

**Marian Kachniarz**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

**KONTROWERSJE WOKÓŁ REFORMY POWIATOWEJ**

---

**Streszczenie:** Wdrożona w 1999 r. reforma polegająca na wprowadzeniu samorządów powiatowych stanowiła zasadniczą zmianę w strukturze administracji terytorialnej. Tak duża zmiana nie mogła się obejść bez szerokiej dyskusji nad jej kryteriami, zasadami i efektami wdrożenia. Artykuł stanowi podsumowanie tych opinii i poglądów.

**Słowa kluczowe:** powiat, samorząd lokalny, administracja publiczna, reformy terytorialne.

## 1. Wstęp

Reforma powiatowa została wdrożona z dniem 1 stycznia 1999 r., choć pierwsze projekty przedłożeń rządowych w tej sprawie powstały już w 1992 r. Ostatecznie w 1992 r. rozpoczęło więc funkcjonowanie 308 powiatów ziemskich oraz 65 powiatów grodzkich. 31 maja 2001 r. Rada Ministrów powołała dodatkowo 7 powiatów<sup>1</sup>. Były to powiaty: brzeziński, gołdapski, leski, łobeski, sztumski, węgorzewski i wschowski, a więc większość z tych, które w 1998 r. znajdowały się w projekcie rządowym, lecz odrzucił je sejm. Z ówczesnych propozycji rządowych statusu powiatu nie uzyskały ostatecznie Bystrzyca Kłodzka, Morąg i powiat warszawski wschodni.

Ostatnia modyfikacja nastąpiła w 2002 r. na skutek dobrowolnego zrzeczenia się przez miasto Wałbrzych statusu powiatu grodzkiego<sup>2</sup>.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. w Polsce funkcjonowało zatem 315 powiatów oraz 64 miasta na prawach powiatu (powiatów grodzkich). Było to ostatecznie o 5 powiatów ziemskich i o 17 grodzkich więcej w stosunku do propozycji rządowej z 1998 r. Porównując obecną strukturę do projektu rządowego z roku 1993, zauważamy, że różnice są również minimalne – wtedy proponowano o 5 powiatów ziemskich więcej i o 17 mniej grodzkich. W sposób syntetyczny wartości te prezentuje tab. 1.

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (DzU 2001 nr 62, poz. 631).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (DzU 2002, nr 93, poz. 821).

**Tabela 1.** Zestawienie liczby powiatów według projektów i wdrożonych rozwiązań

Powiaty	Propozycja wstępna 1993	Projekt rządowy po konsultacjach 1993	Projekt rządowy 1998	Struktura wdrożona 1998	Struktura po modyfikacjach 2008
Ziemskie	293	320	310	308	315
Grodzkie	45	47	47	65	64

Źródło: opracowanie własne.

Oceniając zatem strukturę powiatów w Polsce, można stwierdzić, że jej modyfikacje w stosunku do projektów rządowych były stosunkowo niewielkie. Liczba funkcjonujących dzisiaj powiatów ziemskich jest dokładnie średnią z dwóch przedłożeń – z 1993 i 1998 r. Trudno więc przyjąć za prawdziwe argumenty, że pierwotne propozycje zostały w wyniku lokalnych lobbingów znacznie zmienione. Wręcz przeciwnie – jak na tak szeroko zakrojoną reformę samorządu terytorialnego wielkość korekt jest zaskakująco niska. Zaskakująca jest także zbieżność dwóch projektów rządowych z lat 1993 i 1998. Choć w bezwzględnych wartościach czasowych dzieliło je tylko 5 lat, to biorąc pod uwagę ówczesną dynamikę zmian ustrojowych w naszym państwie, można uznać, że powstawały one niemalże w innej epoce.

Tak zasadnicza zmiana w strukturze administracji nie mogła się obejść bez szerokiej dyskusji nad jej kryteriami. Przegląd tych opinii i poglądów jest głównym celem niniejszego artykułu.

## 2. Oceny reformy powiatowej

Kontrowersje wokół reformy powiatowej pojawiły się już w dyskusjach nad jej kształtem w połowie lat 90. Jednakże główne jej nasilenie przypadło na okres kilku lat po jej wdrożeniu. Dyskusja ta nie była jednorodna. Główne jej nurty koncentrowały się na:

- zasadności wprowadzenia tego szczebla samorządu terytorialnego,
- zakresie i rozmiarze tego szczebla.

Pierwszy z nich dotyczył zasadności kreowania tego szczebla administracji publicznej, opierając się na przeświadczeniu, że jest on w ogóle niepotrzebny. Zwolennicy takich poglądów argumentowali, że nie istnieje potrzeba konsolidacji usług publicznych na tym poziomie, wręcz przeciwnie – winny one być dekomponowane. Z jednej strony część zadań mogłyby wykonywać gminy, z drugiej zaś województwa. Zadania, które swym zakresem przekraczają skalę jednej gminy, można by zorganizować w ramach związków międzygminnych.

Nurt ten najlepiej wyraża pogląd W. Kieżuna – nazywa on dosadnie reformę powiatową bulwersującym zjawiskiem, które wykreowało fikcję organizacyjną samorządności. W okresie gdy światowym hasłem rozwoju organizacyjnego była tendencja do spłaszczania struktur, eliminowania jednostek pośrednich, wdrażania

systemów internetowych infolinii, ograniczania administracji, w Polsce zbudowano olbrzymi, nieistniejący w 1990 r., nowy szczebel administracyjny powiatów ziemskich, liczący w 2002 r. 40,6 tys. pracowników<sup>3</sup>. Kieżun wyraża pogląd, że powiaty można było zastąpić organicznymi strukturami związków gmin<sup>4</sup>.

Krytykując w podobnym tonie „reformę powiatową”, J. Osiński wskazuje na procesy konsolidacji w państwach UE, które, jego zdaniem, potwierdziły we wszystkich możliwych aspektach słuszność tego kierunku przeobrażeń. Wielkość jednostek administracyjno-terytorialnych gwarantuje ich sprawność i efektywność, tymczasem w Polsce stworzono dziesiątki słabych organizmów lokalnych, które nigdy nie będą w stanie zapewnić ekonomicznej efektywności, zagwarantować w sensie strukturalnym wzrostu dobrobytu mieszkańców, a będą generowały wydatki bez możliwości ich pokrycia. Władza centralna będzie natomiast przekazywać im środki z jednostek dużych i efektywnych<sup>5</sup>.

W sposób przejrzysty i syntetyczny argumenty obu stron oddaje polemiczny dwugłos, jaki znalazł się w 2000 r. w kolejnych numerach dwumiesięcznika „Master of Business Administration”. Z jednej strony, swój punkt widzenia przedstawia wspomniany już wyżej W. Kieżun, atakując autorów reformy samorządowej i postulując wręcz postawienie ich przed Trybunałem Stanu<sup>6</sup>. Z drugiej strony, swoje *ad vocem* przedstawia jeden z autorów tej reformy – M. Kulesza, dementując poszczególne zarzuty<sup>7</sup>.

Pomijając tę, najbardziej chyba żywiolową w środowiskach naukowych, dyskusję, która przetoczyła się już po wdrożeniu reformy (w 2000 r.), można zauważyć, że pogląd o zbędności powiatów dominował przede wszystkim w warunkach funkcjonowania mniejszych województw, a więc jeszcze w latach 90. Bliskość ówczesnych ośrodków wojewódzkich potencjalnie stwarzała takie uwarunkowania. W momencie utworzenia dużych regionów oddalenie ośrodka centralnego od obecnego miejsca świadczenia usług znacznie wzrosło. Dystans ten jest na tyle duży, że trudno dziś utrzymywać, iż jest to poziom właściwy do prowadzenia zadań o lokalnej, a jednocześnie ponadgminnej naturze. Z tego także powodu pogląd ten ma coraz mniejsze znaczenie.

Pozostaje zatem drugi nurt dyskusji, w którym uznaje się, że uporządkowanie wiązki usług powiatowych było koniecznością, winno się to jednak wiązać z administracyjnym przemodelowaniem tego poziomu poprzez jego konsolidację. W efek-

---

<sup>3</sup> W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, WSiP im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 49-50.

<sup>4</sup> Tamże, s. 54.

<sup>5</sup> J. Osiński, *Ocena efektywności funkcjonowania powiatów*, [w:] Z. Bombera, J. Telep (red.), *Ocena efektywności funkcjonowania organizacji gospodarczych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 237-242.

<sup>6</sup> W. Kieżun, *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1.

<sup>7</sup> M. Kulesza, *Nieprawdą jest, jakoby...*, „Master of Business Administration” 2000, nr 2.

cie zwolennicy tego nurtu godzą się na sam fakt utworzenia powiatów, krytykując jednocześnie sposób wprowadzenia reformy. Główny wątek tej krytyki koncentruje się na zbyt dużej liczbie powiatów, która jest w tych dyskusjach synonimem rozrostu biurokracji.

Na ekonomiczne aspekty takiego rozdrobnienia zwraca uwagę R. Broł, który uznaje, że powiatów jest za dużo i są one za małe. Przy ich tworzeniu nie dość mocno uwzględniono kryterium efektywności ekonomicznej oraz kryterium stymulowania rozwoju lokalnego. Jego zdaniem rozdrobnione i małe powiaty nie gwarantują odpowiedniej skali popytu na usługi publiczne świadczone przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Zbyt mały potencjał gospodarczy powiatu uniemożliwia wdrożenie zasady znaczącego samofinansowania zadań powiatowych, tym samym powiaty finansowane z dotacji i subwencji nie dysponują instrumentami kreującymi warunki stymulujące rozwój lokalny. W rezultacie powiaty są kosztownymi jednostkami administracji samorządowej, które głównie administrują, a nie gospodarują<sup>8</sup>.

Za największy błąd obowiązującego od 1 stycznia 1999 r. zasadniczego podziału terytorialnego Broł, jak i wielu innych autorów, uznaje utworzenie 46 powiatów grodzkich, które zerwało ukształtowane więzi tych miast ze swoim otoczeniem, zorganizowanym w formie odrębnych powiatów ziemskich. Te drugie, pozbawione większego ośrodka miejskiego, posiadają zwykle niewielki potencjał instytucjonalny i funkcjonalny (większość bowiem jednostek usługowych zlokalizowana jest w mieście). Rozerwanie granicą administracyjną ukształtowanych funkcjonalno-przestrzennych więzi utrudnia i czyni kosztowniejszym funkcjonowanie wspólnych dla miasta i otaczającego go powiatu ziemskiego rynków: pracy, oświaty, kultury, usług finansowych, komunikacji itd. O niegospodarności powiatów ziemskich świadczą m.in. następujące dane: w powiatach tych funkcjonuje średnio 17 instytucji realizujących powiatowe zadania publiczne, w powiatach klasycznych – 22 takie instytucje. Jednocześnie w starostwach powiatów ziemskich zatrudnionych jest średnio 79 osób; w starostwach pozostałych powiatów średnia ta wynosi 62 osoby<sup>9</sup>.

Należy w tym miejscu rozróżnić krytykę lobbingową od krytyki merytorycznej. Oprócz bowiem merytorycznych argumentów w dyskusji nad liczbą powiatów przejawiała się chęć odtworzenia struktur małych województw poprzez umiejscowienie jedynie w nich siedzib powiatów. W tym kształcie nastąpiłaby jedynie zamiana statusu wojewódzkiego na powiatowy z jednoczesnym usamorządowaniem nowych struktur.

W obu powyższych nurtach kwestionowano ideę powiatu jako szczebla przywiązanego do istniejących więzów społecznych i ukształtowanej struktury przestrzennej ośrodków usługowych. Zakładano zatem, że żywotność tych więzów jest słaba, stąd

---

<sup>8</sup> R. Broł, *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] R. Broł (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wydawnictwo AE, Wrocław 2004, s. 332-339.

<sup>9</sup> Tamże, s. 339.

mogą one podlegać kreacji administracyjnej. Wydaje się także, że nie wyciągnięto lekcji choćby z, omawianej już wcześniej, trwałości struktur ponadgminnych po likwidacji powiatów w 1975 r.

Reforma powiatowa może więc być różnie oceniana z punktu widzenia poszczególnych nauk bądź ich nurtów. Patrząc na nią z pozycji neoliberalnych oraz teorii zarządzania, łatwo o negatywną ocenę liczby powołanych struktur administracyjnych. Pryzmat nowego instytucjonalizmu, ekonomii sektora publicznego czy też socjologii ukazuje jednak dokonane zmiany w zdecydowanie pozytywnym świetle. Kompleksową ocenę dokonanych zmian utrudnia wybitnie interdyscyplinarny ich przedmiot. Analizy samorządu powiatowego nieuwzględniające tych różnicowanych uwarunkowań mogą prowadzić w najlepszym razie do niepełnych wniosków. Na kształtowanie się podziału terytorialnego wpływ mają różnorodne uwarunkowania, do których można zaliczyć m.in. charakter państwa, jego położenie geopolityczne, walory środowiska geograficznego, poziom rozwoju ekonomicznego, potencjał demograficzny, zróżnicowanie etniczno-kulturowe<sup>10</sup>. Wielość tych uwarunkowań oraz zróżnicowana intensywność ich oddziaływania powoduje, że nie ma najlepszego, uniwersalnego modelu podziału terytorialnego państwa<sup>11</sup>. Także i poszukiwanie optymalnej wielkości jednostki administracji terytorialnej, jak stwierdza wieloletni badacz tego zagadnienia P. Swianiewicz, przypomina nieco poszukiwanie kamienia filozoficznego<sup>12</sup>. Proste odwoływanie się zatem do doświadczeń innych krajów, po pierwsze, nie uwzględnia wielu realiów i uwarunkowań, po drugie zaś, nie daje pewności, że charakteryzowane rozwiązania są lepsze, tylko dlatego, że wdrożyły je wyżej od nas rozwinięte kraje.

Bardzo istotnym elementem jest praktyka, która np. wcześniej negatywnie zwerfikowała proponowane przez niektórych rozwiązania. Takim przykładem jest instytucja związków międzygminnych, które – pomimo funkcjonowania takich możliwości organizacyjno-prawnych, od początku samorządności w Polsce – są bardzo rzadko stosowane. Analiza funkcjonujących nielicznych związków międzygminnych nie jest także optymistyczna. Struktury te są z reguły niestabilne, ociążałe organizacyjnie, a przyznawane przez gminy kompetencje – niewielkie. Trudno zatem przyznać rację poglądom, które z niewiadomych przyczyn zakładają, że instytucja związków partnerskich gmin byłaby bardziej sprawna i efektywna niż instytucja powiatu. Poza tym z założenia związki podmiotów danego szczebla mogą wykonywać kompetencje właściwe dla danego poziomu, podczas gdy przy tworzeniu powiatów skupiono na nich wiązkę ponadgminnych zadań.

<sup>10</sup> J. Painter, *Politics, geography and „political geography”*, Arnold, London-New York-Sydney-Auckland 1995, s. 12.

<sup>11</sup> M. Pezzini, *Territorial Governance: Main Issues and Trends in OECD Countries*, [w:] *Territorial Development Policies and Issues*, OECD, Paris, s. 197-207.

<sup>12</sup> P. Swianiewicz, *Reforma konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, t. 4.

Konkludując tę część rozważań, można przytoczyć refleksję M. Kuleszy, że w roku 1989 rozpadł się mechanizm administracji partyjnej, będącej nieodłącznym cieniem administracji państwowej. Dziś władzę polityczną sprawuje się w ramach instytucji publicznych. W każdym z trzech tysięcy podmiotów istnieje coraz lepiej wyodrębniona przestrzeń instytucjonalna do wykonywania władzy politycznej, powoływanej demokratycznie (strefa zmienna), oraz obszar należny stanowi urzędniczemu (strefa stała, gdzie ma panować profesjonalizm, apolityczność i lojalność wobec interesu publicznego). Nie wyklucza to spostrzeżenia, że mamy liczne problemy i kłopoty z biurokracją i innymi patologiami administracji, a w tym z korupcją (tą „zwykłą”, ale także – polityczną), z nieuctwem, arogancją, marnotrawstwem itp. Tyle że są to zwykłe wyzwania, jakie zawsze stoją przed elitami politycznymi i państwowymi – dziś w Polsce tak samo jak w innych współczesnych krajach demokratycznych<sup>13</sup>.

