



STANOWISKO
Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego
Związku Powiatów Polskich
Częstochowa, 6 marca 2017 r.

w sprawie roli powiatów w realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju

Związek Powiatów Polskich dostrzegając wyzwania, jakimi są współczesne uwarunkowania rozwoju naszego kraju oraz doceniając perspektywiczny wymiar odpowiedzi na te wyzwania, jaką jest *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, przygotowana przez obecny rząd, chce być partnerem administracji rządowej w sprostaniu tym wyzwaniom. Przywołując wielowiekowe tradycje powiatów polskich w Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej, głębokie osadzenie w tożsamości i więzach społeczności lokalnych naszego kraju, stawiamy do dyspozycji Narodu i Państwa nasze wieloletnie doświadczenie, wiedzę, umiejętności i determinację.

Powiaty, jako rodzaj jednostki samorządu terytorialnego, mają w naszym kraju bogate tradycje, sięgające Pierwszej Rzeczypospolitej. Przerwała je Polska Rzeczpospolita Ludowa. Jednak tylko formalnie, bowiem pomimo zniesienia powiatów w wyniku reformy administracyjnej w 1975 roku, de facto większość funkcjonującej administracji terenowej, służb, inspekcji, straży, pozostała i pełniła swoje funkcje nadal. Trwałość tych funkcji, siła lokalnych więzów oraz słusność istnienia szczebla administracji państwa jaką stanowi powiat, znalazła swoje potwierdzenie w okresie Trzeciej Rzeczypospolitej, podczas analiz przeprowadzanych w latach 90. w ramach przygotowań do kolejnej reformy administracyjnej. Przeprowadzona w 1998 roku decentralizacja zadań państwa pomiędzy administrację rządową i administrację samorządową przywróciła istnienia powiatu, jako ponadgminnej jednostki samorządu terytorialnego z niezależnością gwarantowaną konstytucyjnie. Potwierdzeniem potrzeby istnienia i roli powiatu w strukturze administracji państwa polskiego oraz celowości i trwałości jego osadzenia w historii lokalnych społeczności, jest terytorialny rozkład powiatów wprowadzony 1 stycznia 1999 roku. Z utworzonych wówczas 308 powiatów aż 301 zostało odtworzonych w istniejących przed 1975 rokiem, historycznych granicach. Nie odtworzono 27 powiatów, kilka połączono, w kilku przypadkach zmieniono nazwę oraz utworzono 20 nowych. W kolejnych latach, w wyniku wniosków płynących ze strony lokalnych społeczności, nastąpiły kolejne korekty. W roku 2002 odtworzonych zostało kolejnych 7 jednostek.

Analiza historycznych uwarunkowań istnienia powiatów prowadzi do wniosku potwierdzającego dwa mocne fundamenty ich funkcjonowania. Po pierwsze, powiat jako szczebel administracji publicznej ma wielowiekowe narodowe tradycje oraz ma znaczenie dla sprawności zarządzania państwem. Po drugie, powiaty jako jednostki samorządu terytorialnego ze względu na wielowiekową tradycję funkcjonowania są głęboko zakotwiczone w lokalnych społecznościach, odzwierciedlając ich tożsamość, identyfikację oraz funkcjonalne więzi.

Przywołane wyżej mocne fundamenty powiatów oraz sprawność bieżącego zarządzania i wykonywania zadań publicznych stanowiły przesłankę do tezy, iż powiaty mogą być sprawnym instrumentem państwa i sprawdzonym partnerem administracji rządowej w realizacji strategii rozwoju kraju. Tak też było w realizacji *Średniookresowej strategii rozwoju kraju do roku 2020* (którą obecnie zastąpi *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*) oraz pozostałych strategii spośród tzw. dziewięciu zintegrowanych strategii, składających się wraz z kluczowymi dla nas: *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2020* oraz *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego* na pakiet systemu dokumentów programujących rozwój kraju.

Jednak do realizacji zarówno śmiałych wizji, jak i przewidzianych działań, oprócz woli i determinacji, potrzeba również odpowiednich instrumentów. Mają one determinujący wpływ na stopień sprawczości i sprawności każdej organizacji. W przypadku organizacji publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, instrumentami tymi są kompetencje oraz zasoby, a wśród tych ostatnich kluczową rolę odgrywają zasoby finansowe. Niestety w tym zakresie, środowisko samorządu powiatowego nie miało szczęścia. O ile założenia reformy administracyjnej, wdrożone w 1999 roku, były pierwszym etapem, to niestety zabrakło drugiego, tj. wyposażenia tego rodzaju jednostki samorządu terytorialnego w kompetencje i zasoby adekwatne do wypełniania nałożonych zadań i pełnionej przez nią roli dla wspólnoty lokalnej. Niestety ten stan swoistego zawieszenia reformy administracyjnej pozostał i utrzymuje się do dnia dzisiejszego.

Oprócz funkcji administracyjnej, pamiętając o wielowiekowej tradycji powiatów i ich roli dla społeczności lokalnych, rady i zarządy powiatów stały się animatorami rozwoju lokalnego. Ponad rozdzielnymi kompetencjami gmin i powiatów powstają silne partnerstwa, zintegrowane wokół idei rozwoju naturalnego obszaru funkcjonalnego, jakim jest powiat. Niejednokrotnie inicjatorami i animatorami tych partnerstw są starostowie.

Zgromadzony i opisany powyżej potencjał społeczny, intelektualny i instytucjonalny powiatów polskich pozwala nam, reprezentacji środowiska powiatowego, postawić tezę, iż powiaty mogą być silnym i sprawnym partnerem administracji rządowej we wdrażaniu Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju.

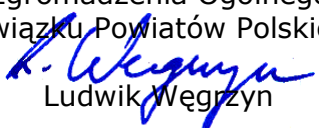
Związek Powiatów Polskich pozytywnie zaopiniował projekt strategii w zakresie w jakim dokument dotyczy planowanych rozwiązań dla zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym oraz podniesienia efektywności i skuteczności działania państwa. W tym zakresie na pozytywne podkreślenie zasługuje w naszej opinii kilka aspektów tego dokumentu:

- Przywołanie zasady partnerstwa, która – konsekwentnie stosowana w praktyce – powinna odgrywać rolę spoiwa wszelkich przewidzianych środków realizacji postanowień strategii. Dokument interpretuje zasadę współpracy i partnerstwa, jako zaangażowanie i szeroko zakrojone współdziałanie pomiędzy podmiotami publicznymi, prywatnymi, sektorem nauki i społeczeństwem obywatelskim na różnych etapach planowania i realizacji działań rozwojowych. Żywimy nadzieję, że przestrzeganie tej zasady będzie obowiązywać również wewnątrz sektora publicznego w relacjach administracji rządowej i samorządowej.
- Określenie rozwoju zrównoważonego terytorialnie, jako jednego z obszarów działań. W ostatniej znanej nam wersji dokumentu (z 21.12.2016 r.) znalazł się kluczowy dla nas akapit. (...) *Niezbędne jest jednak wzmocnienie systemu współzarządzania procesami rozwojowymi tak, aby oprócz rządu i samorządu wojewódzkiego odgrywających dotychczas kluczową rolę, włączyć w procesy programowania i realizacji polityki regionalnej, a co się z tym wiąże ponoszenie współodpowiedzialności, także innych aktorów rozwoju. Przede wszystkim chodzi tutaj o lokalne samorządy terytorialne, ale także środowiska biznesu, szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie oraz przedstawicieli nauki.*

- W powyżej wspomnianym obszarze przewidziane zostały istotne kierunki działań: wsparcie dla Polski Wschodniej, wsparcie dla Śląska, Łodzi i Szczecina oraz działania o charakterze uniwersalnym, tj.: wzmacnianie współpracy samorządowej, w tym rozwój instrumentu ZIT+, wprowadzenie rozwiązań zarządzania aglomeracjami i metropoliami oraz szczególnie bliskie nam tzw. zintegrowane przedsięwzięcia rozwojowe na rzecz aktywizacji miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze oraz na rzecz obszarów wiejskich, a także obszarów zmarginalizowanych.

Martwi nas natomiast, że w ramach trzeciego celu szczegółowego dla obszaru „rozwój zrównoważony terytorialnie”, tj. *podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie*, w ostatnim kierunku interwencji „*zwiększenie efektywności finansowania polityk ukierunkowanych terytorialnie*” usunięto wcześniej przewidziane działanie „*Zwiększenie znaczenia dochodów własnych w finansowaniu działalności JST w stosunku do transferów ze szczebla centralnego, aby zachęcać JST do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi*”. Zapis ten usunięto również z brzmienia projektu strategicznego. Jednocześnie w opisie celu strategicznego III Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu, w wprowadzonym nowym kierunku interwencji „*Reforma systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego w celu powiązania go z ich potrzebami rozwojowymi (obejmująca także instrumenty pozabudżetowe)*”, wśród przewidzianych działań zabrakło zapisu o zwiększeniu dochodów własnych JST. Związek Powiatów Polskich niejednokrotnie zgłaszał propozycje prowadzące do zmiany struktury dochodów i oczekuje ze strony Rządu poważnego rozważenia tych propozycji.

Przywołując naszą długoletnią historię, zaangażowanie w tworzenie struktury administracyjnej Państwa Polskiego, służebną rolę wobec lokalnych wspólnot, zgłaszamy gotowość powiatów polskich do aktywnego włączenia się w realizację *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*.

Przewodniczący
Nadzwyczajnego
Zgromadzenia Ogólnego
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn