

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: marian.kachniarz@ue.wroc.pl

Robert Raczyński, Ignacy Pięta

Urząd Miejski w Lubinie

e-mails: prezydent@um.lubin.pl; ignacy.pieta@gmail.com

CZY PODZIAŁ TERYTORIALNY WYMAGA ZMIAN? INSPIRACJA LUBIŃSKA

DO THE TERRITORIAL DIVISIONS REQUIRE CHANGE? THE LUBIN INSPIRATION

DOI: 10.15611/pn.2017.490.07

JEL Classification: H11, H21, H72

Streszczenie: Wieloletnia perspektywa funkcjonowania gmin i powiatów daje podstawy do refleksji nad obecnym podziałem terytorialnym kraju, z punktu widzenia jego sprawności. Celem artykułu jest próba refleksji nad podziałem terytorialnym szczebla lokalnego w Polsce i wskazanie możliwych kierunków jego ewolucji. W pracy dokonano analizy raportów o stanie samorządności w Polsce w zakresie postulatów zmian w układzie terytorialnym. Dywagacje te zostały osadzone zarówno w szerszym międzynarodowym kontekście jak i inicjatywach podejmowanych na szczeblu lokalnym. W tym pierwszym przypadku przeanalizowano trendy i efekty reform na świecie. W drugim zaś przedstawiono *case study* miasta Lubina. Przeprowadzone analizy pozwoliły na sformułowanie zarysu trzech koncepcji zmian w układzie terytorialnym Polski, który może ogniskować dalszą dyskusję w tym zakresie.

Słowa kluczowe: konsolidacja, efekt skali, samorząd terytorialny, reforma.

Summary: Long-term perspective of the functioning of municipalities and counties provides a basis for reflection on the current territorial division of the country, from the point of view of its efficiency. The aim of the article is to reflect on the territorial division of the local level in Poland and to identify the possible directions of its evolution. The study analyzes the reports on the state of local government in Poland in terms of required territorial changes. Digressions were wasp-decorated both in a broader international context and initiatives at the local level. The analysis allowed for the formulation of the outline of the three conceptions of changes in the Polish territorial system, which can focus further discussion in this regard.

Keywords: consolidation, effect of scale, local government, reform.

1. Wstęp

Obecny podział terytorialny Polski na szczeblu gminy został ukształtowany na początku lat 90. XX w., aczkolwiek podstawy jego struktury powstały kilkanaście lat wcześniej – po konsolidacji gromad w połowie lat 70. (wtedy jeszcze w innym układzie kompetencyjnym). Reforma samorządowa w 1999 uzupełniła układ lokalny o szczebel powiatu. Zasadniczo (nie licząc kilku niewielkich modyfikacji), był to powrót do kształtu sieci tych jednostek sprzed 1975 r. Można zatem przyjąć, że stworzony w latach 90. ubiegłego wieku nowy ustrój samorządów lokalnych (1990 r. – gminy, 1999 r. – powiaty), został wkomponowany we wcześniej ukształtowany układ terytorialny (powstały w zupełnie innych uwarunkowaniach ustrojowych).

Wieloletnia perspektywa funkcjonowania gmin i powiatów daje podstawy do refleksji nad obecnym podziałem terytorialnym kraju, z punktu widzenia jego sprawności. W modernistycznym ujęciu każda epoka tworzy nowe uwarunkowania i konteksty, co może skutkować ustanowieniem adekwatnych do nich struktur. Wszystkie bowiem układy czasoprzestrzenne, nawet najbardziej długotrwałe, wytworzyły się w jakimś konkretnym czasie. Z drugiej strony zaś tradycjoniści uważają, że trwałość struktur jest wartością samą w sobie. Dowodzić tego może ukształtowany w XII–XIII w. układ osadniczy w Europie, który przetrwał wiele transformacji społeczno-gospodarczych (takich jak rewolucja agrarna i przemysłowa, urbanizacja itp.). Problem układu terytorialnego jest zatem na tyle istotny, że jego zmiany powinny być czynione z wielką rozwagą.

Celem artykułu jest próba refleksji nad podziałem terytorialnym szczebla lokalnego w Polsce i wskazanie możliwych kierunków jego ewolucji. Chociaż przedmiotem zainteresowania jest polski samorząd, to dywagacje te zostaną osadzone w szerszym międzynarodowym kontekście. Służyć temu ma analiza trendów zmian podziałów terytorialnych na świecie. Następnie w pracy zostanie zastosowane studium przypadku miasta i powiatu lubińskiego, których inicjatywy posłużą do bardziej systemowych uogólnień i konkluzji. Wybór tych samorządów do analizy warunkowany jest realnymi działaniami zmierzającymi do usprawnienia świadczenia usług publicznych, mającymi charakter dobrych praktyk.

2. Uwarunkowania teoretyczne

Klasyczne poglądy na przekształcenia struktury terytorialnej samorządu lokalnego są wypadkową kilku przeciwstawnych nurtów. Lokaliści i komunitarianie wskazują na prymat społeczności lokalnej, uważając, że podział terytorialny powinien uwzględniać ich podmiotowość. Z takiego konceptu wynika rozdrobniona struktura samorządu, oparta na małych społecznościach z silnymi więzami społecznymi. Z kolei zwolennicy państwowej koncepcji samorządu zwracają uwagę na sprawność i zdolność do wykonywania zadań publicznych. Tym samym hołdują przekonaniom, że racjonalny podział musi się opierać na większych i mniej licznych jednostkach. Przegląd dyskusji teoretycznych na ten temat zaprezentował P. Swianiewicz [2009].

W świecie ponowoczesnym takie klasyczne, ostre klasyfikacje coraz częściej ulegają zamazaniu, stając się utopijnymi modelami. Uznawane dotychczas za jednorodne społeczności lokalne (definiowane klasycznie według aktywności zawodowej i społecznej, miejsca zamieszkania czy odległości od centrum) uległy dramatycznemu zróżnicowaniu [Goszczyński i in. 2015, s. 26]. Pojawiają się nowe endo- i egzogeniczne procesy kształtujące tożsamość, wartości i poglądy. W cechach społeczności lokalnej podkreśla się sieciowość [Castells 2013, s. 452], różnorodność więzi czy też różny stopień włączenia w nurt nowych idei. Dlatego pojawiają się nowe ujęcia lokalności jako konstrukcji zbudowanej z przecięć i interakcji społecznych procesów współwystępujących ze sobą na pewnym obszarze [Massey 1994, s. 138]. Tym samym w miejsce tradycyjnych, dbających o swoje normy i autonomię społeczności lokalnych, pojawia się nowoczesne społeczeństwo, kształtujące „zglobalizowaną” czy też „nową lokalność” [Klekotko, Gorlach 2011, s. 33; Kurczewska 2004, s. 100]. Zmienia się zatem kontekst kształtowania granic administracyjnych jednostek – mniejszą rolę odgrywa jednorodność więzi społecznych, wzrasta zaś presja poprawy zdolności wykonywania zadań publicznych.

Ten ostatni pogląd, związany z ekonomizacją administracji publicznej, oparty jest na efekcie skali i zakresu, które pozwalają obniżyć w większych jednostkach koszty jednostkowe usług publicznych. Wzrost wielkości gmin może wpłynąć także na lepszą alokację zasobów finansowych, materiałowych i kadrowych. Przegląd dyskusji teoretycznych na ten temat zaprezentowali B. Dollery i B. Grant [2013] oraz P. Swianiewicz [2015]. Trend ten możemy zawrzeć w sformułowaniu, że „większy jest lepszy” (*bigger is better*). Przeświadczenie to jest tak głębokie, że przybiera niejednokrotnie formę bezdyskusyjnego paradygmatu, który uwodzi wielu autorów reform. Tymczasem wyniki badań empirycznych w tym zakresie wcale nie są jednoznaczne. Wiele rezultatów nie potwierdza powyższych teoretycznych założeń, że konsolidacja gmin jest cudownym lekiem na obniżenie kosztów i podwyższenie sprawności działania [Blom-Hansen i in. 2014]. Ważnym głosem w dyskusji na ten temat jest opracowanie pod przewodnictwem P. Swianiewicza [Swianiewicz i in. 2016]. Z pewnością jest najbardziej wszechstronną pozycją, która ukazała się w języku polskim. Autorzy zastosowali tu m.in. quasi-eksperymentalną metodę badań nad gminami, które wyodrębniły się z większych jednostek. I choć skłaniają się ku tezie, że zwiększenie wielkości gmin może przynieść korzyści, to jednocześnie zaznaczają, że nie dzieje się tak w każdym przypadku.

Dobrej konkluzji w zakresie badań nad ekonomią skali dokonali R. Steiner i C. Keiser [2017, s. 246], stwierdzając, że konsolidacja gmin może, ale nie musi być dobrym kierunkiem reform. Kluczowy jest tu cel i sposób ich przeprowadzania. Decydenci powinni mieć także świadomość, że podobne rezultaty można osiągnąć także innymi niż konsolidacja metodami, które na dodatek mogą być łatwiejsze do wdrożenia. Słowem, nie ma jednego najlepszego modelu i jednej najlepszej drogi.

W ostatnich dekadach, oprócz motywów związanych ze zwiększaniem sprawności działania, coraz większą rolę zaczynają odgrywać nowe czynniki. Jedna grupa związana jest z upraszczaniem struktur, przejrzystością działania i rewolucją komunikacyjną.

Druga zaś ze zmianami demograficznymi oraz depopulacją obszarów peryferyjnych [Wollmann 2011, s. 690]. Wiele przemawia za tym, że reformy o tym charakterze będą podejmowane coraz częściej w imię dopasowania systemów zarządzania i świadczenia usług publicznych do zmieniających się uwarunkowań [Mazur (red.) 2015, s. 19].

3. Reformy konsolidacyjne – kontekst międzynarodowy

Pomimo tych zastrzeżeń, w ostatnim 30-leciu trend zwiększania skali jednostek samorządowych jest najpowszechniej stosowaną metodą reform struktur administracyjnych wielu krajów świata [Swianiewicz 2015, s. 8]. Działo się tak bez względu na kontynent, krąg kulturowy czy wyjściową wielkość gmin. Zwłaszcza ten ostatni aspekt wymaga tu głębszej refleksji. Zróżnicowanie wielkości gmin w krajach europejskich jest bowiem tak duże, że trudno tu wyodrębnić jakieś wzorce i modele. Przeciętna wielkość gminy angielskiej jest niemal stukrotnie większa od francuskiej [Swianiewicz i in. 2016, s. 31]. Pomimo tego, to właśnie małe francuskie *communes* cieszą się dużo większą autonomią i samodzielnością niż duże angielskie *local authorities* [Ladner i in. 2015, s. 7]. Polskie gminy pod względem wielkości lokują się w okolicach średniej europejskiej oraz w czołówce, jeśli chodzi o stopień samodzielności (7 lokata na 39 krajów europejskich).

Jak przedstawia się obraz procesów konsolidacyjnych w Europie? W 1990 r. 39 krajów europejskich miało łącznie ok. 120 000 gmin; w 2014 r. liczba tych jednostek zmniejszyła się do ok. 106 500. Oznacza to redukcję o 12% w ciągu 25 lat. Oczywiście nie we wszystkich krajach proces ten przebiegał z jednakowym natężeniem. Generalnie prym wiodły tu kraje skandynawskie (od 275 do 98 gmin w Danii, od 452 do 342 w Finlandii, od 124 do 77 w Islandii i od 448 do 428 w Norwegii). Redukcja liczby gmin nastąpiła też w części Wielkiej Brytanii (na terenie Anglii) oraz w Irlandii i Niemczech. Gruzja zmniejszyła liczbę gmin z 1004 do 69 (w 2006 r.), Macedonia z 123 do 80 (w 2004 r.), a Grecja z 5775 do 325 (w 2011 r.). W przeciwieństwie jednak do tych przykładów, niektóre kraje Europy Środkowej i Wschodniej zwiększyły liczbę gmin: Chorwacja o 556, Czechy aż o 2153, Węgry o 88, w Rumunii przybyły 233 jednostki, na Słowacji 64, w Słowenii 161, a na Ukrainie 1052. Było to związane z transformacją systemową i rozwojem idei samostanowienia nawet niewielkich jednostek osadniczych [Ladner i in. 2015, s. 16].

Reformy konsolidacyjne przeprowadzono także w wielu rozwiniętych krajach pozaeuropejskich. W Australii i Nowej Zelandii po 1990 r. zredukowano liczbę gmin o ok. 30%. W Japonii zmiany były jeszcze głębsze – od 1999 r. zmniejszono tu liczbę jednostek o połowę. W Kanadzie, w samej tylko prowincji Ontario, między 1996 a 2002 r. przyłączono 566 małych gmin, tworząc w ten sposób 198 nowych jednostek [Carr, Feiock 2004, s. 220].

Najczęściej zmiany struktur samorządowych mają charakter horyzontalny – dotyczą łączenia jednostek tego samego szczebla w większe terytorialnie struktury. Podejmowane są jednak także inicjatywy wertykalne – polegające na skupieniu zadań

dwóch szczebli samorządu w jednej jednostce. Do takich kategorii należą procesy przejmowania zadań powiatowych przez największą gminę, jaką jest z reguły stolica powiatu. W ich wyniku likwidowana jest struktura innego szczebla (powiatowa) [Kachniarz 2016]. Model taki zastosowano np. w Republice Czeskiej (od 2003 r.). Część z gmin uzyskała wtedy specjalną kategorię „gmin z rozszerzoną kompetencją”, obsługując w zakresie części zadań zleconych inne gminy [Koudelka 2003, s. 12]. W Korei Południowej w 1995 r. przeprowadzono konsolidację 49 miast i powiatów [Jung-Ho, Smith 2006; Byoungik 2013, s. 7–23]. W Irlandii od 2012 r. funkcjonuje zmniejszona liczba gmin (ze 114 do 22), a procesowi redukcji towarzyszyło przejęcie przez niektóre miasta funkcji powiatowych (*joint administrative areas*) [Callanan i in. 2014]. Podobne zmiany, kończące się utworzeniem dwuszczeblowych samorządów (*two-tier*) zrealizowano w kilkudziesięciu jednostkach amerykańskich i kanadyjskich [Hardy 2012, s. 3].

4. Kontekst krajowy

Wieloletnia perspektywa funkcjonowania gmin i powiatów w Polsce wydaje się wystarczająca do sformułowania refleksji, podsumowań i ocen działania systemu jednostek samorządu terytorialnego. Zwłaszcza w zmieniającym się dynamicznie kontekście społecznym, technologicznym czy demograficznym. Takie analizy powstawały już kilka lat po wdrożeniu II etapu reformy w 1999 r. [Chojnicki, Czyż 2000; Karliński i in. 2000; *Ocena nowego...*, 2001; Miszczuk 2003]. Ze względu jednak na niewielki dystans czasowy od wprowadzonych zmian – powiełały one zasadniczo dyskusje prowadzone podczas reformy i proponowały niewielkie korekty.

Dopiero ostatnie lata są szczególną kumulacją refleksji nad usprawnieniem podziału terytorialnego. Zebrane doświadczenia z wieloletniego funkcjonowania samorządów, pozwalają na diagnozowanie mechanizmów dysfunkcyjnych, których nieudało się dotychczas rozwiązać drobnymi nowelizacjami prawa. Jednocześnie wyzwania, przed jakimi stoi Polska w kolejnych dekadach, wymagają zwiększenia sprawności i zdolności jednostek do wykonywania powierzonych im zadań publicznych. Oprócz szeregu dyskusji i opinii, sformułowano także kilka znaczących raportów eksperckich definiujących dysfunkcje w systemie samorządu lokalnego w Polsce oraz kreujących rozwiązania, które te niesprawności mogą eliminować. Należały do nich:

- „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce” – przygotowany przez zespół autorów pod kierownictwem J. Hausnera [*Narastające dysfunkcje...* 2013];
- „Ocena sytuacji samorządów lokalnych” – przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji [*Ocena sytuacji...* 2013];
- „Samorząd 3.0” – przygotowany przez Forum Od-nowa [Dąbmska, Trzyna 2013];

- „Samorząd terytorialny w Polsce. Raport” – przygotowany przez Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych IDAS pod kierownictwem E. Wojciechowskiego [Wojciechowski i in. 2014].

Jedną z postulowanych w raportach metod eliminacji części problemów jest konsolidacja jednostek. Można nawet odnieść wrażenie, że konsolidacja jednostek postrzegana jest jako podstawowy instrument zwiększenia sprawności samorządów. Każdy z tych raportów wnosi jednak nieco odmienne postulaty. Dlatego warto poświęcić im po kilka zdań.

Tzw. raport Hausnera traktuje podział terytorialny kraju jako wartość samą w sobie, która nie powinna podlegać częstym, gruntownym zmianom. Lokalne społeczności zachowują bowiem inercję w przywiązaniu do poprzednich struktur. Dlatego propozycje zmian oparte są na systemie zachęt i bonusów przy poszanowaniu autonomii jednostek. Enumeratywnie w raporcie wymieniona jest kwestia zasadności dalszego funkcjonowania tzw. gmin wiejskich okołoziemskich, które według autorów powinny zostać połączone z gminami miejskimi, tworząc nowe miejsko-wiejskie struktury. Podobnie z mniejszymi gminami, które ze względu na tzw. ekonomię zakresu i ekonomię skali powinny rozważyć możliwość wspólnego wykonywania zadań z innymi jednostkami a docelowo podejmować decyzje konsolidacyjne. Zdaniem autorów część gmin jest zbyt mała, by należycie wykonywać wszystkie nałożone na nie kompetencje.

Raport MAiC-u idzie w swych propozycjach nieco dalej, postulując przymusowe mechanizmy konsolidacji gmin wiejskich okołoziemskich i miejskich oraz gmin małych, o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 4 tys. mieszkańców. Zakłada także weryfikację sieci powiatów poprzez automatyczne połączenie powiatów grodzkich z sąsiadującymi z nimi powiatami ziemskimi. Postuluje się także wdrożenie nowego szczebla – tzw. powiatu metropolitalnego, który miałby zarządzać wybranymi zadaniami (komunikacją, planowaniem) w strefach funkcjonalnych największych aglomeracji.

Raport Forum Od-nowa postuluje najdalej idące zmiany w sieci administracji samorządowej. Uważa, że tak małe jednostki w okresie zmieniających się form komunikacji straciły rację bytu. Dlatego zakłada konsolidację gmin do struktur mających co najmniej 20 tys. mieszkańców. Powstanie tak dużych gmin automatycznie eliminuje zasadność funkcjonowania powiatów – autorzy raportu postulują likwidację tego szczebla. Duże gminy przejęłyby po prostu zadania powiatów na swoim terenie. Potwierdza to poniekąd tezę, że podstawową komórką przestrzenną usług publicznych jest obszar zbliżony do obecnych powiatów. W takim układzie (a nie układzie gminnym) funkcjonuje większość stref ciężenia w zakresie usług (publicznych i komercyjnych) czy aspektów gospodarczych (handel, rynek pracy).

Raport IDAS jest za utrzymaniem powiatów, ze względu na mocne zakorzenienie w tradycji. Korekcie jednak powinna ulec ich mapa celem tworzenia silniejszych pod względem instytucjonalnym i gospodarczym jednostek. Ten sam proces powinien dotyczyć gmin – w najmniejszych z nich powinno mieszkać przynajmniej 10–15 tys. mieszkańców. Za zasadne uważa się także połączenie niektórych gmin miejskich i okalających je (tzw. obwarzankowych) gmin wiejskich.

Pomimo zatem braku potwierdzenia w światowych badaniach, zdroworozsądkowego wydawałoby się poglądu, że większe jednostki są efektywniejsze, we wszystkich analizowanych raportach poważnie rozważa się korektę układu terytorialnego kraju w kierunku tworzenia większych jednostek. Taki kierunek reform jest zgodny z trendami w większości krajów rozwiniętych. Podobne jest także uzasadnienie – oprócz efektu skali, używane są także inne argumenty dotyczące perspektywy demograficznej w małych peryferyjnych gminach, zmian form komunikacji czy też uproszczenia skomplikowanego układu administracyjnego.

Skoro zatem mamy do czynienia z narastającymi dysfunkcjami, należy pilnie śledzić przykłady ich rozwiązywania w bieżących uwarunkowaniach formalnych. Mogą one bowiem wspomóc wiedzę teoretyczną doświadczeniami praktycznymi. W dalszej części artykułu omówiony zostanie przypadek takich działań, które mogą mieć charakter dobrej praktyki.

5. Case study Lubina

Miasto Lubin należy do grupy najbogatszych jednostek w kraju. W rankingu dochodów „Wspólnoty”, wśród 267 miast powiatowych zajmuje 14 lokatę [*Bogactwo samorządów...* 2017]. Odmiennie jednak niż w wielu zamożnych gminach liczba zatrudnionych w administracji samorządowej oraz wydatki na administrację są tu bardzo ograniczone. W 2014 r. na 1 pracownika administracji przypadało tu 341 mieszkańców. Więcej w grupie największych miast i najbogatszych gmin na Dolnym Śląsku miał tylko Bolesławiec (360). Dla porównania w Jeleniej Górze było to 224, w gminie wiejskiej Lubin 214, w Kobierzycach 202, w Polkowicach 155, a w Bogatyni tylko 141 mieszkańców. Można zatem uznać, że miasto Lubin jest wyjątkiem w regule, że im bogatszy samorząd, tym wyższe wydatki na administrację.

Jest to efektem wielu proefektywnościowych działań, z których część należy do innowacyjnych w skali kraju. W strukturze organizacyjnej urzędu nie przewidziano żadnych zastępców prezydenta miasta (i tylko 5 naczelników wydziałów – w porównaniu do 10–20 w porównywalnych miastach). W przeszłości przeprowadzano nawet zwolnienia grupowe pracowników. Szukając oszczędności w dostawach energii, prezydent miasta doprowadził do stworzenia najliczniejszej w Polsce grupy zakupowej. W 2012 r. w jej skład wchodziło 111, a w 2016 r. już 137 jednostek samorządowych z trzech województw. Pod względem wolumenu zakupionej energii jest to obecnie druga grupa w Polsce (za grupą 30 gmin konurbacji śląskiej). Szacowane w 2015 r. oszczędności z takiego działania to ok. 1,8 mln zł dla samego Lubina i ok. 17,5 mln zł dla całej grupy zakupowej. Podobne podejście realizowane jest w innych dziedzinach usług.

Ten zwięzy z konieczności opis działań ma na celu ukazanie miasta Lubina jako jednego z innowatorów usprawniających funkcjonowanie usług publicznych. Ma to niebagatelne znaczenie w charakterystyce dalszych inicjatyw realizowanych często ponad obecnymi podziałami administracyjnymi. W partnerstwie z większością gmin

należących do powiatu oraz samym powiatem miasto Lubin dąży do racjonalnych w danych uwarunkowaniach rozwiązań, które mogą być inspiracją do korekt podziału terytorialnego.

Wartym uwagi projektem jest wdrożenie w 2014 r. bezpłatnej komunikacji publicznej na terenie miasta, a później także na terenie powiatu. W prostym rachunku spowodowało to podwojenie wydatków budżetowych na utrzymanie komunikacji, ale w szerszym ujęciu przyniosło wiele korzyści. Likwidacja bariery „wejścia” zwiększyła mobilność najuboższych warstw społeczeństwa. Frekwencja pasażerów zwiększyła się z 2,8 mln w 2013 r do 10,3 mln w 2015, co znacząco ograniczyło ruch samochodów w mieście i związaną z tym emisję spalin. Wyeliminowano ok. 3 tys. procedur egzekucyjnych za jazdę bez biletów, co odciążało nie tylko administrację miejską, ale przede wszystkim sądy i komorników. To tylko przykłady korzyści pośrednich z wdrożonego projektu.

Poza wspomnianą współpracą w zakresie komunikacji (której organizatorem jest powiat) Lubin przejął od powiatu zarządzanie drogami powiatowymi na terenie miasta. Na utrzymanie 19,4 km dróg (w większości dwupasmowych) otrzymuje od powiatu ok. 900 tys. zł rocznie. Podobnie postąpiła większość gmin w powiecie. W ten sposób nastąpiła integracja utrzymania bieżącego dróg lokalnych na poziomie gmin. Eliminuje to najsłabsze finansowo ogniwo zarządców dróg (powiat), uczytelnia strukturę odpowiedzialności i jednocześnie zapewnia jednolity standard utrzymania dróg na terenie gmin. W ślad za tym zlikwidowano Powiatowy Zarząd Dróg, a kompetencje administracyjne i inwestycyjne przekazano do Departamentu Infrastruktury i Transportu w starostwie.

Podobnie postąpiono z powiatowymi placówkami oświatowymi. Na mocy porozumienia miasto Lubin przejęło prowadzenie 7 placówek oświatowych (w tym poradnię pedagogiczno-psychologiczną), otrzymując w zamian od powiatu kwotę subwencji oświatowej. Po przekazaniu placówki o profilu rolniczym w gestię Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (od 2018 r.), powiat pozostanie organem prowadzącym dla jednego tylko zespołu placówek (kształcenie specjalne). Miasto zaś, zarządzając szkołami różnego szczebla, może prowadzić jednolitą politykę edukacyjną oraz racjonalnie gospodarować zasobami materialnymi i kadrowymi.

Miasto Lubin dokonało także integracji działań z zakresu opieki społecznej. W strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS) funkcjonują dwa ośrodki wsparcia (dzienne domy pomocy), dwa żłobki i dom pomocy społecznej. Zespolenie jednostek pozwoliło na racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami publicznymi oraz sprawniejsze zarządzanie zadaniami gminy. Nadto, dzięki takiemu rozwiązaniu uzyskano lepsze rozeznanie potrzeb lokalnej wspólnoty w obszarze polityki społecznej, a dzięki temu łatwiejsze i skuteczniejsze ich zaspokojenie. Szybka wymiana informacji i wspólna baza danych pozwalają na efektywne i celowe wydatkowanie gminnych funduszy. Ocenia się, że to rozwiązanie pozwala rocznie zaoszczędzić ok. 1,1 mln zł.

W tym samym czasie powiat lubiński znacząco obniżył bezpośrednio zaangażowanie w prowadzenia zadań oświatowych, z zakresu opieki społecznej oraz ochrony

zdrowia. Ograniczył się do roli regulatora systemu, przekazując placówki i zadania gminom (szkoły, drogi) lub podmiotom prywatnym (opieka społeczna, ochrona zdrowia). Spowodowało to redukcję zatrudnienia oraz skupienie się na pełnieniu funkcji administracyjnych.

Jak obrazują powyższe przykłady, władze miasta i powiatu z pewnością tworzą jedną z najaktywniejszych stref racjonalnego kształtowania sfery usług publicznych w Polsce. Kierunek tych zmian i rodzaj zastosowanych rozwiązań wynikają głównie z dwóch systemowych uwarunkowań – finansowych i prawnych.

W tym pierwszym przypadku to nie logika systemowa decyduje o szczeblu, na którym koncentruje się wykonywanie zadań, ale zdolność finansowa. Między innymi z tego właśnie powodu następuje generalnie dyslokacja zarządzania usługami publicznymi z powiatu na gminy. Powiat bowiem dysponuje dużo mniejszym potencjałem finansowym niż gminy. Ponieważ jest to systemowa dysfunkcja, tworzy się dość powszechne przekonanie, że powiaty są klientami gmin. Rodzi to nawet zasadnicze wątpliwości co do celowości funkcjonowania tego szczebla. Opinie te zapewne byłyby inne i kierunek dyslokacji zadań przeciwny, gdyby powiaty finansowo były partnerami gmin, a nie ich ubogimi krewnymi.

Drugim systemowym uwarunkowaniem jest legislacja. Wbrew pozorom, istnieje wiele ustawowych barier w swobodnym kształtowaniu pejzażu lokalnych usług publicznych. Resortowa ingerencja często narzuca samorządom konkretną organizację placówek. Ograniczenia uniemożliwiają np. łączenie placówek opieki społecznej z oświatowymi czy fuzji placówek gminnych i powiatowych. Ponadto o ile powiat może przekazać na mocy porozumienia swoje zadania gminie, o tyle już odwrotna relacja jest niemożliwa. Wynika to z generalnej zasady, że zadania mogą być przekazywane z wyższych szczebli samorządu do niższych lub do jednostek równorzędnych. Dodatkowo dochodzi tu kwestia niestabilności prawa. Zdarzają się bowiem sytuacje, gdy nowelizacje ustaw zezwalają na zabronione wcześniej konstrukty, by po 2 latach, w ponownej nowelizacji taką możliwość zamknąć.

Te dwa uwarunkowania zniekształcają kierunki ewolucyjnych, oddolnych przekształceń struktury wykonywania usług publicznych. Pamiętając o nich, można podsumować doświadczenia Lubina w formie trzech związanych rekomendacji do podziału terytorialnego kraju.

Po pierwsze, w obecnej sytuacji finansowej powiaty nie są w stanie należycie wykonywać powierzonych im zadań, stąd konieczność albo ich wzmocnienia finansowego, albo ograniczenia kompetencji do zadań administracyjnych.

Po drugie, przekazanie kompetencji gminom może mieć dwojaką formę – symetryczną i niesymetryczną. Symetryczna oznacza, że kompetencje otrzymują wszystkie gminy z danego powiatu, niesymetryczna zaś, że otrzymuje je tylko gmina miejska – siedziba powiatu. W tym drugim przypadku największe miasto uzyskuje status poszerzonych kompetencji, wykonując część zadań wobec innych gmin. Docelowo może to oznaczać także likwidację powiatu i przejęcie całości zadań powiatowych przez główne miasto (model czeski).

Po trzecie, przeformułowanie kompetencji powiatu można połączyć z reformą podziału gminnego. Konsolidacja zadań gminnych i powiatowych powinna nastąpić w jednej dużej jednostce na obecnym szczeblu powiatowym. Taki układ „powiatogmin” znacząco uprościłby strukturę lokalną samorządu i wyeliminowałby za jednym zamachem kwestię słabych powiatów, tzw. gmin obwarzankowych, gmin ze zbyt małym potencjałem wykonywania zadań, gmin wyludniających się itp. Ponieważ taka reforma wydaje się radykalna, należałoby rozważyć utrzymanie obecnych gmin jako jednostek pomocniczych, zredukowanych do zadań pomocy i aktywizacji społecznej.

Powyższe rozwiązania można wdrożyć w drodze reform systemowych bądź na drodze ewolucyjnej, likwidując wspomniane wyżej bariery oraz zapewniając odpowiedni system zachęt.

6. Zakończenie

Przegląd literatury dotyczącej reform podziału terytorialnego pokazuje, że dowody na funkcjonowanie efektu skali w samorządach są bardzo niejednoznaczne. Uwarunkowania społeczne, kulturowe i kontekst polityczny nie pozwalają na prostą adaptację i porównywanie wyników badań pomiędzy poszczególnymi krajami. Dodatkowo skomplikowana natura przedmiotu badań (nie zawsze w pełni uwzględniana) utrudnia pozyskanie adekwatnych danych i wyciąganie prawidłowych wniosków z uzyskanych wyników.

Wszystkie te uwagi nie oznaczają, że należy zupełnie porzucić dywagacje na temat sensowności reform jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza powiększania ich skali. Uznanie istniejącego podziału za najbardziej racjonalny byłoby oczywiście sporym nadużyciem. Należy zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że organizacja terytorialna administracji publicznej powinna zmieniać się w relacji do rozwoju procesów politycznych, gospodarczych, społecznych i, co dla niej szczególnie istotne, także przestrzennych.

Jak pokazują przykłady międzynarodowe, dominującym kierunkiem reform są: konsolidacja, upraszczanie struktur i zmniejszanie liczby jednostek samorządu terytorialnego. Tylko w Europie, w ostatnich 25 latach, liczba gmin zmniejszyła się o 12%. W niektórych krajach (szczególnie anglosaskich i skandynawskich) reformy były jednak o wiele bardziej radykalne.

W Polsce, wdrożenie trójszczeblowego podziału terytorialnego spotkało się z początku z pozytywnymi opiniami. Dopiero z perspektywy czasu pojawia się coraz więcej głosów o konieczności jego weryfikacji czy wręcz znaczącej przebudowy. W międzyczasie bowiem nastąpiły znaczne zmiany otoczenia gospodarczego, społecznego i technologicznego. Wszystkie przytaczane w pracy raporty o stanie samorządności w Polsce postulują w tym zakresie korekty i zmiany. Problem ten stawiany jest także coraz odważniej w wielu debatach eksperckich.

Zmiany te jednak powinny być bardzo rozważne, ponieważ wiążą się z kosztami finansowymi, społecznymi i politycznymi. Dlatego warto rozważyć także ewolucyjne

rozwiązania, oparte na częściowo suwerennych decyzjach samorządów. Mogłyby one dostarczyć dobrych praktyk, a także różnych trajektorii rozwiązań w dążeniu do tego samego celu. Dlatego warto obserwować i doceniać inicjatywy, które mają już miejsce w praktyce.

Jednymi z najciekawszych w tym zakresie są inicjatywy podejmowane przez miasto Lubin i powiat lubiński. Analiza tych przedsięwzięć zainspirowała autorów do określenia trzech zasadniczych wariantów reform. Pierwszy polega na korekcie i próbie zmian w granicach obecnego układu terytorialnego. Głównym założeniem jest przywrócenie zdolności finansowej powiatów do wykonywania powierzonych im zadań. Drugi zakłada wdrożenie rozwiązania, w którym miasto powiatowe uzyskuje status gminy z rozszerzoną kompetencją, obsługując w zakresie części zadań inne gminy. W końcu trzeci wariant wprowadza całkowitą przebudowę układu terytorialnego i przekształcenia obecnych powiatów w duże zespolone gminy.

Zaproponowane w zarysie warianty rozwiązań mogą być przedmiotem dalszych konkretyzacji, a także mogą pełnić rolę osi debat publicznych i dalszych badań eksperckich. Otwarte dalej pozostaje pytanie, który kierunek usprawniania działalności samorządów może przynieść najlepsze rezultaty. Wydaje się bowiem, że wysiłek włożony w konsolidację struktur, gdyby został ukierunkowany na usprawnienie wewnętrzne instytucji (promowanie współpracy, zwiększenie swobody organizacyjnej jednostek, wdrożenie benchmarkingu efektywności usług itp.), mógłby być równie skuteczny. Zasadniczy bowiem dylemat czy dysfunkcje są efektem struktury terytorialnej czy też norm prawno-organizacyjnych wewnątrz tej struktury, pozostaje nierozstrzygnięty. Nie da się go rozstrzygnąć bez dalszych badań. Należy pamiętać, że ze względu na odmienne konteksty instytucjonalne analizy międzynarodowe mogą mieć dla nas jedynie wartość inspirującą.

Literatura

- Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., 2014, *Size, democracy and the economic cost of running the political system*, American Journal of Political Science, vol. 58, no. 4, s. 773–1091.
- Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST, 2017, Wspólnota, Warszawa.
- Byoungik M., 2013, *The Effect of City-County Consolidation in South Korea*, The Auburn University, Auburn.
- Callanan M., Murphy R., Quinlivan A., 2014, *The risk of intuition: Size, cost and economies of scale in local government*, The Economic and Social Review, vol. 45, no. 3, s. 371–403.
- Carr J., Feiock R., 2004, *City-County Consolidation and Its Alternatives: Reshaping the Local Government Landscape*, M.E. Sharpe, Armonk.
- Castells M., 2013, *Spoleczeństwo sieci*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Chojnicki Z., Czyż T., 2000, *Nowa organizacja terytorialna Polski i układ regionalny*, Czasopismo Geograficzne, nr 3–4, s. 261–277.
- Dąmbska A., Trzyna S., 2013, *Samorząd 3.0*, Forum Od-nowa, Warszawa.
- Dollery B., Grant B., 2013, *Symposium on amalgamation and financial sustainability in local government*, Public Finance & Management, vol. 13, s. 215–238.

- Goszczyński W., Kniec W., Czachowski H., 2015, *Lokalne horyzonty zdarzeń. Lokalność i kapitał społeczny w kulturze (nie)ufności na przykładzie wsi kujawsko-pomorskiej*, Wydawnictwo Muzeum Etnograficznego w Toruniu, Toruń.
- Hardy P., 2012, *The Consolidation of City and County Governments: A Look at the History and Outcome-Based Research of These Efforts*, The University of Tennessee, Knoxville.
- Jung-Ho K., Smith P., 2006, *Consolidating local governments and metropolitan governance in Korea*, [w:] Razin E., Smith P.J. (red.), *Metropolitan Governing, Canadian Cases, Comparative Lessons*, The Hebrew University Magnes Press, Jerusalem, s. 246–276.
- Kachniarz M., 2016, *Fuzja miasta i powiatu – przegląd doświadczeń międzynarodowych*, Studia i Prace WNEiZ Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 46, t. 2, s. 45–55.
- Karliński W., Nelicki A., Płoskonka J., 2000, *Polska powiatowa w roku 1999 – ogólna charakterystyka*, Samorząd Terytorialny, nr 9, s. 36–51.
- Klekotko M., Górlach K., 2011, *Miejsce, lokalność, globalizacja. Przyczynek do problematyki socjologii wsi (i nie tylko) w społeczeństwie ponowoczesnym*, [w:] Podedworna H., Pilichowski A. (red.), *Obszary wiejskie w Polsce: różnorodność i procesy różnicowania*, IFiS PAN, Warszawa.
- Koudelka Z., 2003, *Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003*, Linde, Praha.
- Kurczewska J., 2004, *Robocze ideologie lokalności. Stare i nowe schematy*, [w:] Kurczewska J. (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, IFiS PAN, Warszawa.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., 2015, *Local Autonomy Index for European countries (1990–2014)*, European Commission, Brussels.
- Massey D., 1994, *Space, Place and Gender*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Mazur S. (red.), 2015, *Sprawne państwo. Reformy samorządu terytorialnego w wybranych krajach*, MSAP UEK, Kraków.
- Miszczuk A., 2003, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, 2013, t. I i II, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, 2001, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Steiner R., Kaiser C., 2017, *Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities*, Public Management Review, vol. 19, no. 2, s. 232–252.
- Swianiewicz P., 2009, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, Samorząd Terytorialny, nr 4, s. 5–22.
- Swianiewicz P., 2015, *Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady*, Samorząd Terytorialny, vol. 6, s. 7–22.
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A., 2016, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Scholar, Warszawa.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., Dolewka Z., Wojciechowski M., 2014, *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych IDAS, Łódź.
- Wollmann K., 2011, *Reorganizing local government: Between territorial consolidation and two-tier intermunicipality*, Croatian and Comparative Public Administration, no. 11(3), s. 681–706.