

W wyniku reformy administracyjnej z 1998 roku w Polsce utworzono szczebel powiatowy samorządu terytorialnego. Reforma miała na celu lepsze zarządzanie lokalne na szczeblu ponadgminnym, między innymi poprzez integrację funkcjonujących, lecz słabo między sobą powiązanych i działających w różnych układach przestrzennych administracji specjalnych na poziomie zbliżonym do dawnej organizacji rejonowej. Dodajmy, że chodziło o przywrócenie poziomu administracyjnego o kilkusetletniej tradycji, który przestał istnieć dopiero od ponad 20 lat. Choć idea ta była interesująca i stwarzała potencjalne możliwości znacznego zwiększenia efektywności zarządzania, wprowadzenie powiatów napotkało poważne trudności zarówno pod względem funkcjonalnym, jak i finansowym. W rezultacie powiaty stały się strukturami w pewnym sensie „larwalnymi” – niedojrzałymi i słabymi w obu tych wymiarach.

### Słabość funkcjonalna powiatów

Jednym z głównych problemów jest słabość funkcjonalna powiatów, które nie otrzymały wystarczających kompetencji do pełnienia roli pośredniego szczebla administracyjnego. Pewne zadania, które logicznie mogłyby być przypisane powiatom, zostały przekazane gminom, co powoduje problemy organizacyjne. Przykładem jest gospodarowanie odpadami. Gminy są często zbyt małe, aby efektywnie zarządzać tym zadaniem, dlatego łączą się w związki międzygminne. Wydaje się, że powiaty mogłyby przejąć te obowiązki, co umożliwiłoby bardziej spójne zarządzanie na większą skalę. Jednak obecny układ kompetencji nie pozwala na takie rozwiązanie, co wskazuje na ograniczenia funkcjonalne tego szczebla samorządu. Innymi przykładami zadań, w których powiaty mogłyby odgrywać istotniejszą rolę, są międzygminny transport autobusowy oraz kwestie związane z obroną cywilną. Silniejsze powiaty mogłyby przyczynić się do znaczącej redukcji problemu wykluczenia komunikacyjnego, który dotyka wiele obszarów wiejskich i peryferyjnych, poprzez efektywną organizację transportu zbiorowego. Ponadto, powiaty są często niedostatecznie uwzględniane w proponowanych rozwiązaniach dotyczących obrony cywilnej, mimo że ich odpowiednie włączenie mogłoby zwiększyć skuteczność działań na poziomie lokalnym.

### Słabość finansowa powiatów

Oprócz ograniczeń funkcjonalnych, powiaty zmagają się również z poważnymi problemami finansowymi i stanowią najslabszy finansowo typ jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Kluczowym wskaźnikiem tej słabości jest nadwyżka operacyjna budżetu. W porównaniu do dochodów budżetowych, wskaźnik ten w powiatach wypada gorzej niż w gminach. W przeliczeniu na mieszkańca, nadwyżka operacyjna w przeciętnym powiecie jest znacznie niższa niż w przeciętnej gminie czy mieście na prawach powiatu. W pierwszych latach funkcjonowania, powiaty osiągały wielokrotnie niższe poziomy nadwyżki operacyjnej budżetu per capita w porównaniu do gmin, co dodatkowo potwierdzał wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w budżecie jednostki. Choć w kolejnych latach sytuacja finansowa powiatów uległa poprawie, a udział nadwyżki operacyjnej w ich budżetach osiągnął w 2020 roku poziom 8% – wyższy nawet niż w miastach na prawach powiatu – nadal pozostaje on niższy niż w przypadku gmin (Tabela 1).

Tabela 1. Nadwyżka operacyjna brutto w przeciętnej jednostce samorządowej w latach 2000-2020 (mediana)

Analiza trendów zmian nadwyżki operacyjnej budżetów powiatowych w ostatnich kilkunastu latach pokazuje, że chociaż rosła ona wolniej niż w innych typach samorządów, to jednak wykazywała tendencję wzrostową aż do roku 2021, kiedy to nastąpił wyraźny spadek, głębszy niż w przypadku gmin (Rys. 1). W tym okresie jedynie miasta na prawach powiatu odnotowały większy spadek nadwyżki operacyjnej niż powiaty ziemskie.

Rys.1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań budżetowych JST udostępnianych przez Ministerstwo Finansów.

Co więcej powiaty nadal nie posiadają rzeczywistych dochodów własnych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Ich dochody opierają się niemal wyłącznie na udziałach w podatkach centralnych, takich jak PIT i CIT, nad którymi nie mają żadnej kontroli – ani w kwestii stawek, ani ulg czy zwolnień. To znacząco ogranicza ich zdolność do zarządzania własnymi finansami i do planowania długoterminowego rozwoju.