Oprócz dyskusji naukowych i paronaukowych proces przygotowania i wdrożenia reformy powiatowej obfitował w wiele kontrowersji o charakterze politycznym. A. Miszczuk sformułował pogląd, że niezależnie od merytorycznej wartości teoretycznych koncepcji podziału administracyjnego, o jego ostatecznym kształcie decyduje czynnik polityczny. Wyjaśnia jednocześnie proces podejmowania decyzji za pomocą teorii gier<sup>14</sup>. Jest to niezwykle ważny, a często nieuwzględniany przez krytyków, element kształtowania reform administracyjnych. Stanowi to prostą konsekwencję przyjętych reform demokratycznych, wszelkie tego typu decyzje nie mogą być arbitralnie wdrożone przez jedynie słuszną władzę, lecz muszą przechodzić weryfikację parlamentarną. Oczywiście prowadzi to niejednokrotnie do konieczności zawierania reformatorskich kompromisów i wdrażania wersji, które, choć optymalne politycznie, nie spełniają w 100% założeń i oczekiwań samych autorów projektów. Pojawia się w tym miejscu dylemat, czy polityczne modyfikacje na tyle zmieniają propozycję, by się w ogóle wycofać z jej uchwalenia, czy jednak wykorzystać sprzyjające okoliczności i wdrożyć rozwiązanie, które, choć nieoptymalne, to jednak jest lepsze od dotychczasowego stanu. Dylemat ten dobrze obrazuje gra o kształt podziału na województwa. W rządowym przedłożeniu, opartym na wielu eksperckich opracowaniach, proponowano podział na 12 województw. W toku dyskusji politycznych pojawiły się dwie drogi wyjścia z sytuacji – albo kompromis i zgoda na powiększenie liczby województw do 16, albo zaprzesczenie całej reformy i pozostanie przy starym układzie 49 małych jednostek terytorialnych. Autorzy reformy wybrali zgodę na ten specyficzny układ, co pozwoliło mimo wszystko na wejście Polski do Europy Regionów i prowadzenia w tym układzie w miarę sensownej polityki. Trudno sobie

---

<sup>13</sup> M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVIII.

<sup>14</sup> Por. A. Miszczuk, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, UMCS, Lublin 2003, s. 13.



wyobrazić z perspektywy czasu, w jaki sposób wyglądałyby programy regionalne finansowane w ramach środków unijnych w starym podziale terytorialnym.

Na powyższym przykładzie widać wyraźnie, że proces reformowania administracji terenowej przygotowywany w oderwaniu od uwarunkowań politycznych skazany jest zazwyczaj na niepowodzenie. Z drugiej strony wdrażanie takich reform oparte jest często na wykorzystaniu, pojawiających się na krótko, możliwości politycznych. Jak określa to I. Lipowicz, istnienie sprzyjających konstelacji społeczno-politycznych jest swoistym „okienkiem w historii”, które musi być wykorzystywane<sup>15</sup>. Ten element przejawia się we wspomnieniach bardzo wielu współuczestników procesu kształtowania reformy administracyjnej. Zwlekanie z wprowadzeniem niezbędnych innowacyjnych projektów może w ogóle je zniweczyć. Dynamika bowiem uwarunkowań politycznych i gospodarczych (zmiana rządu, kryzys) szybko takie „okienka” zamyka.

Uwzględnienie powyższego czynnika jest bardzo istotne z punktu widzenia krytyki wdrożonych reform. Trudno uznać za uzasadniony zarzut, że reforma jest wynikiem politycznej procedury parlamentarnej. Świadczy to o niepogodzeniu się autorów takiej krytyki z faktem, że Polska jest demokracją parlamentarną, a nie absolutyzmem oświeconym. Często także negatywne opinie o ostatecznym kształcie reform oparte są na argumentacji, że są one odmienne od wcześniej przygotowanych projektów. Przy czym krytyka ta skierowana jest właśnie do autorów tych projektów – jako sprawców „wszelkiego zła”, choć to właśnie oni stworzyli punkt odniesienia, na którym oparte są te opinie. Nieuzasadniony jest także pogląd, że przedłożenia rządowo-ekspertyckie są zawsze doskonałe i każda ich modyfikacja, w toku procedury demokratycznej, oznacza „demontaż” tej doskonałości.

### 3. Podsumowanie

Po 10 latach od wprowadzenia reformy powiatowej ugruntowuje się pogląd, że była ona niezbędna. Uporządkowała bowiem wiele usług publicznych, które były świadczone w sposób chaotyczny na ponadgminnym poziomie. Bezład ten wynikał z sektorowej struktury administracji rządowej, która tymi usługami zarządzała. Oprócz zatem uporządkowania tych usług, reforma doprowadziła do oddania odpowiedzialności za nie społecznościom lokalnym. Koncepcji tej miała służyć idea powiatu samorządowego. Powiat stał się szczeblem samorządu od „spraw trudnych”, z którymi niezbyt dobrze dotychczas radziła sobie administracja rządowa. Inercja niektórych dziedzin, której przykładem może być ochrona zdrowia, spowodowała początkowe poważne problemy związane z ich restrukturyzacją. Organizacja struktur powiatowych zbiegła się w czasie z koniecznością jednoczesnej restrukturyzacji przejmowanych usług publicznych. Trudności wynikające z tego pierwszego okresu tworzenia powiatów wpływają w znaczny sposób na bieżącą ocenę wdrożonej refor-

<sup>15</sup> I. Lipowicz, *Okienko w historii*, „Wspólnota” 2008, nr 12.

my. Dla obiektywnej oceny wdrożonych reform konieczny będzie jednak większy dystans czasowy.

Drugi pogląd, który utrzymuje się przez te 10 lat funkcjonowania powiatów, jest taki, że jest ich za dużo. Ta opinia, ukształtowana jeszcze przed wdrożeniem reformy, okazała się zaskakująco trwała. W tej krytyce można sformułować dwa wątki: postulat likwidacji powiatów grodzkich w większości miast liczących poniżej 100 tys. mieszkańców oraz postulat zmniejszenia liczby pozostałych powiatów ziemskich. Główne argumenty podnoszone przez krytyków obecnej liczby powiatów dotyczą przede wszystkim zagadnień ekonomicznych. Zbyt rozdrobniona struktura jest mniej efektywna z powodu nieosiągania efektu skali, trudniejszego dostępu do kwalifikowanych kadr zarządzających, relatywnie wyższych kosztów administracji itd.

Podobne opinie, choć o wiele rzadziej, można usłyszeć także w odniesieniu do gmin. Dominuje pogląd, że większe jednostki mają relatywnie większe możliwości zorganizowania świadczenia usług publicznych oraz że relatywnie mniej wydają na administrację.

Poglądy te rzadko wynikają z badań empirycznych w sektorze publicznym i są raczej transpozycją wyników badań z sektora prywatnego. Przekonania takie utwierdza tzw. ekonomizacja administracji publicznej, postulowana przez nurt *New Public Management*. Czynione jednak przez autora obserwacje nie zawsze potwierdzały formułowane powszechnie poglądy, wskazując na poważną odrębność zasad, jakimi kieruje się sektor publiczny. Ta odrębność zaś może w znacznym stopniu modyfikować teorie i prawa potwierdzone w sektorze prywatnym. Czy zatem w obliczu takich wątpliwości badania empiryczne potwierdzą zależność między efektywnością i skutecznością powiatu a jego wielkością? Czy mają rację ci, którzy uważają, że gdyby powiaty były większe, funkcjonowałyby taniej i lepiej? Te pytania i dywagacje wymagają głębszego zbadania tematu i podjęcia próby praktycznej ich weryfikacji.

## Literatura

- Brol R., *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, Wydawnictwo AE, Wrocław 2004, s. 332-339.
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, WSZiP im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2004, s. 49-50.
- Kieżun W., *Transformacja administracji publicznej w świetle teorii organizacji i zarządzania*, „Master of Business Administration” 2000, nr 1.
- Kulesza M., *Nieprawdą jest, jakoby...*, „Master of Business Administration” 2000, nr 2.
- Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, „Studia Iuridica” 2000, t. XXXVIII.
- Lipowicz I., *Okienko w historii*, „Wspólnota” 2008, nr 12.
- Miszczuk A., *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, UMCS, Lublin 2003, s. 13.



- Osiński J., *Ocena efektywności funkcjonowania powiatów*, [w:] Z. Bombera, J. Telep (red.), *Ocena efektywności funkcjonowania organizacji gospodarczych*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2004, s. 237-242.
- Painter J., *Politics, geography and „political geography”*, Arnold, London-New York-Sydney-Auckland 1995, s. 12.
- Pezzini M., *Territorial Governance: Main Issues and Trends in OECD Countries*, [w:] *Territorial Development Policies and Issues*, OECD, Paris, s. 197-207.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 31 maja 2001 r. w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmiany siedziby władz powiatu (DzU 2001 nr 62, poz. 631).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie połączenia miasta na prawach powiatu Wałbrzych z powiatem wałbrzyskim oraz ustalenia granic niektórych powiatów (DzU 2002 nr 93, poz. 821).
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, t. 4.

## THE CONTROVERSY OVER THE DISTRICTS REFORM

**Summary:** The reform which was implemented in 1999 consisting in the introduction of district governments was a fundamental change in the structure of Polish territorial administration. Such a large change could not do without a wide discussion on the criteria, rules and effects of implementation. The article is a summary of these opinions and views.