

Emilia Denek

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

**RYZYKO W GROMADZENIU DOCHODÓW
PRZEZ SAMORZĄD POWIATOWY W ŚWIETLE
JEGO ZADAŃ (WYBRANE PROBLEMY)***

Streszczenie: Zadań samorządu powiatowego jest wiele i są bardzo zróżnicowane (z zakresu infrastruktury społecznej, nieliczne wchodzące w skład infrastruktury technicznej, działalność prewencyjna dotycząca nieprzewidzianych zjawisk zagrażających ludziom i środowisku, działania związane z rynkiem pracy itd.). Gromadzenie dochodów jest związane w bardzo dużym zakresie z ryzykiem zewnętrznym. Nie można też pominąć ryzyka wewnętrznego, szczególnie w odniesieniu do pozyskiwania dotacji celowych i środków UE. System dochodów zdecydowanie ogranicza przy tym możliwości oddziaływania omawianego samorządu na ich kształtowanie oraz na rozwój terenu. Problematyka działalności samorządu terytorialnego wymaga kompleksowych badań, w jakim zakresie wiążą się z tym szczeblem cechy właściwe samorządowi terytorialnemu.

Słowa kluczowe: samorząd powiatowy, zadania, ryzyko, dochody.

1. Wstęp

Pojęcie ryzyka, a w tym ryzyka w gospodarce samorządu terytorialnego, nie jest jednoznaczne. W dyskusjach na ten temat w Polsce wyraża się rozmaite poglądy [Kosek-Wojnar 2005, s. 355-357; Kosek-Wojnar, Surówka 2007, rozdz. 6; Korenik 2006, s. 41-42; Berezowska 2005, s. 42-45]. W opracowaniu tym przyjmuję najczęściej wyrażany pogląd, że pojęcie ryzyka wiąże się z decyzjami, których rezultat osiągnięty w przyszłości jest wprawdzie nieznany, ale jest prawdopodobieństwo wystąpienia konsekwencji podjętych decyzji.

Ryzyko w działalności samorządu terytorialnego dotyczy wszystkich jego szczebli i może się odnosić do wielu grup zjawisk tej działalności, w tym do bardzo złożonych zjawisk gospodarki finansowej [Korenika 2006, s. 42-45]. Złożoność tej problematyki i ograniczona objętość artykułu zmuszają do ustosunkowania się tylko do wybranej grupy zjawisk, nawet gdy podmiotem badań jest tylko jeden szczebel samorządu terytorialnego.

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113063139.

Celem artykułu jest identyfikacja istotnych (wybranych) – zdaniem autorki – czynników ryzyka związanego z gromadzeniem dochodów przez samorząd powiatowy w Polsce, które warunkują wykonanie specyficznych zadań tego samorządu. Chodzi przy tym głównie o negatywne skutki tego ryzyka. Jest to problem ważny, szczególnie w świetle poruszanej od czasu do czasu kwestii, czy samorząd powiatowy jest potrzebny i jaką ma pełnić funkcję. Nie jest celem tego opracowania rozwijanie tego ostatniego problemu. Niemniej jednak faktyczna rola samorządu powiatowego zależy m.in. od systemu jego zadań i systemu ich finansowania, w tym dochodów.

W świetle wskazanego celu uzasadnione jest rozpatrzenie w pierwszej kolejności podstawowych grup zadań samorządu powiatowego, zwłaszcza że w opracowaniach dotyczących tego samorządu najczęściej spotyka się tylko ogólne informacje na ten temat, przedstawiane na podstawie ustawy *o samorządzie powiatowym* [Ustawa z 5 czerwca 1998...]. Rozważania dotyczące zadań będą stanowić tło dla wskazanych kwestii ryzyka finansowego. W opracowaniu uwzględniony zostanie system dochodów ukształtowany z mocy ustawy z 2003 r. [Ustawa z 13 listopada 2003...].

2. Zadania samorządu powiatowego

Reaktywowanie powiatu jako jednostki podziału terytorialnego i samorządu terytorialnego na tym szczeblu było poprzedzone dosyć ożywioną dyskusją, w której wskazywano argumenty zarówno za takim rozwiązaniem, jak i przeciw niemu (por. [Sochacka-Krysiak 2008, rozdz. 6]). Istotnym – jak sądzę – argumentem przemawiającym za reformą podziału terytorialnego kraju w 1999 r. była konieczność zlikwidowania dziesiątek podziałów pomocniczych w formie rejonów i związanych z nimi państwowych urzędów rejonowych wykonujących zadania wykraczające poza zasięg gminy. Rejony obejmowały kilka gmin i często różne rejony „przecinały” daną gminę, co utrudniało załatwianie spraw jej mieszkańcom. Natomiast z występowaniem samorządu terytorialnego na szczeblu powiatu wiązano nadzieję na rozszerzenie wartości, które kojarzą się z działalnością tego podmiotu, a mianowicie podejmowanie samodzielnych, odpowiedzialnych decyzji politycznych, gospodarczych i społecznych przez społeczność danego terenu; możliwość kontroli urzędników przez tę społeczność. Panuje też przekonanie, że samorząd terytorialny działa bardziej efektywnie w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnych (poglądy na ten temat por. m.in. [Swianiewicz 2004, s. 13-19; Patrzalek 2010, s. 60-65]). Aby wartości samorządu terytorialnego mogły wyraźnie się ujawnić, powiaty musiałyby spełniać pewne warunki, które – jak wynika z literatury – miały przy ich tworzeniu drugoplanowe znaczenie, np. wielkość powiatu, liczba ludności, stan jego zasobów. Wyraża się pogląd, że powiaty w Polsce są zbyt małe, aby organy samorządowe mogły samodzielnie wpływać na rozwój terenu [Osiński 2002]. Rozwijanie tych kwestii wykracza poza tematykę tego artykułu, należy jednak zasygnalizować, że wskazane warunki mają też wpływ na gospodarkę finansową samorządu terytorial-

nego, zakres samodzielności finansowej i zdolność do absorpcji środków pochodzących z funduszków UE.

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym z 1998 r. samorząd ten został powołany do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej, nie może on prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza tę sferę [Ustawa z 5 czerwca 1998..., art. 6]. Rejestr zadań samorządu powiatowego jest długi i został przedstawiony w wymienionej ustawie w ujęciu przedmiotowym. Zadania te – jak określił ustawodawca – mają charakter ponadgminny, nie przedstawiono ich podziału na zadania własne i zlecone.

Różnorodność zadań oraz ich uszczegółowienie w oddzielnych przepisach prawa materialnego utrudniają jednoznaczną systematykę tych zadań. Stosunkowo najłatwiej dostrzec liczne dziedziny z zakresu ponadgminnej infrastruktury społecznej. Należą do nich sprawy związane z edukacją publiczną, kulturą oraz ochroną zabytków, ochroną zdrowia, pomocą społeczną, polityką prorodzinną i wspieraniem osób niepełnosprawnych, kulturą fizyczną i turystyką.

Ze względu na obciążenia budżetu powiatu szczególną uwagę należy zwrócić na edukację publiczną. Organy powiatowe są organizatorami przede wszystkim szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych, w tym z oddziałami integracyjnymi, szkół sportowych. Do omawianego samorządu należy też m.in. prowadzenie placówek oświatowo-wychowawczych i kształcenia ustawicznego, poradni psychologiczno-pedagogicznych, placówek zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w okresie pobierania nauki, publicznych placówek doskonalenia nauczycieli i bibliotek pedagogicznych [Ustawa z 7 września 1991..., art. 2, ust. 3-5 i 7; art. 5, ust. 5a i 6a].

Zadania edukacyjne wiążą się ściśle z kulturą, a z tego zakresu organy powiatowe mogą tworzyć i organizować powiatowe biblioteki publiczne czy muzea samorządowe, powinny też zajmować się ochroną zabytków i opieką nad nimi.

