

PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

| | |
|--|-----|
| Wstęp | 11 |
| Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego..... | 13 |
| Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin | 27 |
| Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne | 35 |
| Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim | 46 |
| Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego | 54 |
| Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej | 63 |
| Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim | 71 |
| Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra | 82 |
| Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego..... | 94 |
| Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii..... | 106 |
| Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia | 116 |
| Magdalena Kalisiak-Mędelska: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego | 126 |
| Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego..... | 134 |
| Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce | 144 |
| Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian | 153 |
| Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce..... | 163 |

| | |
|---|-----|
| Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości | 173 |
| Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej..... | 184 |
| Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska..... | 194 |
| Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej | 202 |
| Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym | 212 |
| Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP | 222 |
| Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego | 229 |
| Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego | 238 |
| Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego | 249 |
| Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych..... | 264 |
| Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego | 273 |
| Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego | 282 |
| Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty | 296 |
| Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000 | 307 |
| Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej | 315 |
| Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego..... | 323 |
| Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast..... | 333 |
| Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju | 343 |
| Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego | 352 |

| | |
|--|-----|
| Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa..... | 362 |
| Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ... | 372 |
| Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK” | 383 |
| Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy) | 398 |
| Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego | 406 |
| Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta..... | 417 |
| Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej | 426 |
| Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta | 439 |
| Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski..... | 453 |
| Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast..... | 464 |
| Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych..... | 473 |
| Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego | 484 |
| Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi | 495 |
| Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich..... | 505 |
| Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie | 515 |

Summaries

| | |
|---|----|
| Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning | 26 |
| Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development | 34 |
| Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects | 45 |

| | |
|--|-----|
| Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county | 53 |
| Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district..... | 62 |
| Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union..... | 70 |
| Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county..... | 81 |
| Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra..... | 93 |
| Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district..... | 105 |
| Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis..... | 115 |
| Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław..... | 125 |
| Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey..... | 133 |
| Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship..... | 143 |
| Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland..... | 152 |
| Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal..... | 162 |
| Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland..... | 172 |
| Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value..... | 183 |
| Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality..... | 193 |
| Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia..... | 201 |
| Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union..... | 211 |
| Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development..... | 221 |
| Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP..... | 228 |

| | |
|---|-----|
| Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity | 237 |
| Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study | 248 |
| Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area..... | 263 |
| Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study..... | 272 |
| Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments | 281 |
| Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management | 295 |
| Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects | 306 |
| Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000 | 314 |
| Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration | 322 |
| Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units | 332 |
| Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities . | 342 |
| Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development..... | 351 |
| Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units | 361 |
| Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy | 371 |
| Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland..... | 382 |
| Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK” | 397 |
| Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market)..... | 405 |
| Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion | 416 |
| Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion..... | 425 |
| Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge | 438 |
| Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness | 452 |
| Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds..... | 463 |

| | |
|--|-----|
| Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns..... | 472 |
| Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks | 483 |
| Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship..... | 494 |
| Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification..... | 504 |
| Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation..... | 514 |
| Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków | 524 |

Ryszard Brol

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

UKŁAD TERYTORIALNY POWIATÓW – PROPOZYCJE ZMIAN

Streszczenie: W publikacji przedstawiona jest ocena funkcjonowania powiatów samorządowych w Polsce. W szczególności ocena ta odnosi się do zastosowanych kryteriów delimitacji terytoriów powiatów. Wyniki tej oceny stanowiły podstawę sformułowania nowych propozycji w zakresie doboru kryteriów kształtowania układu terytorialnego powiatów.

Słowa kluczowe: powiat, kryteria, delimitacja, wielkość jednostki terytorialnej.

1. Wstęp

Ponaddziesięcioletnie doświadczenia wynikające z funkcjonowania powiatowych jednostek samorządu terytorialnego stanowią dobrą podstawę do podjęcia dyskusji oceniającej racjonalność układu terytorialnego powiatów. Za kryterium takiej oceny przyjęć należy respektowanie zasady, że wielkość jednostki samorządu terytorialnego wynikać powinna z modelu ustrojowego samorządu terytorialnego, określającego zakres zadań samorządów różnych szczebli oraz źródła ich finansowania. Można zatem uznać, że kryteria delimitacji samorządowych jednostek terytorialnych powinny kreować taką ich wielkość, aby możliwe było budowanie modelu ustrojowego gmin, powiatów i województw samorządowych zgodnie z zasadą subsydiarności.

Aktualna sieć powiatów jest mocno zróżnicowana pod względem powierzchni oraz potencjału demograficznego i gospodarczego. Różnice te są konsekwencją dużej elastyczności w stosowaniu przyjętych w 1998 roku kryteriów przestrzennej delimitacji powiatów. Kluczowe znaczenie dla skutecznego wdrażania zmian ustrojowych w powiatowej części reformy administracyjnej miała trafność wyboru tych kryteriów oraz konsekwencja w ich stosowaniu.

Celem niniejszego opracowania jest ocena dotychczasowych doświadczeń w zakresie funkcjonowania powiatów, a także propozycja zamian w zakresie kryteriów delimitacji powiatowych jednostek terytorialnych.

2. Kryteria delimitacji

Kształtowanie optymalnej wielkości lokalnych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego jest kluczowym elementem procedury organizacji terytorialnej kraju. Identyfikacja relacji między wielkością jednostek samorządu terytorialnego a: zdolnością do realizacji zadań publicznych, efektywnością wykonywania usług, skutecznością oddziaływania na rozwój lokalny, aktywnością społeczności lokalnych i kształtowaniem się społeczeństwa obywatelskiego – było i jest przedmiotem zainteresowania wielu badaczy. Literatura teoretyczna odnosząca się do tego problemu jest bardzo obszerna. Kluczowym zagadnieniem w aspekcie optymalizacji wielkości jednostek terytorialnych jest przyjęcie odpowiednich kryteriów ich delimitacji. Na podstawie prowadzonej w literaturze przedmiotu dyskusji [Brol 2004; Chojnicki 1988; Keating 1995; Domański 1997; Furmankiewicz 2002; Swianiewicz 2000, 2010] na temat optymalnej wielkości lokalnych jednostek terytorialnych sformułować można pięć kluczowych kryteriów delimitacji sieci powiatowych jednostek terytorialnych.

- Kryterium efektywności ekonomicznej świadczonych przez powiat usług publicznych. W tym przypadku zasadnicze znaczenie ma identyfikacja skali popytu na powiatowe usługi publiczne, przy której koszt jednostkowy tych usług może być najmniejszy. Z punktu widzenia tego kryterium o delimitacji granic powiatu decydować powinna wielkość populacji korzystającej z wykonywanych przez powiat usług publicznych. Wielkość ta powinna umożliwić osiągnięcie ekonomicznych korzyści skali w wykonywaniu usług.
- Kryterium sprawności obsługi mieszkańców powiatu. Wielkość powiatu (obszar i ludność) powinna umożliwiać taką organizację starostwa i podlegających starości jednostek powiatowych, która zapewnia dostępność oraz sprawne, kompletne i terminowe załatwienie spraw mieszkańców w zakresie powiatowych usług publicznych.
- Kryterium demokracji – oznaczające, że wielkość powiatu powinna sprzyjać procedurom demokratycznym, takim jak: udział w wyborach, aktywność obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych, kontrolowanie władzy samorządowej i realizacja powiatowej lokalnej polityki społecznej, przestrzennej i gospodarczej.
- Kryterium stymulowania rozwoju lokalnego. Spełnienie tego kryterium przez powiatową jednostkę przestrzenną oznacza delimitację granic powiatu w skali umożliwiającej komplementarne – w relacji z gminami – stymulowanie rozwoju lokalnego. Zbyt mała lub zbyt duża liczba gmin w powiecie może utrudnić tego rodzaju komplementarne współdziałanie na rzecz rozwoju lokalnego.
- Kryterium spójności między *przestrzenią administracyjną*, w której działa samorząd powiatowy, a *przestrzenią funkcjonalną*. Kryterium tego rodzaju zabrania dzielenia ukształtowanego układu funkcjonalno-przestrzennego granicą podziału administracyjnego. Jeśli miasto – ośrodek ponadlokalny, sprawujący

funkcje o ponadgminnym charakterze – ma ukształtowaną funkcjonalną strefę ciężenia, to granice tej strefy powinny wyznaczyć granicę administracyjną powiatu. W tym przypadku niedopuszczalne jest zarówno administracyjne oddzielenie miasta (ośrodka ponadlokalnego) od strefy ciężenia, dla której miasto jest ośrodkiem centralnym, jak i dzielenie takiej strefy lub łączenie ponadlokalnych stref funkcjonalnych granicą administracyjną powiatu.

3. Stan istniejący

Zasadniczy podział terytorialny Polski – zgodnie z art. 15 Konstytucji RP – powinien uwzględniać: więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze, a także zapewniać zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ogólne wskazanie konstytucyjne zostało rozwinięte w formułę zawierającą trzy kryteria delimitacji terytoriów powiatów. Za podstawowe kryterium uznano więzi tożsamościowe oraz akceptację społeczności lokalnych dla proponowanego podziału. Spełnienie tego kryterium wymagało przeprowadzenia szerokich konsultacji, a w niektórych przypadkach negocjacji ze społecznością lokalną gmin mających tworzyć wspólny powiat. Jako kryterium projektowania sieci powiatowej przyjęto także instytucjonalną zdolność do wykonywania przez nowe jednostki samorządowe zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. W myśl tego kryterium uznano, że siedzibą władz powiatu może być miasto sprawujące ponadlokalne funkcje w zakresie usług publicznych, które świadczone są na rzecz mieszkańców miasta oraz okolicznych gmin przez następujące instytucje: sąd rejonowy, prokuratura rejonowa, urząd skarbowy, rejonowa komenda policji, rejonowa komenda straży pożarnej, terenowy inspektorat sanitarny, oddział ZUS, szpital rejonowy, placówki szkolenictwa ponadpodstawowego, placówka terenowa KRUS. Kolejne kryterium wskazywało, że jednostka samorządu powiatowego powinna obejmować nie mniej niż pięć gmin oraz liczyć co najmniej 50 tys. mieszkańców – w tym więcej niż 20 tys. w mieście powiatowym.

Przy podejmowaniu decyzji określającej sieć powiatów pominięto analizowane w pracach studialnych nad reformą administracji kryterium potencjału gospodarczego i wynikających z poziomu tego potencjału możliwości oparcia dochodów jednostek powiatowych na stosownym udziale w podatkach PIT i CIT. Uznano bowiem, że istniejące duże zróżnicowania przestrzenne tego potencjału wykluczają możliwość ukształtowania sieci powiatów w oparciu o kryterium ich samowystarczalności finansowej.

Główne kryterium zastosowane w delimitacji układu terytorialnego powiatów – tj. kryterium więzi tożsamościowych, potwierdzanych przez akceptację lokalnych społeczności dla proponowanej przynależności gminy do powstającego powiatu – nie we wszystkich przypadkach było przestrzegane. Świadczą o tym liczne protesty podejmowane w imieniu mieszkańców przez powiatowe i gminne samorządy terytorialne uznające, że nowy podział administracyjny w istotny sposób burzy ukształ-

towane przez dziesięciolecia więzi funkcjonalno-przestrzenne. Protesty te, potwierdzone formalnymi wnioskami o korektę w podziale administracyjnym, dotyczyły zmian granic w 22 powiatach.

Batalia części samorządów o zmiany powiatowej mapy przyniosła zaskakujące rozstrzygnięcia. Rada Ministrów zdecydowała o utworzeniu w 2002 roku sześciu nowych powiatów: brzezińskiego (woj. łódzkie), gołdapskiego, węgorzewskiego (warmińsko-mazurskie), sztumskiego (pomorskie), łobeskiego (zachodniopomorskie) oraz wschowskiego (lubuskie). Odrzuciła natomiast wnioski o utworzenie powiatów: bystrzyckiego, noworudzkiego (dolnośląskie), leskiego (podkarpackie), międzyrzeckiego (lubelskie), nowogardzkiego (zachodniopomorskie), sulechowskiego (lubuskie) i mrągowskiego (warmińsko-mazurskie).

Rozstrzygnięcie to jest zaskakujące, trudno bowiem doszukać się jakiegokolwiek kryterium, które zdecydowało o przyjęciu lub odrzuceniu wniosków samorządów. Przykładowo, wojewoda lubuski oraz marszałek woj. lubuskiego zgodnie pozytywnie opiniowali wnioski dotyczące utworzenia powiatów wschowskiego i sulechowskiego. Zdecydowano o utworzeniu mniejszego – utworzonego z trzech gmin, liczącego 38,8 tys. mieszkańców, w tym 14,7 tys. w mieście powiatowym, obejmującego obszar 624 km² – powiatu wschowskiego. Odrzucono wniosek o powołanie większego, sulechowskiego – obejmującego pięć gmin, liczącego 45,3 tys. mieszkańców, w tym 18,3 tys. w mieście aspirującym do siedziby powiatu o powierzchni 639 km². Nie jest to przykład odosobniony, również inne decyzje dotyczące zmian w sieci powiatów świadczą o niekonsekwencji w stosowaniu przyjętych kryteriów delimitacji mapy powiatów [Brol 2004, s. 92–105].

Żaden ze złożonych wniosków o utworzenie nowych powiatów nie powinien uzyskać akceptacji. Nie proponują one bowiem powołania powiatu spełniającego wszystkie przyjęte wcześniej kryteria dotyczące: opinii społeczności lokalnej, liczby gmin w powiecie, liczby mieszkańców powiatu oraz miasta mogącego być siedzibą władz powiatu. Przyznanie statusu powiatowego części starających się o to samorządów przy jednoczesnym odrzuceniu wniosków, które w takim samym stopniu spełniają (czy też raczej nie spełniają) przyjęte kryteria, było działaniem błędnym i niezrozumiałym dla społeczności lokalnych, których powiatowe aspiracje oceniane były niejednakową miarą.

Znaczna część powiatów nie spełnia – przyjętego w delimitacji sieci powiatów – kryterium określającego instytucjonalną zdolność nowo kreowanej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania usług publicznych o ponadgminnym zasięgu. W szczególności dotyczy to tzw. powiatów *ziemskich*, tj. powiatów z siedzibą władz w miastach na prawach powiatu, które mają znacząco mniej powiatowych jednostek organizacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza ponadgimnazjalnych oraz specjalnych placówek oświatowych, placówek kultury i pomocy społecznej, których organem prowadzącym jest samorząd powiatowy, a także powiatowych służb, inspekcji i straży. Placówki tego rodzaju zlokalizowane są zwykle w mieście ośrodku ponadlokalnym – które uzyskało status *powiatu grodzkiego*. W takiej sytuacji granice administracyj-

ne dzielą ukształtowany wspólny lokalny rynek społecznych usług publicznych między dwa powiaty samorządowe, które prowadząc własną politykę w tym zakresie, zakłócić mogą ukształtowany i akceptowany społecznie układ funkcjonalno-przestrzenny.

Przedstawione informacje, dotyczące zastosowanych w reformie administracji publicznej kryteriów delimitacji sieci powiatowych jednostek terytorialnych oraz skuteczności i konsekwencji w ich wdrażaniu, umożliwiają sformułowanie następujących ocen i wniosków:

- W fazie studialnej reformy administracji publicznej nie wypracowano spójnej koncepcji określającej zasady i kryteria delimitacji powiatowych jednostek terytorialnych. Efektem reformy jest zróżnicowana pod względem potencjału demograficznego i ekonomicznego sieć powiatów – co sugeruje dużą elastyczność, a nawet dowolność, w stosowaniu przyjętych kryteriów delimitacji. W sieci liczącej 314 powiatów (bez miast na prawach powiatu) wyróżnić można 79 powiatów dużych – liczących ponad 100 tys. mieszkańców, 169 małych powiatów (ludność w granicach 50–100 tys.) oraz 66 powiatów bardzo małych, liczących mniej niż 50 tys. mieszkańców. Spośród 79 dużych powiatów – dla 15 ustalono granice w obrębie stref ciążenia do większego miasta o statusie *powiatu grodzkiego*. W tych przypadkach ośrodek centralny oddzielony został granicą administracyjną powiatów od swojej strefy ciążenia, złamana więc została zasada spójności przestrzeni funkcjonalnej i administracyjnej. Granice administracyjne części pozostałych dużych powiatów łączą dwie lub trzy strefy ciążenia do miast – ośrodków ponadlokalnych w jedną przestrzeń administracyjną. Takie rozwiązanie stało się w części społeczności lokalnych źródłem konfliktu i poczucia krzywdy z powodu niezaspokojonych aspiracji powiatowych.
- O kształcie sieci powiatów zdecydowało pominięcie w fazie projektowania i podejmowania decyzji wdrażających reformę administracyjną kryterium ekonomicznej efektywności oraz kryterium stymulowania rozwoju lokalnego. Rozdrobnione małe i bardzo 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.
- Za największy błąd obowiązującego od 1 stycznia 1999 roku zasadniczego podziału terytorialnego uznaje się utworzenie 46 powiatów *ziemskich*, tj. powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego i równocześnie posiadających znacznie mniejszy potencjał instytucjonalny i funkcjonalny. Utworzenie tych powiatów oznaczało nałożenie administracyjnych barier przecinających ukształtowane więzi między dużym lub średnim miastem a rozległą strefą ciążenia

do miasta. Rozerwanie granicą administracyjną więzi funkcjonalno-przestrzennej utrudnia i czyni bardziej kosztownym funkcjonowanie wspólnych dla miasta i okalającego go powiatu *ziemskiego* rynków: pracy, oświaty, kultury, usług administracyjnych, komunikacji.

4. Propozycje zmian

Uwzględniając założenia polskiego modelu samorządu terytorialnego, wynikający z nich podział zadań – zgodny z zasadą pomocniczości – pomiędzy trzy poziomy samorządów terytorialnych, a także przestrzenne zróżnicowanie potencjału gospodarczego i demograficznego, zaproponować można dwie alternatywne koncepcje zmiany mapy powiatów w Polsce. Pierwsza z nich zakłada zmniejszenie liczby powiatów oraz znaczące zwiększenie zakresu kompetencji samorządu powiatowego jako podmiotu polityki intraregionalnej, a w szczególności lokalnej polityki gospodarczej. Wdrożenie tej koncepcji oznaczałoby przemieszczenie części zadań gminy i województwa, dotyczących oddziaływania na sferę gospodarczą oraz kształtowania gospodarki przestrzennej, na szczebel powiatu. Taka zmiana ustroju samorządu terytorialnego musiałaby obejmować również system finansów samorządowych. Druga koncepcja zakłada niewielkie zwiększenie liczby powiatów, przy jednoczesnym ograniczeniu ich funkcji do roli stymulowania więzi społeczno-kulturowej w przestrzeni historycznie ukształtowanego ponadgminnego układu terytorialnego.

Pierwsza propozycja zmian oznacza przyjęcie – jako kluczowych – dwóch następujących kryteriów delimitacji terytorialnego układu powiatów:

- kryterium efektywności ekonomicznej świadczonych przez powiat usług publicznych;
- kryterium stymulowania rozwoju lokalnego.

W przypadku pierwszego kryterium zasadnicze znaczenie ma identyfikacja skali popytu na powiatowe usługi publiczne, przy której koszt jednostkowy świadczonych usług byłby najniższy. Z punktu widzenia tego kryterium o delimitacji granic powiatu decydować powinna wielkość populacji korzystającej z tych usług. Wielkość ta powinna umożliwiać osiągnięcie ekonomicznych korzyści skali w sferze społecznych usług publicznych.