### Nadmierna liczba powiatów

Kolejnym problemem jest nadmierna liczba powiatów w Polsce. W odróżnieniu od gmin, których liczebność, a konkretnie istnienie małych gmin, można uzasadnić bliskością między mieszkańcami a władzami lokalnymi, wysokim poziomem zaufania do tych władz i większą aktywnością społeczną, powiaty nie cieszą się podobnym poziomem identyfikacji i przywiązania społecznego. Badania wskazują, że tożsamość mieszkańców dotyczy głównie poziomu gminnego, a sondaże towarzyszące wyborom lokalnym pokazują, że dla mieszkańców zdecydowanie najważniejsze wydają się wybory wójtów i burmistrzów, a w dalszej kolejności radnych gminnych. Z kolei wybory do rad powiatowych i sejmików wojewódzkich cieszą się mniejszym zainteresowaniem i z pewną przesadą można powiedzieć, że wielu wyborców bierze w nich udział „przy okazji”. W przypadku powiatów ewentualna reorganizacja, np. redukcja ich liczby mogłaby wpłynąć na tożsamość lokalnych elit, ale niekoniecznie społeczności lokalnych.

Wyniki wcześniejszych badań dotyczących wyborów lokalnych sugerują istnienie istotnej zależności pomiędzy wielkością jednostki samorządowej a poziomem frekwencji wyborczej [zob. Swianiewicz, P., Gendźwiłł, A., & Łukomska, J. (2018). Inicjatorzy i opuszczeni: demokracja lokalna po gminnych „rozwodach”. *Prace Geograficzne*, 2018(Zeszyt 154), 7-33.]. W szczególności, w przypadku gmin można zaobserwować, że mniejsza liczba mieszkańców przekłada się na wyższy poziom uczestnictwa obywateli w wyborach. Może to być związane z większym poczuciem wpływu na decyzje lokalne, większą bliskością relacji społecznych czy lepszą znajomością kandydatów. Jednakże, analiza danych z powiatów nie potwierdza istnienia takiej samej zależności. W przeciwieństwie do gmin, w powiatach nie stwierdzono korelacji między wielkością jednostki administracyjnej a poziomem frekwencji wyborczej. Przykładem może być podział siedmiu powiatów, który miał miejsce w 2002 roku – nie spowodował on wzrostu zainteresowania wyborami ani wzmożonej aktywności społecznej w nowo utworzonych jednostkach.

Zmniejszenie liczby powiatów mogłoby umożliwić ich wzmocnienie zarówno funkcjonalne, jak i finansowe. W przypadku powiatów obwarzankowych, które otaczają większe miasta, ich głównym zadaniem jest obecnie utrzymanie dróg. Inne funkcje, takie jak oświata na poziomie średnim (dzieci z

powiatów obwarzankowych dojeżdżają do szkół średnich do miast centralnych), czy szpitalna opieka zdrowotna często są realizowane w miastach centralnych. Rynek pracy pozostaje wspólny dla miasta centralnego i powiatu obwarzankowego. Zmniejszenie liczby powiatów mogłoby pozwolić na bardziej efektywne przypisanie im zadań i zasobów.

### Ścieżki uwolnienia niewykorzystanego potencjału

Przemyslenia wymagają relacje między miastami na prawach powiatu i otaczającymi te miasta powiatami (w szczególności powiatami „obwarzankowymi”). Wydaje się, że relacje te powinny być określone w ramach ogólniejszych uregulowań dotyczących zarządzania aglomeracjami miejskimi.

Warto ponownie rozważyć katalog zadań, które mogłyby być realizowane przez powiaty. Do takich zadań mogłyby należeć m.in. gospodarka odpadami, obrona cywilna oraz zarządzanie lokalnym transportem publicznym. Województwa radzą sobie obecnie z organizacją transportu kolejowego w skali regionów; gdyby liczba powiatów była ograniczona (np. do około 200) i gdyby były odpowiednio wyposażone finansowo, mogłyby one efektywnie zarządzać transportem lokalnym.

Pozostaje jednak pytanie, skąd pozyskać środki finansowe dla powiatów. Niewątpliwie powiaty powinny zostać wzmocnione finansowo, aby mogły efektywnie pełnić swoje funkcje. Namysł nad wprowadzeniem odpowiednich źródeł dochodów własnych powinien być kluczowym elementem w dyskusji o reformie powiatowego szczebla samorządu terytorialnego w Polsce.

*dr Julita Łukomska  
prof. Paweł Swianiewicz  
Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego*