dnia dzisiejszego kształtuje system zarządu lokalnego w Europie [40; 64; 41].

Obecnie – w konsekwencji przeobrażeń dziejowych – realizowane są różne koncepcje samorządu terytorialnego [29].

1.1. System francuski

Samorząd terytorialny we Francji jest wzorcowym przykładem administracji zdecentralizowanej. Regiony francuskie, utworzone po drugiej wojnie światowej dla celów administracji rządowej, w 1982 roku stały się jednostkami samorządu terytorialnego, nie uzyskały jednak żadnych uprawnień ustawodawczych. Francja stanowi tym samym przykład regionalizmu administracyjnego, który można przeciwstawić regionalizmowi politycznemu w sensie powszechnej autonomii regionalnej.

Współcześnie we Francji obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządu lokalnego: gminy, departamenty oraz regiony. Posiadają one status wspólnot lo-

kalnych albo terytorialnych. Do cech jednostek samorządowych należy odrębna osobowość prawna, istnienie na danym obszarze społeczności ukształtowanych historycznie, które charakteryzuje interes lokalny oraz wyłanianie rad lokalnych w wyborach powszechnych oraz bezpośrednich [21].

Niezmiennie przez ostatnie dziesięciolecie, samorząd francuski aktywnie realizował formułę administracji zdecentralizowanej.

1.2. System brytyjski (anglosaski)

Wielka Brytania to kraj tzw. klasycznego samorządu terytorialnego. Od czasów feudalnych Brytyjczycy niezmiennie przywiązują do słowa samorząd dużo większe znaczenie, niż w innych krajach. Administracja terytorialna Wielkiej Brytanii, a zwłaszcza Anglii jest od średniowiecza oparta na pełnym samorządzie terytorialnym. [39] Samorząd z punktu widzenia Brytyjczyków oznacza sposób rządzenia, gdzie obywatele biorą udział we wszystkich kierunkach władzy państwowej, czy to w ustawodawstwie, administracji, czy w sądownictwie. Specyficzną cechą ustroju Wielkiej Brytanii jest brak konstytucji w znaczeniu formalnym – konstytucji spisanej. Zamiast tego, o ustroju państwa informuje konstytucja w sensie materialnym, to znaczy ogół norm i zasad dotyczących wykonywania władzy. Kompetencje administracji lokalnej w Wielkiej Brytanii mają źródła w następujących aktach prawnych: ustawach, prawodawstwie delegowanym, ustawodawstwie indywidualnym oraz regulaminach [72; 82]. W systemie anglosaskim całokształt administracji terytorialnej skupiony jest w rękach niezależnych od administracji rządowej

różnorodnych organów samorządowych, wybieranych i odwoływanych przez ludność miejscową, wykonujących zadania powierzane w innych państwach administracji rządowej [23; 57].

Samorząd brytyjski to modelowy przykład silnych samorządów z utrwaloną od wieków tradycją oraz wartą naśladowania pełną decentralizacją władzy lokalnej.

1.3. System niemiecki

Interesujący przykład kształtowania samorządu terytorialnego jako podstawowej formuły decentralizacji administracji stanowią Niemcy [48; 24]

Niemiecka ustawa zasadnicza w pełni gwarantuje niezależność samorządu. Wszystkie jego szczeble działają samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Organy rządowe mają dość ograniczoną możliwość wnikania w sferę spraw zastrzeżonych dla władz lokalnych. Te ostatnie mogą zresztą wystąpić na drogę sądową o ochronę swoich praw poprzez sądy administracyjne i Związkowy Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja Niemiec stanowi, iż prawodawstwo komunalne należy do kompetencji poszczególnych krajów związkowych. W związku z tym, zasady działania samorządu lokalnego precyzują ustalenia zawarte w ustawach zasadniczych krajów związkowych. Obejmują one zwyczajowo: istotę samorządu i jego zadania, strukturę samorządu i zarządzania, gospodarkę samorządu oraz nadzór nad jego działalnością [1].

2. Współczesne systemy samorządu terytorialnego

Współcześnie, w odniesieniu do polityki stosowanej na linii państwo – samorząd, najczęściej stosowane są:

polityka neoliberalna oraz polityka postkeynesowska. W polityce finansowej i rozwiązaniach teoretycznych teorii neoliberalnej, która zyskała sobie ostatnio wielu zwolenników w krajach anglosaskich, we Francji i Niemczech, dominuje tzw. teoria neutralności. Polega ona na nieingerowaniu państwa w życie gospodarcze i oparciu systemu gospodarczego na prostych, jednolitych i niskich stawkach podatkowych. Mimo przyjęcia poglądów neoliberalnych przez wielu praktyków gospodarczych, polityki neoliberalnej nie stosuje się w praktyce większości państw w odniesieniu do gospodarki lokalnej, jak również i jednostki lokalne nie bazują na tej teorii w swojej praktyce zarządzania. Duża gama różnorodnych form i konstrukcji dotacji, subwencji, udziałów i innych form pomocy finansowej świadczy o stosowaniu przez państwo zdywersyfikowanych instrumentów interwencji finansowej w odniesieniu do gospodarki lokalnej. A zatem, niezależnie od czynionych deklaracji, w praktyce w odniesieniu do gospodarki lokalnej dominuje nie polityka neoliberalna, lecz polityka postkeynesowska. Świadczą o tym także stosowane różne formy subwencji i dotacji, z których wiele ma charakter przedmiotowy, ingerujący w działalność gospodarki lokalnej. Jako formy oddziaływania są także stosowane różne warunki przy udzielaniu pożyczek ze środków budżetu państwa albo przez różne fundusze i jednostki publiczne [17].

Występujące na świecie systemy samorządu terytorialnego klasyfikować można w oparciu o następujące kryteria [62; 26]:

- typ państwa;
- forma państwa;

- struktura podziału terytorialnego kraju;
- zakres i jakość decentralizacji finansowej.

Tradycyjnie rozróżnia się dwa typy państwa: socjalistyczne i kapitalistyczne. Zarówno zasady ustrojowe, jak i systemy finansów lokalnych obydwu typów tych państw są zasadniczo odmienne. Zasada oddzielenia samorządu terytorialnego od państwa, jako odrębnych podmiotów publiczno-prawnych, z jej konsekwencjami ustrojowymi, majątkowymi i prawnymi, sytuuje finanse lokalne w państwach kapitalistycznych w zasadniczo odmiennej sytuacji od lokalnych finansów rad narodowych w państwach socjalistycznych, w których obowiązywała jedność mienia ogólnonarodowego, skutkująca zasadą jednolitej własności środków finansowych, z włączeniem do budżetu państwa także budżetów rad narodowych oraz centralizmu demokratycznego, zakładająca priorytet decyzji centralnych, opartych na inicjatywach i konsultacjach szczebla lokalnego. Wiele podstawowych rozwiązań technicznych w obydwu systemach finansów lokalnych było podobnych, a wręcz identycznych. Jednak nauka finansów publicznych w krajach socjalistycznych eksponowała zagadnienia dochodów własnych rad narodowych, lokalnej samodzielności finansowej i decentralizacji, wręcz je fetyszyzując, gdy w krajach kapitalistycznych poświęcano tym kwestiom znacznie mniej uwagi. Fakt ten można tłumaczyć zagrożeniami, jakie zasady ustrojowe państw socjalistycznych niosły dla władzy lokalnej i finansów lokalnych, co nie występowało w państwach kapitalistycznych [81; 63].

Jeśli chodzi o formę państwa, to współcześni konstytucjonaliści wyróżniają w tym zakresie dwie zasadnicze formy: państwa unitarne oraz państwa federacyjne oraz formę pośrednią – państwa z konstytucyjną zasadą autonomii regionalnej. Czasami uznaje się państwo federacyjne za możliwy rezultat decentralizacji państwa unitarnego, zaś regionalizację państwa unitarnego za etap przejściowy do federacji. Ze swej istoty budowa państwa federalnego oraz struktura i kompetencje jego władz są odmienne niż w państwie unitarnym. W konsekwencji także charakter i struktura finansów lokalnych w tych państwach są zróżnicowane. Dlatego w oparciu o kryterium formy państwa wyróżnia się trzy systemy finansów lokalnych [30]:

- finanse lokalne państw federalnych (np. USA, Kanada, Belgia, Niemcy),
- finanse lokalne państw unitarnych, które dotyczą przeważającej liczby współczesnych państw,
- finanse lokalne krajów z konstytucyjną zasadą autonomii regionalnej [Włochy, Hiszpania].

Różnice dotyczą głównie zakresu finansów lokalnych oraz autonomii finansowej władz lokalnych (traktowanych jako całość) wobec władz centralnych (rządowych) [80; 36]. W państwach federalnych musi występować podział terytorialny na kraje bądź ich odpowiedniki, zaś w państwach z konstytucyjną zasadą autonomii regionalnej podział na autonomiczne regiony. Z kolei w państwach unitarnych, ze względu na ich istotę, podziały te występować nie mogą. Niemniej jednak, we wszystkich formach współczesnych państw występuje od 1 do 3 szczebli podziału terytorialnego, co daje podstawę do wyróżnienia państw z:

- jednoszczeblową,
- dwuszczeblową,
- trójszczeblową strukturą podziału terytorialnego [33; 19].

Niektórzy autorzy wyróżniają [67; 22]:

- system północny jedno- albo dwuszczeblowy, np.:
 - w państwach unitarnych: Szwecji, Danii, Finlandii, Wielkiej Brytanii, Holandii, Irlandii;
 - w państwach federalnych: Niemczech, Belgii, Austrii;
 - system łańciski z trzema szczeblami, np. we Włoszech, Hiszpanii, Francji, Polsce;
 - system kontynentalny (nietypowy), np. w USA, Japonii.

Z reguły strukturze tej towarzyszy adekwatna struktura samorządu terytorialnego, a tej z kolei odpowiednia struktura finansów lokalnych. Wiele szczebli podziału terytorialnego sprzyja rozszerzaniu zakresu finansów lokalnych i decentralizacji finansów publicznych [62].

Natomiast według kryterium zakresu i jakości decentralizacji finansów publicznych [lokalnego władztwa podatkowego] wyróżnia się trzy systemy finansów lokalnych [62; 4]:

- oparte na znacznej decentralizacji źródeł dochodów, np. Szwecji i Danii,
- oparte na znacznej centralizacji tych źródeł, np. we Francji, Wielkiej Brytanii, czy Holandii,
- pośrednie, np. w Niemczech.

Szersza i bardziej pogłębiona analiza tego zagadnienia pozwala wyróżnić trzy systemy finansowania jednostek lokalnych:

- skandynawski (Szwecja, Dania, Finlandia), gdzie podatki lokalne repre-

zentują 20–50% wszystkich podatków i od 10 do 20% PKB;

- łańciski (Włochy, Francja, Hiszpania), w którym wielkość podatków lokalnych stanowi około 20% wszystkich podatków i waha się od 4 do 6% PKB;

- hanowerski (Niemcy, Wielka Brytania, Holandia, Polska), w którym podatki lokalne stanowią 4–5% wszystkich podatków i reprezentują 1–2% PKB.

3. Samorząd terytorialny w Polsce

Samorząd terytorialny ma w Polsce długą tradycję. Funkcjonował on już od połowy XIV w. – już w tamtych czasach funkcjonowały struktury administracji samorządowej i utrzymywały się pierwsze wartości. Były one z biegiem lat wiele razy modyfikowane.

Czasy przedrozbiorowe i rozbiory wywarły piętno, które skutkuje po dziś wysokim poziomem rozwoju lub zapóźnieniem gospodarczym i cywilizacyjnym. Zarówno zaborca austriacki, jak i pruski wnosili duże nakłady finansowe w rozwój podległych im obszarów. Natomiast zaborca rosyjski wyzyskiwał i zubażał zależne od niego tereny.

W okresie międzywojennym rozpoczęto ujednolicanie struktur samorządowych. Proces ten przerwała II wojna światowa [37].

Po II wojnie światowej, z jednej strony Polska wykazywała szczególnie duże, w przywiązanie do własnych, przedwojennych tradycji. Z drugiej strony, Polska Ludowa była zmuszona do coraz rozleglejszej recepcji legislacji radzieckich [24].

W 1950 roku zniesione zostały urzędy starostów, których kompetencje przejęły rady powiatowe. W 1975 roku powiatu zniknęły z polskiej mapy admi-

nistracyjnej. Natomiast pojawiło się 49 województw.

Od 1990 roku zadaniową lukę po powiatach przejęły urzędy rejonowe, które pełniły rolę wyspecjalizowanych ogniw administracji rządowej. Wykonywały one określone w ustawach zadania i kompetencje organów terenowych.

Ostatnie dwie dekady dwudziestego wieku były okresem znaczącej transformacji w zakresie lokalnej demokracji w całym rozwijającym się świecie – transformacji połączonej z decentralizacją, tzn. z przemieszczeniem władztwa politycznego, gospodarczego i administracyjnego na rzecz samorządów lokalnych [3]. W 1989 roku Polska rozpoczęła zasadniczą przebudowę swego ustroju i gospodarki w kierunku demokratycznego ustroju i gospodarki rynkowej [70; 51]. W latach 1990–1998 prowadzono prace nad zmianą układu administracyjno-terytorialnego i kompetencyjno-zadaniowego [65]. Ich zwieńczeniem są klauzule dotyczące samorządu przejęte z Europejskiej Karty Rozwoju Lokalnego, a zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku.

Obowiązujące od tego czasu rozwiązanie jest to system [28; 44]:

- trójstopniowy;
- dualistyczny, a więc samorząd realizuje zarówno własne zadania, jak i zadania zlecone.

Na mocy ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa oraz ustawy o samorządzie powiatowym od 1999 roku zadania publiczne o charakterze ponadgminnym przekazano powiatom. Przyjęto przy tym zasadę, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu

działania gmin. Jednak powiat może na uzasadniony wniosek zainteresowanej gminy przekazywać jej zadania leżące w jego kompetencji na warunkach porozumienia [20; 14; 18].

Konstrukcja powiatu nie spełnia wymagań nowoczesnej administracji publicznej, zbliżającej się do prywatnej administracji biznesu, w której jednym z najważniejszych kierunków przemian jest wprowadzenie spłaszczonej i elastycznej struktury organizacyjnej, pozbawionej sztywnego podziału na zadania [9; 49]. Kwestionowanie istnienia średniego szczebla samorządu terytorialnego ma miejsce również z innych przyczyn. Konstrukcja powiatu nie spełnia wymagań nowoczesnej administracji publicznej, która upodabnia się coraz bardziej do administracji prywatnego biznesu, elastycznej, mobilnej, pozbawionej sztywnego podziału zadań. W reformie powiatowej nie uwzględniono systemowego charakteru państwa, w którym różne elementy składowe powinny wzajemnie się dopełniać, tworząc możliwie harmonijną całość [12; 52].

Powiaty są przedmiotem uwag krytycznych, tym bardziej, że kolejne ekipy rządzące odbierają im kompetencje, pozbawiając je tym samym sensu istnienia. Dołączyły się do tego niewłaściwe mechanizmy doboru kadr urzędniczych w nowotworzonych powiatach [20].

Co więcej, wraz z reformą samorządową w 1998 roku powiatom powierzone zostały: stacje sanitarno-epidemiologiczne, inspektoraty weterynarii, komendy straży pożarnej, komendy policji oraz inspektoraty nadzoru budowlanego, a nadzór nad nimi sprawowali starostowie. Jednak, w kolejnych latach następował w tym obszarze wyraźny

proces recentralizacji, starostom odbierane były kolejno kompetencje nadzoru nad tymi służbami. Zwyciężyły interesy resortów, nieistotne okazały się koszty tworzenia nowych struktur administracyjnych [59].

Wielki uszczerbek w kompetencjach powiatów spowodowała reforma służby zdrowia, głównie ze względu na centralizację finansowania placówek służby zdrowia, w tym również tych, których formalnym właścicielem nadal są powiaty. Decyzja o wprowadzeniu tak dużej liczby powiatów posiadających do dyspozycji dochody niezadowalające i niegwarantujące należytej samodzielności zasadniczo nie satysfakcjonowała żadnej siły politycznej, jednak – w wymiarach lokalnych – zaspokajała ambicje społeczności lokalnych. Zamiary skorygowania ułomnej reformy przyświecały kolejnym rządóm na etapie opracowywania założeń politycznych na kadencję, jednak rządzący tracili zapał, gdy próbowali zaplanować konkretne likwidacje powiatów zbyt małych albo niewydolnych finansowo [61].

Powołanie powiatów jako korporacji ponadgminnych miało na celu stworzenie struktur dla rozwiązywania spraw, których podstawowa jednostka samorządu, czyli gmina, samodzielnie załatwić nie byłaby w stanie. Powiaty powinny więc uzupełniać działalność gmin w zakresie usług publicznych o charakterze ponadgminnym. Zaspokajanie społecznych potrzeb w ramach obu struktur ma się odbywać na zasadzie komplementarności. Relacje między powiatem a gminą oparte są na zasadzie pomocniczości, w myśl której gmina jest nie tylko jednostką podstawową, ale także korzysta z prawa ustanowionej sa-

modzielności i niezależności, a więc nie może być podporządkowana powiatowi ani w zakresie osobowym, ani rzeczowym [50; 16; 2].

Powiaty nie są jednak dostatecznie uzbrojone w mechanizmy wykonawcze. Dotyczy to zwłaszcza środków finansowych. Sytuacja finansowa polskich powiatów przedstawia się mianowicie tak, że znaczną ich część stanowią przyznawane rokrocznie dotacje celowe, a więc wydatki budżetu państwa na z góry określone cele na terenie poszczególnych powiatów. A zatem, decyzja o tym, gdzie kierowane są środki jednostek powiatowych podejmowana jest na szczeblu centralnym. W rezultacie, powiaty nie mają siły finansowej, od której uzależniona jest absorpcja środków z funduszy unijnych, czy też pozyskanie jakichkolwiek kredytów. W tej sytuacji powiaty nie są w stanie kreować wydatków na cele interesu publicznego [43].

Ponadto, możliwości kompetencyjne i instytucjonalne powiatów są ograniczone i nieczytelne; brakuje funkcjonalnego określenia definicji powiatu. Samorząd drugiego szczebla stanowi jałową nadbudowę przestrzeni gmin. Powiela niejednokrotnie te segmenty działań, z którymi i gminy wspólnie, albo pojedynczo by sobie doskonale poradziły. Powiaty osłabiają skuteczność gmin, nie posiadają własnych ponadgminnych instrumentów działania. Ich rola sprowadza się właściwie do pasywnego administrowania, biernego zarządzania zasobami rozmaitych dokumentów, dublowania działań gminy [8].

4. Badanie strumieniowe

Badanie strumieniowe jest to strategiczna metoda diagnozowania

i wizualizacji trudności oraz kierowania zmianami w organizacjach [55]. Od dwudziestu lat metoda J. Porrasa jest znana i wykorzystywana, szczególnie w Ameryce Północnej, ale również w Europie Zachodniej [54]. Z czasem badanie strumieniowe zaczęto wykorzystywać także do diagnozowania i naprawy sytuacji w innych organizacjach: szpitalach, szkołach, fundacjach, a także w samorządach lokalnych [45; 71; 11; 53; 42; 7].

W niniejszym referacie badanie strumieniowe zaimplementowane zostało do kompleksowego badania funkcjonowania samorządów powiatowych oraz do przedstawienia rozwiązań teoretycznych i praktycznych funkcjonowania tych jednostek mających na celu korektę ich kompetencji.

Wprawdzie pozostawienie obecnej liczby powiatów ziemskich, bez dokonywania korzystnych korekt, skutkować będzie przede wszystkim wzrostem kwoty dochodów ogółem oraz wydatków ogółem. Utrzyma się wzrostowa tendencja udziału dochodów własnych w dochodach ogółem oraz wzrostowa tendencja udziału dochodów na cele inwestycyjne w dochodach ogółem oraz malejąca tendencja udziału subwencji ogólnej. Widoczna jest rosnąca tendencja udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych, rosnąca tendencja udziału wydatków na obsługę długu publicznego, malejąca tendencja udziału wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych i oraz malejąca tendencja udziału wydatków z tytułu odsetek i dyskonta. Prognozowany jest również dalszy wzrost potencjału powiatów ziemskich, co wynika ze wzrostowej tendencji w wartości zarówno wskaź-

nika mierzącego relację wydatków ogółem i dochodów ogółem, jak i wskaźnika mierzącego relację dochodów własnych i wydatków ogółem. Również wartość wskaźnika dotyczącego zadłużenia nadal będzie charakteryzowała tendencja wzrostowa.

Warto jednak zastanowić się nad rozwiązaniami, które mogłyby bardziej usprawnić uwarunkowania funkcjonowania powiatów ziemskich.

5. Korekta kompetencji powiatów ziemskich

Jedną z możliwych zmian w odniesieniu do powiatów ziemskich jest korekta ich kompetencji. Można jej dokonać na dwa sposoby, tzn. zmniejszając, lub zwiększając dotychczasowe kompetencje władz powiatów ziemskich.

5.1. Rozwiązanie I: 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 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, jednak musiałoby zostać

poprzedzone korektą formuły ustawowej powiatów. Wysuwane są przy tym różne propozycje dotyczące pozycji, jaką powinien zajmować powiat [5]. 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 [47]. 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.

Współpraca między gminami nie jest jednak naturalnym odruchem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zorientowanych na swoje społeczności. Są jednak potrzeby, których gminy nie zaspokoją we własnym zakresie. Według zasady pomocniczości powinien to czynić powiat, zgodnie z interesami gmin wchodzących w jego skład. Członkowie organu stanowiącego i kontrolnego w powiecie mieliby odpowiednią, silną legitymację od swoich wyborców w oparciu o wybory bezpośrednie. Współpraca wójtów w strukturze ponadgminnej, nawet gdyby wiązała się z określonymi

konfliktami, byłaby bardziej czytelna dla mieszkańców powiatu niż niezrozumiałe dla przeciętnego mieszkańca i niemające odniesienia do lokalnych realiów polityczne potyczki partyjnych radnych. Ograniczenie procedur demokratycznych ze względu na eliminację wyborów do średniego szczebla mogłoby wpłynąć na procesy utożsamiania się i integracji społeczności na poziomie subregionów. Wydaje się również, że finansowe, kompetencyjne i władcze wzmocnienie powiatu w żadnej mierze nie zaszkodziłoby gminom, a wręcz usunęłoby antagonizm pomiędzy tymi szczeblami samorządów, wywołując efekt synergii [35].

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. Rezultaty, jakie przyniosłaby korekta kompetencji powiatów związana z wprowadzeniem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wchodzących w skład powiatu do jego władz, zaprezentowane są na Schemacie 1.

Generalnie widoczna jest na nim poprawa wyników, zarówno w obszarze dochodów budżetowych, jak i w obszarze wydatków budżetowych. Na Schemacie 1. zaprezentowano też poważną przeszkodę we wprowadzeniu tego rozwiązania. Składa się na nią konieczność nowelizacji wszystkich aktów prawnych – począwszy od Ustawy o finansach publicznych, poprzez Ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a na Ustawie o samorządzie powiatowym

skończywszy. Jako, że rozwiązanie to wymagałoby korekty funkcjonowania gmin, niezbędna byłaby również nowelizacja Ustawy o samorządzie gminnym. Wymienione ustawy to tylko najważniejsze z aktów prawnych, które należałoby zmienić. Wprowadzenie tego rozwiązania byłoby więc bardzo oddalone w czasie.

Niemniej jednak z powyższej korekty płynęłyby same pozytywne skutki. Przede wszystkim w obszarze dochodów budżetowych, w którym wyraźnie zwiększyłaby 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 przełożyły 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 rankin-

gów 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.

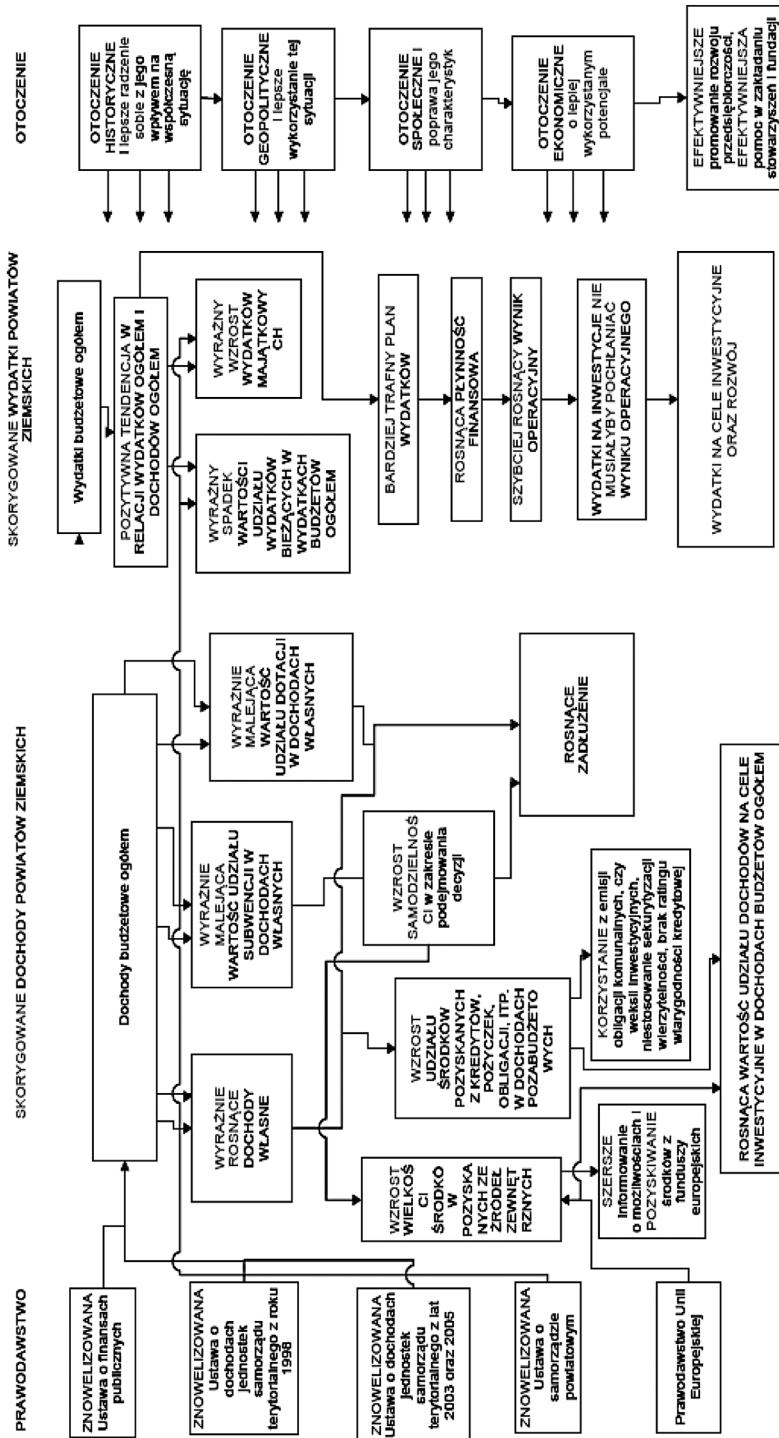
5.2. Rozwiązanie II: Zwiększenie kompetencji powiatów ziemskich

Drugim 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 płaconych na rzecz tego powiatu.

Zasilanie budżetów powiatowych oparte na podatkach lokalnych pozwoliłoby na wzrost samodzielności i odpowiedzialności za ogół lokalnych zadań. 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.

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 państwa [25].

Schemat 1.: Rozwiązanie I: Korekta kompetencji powiatów ziemskich – zmniejszenie kompetencji powiatów



Elity lokalne oczekują zwiększenia wpływów i poszerzenia swobody wydatkowania środków [83]. Wdrożenie tego rozwiązania oznaczałoby zerwanie z centralnym sterowaniem finansami powiatów ziemskich i włożenie ich władzom 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.

Rezultaty, jakie przyniosłaby konkretna kompetencja powiatów związana ze zwiększeniem tych kompetencji, zaprezentowane są na Schemacie 2. Zaprezentowana jest na nim podobna co do charakteru, ale jeszcze korzystniejsza, niż we wcześniejszym rozwiązaniu poprawa wyników, zarówno w obszarze dochodów budżetowych, jak i w obszarze wydatków budżetowych.

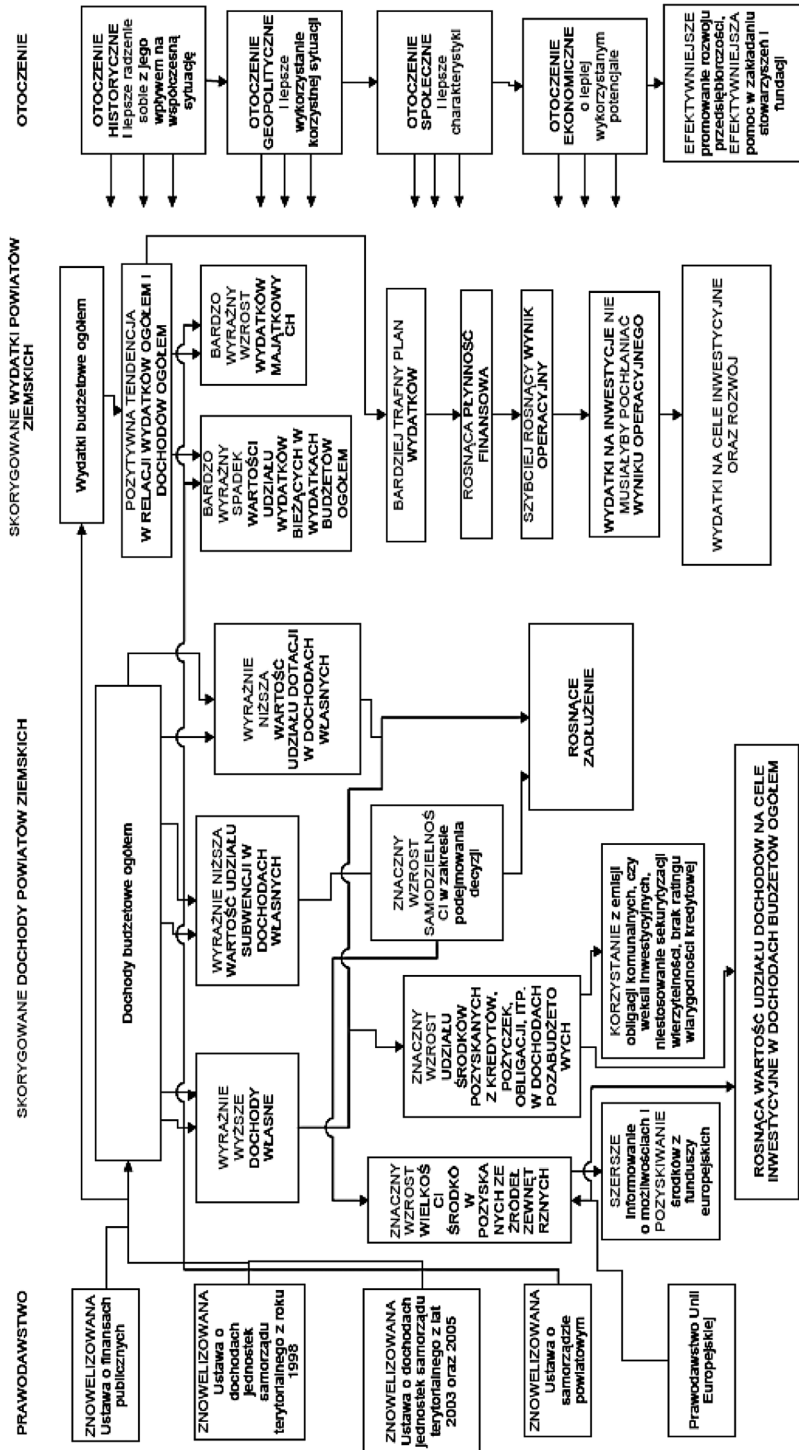
Współczesne nowe wyzwania zmuszają do przewartościowania spojrzenia na kwestię samorządności. Współczesna rzeczywistość społeczno-polityczna na tyle odmieniła swoje oblicze, iż koniecznym jest zastanowienie się, czy zastosowana zostaje najbardziej dla niej adekwatna forma samorządu terytorialnego. Globalizacja, spadek partycypacji społecznej w sprawowaniu lokalnej władzy i w wyborach oraz zmniejszająca się le-

gitymizacja rządów i samorządów to realne wyzwania, z którymi mierzą się politycy i aktywiści na co dzień zarówno w Polsce, jak i w całej Europie.

Współczesne społeczeństwa – każde na swój sposób – dążą do efektywności wszystkich elementów wchodzących w skład systemu społecznego. Perspektywę rozwoju tego układu określa system władzy. Z punktu widzenia interesu publicznego najważniejszą rolę odgrywa stworzenie warunków dla inicjatyw społecznych, u podłoża których leżą postawy kreatywne. Wyzwoleniu zachowań tego rodzaju sprzyjają okoliczności w takiej organizacji ładu społecznego, którą określa się w socjologii mianem lokalizmu. Oznacza to koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych i prymat stosunków tam wytworzonych nad stosunkami na szczeblu społeczeństwa globalnego.

Obecnie od samorządu lokalnego oczekuje się, że będzie on siłą motoryczną rozwoju lokalnego, który – przy możliwie najszerszej reprezentacji interesu lokalnej społeczności – kreuje i utrzymuje rozwój kompleksu walorów użytkowych i sił wytwórczych układu lokalnego. Zreformowany samorząd terytorialny powinien tworzyć regiony jako podmioty polityki regionalnej. Jednocześnie, regiony powinny być zgodne z tradycjami historycznymi, uwarunkowaniami geograficznymi, politycznymi, prawnymi, społecznymi, gospodarczymi i finansowymi, a przede wszystkim, oczekiwaniami wspólnot terytorialnych. Równolegle, celem reformy powinna być budowa państwa, zdefiniowanego jako instytucja pomocnicza, które zapewniłoby zdolność poszczególnych regionów do długofalowego rozwoju

Schemat 2.: Rozwiązanie II: Korekta kompetencji powiatów – zwiększenie kompetencji powiatów



prowadzącego do konwergencji z regionami Unii Europejskiej [6]. Szczególna uwaga powinna być poświęcona tworzeniu jak najlepszych warunków rozwoju gospodarki i wzrostu zamożności mieszkańców regionów oraz wszechstronnej poprawy warunków życia ich społeczeństw. A zatem, chodzi nie tylko o możliwość utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarczego, lecz również o równoczesne wprowadzenie instytucji ustrojowych, stabilizujących państwo jako strukturę społeczną, polityczną i ekonomiczną.

Na konieczność zmian w strukturze polskich samorządów wskazuje również diagnoza obecnej sytuacji przedstawiająca sytuację powiatów ziemskich. Powodem tego jest po pierwsze, ich niewielki obszar o niewielkiej populacji, po drugie słaba sytuacja finansowa.

Ponadto, powiaty są coraz mniej zaopatrzone w prawne atrybuty samorządności i mają coraz mniejszy wpływ na środowisko lokalne.

Prognoza funkcjonowania powiatów ziemskich wskazuje, że korekta systemu samorządowego jest niezbędna. Tym bardziej, że – póki co – legislacja stanowiąca o wydatkach polskich powiatów ziemskich utrwała nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych jednostek.

Dobrym rozwiązaniem są związki między powiatami, czy też związki powiatów i rzeczywiście samodzielnych gmin. Rozwiązanie to jest popierane i aktualnie inicjowane przez Ministerstwo Automatyzacji i Cyfryzacji, a w literaturze przedstawione przez laureatkę Nagrody Nobla Elinor Ostrom [47]. Wydaje się ono być drogą do pojawienia się w Polsce prawdziwych wspólnot samorządnych.

Równie ciekawym rozwiązaniem problemu wydaje się być zmiana kompetencji samorządów powiatowych ziemskich polegająca korekcie formuły ustawowej powiatów i przekazaniu im większych dochodów i większych kompetencji, z dopuszczeniem władarzy gminnych do głosu na poziomie jednostki powiatowej ziemskiej. Taka formuła jest z powodzeniem realizowana przez powiaty grodzkie.

