

Debata 1: 14 listopada 2024 r. Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?

Dyskusje na temat zmian podziału terytorialnego nie są w Polsce specjalnie intensywne czy ożywione. Niemniej jednak, drobne modyfikacje dokonywane są właściwie każdego roku. Zaś niektórzy eksperci i politycy formułują niekiedy dość daleko idące propozycje w tym zakresie. W dalszej części tej notatki charakteryzujemy krótko kilka pytań (dylematów), do których warto się odnieść w zaplanowanej debacie.

1. Korekty granic gmin

Najpopularniejszą formą zmian granic administracyjnych jest korekta granic gminnych zakładająca przyłączenie fragmentu jednej gminy do sąsiedniej jednostki administracyjnej. Wymagania formalne dotyczące przeprowadzania takiej zmiany są dość liberalne, a w niektórych przypadkach takie korekty łączą się z intensywnymi konfliktami lokalnymi. Tytułem przykładu można tu wspomnieć o głośnych w ostatnich latach przypadkach rozszerzania granic Opola i Rzeszowa czy też o przyłączeniu fragmentu gminy Kleszczów do gminy Bełchatów. Pojawia się pytanie czy obecne procedury wystarczająco chronią prawa i interesy gminnych społeczności lokalnych? Czy należałoby zmienić przepisy dotyczące form konsultacji społecznych (wymaganych przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego), np. w taki sposób by obowiązkowe było przeprowadzanie referendum? Czy należałoby w jakiejś formie wzmocnić prawo gminy tracącej część terytorium do oporu wobec takiej zmiany? A może sprzeciw rady gminy powinien w ogóle wykluczać możliwość zmiany granic? Warto się także zastanowić czy właściwe są obecne kryteria oceny składanych wniosków o zmiany przebiegu granic. Czy np. uwzględniają one wszystkie kluczowe czynniki, takie jak długoterminowe skutki demograficzne, ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowe? Czy nie warto ograniczyć czasu, w którym takie zmiany granic mogą być wprowadzane (np. tylko w jakimś okresie przed kolejnymi wyborami samorządowymi, a nie w połowie czy też na początku kadencji).

Warto zauważyć, że znaczna część konfliktów, o których tu mowa dotyczy rozszerzania granic miast będących centrami subregionalnych aglomeracji. Można się zastanawiać czy wprowadzenie ustawowych form współpracy w ramach aglomeracji (a nie tylko w ramach największych obszarów metropolitalnych) mogłoby zmniejszyć popyt na korekty granic ze strony ośrodków centralnych i tym samym zminimalizować natężenie konfliktów. Zagadnienie współpracy metropolitalnej i aglomeracyjnej to jednak bardzo szeroki temat, który w naszej opinii zasługuje na odrębną debatę i nie będzie dogłębnie dyskutowany w ramach listopadowego spotkania.

2. Gminy i powiaty „obwarzankowe”

Dość często słyszy się głosy, że jednostki „obwarzankowe” (okalające ośrodek centralny i mający w nim swoją siedzibę) są dysfunkcyjne i powinny być zlikwidowane (połączone z ośrodkiem centralnym). Głosy takie daje się słyszeć tak w odniesieniu do gmin jak i powiatów. Zwraca się na przykład uwagę, że większość instytucji związanych z funkcjami powiatowymi (np. szkoły średnie, szpitale) i tak zlokalizowanych jest w mieście centralnym, a nie na terenie „obwarzankowego powiatu”. Trudno także mówić o odrębnym od miasta rynku pracy w okalającym powiecie, a zatem odrębny Powiatowy Urząd Pracy wydaje się zbędny. Poza utrzymaniem dróg powiatowych trudno więc wskazać wiele innych funkcji, które powiaty okalające powinny samodzielnie wykonywać. Czy zatem ich istnienie jest uzasadnione? Podobne rozumowanie przeprowadzane jest niekiedy w odniesieniu do gmin okalających miejskie ośrodki centralne.

Z powyższych rozważań wynika zatem, że likwidacja jednostek okalających może być uzasadniona z powodów finansowych lub sprawności w wykonywaniu zadań jst. Ale z drugiej strony badania wskazują, że łączenie gmin może prowadzić do negatywnych konsekwencji w zakresie funkcjonowania demokracji lokalnej (frekwencji wyborczej, zaufania do władz samorządowych, angażowania się mieszkańców w lokalne sprawy publiczne).

Warto więc przeprowadzić dyskusję na temat sensowności funkcjonowania gmin i powiatów obwarzankowych. Pojawia się też pytanie czy mające taki charakter gminy i powiaty powinny być potraktowane w takiej dyskusji identycznie czy też zachodzą tu istotne różnice. W przypadku połączenia miast z okalającymi powiatami pojawia się też pytanie co w takiej sytuacji ma się stać ze statusem miast na prawach powiatu? Czy takie łączone miasta traciłyby ten status? Trudno bowiem sobie wyobrazić rozszerzenie granic miasta w taki sposób by obejmowały cały okalający powiat.

3. Małe jednostki (gminne i powiatowe)

Innym dość często spotykanym poglądem jest, że nie mają racji bytu małe gminy i powiaty, w związku z tym ich liczba powinna być zredukowana. Wskazuje się przy tym na zjawisko „korzyści skali” mające wpływ na koszty jednostkowe wykonywanych zadań, a także na potencjał administracyjno-organizacyjny małych samorządów. Czasem zwraca się też uwagę na częste problemy z rekrutacją kandydatów w wyborach samorządowych, które są szczególnie widoczne w gminach małych („bezkonkurencyjne” wybory radnych czy też wójtów i burmistrzów). Kolejnym istotnym czynnikiem są procesy demograficzne prowadzące do wyludniania się wielu małych gmin. W którymś momencie te kurczące się ludnościowo jednostki staną się ewidentnie niezdolne do wykonywania swoich zadań.

Z drugiej strony należy zauważyć, że wiele badań akademickich prowadzonych w różnych krajach wskazuje, że zjawisko „korzyści skali” jest mocno przeceniane. W rzeczywistości, z pewnymi wyjątkami (wydatki na administrację) zależność między kosztami

jednostkowymi i wielkością jednostki samorządowej nie jest wcale oczywista. W odniesieniu do zjawiska depopulacji można zapytać czy likwidacja jednostki samorządowej nie przyczyni się do przyspieszenia tego procesu – zniknięcie urzędu gminy dodatkowo osłabi atrakcyjność zamieszkiwania na danym terenie. Badania wskazują także, że likwidacja małych gmin może wpływać negatywnie na demokrację lokalną i relacje między mieszkańcami i władzami samorządowymi. Pytanie czy to samo możemy powiedzieć o potencjalnie likwidowanych małych powiatach. Badania wskazują, że mieszkańcy czują się związani przede wszystkim z poziomem gminnym, a wybory gminne są dla nich w największym stopniu mobilizujące. Związek z powiatem czy też zainteresowanie wyborami powiatowymi są dużo słabsze. Być może zatem należałoby rozdzielić debatę dotyczącą liczby gmin od tej odnoszącej się do liczby powiatów.

4. Kwestia powiatów

W bardziej radykalnych wariantach pojawiają się głosy nawołujące do likwidacji powiatów i przekazania ich zadań gminom i województwom. Czy jest to pomysł uzasadniony? Jeśli tak, to jak należałoby zorganizować transfer funkcji, za które jak dotąd odpowiadały powiaty.

A może zamiast tego należałoby wzmocnić powiaty funkcjonalnie i finansowo, przekazując im niektóre zadania przypisane dotąd innym szczeblom samorządowym? Czy zadaniem takim mogłaby być na przykład gospodarka odpadami, której organizacja zdaje się przekraczać możliwości pojedynczych gmin? A może wzmocnione powiaty mogłyby podjąć się likwidacji tak uciążliwej w wielu miejscach „wykluczenia komunikacyjnego” poprzez organizację zbiorowego transportu autobusowego? Oczywiście opcja wzmocnienia funkcjonalnego i finansowego powiatów nie musi być rozłączna ze zmianami terytorialnymi – być może łatwiej byłoby wzmocniać pozycję powiatów gdyby było ich mniej i byłyby większe.

5. Współpraca jednostek samorządu terytorialnego

Według niektórych opinii niedostatki małych jednostek samorządowych mogą być rekompensowane przez korzyści wynikające ze współpracy międzygminnej. Równocześnie wiemy jednak, że skłonność do współpracy polskich samorządów jest ograniczona. Warto postawić pytanie czy należałoby w jakiś sposób zmodyfikować obecne regulacje prawne tak by przełamać dotychczasowe ograniczenia w tym zakresie. Czy i w jaki sposób można efektywnie zachęcać samorzady do szerszego wykorzystania istniejących form współpracy? Ale także, czy nie należałoby rozszerzyć form możliwej współpracy, w sposób wykraczający poza dotychczasową praktykę i regulacje prawne? Tytułem przykładu, czy należałoby zezwolić np. sąsiadującym dwóm małym gminom na wspólne zatrudnianie jakichś specjalistów (np. w zakresie planowania przestrzennego, ale może także na posiadanie wspólnego skarbnika)? Czy w niektórych sytuacjach powinniśmy dopuszczać wprowadzanie obowiązkowych form współpracy samorządów? Niektórzy eksperci sugerują, że byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą autonomii samorządów, ale skoro dopuszczamy prawną możliwość likwidacji gminy (przymusowe połączenie z inną jednostką) to przymusowa współpraca wydaje się mniej drastyczną ingerencją w autonomię.

Podsumowując, przedstawione w tej notatce pytania i dylematy dotyczące zmian podziału terytorialnego mają istotne znaczenie dla kształtowania przyszłości samorządności w Polsce. Każdy z poruszonych tematów dotyka kluczowych aspektów funkcjonowania gmin i powiatów, a także wpływa na codzienne życie mieszkańców. Z tego powodu, uważamy, że warto poświęcić im szczególną uwagę w zaplanowanej debacie.

Wymienione wyżej zagadnienia to tylko nasuwające się przykłady dylematów związanych z organizacją terytorialną kraju. Być może uczestnicy debaty dodadzą w swoich rozważaniach dodatkowe, warte uwagi, wątki.

Do pobrania "Analizy i opinie" ekspertów NIST:

Czy Polska potrzebuje zmian liczby gmin i (lub) powiatów?

prof. Paweł Swianiewicz
Dyrektor Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego

prof. Iwona Sagan
Uniwersytet Gdański

dr hab. Łukasz Mięka
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr hab. Dawid Sześciło
Uniwersytet Warszawski

dr Arkadiusz Babczuk
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

dr hab. Adam Gendźwiłł
Uniwersytet Warszawski

dr hab. Rafał Matyja
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr hab. Marian Kachniarz
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu