

STRESZCZENIE ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

EKONOMICZNO-SPOŁECZNE PROBLEMY ROZWOJU POWIATÓW A ICH SYTUACJA DOCHODOWA

Powiaty stanowią średni szczebel polskiego samorządu terytorialnego. Podstawowym celem istnienia powiatów jest zaspokajanie przez nie zbiorowych i indywidualnych potrzeb swoich mieszkańców. Jedną z najważniejszych potrzeb, które musi zaspokoić powiat jest dbanie o ekonomiczno-społeczny rozwój dokonujący się na jego terenie. Rozwój lokalny może być określany jako realizowany w sposób kontrolowany, świadomy i celowy proces kształtowania zmian w kierunku jak najbardziej pożądanym, akceptowanym społecznie i ekonomicznie, zgodnie z wymogami racjonalnego gospodarowania przestrzenią, ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Rozwój lokalny jest niezbywalnym elementem rozwoju ekonomiczno-społecznego regionu i kraju. Pierwotnie za rozwój całego swojego obszaru odpowiadały państwa narodowe. Obecnie coraz więcej obowiązków z nim związanych, na poziomie lokalnym spoczywa na administracji samorządowej. Rozwój nie dokonuje się wszędzie w tym samym tempie i z taką samą intensywnością. W wyniku tego na mapie kraju wskazać można zarówno powiaty wysoko rozwinięte, jak i powiaty zacofane. Rozwój jest kategorią mierzalną. Do jego pomiaru mogą być stosowane liczne mierniki opisujące go z punktu widzenia przemian ekonomicznych lub przemian społecznych. Wskazane jest jednak postrzeganie rozwoju w szerokiej perspektywie. W tym celu stosowane są mierniki syntetyczne. Jednym z najbardziej znanych jest taksonomiczny miernik rozwoju Hellwiga.

Rozwój ekonomiczno-społeczny wiąże się nierozzerwalnie z dochodami powiatów. Najbardziej dyspozycyjnym i pewnym źródłem dochodów powiatu są jego dochody własne. Szereg powiatów w Polsce nie posiada jednak na tyle wysokich dochodów własnych, aby samodzielnie podołać nałożonym nań zadaniom. Inne z kolei generują znacznie wyższe od przeciętnych środki ze źródeł własnych. W celu wyrównania występujących dysproporcji w dochodach i w poziomie rozwoju powiatów stworzony został system redystrybucji dochodów, którego podstawowym elementem jest mechanizm wyrównawczy subwencji ogólnej. Mechanizm ten obejmuje przekazywanie uprawnionym powiatom środków z części wyrównawczej i równoważącej subwencji oraz dokonywanie przez zobligowane do tego powiaty wpłat na część równoważącą.

Poruszona w pracy problematyka koncentrowała się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z rozwojem lokalnym i jego korelacją z poziomem dochodów powiatów. Przeprowadzone badania dotyczyły również oddziaływania mechanizmu wyrównawczego subwencji ogólnej na zmniejszanie różnic w poziomie dochodów powiatów oraz w poziomie ich rozwoju. Badania empiryczne przeprowadzone na grupie 189 powiatów pozwoliły na realizację przyjętego celu głównego pracy, jakim była identyfikacja zależności pomiędzy poziomem ekonomiczno-społecznego rozwoju powiatów a ich sytuacją dochodową w latach 2010-2015. Wykonane badania, dzięki obliczeniu taksonomicznego miernika rozwoju Hellwiga, pozwoliły na stwierdzenie występowania relatywnie stałego poziomu zróżnicowania rozwoju ekonomiczno-społecznego badanych powiatów we wszystkich

spośród analizowanych lat. Wykazały również występowanie ujemnej korelacji pomiędzy poziomem dochodów ogółem per capita a odległością od wzorca rozwoju badanych powiatów. Oznacza to, że powiaty uzyskujące niższe dochody ogółem w przeliczeniu na jednego mieszkańca, z reguły cechowały się poziomem rozwoju wyższym niż powiaty mogące poszczycić się osiągnięciem wyższych takich dochodów. W odniesieniu do skuteczności mechanizmu wyrównawczego subwencji ogólnej w zmniejszaniu dysproporcji dochodowych i rozwojowych pomiędzy powiatami badanie wykazało, że mechanizm ten oddziaływał pozytywnie na zmniejszanie poziomu zróżnicowania zarówno dochodów ogółem, jak i dochodów ogółem per capita badanych powiatów. We wszystkich latach, po przekazaniu kwot części wyrównawczej i równoważącej subwencji oraz pobraniu wpłat na część równoważącą, zmniejszało się bowiem zróżnicowanie skorygowanych o nie całkowitych dochodów własnych oraz dochodów własnych per capita. Należy jednak zauważyć, że mimo iż mechanizm wyrównawczy subwencji ogólnej przyczyniał się do zmniejszania zróżnicowania dochodów powiatów to siła i tempo, z jakim następował ten proces, nie mogły być uznane za wystarczające. Jak dowiodło przeprowadzone badanie, pomiędzy poziomem dochodów ogółem per capita uzyskiwanych przez powiat a poziomem jego rozwoju występowała ujemna zależność. Można więc stwierdzić, że przekazywanie powiatom środków w ramach części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej nie miało istotnego wpływu na ich poziom rozwoju. Dla potwierdzenia powyższych wniosków przeprowadzony został sondaż diagnostyczny. Przedstawione w pracy badania pozwoliły na wyciągnięcie konkluzji, że przyczyn słabego oddziaływania mechanizmu wyrównawczego na niwelowanie różnic w poziomie dochodów i poziomie rozwoju można doszukiwać się m.in. w kryteriach przyznawania części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej. Ponad połowa ankietowanych uznała, że kryteria przyznawania części wyrównawczej subwencji wymagają zmian. Wielu respondentów podało również konkretne sugestie zmian, które w ich mniemaniu należałoby wprowadzić w mechanizmie wyrównawczym subwencji ogólnej i które powinny przyczynić się do jego większej skuteczności w niwelowaniu różnic dochodowych i rozwojowych.

Wyniki przeprowadzonych badań wykazały występowanie znacznego zróżnicowania rozwojowego i dochodowego powiatów. Dowiodły także, że obecnie istniejący system subwencjonowania powiatów stanowi znaczące wsparcie finansowe dla tych jednostek, ale równocześnie siła jego oddziaływania na niwelowanie różnic rozwojowych i dochodowych pomiędzy powiatami nie jest wystarczająca. Badania zawarte w dysertacji mogą stanowić podstawę do dalszych działań ukierunkowanych na doskonalenie systemu subwencjonowania powiatów, poprawę jego skuteczności oraz przeciwdziałanie polaryzacji rozwoju powiatów ulokowanych w różnych częściach kraju.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, samorząd terytorialny, powiat, subwencja ogólna, dochody powiatu