Dziedziną, która wymaga znacznych środków finansowych, jest pomoc społeczna, którą zajmują się powiatowe centra pomocy rodzinie. Zbiór zadań własnych powiatu z tego zakresu jest bardzo bogaty. Omawiane organy samorządowe są zobowiązane do opracowania i realizacji powiatowej strategii rozwiązywania problemów pomocy społecznej, w których szczególne miejsce zajmuje pomoc społeczna rodzinom, a przede wszystkim dzieciom pozbawionym rodzin (m.in. organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, pomoc w usamodzielnieniu się osób przebywających w tych instytucjach). Ważną rolę wśród tych zadań odgrywa pomoc osobom niepełnosprawnym oraz pomoc w integracji ze środowiskiem osobom mającym trudności w przystosowaniu się do życia oraz cudzoziemcom. Organy powiatowe zobowiązane są także do prowadzenia domów pomocy społecznej i mieszkań chronionych, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz ośrodków interwencji kryzysowej. Do katalogu wymienionych zadań własnych należy dołączyć zadania z zakresu administracji rządowej, które dotyczą w znaczącej mierze pomocy cudzoziemcom [Ustawa z 12 marca 2004..., art. 19, 20, 112].

Z zadań z zakresu usług społecznych nie można pominąć promocji i ochrony zdrowia, w których kryje się m.in. prowadzenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym szpitali powiatowych [Ustawa z 30 sierpnia 1991...]. Można to tylko zasygnalizować, gdyż kwestie związane z tym zadaniem wymagają oddzielnych opracowań, zwłaszcza w świetle projektu ustawy o działalności leczniczej z września 2010 r. Szczególnie nabrzmiała jest przy tym spłata długów szpitali przez ich organ założycielski, a więc także samorząd powiatowy.

Z infrastruktury technicznej należy wymienić przede wszystkim zarządzanie drogami powiatowymi, stanowiącymi połączenia miast będących siedzibami powiatów i siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą. Obowiązki zarządcy dróg są bardzo urozmaicone, począwszy od opracowania projektów rozwoju sieci drogowej, przez budowę i utrzymanie nawierzchni i urządzeń drogowych, aż po organizację ruchu itd. Zarządca zajmuje się także nabywaniem nieruchomości pod pasy drogowe i gospodarowaniem nimi [Ustawa z 21 marca 1985..., art. 6a.1, 19.2, 20].

O różnorodności zadań samorządu powiatowego świadczą też przykładowo podane zadania z innych dziedzin. Są to zadania z zakresu: geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, porządku publicznego, obronności, ochrony konsumenta.

Jest też grupa zadań związanych z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym, a mianowicie ochroną przeciwpowodziową, przeciwpożarową i zapobieganiem innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska. Sprawy te stały się szczególnie ważne w świetle katastrofalnych powodzi występujących w ostatnich latach w Polsce.

Charakterystyczne dla samorządu powiatowego jest występowanie tzw. powiatowej administracji zespolonej łączącej kompetencje administracji rządowej z kompetencjami organów samorządu powiatowego. W skład tej administracji – zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym – wchodzi: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 33b) – do których zalicza się m.in. jednostki zawodowych straży pożarnych oraz inspektoraty nadzoru budowlanego.

Ograniczone ramy artykułu skłaniają do zajęcia się bliżej jedynie sprawami związanymi z przeciwdziałaniem bezrobociu oraz aktywizacją lokalnego rynku pracy. Samorządowi powiatowemu przypisuje się ważną rolę w tym zakresie. Do organów powiatowych należą m.in. opracowywanie oraz realizacja programu zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy, pozyskiwanie środków finansowych na te cele, rejestrowanie bezrobotnych, inicjowanie i stosowanie instrumentów rynku pracy [Ustawa z 20 kwietnia 2004..., art. 9]. Na szczególne podkreślenie zasługuje ostatnia grupa zadań, gdyż chodzi tutaj o instrumenty zarówno aktywne, zmierzające do zmniejszenia bezrobocia, jak i pasywne, zapewniające bezrobotnym minimum egzystencji. Obie grupy instrumentów mają znaczenie społeczne i ekonomiczne, z tym że instrumenty aktywne, pobudzając rozwój gospodarczy, mogą prowadzić także do polepszenia sytuacji finansowej powiatu.

3. Czynniki wpływające na ryzyko w gromadzeniu dochodów przez samorząd powiatowy

Czynniki wpływające na ryzyko w pozyskiwaniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) dzieli się najczęściej na zewnętrzne i wewnętrzne. Czynniki zewnętrzne są niezależne od decyzji omawianych jednostek. Czynnikiem tych jest wiele [Denek, Kańduła 2010]. W opracowaniu tym na szczególną uwagę zasługują dwa wybrane czynniki, ściśle związane z kształtowaniem się wysokości dochodów, a mianowicie: wpływ cykli koniunkturalnych na wysokość dochodów oraz czynnik polityczny, od którego zależy system dochodów JST ukształtowany w przepisach prawnych i w znacznej mierze także jego funkcjonowanie.

Czynniki wewnętrzne ryzyka wiążą się z samodzielnością samorządu terytorialnego, w tym z samodzielnością finansową w zakresie kształtowania dochodów. Samodzielność ta jest ograniczona przepisami prawnymi. Czynniki wewnętrzne ryzyka odnoszą się więc do decyzji JST wyznaczonych tymi przepisami. Podstawowym czynnikiem wewnętrznym jest czynnik ludzki, od wiedzy, umiejętności i predyspozycji organów uchwałodawczych, wykonawczych oraz pracowników urzędów zależy skala ryzyka dotyczącego podejmowanych decyzji.

Zidentyfikowanie czynników ryzyka odnoszącego się do dochodów JST, w tym samorządu powiatowego, wymaga ich rozpatrywania w przekroju dochodów własnych i uzupełniających. W tym opracowaniu do dochodów własnych zalicza się dochody mające źródła na terenie działania danego samorządu terytorialnego, oddane samorządowi do dyspozycji w całości i bezterminowo. Nie obejmują więc one udziałów w podatkach państwowych, które zaliczam wraz z subwencją ogólną i dotacjami celowymi do dochodów uzupełniających.

W skład dochodów własnych budżetu samorządu powiatowego nie wchodzi podatki lokalne (zwane też samoistnymi). Trzeba się zgodzić z poglądem wyrażanym przez Z. Gilowską, że pozbawia to daną jednostkę samorządu terytorialnego w znaczącej części władzy publicznej, której istotnym czynnikiem jest władztwo podatkowe [Gilowska 2000, s. 85].

W grupie dochodów własnych na uwagę zasługują dochody związane z majątkiem powiatu, a w szczególności z gospodarowaniem nieruchomościami. Jest to ta dziedzina samorządu terytorialnego, z którą wiąże się duży zakres samodzielności odnoszącej się do wyboru form gospodarowania omawianym majątkiem. Nie można jednak nie zauważyć, że odnośnie do pobierania dochodów z poszczególnych tytułów z tym związanych występują istotne ograniczenia samodzielności wynikające z przepisów prawnych. Wydawałoby się, że przy wyborze form gospodarowania ryzyko w pozyskiwaniu dochodów wiąże się przede wszystkim z czynnikami wewnętrznymi. Jest to jednak bardziej skomplikowane, gdyż w tym zakresie trzeba uwzględniać także czynniki zewnętrzne ryzyka, a w szczególności warunki na rynku nieruchomości. Ze względu na trudności finansowe – szczególnie w warunkach niekorzystnej koniunktury gospodarczej – może występować chęć wyboru takich form gospodarowania nieruchomościami, które będą dostarczać najwyższych do-

chodów. Może to prowadzić do rezygnacji z wykorzystywania form gospodarowania majątkiem jako instrumentów wpływających na rozwój podmiotów działających na danym terenie. Byłoby to bardzo niekorzystne ze względu na to, że samorząd powiatowy ma znikome możliwości oddziaływania na omawiane zjawiska za pomocą instrumentów finansowych.

Ryzyko towarzyszy też gromadzeniu tzw. pozostałych dochodów własnych. Jest to zbiór bardzo zróżnicowany i właściwie z każdym ze źródeł wiąże się inny rodzaj ryzyka. Ponadto na ryzyko części tych dochodów ma wpływ nieregularność ich występowania w budżecie, np. spadki i darowizny, dochody z kar i grzywien. Te względy i małe ich znaczenie w budżecie upoważniają do pominięcia rozważań na ten temat w niniejszym opracowaniu.

Budżet samorządu powiatowego jest zasilany udziałami w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych. Wpływy z tych tytułów wiążą silnie sytuację dochodową JST z poziomem rozwoju gospodarczego danego terenu. Ważne jest więc, aby na badanych terenach zlokalizowane były podmioty o dobrej kondycji finansowej, płacące wysokie podatki [Szewczuk 2008, s. 102]. Ma to też wpływ na stan zatrudnienia i dochody ludności. Tymczasem samorząd terytorialny jest w tym zakresie pozbawiony władztwa podatkowego.

W kształtowaniu się dochodów z wymienionych udziałów największą rolę odgrywa ryzyko zewnętrzne. Podatki te bowiem należy zaliczyć do dochodów elastycznych w rozumieniu uzależnienia ich wysokości od zmian warunków ekonomicznych. Negatywne skutki omawianego ryzyka są szczególnie odczuwalne w okresach pogarszających się warunków gospodarczych kraju, gdy likwiduje się zakłady pracy, powiększa się bezrobocie itp. W tym samym czasie będzie wzrastać zapotrzebowanie finansowe samorządu terytorialnego ze względu na pogarszającą się sytuację finansową ludności (np. z tytułu świadczeń pomocy społecznej) oraz konieczność podejmowania inwestycji. Omawiane podatki są też szczególnie narażone na zmiany wprowadzane przez organy centralne prowadzące politykę podatkową. Są one też związane z redystrybucją poziomą, o ile wpływy z omawianych tytułów osiągną wskaźniki ustalone w przepisach prawnych, o tyle samorząd powiatowy zobowiązany jest do odprowadzenia części tych wpływów do budżetu państwa na część równoważącą subwencji ogólnej dla innych jednostek samorządu powiatowego. Udziały w podatkach dochodowych są również jedynymi dochodami, od których zależy wysokość kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Zewnętrzne czynniki odgrywają więc decydującą rolę w kształtowaniu wymienionej kwoty.

Opisane rozwiązania pogłębia ryzyko zgromadzenia dochodów z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowych spowodowane czynnikiem zewnętrznym, jakim jest uzależnienie wpływów z tych tytułów od corocznych decyzji rządu, a następnie parlamentu. Jest to szczególnie niebezpieczne w warunkach wzrastającego w szybkim tempie długu w budżecie państwa i co za tym idzie, tendencji do obniżania wydat-

ków budżetu państwa, tym bardziej że począwszy od 2010 r. JST, podobnie jak inne podmioty publiczne, nie mają prawa roszczeń do wydatków zapisanych w wymienionym budżecie [Ustawa z 27 sierpnia 2009..., art. 51].

Pewien wyjątek stanowi część oświatowa subwencji ogólnej, z której korzystają wszystkie JST. Z powołanej już ustawy o dochodach samorządu terytorialnego wynika, że środki związane z tą częścią subwencji ogólnej ustala się w ustawie budżetowej w wysokości „nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym” [Ustawa z 13 listopada 2003..., art. 28.1]. Ogranicza to ryzyko zasadniczego zmniejszenia tej części z roku na rok.

O skali ryzyka dotyczącego zgromadzenia dochodów w budżecie powiatu z omawianych tytułów świadczy udział subwencji ogólnej i dotacji celowych w strukturze dochodów budżetowych powiatów, który wynosił w 2008 r. i w trzech kwartałach 2009 r. odpowiednio 67,7 i 73,3% dochodów ogółem [www.mf.gov.pl].

Z dotychczasowych wywodów wynika, że czynniki zewnętrzne mają ogromny wpływ na możliwości pozyskiwania dochodów przez samorząd powiatowy z funduszy UE. Oddziałują one bowiem na możliwość zgromadzenia tzw. wkładu własnego. Ryzyko związane z dochodami własnymi i uzupełniającymi nie jest też obojętne w procesie pozyskiwania kredytów i pożyczek, które muszą mieć w przyszłości źródło spłaty. Do tego dochodzi ryzyko zewnętrzne ze strony UE, gdyż zasoby funduszy z tego źródła są ograniczone. Ponadto trzeba uwzględnić czynniki wewnętrzne ryzyka, do których należy zaliczyć aktywność organów powiatowych i przygotowanie urzędników do opracowania prawidłowych wniosków oraz umiejętności wykorzystania przyznanych środków [Denek, Kańduła 2010, s. 113].

W opracowaniu tym nie można nie nawiązać do ryzyka finansowania specyficznego zadania samorządu powiatowego, jakim jest przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy. Zadania z tego zakresu są finansowane z Funduszu Pracy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw pracy. Nie wnikając w ryzyko towarzyszące gromadzeniu przychodów tego Funduszu, co wykracza poza tematykę tego artykułu, należy stwierdzić, że limity środków na dany rok na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w województwie są ustalane przez wymienionego już ministra według algorytmu ustalanego przez Radę Ministrów. O podziale tych środków między poszczególne powiaty decydują zarządy województw według kryteriów ustalanych przez sejmik województwa. Należy sądzić, że wysokość środków, którymi mogą dysponować poszczególne organy powiatowe, zależy od uznania samorządu województwa, co kojarzy się z ryzykiem zewnętrznym z punktu widzenia samorządu powiatowego. Jedynie podział tych środków na poszczególne cele należy do kompetencji starostów. Natomiast środki Funduszu Pracy na wypłatę zasiłków i innych obligatoryjnych świadczeń są przekazywane samorządowi województwa i powiatu do wysokości faktycznych potrzeb [Ustawa z 20 kwietnia 2004..., art. 109].

4. Podsumowanie

Z omówienia zadań samorządu powiatowego – chociaż tylko fragmentarycznego – wynika, że są one bardzo różnorodne. Podkreślić przy tym należy duży w nich udział spraw wynikających z polityki społecznej (edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej), których realizacja – mimo że należą w większości do zadań własnych – jest w znacznym stopniu obwarowana przepisami prawnymi [Denek 2001, s. 11]. Ogranicza to samodzielność omawianego podmiotu jako JST.

Minimalny jest zakres zadań, które można jednoznacznie zakwalifikować do infrastruktury technicznej, co stwarza samorządowi powiatowemu niewielkie możliwości bezpośredniego, a nawet pośredniego oddziaływania na działalność już istniejących i potencjalnych inwestorów poprzez rozwój infrastruktury technicznej. Natomiast wiele jest spraw wiążących się z zapobieganiem ujemnym skutkom występowania zjawisk, które trudno przewidzieć. Sądzę, że wiele zadań prewencyjnych, szczególnie związanych z ochroną przeciwpowodziową i przeciwdziałających zagrożeniom środowiska, powinno się rozpatrywać kompleksowo w większej skali niż powiat – w skali państwa i wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Wymaga to oddzielnych badań.

Zadaniom samorządu powiatowego towarzyszą źródła finansowania, powiązane w dużym zakresie z ryzykiem w pozyskiwaniu dochodów. Szczególną uwagę należy zwrócić na ryzyko zewnętrzne, co wynika z systemu dochodów, których kształtowanie się zależy bezpośrednio lub pośrednio (poprzez powiązanie z budżetem państwa) od koniunktury gospodarczej. Do tego dochodzi czynnik polityczny, ze względu na uznaniowość przyznawania dochodów przez organy państwowe, a nawet przez organy samorządowe województwa (dotyczy to środków z Funduszu Pracy). To ostatnie jest też dyskusyjne w świetle założeń reformy samorządu terytorialnego z 1999 r., gdyż stwarza pretekst do uzależnienia działalności samorządu powiatowego od organów samorządowych wyższego szczebla.

Należy zaznaczyć, że samorząd powiatowy ma bardzo ograniczone możliwości wpływania na wysokość dochodów i wykorzystywanie ich jako instrumentów oddziaływania na rozwój terenu (to ostatnie jest możliwe głównie w zakresie ograniczania bezrobocia). Marginesowe możliwości oddziaływania organów powiatowych na wysokość dochodów wiążą się z kolei z zakresem ryzyka wewnętrznego. Pozyskiwanie np. dotacji na zadania własne, a szczególnie środków z UE, wymaga aktywności pracowników i ich umiejętności w zakresie opracowywania wniosków, a następnie wykorzystywania przyznanych funduszy.

Problematyka działalności samorządu powiatowego i jej finansowania jest w ostatnich latach marginesowo traktowana w badaniach naukowych i dyskusjach. Tymczasem wymaga ona kompleksowych badań od strony zarówno systemu, jak i jego funkcjonowania z różnych punktów widzenia. Na tle przedstawionych – wybranych kwestii – rodzi się bowiem wątpliwość co do spełniania przez omawiane podmioty podstawowych cech samorządu terytorialnego, jakimi są m.in. samodziel-

ność działania w sferze realnej i gospodarce finansowej oraz możliwość oddziaływania na zjawiska społeczne i gospodarcze na danym terenie.

Literatura

- Berezowska E., *Zarządzanie ryzykiem finansowym przez samorząd województwa*, [w:] B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie. II Forum Samorządowe*, Zeszyty Naukowe US nr 401, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.
- Denek E., *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 7, AE, Poznań 2001.
- Denek E., Kańduła S., *Ryzyko w gromadzeniu dochodów przez jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] B. Filipiak (red.), *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu nr 26/2010, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2010.
- Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego w warunkach rozszerzenia jego zadań i przechodzenia do wieloszczeblowej struktury*, „Transformacja Gospodarki” nr 104, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 2000.
- Korenik D., *Ryzyko w sektorze finansów publicznych ze szczególnym uwzględnieniem finansów samorządowych – kwestie wybrane*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1148, AE, Wrocław 2006.
- Kosek-Wojnar M., *Problem niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Filipiak, A. Szewczuk, Z. Zychowicz (red.), *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie. II Forum Samorządowe*, Zeszyty Naukowe US nr 401, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Osiński J., *Powiat na tle jednostek samorządu terytorialnego w niektórych państwach europejskich*, [w:] *Kolegium Ekonomiczne*, Studia i Prace, Zeszyt Naukowy 3, SGH, Warszawa 2002.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, UE, Wrocław 2010.
- Sochacka-Krysiak H., *Struktura samorządu terytorialnego*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa 2008.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego na tle zróżnicowanych uwarunkowań ich rozwoju*, [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, AE, Poznań 2008.

Akty prawne

- Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jedn. DzU 2007 nr 19, poz. 115 z późn. zm.
- Ustawa z 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, tekst jedn. DzU 2007 nr 14, poz. 89 z późn. zm.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. DzU 2004 nr 256, poz. 2572 z późn. zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. DzU 2001 nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jedn. DzU 2010 nr 80, poz. 526 z późn. zm.

Ustawa z 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, DzU 2004 nr 64, poz. 593 z późn. zm.

Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, DzU 2004 nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, DzU 2009 nr 157, poz. 1240.

RISK IN THE AREA OF INCOME COLLECTION BY LOCAL GOVERNMENT AT THE PROVINCE LEVEL WITH REGARD TO ITS TASKS (SELECTED ASPECTS)

Summary: There are plenty of various tasks of local government at the province level (in the area of social and technical infrastructure, preventive activities in the field of unexpected incidents which are dangerous for a local community and an environment, tasks concerning labour market, etc.). There is an enormous external risk exposure in the scope of income collection. The importance of an internal risk also cannot be forgotten. An internal risk is especially connected with special-purpose donations and UE funds. The construction of incomes' system declines the possibilities of local government's influencing its shape and an area development. There is a need for complex studies in the scope of specific characteristic related to a local government at a province level.