

Debata o przyszłości ustroju samorządu terytorialnego Polski jest niezbędna. Powinna być ona jednak oparta o rzetelne i kompetentne analizy. Postulaty oparte bardziej na własnych przekonaniach, niż twardych danych mogą przynieść więcej szkody niż pożytku.

W minionym tygodniu dr Mariusz Trojak, ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. finansów publicznych i samorządu terytorialnego opublikował komentarz „*Kto się odważy zlikwidować powiaty?*”. W komentarzu tym stawia jednoznaczną tezę, iż „*Pogłębiona analiza aktualnego systemu nie pozostawia wątpliwości. Utworzenie powiatów było błędem, z którego warto się wycofać.*”

Autor komentarza stawia kilka tez na poparcie swojego twierdzenia. Trudno jednak uznać, że mają one wiele wspólnego z przywołaną przez autora pogłębioną analizą – ta bowiem prowadzi do podważenia większości tez. Jakże zatem argumenty przemawiają – zdaniem dr Mariusza Trojaka – za likwidacją powiatów?

1. Polski trójszczeblowy system samorządu terytorialnego jest wyjątkiem w świetle standardów obowiązujących w Europie.

Komentarz rozpocząć należy od wskazania, że akurat w odniesieniu do liczby poziomów, na których powinien funkcjonować samorząd terytorialny nie ma czegoś takiego jak europejski standard. Można zatem co najwyżej oceniać na ile rozpowszechnione jest funkcjonowanie modeli z różną liczbą poziomów samorządu terytorialnego. W tym zakresie faktycznie trójpoziomą strukturę samorządu odnotowano w 4 krajach (Francja, Włochy, Hiszpania i Polska). Nie wystarcza to jednak do wyciągnięcia wniosku co do zbędności poziomu powiatowego. Należy bowiem przeanalizować strukturę samorządu w krajach o samorządzie dwupoziomym. Warto w tym miejscu sięgnąć do wydanej w 2013 roku publikacji „*Europejskie modele samorządu terytorialnego*” autorstwa Magdaleny Waniewskiej-Bobin, która dokonała klasyfikacji samorządu terytorialnego z 31 państw europejskich. Okazało się, że wśród krajów o dwupoziomowej strukturze samorządu praktycznie w równym stopniu występują modele gmina-powiat (prowincja) – 7 krajów, główne Europy Zachodniej oraz gmina – województwo (region) – 9 krajów, główne Europy Środkowej. Zatem sam fakt małej popularności systemów trójpoziomowych nie jest jeszcze dostatecznym argumentem. Zresztą pomija to jeden istotny czynnik – wielkość kraju. Tę kwestię omówimy przy kolejnej tezie.

2. Powszechne przekonanie o zbędności powiatów w kraju o relatywnie sprawnie funkcjonujących gminach i województwach.

Przy planowaniu struktury administracji publicznej nie można abstrahować od wielkości kraju. W sposób oczywisty im większy jest kraj, tym potrzebne jest więcej poziomów administracji (rządowej, czy samorządowej). Nieprzypadkowo trzy pozostałe kraje, w których obowiązuje trójpozioma struktura samorządu terytorialnego to trzy kraje należące do czołówki krajów europejskich pod względem powierzchni i liczby ludności. W tej grupie znajdują się również: Niemcy i Wielka Brytania. W Niemczech samorząd terytorialny ma formalnie dwa poziomy, tyle że odpowiednikiem regionu (województwa) jest kraj związkowy. Z kolei w Wielkiej Brytanii sytuacja jest specyficzna – samorząd istnieje na poziomie gminnym i prowincjonalnym, ale na tym ostatnim występują dwa poziomy – dystrykty i hrabstwa. Innymi słowy – samorząd funkcjonuje na trzech poziomach podziału terytorialnego państwa. Oznacza to, że w przypadku wszystkich największych, a ludnych państw europejskich samorząd terytorialny funkcjonuje na trzech poziomach. Trudno Twierdzenie, że Polska powinna stanowić w tym przypadku wyjątek jest co najmniej dyskusyjne.

### 3. Powiaty niezasadnie otrzymały do realizacji zadania z zakresu administracji rządowej.

Teza ta jest bardziej wyrazem aksjologii niż prakseologii. Autor bowiem wskazuje, że zadania takie mogą być powierzone gminom lub województwom lub – uwaga – z powodzeniem realizowane przez administrację rządową. Nie wspomniano jednak, czy administracja rządowa na poziomie województwa, czy nowoutworzona terytorialna administracja. Wydaje się, że to drugie. Pokazała to najdobitniej reforma podziału administracyjnego z roku 1975. Zlikwidowane powiaty odrodziły się już rok później jako rejony administracji rządowej. Okazało się bowiem, że część zadań – ze względu na swój charakter – ma naturalną skalę, w której są realizowane i skalą tą jest właśnie skala geograficzna powiatu. Twierdzenie, że zadania rządowe miałyby być realizowane przez organy administracji rządowej oznacza zatem nie tyle postulat usunięcia jednego poziomu zarządzania publicznego, tylko zmiana jego charakteru – z samorządowego na rządowy. Wątpię, by centralizacja pomogła w czymkolwiek.

### 4. Oparcie źródeł dochodów powiatów o transfery ze strony budżetu centralnego.

O ile z samą tezą trudno jest polemizować, to wyciągnięte wnioski są wątpliwe. Nadmierne uzależnienie budżetu powiatów od transferów z budżetu państwa jest bowiem argumentem za zwiększeniem skali dochodów własnych, nie zaś likwidacją powiatów – co zresztą w środowiskach eksperckich było wielokrotnie podnoszone.

Na marginesie – jako kuriozum należy potraktować zarzut wobec powiatów, iż w 2014 roku z majątku generowały zaledwie 1,5% swoich dochodów. W komentarzu nie wspomniano bowiem, że powiaty nie zostały wyposażone w majątek mogący być źródłem dochodów. W większości powiatów posiadane mienie ogranicza się do nieruchomości, na których zlokalizowane są drogi powiatowe oraz powiatowe jednostki organizacyjne. W tej sytuacji przywołany 1,5% należy uznać za dobry wynik.

### 5. Samorządy powiatowe, chcąc realizować powierzone im zadania publiczne, systematycznie zwiększają poziom zadłużenia.

Argument ten wpisuje się w modny kierunek zarzucania jednostkom samorządu terytorialnego nadmiernego zadłużania się. Warto jest więc na wstępie przypomnieć dwie rzeczy:

- na koniec grudnia 2014 roku zadłużenie sektora rządowego wynosiło 781,8 mld zł, podczas gdy całego sektora samorządowego – 77,1 mld zł, w tym jednostek samorządu terytorialnego – 72,1 mld zł. W tej kwocie zadłużenie powiatów to... 5,9 mld zł. Koncentrowanie się przy analizie długu publicznego na powiatach jest zatem dużym nieporozumieniem;
- zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa jednostki samorządu terytorialnego nie mogą zaciągać długu na pokrycie wydatków bieżących. W odróżnieniu od budżetu państwa dług sektora samorządowego ma zawsze odzwierciedlenie w zwiększeniu majątku publicznego.

Z tych względów należy zachować bardzo dużą ostrożność przy dyskusji o zadłużeniu sektora samorządowego. Z pewnością natomiast warto jest sięgnąć po dane. Okazuje się wtedy, że postawiona teza jest po prostu fałszywa. Wystarczy spojrzeć na wynik wykonania budżetu powiatów w minionych latach. Okazuje się, że rok 2012 zamknął się nadwyżką 46 mln zł, rok 2013 – nadwyżką 161 mln zł, rok 2014 – deficytem 1,5 mln zł, rok 2015 – wszystko wskazuje na to, że znów zamkną się nadwyżką (oficjalnie dostępne są dane za III kwartał). Nie za bardzo zatem wiadomo o jakim systematycznym zwiększaniu

## Nikt nie powinien likwidować powiatów

Kategoria: Felietony

Opublikowano: niedziela, 14, luty 2016 11:16

Grzegorz P. Kubalski

Odsłony: 3742

---

poziomu zadłużenia jest mowa.

6. Niska efektywność działania związana z wysokimi kosztami realizacji powierzonych im usług.

Postawienie takiej tezy wymagałoby przeprowadzenia analizy kosztów świadczenia usług publicznych przez powiaty i porównania z potencjalnymi kosztami świadczenia tych samych usług w innej strukturze administracji publicznej. Tymczasem okazało się, że jedynym argumentem na poparcie tezy stanowiło... zwiększenie zatrudnienia w powiatach o 26% między 2005 a 2014 rokiem. Nie było to w żaden sposób powiązane z oceną, na ile poziom zatrudnienia w powiatach w roku 2005 był adekwatny do ówczesnych potrzeb. Zabrakło też chociażby analizy na ile wzrost zatrudnienia był związany z realizacją projektów unijnych. Warto też odnotować, że porównując zatrudnienie między 31 XII 2014 a 31 XII 2004 stwierdzamy, że w gminach nastąpił wzrost zatrudnienia o 26%, a w województwach – o 188% (sic!).

Parafrazując słowa komentarza - pogłębiona analiza aktualnego systemu nie pozostawia wątpliwości. Utworzenie powiatów było potrzebne i choć system wymaga udoskonalenia, to nikt nie powinien likwidować powiatów.

*Grzegorz P. Kubalski*