

**Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem
efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek
samorządu terytorialnego –wnioski i rekomendacje**

Raport przygotowany na zlecenie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji

*Paweł Swianiewicz
Uniwersytet Warszawski
Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych*

Spis treści:

1. Obecny podział terytorialny i jego geneza	s. 3
<i>Podział terytorialny Polski na tle tendencji w krajach europejskich.....</i>	<i>s. 6</i>
2. Uwarunkowania demograficzne podziału terytorialnego	s. 9
3. Ocena wpływu wielkości polskich gmin i powiatów na efektywność ich funkcjonowania	s. 11
3.1. Wielkość jest a koszty wykonywania zadań publicznych.....	s. 12
3.2. Wielkość jest a zdolność do wykonywania zadań publicznych.....	s. 17
3.3. Wpływ wielkości jest na funkcjonowanie demokracji lokalnej.....	s. 22
4. Zagadnienie dobrowolnych (oddolnych) zmian podziału terytorialnego.....	s. 35
4.1. Spontaniczne inicjatywy lokalne.....	s. 35
4.2. Zmiany inspirowane zachętami ze szczebla centralnego.....	s. 39
5. Zagadnienie gmin i powiatów „obwarzankowych”	s. 40
6. Dobrowolna (i stymulowana) współpraca jednostek samorządu terytorialnego jako alternatywa reform terytorialnych.....	s. 43
7. Realność ewentualnych reform terytorialnych – doświadczenia europejskie.....	s. 47
Podsumowanie i wnioski końcowe.....	s. 58
Przytaczana literatura.....	s. 62

1. Obecny podział terytorialny i jego geneza

Obecny trzyszczeblowy podział terytorialny liczy wprowadzić dopiero 16 lat, ale nawiązuje do głębszych tradycji historycznych. Nie chodzi tylko o liczące kilkaset lat tradycje terminów powiat i województwo (Kukliński, Swianiewicz 1991), ale o nawiązania do wcześniejszych podziałów z okresu po II wojnie światowej. W syntetyczny sposób zmiany w tym zakresie ilustruje tabela 1.

Tabela 1. Zmiany podziału terytorialno-administracyjnego Polski po 1945 r.

	Szczebel regionalny (wojewódzki)	Szczebel pośredni (powiatowy)	Szczebel podstawowy (gmina, gromada)	Uwagi
1945-1974	14-17(*)	Ponad 300	Zmienna liczba (2-8 tysięcy)	Brak samorządu terytorialnego, wertykalne struktury administracji państwowej (t.o.a.p.)
1975-1990	49	Brak, ale rozrost administracji specjalnych	Ok. 2400	j.w.
1990-1998	49	Brak, ale jednostki pomocnicze (rejony)	Ponad 2400	Samorząd terytorialny tylko na szczeblu gminnym
1999-	16	308-315 plus miasta na prawach powiatu	Ponad 2400	Samorząd na wszystkich trzech szczeblach. Równoległe struktury administracji rządowej w województwie.

(*) 22 licząc wydzielone miasta

Obecna liczba województw, wywodząca się z reformy 1998 roku, jest do pewnego stopnia przypadkowa. Rządowa propozycja zakładała stworzenie 12 samorządów regionalnych. Propozycja ta została zaakceptowana przez parlament, ale zawetowana przez ówczesnego Prezydenta Kwaśniewskiego, bardziej z politycznych niż merytorycznych przyczyn. Zgoda na powołanie czterech dodatkowych województw (kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, opolskiego i świętokrzyskiego) była, możliwym do zaakceptowania przez wszystkie najważniejsze strony ówczesnej sceny politycznej, kompromisem zmierzającym do obrony samej koncepcji reformy.

Jeśli chodzi o powiaty to – jak wskazują zwolennicy powołania tego szczebla organizacji terytorialnej – 23 lata ich nieobecności na mapie administracyjnej, nie oznaczało całkowitej nieobecności. Istniały bowiem bardzo liczne administracje specjalne działające na tym właśnie poziomie. Zwolennicy powiatów wskazywali na możliwość integracji tych branżowych instytucji pod skrzydłami powiatów. Natomiast od samego początku wiele kontrowersji budziła wielkość, a co za tym idzie liczba powiatów. Zdaniem wielu głosów ich obecna liczba jest zdecydowanie za duża, niektórzy wspominają w tym kontekście o liczbie

200, a nawet mniej jednostek, zamiast obecnych ponad 300. Warto podkreślić, że oficjalna koncepcja reformy zakładała, że powiaty powinny mieć przynajmniej 50 tysięcy mieszkańców i składać się z przynajmniej 5 gmin. Tymczasem jak podaje raport MAiC z 2012 r. 67 powiatów ziemskich zamieszkuje mniej niż 50 tys. osób (50 z nich od początku nie spełniało tego kryterium), a 11 powiatów ziemskich ma liczbę mieszkańców większą niż 50 tys., ale składa się z mniejszej liczby gmin niż pięć. Co więcej, w odpowiedzi na naciski mieszkańców, a szczególnie elit politycznych niektórych miast, pierwotna liczba powiatów ziemskich (308) została powiększona po trzech latach (od początku 2002 roku) o kolejne 7. Oddzielnym, kontrowersyjnym zagadnieniem jest rozdzielenie miast na prawach powiatów (obecnie 66) od otaczających je (często mających kształt „obwarzanka”) powiatów ziemskich. Do zagadnień tych wrócimy jeszcze w dalszych częściach niniejszego raportu.

Obecny podział na jednostki szczebla podstawowego (gminy) został wprowadzony w roku 1973 w rezultacie łączenia mniejszych gromad. Liczba stworzonych wtedy jednostek wynosiła niemal 2400¹, ale w kolejnych latach proces konsolidacji terytorialnej postępował i w rezultacie w roku 1978 jednostek szczebla podstawowego było 2348 (wliczając w to dzielnice pięciu największych miast). Lata osiemdziesiąte przyniosły bardzo powolne odwrócenie tego trendu w roku 1988 liczba gmin wzrosła do 2399.

W odróżnieniu od wielu sąsiednich krajów (o czym dalej) okres po roku 1990 nie przyniósł wielkich zmian na mapie gminnej. Reforma zlikwidowała administracyjny podział wielkich miast na dzielnice (które przetrwały tylko w Warszawie), ale poza tym wielkość i liczba gmin pozostały stabilne. Zmiany następowały w dość rzadkich, pojedynczych przypadkach. Najbardziej rzucającym się w oczy procesem było przyznawanie praw miejskich kolejnym jednostkom osadniczym i tworzenie w związku z tym nowych gmin miejsko-wiejskich. W latach 1990-2000 prawa miejskie otrzymało 56 wsi, a już w XXI wieku kolejne ponad 20, ale zmiana ta nie wiązała się automatycznie ze zmianą liczby jednostek samorządowych.

Z innych zmian stosunkowo najczęstsze były dążenia do podziału gmin miejsko-wiejskich na oddzielne gminy miejską i otaczającą ją wiejską. Zmiany takie następowały zazwyczaj w wyniku oddolnej presji i konfliktów między społecznościami (a zwłaszcza elitami) w części wiejskiej i miejskiej gminy. Najliczniejszą serię takich podziałów zanotowaliśmy w 1991 roku, kiedy to „rozpadły się” 23 gminy miejsko-wiejskie. Zdarzały się także zmiany polegające na podziale gmin wiejskich lub na oddzieleniu się części miasta. W samym tylko roku 1994 powstało w ten sposób 15 nowych gmin. Później takie zmiany były już znacznie rzadsze, a od 1998 roku (kiedy podzieliła się gmina miejsko-wiejska Stoczek Łukowski, a od gminy wiejskiej Raba Wyżna oddzieliła się nowa gmina wiejska – Spytkowice) kolejne rządy nie wyrażały już

¹ Choć do roku 1990 termin gmina stosowano wyłącznie w odniesieniu do jednostek wiejskich. Określenie miasta jako „gminy miejskiej” wprowadziły dopiero ustawy z 1990 r.

zgody na dalsze podziały. Wyjątkiem od tej reguły była gmina Jaślicka, która na przełomie lat 2009 i 2010 (po kilku wcześniejszych decyzjach odmownych MSWiA) oddzieliła się od gminy miejsko-wiejskiej Dukla. Zdarzały się też przypadki odwrotne – kiedy gmina łączyła się (bądź była wchłaniana) przez sąsiadującą jednostkę. W 2002 roku Wesoła została włączona do Warszawy, a w 2014 r. decyzję o połączeniu podjęły miasto Zielona Góra i sąsiadująca gmina o tej samej nazwie². Zmiany takie były jednak znacznie rzadsze, stąd liczba gmin powoli rosła. Zmiany liczby gmin po roku 1990 obrazuje tabela 2. Wzrost liczby gmin w latach 1991-2000 wyniósł mniej niż 3%, potem liczba ta minimalnie obniżyła się, przede wszystkim w związku z likwidacją gmin-dzielnic Warszawy

Częstsze były zmiany granic nie obejmujące całych gmin, lecz jedynie ich fragmenty. Zmiany te najczęściej dokonywały się na przedmieściach dużych miast. Wśród 91 największych miast (liczących na początku lat 1990. ponad 50 tys. mieszkańców) znaczący wzrost obszaru po 1990 roku zanotowało 14 jednostek. Rekordzistą jest Rzeszów, którego obszar zwiększył się ponad dwukrotnie. Wzrost o ponad 30% zanotowały Skarżysko-Kamienna, Płock i Stargard Szczeciński. Z drugiej strony w 7 miastach (wszystkie położone są w aglomeracji Górnośląskiej) powierzchnia została znacząco zmniejszona. W przypadku Tychów i Wodzisławia Śląskiego mówimy o utracie ponad połowy terytorium, na którym powstały nowe miasta, a czasem także gminy wiejskie.

Tabela 2. Zmiany liczby gmin w latach 1991-2013

	1991	1995	2000	2005	2010	2013
<i>Miejskie</i>	274	304	307	307	306	306
<i>Miejsko-wiejskie</i>	559	555	572	580	591	602
<i>Wiejskie</i>	1580	1611	1599	1591	1582	1571
<i>Gminy – dzielnice Warszawy</i>	7	11	11	-(*)	-	-
<i>Total</i>	2420	2481	2489	2478	2479	2479

(*) w 2002 dzielnice Warszawy utraciły status odrębnych jednostek gminnych

Tabela 3. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie według liczby sołectw (2013)

Liczba sołectw w gminie	Liczba	Procent
1	2	0,1
2-5	94	4,4
6-10	340	15,7
11-20	934	43,2
21-30	529	24,5
31-50	247	11,4
Pow. 50	15	0,7

² Formalnie połączenie nastąpiło od początku 2015 roku.

Polskie gminy wiejskie są stosunkowo dużymi jednostkami, liczącymi przeciętnie ok. 6-7 tysięcy mieszkańców i obejmującym zazwyczaj kilkanaście lub kilkadziesiąt wsi. Tymczasem struktura osadnicza kraju jest mocno rozproszona. W skład systemu osadniczego wchodzi ponad 50 tysięcy miejscowości, w tym ponad 40 tysięcy wsi mających status sołectwa. Jak widać w tabeli 3, zaledwie dwie gminy wiejskie obejmują tylko jedno sołectwo. Obie położone są w Beskidach – Koszarawa (woj. Śląskie) i Spytkowice (woj. Małopolskie – gmina powstała w 1998 w wyniku oddzielenia od Raby Wyżnej). Na przeciwnym biegunie znajduje się wiejska gmina Zambrów obejmująca 71 sołectw. Najbardziej typowa gmina wiejska obejmuje jednak od 11 do 20 sołectw.

Podział terytorialny Polski na tle tendencji w krajach europejskich

Jak podział terytorialny Polski i tendencje jego zmian wyglądają na tle europejskim? Po pierwsze, większość dużych krajów europejskich, podobnie jak Polska, ma podział trzyszczeblowy (Francja, Włochy, a jeśli weźmiemy pod uwagę również kraje federalne to także Niemcy i Hiszpania). Wyjątkiem od tej reguły jest Wielka Brytania, a jeśli weźmiemy pod uwagę rozmiar mierzony nie liczbą ludności, ale powierzchnią, to także kraje Skandynawskie (Szwecja, Finlandia, Norwegia). Omawiając bardzo krytycznie Polską reformę z roku 1975 prof. Antoni Kukliński pisał ponad 20 lat temu:

Lata siedemdziesiąte to okres, w którym w wielu krajach zachodnioeuropejskich można było zaobserwować tendencję zastępowania małych i słabych jednostek przez regiony większe... Kierunek zmian w Polsce był przeciwny, 17 starych województw zastąpionych zostało przez 49 mniejszych jednostek. Podział ten był wyraźnie wzorowany na francuskich departamentach. W świetle ogólniejszych tendencji prawdziwe wydaje się stwierdzenie, że w latach siedemdziesiątych sprowadziliśmy z Francji nie tylko niesprawny i przestarzały typ autobusów, ale także niesprawny i przestarzały model podziału administracyjnego kraju. (Kukliński, Swianiewicz 1991).

Przywrócenie dużych regionów przez reformę z 1998 roku mieściło się więc w dominującym nurcie europejskim, zwłaszcza w modnym w ówczesnym okresie hasło „Europy regionów” (por także: Loughlin, Kincaid, Swenden 2013)

Jeśli chodzi o szczebel pośredni, to trudno nie zauważyć, że w omawianym tu przypadku sporych krajów europejskich są to jednostki znacznie większe od polskich powiatów (por. tabela 4). Trzeba jednak dodać, że we Włoszech liczba prowincji (szczebla pośredniego między gminą i regionem) systematycznie rośnie – w połowie lat 1990-tych było ich jeszcze 95, obecnie jest już 110, a od roku 2015 liczba ta ma się zwiększyć o dalsze 10 ze względu na powstawanie jednostek obejmujących obszary metropolitalne (wszystko to nie zmienia faktu, że nawet po tych zmianach włoskie prowincje, przeżywające swój niespodziewany renesans – Brunazzo 2010 – będą nadal znacznie większe od polskich powiatów). Co

ciekawe, we wszystkich czterech uwzględnionych w tabeli krajach, gminy są z kolei znacznie mniejsze niż w Polsce.

Tabela 4. Szczebel pośredni (między gminą i regionem) w dużych krajach europejskich

	Liczba	Przeciętna liczba mieszkańców (tysiące)
POLSKA	314 + 66 miast na prawach powiatu	100
Francja	100	663
Hiszpania	50	954
Niemcy	301 + 107 miast wydzielonych	199
Włochy	1190	560

Źródło: Heinelt, Bertrana 2011.

Bezpośrednie formułowanie daleko idących wniosków czy rekomendacji na podstawie tak prostych porównań byłoby oczywiście nadużyciem. Istotny jest bowiem także podział zadań pomiędzy szczeble władzy publicznej, relacje jednostek pośrednich z regionami i gminami itp. Niemniej jednak faktem jest, że polskie powiaty są jednostkami małymi w porównaniu z ich odpowiednikami w innych krajach.

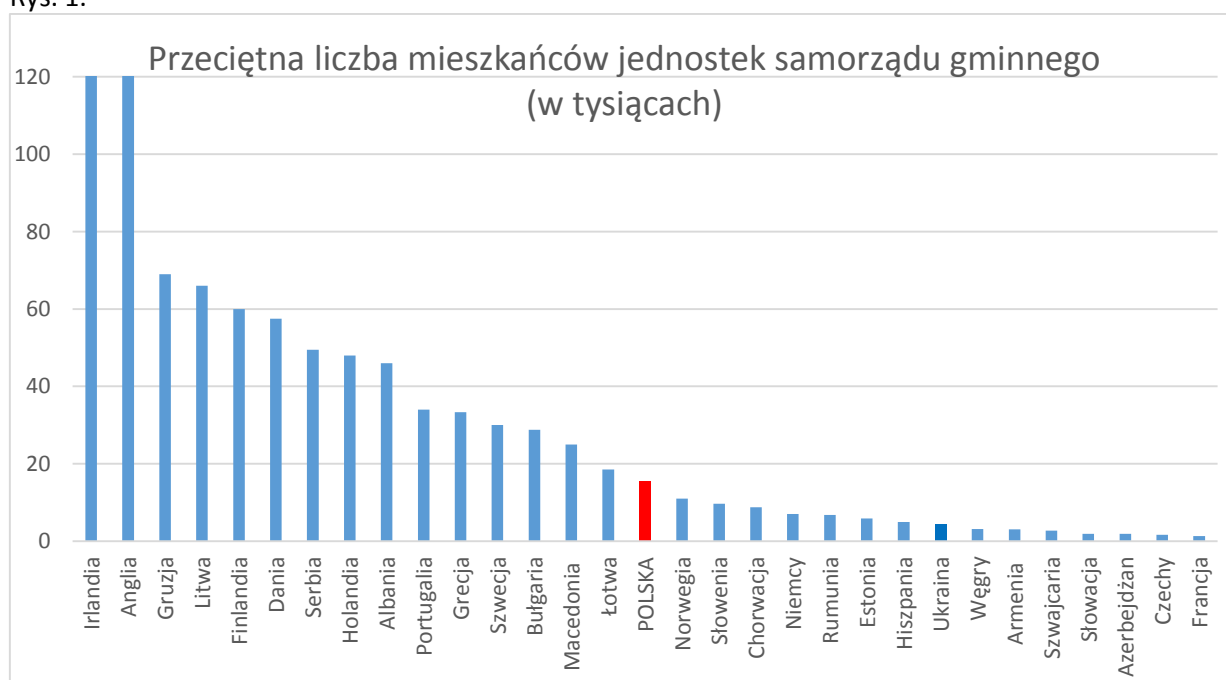
Reforma 1973 roku tworząca polskie gminy w ich zbliżonym do dzisiejszego kształcie terytorialnym mieści się w szerokim nurcie reform konsolidacji terytorialnej w krajach europejskich w latach 1960-tych i 1970-tych. Miała ono źródło w powszechnej w owym czasie wierze w korzyści skali, tak w odniesieniu do działalności przemysłowej jak i w administracji. W nurcie tym mieszczą się tak reformy przeprowadzane w Europie Zachodniej (zwłaszcza jej północnej części – Skandynawia, Wielka Brytania, Holandia, Niemcy Zachodnie) jak i środkowo-wschodniej (Węgry, Czechosłowacja, Jugosławia, Rumunia).

Z kolei szczególną cechą charakterystyczną reform decentralizacyjnych lat dziewięćdziesiątych w Europie Środkowo-Wschodniej była częsta fragmentacja terytorialna wynikająca z podziału funkcjonujących dotychczas jednostek „gminnych” (por także Swianiewicz 2010). Taką zmianę można było obserwować na przykład w Chorwacji i Macedonii gdzie liczba gmin po roku 1990 wzrosła ponad czterokrotnie, w Słowenii gdzie wzrost był ponad trzykrotny, na Węgrzech gdzie liczba gmin więcej niż podwoiła się, w Czechach gdzie wzrosła o ponad 50%. W nieco tylko mniejszej skali podobna tendencja zauważalna była także na Słowacji, Ukrainie i niektórych innych jeszcze krajach. Bardzo często była to reakcja na wcześniejsze, przymusowe łączenie gmin, wprowadzane bez zachowania jakichkolwiek procedur demokratycznych w latach siedemdziesiątych XX w. Po 1990 r. decentralizacja i autonomia lokalna były rozumiane w niektórych krajach jako niemal jednoznaczne z prawem każdej (nawet najmniejszej) miejscowości do posiadania odrębnego samorządu lokalnego. Próby utrzymywania większych gmin były traktowane jako zamach na zasadę autonomii lokalnej. W rezultacie w wielu krajach znaczna część jednostek samorządowych jest bardzo mała – wiele z nich liczy mniej niż 1000 mieszkańców, a w

skrajnych przypadkach zaledwie kilku czy kilkunastu mieszkańców. W Polsce (podobnie jak w Serbii czy w Bułgarii) udało się uniknąć tej tendencji.

Początek XXI wieku to okres ponownej intensyfikacji reform konsolidacji terytorialnej przeprowadzanych w krajach różnych części Europy, o czym będzie jeszcze mowa w jednym z dalszych rozdziałów niniejszego opracowania. W rezultacie opisywanych tu procesów polskie gminy należą do większych od przeciętnej europejskiej, choć są znacznie mniejsze od swoich brytyjskich, irlandzkich, duńskich, szwedzkich, holenderskich, litewskich, serbskich czy bułgarskich odpowiedników. Z drugiej strony są jednak zdecydowanie większe od gmin francuskich, hiszpańskich, włoskich, szwajcarskich, norweskich, niemieckich, czeskich, słowackich, węgierskich, estońskich, rumuńskich, słoweńskich, chorwackich czy ukraińskich. Zróżnicowanie w tym zakresie ilustruje rys. 1. Warto dodać, że obrazuje on sytuację w drugiej połowie 2014 roku. Gdybyśmy wzięli pod uwagę sytuację na przełomie XX i XXI wieku zobaczylibyśmy, że w aż 5 spośród krajów (Gruzja, Finlandia, Grecja, Albania, Łotwa), w których gminy są obecnie większe od polskich, sytuacja była odwrotna; zmieniła się dopiero w wyniku realizowanych ostatnio reform terytorialnych.

Rys. 1.



Podziały terytorialne na poziomie gminnym są więc w Europie bardzo silnie zróżnicowane. Przeciętna wielkość gminy angielskiej jest niemal stukrotnie większa od gminy francuskiej. Trudno więc mówić o dominującym modelu organizacji terytorialnej. Mamy raczej do czynienia z bardzo dużym zróżnicowaniem w tym zakresie, a reformy związane z wielkością gmin są gorącym tematem dyskusji i niekończących się sporów w wielu krajach.

2.Uwarunkowania demograficzne podziału terytorialnego

W dłuższej perspektywie na racjonalność podziału terytorialnego wpływają także ruchy naturalne ludności oraz migracje. Liczba ludności Polski od kilku lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie, a według prognoz demograficznych będzie się w najbliższych latach obniżać. Wg prognozy GUS z 2014 roku liczba mieszkańców Polski spadnie do roku 2020 o 0,8 procenta, a do roku 2050 aż o 12 procent. Zmiany te nie są jednak równomierne na terenie całego kraju – postępuje koncentracja mieszkańców na obrzeżach największych aglomeracji miejskich, zaś stopniowo wyludniają się bardziej peryferyjnie położone obszary wiejskie. Powoduje to, że także ocena racjonalności podziału terytorialnego musi mieć charakter dynamiczny. Przykładowo gmina, której samodzielne funkcjonowanie mogło być uzasadnione 15 lat temu, mogła utracić znaczną część swojego potencjału ludnościowego (a co za tym idzie: zdolności do samodzielnego wykonywania różnych zadań publicznych) i warte rozważenia może być jej połączenie, z którąś z sąsiednich jednostek. Procesy o których mówimy nie są w Polsce tak gwałtowne jak w niektórych innych krajach³, niemniej jednak są na tyle wyraźne, że warto im się bliżej przyglądać.

W okresie 2003-2013 w 46 polskich gminach miał miejsce wzrost liczby mieszkańców przekraczający 30%, rekordzistą była gmina Dobra Szczecińska z przyrostem 87%. W przeważającej części były to gminy podmiejskie największych aglomeracji – po 8 wokół Warszawy i Poznania, 7 wokół Wrocławia i 6 wokół Trójmiasta.

Z drugiej strony w 49 gminach liczba mieszkańców zmniejszyła się o ponad 10%. Skrajne przypadki to dwie gminy wokół Rzeszowa, które straciły na rzecz miasta centralnego część swojego terytorium. Ale wśród gmin podlaskich znajdujemy kilka gdzie spadek liczby mieszkańców w ciągu jednej dekady przekroczył 15% mimo braku zmian granic terytorialnych gminy. Najwięcej takich gmin szybko tracących mieszkańców jest w województwach lubelskim (19), podlaskim (13) i opolskim (6). W tej grupie 49 gmin znajdują się 4 takie, które w roku 2013 miały mniej niż 2 tysiące mieszkańców, kolejne 8 w przedziale 2-3 tysiące i następna 15 w przedziale 3-4 tysiące mieszkańców. Nie ulega wątpliwości, że w dłuższej perspektywie kontynuacja tego trendu może zagrozić zdolności niektórych z tych jednostek do samodzielnego funkcjonowania.

³ Przykładowo podczas mojej pracy nad koncepcją reformy terytorialnej w Albanii zetknąłem się z gminą, której liczba mieszkańców między dwoma spisami powszechnymi (w 2001i 2011 roku) zmalała dziesięciokrotnie! (z 3000 do 300 mieszkańców). Przypadki jednostek których populacja w ciągu jednej dekady zmalała przeszło dwukrotnie były znacznie liczniejsze (Swianiewicz 2014).

Szerzej zjawisko, o którym mowa ilustrują dane w tabeli 5. Od roku 1992 do 2013 liczba gmin bardzo małych – z liczbą mieszkańców poniżej 2 tysięcy – wzrosła ponad dwukrotnie, przy czym wzrost ten przypadał w całości na okres po roku 2000. Gmin liczących poniżej 3 tysięcy mieszkańców było w roku 1992 łącznie 66, a ale w roku 2010 już 102, a w roku 2013 – 100. W mniejszym stopniu zjawisko wzrastającej liczby małych jednostek przenosi się na szczebel powiatowy (tabela 6). Obserwowana zmiana między rokiem 2000 i 2005 wynika głównie z utworzenia 7 nowych powiatów w 2002 roku, a nie z ruchów demograficznych.

Tabela 5. Liczba gmin małych i bardzo małych w latach 1992-2013

	Liczba gmin o liczbie ludności				Mediana
	Do 2.000	2-3.000	3-5.000	Razem do 5.000	
1992	7	59	474	540	
1995	7	45	495	547	
2000	7	75	505	587	7670
2005	12	82	520	614	7349
2010	13	89	524	626	7388
2013	15	85	518	618	7538

Tabela 6. Liczba powiatów małych i bardzo małych w latach 2000-2013

	Liczba powiatów o liczbie ludności:				
	Do 30 tys.	30-40 tys.	40-50 tys.	50-60 tys.	Razem do 60 tys.
2000	2	14	40	49	105
2005	5	21	46	51	123
2009	5	26	44	50	125
2013	5	22	47	51	125

Tabela 7. Średnie wskaźniki zmian liczby mieszkańców w latach 2003-2013 (2003=100) w zależności od wielkości gminy

Liczba mieszkańców w 2003	Średni wskaźnik dynamiki demograficznej
Do 3 tys.	98,8
Od 3 do 5 tys.	99,2
Od 5 do 10 tys.	102,2
Od 10 do 20 tys.	105,1
Od 20 do 30 tys.	103,1
Od 30 do 50 tys.	101,5
Od 50 do 100 tys.	98,2
Pow. 100 tys.	96,8

Tabela 7 wskazuje, że są dwie kategorie gmin, w których liczba mieszkańców zmniejsza się. Pierwsza to duże miasta, które tracą mieszkańców ze względu na rozlewanie się miast w związku ze zjawiskami chaotycznej suburbanizacji. Druga kategoria to gminy małe – liczące poniżej 5 tysięcy mieszkańców (a zwłaszcza szybko – poniżej 3 tys.). Można domniemywać,

że te gminy nie są w stanie zapewnić odpowiedniej jakości życia – co wiąże się tak z miejscami pracy jak i poziomem usług publicznych – i że ten czynnik przyczynia się do kierunku ruchów migracyjnych. Do hipotezy tej wrócimy jeszcze w dalszych rozdziałach, mówiąc o związku wielkości gminy ze zdolnością do wykonywania zadań publicznych.

3. Ocena wpływu wielkości polskich gmin i powiatów na efektywność ich funkcjonowania

Zagadnienie organizacji terytorialnej i optymalnej wielkości jednostki samorządowej należy do bardzo często dyskutowanych tak w literaturze akademickiej jak i w opracowaniach eksperckich na całym świecie. Mimo wielkiej liczby opracowań na ten temat – Baldersheim i Rose (2013) wymieniają 190 takich badań, podkreślając, że jest to zaledwie wierzchołek góry lodowej – wciąż jest bardzo daleko od jednoznacznych konkluzji. Teoretyczne argumenty za konsolidacją bądź fragmentacją terytorialną rozwinęły się w trakcie prowadzonych kilkadziesiąt lat temu amerykańskich debat na temat organizacji obszarów metropolitalnych. Argumenty zwolenników tworzenia dużych jednostek przyjęto określać mianem „teorii reformistycznej”, zaś argumenty utrzymania małych jednostek wiąże się z teorią wyboru publicznego, a zwłaszcza koncepcją „głosowania nogami” rozwiniętą przez Charlesa Tiebout (1956). W pewnym uproszczeniu możemy tu mówić o sporze między podkreślającymi ekonomiczne korzyści skali, a tymi którzy zachwalają korzyści wynikające z konkurencji pomiędzy jednostkami przestrzennymi. Jak trafnie zauważa Jorgen Lotz (2009) konkluzje dotyczące optymalnej skali przestrzennej zależą nie tylko od przyjętych założeń metodologicznych, ale także od tego, na których z usług wykonywanych przez samorządy się koncentrujemy. Zwraca uwagę, że w zależności od metodologii i wyboru usług na których koncentrowały się studia, optymalna wielkość duńskiej gminy wyznaczana bywała pomiędzy 18 i 100 tysięcy mieszkańców.

Najbardziej wszechstronne podsumowanie debat na ten temat można znaleźć w opracowaniu Michaela Keatinga (1995), który wskazuje na cztery wymiary dyskusji na temat optymalnej wielkości jednostki terytorialnej:

- Jakość demokracji lokalnej
- Efektywność ekonomiczna wykonywania zadań publicznych
- Zdolność do realizacji skutecznych polityk lokalnego rozwoju gospodarczego
- Rozkładu zamożności jednostek samorządowych i co za tym idzie wyzwań wobec systemu wyrównawczego.

W niniejszym opracowaniu skupimy się na pierwszych dwóch wymiarach, częściowo dotykając także wymiaru trzeciego.

Zagadnienie związku między wielkością jst i efektywnością jej funkcjonowania spotkało się jak dotychczas z zastanawiająco niskim zainteresowaniem ze strony polskich badań empirycznych, chociaż samo istnienie powiatów bywało podważane (np. Kieżun 2004). Powtarzane często opinie na temat nadmiernej liczby małych powiatów (np. Broł 2004) (w mniejszym stopniu twierdzenie to jest powtarzane także w odniesieniu do gmin) oparte są zwykle bądź na intuicji podpartej jednostkowymi przykładami i dość powierzchownej analizie łatwo dostępnych danych, bądź na fakcie, że wstępne założenia reformy zakładały niższą liczbę powiatów. Brakuje pogłębionych, dobrze ugruntowanych teoretycznie i metodycznie badań. Nie znaczy to, że opracowań w tym zakresie nie ma w ogóle. Podsumowanie stanu wiedzy w tym zakresie zawierają kolejne części niniejszego raportu, ale trzeba podkreślić, że w oparciu o zgromadzony materiał konkluzje mogą mieć charakter jedynie wstępny. Od lipca bieżącego roku zespół pod moim kierunkiem realizuje badanie finansowane przez Narodowe Centrum Nauki zatytułowane "Wpływ wielkości jednostki samorządu terytorialnego na efektywność jej funkcjonowania". Po jego zakończeniu (wiosną 2016 roku) mam nadzieję przedstawić bardziej pogłębione i ugruntowane wnioski. Na razie jednak możemy mówić co najwyżej o wiedzy częściowej.

3.1. Wielkość jst a koszty wykonywania zadań publicznych

Najczęściej powtarzane argumenty zwolenników tworzenia dużych jednostek terytorialnych (por. np. Sharpe 1995, Bours 1993, Page and Goldsmith 1987, Gimenez and Prior 2007) sprowadzają się do dwóch:

- Zjawisko ekonomii skali występuje nie tylko w przemyśle, ale także w przypadku wielu usług świadczonych przez samorządy (najbardziej bezpośrednie dowody dotyczą wydatków na administrację samorządową). Dzięki temu wykonywanie niektórych zadań jest w dużych gminach tańsze;
- W przypadku dużych jst łatwiej jest ograniczyć zjawisko „gapowicza” (sytuacji w której z usług wytwarzanych lokalnie korzystają mieszkańcy/ podatnicy z innych gmin). Innymi słowy, konsolidacja terytorialna pomaga zmniejszyć rozbieżności między granicami jednostek administracyjnych i zasięgami przestrzennymi usług świadczonych przez samorządy. Zakres zjawiska „jazdy na gapę” zależy także oczywiście od zakresu zadań za jakie odpowiadają samorządy, a zatem konsolidacja terytorialna pozwala na decentralizację większej liczby zadań bez powiększania tego szkodliwego zjawiska.

Ale nawet te przytoczone powyżej wnioski są czasem podważane. Byrnes i Dollery (2002) przytaczają przykłady wielu badań nad korzyściami skali w usługach samorządowych w Wielkiej Brytanii i USA wskazując zarówno na potwierdzające zjawisko ekonomii skali (8% analizowanych badań) jak i zaprzeczające tej zależności (39% analizowanych badań), a także wskazujące na bardziej złożoną zależność U-kształtną (29% analizowanych badań), a nawet na sugerujące zjawisko niekorzyści skali w lokalnych usługach publicznych (24% analizowanych badań). Ich konkluzja brzmi, że mamy do czynienia z *wielką dozą niepewności czy zjawisko korzyści skali faktycznie da się stwierdzić w usługach publicznych wykonywanych przez samorządy*.

Podobny sceptycyzm znajdujemy w niektórych raportach Banku Światowego, które dochodzą do wniosku, że liczba mieszkańców nie jest czynnikiem decydującym o kosztach i jakości usług publicznych na poziomie samorządów lokalnych. W szczególności argumentują, że w przypadku małej gęstości zaludnienia trudno jest osiągnąć korzyści skali wynikające z łączenia gmin w większe jednostki samorządowe (Dillinger 2003, Fox and Gurley 2005).

Godne uwagi są przygotowane przez K. Houlberga (2010) wyrafinowane modele (biorące pod uwagę nie tylko samą wielkość ale liczne czynniki wpływające na obiektywną wielkość potrzeb podatkowych) korzyści skali w wykonywaniu różnych usług wykonywanych przez samorządy lokalne w Danii. Dochodzi on do wniosku, że korzyści skali (choć w niewielkiej skali) dają się zauważyć w kosztach prowadzenia szkół i utrzymania dróg. Jeśli chodzi o dzienne ośrodki opieki społecznej to efekt skali zauważalny jest dla gmin o wielkości do 30 tys. mieszkańców, a jeśli chodzi o koszty funkcjonowania administracji – do 50 tys. Powyżej tych progów wielkości wyraźniej zaznaczają się zjawiska odwrotne – niekorzyści skali. Próba odpowiedzi na to ostatnie zjawisko była w niektórych krajach decentralizacja wewnątrzmijska – delegowanie zadań do jednostek pomocniczych (dzielnicowych). Reformy te wzbudziły sporo kontrowersji wykraczających poza ramy tego raportu (Bäck i in. 2005, Schaap, Daemen 2012). Ale do zagadnienia jednostek pomocniczych wracam jeszcze krótko w dalszych rozdziałach.

Co wiemy na ten temat z danych i badań odnoszących się do Polski? Po pierwsze, podobnie jak to ma miejsce w badaniach zagranicznych większość zgromadzonych dowodów odnosi się do poziomu gminnego. Bardzo mało wiemy o poziomie powiatowym – tutaj potrzeba dalszych badań, na razie są tylko dość wstępne dane, wymagające jeszcze pogłębienia.

Twierdzenie o niższej sprawności małych samorządów było pobocznym wątkiem niedawnego studium NBP (Karbownik, Kula 2009). Jest ono jednak oparte na bardzo uproszczonym modelu ekonometrycznym i jego wnioski powinny być sprawdzone za pomocą bardziej wyrafinowanych testów.

Hipotezy odnoszące się do kosztów i wykonywania zadań formułują niedawne głośne raporty Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC 2012) oraz zespołu pod kierunkiem J. Hausnera (2013). Raport MAiC (podobnie jak i raport Hausnera) zawiera w sobie wyraźną sugestię konsolidacji terytorialnej tak na poziomie powiatowym, jak i gminnym. Jednak raport Hausnera nie przytacza na poparcie swojej tezy twardych danych. W przypadku raportu MAiC punktem startu jest obserwacja, że małe gminy mają wyższe wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Pojawia się jednak pytanie na ile te wyższe wydatki wynikają faktycznie z małego rozmiaru gmin, a na ile z faktu że jednostki najmniejsze są bardzo często rzadko zaludnione (co podnosi koszty bez względu na rozmiar gminy)⁴? Nawiasem mówiąc, polski system finansowania samorządów w sposób trudny do usprawiedliwienia ignoruje tego typu czynniki wpływające na uzasadniony wzrost kosztów wykonywania zadań publicznych. Dobrego przykładu tego problemu dostarcza subwencja oświatowa, w której uwzględnia się administracyjny status gminy (wiejska, miejska), a nie wskaźniki faktycznie wpływające na kosztochłonność⁵. Jest tak mimo istnienia od lat opracowań, które podsuwają bardziej racjonalne rozwiązania (por. np. Herczyński, Siwińska-Gorzela 2010).

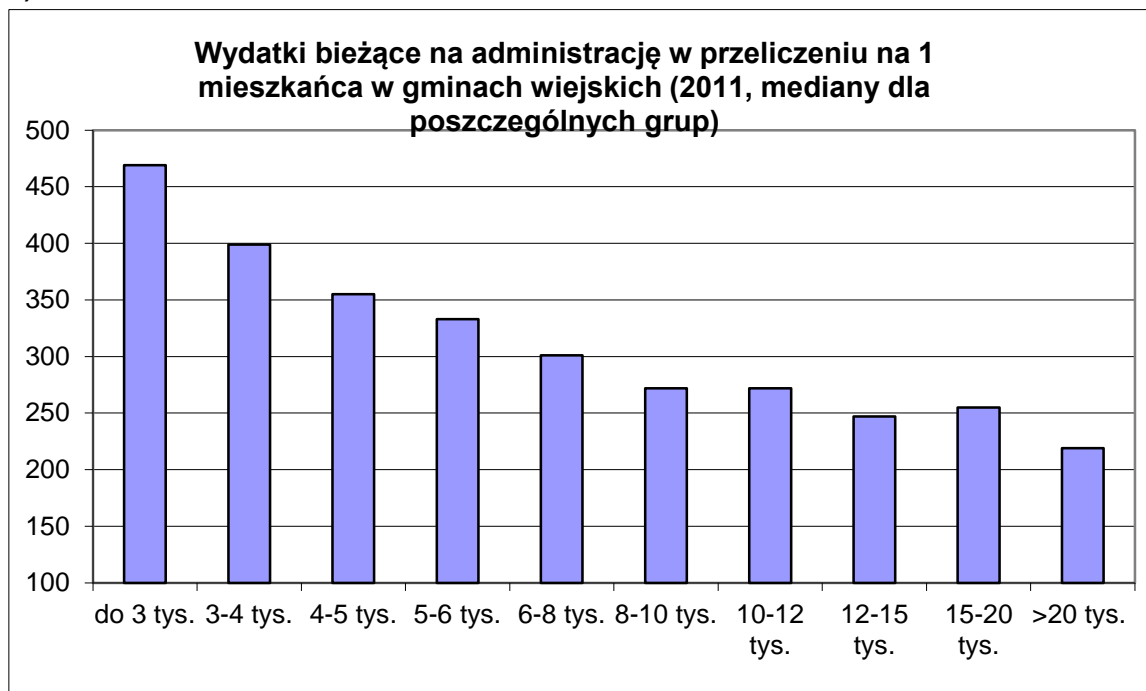
Bardzo ważnym czynnikiem wyjaśniającym zróżnicowanie wielkości wydatków może być także swoisty „outsourcing” niektórych wydatków pojawiający się częściej w dużych gminach. W większych miastach znaczniejsza część wydatków dokonywana jest bowiem poza budżetem – np. poprzez zakłady budżetowe i spółki komunalne. Z drugiej strony trzeba pamiętać, że niektóre zadania wykonywane w większych gminach nie są w ogóle finansowane przez znaczną część gmin niewielkich (np. transport publiczny). Rozstrzygnięcie tych wszystkich niuansów i wątpliwości interpretacyjnych wymaga dalszych, pogłębionych badań.

Bardziej przekonujące są dane odnoszące się tylko do jednej funkcji – wydatków na utrzymanie administracji samorządowej. Gromadzone na ten temat od wielu lat systematyczne dane odnoszące się tak do gmin jak i do powiatów nie pozostawiają wątpliwości – przynajmniej w tym przypadku mamy do czynienia ze zjawiskiem korzyści skali. Utrzymanie administracji w małej gminie (małym powiecie) kosztuje każdego mieszkańca więcej niż w dużych jednostkach samorządowych. Tezę tę ilustrują rysunki 2 i 3.

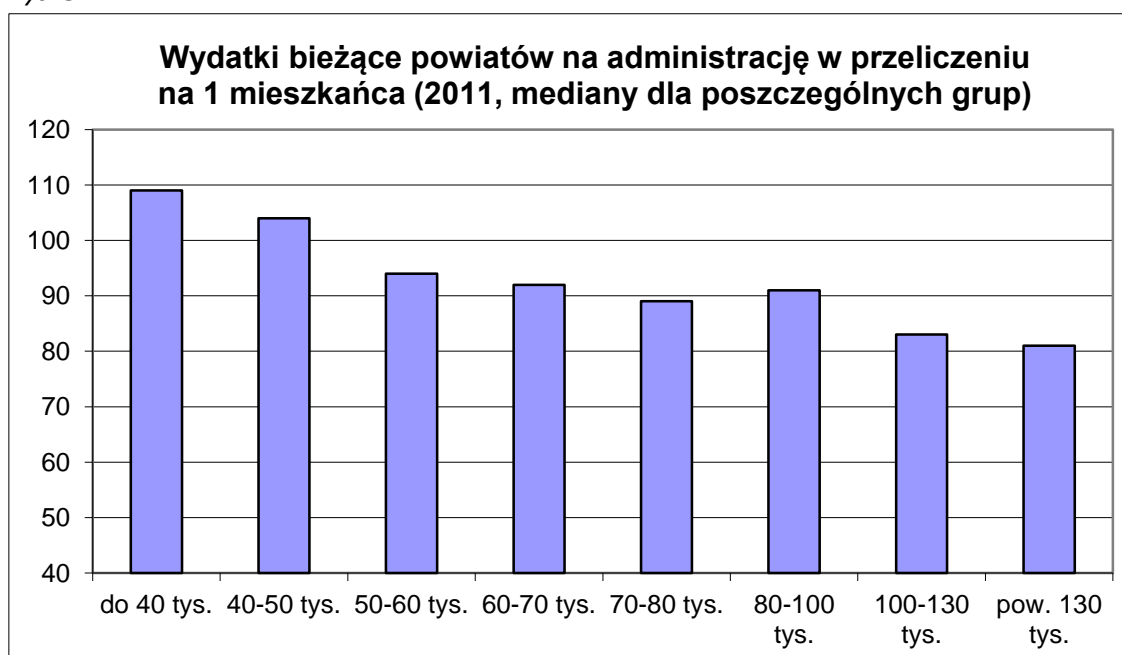
⁴ Badając analogiczne zagadnienie w gminach albańskich stwierdziłem, że obserwowane wyższe koszty i niższa jakość usług publicznych w małych gminach mogą być znacznie lepiej statystycznie wyjaśnione przez ich peryferyjne położenie oraz niską gęstość zaludnienia, a nie sam fakt małej wielkości i związany z nią brak korzyści skali (Swianiewicz 2014).

⁵ Dokładniej rzecz biorąc tak było do 2014 roku włącznie. Algorytm subwencji oświatowej na 2015 likwiduje wagę wiejską, a wprowadza wagę dla małych szkół. Nie miejsce tu na szerszą dyskusję tego zagadnienia, ale niestety zmiana ta pogarsza raczej niż poprawia system, łamie bowiem żelazną zasadę stosowania wskaźników odnoszących się do warunków świadczenia usługi, a nie takich którymi mogą manipulować władze jednostki otrzymującej dotację lub subwencję.

Rys. 2.



Rys. 3.



Teza o pozytywnym wpływie wielkości gminy na wysokość wydatków administracyjnych także bywa podważana – por. np. artykuł przedstawiony niedawno przez Kachniarza (2007), w którym zwraca uwagę na zjawisko „outsourcingu” także niektórych wydatków administracyjnych i stawia tezę, że w istocie wydatki małych gmin wcale nie są wyższe od tych w większych jednostkach. Wprawdzie jego analiza zawiera kontrowersyjne założenia metodyczne i ograniczona jest do niewielkiej liczby przypadków, ale jest dobrą ilustracją tezy, że wiele powszechnie przyjmowanych twierdzeń jest dość powierzchownie utwierdzonych empirycznie. Sprawa wymaga głębszego zbadania, ale wydaje się, że zastrzeżenie wysuwane przez Kachniarza mogą co najwyżej prowadzić do zmniejszenia skali obserwowanych różnicowań, a nie do zanegowania ich w ogóle.

Argumenty i analizy odnoszące się do innych usług są dużo bardziej skomplikowane i pojawiają się znacznie rzadziej. Nie ulega wątpliwości, że w małych gminach wyższe są koszty prowadzenia zadań oświatowych (przede wszystkim szkół). W większym stopniu wynika to jednak z charakteru sieci osadniczej (rozproszenia jednostek osadniczych, często małej gęstości zaludnienia), a nie z samego ich rozmiaru. W każdym razie nie widać w jaki sposób połączenie dwóch gmin o małej gęstości zaludnienia miałoby się przyczynić do zmniejszenia kosztów funkcjonowania szkół (może poza ograniczeniem kosztów administracyjnych, o których była już mowa oddzielnie, a także – w niektórych, ekstremalnych przypadkach – zwiększenia liczby możliwych opcji organizacji sieci szkolnej).

Magdalena Wilamowska (Młochowska) (2007) w swojej pracy wskazywała, że jakość miejskiego transportu publicznego jest pozytywnie skorelowana z wielkością miasta. W tej samej pracy wskazywała na negatywną korelację między wielkością miasta i kosztami jednostkowymi transportu, ale zależność tę należy wiązać raczej z natężeniem ruchu i innymi czynnikami zewnętrznymi, a nie z przyczynami organizacyjnymi ze strony zarządzających bądź wykonujących usługę. W każdym razie wyniki te nie prowadzą nas do żadnych rekomendacji w zakresie zmian podziału terytorialnego, bo duże miasto nie stanie się mniejsze (ani małe miasto większe) na skutek innego wyrysowania granic gminnych czy powiatowych.

Na wyraźny związek wielkości gminy z kosztami wykonywania usługi od dawna zwraca się uwagę w przypadku gospodarki odpadami (np. Regionalna gospodarka..., 1998), wskazując np. że nowoczesne, kompleksowe rozwiązania mogą być efektywnie wprowadzane dopiero dla rynków obejmujących przynajmniej 100 tysięcy mieszkańców. Zadziwiające jest zresztą, że po reformie 1998/99 zadanie to pozostało zadaniem gminnym, chociaż skala powiatu wydaje się naturalną odpowiedzią na wyzwania w tym zakresie. Wiele samorządów gminnych próbuje sobie radzić z tym zadaniem nawiązując współpracę z innymi jednostkami

(w formie związków lub spółek międzykomunalnych) – zagadnienie to wykracza jednak w znacznym stopniu poza ramy niniejszego opracowania.

Podsumowując: wydaje się, że przynajmniej w niektórych zadaniach publicznych mamy do czynienia ze zjawiskiem ekonomii skali, które sprawia, że koszty wytwarzania tych usług są niższe w większych jednostkach samorządowych. Liczba solidnych, przekonujących dowodów odnoszących się do tego zagadnienia jest jednak ograniczona i sprawa wymaga dodatkowych badań zanim będziemy mogli sformułować bardziej jednoznaczne wnioski.

3.2. Wielkość jest a zdolność do wykonywania zadań publicznych

W wielu opracowaniach teoretycznych wskazuje się, że większe jednostki samorządu terytorialnego mają większe możliwości wykonywania szerszego zakresu zadań. Chodzi tutaj nie tyle o koszty jednostkowe, a o samą zdolność do wykonywania zadania. Pośrednią konsekwencją tej obserwacji jest zatem to, że konsolidacja terytorialna umożliwia głębszą decentralizację zadań publicznych.

Zależność między wielkością gmin i zakresem decentralizacji funkcjonalnej wykazywał w swej analizie empirycznej krajów Europy Zachodniej między innymi Bours (1993). W klasycznej typologii europejskich systemów samorządowych Page'a i Goldsmitha (1987) rozróżniających systemy Europy Północnej i Południowej to właśnie wielkość gmin była jednym z najważniejszych czynników wyjaśniających naturę relacji między władzą centralną i samorządami lokalnymi.

Wiele badań wskazuje na „minimalną wielkość gminy” akceptowalną z punktu widzenia zdolności do wykonywania zadań. Sharpe (1995) wymienia w tym kontekście liczbę 5.000 mieszkańców; podobne kryterium przyjmowano w niedawnej próbie reformy terytorialnej w Norwegii (Baldersheim i Rose 2010). Ale reforma duńska (2006) przyjęła minimalny próg 30.000, choć w praktyce zezwoliła na tworzenie samorządów powyżej 20.000 (podobne są założenia reformy fińskiej). Nieco inaczej do tego zagadnienia podchodziła reforma szwedzka (i wzorowana na niej niedawna reforma albańska⁶) odrzucająca pojęcie „minimalnego progu wielkości”, a w zamian poszukująca „naturalnych miejskich centrów grawitacji” jako podstawy delimitacji jednostek samorządowych. Niemniej jednak koncepcja ta, nawiązująca do klasycznej teorii miejsc centralnych W. Christallera, prowadziła w praktyce do tworzenia jednostek liczących zazwyczaj po kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców.

Czy argumenty odnoszące się do związku między wielkością samorządu a zdolnością do wykonywania zadań znajdują potwierdzenie w rzeczywistości polskiej? Wydaje się, że tak,

⁶ Do zagadnienia europejskich reform terytorialnych wrócimy jeszcze w dalszej części opracowania

choć dostępne w różnych badaniach przykłady odnoszą się zazwyczaj do poziomu gminnego, podczas gdy samorządy powiatowe także i w tym zakresie są znacznie słabiej zbadane.

Wprawdzie w Polsce nie mamy bardzo małych gmin (najmniejsza ma ok. 1300 mieszkańców), ale stosunkowo małe gminy częściej niż większe jednostki mają kłopoty z realizacją niektórych zadań. W niektórych przypadkach taką wartością graniczną poniżej której trudności są szczególnie widoczne jest 3 tysiące mieszkańców, w innych 5 albo nawet 10 tysięcy, ale wyraźny związek z wielkością powtarza się w wielu analizach. Ilustrują to rysunki 4-8, wskazujące, że:

- Zapewnienie edukacji przedszkolnej – przypadki gmin nie posiadających na swoim terenie żadnej placówki przedszkolnej (przedszkola, punktu opieki przedszkolnej) są zdecydowanie najczęstsze w gminach bardzo małych, zwłaszcza tych poniżej 5 tys. mieszkańców. Utrzymująca się, mimo szybkiego wzrostu powszechności edukacji przedszkolnej, zależność od wielkości gminy, sugeruje istnienie problemu strukturalnego pojawiającego się w gminach najmniejszych.
- Zapewnienie odpowiedniej gospodarki wodno-ściekowej – jest oczywiste, że zwłaszcza w rzadko zaludnionych terenach, przy rozproszonej sieci osadniczej, podłączenie do zbiorczej kanalizacji nie zawsze jest optymalnym rozwiązaniem. W niektórych sytuacjach dużo bardziej racjonalne są np. przydomowe oczyszczalnie ścieków. Ale brak istnienia jakiegokolwiek sieci kanalizacyjnej (choćby obejmującej centralną część głównej miejscowości gminnej) w wielu małych gminach ponownie wskazuje na strukturalny problem wiążący się z zapewnieniem tej usługi. Mamy z nim do czynienia pomimo bardzo wyraźnego sukcesu w zakresie rozbudowy infrastruktury technicznej na terenach wiejskich. W 1992 roku podłączenie poprzez kanalizację do biologicznych oczyszczalni ścieków posiadało tylko 3% ludności wiejskiej. W roku 2012 odsetek ten wzrósł do 35%. Ale jak pośrednio wynika z danych na rysunku 5, postęp ten dotyczył przede wszystkim dużych gmin wiejskich.
- Sukces w zabieganiu o pozyskiwanie funduszy unijnych. W małych gminach pojawia się często problem zasobów ludzkich (administracyjnych). W bardzo małym urzędzie trudno o zatrudnienie osoby zajmującej się tylko tym tematem, która mogłaby być odpowiednio przeszkolona. Drugi problem to zagadnienie wkładu własnego, którego zapewnienie jest często łatwiejsze w większych gminach. W rezultacie odsetek gmin nie korzystających z funduszy RPO jest największy wśród małych samorządów (rys. 7.). A nawet jeśli fundusze te docierają, to są to na ogół małe projekty, podczas gdy większe idą do gmin większych (rys. 6.). Prezentowane dane celowo skupiają się na RPO, a nie na centralnie zarządzanych programach operacyjnych takich jak PO LiŚ, PO IG czy PO RPW. W tych ostatnich warunki dostępności często preferują bowiem

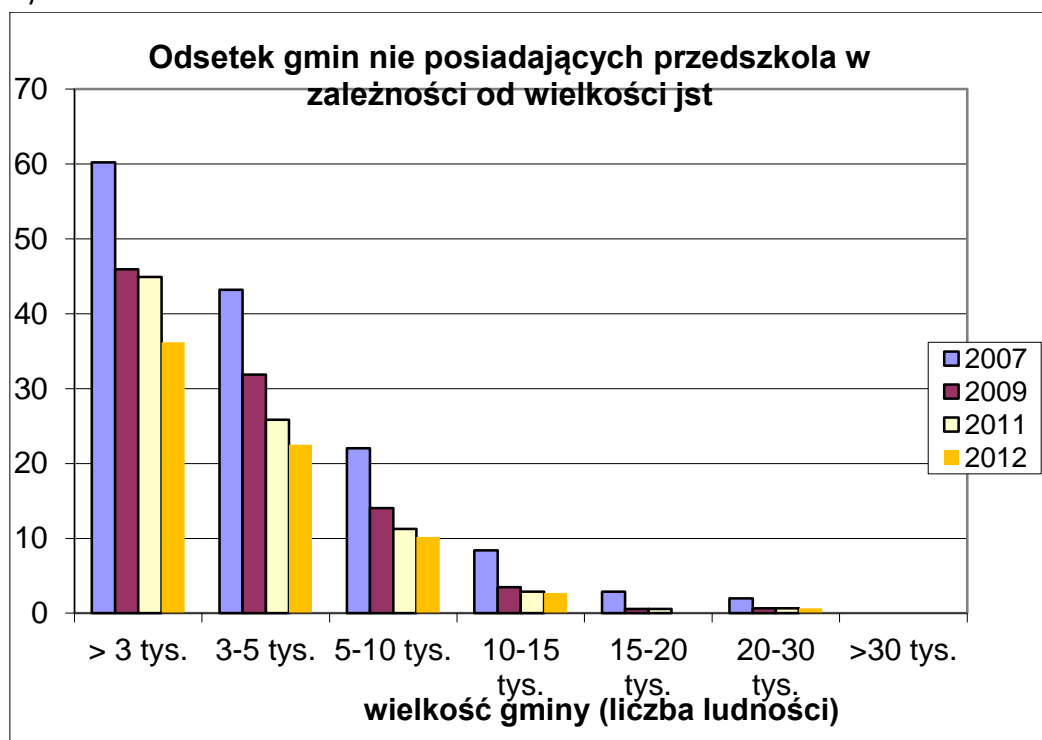
gminy większe, konkurencja między małymi i większymi gminami nie jest zatem równa. Ale w przypadku RPO zróżnicowanie takie nie występuje, co więcej, w niektórych konkursach zapisywane są specjalne preferencje dla gmin małych.

- Prezentowane dane sięgają także do historycznych obserwacji odnoszących się do przejmowania odpowiedzialności za szkoły podstawowe przed rokiem 1996 (kiedy zadanie to stało się obowiązkowym zadaniem wszystkich gmin). Jak widać na rysunku 8 na taką samodzielną decyzję znacznie częściej decydowały się gminy duże. Można by się spodziewać, że na taką decyzję miała wpływ relatywna zamożność większych jednostek, ale dane statystyczne nie potwierdzają takiego oczekiwania. Wielkość była znacznie ważniejszym od zamożności czynnikiem wyjaśniającym. Obserwowanej zależności nie można też sprowadzić do różnic między miastem i wsią (np. oczekiwania, że gminy miejskie przywiązywały do oświaty większą wagę, podczas gdy w gminach wiejskich szkoły były na odleglejszym miejscu w hierarchii priorytetów polityki lokalnej). Ale dane na rys. 8 przeczą takiej interpretacji. Po pierwsze, gminy wiejskie o porównywalnej wielkości przejmowały szkoły podstawowe równie chętnie co miasta. A po drugie, najciekawsza z punktu widzenia naszej analizy zależność od wielkości jest widoczna także na terenach wiejskich – małe gminy wiejskie przejmowały szkoły mniej chętnie od większych gmin wiejskich.
- Z przeprowadzonych kilkanaście lat temu badań (Herbst, Swianiewicz 2002: 257) wynikało także, że wielkość gminy w istotny sposób korelowała się z rozpowszechnieniem komputerów i umiejętnością korzystania z internetu przez administrację lokalną. Badanie odnosiło się do okresu kiedy umiejętności te miały charakter nie w pełni jeszcze powszechnej innowacji, tym bardziej mogą więc być ilustracją zróżnicowanej zdolności adaptacji. Co ważne, zaobserwowane różnice występowały również wewnątrz grupy gmin wiejskich (bardziej innowacyjne były większe gminy wiejskie), nie można więc ich sprowadzić do różnic między miastem i wsią.
- Szerszego problemu kompetencji administracyjnego dotyczą analizy decyzji podejmowanych przez organa nadzoru samorządu terytorialnego. Niektóre wcześniejsze badania wskazują, że problem prawidłowości podejmowanych uchwał częściej dotyczy małych jednostek samorządu terytorialnego. W kontekście uchwał podatkowych pisał o tym Etel (2004). Ogólniejsze, ale zbliżone obserwacje pojawiły się badaniu sprawności instytucjonalnej samorządu terytorialnego prowadzonym w końcu XX w. (Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz 2000). Badania te jednak nie koncentrowały się na zagadnieniu wielkości, wnioski w tym zakresie pojawiały się niejako „przy okazji” i mają charakter bardzo wstępnych, niepewnych konkluzji.

Zagadnienie to z pewnością wymaga dokładniejszego zbadania; takie analizy planowane są w 2015 roku w ramach wzmiankowanego już projektu badawczego.

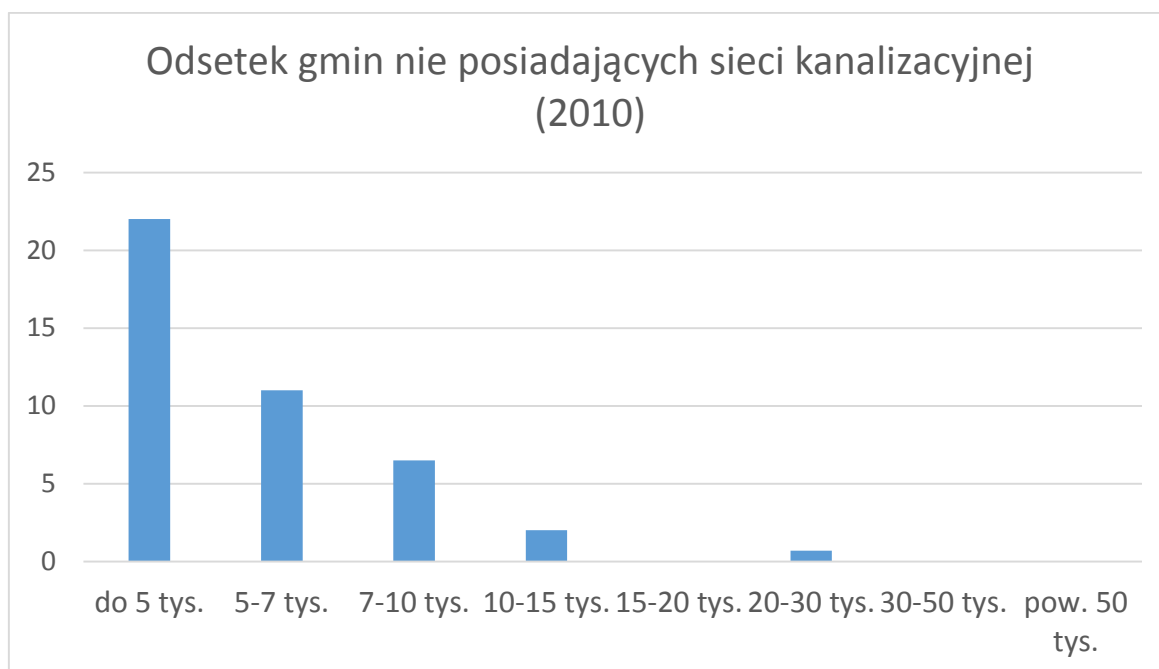
- We wspomnianym powyżej badaniu Swianiewicz i in. 2000 sprawdzano też zależność trafności prognoz finansowych przyjmowanych w gminach na początku roku. Okazało się, że wielkość popełnianych błędów (np. w szacowaniu spodziewanych dochodów własnych) była bardzo słabo powiązana z wielkością – być może dlatego, że w gminach bardzo małych budżety są stosunkowo mało skomplikowane, a dochody łatwiejsze do przewidzenia. Warto by podobną analizę powtórzyć dla trafności dostępnych od kilku lat Wieloletnich Prognoz Finansowych⁷.

Rys. 4.

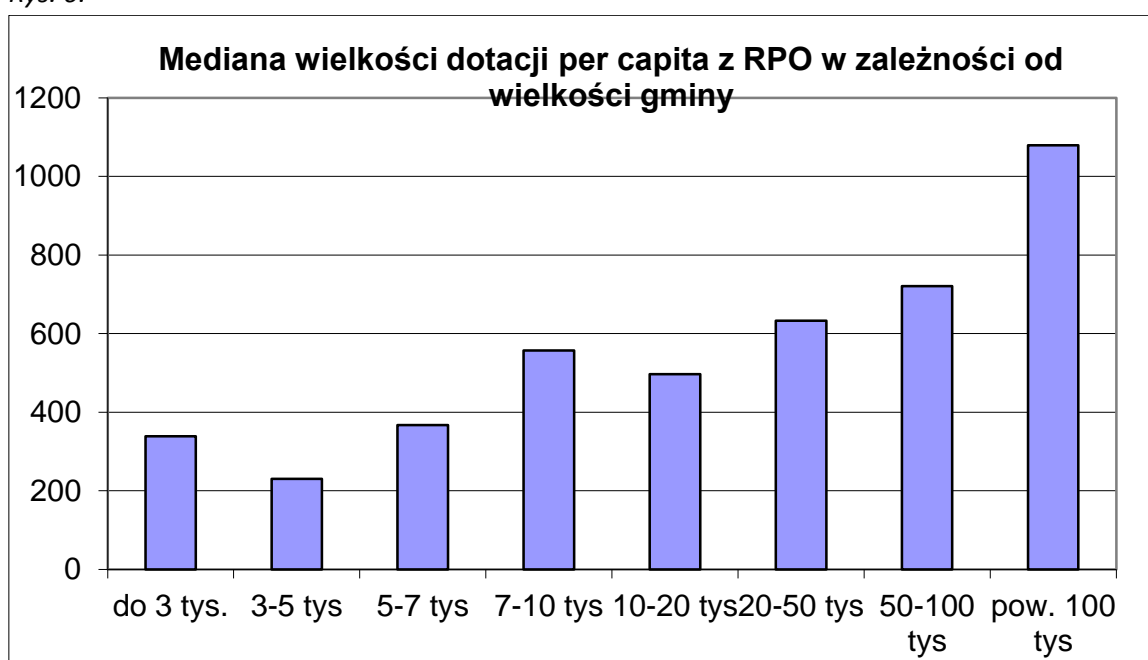


Rys. 5.

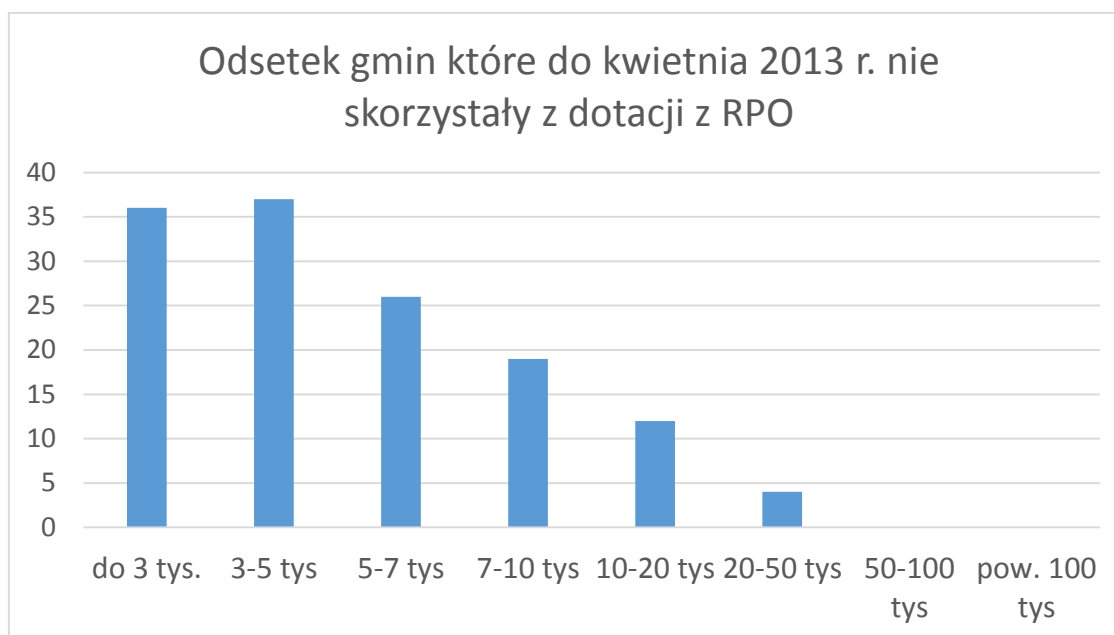
⁷ Choć trzeba pamiętać, że zdaniem wielu skarbników błędy WPF są wpisane w metodologię ich przygotowywania narzuconą przez Ministerstwo Finansów. Zetknąłem się ze skarbnikami mówiącymi, że przygotowuję dwie prognozy: jedną zgodną z wytycznymi – do Ministerstwa Finansów, a drugą – „prawdziwą”, na własne potrzeby.



Rys. 6.



Rys. 7.



Rys. 8.



Podsumowując: wydaje się, że związek wielkości jest ze zdolnością wykonywania zadań nie budzi większych wątpliwości. Najmniejsze gminy gorzej radzą sobie z niektórymi zadaniami,

przy czym „punkt graniczny” przy którym zaczynają się te kłopoty może być różny dla różnych usług (czasami jest 3, 5, 7, a nawet 10 tys. mieszkańców). Zależność na poziomie powiatów jest natomiast znacznie słabiej zbadana i wymaga jeszcze weryfikacji. Można się spodziewać, że także na tym poziomie będzie ona zauważalna, ale na razie są to wyłącznie przypuszczenia.

#

3.3.Wpływ wielkości jst na funkcjonowanie demokracji lokalnej

Jaka jest zależność między wielkością jednostki samorządowej (mierzonej np. liczbą mieszkańców), a percepcją funkcjonowania władz samorządowych i aktywnością obywatelską mieszkańców w życiu samorządowym mierzoną w takich wymiarach jak:

- poziom zadowolenia z efektów działania samorządów;
- poziom zaufania do władz lokalnych;
- stopień zainteresowania lokalnymi sprawami publicznymi;
- chęć angażowania się i poczucie wpływu na lokalne sprawy publiczne.

Tradycje badań akademickich dotyczących tego tematu sięgają co najmniej lat siedemdziesiątych XX stulecia, kiedy to opublikowana została fundamentalna praca Dahla i Tufte *Size and Democracy* (1973). Większość późniejszych badaczy odwoływała się do tego klasycznego już dzieła. Z dotychczasowych badań wynika, że związek demokracji lokalnej z wielkością jst jest jeszcze bardziej złożony niż w przypadku związku wielkością i kosztem wykonywania usług publicznych. Mouritzen i in. (2008, 2013) odwołują się w tym kontekście do terminologii znanej z *Podróży Guliwera* Jonathana Swiftsa, mówiąc o *hipotezie liliputa* i *hipotezie wielkoluda z Brobdingnag*. Argument *liliputa* sugeruje, że w małych jednostkach samorządowych kontakty między radnymi czy urzędnikami samorządowymi, a mieszkańcami są zazwyczaj znacznie bliższe. Ma to wpływ na zwiększenie kontroli społecznej nad działaniami władz i poczucie odpowiedzialności polityków lokalnych wobec mieszkańców. W małych gminach funkcjonowanie administracji może być mniej zbiurokratyzowane. To powinno się przekładać na większe zaufanie mieszkańców do władz samorządowych, większe poczucie sprawczości i większe zadowolenie z ich funkcjonowania (Denters 2002). W małych jst większa jest także chęć uczestnictwa czy współdecydowania o sprawach publicznych, ponieważ pojedynczy głos ma „większą wagę”. Ten racjonalny argument o „sile pojedynczego głosu” jest dodatkowo wzmacniany argumentami z zakresu psychologii społecznej odwołującymi się do obserwacji, że w małych, bardziej homogenicznych społecznościach łatwiej jest o poczucie tożsamości lokalnej, emocjonalną identyfikację z jednostką, na terenie której się zamieszkuje. To z kolei będzie wzmacniać zaangażowanie

mieszkańców w lokalne sprawy publiczne. Z modelu „głosowania nogami” Tiebout (1956) można z kolei wysnuć wniosek, że w mniejszych społecznościach, ze względu na ich większą homogeniczność, łatwiej jest o sformułowanie polityk, które będą bliskie preferencjom większości wyborców.

Ale z drugiej strony (*hipoteza wielkoluda*) pojawia się argument, że skoro większe jednostki będą w stanie wykonywać więcej zadań istotnych z punktu widzenia codziennych warunków życia mieszkańców to poziom zainteresowania sprawami samorządowymi może być wyższy w większych gminach (Dahl, Tufte 1973). Może to też wpłynąć na przyciąganie „lepszyc kandydatów” do pracy w większych samorządach, gdzie *władza i prestiż związany ze sprawowaniem urzędu są znaczniejsze* (Rose 2002). Większa jst stwarza też możliwość działania w polityce lokalnej znaczniejszej liczbie grup interesu, reprezentujących pluralistyczne społeczeństwo. W związku z tym mniejsze jest zagrożenie zdominowania polityki samorządowej przez jedną grupę, co byłoby groźne dla demokracji lokalnej. W większej gminie łatwiej jest zatem uniknąć nepotyzmu czy innych form klientelizmu politycznego. Jednak w przeprowadzonym badaniu (Mouritzen i in. 2014) autorzy nie znajdują jednocześnie praktycznie żadnych dowodów przemawiających za hipotezą wielkoluda z Brobdingnag („duże jest piękne”).

Bardziej zniuansowane stanowisko zaprezentował Mouritzen (2008, 2013) przy okazji dyskusji prowadzonych na temat duńskiej reformy konsolidacji terytorialnej przeprowadzonej ostatecznie w 2007 roku. Po pierwsze zasugerował, że istotny wpływ wielkości na funkcjonowanie demokracji lokalnej dotyczy tylko bardzo małych jednostek, a po przekroczeniu progu ok. 10-15 tysięcy mieszkańców ewentualne zwiększanie skali ma już bardzo niewielkie znaczenie. Jak pisze Mouritzen (podważając zresztą wyniki swoich własnych wcześniejszych badań z 1989 roku):

Naszym głównym odkryciem jest, że “trade-off” pomiędzy efektywnością w wykonywaniu usług i efektywnością demokratyczną nie zawsze ma taki sam kształt. Strata efektywności demokratycznej wraz ze zwiększaniem wielkości jednostki zależy od tego w którym punkcie na skali się znajdujemy. Sytuację można opisać w postaci funkcji nieliniowej... Jeśli gminy są bardzo małe, zwiększanie ich rozmiaru ma negatywny wpływ na niektóre wskaźniki demokracji lokalnej... Ale po przekroczeniu pewnego punktu dalsze zwiększanie skali nie ma już znaczenia... Nasze badanie sugeruje, że istotny wpływ notujemy dla jednostek liczących kilka tysięcy mieszkańców, ale już nie dla większych... Dla niektórych wskaźników demokracji zależność od wielkości gminy nie pojawia się wcale.

Po drugie, Mouritzen twierdzi, że dane empiryczne wskazują, iż negatywny wpływ konsolidacji terytorialnej na demokratyczną efektywność jest dzisiaj znacznie mniej wyraźny niż 25-30 lat temu. Zastanawiając się nad możliwymi przyczynami tej zmiany wskazuje na następujące okoliczności:

- Administracja lokalna działa w sposób coraz bardziej sformalizowany, bezosobowy, identyczny w całym kraju, bez względu na wielkość gminy;
- Rewolucja informacyjna - informacje są dostępne w każdej miejscowości, między innymi za pośrednictwem Internetu;
- Homogenizacja stylów życia w całym kraju; życie wiejskie coraz mniej różni się od miejskiego stylu życia, coraz mniej jest miejsca na tradycyjne formy społeczności lokalnych (choć pojawiają się z kolei nowe zjawiska, jak choćby ruchy miejskie).

Co możemy powiedzieć na temat sytuacji w Polsce? Podobnie jak w przypadku związku między wielkością i wykonywaniem zadań publicznych, pogłębionych badań empirycznych jest zaskakująco mało. Jak wynika z dalszej części wywodu potrzebne są dalsze studia (są zresztą planowane w 2015 roku w ramach wspomnianego już wyżej projektu badawczego). Niemniej jednak znamy dane, które rzucają sporo światła na interesujące nas tutaj zagadnienie.

Kłopot z empiryczną weryfikacją streszczonych powyżej założeń teoretycznych wynika z braku odpowiednich danych. W popularnych sondażach opinii publicznej przeprowadzanych (także na tematy związane z funkcjonowaniem samorządów) przez CBOS, OBOP, PBS, GFK Polonia czy inne renomowane ośrodki, próba respondentów jest stosunkowo mała i nie pozwala na analizy wystarczające do rozpoznania interesującego nas zagadnienia. Co więcej, wyróżniane w tych badaniach kategorie miejsca zamieszkania respondentów odnoszą się zazwyczaj tylko do wielkości miasta (podzielonej na kilka kategorii), dodatkowo z wyróżnieniem mieszkańców terenów wiejskich. Nie dowiadujemy się zatem niczego o różnicach w opiniach wygłaszanych przez mieszkańców małych i dużych gmin wiejskich, albo o poglądach mieszkańców małych miast funkcjonujących jako odrębne jednostki samorządowe, w zestawieniu z tymi, którzy zamieszkują gminy miejsko-wiejskie. Prezentowane zatem we wcześniejszych badaniach (także w moich opracowaniach – por. np. Swianiewicz 2001, Swianiewicz i in. 2000) konkluzje miały charakter obarczonych sporym ryzykiem błędu uogólnień, formułowanych na podstawie dostępnych, bardzo nieprecyzyjnych danych. Na przykład wykryta w badaniu przeprowadzonym na początku 2000 roku zależność mówiąca, że w mniejszych miejscowościach mieszkańcy lepiej oceniają obsługę w urzędach gminnych:

Na pytanie o stosunek pracowników urzędu do interesantów i ich spraw, 46% mieszkańców stwierdziło, że „byli mili i starali się pomóc”. Takie pozytywne oceny były znacznie częstsze w gminach wiejskich (58%) niż w dużych – liczących ponad 100 tys. mieszkańców – miastach (35%). (Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz 2000, s. 32).

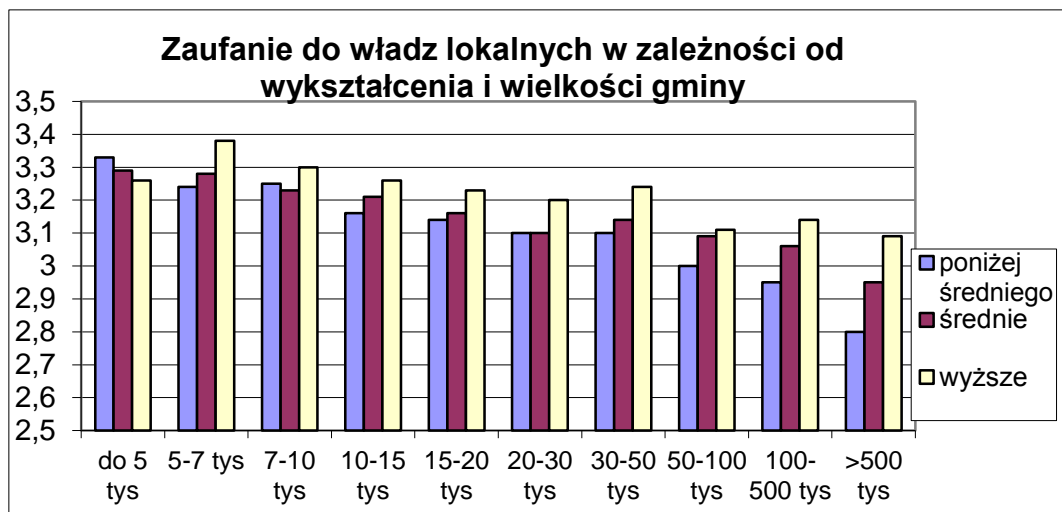
Zależność ta pozwala na sformułowanie pewnych hipotez, ale nie wiemy na przykład (a ma to dla nas zasadnicze znaczenie) czy różnice są także między małymi i dużymi gminami wiejskimi.

Na szczęście pojawiają się także nieliczne badania pozwalające na dalej idące wnioski dzięki zgromadzeniu informacji o opiniach bardzo dużych grup społecznych. Jednym z nich jest Diagnoza Społeczna, której baza danych w dalszym ciągu oczekuje na analizę z interesującego nas punktu widzenia. Innym był sondaż przeprowadzony w 2007 roku przez CBOS⁸ na zlecenie Kancelarii Prezydenta RP na próbie 38866 respondentów. Nie była to rzecz jasna próba reprezentatywna na poziomie poszczególnych jednostek gminnych, ale dawała możliwość porównań pomiędzy odpowiedziami udzielonymi przez mieszkańców różnych kategorii jednostek, w tym w szczególności kategorii wyróżnionych na podstawie liczby mieszkańców gminy. Wnioski z takiej analizy są obszernie omówione w opracowaniu Swianiewicz 2010. Najkrócej podsumowując można stwierdzić, że dane te potwierdzają tezę o odmiennym, bardziej korzystnym stosunku mieszkańców do władz samorządowych w mniejszych gminach (choć czasami stwierdzenie takiej zależności wymagało równoczesnego uwzględnienia dwóch zmiennych – wielkości gminy i poziomu wykształcenia respondentów). W szczególności:

- Ogólny poziom zaufania do władz lokalnych jest większy w małych gminach (rys. 9)
- W małych gminach mieszkańcy częściej uważają, że władze lokalne kierują się dobrem ogółu obywateli, a nie sówimi indywidualnymi bądź grupowymi (partyjnymi) interesami (rys. 10)
- W małych gminach większe jest poczucie wpływu na lokalne sprawy publiczne (rys. 11)
- Związek z zadowoleniem z wykonywania poszczególnych usług jest bardziej skomplikowany. W niektórych przypadkach (np. obsługa administracyjna w urzędzie) usługi te postrzegane są jako bardziej przyjazne w gminach małych, ale w innych przypadkach (np. kanalizacja) zależność jest odwrotna – mieszkańcy prawdopodobnie dostrzegają problemy kompetencyjne małych gmin (rys. 12). Potwierdza to wyniki z wcześniejszych badań (Swianiewicz 2001) prowadzonych za granicą, w których wskazywałem, że w bardzo małych gminach słowackich czy węgierskich, zdolność do wykonywania powierzonych zadań jest tak mała, że zadowolenie mieszkańców z funkcjonowania samorządu lokalnego jest niższe niż w większych jednostkach.

Rys. 9

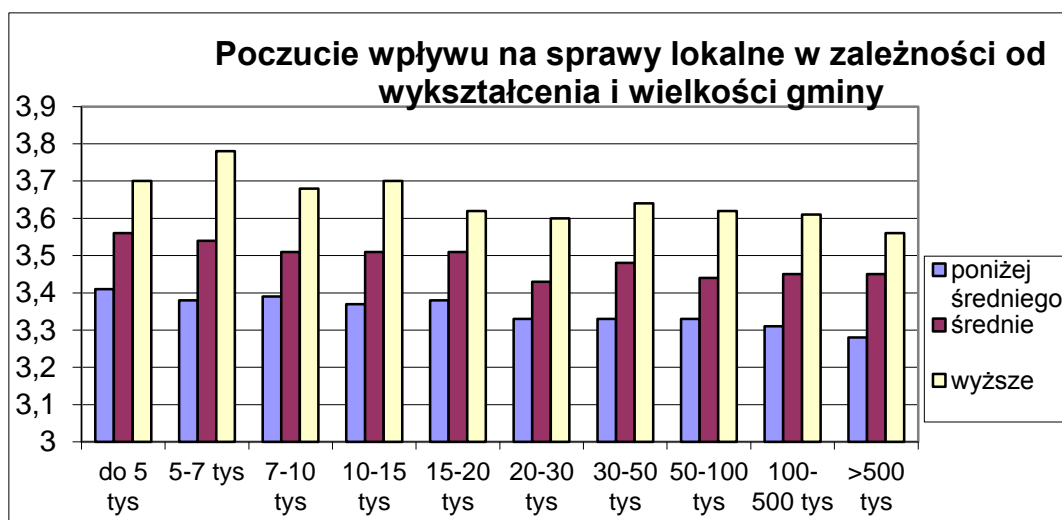
⁸ Sondaż Centrum Badania Opinii Społecznej "Warunki życia społeczeństwa polskiego - problemy i strategię" zrealizowany na reprezentatywnej próbie losowo-adresowej dorosłych mieszkańców Polski, N=38 866 w okresie wrzesień - listopad 2007 r. Kierownik Zespołu Badawczego: prof. dr hab. Krzysztof Zagórski.



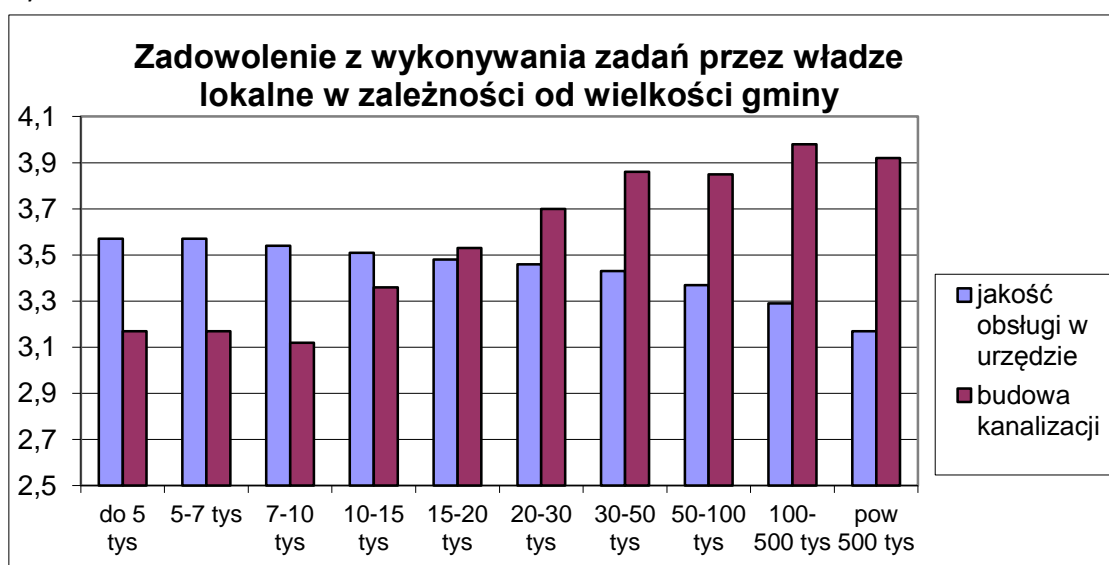
Rys.10.



Rys. 11.



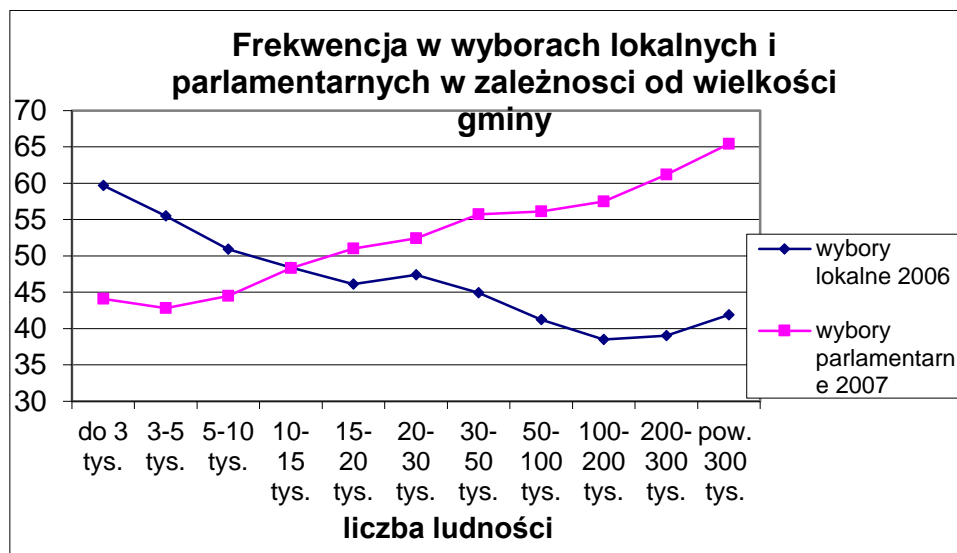
Rys. 12.



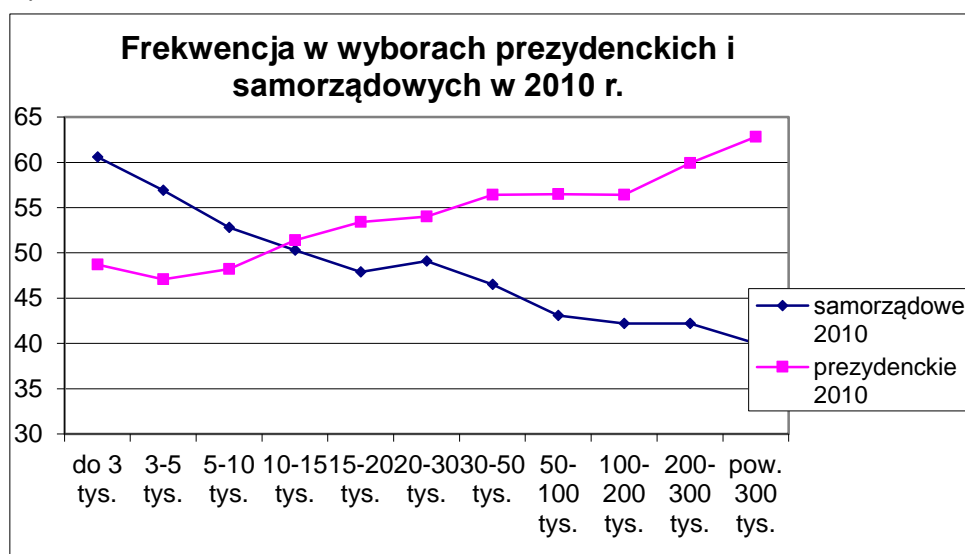
Można też odwołać się do wskaźników pośrednich, przede wszystkim związanych z danymi wyborczymi. Już dane o frekwencji wyborczej informują nas o poziomie zainteresowania sprawami samorządowymi. Jak pokazują rys. 13 i 14 od dawna utrzymuje się tu wyraźna zależność - jej kształt jest odwrotny niż w przypadku wyborów ogólnokrajowych, co sugeruje, że faktycznie wyjaśnienia należy szukać w charakterze polityki lokalnej w małych i dużych gminach, a nie na przykład w tym, że mieszkańcy małych gmin są w ogóle bardziej zainteresowani polityką. Najważniejszym wyjaśnieniem takiego układu frekwencji jest zapewne dostęp do informacji. W przypadku wyborów ogólnokrajowych jest on lepszy w dużych miastach, których mieszkańcy częściej posiadają wyższe wykształcenie i ogólnie wyższy status społeczny (co sprzyja dostępowi i zdolności analizowania informacji politycznych). W wyborach samorządowych większe znaczenie mają natomiast cechy

społeczności lokalnej – bliskość kandydatów w wyborach czy zrozumienie problemów poruszanych w kampanii wyborczej. Te cechy powodują, że zainteresowanie wyborami jest większe w małych gminach.

Rys. 13



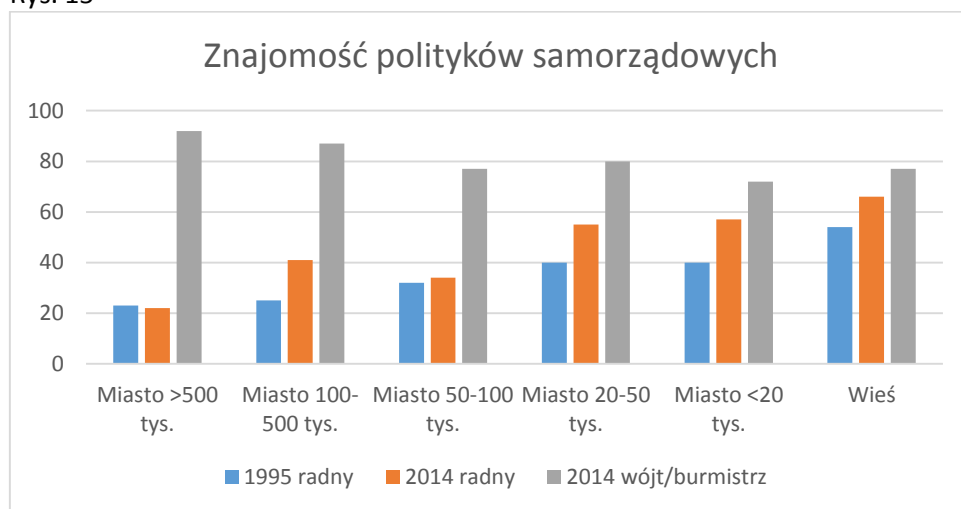
Rys. 14



O zainteresowaniu samorządem świadczą też pośrednio dane odnoszące się do znajomości (osobistej lub choćby z nazwiska) polityków samorządowych – radnych, wójtów czy burmistrzów. Także i w tym przypadku wielkość gminy jest pozytywnie skorelowana – mieszkańcy małych gmin dużo częściej potrafią wymienić nazwisko radnych z ich jednostki samorządowej. Niestety, dane przedstawione na rys. 15 mają omawianą już wcześniej wadę – nie pozwalają odróżnić odpowiedzi z małych i dużych gmin wiejskich, wyróżniona jako jednolita grupa miast poniżej 50 tys. mieszkańców jest również w rzeczywistości bardzo zróżnicowana ze względu na interesujące nas cechy. Nie jesteśmy więc pewni czy różny

poziom znajomości radnych faktycznie związany jest z wielkością czy np. z różnicami między miejskim i wiejskim charakterem stylu życia.

Rys. 15



Źródło: GfK Polonia, badanie z października 2005. CBOS – październik 2014

Uwaga: użyte w 1995 kategorie wielkości miast to: do 50 tys., 50-200 tys., 200-500 tys., pow. 500 tys. Dane na rysunku zostały w przybliżony sposób dopasowane do kategorii stosowanych przez CBOS w 2014 r.

Natomiast „drugą stroną medalu”, na którą zwracają uwagę już przytaczane wcześniej opracowania teoretyczne dotyczące demokracji lokalnej, jest znacznie mniejsza konkurencyjność wyborów w małych gminach. Bardzo często brakuje tam kandydatów, co powoduje, że wybory są czystą formalnością. Odnosi się to tak do stanowisk wójtów (burmistrzów) jak i radnych. W pierwszych bezpośrednich wyborach wójtów i burmistrzów było 96 przypadków gmin, w których pojawił się tylko jeden kandydat. Potem zjawisko to rozszerzało się, w roku 2006 takich gmin było 276, a w 2010 aż 302. Odwrócenie tendencji przyniosły wybory w 2014 r. – spadek liczby bezalternatywnych wójtów do 247, co nadal oznacza jednak, że w prawie co dziesiątej gminie wybory nie miały podstawowej cechy demokracji, to znaczy konkurencji między osobami i programami. Dość powszechne jest przekonanie, że problem, o którym tu mówimy dotyczy przede wszystkim najmniejszych gmin. Nie jest to jednak zjawisko dostatecznie rozpoznane. Pewne przybliżenie przynosi w tym zakresie praca Przyborowskiego (2013). Zidentyfikował on 9 gmin, w których zjawisko bezalternatywności powtórzyło się w okresie 2002-2010 trzykrotnie i kolejnych 104, w których pojawiło się dwukrotnie. Jeśli chodzi o częstość zjawiska ze względu na wielkość gminy to faktycznie pojawia się ono najrzadziej w gminach miejskich (3,5% przypadków w 2010 roku), a najczęściej w gminach wiejskich (prawie 16% przypadków, czyli prawie co szósta gmina wiejska w wyborach w 2010 r.). Zjawisko trzykrotnego powtórzenia bezalternatywnych wyborów pojawiało się wyłącznie w gminach wiejskich. Przyborowski analizował także częstość pojawiania się pojedynczych kandydatów w wyborach na wójta w zależności od wielkości gminy, stosując podział na grupy decylowe wielkości. Jak widać na

rys. 16 faktycznie jest tak, że zjawisko jest częstsze w gminach bardzo małych, choć różnica nie jest tutaj drastyczna – niewiele rzadziej zdarza się ono także w gminach średniej wielkości. Faktem jest jednak, że grupy, w których zjawisko występowało w ponad 10% gmin to wyłącznie gminy mniejsze niż ok. 10 tys. mieszkańców, a w gminach powyżej 20 tys. przypadki takie były jedynie sporadyczne (ok. 1%).

Podobne zjawisko dotyczy wyborów na radnych. Zgodnie z informacją podawaną przez media⁹ w 1712 okręgach wyborczych w wyborach 2014 r. zarejestrowany był tylko jeden kandydat, a zatem wybory nie odbywały się w ogóle. Nie znam jednak precyzyjnej analizy wskazującej na cechy gmin, w których problem ten pojawia się najczęściej¹⁰.

Rys. 16.



Uwaga: grupy decylowe: I – do 3710 mieszkańców, II – od 3710 do 4530, III – od 4531 do 5331, IV – od 5332 do 6214, V – od 6215 do 7267, VI – od 7268 do 8694, VII – od 8695 do 10693, VIII – od 10694 do 14019, IX – od 14020 do 21040, X – powyżej 21040

Drugi problem na jaki się wskazuje w małych gminach to zjawisko małej rotacji elit lokalnych. Raz wybrane osoby sprawują swoje stanowisko przez bardzo długi okres, tworząc niejednokrotnie klientelistyczne sieci powiązań służących utrzymaniu władzy. O ile w latach dziewięćdziesiątych często wskazywanym problemem była nadmierna rotacja (odpowiedzią na ten problem miały być bezpośrednie wybory), to od jakiegoś czasu powszechnie krytykowane jest odwrotne zjawisko. Stąd nasilające się dyskusje o ograniczeniu liczby kadencji włodarzy gminnych. Znowu powszechne jest przekonanie, że problem dotyczy głównie małych samorządów. Nieznane są mi jednak badania w sposób niezbity potwierdzające tę tezę. Bardzo pośrednim i niepewnym potwierdzeniem jest porównanie częstości przypadków rozstrzygania wyborów włodarza już w pierwszej turze (takie

⁹ <http://www.tvn24.pl/oni-juz-wygrali-sprawdz-gdzie-wyborow-nie-bylo-i-nie-bedzie,481156,s.html>

¹⁰ Analizy związku konkurencyjności wyborów z wielkością gminy planujemy w ramach wspomnianego już projektu badawczego realizowanego w okresie lipiec 2014 – lipiec 2016 r.

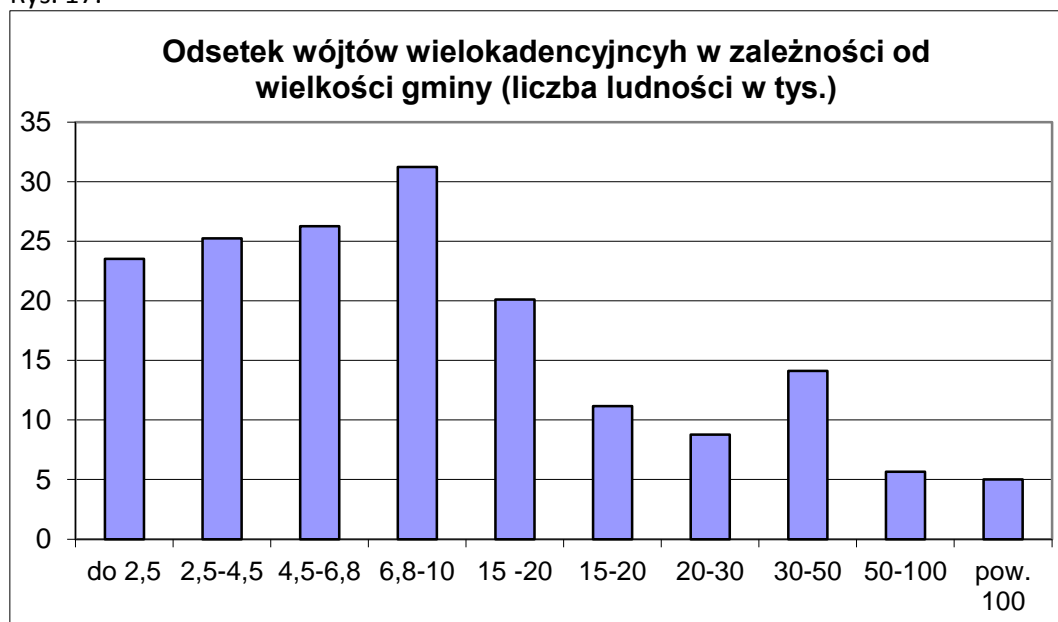
zwycięstwa w pierwszej turze dotyczą niemal wyłącznie dotychczas rządzących wójtów i burmistrzów) w miastach na prawach powiatu i pozostałych gminach (por. tabela 8). Ale zagadnienie wymaga dokładniejszego zbadania.

Tabela 8. Odsetek gmin, w których potrzebne było przeprowadzenie drugiej tury wyborów wójta/ burmistrza/ prezydenta

	2002	2006	2010	2014
Miasta na prawach powiatu	86%	62%	49%	?
Pozostałe gminy	49%	33%	30%	?
Ogółem	50%	34%	31%	36%

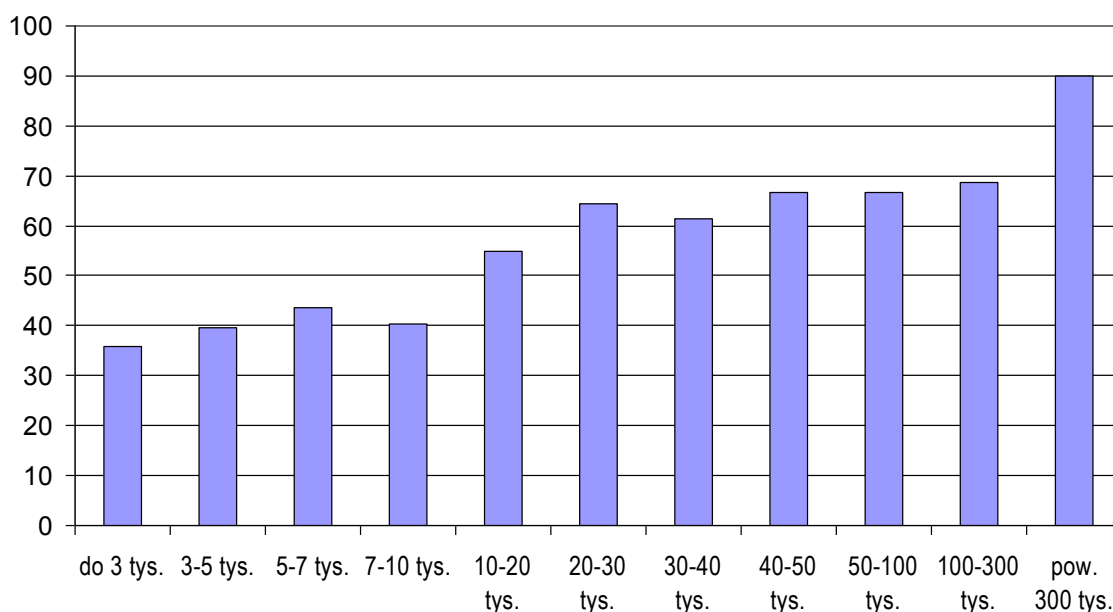
Zjawisko wielokadencyjności badała J. Krukowska (2009), ale trzeba podkreślić, że jej badanie nie obejmuje wyników wyborów w roku 2010, a tym bardziej 2014. Przez wielokadencyjnych rozumiała ona tych włodarzy, którzy w momencie przeprowadzanego badania pełnili swoje stanowiska od 15 lub więcej lat. Jak widać na rysunku 17, stwierdziła, że przypadki takie są szczególnie częste w małych gminach. Choć zdarzają się nie tylko tam, zależność od wielkości nie jest aż tak silna jak to się czasem uważa.

Rys. 17.



Zjawisko częstszej reprodukcji elit lokalnych w małych gminach pojawiało się już w latach dziewięćdziesiątych, jest zatem w znacznej mierze niezależne od wprowadzonego w 2002 roku systemu wyboru wójta i burmistrza, o czym świadczą dane na rys. 18.

Rys. 18. Odsetek wójtów/ burmistrzów, którzy zmienili się po wyborach samorządowych 1998 r., a wielkość gminy

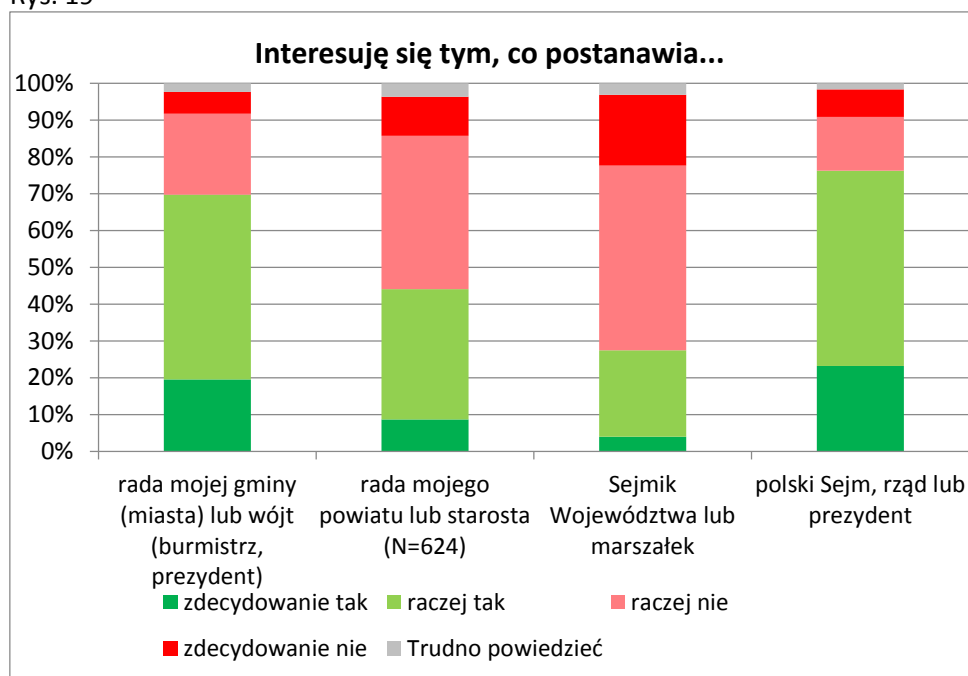


Podsumowując, mimo że zjawisko wymaga jeszcze dokładniejszych badań, wydaje się, że faktycznie w małych gminach mieszkańcy czują się lepiej poinformowani, mają większe zaufanie i są bardziej zadowoleni z funkcjonowania władz samorządowych. Jednak z drugiej strony konkurencyjność wyborów (będąca ważnym warunkiem demokracji proceduralnej) nieco częściej stwarza problemy właśnie w małych jednostkach.

W sumie można jednak postawić wstępną tezę, że walory wiążące się z demokracją lokalną stanowią pewien kontrargument w stosunku do wniosków płynących z obserwacji związku między wielkością i zdolnością wykonywania zadań publicznych. Ale przedstawione tu dowody (czy może raczej przesłanki – biorąc pod uwagę wspomniane zastrzeżenia metodologiczne odnoszące się do zebranego materiału) odnoszą się niemal wyłącznie do poziomu gminnego. Poziom powiatowy pozostaje w tym zakresie niemal niezbadany. Mamy wprowadzić interesujące badania powiatowych elit politycznych i powiatowej demokracji (np. Bartkowski 2002, Wasilewski 2006), ale w minimalnym stopniu pozwalają one na wnioskowanie o wpływie wielkości powiatów. Stawiam jednak tezę, że reguła iż małe jest piękne w odniesieniu do demokracji lokalnej nie odnosi się do szczebla powiatowego. Powiaty są znacznie bardziej odległe od mieszkańców. Jest tak zarówno w sensie dosłownym - geograficznym jak i bardziej pośrednim – funkcjonalnym (powiaty odpowiadają za znacznie węższy zakres zadań, w mniejszym stopniu odnoszących się do codziennego życia mieszkańców) i socjologicznym. W związku z czym wielkość nie ma istotnego znaczenia dla funkcjonowania demokracji na tym poziomie. Tezy tej nie jestem na razie w stanie udowodnić, ale mogę wskazać wspierające ją przesłanki. Najważniejsza jest taka, że samorząd powiatowy w znacznie mniejszym stopniu od gminnego jest obecny w

świadomości mieszkańców. W sondażu CBOS przeprowadzonym w październiku 2014 r. mieszkańcy pytani o to które wybory samorządowe są najważniejsze w 38-39% wskazali na poziom gminny (odpowiednio wybory rady i wójta), a tylko 5% na wybory powiatowe. Podobnie znacznie rzadziej wskazywali na zainteresowanie decyzjami rad powiatowych niż gminnych (rys. 19), znacznie rzadziej potrafili także wymienić nazwisko starosty niż wójta, a nawet radnego gminnego (rys. 20). Co ciekawe, znajomość starosty nie była wcale najczęstsza w gminach najmniejszych, ale w miastach średniej wielkości. Były to zapewne miasta powiatowe, choć w tej chwili nie można tego twierdzenia zweryfikować (będzie to możliwe po badaniach planowanych na rok 2015) – wydaje się, że jeśli polityka powiatowa wzbudza zainteresowanie i emocje to jest tak głównie właśnie w mieście powiatowym. Do nich zapewne ograniczałaby się ewentualna negatywna reakcja społeczna na zmiany mapy powiatowej, mieszkańcy sąsiednich gmin pozostaliby zapewne obojętni. Tę ostatnią tezę wspierają dodatkowo wyniki Gajowniczk (2014), który zbadał tożsamość terytorialną uczniów szkół gimnazjalnych (N=1584), a także ich rodziców (N=1119) w 11 gminach wiejskich poza obszarami metropolitalnymi na terenie całego kraju. Okazało się, że pojęcie „małej ojczyzny” 25% uczniów i 30% dorosłych respondentów utożsamiała z terytorium gminy, a zaledwie 4% uczniów i 10% dorosłych z obszarem powiatu (większość wskazała jeszcze mniejszy obszar, najczęściej własna miejscowość) . Wśród 11 zbadanych gmin nie było ani jednej w której kolejność wyborów byłaby odwrotna.

Rys. 19

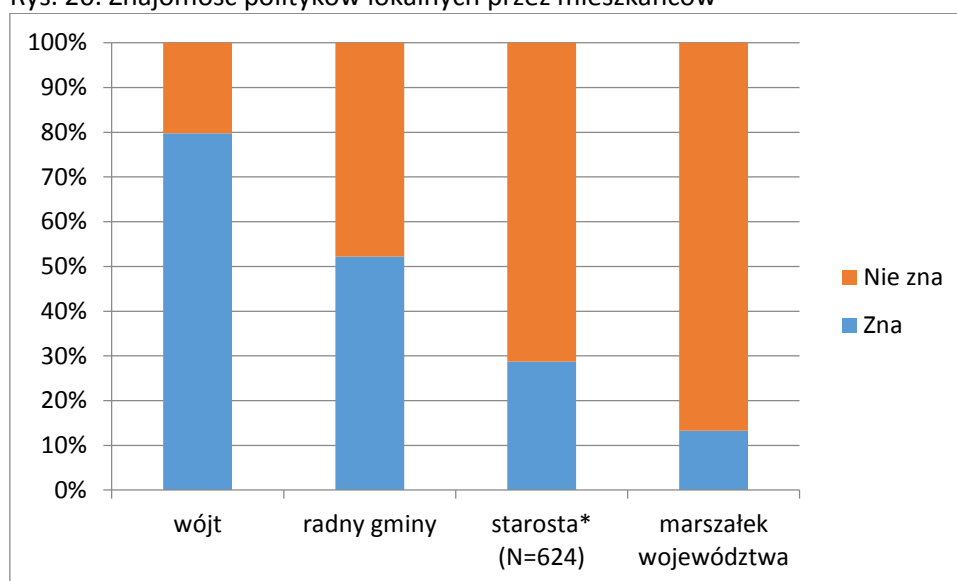


Źródło: CBOS październik 2014

O słabszej (a może nawet słabnącej?) obecności samorządów powiatowych w świadomości obywateli pośrednio świadczą też dane z niedawnych wyborów. Odsetek głosów nieważnych

był tam znacznie wyższy niż w wyborach gminnych i porównywalny z tym w wyborach sejmików wojewódzkich (por. tabela 9). Ale odsetek głosów nieważnych była w wyborach rad powiatowych przeciętnie dwukrotnie wyższa niż w przypadku rad gminnych także w latach 2002-2010. Rzuca się w oczy, że przyrost głosów nieważnych w 2014 roku był w powiatach wyższy niż w przypadku innych szczebli samorządowych. Nawet jeśli uznamy, że wysoki w wyborach 2014 r. odsetek wynikał ze skomplikowanej dla wyborców ordynacji, a nie z celowych decyzji nie oddania głosu na żadnego z kandydatów, pośrednio świadczy to o niewielkim zainteresowaniu tymi wyborami.

Rys. 20. Znajomość polityków lokalnych przez mieszkańców



Źródło: CBOS październik 2014

Tabela 9. Odsetek głosów nieważnych w wyborach samorządowych

	2002	2006	2010	2014
Sejmiki wojewódzkie	14,4%	12,7%	12,1%	17,9%
Rady powiatowe	8,6%	8,3%	8,2%	16,7%
Rady gminne	4,2%	3,8%	3,7%	5,2%
Burmistrzowie/ wójtowie	2,2%	1,9%	1,7%	2,1%

Wspomniana powyżej częsta identyfikacja terytorialna z małymi obszarami, mniejszymi od terytorium gminy, zwraca uwagę na jeszcze jedno potencjalne zagrożenie związane z tworzeniem dużych jednostek przestrzennych. Jest to niebezpieczeństwo silnych partykularyzmów terytorialnych prowadzących do konfliktów wewnątrz gminy lub dominacji jednej części (na przykład największej miejscowości) i łączące się z tym poczucie krzywdy lub zaniedbania w pozostałych miejscowościach. Takiej marginalizacji częściowo zapobiega system wyborczy z jednomandatowymi okręgami – każda część gminy ma bowiem swojego reprezentanta w radzie. Ale to rzecz jasna nie rozwiązuje wszystkich potencjalnych problemów. W przeprowadzonym kilkanaście lat temu studium gminy miejsko-wiejskiej

Dukla wskazywano, że tak mieszkańcy jak i liderzy polityczni koncentrowali się głównie na problemach swojej wsi, a nie na wspólnym interesie całej gminy (Mielczarek, Domańska 1999). Debaty publiczne bardzo często skupiały się na swego rodzaju targach o to, której miejscowości należy się kolejna inwestycja. Znaczenie tych przedsięwzięć dla ogólnej strategii rozwoju gmin schodziło na zdecydowanie dalszy plan. Ale przeprowadzona w grudniu 2001 roku ankieta 395 sołtysów w czterech województwach (por. Herbst, Swianiewicz 2002) wskazuje, że terytorialny wymiar konfliktów nie jest tak często podnoszony jak by mogło wynikać z powyższych obserwacji. Na ten wymiar sporów politycznych w ich gminach zwróciło uwagę tylko 19% badanych sołtysów. Najczęstsze zauważane przez nich konflikty donosiły się do swego rodzaju podziały na „my” i „oni” (mieszkańcy i władze lokalne – 41 wskazań w ankiecie). Następne w kolejności były konflikty między różnymi grupami zawodowymi, konflikty między biednymi i bogatymi, a dopiero potem konflikty terytorialne pomiędzy poszczególnymi miejscowościami. Zagadnienie to jest jednak na pewno warte dokładniejszego zbadania, w oparciu o nowszy niż pochodzący sprzed ponad 12 lat materiał empiryczny.

Ze względu na stosunkowo niewielki zakres zgromadzonych w pełni przekonujących i spełniających rygorystyczne kryteria metodologiczne dowodów empirycznych, rozważania w tym rozdziale wypada zakończyć kilkoma sceptycznymi uwagami spotykanymi w światowej literaturze akademickiej. Tezy o związku między wielkością i efektywnością jednostek samorządu terytorialnego – czy to w odniesieniu do wykonywanych usług czy to w odniesieniu do funkcjonowania demokracji lokalnej – bywają kwestionowane. A przynajmniej wskazuje się na nadmierną wagę przywiązywaną czasami do tego czynnika. Deters i in. (1991) piszą, że *wielkość jednostki samorządowej jest znacznie mniej istotna dla jakości zarządzania niż to się na ogół uważa*. Nie są jedynymi autorami prezentującymi takie stanowisko. Martins (1995) dochodzi do podobnych wniosków. Na podstawie wyrafinowanych modeli statystycznych stwierdza, że dla sprawności samorządu znacznie istotniejsze od wielkości są innowacje organizacyjne.

4. Zagadnienie dobrowolnych (oddolnych) zmian podziału terytorialnego

4.1. Spontaniczne inicjatywy lokalne

Zmiany podziału terytorialnego w Polsce następują czasem w rezultacie inicjatyw podejmowanych przez społeczności (lub też elity) lokalne. Najczęściej zmierzają one w kierunku tworzenia dodatkowych jednostek poprzez podział istniejących, choć sporadycznie zdarzają się też inicjatywy przeciwne (łączenia) o czym będzie jeszcze dalej mowa. Polityka

rzędu w stosunku do takich inicjatyw zmieniała się w minionych latach. W latach dziewięćdziesiątych akceptacja takich propozycji była częstsza. Jak już było wspomniane w rozdziale 1 niniejszego raportu, znaczna część odnosiła się do podziału gmin miejsko-wiejskich na dwie odrębne gminy – miejską i wiejską. W 1991 roku zaakceptowano taką zmianę w aż 23 przypadkach. W 1995 roku zmiana ta była przedmiotem analizy wykonanej na zlecenie Urzędu Rady Ministrów przez zespół pod kierunkiem prof. B. Jałowieckiego (1995). Ogólna ocena była raczej negatywna. Autorzy wskazywali na wzrost kosztów zarządzania (zwłaszcza w zakresie wydatków administracyjnych, które w wyniku samego tylko podziału wzrosły o ok. 20%), spadek spójności w zakresie planowania, choć przyznawali też, że w niektórych przypadkach konflikt pomiędzy częściami społeczności gminnej był na tyle intensywny, że podział pozostawał jedynym akceptowalnym wyjściem z sytuacji. Rekomendacja raportu w takich sytuacjach brzmiała:

W momencie pojawienia się w społecznościach lokalnych tendencji odśrodkowych należy:

- *przeprowadzić akcję wyjaśniającą, która powinna polegać na analizie ekonomicznych i społecznych kosztów podziału oraz dokonać, na podstawie dotychczasowych doświadczeń bilansu strat i zysków; akcję wyjaśniającą powinien prowadzić sejmik lub urząd wojewody z udziałem niezależnych ekspertów;*
- *po przeprowadzeniu akcji wyjaśniającej dobrze jest odczekać jakiś czas co powinno pozwolić na zmniejszenie emocji i lepsze przemyślenie decyzji. W przypadku kiedy tendencje separacyjne nie zmniejszą się...*
- *należy przyjąć zasadę, że o ewentualnym podziale powinno decydować referendum.*

Ostatnia zgoda obejmująca akceptację oddolnej inicjatywy podziału kilku gmin miała miejsce na przełomie roku 1998 i 1999. Gmina miejsko-wiejska Stoczek Łukowski (woj. Lubelskie) została wtedy podzielona na odrębną część miejską i wiejską, od gminy wiejskiej Raba Wyżna (woj. Małopolskie) odłączono gminę Spytkowice (która była samodzielną jednostką w latach siedemdziesiątych, a potem została przyłączona do Raby), zaś na Górnym Śląsku powstało kilka nowych miast (min. wydzielonych z większego dotychczas miasta Tychy). W kolejnych latach inicjatywy fragmentacji terytorialnej były odrzucane, a jedynym wyjątkiem od tej reguły była wyrażona w roku 2009 zgoda na oddzielenie gminy Jaśliska od miejsko-wiejskiej gminy Dukla (woj. Podkarpackie).

W latach 2008-2010 w trzech wymienionych wyżej przypadkach (Stoczek Łukowski, Raba Wyżna i Dukla) przeprowadzone zostało badanie terenowe oceniające skutki podziału, w tym w szczególności ocenę przeprowadzonej reformy w opinii społeczności i polityków lokalnych. Badanie obejmowało analizę wybranych dokumentów finansowych (w szczególności wydatków administracyjnych), wywiady z głównymi aktorami lokalnej sceny

politycznej oraz ankiety przeprowadzone na próbie mieszkańców podzielonych gmin¹¹. Najważniejsze konkluzje z badania mogą być podsumowane w następujących punktach:

- W ciągu kilku lat po podziale nastąpił wzrost wydatków administracyjnych szybszy niż w podobnych gminach, które nie uległy podziałowi. Wzrost ten był szybszy niż w grupie kontrolnej o ok. 25% (nieco mniej w Stoczku Łukowskim zaś więcej w Rabie Wyżnej i Spytkowicach). Był to więc wynik zbliżony do zanotowanego we wcześniejszym raporcie Jałowieckiego (1995) badającym skutki podziału gmin miejsko-wiejskich w 1991 roku;
- W przypadku podziału, zwłaszcza gmin miejsko-wiejskiej stwierdzono zwiększenie zakresu niedopasowania zasięgów przestrzennych usług do granic administracyjnych. W szczególności odnosiło się to do prowadzenia szkół gimnazjalnych;
- We wszystkich trzech przypadkach brakowało zadowalającej komunikacji z mieszkańcami obejmującej przedstawienie fachowej analizy potencjalnych skutków przeprowadzonej zmiany. Takiej oceny albo w ogóle brakowało, albo tam gdzie została ona przeprowadzona (stoczek Łukowski) zabrakło odpowiedniego rozpowszechnienia najważniejszych wniosków. Decyzja podejmowane w ramach konsultacji społecznej były zatem oparte na bardzo ograniczonym zasobie informacji o ewentualnych przewidywanych efektach.
- W każdym, z trzech przypadków poparcia dla inicjatywy podziału udzielił jakiś wpływowy polityk szczebla centralnego, pomagając w nakłonieniu decydentów na poziomie rządowym do wyrażenia zgody;
- Większość mieszkańców uważała, że inicjatorami podziału były wąskie grupy lokalnych elit politycznych, a nie ogół mieszkańców. W przypadku Stoczka Łukowskiego na polityków lokalnych jako inicjatorów zmiany wskazało 70% respondentów, na mieszkańców miasta ok. 25% respondentów, na mieszkańców części wiejskiej ok. 15% respondentów (można było wskazać na więcej niż jedną grupę, dlatego procenty nie sumują się do 100%).
- Co bardzo interesujące ze skutków podziału znacznie częściej niezadowoleni są mieszkańcy tej części gminy, która była w większym stopniu inicjatorem zmiany. Wydaje się, że mamy tu do czynienia z syndromem zawiedzionych oczekiwań, podczas gdy część gminy będąca bierną nie oczekiwała pozytywnych zmian, a zatem poziom rozczarowania jest niższy. W Stoczku Łukowskim inicjatorem podziału było miasto. Po 10 latach zwolennikami ponownego scalenia było niemal 70% mieszkańców miasta i zaledwie 15% mieszkańców gminy wiejskiej. Skutki podziału dla ich gminy mieszkańcy miasta oceniali jako korzystne w 15%, a jako niekorzystne w 70%. Ocena mieszkańców gminy wiejskiej była znacznie bardzo pozytywna – 70% dostrzegало przewagę zmian korzystnych, a tylko

¹¹ Badanie zostało przeprowadzone pod moim kierunkiem w ramach ćwiczeń terenowych studentów na kierunku gospodarka przestrzenna na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Rezultaty badań nie były dotychczas nigdzie publikowane.

12% niekorzystnych. W przypadku podziału gminy Raba Wyżna inicjatorami byli politycy i mieszkańcy nowo powstałej gminy Spytkowice. W tym przypadku ocena korzyści jest mniej pesymistyczna niż w Stoczku Łukowskim (znaczna część mieszkańców widzi pozytywne skutki reformy). Ale wśród wyrażających przekonanie, że ponowne połączenie gmin byłoby pożądane jest więcej mieszkańców Spytkowic (20%) niż tych zamieszkujących zmniejszoną gminę Raba Wyżna (11%). W przypadku Jaślick badanie zostało przeprowadzone zaledwie rok po oddzieleniu się nowej gminy, trudno więc mówić o ukształtowanych opiniach mieszkańców na temat skutków owej zmiany. Ale także i w tym przypadku rzuca się w oczy, że zaledwie 15% mieszkańców ocenia podział gminy jako korzystny. Nieco więcej (22%) widzi korzyści dla gminy Dukla, ale wśród mieszkańców gmina Dukla bardzo znaczny odsetek (38%) mieszkańców nie ma zdania, a nawet nie jest świadoma przeprowadzonej zmiany (konsultacje społeczne były prowadzone tylko w części gminy, która miała się odłączyć, mimo że przecież zmiana miała znaczenie dla obu nowo powstałych jednostek). Opinie mieszkańców nie są jednak w pełni jednoznaczne. Pytani o skutki dla mieszkańców respondenci z gminy Jaślicka w 55% oceniają je jako korzystne, choć uderza też bardzo znaczny odsetek nie mających jednoznacznej opinii (odpowiedzi: „trudno powiedzieć”). Skutki dla całej gminy widziane są jako korzystne znacznie rzadziej niż skutki dla samych mieszkańców, co sugeruje, że te ostatnie były postrzegane w wąski sposób, np. biorąc pod uwagę tylko czas dojazdu do urzędu gminy.

Oddolne inicjatywy zmierzające w kierunku łączenia jednostek gminnych zdarzając się znacznie rzadziej. Jeśli w ogóle się pojawiają to dotyczą najczęściej przyłączenia okolicznej gminy lub jej fragmentu do miasta pełniącego funkcje centralne w rozumieniu teorii miejsc centralnych. Czasami proces ten odbywa się w sposób zgodny – gdy obie strony są zainteresowane zmianą (tak jak było to w przypadku przyłączenia miasta Wesoła do Warszawy w 2002 roku), czasami zaś wywołuje konflikty (jak w przypadku proponowanych zmian granic miast Rzeszów czy Ełk).

Jeśli chodzi o poziom powiatowy to jedyny przypadek połączenia miał miejsce kiedy Wałbrzych zrezygnował ze statutu miasta na prawach powiatu, został zatem przyłączony do okalającego powiatu wałbrzyskiego. Proces ten został zresztą ponownie odwrócony w 2013 roku gdy Wałbrzych wystąpił (a rząd zaakceptował) ponowne uzyskanie statusu powiatu grodzkiego. Z kolei podział istniejących powiatów miał miejsce jak dotychczas raz – w 2002 roku gdy liczba jednostek tego szczebla zwiększyła się o 7. W żadnym z tych przypadków nie zetknąłem się z analizą ex post oceniającą skutki przeprowadzonej zmiany dla kosztów, dostępności lub zdolności do wykonywania zadań samorządowych. W czterech z tych przypadków zmiana polegała na prostym podziale powiatu na dwie części (powiat brzeziński został wyodrębniony z łódzkiego wschodniego, leski z bieszczadzkiego, sztumski z malborskiego, a wschowski z nowosolskiego). W tych czterech przypadkach stosunkowo

proste jest przyjrzenie się przynajmniej wpływowi podziału na wielkość wydatków administracyjnych. Porównajmy wielkość wydatków w roku 2001 (ostatnim przed podziałem) z wydatkami nowych jednostek w roku 2003 (a więc dwa lata po podziale). Wydatki bieżące na administrację wszystkich powiatów ziemskich były w roku 2003 o prawie 1% niższe niż w roku 2001. Tymczasem w przypadku wszystkich czterech powiatów podzielonych na dwie odrębne jednostki zanotowano wzrost tych wydatków – przeciętnie o 25% (najniższy wzrost dotyczył podzielonego powiatu bieszczadzkiego – o zaledwie 1%, a najszybszy podzielonego powiatu malborskiego – ponad 60%. Ale wzrost taki pojawił się w każdym z analizowanych przypadków). Rezultaty są zatem podobne do tych prezentowanych wcześniej w przypadku podziału gmin.

Na poziomie wojewódzkim jedynym stosunkowo często artykułowane postulaty to:

- wyodrębnienie oddzielnego województwa środkowopomorskiego ze stolicą w Koszalinie. Pomysł odżywa głównie w okresach kampanii wyborczych, nie wydaje się jednak mieć bardzo silnego poparcia mieszkańców, nie widać też na razie wpływowych rzeczników takiej zmiany na poziomie rządowym. Z punktu widzenia zdolności województw do wykonywania podstawowych zadań związanych ze strategicznym planowaniem rozwoju pomysł ten większość ekspertów ocenia negatywnie;
- wyodrębnienie Warszawy (w niektórych wariantach – wraz z otaczającym wianuszkiem gmin obszaru metropolitalnego) z województwa mazowieckiego. Ta zmiana lansowana była nie tyle oddolnie, a pojawiała się wśród pomysłów politycznych i administracyjnych elit na szczeblu centralnym i regionalnym. Podstawowym argumentem w tym przypadku była dostępność do europejskich funduszy strukturalnych na rzecz rozwoju regionalnego, które mogły być stracone przez Mazowsze na skutek zawyżania przez Warszawę przeciętnych wskaźników rozwoju dla całego regionu. Pomysłodawcy takiej zmiany traktowali ją zatem zupełnie instrumentalnie proponując zmianę podstawowego podziału terytorialnego ze względu na doraźne korzyści finansowe. W debacie nie pojawiały się natomiast niemal w ogóle argumenty o potencjalnym wpływie na wykonywanie podstawowych zadań bieżących samorządu wojewódzkiego. Można obawiać się, że wydzielenie Warszawy utrudniło by zarządzanie regionalnymi przewozami kolejowymi (czy spółka Przewozy Regionalne miałaby zostać podzielona między dwa nowe podmioty? Jak wyglądało by finansowanie kolei? Prawdopodobne wydaje się, że zagrożone byłoby w rezultacie utrzymanie części deficytowych przejazdów w peryferyjnych częściach województwa, jeśli zniknęłaby możliwość subsydiowania wewnętrznego przez bardziej zyskowne przewozy aglomeracyjne). Jak sensownie zarządzać służbą zdrowia na całym obszarze jeśli większość szpitali specjalistycznych obsługujących całe Mazowsze skoncentrowana byłaby w Warszawie, zarządzanej przez odrębne władze samorządowe? Podobne pytanie można by mnożyć. Wskazują one, że długofalowe (a nie doraźne) skutki takiej reformy byłby zapewne negatywne.

Podsumowując: oddolne inicjatywy zmian podziału terytorialnego zmierzają na ogół w kierunku fragmentacji a nie konsolidacji terytorialnej. Poza zupełnie wyjątkowymi sytuacjami nie zasługują na wsparcie. Wyjątkiem od tej reguły są dość częste inicjatywy włączania całych lub fragmentów okolicznych gmin do miast centralnych aglomeracji. Inicjatywy takie często wywołują konflikty między jednostkami terytorialnymi, a ich uniknięciu sprzyjałoby wypracowanie bardzo już opóźnionych rozwiązań instytucjonalnych w zakresie zarządzania obszarami aglomeracji.

4.2. Zmiany inspirowane zachętami ze szczebla centralnego

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera zachęty do łączenia jst (zwiększenie o 5 punktów procentowych udziału w dochodach z PIT przez pięć kolejnych lat) będące odbicie oficjalnej polityki rządu wspierającej takie właśnie przekształcenia. Dotychczasowe doświadczenia, a także obserwacje z innych krajów stosujących zbliżone zachęty wskazują, że nie jest to zabieg skuteczny. Korzyści finansowe (o ile nie są bardzo radykalne, a najlepiej nie mają charakteru dokuczliwej „kary” za niepodjęcie zmiany do której rząd próbuje zachęcić, a nie tylko nagrody) są zazwyczaj nieskuteczne. Nie rekompensują bowiem politykom lokalnym bardzo znaczącej straty o charakterze symboliczno-prestiżowym czy nawet perspektywy utraty stanowisk. Jak mówi brytyjskie powiedzenie „indyki rzadko głosują za Bożym Narodzeniem”. Podobnie trudno spodziewać się by wójtowie i radni opowiedzieli się za zmianą w wyniku której znaczna część ich stanowisk będzie zlikwidowana. Wniosek zawarty w raporcie MAiC z 2012 roku, iż:

opisywana zachęta finansowa może nie być atrakcyjna dla pewnej grupy jednostek. Chodzi o gminy, w których rola wpływów z PIT w dochodach budżetowych jest niewielka, w szczególności gminy typowo rolnicze. W ich przypadku lepszą zachętą do połączenia byłby środek z budżetu państwa.

może być zbyt optymistyczny. W moim przekonaniu same zachęty finansowe (o ile nie będą bardzo radykalne, a zatem kosztowne dla budżetu) nie będą skuteczne nawet jeśli gminne budżety miałyby na tym istotnie skorzystać. Jedyne znany dotychczas wyjątek od reguły odnosi się do połączenia miasta Zielona Góra z otaczającą gminą wiejską o tej samej nazwie. Wydaje się jednak, że motyw korzyści finansowej był w tym przypadku tylko jednym z wielu czynników mających wpływ na decyzję władarzy i społeczności lokalnych.

5. Zagadnienie gmin i powiatów „obwarzankowych”

Wśród jednostek podziału terytorialnego kraju mamy 39 powiatów i ponad 150 gmin „obwarzankowych” – to znaczy takich, w którym odrębną jednostką miejską (odpowiednio: powiat grodzki i gminę miejską) otacza odrębna jednostka o charakterze przeważnie

wiejskim, której siedzibą jest miasto centralne i której nazwa nawiązuje do tego miasta. W wielu wypowiedziach ekspertów przewija się przekonanie o dysfunkcjonalności takiego rozwiązania. Są to bowiem obszary powiązane funkcjonalnie; faktyczny zasięg wielu usług za które odpowiadają samorządy obejmuje terytorium obu, politycznie i administracyjnie odrębnych, jednostek tworzących swoisty mikroregion. Obecne rozwiązanie utrudnia zatem spójne planowanie oraz efektywne zarządzanie uwzględniające potrzeby wszystkich mieszkańców. Jest także szkodliwe z punktu widzenia politycznej legitymizacji działań samorządów. Mamy bowiem do czynienia z częstym zjawiskiem tzw. gapowiczów – mieszkańców gmin i powiatów obwarzankowych, których podatki zasilają budżety ich samorządów, a którzy korzystają z wielu usług wytwarzanych w mieście i dofinansowywanych z budżetów tych miast. Patrząc od drugiej strony – mieszkańcy ci korzystają z usług, na których świadczenie nie mogą oddziaływać jako obywatele-wyborcy władz samorządowych. Łamie to podstawowy fundament, na którym opierają się argumenty za polityczną decentralizacją.

Zjawisko, o którym tu mowa odnosi się przede wszystkim do poziomu powiatowego, ale można je zauważyć także na szczeblu gminnym. Mieszkańcy gmin okalających miasto są częstymi gośćmi i konsumentami wielu usług świadczonych w mieście. Wspomniane w poprzednim rozdziale badania gmin podzielonych wskazują zresztą, że mają także sporą wiedzę na temat funkcjonowania samorządu w mieście czy miasteczku będącym ośrodkiem centralnym ich mikroregionu. Burmistrz miasta jest jednym z powszechnie rozpoznawanych (wśród mieszkańców okalających terenów) liderów politycznych. 60% mieszkańców gminy wiejskiej Stoczek Łukowski, 10 lat po podziale gminy potrafiła wymienić nazwisko burmistrza miasta. Półtora roku po podziale tyle samo (ok. 2/3) mieszkańców gminy Jaślika umiało podać nazwisko wójta swojej gminy i nazwisko burmistrza Dukli, od której ich gmina się odłączyła. Prostim przykładem usługi, z której często korzystają mieszkańcy gmin okalających jest oświata, przede wszystkim szkoły na poziomie gimnazjalnym. W Stoczku Łukowskim 10 lat po podziale gminy miejsko-wiejskiej prawie 20% uczniów w gimnazjach stanowili uczniowie gminy okalającej. Ponieważ subwencja oświatowa pokrywała około 85% kosztów funkcjonowania szkoły, oznacza to, że uczniowie ci byli dofinansowywani przez mieszkańców miasta. Z drugiej strony, nie głosując w miejskich wyborach, mieszkańcy wsi nie mieli choćby pośredniego wpływu na sposób zarządzania szkołami, do których uczęszczali ich dzieci.

Ale zjawisko niedopasowania zasięgów przestrzennych usług widać jeszcze wyraźniej na przykładzie powiatów grodzkich i okalających je powiatów ziemskich. Wśród podstawowych zadań wykonywanych na poziomie powiatowym można wymienić:

- Oświatę na poziomie ponadgimnazjalnym – większość szkół tego typu znajduje się na terenie miasta, a korzystają z nich także uczniowie okolicznych gmin;
- Organizacją służby zdrowia, w szczególności szpitali powiatowych – także i te placówki najczęściej lokalizowane są w mieście centralnym i przyjmują pacjentów z całego regionu
- Politykę w zakresie lokalnych rynków pracy – oczywiście nie da się mówić o odrębnym rynku pracy miasta i odrębnym dla okolicznych gmin. Sensowna polityka w tym zakresie może być zatem realizowana tylko wspólnie.

W co najmniej kilku przypadkach podział odpowiedzialności za ważne zadania powiatu wydaje się zatem wątpliwy. Skalę zjawiska można zaobserwować na przykładzie szkół ponadgimnazjalnych. Nie mamy co prawda dokładnych statystyk dotyczących pochodzenia terytorialnego uczniów, ale pośrednie wnioskowanie możemy przeprowadzić na podstawie porównania liczby uczniów w szkołach w danym powiecie z liczbą mieszkańców w wieku szkolnym. Tabela 9 pokazuje takie przykładowe zestawienie dla danych z 2000 roku (za: Herbst, Swianiewicz 2002).

Tabela 9. Uczniowie w szkołach ponadgimnazjalnych w wybranych powiatach (2000 r.)

Powiat	Typ powiatu	Uczniowie w I klasie jako % mieszkańców w wieku 15 lat	Uczniowie w I klasie jako % absolwentów szkół gminazjalnych	Uczniowie w szkołach ponadgimnazjalnych jako % mieszkańców w wieku 15-18 lat
Toruń	Grodzki	161%	149%	131%
Toruński	Ziemski	20%	21%	21%
Rzeszów	Grodzki	228%	211%	190%
Rzeszowski	Ziemski	31%	32%	28%
Olsztyn	Grodzki	164%	160%	135%
Olsztyński	Ziemski	42%	49%	38%

Podobne obserwacje na znacznie nowszych danych (pochodzących z roku 2012) poczyniła Anna Kurniewicz (2014). Przyjrzała się ona wszystkim miastom, które są obecnie miastami na prawach powiatu, a które w roku 1998 utraciły status miast wojewódzkich. We wszystkich z nich uczniowie I klas szkół ponadgimnazjalnych byli liczniejsi niżby to wynikało z liczby mieszkańców w wieku 15 lat. Tylko w jednym przypadku (w Wałbrzychu) ta „nadwyżka” wynosiła mniej niż 50% (liczba uczniów wynosiła 135% mieszkańców w tym wieku). Natomiast w Krośnie, Zamościu i Nowym Sączu liczba uczniów stanowiła ponad trzykrotność liczby mieszkańców w odpowiednim wieku. Średnia dla całej grupy badanych miast wynosiła 239%. Podobnie kształtowały się wskaźniki liczby uczniów w szkołach ponadgimnazjalnych do ogółu mieszkańców w wieku 15-18 lat. Średnia dla całej grupy miast to 173%, w Krośnie było to 295%, w Zamościu 254%, a w Nowym Sączu 233%. Dane te pośrednio dowodzą, że

bardzo znaczna część szkół w powiatach grodzkich obsługuje uczniów z gmin okalającego powiatu ziemskiego. Przynajmniej ze względu na to zadanie połączenie obu jednostek byłoby zatem racjonalne. Poza utrzymaniem dróg powiatowych i wydawaniem decyzji administracyjnych trudno wskazać zadania, których planowanie i wykonywanie odrębne w obu jednostkach byłoby faktycznie w jakiś sposób uzasadnione.

6.Dobrowolna (i stymulowana) współpraca jednostek samorządu terytorialnego jako alternatywa reform terytorialnych

W niektórych, w szczególności inspirowanych teorią wyboru publicznego, rozważaniach dotyczących organizacji terytorialnej wskazuje się na możliwość dobrowolnej współpracy gmin jako na alternatywę wobec reform konsolidacji terytorialnej. Zagadnienie korzyści skali przestaje być problemem małych gmin jeśli w kluczowych zadaniach potrafią one organizować się wspólnie z sąsiadami i w ten sposób zwiększać zdolność do wykonywania zadań, a także obniżać koszty jednostkowe. Sztandarowym przykładem kraju, którego organizacja terytorialna opiera się na takim właśnie założeniu jest Francja (por. Hertzog 2010). Trzeba jednak pamiętać o przynajmniej trzech rzeczach. Po pierwsze, przy tworzeniu instytucji współpracy międzygminnej we Francji obowiązują bardzo silne zachęty zewnętrzne (więcej na ten temat por. np. Lackowska, Swianiewicz 2012). Są one niekiedy tak rozbudowane, że można się zastanawiać na ile mówimy o faktycznie dobrowolnej, a na ile o po części przymusowej współpracy. Po drugie, tworzenie związków międzygminnych nie wymaga jednogłośnej zgody wszystkich gmin, a jedynie tzw. zasady podwójnej większości (za musi być większość gmin danego terytorium zamieszkała przez większość mieszkańców). Po trzecie, mimo niewątpliwie pozytywnej roli odgrywanej w skrajnie sfragmentaryzowanym systemie terytorialnym, instytucje współpracy międzygminnej są bardzo często krytykowane za słabą przejrzystość procesu podejmowania decyzji, a także wątpliwą legitymację demokratyczną podejmowanych decyzji. Zdaniem niektórych analityków w podobnym do obserwowanego we Francji kierunku quasi-dobrowolnego (albo quasi-przymusowego) tworzenia instytucji współpracy międzygminnej zmierza logika tworzenia mikroregionów w Czechach, na Słowacji czy na Węgrzech.

Współpraca wymaga przewyciężenia „naturalnego egoizmu” – skłonności jednostki do zabezpieczania własnego interesu. Zwykle działanie indywidualne lepiej koresponduje z potrzebami realizującego je podmiotu niż działanie grupowe obarczone koniecznością zbiorowych ustaleń i konsensu. Problemy z decyzją o współpracy wynikają więc m.in. z nieprzekonującego bilansu nakładów i korzyści. Współpracę utrudnia fakt, że zwykle wspólne

działania oznaczają odroczenie korzyści wobec (często szybszego, bo nieobarczonego koniecznością grupowych ustaleń) działania samodzielnego. Przewycięzenie naturalnego egoizmu jest możliwe jedynie wówczas, gdy zaangażowany w nią uczestnik zauważa, że rezygnując z szybkich korzyści (działania indywidualnego) może osiągnąć większe zyski (na skutek działania zbiorowego) w nieco dalszej przyszłości (Axelrod 1984). Oprócz reguły korzyści, istnieje szereg innych czynników hamujących współpracę. Należą do nich (Lackowska, Swianiewicz 2013b):

- Problemy z zaufaniem między partnerami – niskie zaufanie prowadzi do wzrostu kosztów transakcyjnych, niekorzystnie wpływa też na atmosferę w zespole (wzajemna podejrzliwość nie skłania do poświęceń na rzecz grupy, raczej do maksymalizacji własnych korzyści). Zagadnienie wiąże się z teorią gier – nieprzewidywalność reguł w zespole czy obawa o własną pozycję skutecznie odstręczają od zaangażowania we współpracę (por. Klijn, Koopenjan 2011).
- Brak doświadczenia/tradycji współpracy – na czynnik ten jako jeden z warunków współpracy zwracają uwagę Heinelt i Kübler (2005). Zaufanie jest wynikiem kumulacji pozytywnych doświadczeń związanych z daną osobą, grupą, społecznością. Zapoczątkowanie współpracy między partnerami wiąże się z przełamaniem utartych schematów dotychczasowego postępowania i udzieleniem kredytu zaufania.
- Koszty współpracy – inicjowanie i utrzymywanie współpracy wiąże się z kosztami transakcyjno-organizacyjnymi (wspólne działanie wymaga więcej czasu, pewnego wysiłku koordynującego, zwiększa koszty obsługi itp.) oraz politycznymi (konieczność rezygnacji z części własnej niezależności).
- Niejasność co do wzajemnych powiązań i wspólnego celu – jeśli partnerzy nie uświadomią sobie wspólnoty interesów, trudno skłonić ich do podejmowania wspólnych inicjatyw.

Na tym tle warunki dla współpracy samorządów w Polsce można oceniać jako trudne. Tradycje współpracy między samodzielnymi gminami są niewielkie. Nakłada się na to ogólnie niski w Polsce poziom zaufania.

Jak wygląda praktyka? Na ile często i na ile udana jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego w Polsce? Czy angażują się w nią przede wszystkim jednostki małe, widząc w tym możliwość przełamania własnych ograniczeń związanych ze skalą działalności?

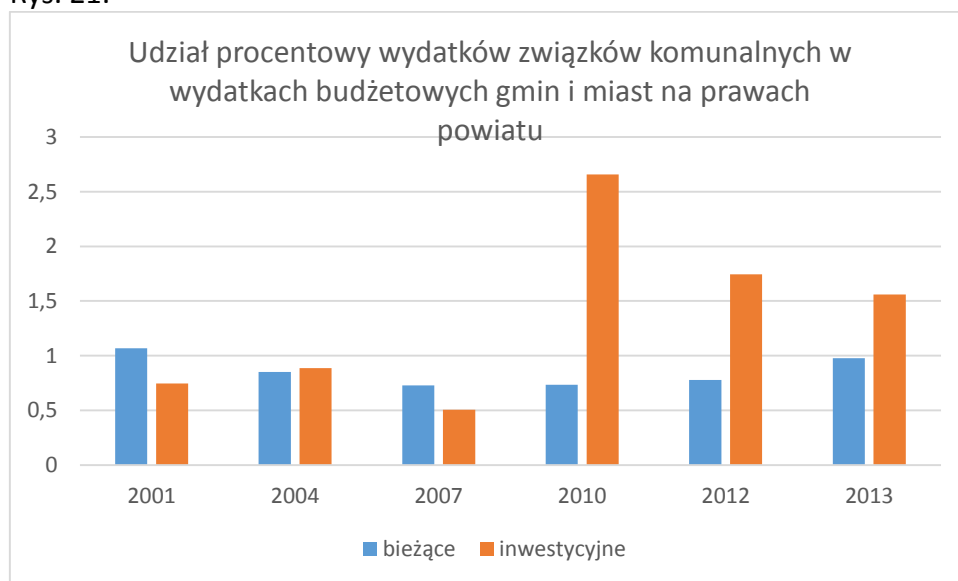
Najbardziej rozbudowaną formą współpracy międzygminnej w Polsce są związki komunalne. Są one odrębnymi osobami prawnymi, składają sprawozdania finansowe analogiczne do tych przedkładanych przez poszczególne jednostki samorządowe. Przepisy prawne stwarzają w

tym zakresie pewne kłopotliwe ograniczenia, nie pozwalając na przykład na tworzenie związków obejmujących gminy i powiaty. Ale baza prawna dla współpracy nie jest zasadniczą przeszkodą dla podejmowania takiej działalności.

W rejestrze prowadzonym przez MAiC znajdujemy 311 związków. Bardzo znaczna ich część powstała 20 lat temu lub więcej, ale pojawiają się też nowe. Ponad 100 związków zostało zarejestrowanych w 2000 roku lub później, a w okresie 2012-2013 zarejestrowano 12 nowych. Nie wszystkie zarejestrowane związki faktycznie prowadzą jednak działalność. Dobrym wskaźnikiem jest tutaj składanie rocznych sprawozdań finansowych. W roku 2013 złożyło je 166 związków; kilka lat temu było ich nieco więcej – np. 169 w 2011 roku. Ale i wśród nich jest sporo takich, których działalność jest ledwo zauważalna. 35 związków miało wg sprawozdań budżetowych wydatki w roku 2013 na poziomie poniżej 50 tys. złotych. Na przeciwnym biegunie mamy 25 związków z budżetami rocznymi przekraczającymi 10 milionów złotych. Rekordzistą jest Komunalny Związek Komunikacyjny GOP z budżetem ponad 600 milionów oraz Związek Komunalny do spraw Ekologii w Żywcu z budżetem ponad 100 milionów złotych.

Ogólnie udział związków w wykonywaniu zadań samorządowych jest bardzo ograniczony. Ich wydatki to około 1% wydatków gminnych (por. rysunek 21). Nieco większy jest udział związków w realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych. W 2013 r. było to prawie 2,5% takich projektów gminnych, a w 2012 roku nawet ponad 6%. Wykorzystywanie środków unijnych wydaje się jednym z głównych zadań stawianych przez gminy członkowskie przed związkami. Projekty unijne stanowią od lat ponad 70% wydatków inwestycyjnych związków, a w 2010 roku wskaźnik ten sięgnął nawet 90%.

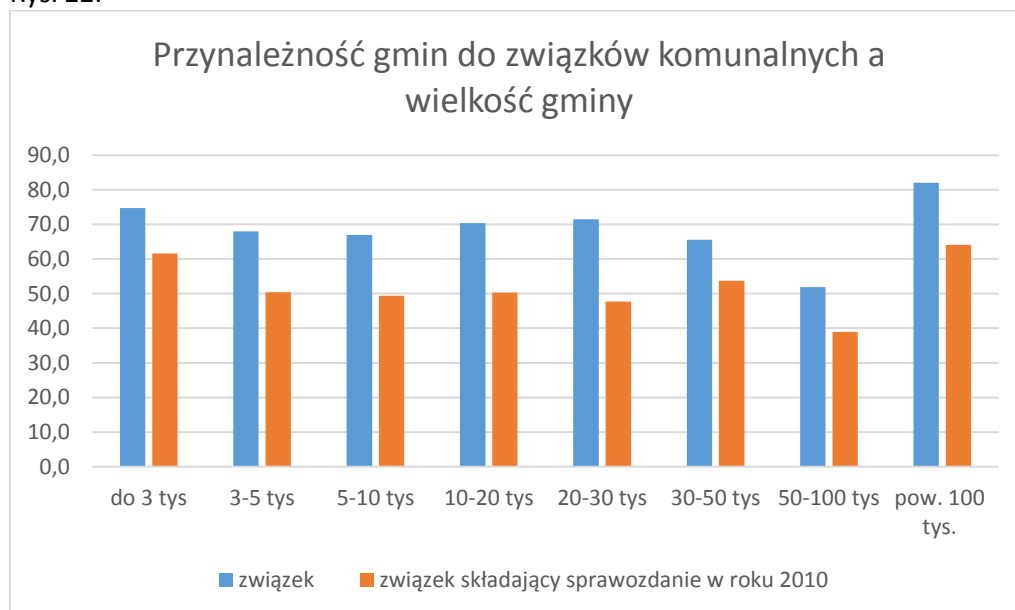
Rys. 21.



Na ile jednak związki są instrumentem wspierającym najmniejsze gminy? Gminy wiejskie wcale nie częściej niż miasta są członkami jakiegoś związku (odpowiednio 67% i 71% wg danych z roku 2011 – por. Bil 2012). Podobnie jeśli weźmiemy pod uwagę tylko związki składające sprawozdania budżetowe. Do takich związków w 2011 roku należało 50% gmin wiejskich, 53% miejskich i aż 57% miast na prawach powiatu.

Ale jak pokazuje dokładniejsza analiza, której wyniki zawiera rys. 22, można jednak wskazać na specyficzne cechy gmin najmniejszych. Jeśli weźmiemy pod uwagę kryterium wielkości gminy to są dwie grupy, które wykazują największą aktywność w przynależności do związków. Jedną z tych grup to duże miasta (pow. 100 tys. mieszkańców), a druga to właśnie gminy bardzo małe – poniżej 3 tys. mieszkańców. Z jednej strony mamy więc do czynienia z jednostkami, które są bardzo małe i potrzebują współpracy by zniwelować problemy z tego wynikające, a z drugiej duże miasta, których konieczność współpracy wiąże się często z uwikłaniem we współzależności w ramach regionu miejskiego przekraczającego swą wielkością formalne granice administracyjne. Różnice między poszczególnymi grupami nie są jednak duże. Nie można też zapominać, że wciąż prawie 40% gmin poniżej 3 tys. i połowa gmin o wielkości 3-5 tys. mieszkańców nie należy do żadnego aktywnego związku.

Rys. 22.



Jak pośrednio wynika z poczynionych już powyżej uwag niewątpliwą rolę w pobudzaniu współpracy międzygminnej odgrywają fundusze unijne. W ostatnich latach duże znaczenie miała nowa koncepcja Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, która stanowiła bardzo czytelną, materialną zachętę dla współpracy. Najczęściej przyjmują one formę stosunkowo słabej („miękkiej”) instytucji - porozumienia. Drugą w kolejności formą są stowarzyszenia. Ale cele działalności ZIT są ograniczone i o ile mogą one przyczynić się do bardziej racjonalnych decyzji o wyborze projektów administracyjnych, to przynajmniej bezpośrednio

nie będą miały przełożenia na warunki realizacji zadań bieżących przez poszczególne samorządy. Trzeba też pamiętać, że ich zasięg przestrzenny ograniczony jest do dużych aglomeracji miejskich.

Jak wynika jednak z badań odnoszących się do poprzedniej perspektywy finansowej (2007-2013) udział projektów obejmujących kilka samorządów oscylował co najwyżej wokół 1% (Lackowska, Swianiewicz 2013b). Mała liczba projektów realizowanych wspólnie jest szczególnie uderzająca, jeśli zdamy sobie sprawę, że dla wielu mniejszych samorządów nawiązanie współpracy byłoby szansą na pozyskanie funduszy z niektórych programów i osi priorytetowych, co więcej mogłoby się przyczynić do bardziej kompleksowego rozwiązania problemu na większym obszarze. Przyczyny słabości takich partnerstw można zaliczyć do dwóch grup. Po pierwsze, były to problemy związane z konfliktami o wkład i zaangażowanie poszczególnych partnerów czy też o zakres kompetencji decyzyjnych partnerów (por także badanie Sarapata i in. 2010). Ale trudności nie zawsze leżały tylko po stronie samorządów. Z badań wynika, że dużą rolę w odwołaniu od partnerskich projektów odgrywała w odległej o kilka lat przeszłości postawa niektórych instytucji szczebla centralnego odpowiedzialnych za realizację SPO. Przy oficjalnej polityce wsparcia dla podejmowania projektów partnerskich, średnie szczeble zarządzania instytucji zarządzających programami operacyjnymi, niejednokrotnie widziały w nich źródło kłopotów w stosowaniu procedur i nieoficjalnie zachęcały do składania projektów przez pojedyncze gminy raczej niż we współpracy z innymi samorządami¹².

Równocześnie trzeba stwierdzić, że mimo pewnych wartościowych badań (np. Furmankiewicz 2002) praktyczne funkcjonowanie instytucji współpracy międzygminnej jest stosunkowo słabo rozpoznane przez badania empiryczne¹³.

Współpraca międzygminna jest zatem rozwiązaniem, które powinno być wspierane przez politykę rządową. Trzeba przyglądać się problemom działania instytucji międzygminnych, i starać się ułatwiać oraz usprawniać ich funkcjonowanie. Ale mimo pozytywnych pojedynczych (i godnych upowszechniania) przykładów nie wydaje się by była to forma umożliwiająca rozwiązanie strukturalnych problemów braku korzyści skali w skali całego kraju.

7.Realność ewentualnych reform terytorialnych – doświadczenia europejskie.

¹² Konkretnie przykłady takich sytuacji można znaleźć w opracowaniu Lackowska, Swianiewicz 2013.

¹³ Do zmiany sytuacji w tym zakresie może w jakimś stopniu przyczynić się realizacja w latach 2014-2016 przez zespół pod moim kierunkiem grantu badawczego NCN „Współpraca jednostek samorządu terytorialnego: wymiar ekonomiczny i polityczny”.

Reformy terytorialne należą do najtrudniejszych do przeprowadzenia. Wywołują emocjonalne reakcje znacznej części mieszkańców, a także naruszają interesy lokalnych elit politycznych.

Po pierwsze, instytucje odznaczają się dużą inercją. Zatrudnieni w nich są zazwyczaj zainteresowani obroną status quo. Jak zauważają Baldersheim i Rose (2010): *raz stworzone instytucje wyznaczają granice przyszłych, możliwych wyborów*. Ten opór może być wyjaśniony na gruncie teorii racjonalnego wyboru. Konsolidacja terytorialna oznacza zazwyczaj zmniejszenie liczby stanowisk politycznych do obsadzenia (burmistrzów, radnych). Dla innych (urzędników) oznacza utratę bezpieczeństwa zatrudniania, albo przynajmniej utratę prestiżu. Jak to dosadnie formułuje Paddison (2004, s. 34): *lokalne (gminne) elity nie są skłonne do głosowania za terytorialnym samobójstwem, a także że jest niemal nieodłącznym prawem reform terytorialnych, że zawsze pojawiają się wpływowe polityczne siły przeciwne zmianom*. Doświadczenie wielu krajów sugeruje, że zbyt długie przygotowania reformy terytorialnej mogą prowadzić do utraty politycznego „okna możliwości”. Jak pisze Mouritzen (2010) *wojna musi być wygrana zanim naturalni wrogowie reformy zdołają zmobilizować się w celu zatrzymania zmian*. W podobnym duchu wypowiadał się Meligrana (2004) pisząc, że *zmiana, która nie wywołuje oporu jest zmianą pozorną*. Z opiniami tymi koresponduje też ogólniejsza obserwacja Michała Kuleszy (2002), który pisał, że radykalne zmiany muszą być przeprowadzane w krótkim okresie kiedy polityczne okno możliwości jest otwarte. Opóźnienie reformy może oznaczać, że korzystny moment przeminie zanim zmiana zostanie wprowadzona w życie.

Po drugie, skutki reform terytorialnych są bardzo trudne do oceny. Własny samorząd w małych miejscowościach jest często widziany jako istotna wartość dla społeczności lokalnych. Jest tak nawet wtedy gdy autonomia bardzo małej (i słabej) gminy jest iluzoryczna, bardziej symboliczna niż realna (gdyż taki mały samorząd nie jest zdolny do wykonywania wielu funkcji). Nie ulega wątpliwości, że reformy konsolidacji terytorialnej mogą prowadzić do negatywnych skutków ubocznych, których obawiają się małe społeczności lokalne. Ten fakt może być podkreślany przez oponentów reformy, którzy swoje egoistyczne interesy (opisywane w poprzedni akapicie) skrywają za głośno wyrażaną troską o obronę społeczności lokalnych. Do takich negatywnych efektów ubocznych można zaliczyć:

- Dostępność administracji lokalnej. Fizyczna odległość do urzędu gminy może uczynić życie mieszkańców odległych wiosek bardziej uciążliwym;
- Poczucie tożsamości małych społeczności lokalnych. W małych wioskach urząd administracji publicznej (trochę podobnie jak szkoła) pełni nie tylko funkcję miejsca gdzie załatwia się sprawy urzędowe, ale jest także lokalnym ośrodkiem społecznym, dającym

poczucie tożsamości. Likwidacja urzędu może oznaczać nie tylko trudniejszy dostęp do urzędników, ale może też zaszkodzić życiu społecznemu miejscowości;

- Obawa braku reprezentacji lokalnych interesów. Mała społeczność wioskowa może się bać, że jej głos nie będzie słyszalny, albo też, że będzie pomijany przy podejmowaniu decyzji w odległym centrum gminy. Na przykład w odniesieniu do planów inwestycyjnych. Czasami ta obawa ma charakter irracjonalny, ale czasami dominacja polityczna miasteczka czy głównej wsi gminnej jest realnym problemem politycznym;
- Konflikty pomiędzy częściami nowej (powiększonej) gminy. Typowy przykład takiej sytuacji, która może prowadzić do konfliktu, to aneksacja terenu podmiejskiego (włączenie go w granice centralnego ośrodka aglomeracji). Mieszkańcy takiej przyłączanej miejscowości często obawiają się, że ich potrzeby nie będą brane pod uwagę w ratuszu koncentrującym się na sytuacji w centrum miasta.

Te negatywne efekty uboczne mogą być brane pod uwagę i można stosować rozwiązania minimalizujące ich działanie.

Omówione powyżej trudności powodują, że reformy terytorialne wydają się niemożliwe do przeprowadzenia w wielu krajach, w których często uważa się, że byłyby bardzo potrzebne. Do tej grupy krajów możemy zaliczyć przede wszystkim Francję¹⁴, ale także Włochy, Czechy, Słowację, Węgry, Słowenię czy też Norwegię (choć w tym ostatnim przypadku rząd ogłosił jednak plany radykalnego zmniejszenia liczby gmin. Jest to kolejna próba takiej reformy i za wcześnie na razie wyrokować czy tym razem ma ona szansa powodzenia).

Ale z drugiej strony, mimo tych trudności politycznych, w Europie po II wojnie światowej mogliśmy obserwować kilka fal reform terytorialnych. Pierwsza, jak już było wspomniane, miała miejsce od lat pięćdziesiątych do siedemdziesiątych XX wieku i objęła głównie kraje Europy Północno-Zachodniej (Skandynawia, Holandia, Wielka Brytania, niektóre landy niemieckie). Bardziej interesujące jest, że ponowne nasilenie reform terytorialnych możemy obserwować bardziej współcześnie. Na przełomie XX i XXI wieku znaczące reformy terytorialne przeprowadzono między innymi w Grecji (1999), Macedonii (2002), Gruzji (2006) czy Danii (2007). Bardziej ciągły charakter zmian zmierzających ku stopniowej dalszej konsolidacji terytorialnej obserwowaliśmy między innymi w Wielkiej Brytanii, Finlandii czy Holandii (w której zmianę określa się czasem mianem „cichej rewolucji” ze względu na brak celu związanego ze zmianami terytorialnymi w oficjalnej sformułowanej polityce rządu). Jeszcze ciekawsze, że ponowne ożywienie dyskusji na temat reform terytorialnych przyniosło doświadczenie kryzysu ekonomicznego od 2008 roku. Doprowadziły one do kolejnych reform na Łotwie (2009), drugiego, bardziej radykalnego etapy konsolidacji terytorialnej w Grecji

¹⁴ Kerrouche 2010.

(2011), Irlandii (2013/14), Albanii (2014), a także zmian podziału terytorialnego w Walii i Irlandii Północnej. W dalszej części niniejszego rozdziału omówię pokrótce wybrane spośród tych reform, wskazując na sposoby ich przeprowadzania, popełniane czasem błędy, a także warunki sukcesu poszczególnych metod wdrażania.

Reforma terytorialna w **Gruzji** miała bardzo radykalny charakter¹⁵. 995 bardzo małych jednostek zastąpiono zaledwie 65. Nastąpiło to poprzez likwidację najniższego szczebla podziału terytorialnego. Przeciętna wielkość podstawowej jednostki samorządowej wzrosła z 4400 do ponad 68 tysięcy. Reforma ta jest dobrym przykładem błędów, które dość często popełniają zwolennicy zmian. Milcząco założono bowiem, że problemem jest sam rozmiar. Argumentem za konsolidacją terytorialną było to, że bardzo małe gminy nie mają zdolności do wykonywania wielu zadań publicznych, co hamuje decentralizację kraju. Ale reformie terytorialnej nie towarzyszyły żadne zmiany wskazujące na chęć decentralizacji funkcjonalnej czy finansowej. Zapłacono więc cenę w postaci większego oddalenia władz lokalnych od mieszkańców, natomiast nie odniesiono spodziewanych w takich sytuacjach korzyści. Nic dziwnego, że efekty były rozczarowujące tak dla większości opinii publicznej jak i dla ekspertów, władz lokalnych i rządowych. W 2013 roku pojawiła się inicjatywa nowego rządu zmierzająca do ponownego zwiększenia liczby jednostek samorządu terytorialnego (np. do ok. 200). Jeśli ta reforma zostałaby wprowadzona w życie (na razie utknęła w pracach rządowych i dużo wskazuje, że wprowadzone będą tylko niewielkie fragmenty ambitnego pakietu zmian) będzie to pierwszy chyba w historii współczesnej Europy przypadek reformy fragmentacji terytorialnej inspirowanej nie przez oddolne inicjatywy lokalne, a przez inicjatywę rządową.

Jednym z najciekawszych przypadków reformy terytorialnej w ostatnich latach była reforma **duńska** wprowadzona w 2007 roku¹⁶. Zmiana była niespodziewana, ponieważ niewiele wcześniej, bo w 1998 dotychczasowy system został oceniony jako prawidłowy i dobrze funkcjonujący. W 2002 roku właściwy minister deklarował, że rząd nie ma planów reform w tym zakresie, a temat ten nie pojawił się wcale w kampanii wyborczej w 2001 roku ani w oficjalnym programie rządowym. Stosunkowo niedługo po wyborach powołana została jednak komisja do spraw oceny podziału terytorialnego. Składała się ona z 12 członków, wśród których znaleźli się przedstawiciele samorządów, ekspertów akademickich oraz – co ważne – przedstawiciele najważniejszych ugrupowań politycznych. Godne podkreślenia jest, że – zgodnie ze skandynawską konsensualną kulturą polityczną – zabiegano o udział wszystkich głównych partii od samego początku wypracowywania koncepcji reformy. Przyjęty w 2003 raport zawierał dwie główne konkluzje: (1) zdolność do realizacji szerokiego

¹⁵ Obszerną dyskusję tej reformy można znaleźć w opracowaniu: Swianiewicz, Mielczarek 2010.

¹⁶ Por. Vrangabæk 2010, Mouritzen 2010.

zakresu zadań publicznych (samorządy skandynawskie odpowiadają za najszerszy chyba w Europie zestaw usług publicznych) jest niezadowolająca w gminach mniejszych niż 20 tys. mieszkańców, (2) zgodnie z raportem eksperckim U. Kjæra i P. Mouritzena zwiększenie rozmiaru gmin będzie miało minimalny wpływ na funkcjonowanie demokracji lokalnej. Komisja zaproponowała trzy warianty zmian. W okresie od stycznia do kwietnia 2004 roku odbyły się wysłuchania publiczne, zakończone przedstawieniem projektu rządowego. Kolejne trzy miesiące zajęło wypracowywanie kompromisu pomiędzy różnymi partiami politycznymi, który został osiągnięty w kocu czerwca 2004 r. Przyjęto projekt zakładający zmniejszenie liczby gmin z 271 do 97, zaś regionów z 13 do 5. Przeciętna liczba ludności gminy wzrosła z niespełna 20 tysięcy do ponad 57 tysięcy, a kilka najmniejszych gmin ma około 5 tysięcy mieszkańców.

Implementacja reformy przebiegała w dwóch etapach:

- Pierwszy oparty był na dobrowolnym łączeniu jednostek samorządowych w oparciu o przyjęte przez rząd kryteria. Sugerowana minimalna wielkość gminy to 30 tysięcy mieszkańców, ale akceptowano też w wyjątkowych przypadkach gminy nieco mniejsze (ale powyżej 20 tysięcy). Ważnym kryterium było wskazanie wyraźnego ośrodka centralnego, wokół którego skupiało się funkcjonowanie jednostki. Samorządy przedstawiały swoje plany do końca 2004 roku. Propozycje te musiały być jednak zaakceptowane przez rząd.
- Przymusowa zmiana w tych miejscach gdzie nie padły zadowolające rząd oddolne propozycje, wprowadzana była w 2007 roku.

Próby quasi-dobrowolnej zmiany podejmowane były także (kilkukrotnie) na **Łotwie**¹⁷. Etap dobrowolnych połączeń za każdym razem kończył się niepowodzeniem. Liczba gmin zmniejszyła się zaledwie o 25, a brakowało determinacji by wprowadzić drugi, przymusowy etap reformy. Przyspieszenie nastąpiło w odpowiedzi na kryzys gospodarczy (który na Łotwie przybrał wyjątkowo ostre rozmiary) i poszukiwanie źródeł oszczędności w wydatkach publicznych. W 2009 roku Łotwa zredukowała liczbę gmin z około 550 do około 119, zastępując przy okazji dwuszczeblowy jednoszczeblowym podziałem terytorialnym. Przeciętna wielkość gminy wzrosła z niespełna 4 do przeszło 18 tysięcy mieszkańców. W założeniu minimalna wielkość gminy po reformie miała wynosić 4 tysiące mieszkańców (przed 2009 rokiem mniejsze od tej wartości były aż 452 gminy). Ale założenia tego nie udało się do końca utrzymać. Liczbę mieszkańców mniejszą od założonego progu ma 36 spośród 119 jednostek samorządowych.

¹⁷ Vangas 2005, Vilka 2010.

W **Holandii** brak jest wyraźnie ogłoszonego programu reform, ale od wielu lat każdego roku łączonych jest kilka gmin¹⁸. Między rokiem 1980 a 2011 liczba gmin została zredukowana z 811 do 418 (dokładniejszą ilustrację zmian zawiera tabela 10. Celem rządu jest doprowadzenie do średniej wielkości gmin oscylującej wokół 100 tysięcy mieszkańców (trzeba przy tym pamiętać, że Holandia to jeden z najgęściej zaludnionych krajów europejskich), ale brak silnego nacisku na natychmiastową realizację tego odległego celu. Formalnie zmiany podziału terytorialnego zatwierdzane są przez parlament, ale faktycznie inicjatywa należy do władz prowincji (a te prowadzą różne polityki w tym zakresie i stąd tempo zmian jest różne w poszczególnych częściach kraju. Najważniejsze wnioski z rozbudowanych badań ewaluacyjnych prowadzonych w Holandii sugerują, że łączenie gmin prowadzi do:

Tabela 10. Zmiana liczby i wielkości gmin holenderskich

Rok	Liczba gmin	Przeciętna liczba mieszkańców
1960	994	14.000
1980	811	17.500
2001	496	32.200
2007	441	37.500
2011	418	40.800

- Poprawy jakości kadr samorządowych
- Lepszej jakości polityk lokalnych
- Ale wpływ na poziom i koszt dostarczania usług jest niejednoznaczny
- Łączenie negatywnie wpływa na niektóre wskaźniki demokratyczne (frekwencję wyborczą, poziom zainteresowania sprawami samorządowymi).

Od wielu lat Holandia próbowała też przeprowadzić reformę terytorialną na obszarach metropolitalnych (wprowadzając samorząd metropolitalny), ale te próby nie zakończyły się sukcesem.

Także w **Finlandii** zmiana ma charakter ciągły, a nie jednorazowej reformy¹⁹. Zachęty do dobrowolnych zmian podziału terytorialnego wprowadzone były ponad dekadę temu. Kluczowe znaczenie miał plan z 2005 roku, przyjęty przez parlament na początku roku 2007. Jak oceniają miejscowi eksperci kluczowe znaczenie dla sukcesu projektu miała dobra komunikacja między rządem i związkiem samorządów lokalnych. Głównymi celami reform miało być zwiększenie ekonomicznej wydajności samorządów i odpowiedź na wyzwania demograficznych zmian w niektórych regionach kraju. Samorządy zostały zobowiązane do przedstawienia planu zmian terytorialnych (w oparciu o kryteria przyjęte przez rząd) do sierpnia 2007 roku. Ogólnie rzecz biorąc miały wybór między łączeniem gmin i podjęciem

¹⁸ Boedeltje, Denters (2010)

¹⁹ Moisio 2010, Sjöblom 2010, Sandberg 2010.

bardzo ścisłej współpracy z sąsiadami w wykonywaniu niektórych zadań publicznych. Pojawiły się też zachęty finansowe dla propozycji zmian obejmującej połączenie przynajmniej trzech gmin. Listopadzie 2007 r. rząd przedstawił swoją reakcję na pomysły zgłoszone przez samorządy. 73 zgłoszone pomysły zostały zaakceptowane, 13 odrzucona, a w 251 zasugerowano modyfikacje. Najczęstsze propozycje to inicjatywy współpracy międzygminnej (przy czym instytucje międzykomunalne miały przejąć od 60 do 80% budżetów zaangażowanych gmin). Ale pojawiło się też 70 propozycji łączenia gmin – najbardziej rozpowszechnione były one na południu i zachodzie kraju, zaś mniej popularne w najrzadziej zaludnionych regionach Finlandii północnej i wschodniej. Wprowadzanie przyjętych zmian zaplanowano na lata 2008-2013. Jednak w roku 2012 – także w odpowiedzi na kryzys gospodarczy – pojawił się nowy, bardziej radykalny program reform rządu Katainena. Raport sugerujący taką zmianę pojawił się w lutym 2012 roku, a w lipcu 2013 roku parlament przyjął odpowiednią ustawę. Kryteria zmian terytorialnych obejmowały: (1) kryterium ludnościowe – gminy miały mieć przynajmniej 20 tysięcy mieszkańców, (2) kryterium powiązań funkcjonalnych – jeśli więcej niż 35% mieszkańców danej gminy dojeżdżało do pracy w sąsiedniej gminie należało rozważyć ich łączenie. Zmianę liczby gmin w Finlandii ilustruje tabela 11. Eksperci fińscy wskazują na czynniki sprzyjające zmianom: (i) przystąpienie do Unii Europejskiej w 1995 r. i potrzeba zmian związana z absorpcją funduszy z programów unijnych, (ii) migracje do obszarów miejskich i wyludnianie niektórych regionów odległych od głównych aglomeracji, (iii) kryzys gospodarczy wymuszający oszczędności wydatkowe, (iv) połączenie trzech związków samorządowych w jeden, (v) zmiana układu sił w ramach związku samorządowego (większa rola polityczna dużych miast).

Tabela 11. Zmiana liczby i wielkości gmin fińskich

Rok	Liczba gmin	Przeciętna liczba mieszkańców
1990	460	10.900
2000	440	11.800
2011	336	16.000
2013	320	17.000
2015 (plan)	70-100	54-78.000

Przekonanie, że ponad 5800 **greckich** gmin to jednostki zbyt małe utrzymywało się już od lat osiemdziesiątych dwudziestego wieku. Próbowano więc nakłaniać je – za pomocą zachęt finansowych – do łączenia w większe organizmy, ale zachęty to okazywały się całkowicie nieskuteczne. Znaczącą reformę udało się przeprowadzić dopiero w roku 1999 i miała ona charakter odgórnie wprowadzonej zmiany przymusowej. Jednym z najważniejszych celów było zwiększenie zdolności absorpcyjnej funduszy unijnych. Początkowy cel zakładał stworzenie około 500 dużych gmin, ale ostatecznie powstało ich 1033. W dalszym ciągu pozostała grupa gmin bardzo małych (poniżej tysiąca mieszkańców), choć ich odsetek spadł z

79% do 9%. Zmiany te nie były postrzegane jako wystarczające i kontynuowano dyskusje o dalszych reformach. Zdolność absorpcyjna funduszy strukturalnych w perspektywie finansowej 2007-2013 także i tym razem była dominującym wątkiem debaty. Ale na zmiany zdecydowano się dopiero w 2011 roku, przy czym bardzo ważnym argumentem była konieczność radykalnych oszczędności w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy w Grecji. W tym drugim etapie liczbę gmin ograniczono do 325. Równocześnie jednak pojawiły się tendencje re-centralizacyjne – w Grecji (w odróżnieniu od niektórych innych krajów o głębszych tradycjach samorządowych) taką właśnie reakcję wywołały próby radzenia sobie z kryzysem. W tym samym czasie w ocenie ekspertów samorządy udowodniły swoją większą od rządu elastyczność i efektywność reakcji kryzysowych – np. były bardziej efektywne w zbiorze podatków, a także w koordynacji oddolnej pomocy dla najbardziej potrzebujących mieszkańców.

Jednym z krajów, które reformę terytorialną przeprowadziły bardzo niedawno jest **Irlandia**. Program reform został ogłoszony w 2012, a wprowadzenie go w życie miało miejsce przy okazji wyborów samorządowych w 2014 roku. Cele oficjalnie sformułowane przez rząd obejmowały:

- Dalszą reedukację zatrudnienia w administracji i na innych stanowiskach pracowników samorządowych (już między 2008 i 2012 r. nastąpił spadek zatrudnienia w sektorze samorządowym o 37 tys. pracowników, co przyniosło oszczędności w wysokości 280 milionów euro);
- Zwiększenie zakresu autonomii lokalnej;
- Poszerzenie zakresu zadań samorządów, co miało być możliwe dzięki większej zdolności samorządów do wykonywania zadań.

Zamierzano to osiągnąć dzięki redukcji liczby jednostek samorządu terytorialnego: na poziomie gminnym ze 114 do 31 (dotychczasowe gminy miały stać się jednostkami pomocniczymi w ramach większych samorządów), a na poziomie regionalnym z 8 do 3. Przewidywano także spadek liczby radnych z ok. 1400 do 950. Oprócz zmian terytorialnych zamierzano przeprowadzić referendum w sprawie bezpośrednich wyborów burmistrza Dublina.

Za wcześnie jeszcze na ocenę przeprowadzonych zmian, ale należy zaznaczyć, że planowana reforma wzbudzała kontrowersje wśród badaczy samorządów. Zarzucano między innymi, że dalsza decentralizacja funkcjonalna pozostawała raczej na poziomie ogólnych deklaracji werbalnych, a nie była częścią realnie wprowadzanych zmian (niektórzy twierdzili wręcz, że więcej kompetencji samorządy tracą niż zyskują). Niektórzy politolodzy zwracali też uwagę, że już przed reformą liczba radnych w stosunku do liczby mieszkańców należała do

najniższych w Europie, a zatem zmiana może mieć negatywne skutki dla funkcjonowania demokracji lokalnej.

Najmłodszą chyba reformą terytorialną jest przeprowadzona w lipcu (a właściwie będąca dopiero w trakcie realizacji; w lipcu parlament przyjął ustawę zmieniającą podział terytorialny) w **Albanii**. Pierwszą próbę zmian podjął tamtejszy rząd w 2003 roku, jednak nie zdołał porozumieć się w tej sprawie z opozycją, a posiadana większość parlamentarna była zbyt wątpliwa, by odpowiednią ustawę udało się przeforsować. Zmiana układu politycznego po następnych wyborach zamroziła te plany na całą dekadę. Do pomysłu wrócono po ponownym zwycięstwie partii socjalistycznej w wyborach parlamentarnych wiosną 2013 roku. Nowym premierem został były burmistrz Tirany, a ministrem do spraw samorządu pracownik, który w 2003 roku przygotowywał koncepcję reformy. Plany zmian zostały ogłoszone późnym latem 2013 roku, a od jesieni rozpoczęły się intensywne prace z pomocą ekspertów zagranicznych finansowanych przez programy pomocowe dla Albanii. Rząd mimo sceptycyzmu części ekspertów zdecydował się na bardzo radykalny wariant – zmniejszenie liczby gmin z ponad 370 do 61. Przeciętna wielkość gminy ma zatem wzrosnąć z ok. 7 tysięcy do ok. 45 tysięcy mieszkańców. Liczba regionów pozostała na razie nie zmieniona (12), podobnie jak ich ustrój. Ustawa przyjmująca taką reformę została przegłosowana w parlamencie w końcu lipca 2014, podpisana przez prezydenta pod koniec sierpnia i wejdzie w życie w 2015 roku przy okazji kolejnych wyborów lokalnych. Można wskazać na kilka problemów tej reformy, które nakazują pewien sceptycyzm co do jej efektów:

- Polityczny – na bardzo silnie spolaryzowanej scenie politycznej nie udało się osiągnąć porozumienia z główną partią opozycyjną (Partią demokratyczną). W rezultacie opozycja zbojkotowała prace komisji parlamentarnej przygotowującej ustawę, a potem głosowanie w parlamencie. Nie wróży to dobrze stabilności systemu terytorialnego w przypadku możliwych w przyszłości zmian na scenie politycznej
- Informacyjny – na etapie prac przygotowawczych dostępność danych, które byłyby przydatne w analizach różnych wariantów i symulacji ich skutków, była bardzo słaba. Wiele danych okazało się niedostępnych, co gorsza główni promotorzy reformy nie do końca rozumieli wiążące się z tym zagrożenia.
- Analityczny – nawet te dane, które udało się pozyskać pozwalały na przeprowadzenie analiz, które nie zawsze wskazywały na tak pozytywne skutki reform, jak obiecywane przez jej zwolenników. Jednak bardziej wyrafinowane metodycznie analizy nie budziły zainteresowania polityków i administracji rządowej, a niektóre sceptyczne wnioski były pomijane w dalszych dyskusjach. Trzeba jednak podkreślić, że reformatorzy zastanawiali się nad ewentualnymi negatywnymi skutkami ubocznymi reformy i starali się poszukiwać sposobów ograniczania ich wpływu

- Mimo deklarowanej chęci wszechstronności reformy, nie widać na razie zadowalającego powiązania reformy terytorialnej z innymi reformami (funkcjonalnymi, finansowymi) usprawniającymi system samorządowy. Wydaje się panować przekonanie, że sama zmiana terytorialna rozwiąże wiele problemów.
- Radykalizm zmiany terytorialnej – aż tak radykalne powiększenie jednostek samorządowych (choć jeden z wariantów dyskutowanych po drodze był jeszcze bardziej radykalny – zakładał stworzenie niewiele ponad 30 jednostek) może stwarzać problemy społeczne szczególnie w rzadko zaludnionych, górskich regionach kraju, w których dostępność transportowa do nowych centrów lokalnych jest bardzo słaba.

* * *

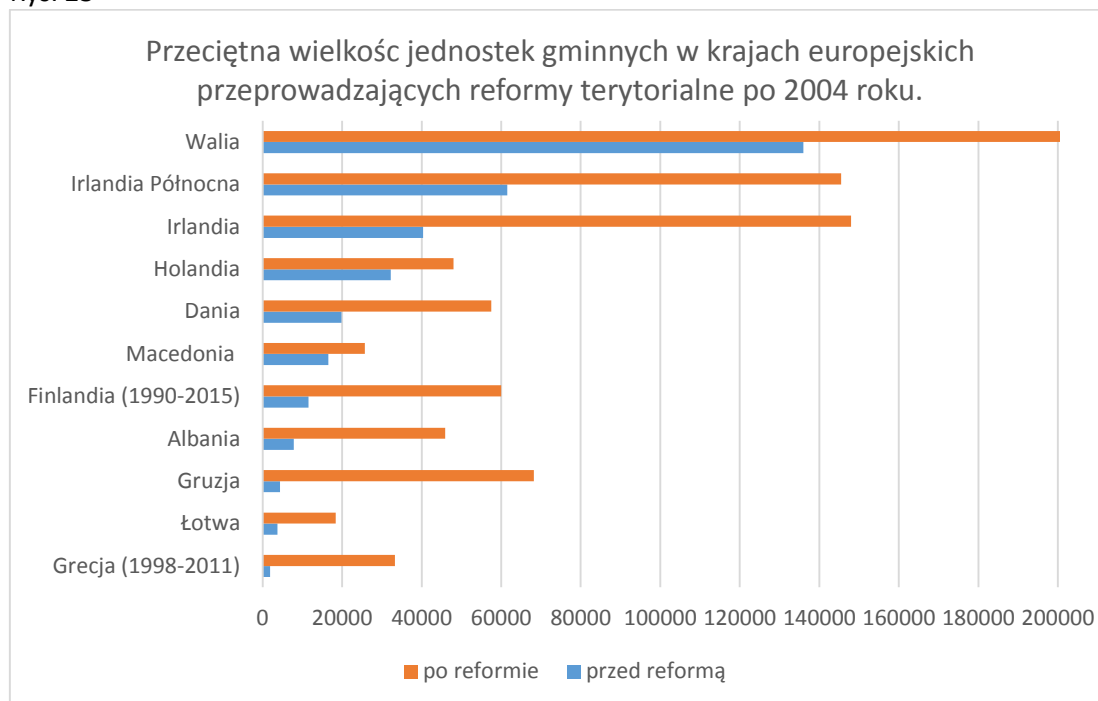
Jak nietrudno zauważyć realizowane reformy terytorialne pojawiają się nie tylko w krajach o znacznym stopniu fragmentacji terytorialnej (dużej liczbie małych gmin), ale także tam gdzie jednostki samorządowe już wcześniej były stosunkowo duże (większe niż obecnie w Polsce). Zróżnicowanie w tym zakresie ilustruje rysunek 23.

Co ważniejsze jednak, przytoczone powyżej przykłady europejskich reform terytorialnych skłaniają do pytania o najlepszy model wdrażania ewentualnej zmiany i o warunki jakie muszą być spełnione by osiągnąć zadowalające rezultaty.

Po pierwsze rzuca się w oczy, że reformy terytorialne są wszędzie bardzo trudne, wszędzie wzbudzają emocje polityczne. Po drugie, najbardziej udane przykłady są zawsze powiązane z kompleksową wizją zmian, w której wymiar terytorialny jest tylko jednym z elementów. Chodzi o to by podział kompetencji (zadań), sposób finansowania i organizacja terytorialne były do siebie nawzajem dopasowane. Często zmiana jednego elementu nie ma większego sensu bez zmiany pozostałych. Sprowadzanie dyskusji do rysowania nowej mapy jest zatem co prawda nośne politycznie (i atrakcyjne dla opinii publicznej), ale jest bardzo dużym uproszczeniem. Po trzecie, nie zawsze mówimy o reformie w rozumieniu jednorazowej, radykalnej zmiany dającej się jednoznacznie umieścić w czasie. W przypadku Anglii²⁰, Holandii czy Finlandii mamy raczej do czynienia z procesem ciągłej, sterowanej ewolucji „krok po kroku”. Po czwarte, szansom udanej reformy sprzyja przejrzystość i otwartość procesu przygotowywania polityki od samego początku. Wciągnięcie do prac ugrupowań opozycyjnych, organizacji samorządowych, dyskutowanie z nimi nie samej mapy, ale celów i metod ich osiągania, zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia kompromisu politycznego na dalszym etapie.

²⁰ John 2010.

Rys. 23



Po piąte, dają się zauważyć dwa modele wprowadzania reform terytorialnych:

- Odgórna – reforma wprowadzana jest jednorazową decyzją rządu czy też parlamentu, która jest narzucona samorządom i społecznościom lokalnym. Decyzja ta może być poprzedzona rozległymi debatami i konsultacjami, ale sama jej realizacja ma charakter jednorazowy;
- Dwuetapowa – w której pierwszy etap to quasi dobrowolne zmiany, w których samorządy reagują za pomocą własnych propozycji na kryteria zaproponowane przez szczebel centralny. Dopiero w drugim etapie (czasem niepotrzebnym, a czasem odnoszącym się do nieznacznej liczby samorządów) stosowany jest element bezpośredniego przymusu.

Charakterystyczne, że ta druga metoda próbowana była w wielu krajach, ale w części z nich nie przyniosła zadowalającego reformatorów rezultatu – brak było odpowiedniej reakcji ze strony samorządów. Przykładami takich sytuacji mogą być Łotwa czy Grecja, które po nieskutecznych próbach zmiany metodą dwuetapową, przystąpiły w końcu do reformy odgórnej, narzucanej przez władze centralne. Podobny, nieudany proces miał miejsce w kilku innych krajach, które w rezultacie odstąpiły w końcu od reformy terytorialnej. Ale z drugiej strony są przykłady krajów, w których ta metoda zadziałała. Można do nich zaliczyć Danię, Finlandię, Holandię, niektóre przypadki reform samorządów angielskich, czy nieco wcześniej niektóre z landów niemieckich (Walter-Rogg 2010, Wollmann 2010). Każdy z tych przypadków jest oczywiście odmienny, ale można pokusić się o uogólnienie dlaczego w niektórych

przypadkach „indyki zgadzają się zagłosować za Bożym Narodzeniem” (tzn. jednostki samorządowe zgadzają się na quasi dobrowolne łączenie z sąsiadami). Wydaje się, że istotne są następujące czynniki sprzyjające skuteczności metody dwuetapowej:

- Przekonanie o stabilności, długofalowości i determinacji rządu do realizacji zaplanowanej reformy. Jeśli władze samorządowe są przekonane, że „nie ma innego wyjścia” i zmiana będzie prędzej czy później wprowadzona, są wtedy znacznie bardziej skłonne do poszukiwania rozwiązania, w którym jest pewien element wyboru podejmowanego samodzielnie, nawet kiedy są skrępowane odgórnie narzuconymi kryteriami. Jeśli natomiast ci, którzy są niechętni zmianom zakładają, że polityczna determinacja do wprowadzenia reformy może wyparować zanim dojdziemy do drugiego (przymusowego) etapu (bądź, że w międzyczasie dojdzie do zmiany rządu, a nowy nie będzie zainteresowany kontynuacją tej samej polityki) będą prawdopodobnie próbować opóźniać jakiegokolwiek zmiany terytorialne i czekać na fiasko całej reformy.
- Konsensualna kultura polityczna czyni quasi dobrowolny proces znacznie bardziej prawdopodobnym niż w przypadku dominacji większościowego modelu podejmowania decyzji. Konsultacje przeprowadzane z różnymi siłami politycznymi na bardzo wczesnym etapie przygotowywania koncepcji zmian są także elementem wzmacniającym prawdopodobieństwo sukcesu takiego rozwiązania.
- Wysoki poziom pomostowego kapitału społecznego klasy politycznej i społeczności lokalnej, który sprzyja wyższemu poziomowi zaufania – między społecznościami potencjalnie łączonych jednostek, pomiędzy politykami lokalnymi, pomiędzy władzą centralną i lokalną itp.
- Wysoki poziom autonomii lokalnej i szeroki zakres zadań, za które odpowiadają samorządy – okoliczności te sprzyjają zrozumieniu przez władze samorządowe różnorodnych wyzwań stojących przed nimi, z których część będzie być może łatwiejsza w wyniku przeprowadzonych zmian terytorialnych;
- Czytelne zachęty do zmian oferowane przez szczeble centralny. Mogą mieć one charakter finansowy, ale także funkcjonalny (np. możliwość szerszej autonomii, szerszego zakresu autonomii dla tych jednostek, które zdecydują się na wprowadzenie zmian).

Można zadać sobie pytanie czy te warunki są spełnione obecnie w Polsce. Sądzę, że można mieć uzasadnione wątpliwości przynajmniej w odniesieniu do pierwszych trzech. Ostatni z nich zależałby od samej koncepcji ewentualnej reformy, ale jest wielce niepewne czy wystarczyłby samodzielnie do przełamania negatywnych okoliczności wiążących się z poprzednimi.

Podsumowanie i wnioski końcowe

Dotychczasowy podział terytorialny jest relatywnie stabilny. Zmiany dokonywane w ostatnich latach miały charakter sporadyczny. W ciągu ostatnich 15 lat mieliśmy do czynienia tylko z trzema zmianami listy gmin: przyłączenie Wesołej do Warszawy w 2002 r., podział gminy Dukla w 2009 r. i połączenie miasta i gminy Zielona Góra od 2015 roku. Poza tym pojawiały się tylko sporadyczne korekty granic poszczególnych gmin (np. Rzeszów). Ostatnia duża zmiana na mapie powiatowej to powstanie siedmiu nowych jednostek w 2002 r. Ta stabilność powinna być postrzegana jako wartość sama w sobie. Na pewno nie należy sprzyjać odśrodkowym tendencjom pojawiającym się w niektórych jst zmierzającym do tworzenia nowych jednostek. Jako nieuzasadnione solidnymi analizami trzeba także uznać pojawiające się (zwłaszcza w okresach kampanii wyborczych) pomysły zmian na mapie województw.

Tendencje demograficzne wskazują na powolny, ale postępujący wzrost liczby jednostek małych i bardzo małych, zwłaszcza na poziomie gminnym. Proces ten wymaga uważnego monitorowania, bo może prowadzić do konieczności korekt na mapie administracyjnej (o czym mówię jeszcze dalej).

Jeśli chodzi o związek między wielkością jst to przede wszystkim potrzeba więcej, pogłębionych badań w tym zakresie (część takich analiz planowana jest w ramach projektu badawczego realizowanego obecnie z grantu NCN; większość wyników powinna być dostępna pod koniec 2015 roku). Ale dotychczasowe wstępne i niepełne dane uprawniają do następujących hipotez:

- (1) duże jednostki są w stanie wykonywać niektóre zadania taniej. Przynajmniej w niektórych zadaniach publicznych mamy do czynienia ze zjawiskiem ekonomii skali;
- (2) duże jednostki mają wyższą zdolność do wykonywania niektórych zadań samorządowych, które sprawiają trudności najmniejszym jst. Problem ten dotyczy tak poziomu gminnego jak powiatowego, ze szczególnym podkreśleniem „powiatów obwarzankowych” (powiatów ziemskich okalających grodzkie), które często nie mają (i nie powinny mieć) odpowiedniej infrastruktury potrzebnej do wykonywania niektórych zadań powiatowych;
- (3) z drugiej strony samorządy w dużych jednostkach są bardziej odległe od mieszkańców i wiele wskazuje, że „małe jest piękne” pod względem sprawności demokracji lokalnej. W małych gminach wyższa jest frekwencja w wyborach samorządowych, wyższy poziom zainteresowania, poinformowania, zaufania, zadowolenia i poczucia możliwości wpływu na funkcjonowanie władz samorządowych. Choć z drugiej strony nieco niższy jest poziom konkurencyjności wyborów, co sprzyja tworzeniu trwałych

układów o charakterze klientelistycznym (jednak różnica w tym zakresie między małymi i dużymi jst nie jest bardzo duża i bywa przeceniana w niektórych publicystycznych analizach). Wiele wskazuje jednak, że wymienione powyżej zalety małych jednostek odnoszą się głównie do poziomu gminnego; analogiczna „premia małych jst” nie pojawia się na poziomie powiatowym, który ogólnie postrzegany jest przez mieszkańców jako mniej istotny i mniej interesujący. Z kolei problemy „niekorzyści skali” w demokratycznym funkcjonowaniu bardzo dużych jednostek mogłyby być łagodzone dzięki odważniejszemu wykorzystaniu instytucji „jednostek pomocniczych” (zwłaszcza dzielnic i osiedli w dużych miastach), ale jak dotychczas próby w tym zakresie były bardzo nieśmiałe, zazwyczaj nieudane i trudno przesądzić czy są realne w dalszej perspektywie²¹.

Wbrew pojawiającym się niekiedy opiniom, dobrowolna współpraca między jednostkami samorządowymi nie wydaje się wystarczającym rozwiązaniem problemu niskiej sprawności niektórych małych jednostek. Wynika to zarówno z niskiej skłonności do współpracy (braku kultury kooperacji, niskiego poziomu zaufania) jak i immanentnych cech obniżających sprawność instytucji międzykomunalnych, na które wskazują badania prowadzone w krajach europejskich. Rozwój współpracy między jst należy oczywiście wspierać (także, choć nie wyłącznie, poprzez (de-)regulacje prawne pozwalające na wprowadzanie niemożliwych obecnie rozwiązań – np. dlaczego dwie nieduże gminy nie mogłyby zatrudniać jednego, kompetentnego skarbnika albo sekretarza gminy?). Ale oczekiwanie, że rozwiąże to problemy strukturalne jest dalekie od realizmu.

Zmiany map podziału terytorialnego należą do najtrudniejszych reform strukturalnych. Niemniej jednak, jak pokazałem w rozdziale 7, w ostatnich latach pojawiły się przykłady takich zmian w różnych krajach (choć ocena ich celowości i skutków budzi wszędzie kontrowersje, także wśród ekspertów z poszczególnych krajów).

Jakie wnioski dla ewentualnych zmian mapy administracyjnej Polski wynikają z przedstawionych w tym raporcie danych? Jeszcze raz podkreślając tymczasowość i warunkowość tych konkluzji (łączącą się ze wskazywaną wielokrotnie w raporcie słabością dotychczasowych badań na ten temat) chciałem zaryzykować tutaj sformułowanie kilku hipotez:

- naruszanie obecnej mapy województw byłoby bardzo ryzykownym zabiegiem; nie widać na razie przekonujących przesłanek stojących za takimi zmianami. Dotyczy to tak tworzenia nowych regionów administracyjnych (Środkowopomorskiego, Częstochowskiego itp.) jak i wydzielenia Warszawy (czy raczej – jeżeli już – całego

²¹ Obszerniejsza dyskusja tego tematu por. Swianiewicz i in. 2013.

obszaru metropolitalnego) z Mazowsza. Same tylko argumenty odnoszące się do pozyskiwania środków unijnych to nazbyt słaby i krótkowzroczny argument, by naruszać utrwalającą się siatkę regionalną;

- Trudno wskazać (na razie?) na merytoryczne, a nie polityczne, argumenty przeciwko racjonalizacji mapy powiatów, sprowadzającej się do znacznej redukcji ich liczby. Odnosi się to przede wszystkim do dys-funkcjonalnej w wielu aspektach koncepcji podziału na powiaty grodzkie i otaczające je powiaty ziemskie, ale także niektórych innych przypadków. Tematem odrębnego studium mogłoby być zagadnienie kryteriów i docelowej liczby powiatów (100?, 200?, 250?). Odpowiedź na to pytanie musi być też powiązana z bardziej ogólną dyskusją o funkcjach tego szczebla podziału terytorialnego i sposobach jego finansowania. Pozostawienie powiatów w obecnym kształcie fragmentacji terytorialnej, przy równoczesnej słabości finansowej i funkcjonalnej czyni trudnymi do odparcia na gruncie merytorycznym argumenty za likwidacją tego poziomu samorządu i administracji publicznej.
- Dużo trudniej sformułować jednoznaczne wnioski jeśli chodzi o mapę gminną. W związku z dużą niepewnością co do wyników niektórych analiz, a także poszczególnymi argumentami sugerującymi różny kierunek rozwiązań w tym zakresie zalecałbym dużą ostrożność w tym zakresie i wstrzymanie się od radykalnych propozycji. Przynajmniej do czasu zakończenia bardziej pogłębionych i wyrafinowanych metodycznie badań. Warto rozważyć natomiast stosunkowo drobne korekty tam gdzie tendencje demograficzne są oczywiste i spadek liczby mieszkańców podważa sensowność funkcjonowania odrębnej jednostki. Można na przykład przyjąć zasadę, że likwidowania (przez przyłączenie do którejś z sąsiednich jednostek) jest gmina, której liczba mieszkańców spadnie poniżej pewnej granicznej wielkości, na przykład 1500. Obecnie jest jedna taka gmina (Krynica Morska), ale tendencje demograficzne sugerują, że w kilku innych (Szulborze Wielkie – mazowieckie, Podedworze – lubelskie, Dubicze Cerkiewne – podlaskie) sytuacja taka może zaistnieć już bardzo niedługo. Bezpieczniejsze politycznie, ze względu na fakt istnienia jednej takiej gminy obecnie, byłoby przyjęcie niższego progu granicznego – np. 1300 mieszkańców. Równocześnie można wspierać tendencje do oddolnego łączenia gmin, zwłaszcza „obwarzankowych” wokół niewielkich ośrodków miejskich. Trzeba jednak podkreślić, że przyjęcie jakiegokolwiek sztywnego progu wielkości (zwłaszcza opartego na jednym wskaźniku – liczbie mieszkańców) byłoby nadmiernym uproszczeniem. Każdy przypadek musi być rozpatrywany indywidualnie. Bardzo duża rozległość terytorialna i specyficzne warunki geograficzne mogą być czasem silnym argumentem za utrzymaniem odrębności niewielkiej jednostki administracyjnej. Warto też pamiętać, że są także przypadki gmin bardzo małych, ale dobrze radzących sobie

finansowo. Można by powiedzieć, że „stać je na pokrywanie kosztów wynikających z braku korzyści skali”. Dobrą ilustracją takiego przykładu jest Krynica Morska, a więc najmniejsza polska gmina.

- O czym była mowa wielokrotnie i co nie było głównym tematem niniejszego opracowania, uregulowania wymaga odkładana od dawna sprawa organizacji terytorialnej i zarządzania obszarami największych aglomeracji miejskich. Najrozsądniejsze wydają się tutaj rozwiązania zmierzające do stworzenie dwupoziomowych struktur zarządzania (poziom gminny i aglomeracyjny), ale szczegóły tych rozwiązań trzeba pozostawić odrębnym opracowaniom eksperckim (zresztą sporo już takich powstało, zabrakło niestety politycznej determinacji do wdrożenia nasuwających się wniosków);
- Na koniec jeszcze raz warto podkreślić, że zagadnienie organizacji terytorialnej nie może być rozpatrywane w oderwaniu od ogólniejszej wizji celów jakie stawiamy przed samorządami terytorialnymi w funkcjonowaniu państwa, a także w oderwaniu od szerszego kontekstu „naczyń połączonych” obejmujących oprócz samej mapy także alokację funkcji pomiędzy poszczególne szczeble administracji publicznej i sposoby ich finansowania. W zależności od przyjętych rozwiązań funkcjonalnych i finansowych racjonalna może okazać się zupełnie inna mapa. I odwrotnie – w zależności od przyjętych rozwiązań terytorialnych racjonalny może okazać się różny podział zadań i różna architektura systemu finansowania. Fragmentaryczność reform (skupienie się tylko na jednym z kilku, powiązanych aspektów) jest częstą przyczyną porażek i rozczarowania skutkami wprowadzanych zmian.

Przytaczana literatura

- Axelrod R. (1984) *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books
- Bäck, H., Gjelstrup, G., Helgessen, M., Johansson, F., Klausen, J.E. (2005) *Urban Political Decentralization: Six Scandinavian Cities*, Wiesbaden: Verlag für sozialwissenschaften.
- Baldersheim, H. & Rose, L. (2010) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan.
- Bartkowski, J. (2012) „Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny” [w:] M. Dajnowicz (red.) *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, s. 131-170.
- Bil M. (2012) *Związki międzygminne jako przykład współpracy samorządów lokalnych w Polsce*, praca licencjacka, WGiSR, Uniwersytet Warszawski.
- Boedeltje, M., Deters, B. (2010) “Step-by-Step: Territorial Choice in the Netherlands” [w:] Baldersheim, H. & Rose, L. (2010) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan

- Bours, A. (1993) „Management, Tiers, Size and Amalgamations of Local Government” [w:] R.J. Benett (ed.) *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London-New York.
- Boyne, G. (2003) “Sources of public sector improvement: a critical review and research agenda”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 13(3):367-94.
- Brol, R. (2004) „Kryteria delimitacji powiatów” [w:] R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023:332-339.
- Brunazzo, M. (2010) “Italian Regionalism: A Semi-Federation is Taking Shape – Or is It?” [w:] Baldersheim, H. & Rose, L. (2010) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan
- Byrnes, J., Dollery, B. (2002): “Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence” *Urban Policy and Research*, Vol. 20(4):391-414.
- CBOS (2014) Polacy o znaczeniu wyborów i polityki na różnych szczeblach samorządu terytorialnego
- Dahl, R., Tufte, E.R. (1973) *Size and Democracy*, Stanford University Press.
- Denters, B., Lander, A., Mouritzen, P.E., Rose, L. (2014) *Size and Local Democracy*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Denters, B. (2002) “Size and Political Trust: Evidence from Denmark, The Netherlands, Norway and United Kingdom”, *Government & Policy C: Environment and Planning*, vol. 20 no 6.
- Denters, B., De Jong, H., Thomassen, J. (1991) “Reorganizing Local Government: A Normative Analysis of Amalgamations of Dutch Municipalities”, paper prepared on the occasion of prof. V. Ostrom visit to University of Twente
- Dillinger, W. (2003) *Latvia: Beyond Territorial Reform*, Washington: World Bank Report No. 25466-LV.
- Etel, L. (2004) *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok: Temida 2.
- Fox, W.F., Gurley, T. (2005) Will Consolidation Improve Sub-National Government, *Policy Research Working Paper 3913*, Washington: World Bank Report
- Furmankiewicz M. (2002) „Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych”, *Studia Regionalne i Lokalne* nr 1(8): 5-24.
- Gajowniczek, Z. (2014) Gmina wiejska i miejsko-wiejska w Polsce jako obszar odniesienia w edukacji regionalnej, praca doktorska na WGiSR Uniwersytet Warszawski.
- Gimenez, V., Priori, D. (2007) „Long- and short-term efficiency frontier evaluation: evidence from Spanish local governments”, *Fiscal Studies* vol. 28(1):121-139.
- Hausner, J. (red.) (2013) *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny.
- Heinelt, H. Bertrana, J. (2011) *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Departments and Landkreise in Comparison*, London: Routledge
- Heinelt, H., Kübler, D. (2005) *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London: Routledge
- Herbst, M., Swianiewicz, P. (2002) “Economies and Dis-Economies of Scale in Polish Local Governments” [w:] P. Swianiewicz (red.) *Consolidation or Fragmentation? Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: LGI-Open Society Institute.
- Herczyński, J., Siwińska-Gorzela, J. (2010) „Administracyjna waga wiejska w algorytmie podziału subwencji oświatowej”, raport dla ORE i MEN, Warszawa.
- Hertzog, R. (2010) “Inter-Municipal Co-operation: a viable alternative to territorial amalgamation?” [w:] P. Swianiewicz (red.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: LGI – Open Society Institute.

Jałowiecki, B. (red.) (1995) *Funkcjonowanie miast i gmin zespolonych, raport na zlecenie URM.*

- John, P. (2010) "Larger and larger? The Endless Search for Efficiency in the UK" [w:] Baldersheim, H. & Rose, L. (2010) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan.
- Houlberg, K. (2010) "Municipal Size, Economy, and Democracy" [w:] P. Swianiewicz (red.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: LGI – Open Society Institute.
- Kachniarz, M. (2007) „Oddziaływanie korzyści skali na funkcjonowanie struktur administracyjnych” [w:] Z. Przybyła (red.) *Gospodarka przestrzenna*, Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Karbownik, B., Kula, M. (2009) „Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego” , NBP, *Materiały i Studia*, z. 242.
- Keating, M. (1995) „Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice” [w:] D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (eds.) *Theories of Urban Politics*, Sage, London- Thousand Oaks - New Delhi.
- Kerrouche, E. (2010) „France and Its 36,000 Communes: An Impossible reform?” [w:] Baldersheim, H. & Rose, L. (2010) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan.
- Kieżun W. (2004) *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa WSZiP im. L. Koźmińskiego.
- Klijn, E.H. and Koppenjan, F.M. (2011) "Zarządzanie publiczne I sieci powiązań. Podstawy podejścia do zarządzania opartego na teorii sieci", *Zarządzanie Publiczne*, nr 2-3: 127-145).
- Krukowska, J. (2010) „Stabilność przywództwa w samorządach europejskich”, *Samorząd Terytorialny*, numer specjalny (edycja pokonkursowa).
- Kukliński, A., Swianiewicz, P. (1990) *Polskie województwo. Doświadczenia i perspektywy*, EUROREG, Uniwersytet Warszawski
- Kulesza, M. (2002) "Methods and Techniques of Managing Decentralisation Reforms in CEE Countries: The Polish Experience" [w:] G. Peteri (red.) *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Open Society Institute, Budapest.
- Kurniewicz, A. (2014)
- Lackowska, M., Swianiewicz, P. (2013a) „Dwuszczeblowe struktury zarządzania obszarami metropolitalnymi w Europie”, *Samorząd Terytorialny* nr 4.
- Lackowska, M., Swianiewicz, P. (2013b) „Czy projekty unijne stymulują współpracę międzygminną?”, [w:] E. Małuszyńska (red.) *Dynamika, cele i polityka zintegrowanego rozwoju regionów: perspektywa europejska*, Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe, s. 265-281
- Lotz, J. (2009) "Economies of scale and municipal amalgamations", unpublished report for OECD.
- Loughlin, J., Kincaid, J., Swenden, W. (2013) *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, Milton Park – New York: Routledge
- MAiC (2012) *Diagnoza kondycji samorządów*, Warszawa.
- Martins (1995) "Size of municipalities, efficiency, and citizens participation: a cross-European perspective", *Environment and Planning C: Government and Policy* vol. 13(4):441-458.
- Meligrana, J. (2004) "Changing Local Government Boundaries in Different Political-Ideological Environments" [w:] J. Meligrana (red.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Vancouver – Toronto: UBC Press.
- Mielczarek, A., Domańska, A. (1999) 'Funkcjonowanie gminy Dukla w aspekcie komunikacji z mieszkańcami", Raport fundacji Partners Polska dla programu USAID LGPP, Warszawa.

Młochowska (Wilamowska), M. (2007) „Wpływ form organizacyjno-prawnych na efektywność funkcjonowania przedsiębiorstw komunikacji miejskiej”, praca magisterska, WGiSR Uniwersytet Warszawski.

Moisio (2010)

Mouritzen, P.E. (1989) “City Size and Citizens’ Satisfaction: Two Competing Theories Revisited”, *European Journal of Political Research*, Vol. 17.

Mouritzen, P.E. (2008) “The Art of Impossible: Reforming Local Government in Denmark”.

Mouritzen, P.E., Rose, L., Denters, B. (2009) “Size and local democracy: a summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and Netherlands”, paper presented at the 21th IPSA World Congress, panel 278, Santiago, Chile, 12-16 July

Mouritzen, P.E. (2010) “The Danish Revolution in Local Government: How and Why?” [w:] Baldersheim, H. & Rose, L. (2010) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan

Paddison, R. (2004) “Redrawing Local Boundaries: Deriving the Principles for Politically Just Procedures” [w:] J. Meligrana (red.) *Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions*, Vancouver – Toronto: UBC Press.

Page, C., Goldsmith, M. (1987) *Central-local relations in Europe*, London: Sage.

Przyborowski, K. (2013) “Bezkonkurencyjni liderzy lokalni – stan i uwarunkowania rozwoju zjawiska bezalternatywnych wyborów w polskich samorządach gminnych”, praca magisterska, WGiSR Uniwersytet Warszawski.

Putnam, R., Leonardi, R., Nannetti, F. (1993) *Making democracy work*, Princeton University Press.

Regionalna gospodarka odpadami, 1998, Warszawa: Fundusz Współpracy.

Rose, L. (2002) “Municipal Size and Local Non-Electoral Participation: Findings from Denmark, the Netherlands and Norway”, *Government & Policy C: Environment and Planning*, vol. 20 no 6.

Sandberg, S. (2010) “Finnish Power Shift: The Defeat of the Periphery?”, [w:] Baldersheim, H. & Rose, L. (red.) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan

Sarapata M., Korczyński M., Dobek K., Piotrowicz M., Wnuk A., Smolarz G., (2010) *Ocena realizacji projektów partnerskich realizowanych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych w okresie perspektywy finansowej 2007-2013*, raport na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Schaap, L., Daemen, H. (2012) *Renewal in European Local Democracies*, Wiesbaden: Springer

Sjölbom, S. (2010) „Finland: the limits of the unitary decentralised model” [w:] J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (red.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.

Sharpe, L.J. (1995) “Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation” [w:] “The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation”, *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 56, Council of Europe, Strasbourg.

Swianiewicz, P. (2001) *Public Perception of Local Governments*, Budapest: LGI – Open Society Institute.

Swianiewicz, P. (red.) (2002) *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: LGI – Open Society Institute.

Swianiewicz, P. (2010a) „Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy”, *Samorząd Terytorialny* nr 4:5-16.

Swianiewicz, P. (2010b) “If Territorial Fragmentation Is a Problem, Is Amalgamation a Solution? East European Perspective”, *Local Government Studies*, vol. 36(2):183-203.

- Swianiewicz, P. (2014) "Does size matter? Assessment of the impact of territorial reform on the performance of municipalities and communes in Albania", niepublikowany raport przygotowany dla rządu Albanii i Rady Europy.
- Swianiewicz, P., Dziemianowicz, W., Mackiewicz, E. (2000) *Sprawność instytucjonalna samorządów terytorialnych w Polsce – zróżnicowanie regionalne*, Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową
- Swianiewicz, P., Krukowska, J., Lackowska, M., Kurniewicz, A. (2013) *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze samorządu w zarządzaniu dużymi miastami*, Warszawa: Elipsa
- Tiebout, C. (1956) „A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, Vol. 64.
- Vilka, I. (2010) "Latvia: Experiments and Reforms in Decentralization" [w:] J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström (red.) *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.
- Vrangsbaek, K. (2010) "Danish territorial consolidation reform" [w:] P. Swianiewicz (red.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: LGI – Open Society Institute.
- Walter-Rogg, M. (2010) "Multiple Choice: The Persistence of Territorial Pluralism in the German Federation" [w:] Baldersheim, H. & Rose, L. (2010) *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan.
- Wasilewski, J. (2006) *Powiatowa elita polityczna*, Warszawa: ISP PAN
- Wollmann, H. (2010) „Territorial Local Level Reforms in East German Länder: Phases, Patterns and Dynamics" [w:] P. Swianiewicz (red.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: LGI – Open Society Institute.