Literatura:

1. Appuhn K., Warde P., Ecology, Economy and State Formation in Early Modern Germany // Comparative Studies in Society and History, vol. 50, kwiecień 2008.
2. Barański M. Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej. – Katowice, 2009.
3. Bardhan P., Mookherjee D. Decentralization and local governance in developing countries. – Cambridge, 2006.
4. Blanc J. Finances locales comparées. – Paryż, 2002.
5. Brol R. Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian // Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. – 2012. – №243.
6. Błaszczuk D. J., Stefański M. Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej. – Lublin, 2010.
7. Brown T. Greatness That Endures // Industry Week. – 5 września 1994 r.
8. Buchanan J. Economics in the post-socialist century // Economic Journal. – 1991. – № 404.
9. Considine M., Giguere S. The theory and practice of local governance and economic development. – New York: Palgrave Macmillan, 2008.
10. Dolnicki B. Samorząd terytorialny. – Kraków: Wydawnictwo Zakamycze, 2003.
11. Dumaine B. Why Great Companies Last // Fortune. – 16 stycznia 1995 r.

12. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego. – Warszawa: Municipium, 2004.
13. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. Finanse samorządowe. – Warszawa: WN PWN, 2006.
14. Emilewicz J., Wolek A. Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów. – Warszawa: FRDL, 2000.
15. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego // Dz.U.1994.124.607 z późn. zm.
16. Filipiak B., Szewczuk A. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie. – Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 2009.
17. Gajl N. Finanse i gospodarka lokalna na świecie. – Warszawa: PWE, 1993.
18. Gilowska Z. Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego // Samorząd Terytorialny. – 1999. – № 3.
19. Gilowska Z., Płoskonka J., Prutis S., Stec M., Wysocka E. Model ustrojowy województwa [regionu] w unitarnym państwie demokratycznym // Samorząd terytorialny. – 1997. – №№ 8–9.
20. Gorzelak G., Jałowiecki B. Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń. – Warszawa: Wydawnictwo Nauk. Scholar, 2001.
21. Gremion C. Local Government Development in France // Japanese Journal of Political Science. – Vol. 3. – 2002.
22. Guziejewska B. Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania // Samorząd terytorialny. – 2005. – № 5.
23. Guziejewska B. Perspektywy funkcjonowania samorządu terytorialnego a doświadczenia Wielkiej Brytanii // Samorząd terytorialny. – 2000. – № 9.
24. Izdebski H. Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności. – Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006.
25. Jęczmionka P. Rząd powiatom odbiera, o likwidacji głośno nie mówi [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu: <http://www.gloswielpolski.pl/arttykul/548631,rzad-powiatom-odbiera-o-likwidacji-glosno-nie-mowi,id,t.html>.
26. Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. – Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, 2005.
27. Kasiński M. Samorząd terytorialny jako wartość cywilizacyjna // Annales. Etyka w życiu gospodarczym. – 2008. – T. 11. – № 2.
28. Kisiel W. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce. – Warszawa: PWN, 2003.
29. Kleer J. Sektor publiczny w warunkach współczesnych // Optimum. Studia Ekonomiczne. – 2008. – № 4.
30. Kociubiński K. Samorząd terytorialny w Europie i Polsce: wybrane aspekty. – Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2008.
31. Konstytucja Francji. Wyd. 2 uaktual., tłum. W. Skrzydło. – Warszawa: Wyd-wo Sejmowe, 2005.
32. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dz. U. z 1997 r. – № 78. – Poz. 483.
33. Kosek-Wojnar M., Surówka K. Finanse samorządu terytorialnego. – Kraków: Wyd-wo AE, 2002.
34. Koza I. 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.
35. Kulesza M. Konsolidacja zarządzania // Wspólnota. – 2005. – № 23.
36. Kulesza M. Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne // Samorząd terytorialny. – 2000. – № 10.
37. Leoński Z. Samorząd Terytorialny w RP. – Warszawa, 2006.
38. Local government in transition countries: a perspective for the year 2000, Intern. City/County Management Association. – Sofia, 1996.
39. Łokucijewski K. Angielski model demokracji lokalnej i jego praktyczne

- uwarunkowania // Samorząd terytorialny. – 1998. – № 3.
40. MacGregor Burns J. Leadership // Harper Colophon Books, New York – San Francisco – London, 1979.
41. Maciejewski T. Historia administracji. – Warszawa: C. H. Beck, 2006.
42. Maney K. Secrets of Outliving Competitors // Today. – 1994, z dn. 28–30 października.
43. Mańka R. Samorząd to przede wszystkim ludzie [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu: www.gazetafinansowa.pl.
44. Miemieć W. Finanse samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Finanse komunalne. – 1997. – № 5.
45. Miley M. Managing Change // Oracle Magazine. – 1995, listopad – grudzień.
46. Oates W. E. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. XXXVII.
47. Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. – New York: Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
48. Palmowski J. Liberalism and local government in late nineteenth – century Germany and England // The Historical Journal, Vol. 45. 2 czerwiec 2002.
49. Piekara A. Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1998–2001. – Warszawa, 2003.
50. Piekara A. Decentralizacja terytorialna administracji publicznej: funkcje i dysfunkcje. – Warszawa: WPIAUW, 2000.
51. Piotrowska-Marczak K. Finanse lokalne w Polsce. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997.
52. Płoskonka J. Reforma administracji publicznej 1998–2001. – Warszawa: MSWiA, 2001.
53. Porras J. I., Collins J. Head and Shoulders Above the Rest // Stanford Business School Magazine. – 1994, grudzień.
54. Porras J. I., Silvers R. C. Organization Development and Transformation // Annual Review of Psychology. – 1991. – № 42.
55. Porras J. I. Stream analysis. A powerful way to diagnose and manage organizational changes, Addison – Wesley, Don Mills 1987.
56. Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego z III Rzeczypospolitej // Samorząd Terytorialny. – 2003. – № 1.
57. Rajca L. Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej // Samorząd terytorialny. – 2008. – № 6.
58. Rajca L. Reformy samorządu lokalnego w Anglii // Samorząd terytorialny. – 2007. – № 2.
59. Regulski J. Samorządna Polska. – Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, 2005.
60. Reprezentacja powiatu – czyżby instytucja wymagająca zmian // Samorząd Terytorialny. – 2010. – № 10.
61. Rusek M. Powrót do powiatu radomskiego to absurd // Gazeta Wyborcza z 25 maja 2008 r.
62. Ruśkowski E. Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich. – Białystok: Temida, 1997.
63. Ruśkowski E., Dolnicki B. Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych. – Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta, 2007.
64. Sanford T. Political Innovation, Electoral Systems and Revitalising Democracy // Local Government Studies. – 2004. – № 1.
65. Słobodzian B. Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce. – Toruń, 2005.
66. Sochacka-Krysiak H. Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. – Warszawa, 2001.
67. Stępień H. Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych / Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku. – Włocławek, 2006.
68. Stoker G. The politics of local government. – London : Macmillan, 1988.
69. Swianiewicz P. Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej. – Warszawa, 1997.
70. Szewc A. Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010 // Samorząd Terytorialny. – 2010. – № 5.

