DOI:10.17951/k.2016.23.2.223

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XXIII, 2 SECTIO K 2016

Instytut Matematyki i Informatyki Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Chełmie

IWONA KOZA

Uwarunkowania funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce

Conditions of functioning of rural districts in Poland

ABSTRAKT

Wielowiekowe perturbacje w polskim systemie prawno-administracyjnym mocno odbijają się na bieżącym systemie samorządowym. Reforma samorządowa przeprowadzona w Polsce w latach 90. zeszłego stulecia miała na celu wprowadzenie takich regulacji, które zapewniłyby regionom naszego kraju możliwość stabilnego rozwoju. Jednak rozwiązania przyjęte w tej reformie nie sprawdziły się w stopniu zapewniającym efektywne funkcjonowanie struktur administracji lokalnej. Niedopracowane i wadliwe dotyczą zwłaszcza samorządów powiatowych ziemskich.

Niniejszy artykuł dotyczy funkcjonowania powyżej zasygnalizowanych zagadnień na gruncie polskich samorządów, zwłaszcza ich szczebla powiatowego.

Badanie funkcjonowania samorządów powiatów ziemskich oraz możliwych rozwiązań może być dokonane metodą strumieniową. Pozwala ona zarówno na pozyskanie wiedzy o tym, co funkcjonuje nieprawidłowo i powinno być naprawione, zreformowane, jak i na budowę programu naprawczego, mającego na celu przezwyciężenie zidentyfikowanych trudności i poprawy sytuacji oraz na ocenę wprowadzonych zmian. Badanie strumieniowe pozwala przeprowadzić diagnozę zarówno na podstawie obserwacji tła **historyczno-politycznego**, jak i obowiązującego prawodawstwa. Włączone są w nią również konkluzje płynące z badania statystycznego obszarów społeczno-kulturowego oraz ekonomiczno-finansowego.

Treść poniższego artykułu potwierdza postawioną we wstępie hipotezę, że zmniejszenie liczby powiatów ziemskich skutkowałoby lepszą efektywnością finansowania potrzeb lokalnych; współpraca międzyorganizacyjna byłaby bardziej efektywna, wyższy byłby poziom wpływów budżetowych oraz niższe bieżące koszty funkcjonowania.

Słowa kluczowe: powiaty ziemskie, historyczne i geopolityczne, prawno-administracyjne, społeczno-gospodarcze oraz finansowe uwarunkowania funkcjonowania powiatów ziemskich, analiza strumieniowa

WSTĘP

W ostatnich latach można zauważyć coraz bardziej zaawansowany ogólnoświatowy poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego, na który dominujący wpływ wywiera przede wszystkim ogromny postęp techniczny, technologiczny oraz postęp w dziedzinie organizacji i zarządzania [Grosse 2004: 5–23; Strahl 2004: 24–39]. Dzięki procesowi globalizacji i liberalizacji następuje wzajemne przenikanie się osiągnięć w różnych dziedzinach i ich wymiana na skalę światową. Jednocześnie obok możliwości rozwojowych współczesne procesy gospodarcze charakteryzuje znaczna niepewność i ryzyko [Tuszyński 2012; Dolnicki 1994: 68–76].

Widoczne są także endogeniczne znamiona nowoczesnej gospodarki. Ich cechą charakterystyczną są nowe technologie oraz to, że społeczeństwa stają się coraz bardziej świadome swoich potrzeb i możliwości ich zaspokajania. Dokonujący się w szybkim tempie wzrost świadomości społeczeństwa, w tym w szczególności instytucji nienależących do sektora publicznego: przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, wymuszają zdecydowanie większą elastyczność funkcjonowania sektora publicznego, zarówno w relacjach z otoczeniem, jak i wewnątrz samego sektora [Chatterjee 2007: 318–346; Kleer 2008: 34]. Poza tym rosną oczekiwania społeczeństw oraz – stojące z nim w sprzeczności – ograniczone możliwości ich finansowania. Szczególnego znaczenia nabiera współpraca między sektorem publicznym a prywatnym [Bohret 1987: 210; Soos, Toka, Wright 2002: 11].

Aby rozwinąć powyższe kwestie, warto scharakteryzować uwarunkowania, w jakich funkcjonują podmioty sektora publicznego, szczególną uwagę zwracając na uwarunkowania stanowiące formę współpracy międzyorganizacyjnej, w tym zwłaszcza partnerstwo publiczno-prawne.

W omawianym kontekście można postawić hipotezę, że zmniejszenie liczby powiatów ziemskich skutkowałoby lepszą efektywnością finansowania potrzeb lokalnych; współpraca międzyorganizacyjna byłaby bardziej efektywna, wyższy byłby poziom wpływów budżetowych oraz niższe bieżące koszty funkcjonowania.

Przedmiotem poniższego artykułu są powiaty ziemskie w Polsce, ponieważ ten szczebel samorządu i jego funkcjonowanie okazuje się kumulować w sobie najwięcej kontrowersji[1].

[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.

1. UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDÓW POWIATOWYCH ZIEMSKICH

1.1. UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE

Samorząd terytorialny ma w Polsce długą tradycję. Funkcjonował on już od połowy XIV w. – już w tamtych czasach funkcjonowały struktury administracji samorządowej i utrwalały się pierwsze wartości. Były one z biegiem lat wiele razy modyfikowane [Tucholska 2007: 281–282].

Czasy przedrozbiorowe i rozbiorowe wywarły piętno, które skutkuje do czasów współczesnych wysokim poziomem rozwoju lub zapóźnieniem gospodarczym i cywilizacyjnym [Tucholska 2007: 282]. 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 [Leoński 2006: 3; Grynis 2003: 46–52].

Po II wojnie światowej Polska wykazywała szczególnie duże, w porównaniu z większością innych krajów kształtującego się bloku radzieckiego, przywiązanie do własnych, przedwojennych tradycji. Przez pierwszych kilka lat Polski Ludowej utrzymywano niemałą część przedwojennego ustawodawstwa administracyjnego, rozciągając jego moc na Ziemie Odzyskane i Śląsk, który utracił status autonomiczny. Przywrócono organy wykonawcze samorządu w postaci zarządów gminnych i miejskich oraz wydziałów powiatowych. Wobec generalnego przywrócenia organów rządowej administracji ogólnej organy wykonawcze samorządu terytorialnego funkcjonowały w ramach dualizmu zasadniczo bliskiego rozwiązaniom przyjętym przed II wojną światową w odniesieniu do powiatów, choć funkcjonującego w nowym otoczeniu politycznym i instytucjonalnym [Sobczyński, Kulesza 2006: 55–57]. Jednocześnie Polska Ludowa była zmuszona do coraz rozleglejszej recepcji legislacji radzieckich[2].

W roku 1950 zniesiono urzędy starostów, których kompetencje przejęły rady powiatowe[3]. W 1975 r. powiaty zniknęły z polskiej mapy administracyjnej[4], natomiast pojawiło się 49 województw.

[2] Pod hasłem tworzenia „demokracji ludowej" jako trwałej formuły pośredniej między klasyczną demokracją burżuazyjną a radziecką dyktaturą proletariatu. Por. Izdebski 2006: 60–61.

[3] Na mocy Ustawy z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. 1950 Nr 14 poz. 130.

[4] Na mocy Ustawy z dnia 28 maja 1975 roku o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa, Dz.U. 1975 Nr 16 poz. 91.

Od 1990 r. zadaniową lukę po powiatach przejęły urzędy rejonowe, które pełniły rolę wyspecjalizowanych ogniw administracji rządowej. Wykonywały one określone w ustawach zadania i kompetencje organów terenowych[5].

Ostatnie dwie dekady XX 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. W 1989 r. Polska rozpoczęła zasadniczą przebudowę swego ustroju i gospodarki w kierunku demokratycznego ustroju i gospodarki rynkowej [Szewc 2010: 13–22; Piotrowska-Marczak 1997: 1]. W latach 1990–1998 prowadzono prace nad zmianą układu administracyjno-terytorialnego i kompetencyjno-zadaniowego [Słobodzian 2005: 210–211]. Ich zwieńczeniem są klauzule dotyczące samorządu przejęte z Europejskiej Karty Rozwoju Lokalnego[6], zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku[7].

Obowiązujące od tego czasu rozwiązanie jest systemem [Kisiel 2003: 25; Miemiec 1997: 5]:

- trójstopniowym: gmina, powiat i województwo[8],
- dualistycznym.

Na mocy ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa[9] oraz ustawy o samorządzie powiatowym[10] od 1999 r. 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 [Gorzelak, Jałowiecki 2001: 23; Emilewicz, Wolek 2000: 66; Gilowska 1999: 55].

1.2. UWARUNKOWANIA GEOPOLITYCZNE

Sytuację geopolityczną, ekonomiczną i strategiczną każdego kraju determinuje jego położenie geograficzne. Warunkuje ono charakter gospodarki każdego powiatu zarówno w zakresie przemysłu, jak i rolnictwa czy turystyki [Winiarski 2006: 50–51].

---

[5] Na mocy Ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1990 Nr 21 poz. 123.

[6] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1994.124.607 z późn. zm.

[7] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

[8] 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. oraz Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, Dz.U. Nr 166, poz. 1172 z 1998 r. z późn. zm.

[9] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. 1998 Nr 96, poz. 603 z późn. zm.

[10] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91 poz. 578 z późn. zm.

Polska, dzięki swemu położeniu geograficznemu, posiada potencjał, aby odgrywać strategiczną rolę pomiędzy Europą Zachodnią a Wschodnią [*OECD Territorial Reviews* 2008: 15]. Położenie geograficzne danego powiatu i jego odległość od granic państwowych determinuje poziom współpracy z regionami sąsiednich państw. O ile współpraca z południowo-zachodnimi sąsiadami, zwłaszcza z Niemcami, rozwija się w coraz większym stopniu, o tyle niski jest poziom współpracy z Białorusią i Ukrainą, głównie ze względu na zapaść gospodarczą tych krajów i wolno postępujące reformy ustrojowe [Górniak 2009: 348−356]. Zasadnicze znaczenie ma odległość od stolicy regionu, kraju oraz głównych miast Unii Europejskiej [Kuciński 2009: 61–87].

Główne uwarunkowania międzynarodowe, wynikające z położenia geograficznego Polski, to:

- zmiany ustrojowo-systemowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej po roku 1989,
- status Polski jako państwa stowarzyszonego z Unią Europejską i działania adaptacyjne warunkujące członkostwo Polski w tej organizacji,
- współpraca Polski w ramach ugrupowania państw basenu Morza Bałtyckiego, m.in. w strategii rozwoju regionalnego tej strefy, w różnych formach współpracy gospodarczej i oświatowo-kulturalnej między regionami nadbałtyckimi,
- współpraca transgraniczna poszczególnych regionów Polski z państwami sąsiadującymi, w tym tworzenie euroregionów [Adamowicz, Mażewski 1991: 3; Brol 2005: 589].

Ważny jest także poziom urbanizacji powiatu. Słabe umiastowienie oraz niski poziom rozwoju bazy ekonomicznej miast i jednocześnie stosunkowo rzadka i rozproszona zabudowa na terenach wiejskich są niekorzystne z punktu widzenia chłonności rynków lokalnych, możliwości osiągnięcia dogodnych standardów w gospodarce komunalnej, zdolności do zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko oraz intensywności kontaktów i aktywności społecznej[11]. Wszystko to skutkuje np. niskim stopniem zainteresowania inwestorów zewnętrznych i niewielką alokacją kapitału na danym terenie[12].

1.3. UWARUNKOWANIA PRAWNO-ADMINISTRACYJNE

Powiat jest w większym stopniu elementem administracji państwowej niż jednostką samorządową. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w mechanizmach towarzyszących wprowadzaniu powiatów do polskiej administracji publicznej. Zostały one pomyślane tak, aby wszystko przebiegło spokojnie i nie rodziło poważniejszych protestów społeczności lokalnych. W imię bezkonfliktowego ustanowienia

[11] Por. np. *Strategia rozwoju województwa lubelskiego*, Lublin, VII 2000, www.oze.bpp.lublin.pl/dokumenty/kraj_meryt/strat_rozw_wojew.pdf (dostęp: 05.11.2012).

[12] *Ibidem*; Związek Powiatów Polskich, *Powiat terytorialny i funkcjonalny?* (publikacja z dn. 04.07.2015), http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/25985-powiat-terytorialny-i-funkcjonalny (dostęp: 17.08.2015).

powiatów poświęcono cechy nadające im wyraźnie demokratyczny, autonomiczny i samorządowy charakter [Betkiewicz 2006: 103–106; Bywalec 2008: 35, 41].

Powiat, chociaż jest jednostką samorządową, z punktu widzenia regulacji formalno-prawnych jest traktowany jako podmiot władzy wykonawczej, podobnie jak jego poprzednik – rejon administracyjny. Dzieje się tak pomimo ugruntowanej tradycji powiatu samorządowego. Istnieje wiele niedociągnięć organizacyjnych, kompetencyjnych i finansowych w jego działaniu, co nadaje mu charakter bardziej administracyjny niż samorządowy [Strus 2009: 87−96].

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 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 [Buchanan 1991: 15–21][13].

1.4. UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZE

Na otoczenie społeczno-ekonomiczne składają się przede wszystkim uwarunkowania demograficzne przejawiające się w postaci dużego zróżnicowania wskaźnika „obciążenia ekonomicznego", tj. liczby osób w wieku nieprodukcyjnym w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym, najwyższe wskaźniki dotyczą tzw. ściany wschodniej – regionów o postarzałej strukturze ludności i wewnętrznej zdolności rozwoju; przestrzennego zróżnicowania realnych zasobów pracy i wynikającego stąd zróżnicowania poziomu bezrobocia [Madej, Zasadzki 2001: 117–118]. Częścią otoczenia społeczno-ekonomicznego jest też całokształt infrastruktury społecznej i warunków życia ludności w poszczególnych regionach kraju. Pod tym względem istnieją w Polsce, a nawet pogłębiają się – w mniej rozwiniętych regionach – znaczne różnice. Kolejna składowa – uwarunkowania ekonomiczne – wynikają z osiągniętego poziomu ekonomicznej efektywności regionów, stanu ilościowego i jakościowego oraz stopnia wykorzystania dysponowanymi w regionie czynnikami produkcji. Rozwój mechanizmu rynkowego wywołuje: wzrost konkurencji, otwarcie na towarowe i kapitałowe rynki zagraniczne, zróżnicowany poziom inwestowania w skali kraju. W Polsce występuje duże zróżnicowanie regionalne kapitału trwałego – w 4 województwach koncentruje się ok. 1/3 wartości tego kapitału. Występują też duże rozpiętości regionalne w tworzonym dochodzie narodowym i w dochodach gospodarstw domowych. Znaczne są też rozpiętości międzyregionalne w zakresie

[13] Por. Związek Powiatów Polskich, *Początek wdrażania zmian funkcjonowania JST?* (publikacja z dn. 21.03.2015), http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/24690-początek-wdraania--zmian-funkcjonowania-jst (dostęp: 17.08.2015).

przekształceń własnościowych i w procesach restrukturyzacji. Bardzo zróżnicowana jest sytuacja na rynku pracy – wysoka stopa bezrobocia o charakterze głównie strukturalnym w wielu województwach: północnych, zachodnich i południowo-zachodnich [Rączaszek 2010: 66−85].

Można potwierdzić obiegową opinię, że w powiatach Polski zachodniej i centralnej istnieje znacząco silniejszy potencjał społeczno-gospodarczy. Polska północno-wschodnia i wschodnia to obszar biedniejszy, w większym stopniu wspierany wpływami z budżetu państwa[14].

1.5. UWARUNKOWANIA FINANSOWE

Informacje stanowiące o uwarunkowaniach finansowych jednostek powiatowych ziemskich stanowią ostateczne potwierdzenie ich sytuacji.

Ustawa o finansach publicznych z 1998 r. rozstrzygnęła zasadnicze kwestie dotyczące systemu finansów publicznych i gospodarowania ich środkami[15]. Uchwalona w tym samym dniu ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 1998 r.[16] wyposażyła kompetencyjnie zrestrukturyzowane samorządy w ten sposób, że powiaty odtąd miały bazować na transferach – dotacjach, czyli środkach wypłacanych z budżetu państwa lub innych instytucji sektora publicznego jako zapłata za wykonywanie określonych zadań publicznych, bądź środkach mających na celu wsparcie zadań wykonywanych na poziomie powiatowym oraz na subwencjach – funduszach przekazywanych z budżetu państwa bez wskazywania celu, na jaki mają być przeznaczone.

Termin obowiązywania ustawy o finansach publicznych z 1998 r. został przedłużony do końca 2001, a następnie do końca 2002 r. W latach 1999–2001 zasady funkcjonowania samorządu – zwłaszcza samorządu powiatowego – były kilkakrotnie modyfikowane. Dotyczyły one m.in.: reguł ustalania granic powiatów i ich podziału, zadań powiatów oraz nadzoru nad działalnością powiatu [Błażyca, Heffner, Helińska-Hughes 2002: 263–276; Dolata 1998: 49–54; Gąciarz, Pankow 2002: 3–20].

Kolejne zmiany w systemie finansowania samorządu terytorialnego weszły w życie od 2004 r. w związku z uchwaleniem ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[17]. Celem wprowadzenia nowych rozwiązań były:

[14] Dane liczbowe stanowiące bazę do tego i poniższych akapitów tekstu czerpano z Głównego Urzędu Statystycznego, http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

[15] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155 z 1998 r., poz. 1014 z późn. zm.

[16] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, Dz.U. Nr 150 z 1998 r., poz. 983 z późn. zm.

[17] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 203 z 2003 r., poz. 1966 z późn. zm.

- dalsza decentralizacja zadań i środków publicznych, a tym samym zwiększenie udziału jednostek samorządu terytorialnego w dysponowaniu środkami publicznymi;
- zwiększenie odpowiedzialności ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego przez zwiększenie udziału dochodów własnych w ich dochodach ogółem;
- mocniejsze związanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego z koniunkturą gospodarczą w Polsce;
- rozbudowanie możliwości absorpcji środków unijnych przez zwiększenie strumienia środków i uelastycznienie zasad gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego;
- stworzenie instrumentów umożliwiających wspieranie przedsiębiorczości i dopływ kapitału ludzkiego o wysokich kwalifikacjach [Guziejewska 2006: 5–15; Wlaźlak 2006: 5–21; Swianiewicz 2006: 15–35].

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. spowodowało konieczność dostosowania ustawy o finansach publicznych. Pojawił się audyt wewnętrzny i kontrola finansowa oraz wprowadzono zasadę jawności i przejrzystości finansów publicznych. Zmiany te zawarto w Ustawie o finansach publicznych, która weszła w życie w 2005 r.[18]

W roku 2004 uchwalono również Ustawę o Narodowym Planie Rozwoju stanowiącą kluczowy akt prawny w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania środków Unii Europejskiej, przeznaczonych na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego Polski[19].

W realizację Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 zaangażowano środki z zasobów funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz inicjatyw wspólnotowych INTERREG oraz EQUAL[20].

Polityka spójności w kolejnym okresie programowania, tj. w latach 2007–2013, miała na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Była realizowana przede wszystkim dzięki dwóm funduszom strukturalnym, tj.: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego, Europejskiemu Funduszowi Społecznemu oraz Funduszowi Spójności [Święcicka 2011: 695−705; Miemiec 2008: 237 i n.].

W roku 2009 uchwalono nowelizację Ustawy o finansach publicznych[21].

W kolejnych latach weszły w życie dalsze korekty i nowelizacje Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego mające na celu zawsze poprawę bezpieczeństwa finansowego polskiego państwa.

---

[18] Por. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249 z 2005 r., poz. 2104 oraz Samojlik 2006: 156; Peter-Bombik 2007: 498−508.

[19] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. Nr 116 z 2004 r., poz. 1206.

[20] *Środki z budżetu Unii Europejskiej – skąd i na co?*, http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/ OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymsafundusze.aspx (dostęp: 05.11.2012).

[21] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157 z 2009 r., poz. 1240.

2. NOWOCZESNE FORMY WSPÓŁPRACY MIĘDZYORGANIZACYJNEJ DOSTĘPNE POLSKIM POWIATOM ZIEMSKIM

W ramach uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz finansowych warto zwrócić szczególną uwagę na nowoczesne formy współpracy międzyorganizacyjnej dostępne polskim powiatom ziemskim.

2.1. PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE

Partnerstwo publiczno-prywatne oznacza łączenie kapitałów prywatnych i środków publicznych [Kulawik 2000: 83]. Musi ono spełniać warunki, jakimi są: umowa, finansowanie, realizacja i eksploatacja. Zasady podziału ryzyka, sprawy własności majątku trwałego i wysokość udziału wnoszonego przez strony oraz zasady eksploatacji powstałego majątku, gospodarowania nim i świadczenia usług lub dostarczania produktu również reguluje umowa. Istnieją trzy modele partnerstwa publiczno-prywatnego [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006: 94–95; Europejski Doradca Samorządowy 2010]:

- niemiecki – zakłada łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej, przy czym zarówno właściciel infrastruktury, jak i operator są zależni (kapitałowo i decyzyjnie) od jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela (pełna kontrola);
- brytyjski – zakłada łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej, infrastruktura nie jest własnością jednostki samorządu terytorialnego, lecz partnera prywatnego;
- francuski – zakłada oddzielenie funkcji właściciela infrastruktury od jej operatora, infrastruktura jest własnością jednostki samorządu terytorialnego.

Podstawową cechą partnerstwa publiczno-prywatnego jest przynoszenie większych korzyści z punktu widzenia interesu publicznego niż przy innych sposobach wykonania danego przedsięwzięcia. Jest to zasada maksimum efektów przy danych nakładach, przejawiająca się w oszczędności wydatków ciążących na podmiocie publicznym, podniesieniu standardów jakościowych, poprawie parametrów technicznych oraz ograniczeniu uciążliwości dla otoczenia.

Przedsięwzięciem w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego może być: zadanie lub przedsięwzięcie ze sfery inwestycyjnej, zadanie ze sfery użyteczności publicznej, świadczenie usług publicznych w dłuższym okresie, jeżeli obejmuje eksploatację, utrzymanie lub zarządzanie składnikami majątku, działanie na rzecz rozwoju gospodarczego lub społecznego, przedsięwzięcie pilotażowe, promocyjne, naukowe, edukacyjne lub kulturalne[22]. Wskazane działania muszą spełniać jedną

[22] Por. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1420 oraz Związek Powiatów Polskich, *PPP w roku 2015* (publikacja z dn. 20.03.2015), http://ppp.parp.gov.pl/news/read/310?page_id=40=ppp-w-roku-2015-z-perspektywy-partnera-prywatnego (dostęp: 17.08.2015).

cechę – należeć do sfery zadań publicznych realizowanych przez podmiot publiczny – oraz przynosić korzyści dla interesu publicznego większe niż korzyści wynikające z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006: 94–95; Europejski Doradca Samorządowy 2009][23].

2.2. LEASING

Kolejnym sposobem realizacji zadań jest leasing. Opiera się on na przekazaniu przez jedną stronę dobra (ruchomości lub nieruchomości) do odpłatnego korzystania przez drugą stronę. Jednostka samorządowa może być korzystającym (leasingobiorcą), może też wskazać na podległą jednostkę. Leasing jest umową uregulowaną w kodeksie cywilnym. Jest zobowiązaniem finansującego, w zakresie działalności swojego przedsiębiorstwa, do nabycia oznaczonej rzeczy od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w umowie i oddania tej rzeczy korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego[24]. Definicja praw i obowiązków stron leasingu wskazuje jedynie na konsekwencje bilansowe tej umowy. Pozostałe regulacje zawarto w ustawie o rachunkowości oraz ustawie o podatku od towarów i usług[25]. Pierwszą konsekwencją jest wskazanie na kwalifikację umowy leasingu.

W literaturze przedmiotu i w praktyce krajów wysoko rozwiniętych najczęściej występującymi rodzajami leasingu są:

- leasing finansowy – uznawany za leasing w ścisłym znaczeniu, w którym transakcja jest zawierana na okres oznaczony, zbliżony do okresu gospodarczej użyteczności przedmiotu leasingu; finansujący najczęściej w ramach jednego cyklu odzyskuje całość swoich nakładów związanych z nabyciem przedmiotu leasingu; korzystającemu może (ale nie musi) przysługiwać na koniec transakcji opcja zakupu przedmiotu leasingu, zwrotu przedmiotu leasingu lub jego przedłużenia[26];
- leasing operacyjny – finansujący użycza korzystającemu przedmiot leasingu na czas krótszy od okresu jego gospodarczej użyteczności; finansujący w ramach jednego cyklu nie odzyskuje całości swoich nakładów związanych z nabyciem przedmiotu leasingu, co oznacza, że musi zawrzeć kolejną transakcję z tym samym lub innym korzystającym;

[23] Por. *Organizacje III sektora w tym także stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego już we wrześniu będą mogły ubiegać się o środki w ramach Funduszu Inicjatyw Obywatelskich*, za: http:// http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/26523-fundusz-inicjatyw-obywatelskich-2016-rusza-jesieni (15.08.2015).

[24] Por. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93, art. 709.

[25] Por. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2004 Nr 54, poz. 535.

[26] Por. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. 2002 Nr 76, poz. 694 z późn. zm.

- leasing tendencyjny – właściciel rzeczy będącej przedmiotem leasingu wskazuje na podmiot trzeci, który będzie zainteresowany objęciem jej w posiadanie zależne i pokryciem kosztów realizacji umowy; leasing ten opiera się na przeniesieniu używania rzeczy na zasadach zbliżonych do leasingu zwrotnego, jednak bez konieczności przenoszenia prawa własności rzeczy na finansującego (leasingodawcę); ma szczególne zastosowanie w transakcjach, w których przedmiotem leasingu jest nieruchomość;
- leasing zwrotny – finansujący kupuje dobro inwestycyjne od przyszłego korzystającego, a następnie oddaje mu je do używania w celach prowadzonej działalności; korzystający otrzymuje zwrot kapitału, który może być wykorzystany do realizacji jego innych celów, a jednocześnie nie traci prawa do korzystania z przedmiotu leasingu [Gołda 2002: 25–44].

Zawierając umowę leasingu, jednostka samorządu terytorialnego musi poznać koszty związane z tą umową. Koszty te to tzw. czynsz leasingowy; należy tu uwzględnić fakt, czy suma opłat będzie stanowiła pełny zwrot zainwestowanego przez leasingodawcę kapitału, czy tylko jego część. Ustawodawca w ustawach podatkowych wprowadził również inne szczegółowe regulacje. Wszystkie one znacząco wpływają na decyzje finansowe podejmowane przy wyborze instrumentu finansowania działalności samorządowej [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006: 96–97].

2.3. SYTUACJA POLSKICH POWIATÓW ZIEMSKICH

Nowoczesne formy współpracy międzyorganizacyjnej prowadzące do pozyskiwania, czy też pomnażania pozyskanego kapitału, pozostają poza zasięgiem polskich powiatów ziemskich. Powiaty niechętnie sięgają po niekonwencjonalne źródła finansowania. W ramach przeprowadzonego w 2012 r. badania kwestionariuszowego [Koza 2013] w odpowiedziach udzielonych na zadawane w tym obszarze pytania starostowie nie podjęli się komentowania istniejącej sytuacji.

Wyjątki od powyższej reguły występują w województwach kujawsko-pomorskim, dolnośląskim i mazowieckim.

Udzielanie wsparcia 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. Przodują w tym powiaty z Kujaw, Ziemi Lubuskiej i Łódzkiej, Małopolski, Wielkopolski i Mazowsza.

Wnioskując z powyższego, powiaty ziemskie po prostu trwają, można zaryzykować twierdzenie – wegetują, mimo posiadanych środków i narzędzi. Tylko sporadycznie uruchamiane są narzędzia nakierowane na rozwój i otwierające nowe perspektywy. Z udzielonych odpowiedzi można wyciągnąć wniosek, że są na terenie naszego kraju województwa, gdzie powiaty są szczególnie bierne i pasywne, niemniej jednak są i takie, w których duża liczba włodarzy powiatowych jest nastawiona prorozwojowo.

3. ANALIZA STRUMIENIOWA

3.1. POJĘCIE I ISTOTA BADANIA STRUMIENIOWEGO

W celu konfrontacji postawionej we wstępie hipotezy stwierdzającej, że zmniejszenie liczby powiatów ziemskich skutkowałoby lepszą efektywnością finansowania potrzeb lokalnych, warto posłużyć się badaniem strumieniowym, zbudować schemat strumieniowy wizualizujący powyżej omówione zagadnienia.

Badanie strumieniowe jest to strategiczna metoda diagnozowania i wizualizacji trudności oraz kierowania zmianami w organizacjach [Porras 1987: 13 i n.]. Od dwudziestu lat metoda J.I. Porrasa jest znana i wykorzystywana, szczególnie w Ameryce Północnej, ale również w Europie Zachodniej [Porras, Silvers 1991: 51–78]. Z czasem badanie strumieniowe zaczęto wykorzystywać także do diagnozowania i naprawy sytuacji w innych organizacjach: szpitalach, szkołach, fundacjach, a także w samorządach lokalnych [Miley 1995; Tofel 1995; Dumaine 1995; Porras, Collins 1994; Maney 1994; Brown 1994].

W niniejszym referacie badanie strumieniowe zaimplementowano do kompleksowego badania funkcjonowania samorządów powiatowych tworzącego bazę do teoretycznych i praktycznych rozważań na temat funkcjonowania tych jednostek w przyszłości.

3.2. DIAGNOZA STRUMIENIOWA FUNKCJONOWANIA POWIATÓW ZIEMSKICH

Diagnozę sytuacji powiatów ziemskich w Polsce opracowano na podstawie wniosków zawartych w poprzednich akapitach.

Powiaty ziemskie okazują się jednostkami słabymi, ponieważ mają one niewielki obszar i małą liczbę ludności. Na terytorium zgromadzony jest niewielki potencjał, ponieważ mają słabe zasoby finansowe i kompetencyjne. Co więcej, od czasu przywrócenia powiatów ich kompetencje są stale uszczuplane, przez co stopniowo stają się one jednostkami wyposażonymi w atrybuty samorządności, lecz pozbawionymi realnego wpływu na otoczenie [Werwińska 2010: 289−297; Lutrzykowski 2009: 30–31].

Obecna konstrukcja, zgodnie z którą powiat uzyskuje większość dochodów przez transfery z budżetu państwa, pozostawia jedynie wąski margines na swobodne decyzje demokratycznie wyłonionych władz lokalnych [Betkiewicz 2006: 4]. Od momentu powołania powiatów zakres ich władzy poważnie się zmniejszył. Odebrane powiatowi kompetencje były ważne dla kształtowania lokalnej polityki społecznej i gospodarczej [Gniadkowski 2012: 12]. Przede wszystkim kwoty pieniędzy pozostające w dyspozycji powiatu nie wystarczają na pokrycie wydatków związanych z wykonywaniem zadań.

Jednostki powiatowe ziemskie radzą sobie na bieżąco, jednak nie chcą lub też nie mają możliwości podejmowania kreatywnych rozwiązań, inwestowania w rozwój. Warto więc się zastanowić, jakie możliwości i perspektywy stoją przed polskimi powiatami ziemskimi.

3.3. PROPOZYCJA DLA POWIATÓW ZIEMSKICH: ZMNIEJSZENIE ICH LICZBY

Korzystną propozycją dla powiatów ziemskich wydaje się być powiększenie ich obszaru przez likwidację części z nich. Przemyślenia związane z wielkością jednostek administracyjnych stanowią dla badaczy lokalnej władzy jeden z tradycyjnych obszarów dyskusji.

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

Rozwiązaniem umocowanym już w obecnie obowiązującym prawodawstwie są związki powiatów[27]. 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 znacznie wzrosłoby. Argumentem przemawiającym za powiększeniem powiatu jest wzmocnienie jego relacji z otoczeniem. Wzrost pozycji ustrojowej powiatu przyniósłby 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[28].

Starostowie powiatów ziemskich popierający pomysł łączenia argumentują, że małe powiaty – takie jak obecnie funkcjonujące – nie mają racji bytu; powiaty powinny być większe terytorialnie, o większym potencjale demograficznym i ekonomicznym. Mniej powiatów zapewniałoby lepszą efektywność finansowania potrzeb lokalnych, dzięki wyższemu poziomowi wpływów budżetowych oraz niższym bieżącym kosztom funkcjonowania [Guha-Khasnobis, Kanbur, Ostrom 2006: 1–16, 297−304].

Przeciwnicy, stanowiący większość, uważają, że obecny podział, organizacja społeczności lokalnej na poszczególne jednostki samorządu terytorialnego dobrze sprawdza się przy realizacji zadań wynikających z potrzeb danej wspólnoty na danym terytorium [Heller 2006: 137−151].

---

[27] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.

[28] Por. Związek Powiatów Polskich, *Czy i jak współpracują powiaty* (publikacja z 03.07.2015), http://wartowiedziec.org/index.php/start/felietony/25953-czy-i-jak-wspopracuj-powiaty (dostęp: 17.08.2015); Betkiewicz 2006: 125–131 oraz Surówka 2009: 432–442.

Rezultaty takiego rozwiązania zaprezentowano na rycinie 1, na której widać, że wprowadzenie poprawek wymagałoby korekt aktów prawnych, co oznacza odsunięcie reformy o kilka lat. Jednak w ostatnim czasie Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji zainicjowało potencjalne zmiany. Efektem tej inicjatywy jest raport „Ocena sytuacji samorządów lokalnych", w którym krytycznie opiniuje się obecną liczbę jednostek samorządowych i daje impuls do ich połączenia[29]. Według wspomnianego raportu, znaczące rozdrobnienie charakteryzujące powiaty ziemskie generuje wysokie koszty finansowe ich funkcjonowania oraz zwiększa problem koordynacji w realizacji wielu zadań publicznych. Korzyści, jakie mogłoby przynieść łączenie powiatów, to przede wszystkim zwiększenie jakości, dostępności i wydajności usług przez nie świadczonych oraz zdolność większych z nich 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 zakładał również wprowadzenie do ustawy o samorządzie powiatowym rozdziału, który określi podstawy ustroju ze związkami powiatowymi, procedury tworzenia i zakres wykonywanych przez nie zadań[30].

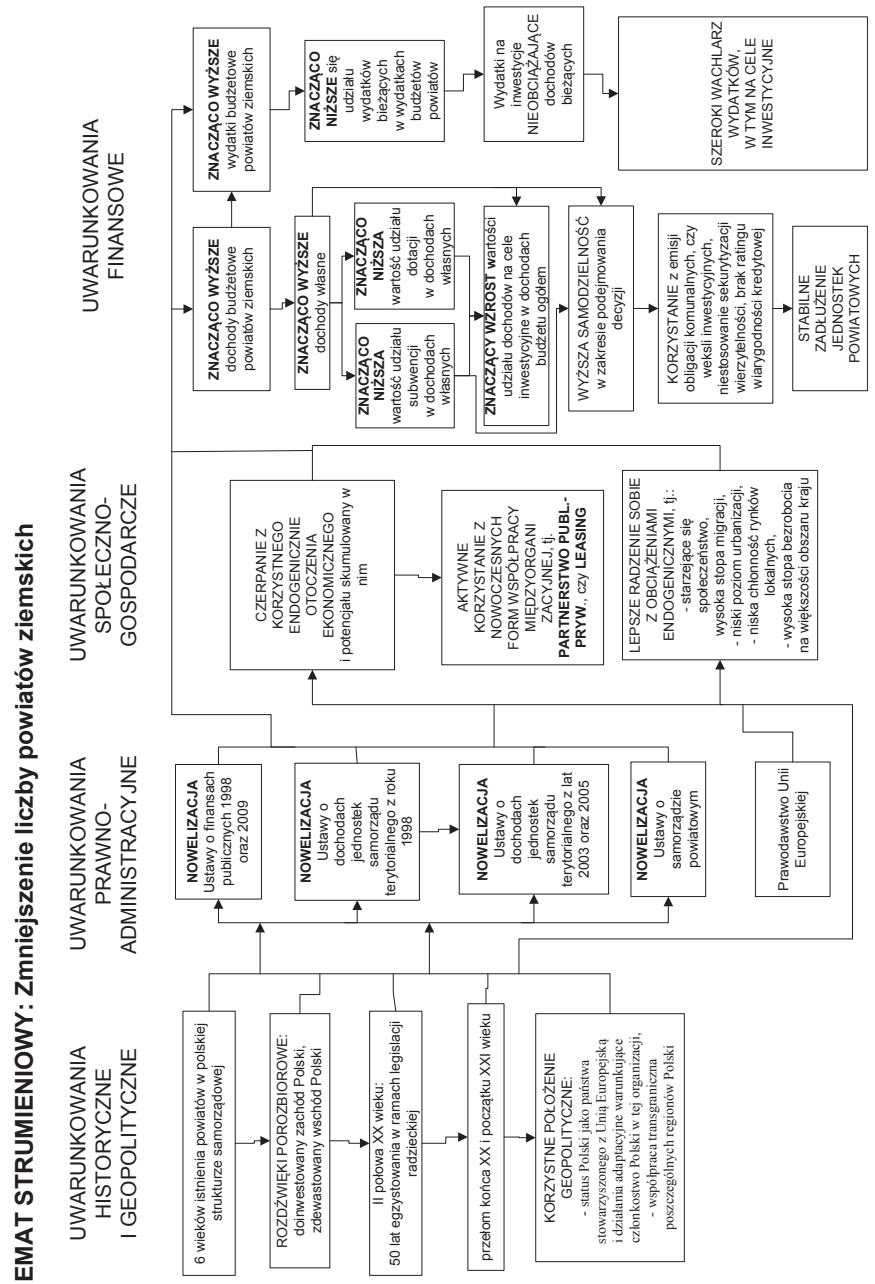
Kolejnym krokiem na tej drodze była też seria tematycznych konferencji i artykułów prasowych[31].

Wpływ elity lokalnej na sprawy publiczne wzrósłby proporcjonalnie do wzrostu wielkości jednostki [Kulesza 1998: 7 i n.]. Większe i co za tym idzie silniejsze powiaty ziemskie byłyby w stanie wypłacać więcej świadczeń z tytułu zasiłków, stypendiów, odszkodowań czy rekompensat (byłyby gotowe na ewentualną wypłatę większych ich kwot) i mieć realny wpływ na pomnażanie potencjału swoich jednostek. Prawdopodobnie nastąpiłaby poprawa wartości wskaźników ogólnobudżetowych oraz wartości wskaźników obrazujących samodzielność finansową jednostek powiatowych. Wyniki

[29] Szerzej: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych.pdf (dostęp: 19.01.2013).

[30] Por. *Rewolucja prawa samorządowego?*, „Warto Wiedzieć" 20.01.2013, wydawca Związek Powiatów Polskich.

[31] Np. Konferencja „Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego", która odbyła się 18.02.2013 na terenie Sejmu RP, za: *Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego*, http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/938D7E398062C42BC1257B3C004C75EB/$File/samorzad_powiatowy.pdf (dostęp 17.08.2015); czy publikacja Związku Powiatów Polskich, *Jednostki samorządu terytorialnego powinny się łączyć a nie dzielić* (publikacja z dn. 28.06.2015), http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/25922-jednostki-samorzdu-terytorialnego-powinny-si-czy-a-nie-dzieli (dostęp: 17.08.2015).



Ryc. 1. Schemat strumieniowy: Zmniejszenie liczby powiatów ziemskich.

dotyczące zadłużenia powiatów ziemskich mogłyby utrzymywać tendencje pozytywne, a co za tym idzie poprawiłaby się wypłacalność i siła finansowa powiatów. Potencjał gospodarczy i społeczny powiększonego powiatu byłby większy niż obecnie.

3.4. KONKLUZJE PŁYNĄCE Z BADANIA STRUMIENIOWEGO

Zmiany w strukturze polskich samorządów są konieczne, na co wskazuje diagnoza obecnej sytuacji przedstawiająca sytuację powiatów ziemskich. Powodem tego jest, po pierwsze, ich niewielki obszar o niewielkiej populacji, po drugie, słaba sytuacja finansowa. Poza tym powiaty są coraz mniej zaopatrzone w prawne atrybuty samorządności i mają coraz mniejszy wpływ na środowisko lokalne.

Jednostki powiatowe byłyby jeszcze silniejsze i sprawniejsze, gdyby zmniejszyć ich obecną liczbę. Znacząco zwiększyłaby się rola poszczególnych podmiotów władzy lokalnej. Wzrosłaby efektywność finansowania potrzeb lokalnych.

Ponadto przeciwko pozostawieniu obecnej liczby powiatów przemawiają prognozy wartości głównych wielkości budżetowych. Pokazują one, że z biegiem czasu zmniejszać się będzie udział dochodów własnych w dochodach ogółem – świadczy o tym malejąca tendencja wartości tego wskaźnika. W ostatnich dwóch latach mocno obniżała się kreatywność i innowacyjność powiatów.

ZAKOŃCZENIE

Treść powyższego artykułu potwierdziła postawioną we wstępie hipotezę, że zmniejszenie liczby powiatów ziemskich skutkowałoby lepszą efektywnością finansowania potrzeb lokalnych; współpraca międzyorganizacyjna byłaby bardziej efektywna, wyższy byłby poziom wpływów budżetowych oraz niższe bieżące koszty funkcjonowania.

Wielowiekowe perturbacje w polskim systemie prawno-administracyjnym mocno odbijają się na bieżącym systemie samorządowym. Reforma samorządowa przeprowadzona w Polsce w latach 90. zeszłego stulecia miała na celu wprowadzenie takich regulacji, które zapewniłyby regionom naszego kraju możliwość stabilnego rozwoju. Jednak rozwiązania przyjęte w tej reformie nie sprawdziły się w stopniu zapewniającym efektywne funkcjonowanie polskich struktur administracji lokalnej. Niedopracowane i wadliwe rozwiązania dotyczą zwłaszcza szczebla powiatowego polskich samorządów. Z biegiem czasu i niesionych przez niego zmian defekty te są widoczne coraz bardziej.

Efektywność to rezultat sterowania procesami rozwojowymi jednostki samorządowej realizowanego w taki sposób, aby zapewnić oszczędne, wydajne i skuteczne wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów. Umiejętne stosowanie rozwiązań politycznych i administracyjnych, efektywne gospodarowanie finansami i majątkiem

samorządowym oraz zasobami ludzkimi powinny prowadzić do optymalizacji czynionych nakładów i uzyskiwanych efektów [Bardhan, Mookherjee 2006: 4; Filipiak, Kogut, Szewczuk, Zioło 2005: 127].

Dążąc do efektywności w sferze finansów publicznych, należy starać się o jak najlepsze dostosowanie wykorzystania środków publicznych do zadań realizowanych przez dany podmiot i jak najlepsze zaspokojenie potrzeb ludzkich. Zasady gospodarowania jednostek sektora publicznego muszą eliminować marnotrawstwo. Realizacja tego zadania nie jest łatwa wobec konieczności nakładania pewnych rygorów na personel jednostek sektora publicznego ograniczających jego swobodę w wykorzystywaniu środków publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu pewnego obszaru swobody decyzji, wymaganych właśnie przez sztukę elastycznego reagowania na zmieniające się warunki, w których działa dany podmiot sektora publicznego [Golinowska 2006: 1–10].

Problem efektywniejszego wykorzystania każdej jednostki dochodów publicznych przez podmioty sektora publicznego jest szczególnie ważny, zwłaszcza w sytuacji, w jakiej znajduje się obecnie Polska i przy uwzględnieniu nieoptymistycznych prognoz na nadchodzące lata dla finansów publicznych. W związku z tym, ale nie tylko, sprawą niezwykle pilną jest podjęcie zinstytucjonalizowanych przedsięwzięć, które wymuszałyby efektywniejsze gospodarowanie środkami publicznymi. Dotyczy to wszystkich szczebli władz publicznych, jednak władz samorządowych przede wszystkim, o ile władzom tym zostaną stworzone warunki do efektywnego wydatkowania pieniędzy publicznych. Władze lokalne mają największe możliwości rozpoznawania potrzeb mieszkańców i dostosowywania struktury wydatków do tych potrzeb, z kolei mieszkańcy mają możliwość artykułowania swoich preferencji i szansę kontroli władz lokalnych pod względem gospodarności itd.

Państwo obecnie powinno zmniejszać zasięg swoich działań. Jego fundamentalną rolą powinno być wspieranie prawidłowego funkcjonowania rynków przez monitorowanie ich efektywności i przejrzystości. Istniejący dziś sektor prywatny może zapewnić państwu poważną redukcję wydatków publicznych i obciążeń podatkowych [Tanzi 2004: 20].

Najważniejszą kwestią jest to, że następne etapy decentralizacji polskiego systemu budżetowego nie nastąpią nigdy, jeżeli będzie kontynuowany obecny system porozumiewania się administracji rządowej z samorządem terytorialnym. Albo nastąpi systemowe wyodrębnianie kolejnych segmentów zadań i kompetencji dla samorządu terytorialnego i będzie mu towarzyszyć tworzenie subsystemów w polskim systemie budżetowym, albo administracja rządowa zachowa całkowitą kontrolę nad stanem kasy i będzie dyktować warunki. Może nie tyle obawa przed zmianami, które jakoby wprowadzają chaos i dezorganizację w strukturach administracji, ile zwyczajna niechęć do oddania samorządowi terytorialnemu następnej części publicznych pieniędzy – stanowi źródło oporu ze strony rządu [Gilowska 2006: 2–3].

Korekta funkcjonowania jednostek powiatowych ziemskich wydaje się być nieodzowna.

Wychodząc od badań, których najważniejsze konkluzje prezentuje niniejszy artykuł, należy prowadzić dalsze, bardziej szczegółowe analizy sytuacji polskich powiatów ziemskich.

BIBLIOGRAFIA

Adamowicz, R., Mażewski, L. 1991. *Założenia regionalizacji Polski*, „Wspólnota", nr 24.

Barański, M. (red.) 2009. *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń–Katowice.

Bardhan, P., Mookherjee, D. 2006. *Decentralization and local governance in developing countries*, The MIT Press Cambridge, Cambridge.

Betkiewicz, W. 2006. *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów – porażka czy sukces nowej instytucji?*, [w:] J. Wasilewski, *Powiatowa elita polityczna*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Błażyca, G., Heffner, K., Helińska-Hughes, E. 2002. *Poland – Can Regional Policy Meet the Challenge of Regional Problems?*, „European Urban and Regional Studies", lipiec, nr 9/3.

Bohret, C. 1987. *The Tools of Public Management*, [w:] K.A. Eliassen, *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, London–Beverly Hills–Newbury Park–New Delhi.

Borodo, A. 2006. *Aktualne problemy rozwoju gospodarczego gmin i powiatów*, LEGA Oficyna Wydawnicza Włocławskiego Towarzystwa Naukowego, Włocławek.

Brol, R. 2005. *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo AE, Wrocław.

Brown, T. 1994. *Greatness That Endures*, „Industry Week" 5.09.

Buchanan, J.M. 1991. *Economics in the post-socialist century*, „Economic Journal", nr 404, **DOI: https://doi.org/10.2307/2233831**.

Buckley, R., Maurer, R. 2000, *Decentralizacja w Polsce: tworzenie potencjału racjonalnego zarządzania i integracji z UE*, „Samorząd Terytorialny", nr 7–8.

Bywalec, G. 2008. *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, „Samorząd Terytorialny", nr 6.

Chatterjee, S. 2007. *Should the private sector provide public capital*?, „Macroeconomic Dynamics", Vol. 11–03.

Considine, M., Giguere, S. 2008. *The theory and practice of local governance and economic development*, Palgrave Macmillan, New York.

Czas zastanowienia 2012–03–02, www.samorzad.pap.pl (dostęp: 4.11.2012).

Dolata, S. 1998. *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego: doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole.

Dolnicki, B. 1993. *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo AE, Katowice.

Dolnicki, B. 1994, *Przemiany ustrojowe samorządu gminnego w Europie Zachodniej*, „Samorząd Terytorialny", nr 12.

Dumaine, B. 1995, *Why Great Companies Last*, „Fortune" 16.01.

Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. 2004. *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa.

Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. 2006. *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.

Emilewicz, J., Wolek, A. 2000. *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową r. 1998 widziana oczami jej aktorów*, FRDL, Warszawa.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1994.124.607 z późn. zm.

Filipiak, B., Kogut, M., Szewczuk, A., Zioło, M. 2005. *Rozwój lokalny i regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Filipiak, B., Szewczuk, A. 2009. *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie,* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Gąciarz, B., Pankow, W. 2002. *Procesy tworzenia i funkcjonowania instytucji samorządu regionalnego i lokalnego w Polsce w opinii radnych sejmików wojewódzkich i rad powiatów*, Stowarzyszenie Studiów i Inicjatyw Społecznych, Warszawa.

Gilowska, Z. 1999. *Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny", nr 3.

Gilowska, Z. 2006. *Jak dokończyć reformę samorządową*, IBnGR, Gdańsk–Lublin.

Gniadkowski, A. 2012. *Rozbieranie powiatów*, „Wspólnota" 17.05.

Golinowska, S. 2006, *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, „Polityka Społeczna", nr 4.

Gołda, M. 2002, *Leasing*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.

Gorzelak, G., Jałowiecki, B. 2001. *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Gorzelak, G., Stec, M. 2001. *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lala doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Gorzym-Wilkowski, W.A. 2008. *Polityka przestrzenna powiatu − możliwości i ograniczenia*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 3 (1203).

Górniak, R. 2009. *Kreatywność władz samorządowych w kształtowaniu polityki inwestycyjnej,* „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 46.

Grosse, T. 2004. *Wybrane aspekty polityki regionalnej państwa w latach 2000–2004*, „Samorząd Terytorialny", nr 11.

Grynis, R. 2003. *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego z III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny" nr 1–2.

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

Guziejewska, B. 2005. *Kontrowersje w ocenie niezależności finansowej samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny", nr 7–8.

Guziejewska, B. 2006. *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, „Samorząd Terytorialny", nr 9.

Hanusz, A., Niezgoda, A., Czerski, P. 2009. *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

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.

Izdebski, H. 2006. *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.

Jankowski, A. 1993. *Powrót powiatów czy złudzeń*, „Prawo i Życie", nr 31.

Karliński, W., Nelicki, A., Płoskonka, J. 2000. *Polska powiatowa w r. 1999*, „Samorząd Terytorialny", nr 9.

Kisiel, W. 2003. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.

Kleer, J. 2008. *Sektor publiczny w warunkach współczesnych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne", nr 4.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz.U. Nr 44, poz. 267.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

Konstytucja z dnia 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 Nr 33, poz. 232.

Kosikowski, C. 2008. *Finanse samorządowe*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Kownacki, P. 2006. *Funkcjonowanie powiatów (ziemskich) w świetle wyników kontroli NIK*, [w:] *Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej*, E. Chojna -Duch (red.), Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.

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.

Kuciński, K. 2009. *Geografia ekonomiczna*, Wolters Kluwer Polska, Kraków.

Kulesza, M. 1998. *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota" 21.03., nr 12.
Leasing dla samorządów 2009, Europejski Doradca Samorządowy, lipiec–wrzesień.
Leoński, Z. 2001. *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo 3, Warszawa.
Leoński, Z. 2006. *Samorząd Terytorialny w RP*, Lexis Nexis, Warszawa.
Lipowicz, I. 1991. *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny", nr 11–12.
Lutrzykowski, A. 2009. *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
Madej, T., Zasadzki, W. 2001. *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, „Folia Oeconomica", nr 154.
Maney, K. 1994. *Secrets of Outliving Competitors*, „USA Today" 28–30.10.
Mańka, R. 2010. *Samorząd to przede wszystkim ludzie* (publikacja z dn. 8.11.2010), www.gazetafinansowa.pl (dostęp: 05.11.2012).
Maurer, R. 2000. *Decentralizacja w Polsce: tworzenie potencjału racjonalnego zarządzania i integracji z Unią Europejską*, „Samorząd Terytorialny", nr 7–8.
Miemiec, W. 1997. *Finanse samorządu terytorialnego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Finanse Komunalne", nr 5.
Miley, M. 1995. *Managing Change*, „Oracle Magazine", listopad–grudzień.
Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, http://mac.gov.pl/wp-content/uploads/2011/12/Ocena-sytuacji-samorz%C4%85d%C3%B3w-lokalnych.pdf (dostęp: 19.01.2013).
Niewiadomski, Z. 1992. *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny", nr 11.
Od przeszłości do przyszłości ustroju samorządu powiatowego 2013, „Warto Wiedzieć", Związek Powiatów Polskich.
OECD Territorial Reviews: Poland, OECD 2008 r.
Ostrom, E. 2008. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge–New York.
Peter-Bombik, K. 2007. *Ewolucja systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu", nr 1161.
Piekara, A. 2000. *Decentralizacja terytorialna administracji publicznej: funkcje i dysfunkcje*, WPiAUW, Warszawa.
Piekara, A. 2003. *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1998–2001*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
Piotrowska-Marczak, K. 1997. *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
Płoskonka, J. 2001. *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, MSWiA, Warszawa.
Podgórski, K., Martysz, Cz. 1998. *Powiat samorządowy. Praktyczny komentarz do Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r.*, Katowice–Zielona Góra.
Porras, J.I. 1987. *Stream analysis. A powerful way to diagnose and manage organizational changes*, Addison–Wesley, Don Mills.
Porras, J.I., Collins, J. 1994. *Head and Shoulders Above The Rest*, „Stanford Business School Magazine", grudzień.
Porras, J.I., Silvers, R. C. 1991. *Organization Development and Transformation*, „Annual Review of Psychology", nr 42, **DOI: https://doi.org/10.1146/annurev.ps.42.020191.000411**.
Rabska, T. 1995. *Pięciolecie samorządu w oczach naukowców*, „Wspólnota" 17.06., nr 24.
Rączaszek, A. 2010. *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów i jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 95.
Regulski, J. 2005. *Samorządna Polska*, Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy, Warszawa.
Rewolucja prawa samorządowego? 2013, „Warto Wiedzieć", Związek Powiatów Polskich.
Rozporządzenie Komisji (UE) nr 31/2011 z dnia 17 stycznia 2011 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS), Dz.Urz. UE L 13 z 18.01.2011.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. z 2000 r. nr 58, poz. 685.

Rusek, M. 2008. *Powrót do powiatu radomskiego to absurd*, „Gazeta Wyborcza" 25.05.

Samojlik, B. 2006. *Kierunki zmian w sektorze finansów publicznych w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej 2010, „Europejski Doradca Samorządowy", styczeń–marzec.

Słobodzian, B. 2005. *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

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

Sprawne państwo w świetle relacji samorząd terytorialny a administracja rządowa w terenie, 2002, materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej 28 maja 2002, Senat RP, Warszawa.

Stefański, M. 2004. *Pozycja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego: wybrane zagadnienia ekonomiczne i prawne*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku, Włocławek.

Strahl, D. 2004. *Dysproporcje rozwojowe w regionalnej przestrzeni Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny", nr 11.

Strategia rozwoju województwa lubelskiego, Lublin, VII 2000, www.oze.bpp.lublin.pl/ dokumenty/kraj_meryt/strat_rozw_wojew.pdf (dostęp: 05.11.2012).

Strus, D. 2009. *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej. Administracja i Zarządzanie", nr 82.

Surówka, K. 2009. *Zakres samodzielności finansowej powiatów ziemskich w Polsce w latach 1999–2008*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, B. Filipiak, A. Szewczuk (red.), Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Swianiewicz, P. 2006. *Czy środki z Unii Europejskiej dla samorządów zwiększają rozpiętości międzyregionalne?*, „Samorząd Terytorialny", nr 12.

Swianiewicz, P. 2011. *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.

Szewc, A. 2010. *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990–2010*, „Samorząd Terytorialny", nr 5.

Środki z budżetu Unii Europejskiej – skąd i na co?, http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/ OrganizacjaFunduszyEuropejskich/ Strony/czymsafundusze.aspx (dostęp: 05.11.2012).

Święcicka, K. 2011. *Podstawowe kierunki inwestycji i projektów realizowanych przez gminy i powiaty w ramach środków pozyskanych z UE*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 221.

Tanzi, V. 2004. *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, „Materiały i studia NBP", z. 204, Warszawa.

Tofel, R.J. 1995. *After you've made a better mousetrap*, „The Wall Street Journal" 21.04.

Tucholska, A. 2007. *Powiat – między zbiorowością a wspólnotą*, Scholar, Warszawa.

Tuszyński, H.S. *W zrozumieniu zjawisk i procesów gospodarczych szukaj swojej szansy*, http://www.globaleconomy.pl/content/view/352/38/ (dostęp: 5.11.2012).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. 2004 Nr 54 poz. 535.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 203 z 2003 r., poz. 1966 z późn. zm.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz.U. Nr 116 z 2004 r., poz. 1206.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. 1950 Nr 14, poz. 130.

Ustawa z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie Ustawy o radach narodowych, Dz.U. 1973 Nr 47, poz. 276.

Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. 1990 Nr 21, poz. 123.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 art. 709.

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych, Dz.U. 1958 Nr 5, poz. 16.
Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o ordynacji wyborczej do rad narodowych, Dz.U. 1954 Nr 43, poz. 193.
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2005 Nr 169, poz. 1420.
Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa, Dz.U. 1975 Nr 16, poz. 91.
Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, 2002 Nr 76, poz. 694 z późn. zm.
Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tekst jednolity w Dz.U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 z późn. zm.
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.
Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.
Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, Dz.U. Nr 166, poz. 1172, z 1998 r. z późn. zm.
Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003, Dz.U. Nr 150 z 1998 r., poz. 983 z poźn. zm.
Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155 z 1998 r., poz. 1014.
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 157 z 2009 r., poz. 1240.
Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249 z 2005 r., poz. 2104.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 578 z późn. zm.
Wasilewski, J. 2006. *Powiatowa elita polityczna: rekrutacja, struktura, działanie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
Werwińska, A. 2010. *Saldo operacyjne powiatów ziemskich w latach 2004−2008*, „Zeszyty Naukowe / Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu", nr 141.
Winiarski, B. 2006. *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
Wlaźlak, K. 2006. *Podział kompetencji między państwo a region*, „Samorząd Terytorialny", Nr 11.
Yoder, J.A. 2007. *Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland*, „East European Politics & Societies", Nr 21.
http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/938D7E398062C42BC1257B3C004C75EB/$File/samorzad_powiatowy.pdf.
http://ppp.parp.gov.pl/news/read/310?page_id=40=ppp-w-roku-2015-z-perspektywy-partnera-prywatnego.
http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/24690-pocztek-wdraania-zmian-funkcjonowania-jst.
http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/25922-jednostki-samorzdu-terytorialnego-powinny-si-czy-a-nie-dzieli.
http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/25985-powiat-terytorialny-i-funkcjonalny.
http://wartowiedziec.org/index.php/start/aktualnosci/26523-fundusz-inicjatyw-obywatelskich-2016-rusza-jesieni.
http://wartowiedziec.org/index.php/start/felietony/25953-czy-i-jak-wspopracuj-powiaty.
http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks.

CONDITIONS OF FUNCTIONING OF RURAL DISTRICTS IN POLAND

Abstract: Centuries-old perturbations in the Polish legal system have a powerful knock-on effect on the current reflected administrative and regional system. A self-government reform carried out in Poland in the 1990s was to introduce such regulations, which would ensure the regions of our country the possibility of stable development. However, the solutions adopted in this reform has not worked well in ensuring the effective functioning of local administrative structures. Underdeveloped and flawed solutions apply to the local governments in particular.

The functioning of the above issues on the basis of Polish local authorities, especially their district level, was applied in the article.

Examination of the functioning of rural districts and possible solutions can be made by a stream analysis. It allows both the acquisition of knowledge about what is wrong and what should be corrected, reformed, as well as building a recovery program designed to overcome the identified problems, to improve the situation and to assess the changes. The stream analysis allows one to carry out a diagnosis on the basis of the observation of the political-historical background and current legislation. The conclusions of the survey of the socio-cultural and economic-financial areas are included in it as well.

On the basis of above considerations, the hypothesis that the adjustment of the functioning of rural district is essential, was confirmed. One needs to consider solutions that could improve the functioning conditions of rural districts and conclusions of this study lead to further, more detailed analysis of the situation of Polish districts.

Keywords: rural districts; historical and geopolitical; legal and administrative; financial and socio-economic conditions of functioning of rural districts; stream analysis

BIOGRAM

Iwona Koza, doktor nauk ekonomicznych (od 2013 r.), zatrudniona jako starszy wykładowca w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Chełmie, gdzie od ponad 15 lat prowadzi zajęcia z szeroko pojętego zakresu ekonomii i finansów. Zainteresowania naukowe skupiają się wokół problematyki rozwoju regionalnego. Autorka kilkudziesięciu artykułów opublikowanych zarówno w Polsce, jak i za granicą. Kontakt e-mail: ikoza@pwsz.chelm.pl.