Respektowanie kryterium stymulowania rozwoju lokalnego wymuszałoby delimitację sieci powiatów o większym endogenicznym potencjale, umożliwiającym wdrożenie zasady znaczącego samofinansowania powiatów. Zasadę tę częściowo uwzględniają wprowadzone od 2004 roku zmiany dotyczące klasyfikacji zadań własnych, zwiększenia udziału dochodów własnych powiatów oraz zróżnicowania źródeł ich pozyskiwania, przy jednoczesnej likwidacji większości dotacji budżetowych na zadania realizowane w powiecie. Nie oznacza to jednak radykalnej poprawy sytuacji finansowej powiatów. Udział publicznych środków finansowych, którymi dysponuje samorząd powiatowy, w ogólnym zasobie finansów publicznych państwa pozostał bowiem bez zmian. W istotny sposób natomiast zmieniały się możliwo-

ści powiatów w zakresie swobody dysponowania dochodami powiatowych budżetów. Zwiększenie tej swobody stwarza możliwości podejmowania przez samorząd powiatowy decyzji mających wpływ nie tylko na sferę lokalnej polityki społecznej – co jest domeną działalności powiatu – ale również na możliwość oddziaływania na gospodarkę lokalną.

W większych jednostkach powiatowych – o delimitacji których decydowałyby wymienione kryteria odnoszące się do skali ich endogenicznego potencjału – zaistniałaby możliwość oparcia dochodów powiatu nie tylko na wyższym udziale w podatkach PIT i CIT oraz całości podatku ryczałtowego od przychodów ewidencjonowanych, ale także możliwość kreowania dochodów własnych, których źródłem byłyby powiatowe podatki lokalne. Wdrożenie proponowanej koncepcji delimitacji sieci jednostek powiatowych zmieniałoby relacje między zakresem zadań gminy i powiatu, a co za tym również źródeł ich finansowania.

Zastosowanie takiego układu pozwoliłoby na sprawowanie przez starostę niektórych kompetencji organu podatkowego w zakresie zwolnień i ulg wobec osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, opłacających podatek w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Wzbogacenie skali oraz struktury dochodów powiatu znacząco poprawiłoby warunki realizacji powiatowych społecznych usług publicznych. Jednocześnie samorząd powiatowy zyskałby ważny instrument oddziaływania na podstawowy sektor gospodarki lokalnej – małą przedsiębiorczość.

Duża liczba małych, słabych ekonomicznie powiatów jest podstawową barierą ograniczającą możliwość wdrożenia proponowanych wyżej zmian. Duży udział dochodów transferowych przy jednoczesnym zbyt małym udziale własnych źródeł dochodów i wąskiej grupie dochodów, na którą powiaty mogłyby oddziaływać, powoduje, że system ich zasilania finansowego można określić jako *finansowanie*, a nie *system dochodów*, w ramach którego jednostki te samodzielnie kształtowałyby strukturę dochodów i miałyby większy wpływ na określenie struktury wydatków. Ukształtowanie w powiatach *systemu dochodów* jako podstawowego finansowego instrumentu oddziaływania na lokalną gospodarkę, przestrzeń i społeczeństwo możliwe jest w sytuacji przyjęcia takich kryteriów delimitacji powiatów, które zdecydują o zmniejszeniu liczby powiatów i zwiększeniu ich endogenicznych potencjałów oraz ukształtowaniu jednostek terytorialnych mieszczących się w kryteriach NUTS III. Duże powiaty spełniające te kryteria mogłyby – obok województw (NUTS II) – uczestniczyć w realizacji projektów polityki regionalnej Unii Europejskiej, w szczególności odnoszących się do regionalnego i lokalnego rynku pracy.

Propozycją zmian idącą w kierunku odwrotnym do przedstawionej wyżej koncepcji jest określenie funkcji powiatu jako ponadlokalnej jednostki więzi społeczno-kulturowej w przestrzeni historycznie ukształtowanego układu terytorialnego. W tym przypadku o delimitacji mapy powiatów powinny decydować następujące kryteria:

- kryterium więzi historycznych i społeczno-kulturowych,

- kryterium sprawności w świadczeniu społecznych usług publicznych,
- kryterium demokracji lokalnej.

Pierwsze z wymienionych kryteriów oznacza, że granice powiatu powinny obejmować historycznie ukształtowaną *przestrzeń kulturową* stanowiącą strefę ciężenia do miasta – ośrodka ponadlokalnego. O istnieniu takiej przestrzeni decyduje lokalna tożsamość wyrażająca się w traktowaniu – przez lokalną społeczność – określonego układu terytorialnego jako małej ojczyzny, w której i na rzecz której jednostka znajduje motywy swoich działań i za którą czuje się odpowiedzialna. Drugie z proponowanych kryteriów delimitacji powiatów wskazuje, że wielkość powiatu powinna umożliwiać taką organizację starostwa i podległych staroście jednostek powiatowych, która zapewnia bezpośrednią dostępność do społecznych usług publicznych. W tym przypadku mniej istotne jest osiągnięcie korzyści skali, bardziej istotne natomiast kompetentne i terminowe załatwianie spraw mieszkańców. Trzecie z wymienionych kryteriów oznacza, że wielkość powiatu powinna sprzyjać procedurom demokratycznym, takim jak: udział w wyborach, aktywność obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych, udział w pracach organizacji pozarządowych działających na rzecz społeczności lokalnych i rozwoju lokalnego itp. Przyjęcie wymienionych kryteriów delimitacji powiatów wymagałoby uznania aspiracji powiatowych zgłaszanych przez społeczności dawnych powiatów, które swój status utraciły w roku 1975 i nie odzyskały go w 1999 roku. Dotyczy to m.in. Bystrzycy Kłodzkiej, Nowej Rudy, Nowogardu, Sulechowa i kilkunastu innych dawnych stolic powiatowych. Respektowanie omawianych kryteriów, z jednej strony, oznaczałoby zwiększenie liczby powiatów poprzez podział dużych, obejmujących więcej niż jedną historycznie ukształtowaną strefę ciężenia do ośrodka ponadlokalnego (np. powiat kłodzki); z drugiej zaś, zmniejszenie liczby powiatów poprzez połączenie większości tzw. *powiatów ziemskich* z tzw. *powiatami grodzkimi*.

W omawianej koncepcji powiat byłby wiodącym podmiotem kreującym politykę lokalną w aspekcie społecznym, pozostawiając aspekt gospodarczy i przestrzenny tej polityki samorządom wojewódzkim i gminnym. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza konieczność przekazania realizowanych przez powiat zadań gospodarczych, np. na rynku pracy i w zakresie infrastruktury technicznej, na szczebel wojewódzki, gminny lub związków samorządowych. Jednocześnie oznacza to konieczność pełniejszego wyposażenia samorządu powiatowego w instrumenty oddziaływania na sferę społeczną. Miarą sukcesu powiatu w zakresie realizowanej polityki lokalnej w aspekcie społecznym jest poziom wykształcenia lokalnej społeczności, jej kondycja zdrowotna, skłonność do współpracy oraz zdolność mobilizacji społecznej. Celami takiego oddziaływania zapewniającego sukces w sferze społecznej powinien być rozwój instytucji infrastruktury społecznej – kultury, ochrony zdrowia, edukacji – gwarantującej równość szans wszystkich lokalnych społeczności w doskonaleniu kapitału ludzkiego oraz poprawa warunków życia ludności w efekcie dbałości o tzw. walory użytkowe na terenie powiatu. W omawianej koncepcji powiatu istotną jego funkcją powinno być kreowanie lokalnego kapitału społecznego.

Pojęcie lokalnego kapitału społecznego obejmuje sumę aktualnych i potencjalnych lokalnych zasobów społecznych, na które składają się [Brol 2008, s. 317]:

- trwały porządek (ład) społeczny, rozumiany jako zespół wartości, norm i postaw kształtujących lokalne interakcje społeczne;
- trwała zinstytucjonalizowana sieć relacji, znajomości i wzajemnego uznania i zaufania – sieć taką tworzą instytucje samorządu lokalnego i gospodarczego oraz różnego rodzaju lokalne związki, stowarzyszenia, organizacje w społeczeństwie obywatelskim;
- relacje społeczne, interakcje lokalne – przebiegające między mieszkańcami lokalnego układu terytorialnego, między społecznością lokalną a instytucjami samorządowymi i pozarządowymi, a także w ramach tych instytucji i organizacji – będące źródłem nowej wartości, *spoiwa* łączącego lokalnych aktorów społecznych, które utrzymuje lokalną społeczność jako całość, tworząc społeczeństwo lokalne z jednostek.

5. Zakończenie

Przedstawione propozycje zmian stanowią alternatywę. Wdrożenie każdej z nich w istotny sposób zmieniałoby mapę sieci powiatów, a także aktualny model ustrojowy samorządów terytorialnych. Wdrożenie koncepcji dużych, silnie ekonomicznych powiatów, stanowiących istotny podmiot kreujący i realizujący politykę intraregionalną, sprzyjałoby zwiększeniu efektywności – wymagających dużej skali popytu – społecznych usług publicznych oraz zwiększeniu możliwości skutecznego oddziaływania na lokalny rozwój gospodarczy. Warunkiem wdrożenia takiej koncepcji jest wprowadzenie istotnych zmian w kształtowanym od ponad dwudziestu lat modelu ustrojowym samorządu gminnego oraz radykalne zmniejszenie liczby powiatów. Konieczny dla tak daleko idących zmian wymóg akceptacji społeczności lokalnych wydaje się aktualnie nieosiągalny.

Przyjęcie koncepcji sieci powiatów, których główną funkcją jest wzmocnienie więzi społeczno-kulturowych i lokalnej tożsamości oraz kreowanie lokalnej polityki społecznej – sprzyjałoby wielu aspektom demokracji lokalnej. Takie rozwiązanie oznaczałoby konieczność niewielkiego zwiększenia liczby powiatów. W pierwszej kolejności należałoby uwzględnić zgłaszane postulaty dotyczące odzyskania statusu powiatowego przez miasta, które w swej historii były już stolicami powiatów.

Tworzenie dużych jednostek terytorialnych ma uzasadnienie formułowane według kryterium efektywności ekonomicznej. Podział na jednostki małe znajduje uzasadnienie formułowane na podstawie kryteriów demokracji lokalnej. W jednym i drugim przypadku swego rodzaju efektem ubocznym byłoby osiągnięcie większej spójności między wielkością powiatu a strukturą jego zadań i źródeł ich finansowania, a także spójności kryteriów kreowania układu terytorialnego powiatów.

Literatura

- Brol R. [2004], *Kryteria delimitacji powiatów*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1023, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Brol R. [2008], *Kapitał społeczny w gospodarce lokalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu nr 3 (1203), Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Chojnicki Z. [1988], *Terytorialny system społeczny*, [w:] *Gospodarka przestrzenna, region, lokalność*, Biuletyn KPZK PAN nr 138, Warszawa.
- Domański R. [1997], *Przestrzenna transformacja gospodarki*, PWN, Warszawa.
- Furmankiewicz M. [2002], *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1 (8).
- Keating M. [1995], *Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice*, [w:] *Theories of Urban Politics*, London–Thousand Oaks–New Delhi.
- Swianiewicz P. [2000], *W poszukiwaniu optymalnej wielkości. Opinie burmistrzów z Europy Środkowej na temat łączenia lub dzielenia rządzonych przez nich gmin*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2 (2).
- Swianiewicz P. [2010], *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4.

NETWORK OF COUNTIES – CHANGES PROPOSAL

Summary: In this publication the author presents evaluation of counties local governments in Poland. This evaluation particularly refers to the criteria that were used to determine the map of Polish counties. The outcomes of this evaluation determine the new criteria to reshape the map of the counties.

Keywords: district, criteria, delimitation, subdivision size.