71. Tofel R. After you've made a better mousetrap // The Wall Street Journal z dn. 21 kwietnia 1995 roku.

72. Turpin C. Legitimacy and the Constitution. Essays Marking the Centenary of Law of the Constitution // The Cambridge Law Journal, Vol. 45-02, lipiec 1986.

73. Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. 1950 nr 14 poz. 130.

74. Ustawa z 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1990 nr 21 poz. 123.

75. Ustawa z 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa, Dz.U. 1975 nr 16 poz. 91.

76. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej, Dz.U. nr 34, poz. 198 z 1990 r. z późn. zm.

77. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających

kompetencje organów administracji publicznej, Dz. U. nr, poz., z 1998 r. z późn. zm.

78. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 roku nr 96, poz. 603 z późn. zm.

79. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.

80. Weaver W., Longoria T., Bureaucracy that Kills: Federal Sovereign Immunity and the Discretionary Function Exception // American Political Science Review, vol. 96-02, czerwiec 2002.

81. Wilk K., Łyszczak M. Gospodarka – przestrzeń – rozwój. – Wrocław, 2004.

82. Wojnicki J. Samorząd lokalny w Polsce i w Europie. – Pułtusk, 2003.

83. Wyganowski J. Samowystarczalny powiat // Nowe Życie Gospodarcze. – 2007. – № 1.

Коза І. Повноваження земських повітів у Польщі.

Місцеве самоврядування – незалежний і автономний організм, на природу якого впливають його суб'єкт, об'єкт і реалізовані ним завдання.

Польська система місцевого самоврядування формується протягом уже семи століть. Період трьох поділів Польщі, а також процеси, які відбувалися в минулому столітті, особливо позначилися на її існуванні. Основи сьогоденної системи було закладено двадцять два роки тому. Система повітів не відповідає однак вимогам сучасного державного управління, становить предмет широкої критики, кожен наступний уряд обмежує їхні повноваження, що в свою чергу спричиняє відсутність потреби їхнього функціонування.

Дослідження зазначених проблем, а також можливих способів їх вирішення можна виконати за допомогою струменевого методу. Блок-схема струменевого дослідження дозволяє проводити діагностику, яка базується на дослідженні історії, геополітичного оточення і чинного законодавства. До дослідження пропонуємо також включити висновки, вироблені на основі статистичного аналізу в соціальній, економічній і фінансовій галузях.

Необхідність внесення поправок до системи земських повітів є очевидною. А найкращим вирішенням цієї проблеми є коректування повноважень місцевих органів влади. У зв'язку з цим постає необхідність проведення більш детального дослідження ситуації функціонування польських земських повітів.

Ключові слова: земський повіт, повноваження органів місцевого самоврядування, струменеві дослідження.

Коза И. Полномочия земских районов Польше.

Местное самоуправление – независимый и автономный организм, на природу которого влияют его субъект, объект и реализованные им задачи.

Польская система местного самоуправления формируется в течение уже семи веков. Период трех разделов Польши, а также процессы, которые имели место в прошлом веке, особенно отличились на ее существовании. Основы нынешней системы были заложены двадцать два года назад. Система районов не соответствует однако требованиям современного государственного управления, является предметом широкой критики, последующие правительства ограничивают их полномочия, что в свою очередь влечет отсутствие необходимости их функционирования.

Исследование указанных проблем, а также возможных способов их решения можно выполнить с помощью струйного метода. Блок-схема струйного исследования позволяет проводить диагностику, которая базируется на исследовании истории, геополитического окружения и действующего законодательства. В исследование предлагаем также включить выводы, выработанные в результате статистического анализа в социальной, экономической и финансовой областях.

Необходимость внесения поправок в систему земских районов очевидна. А лучшим решением проблемы является корректировка полномочий местных органов власти. В связи с этим появляется необходимость проведения более детально исследования функционирования польских земских районов.

Ключевые слова: земский район, полномочия органов местного самоуправления, струйное исследование.

Koza I. The Powers of Rural Districts in Poland.

Local government is an independent, autonomous body, which essentially pre-judges its subject, object, and duties performed according to the principle of subsidiary, autonomy, decentralization, democracy and freedom.

The existing systems in Europe depend on the conducted by the state policy in the existing administrative structures and political and economic conditions assumed and adopted management systems. As models of decentralized administration can serve local government in France, in the UK, or in Germany.

Polish system of local government was formed seven centuries ago. Special stigma had it on the partitioning and perturbation times in the last century. The foundations of the current system were laid twenty-two years ago. However, the construction of the districts does not meet the requirements of modern public administration, is subject to criticism, the more that subsequent governments take away their powers, thereby depriving them of the meaning of existence.

The study addressed the above issues and possible solutions can be made by jet method. Block diagram of the study streaming allows to perform diagnosis, based on the observation of the historical background and the geopolitical environment and the existing legislation. The conclusions derived from the survey areas of social, economic, and financial are included.

Correction system of districts is essential. The best solution seems to be a correction of the competence of those local government units. Nevertheless, there is a need for further, more detailed analysis of situation of Polish rural districts.

Key words: rural district, the powers of local government units, governance, stream analysis.

Стаття надійшла до редакції 30.04.2014