

Mariusz Popławski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Spółeczno-polityczne aspekty łączenia polskich gmin w świetle doświadczeń państw Unii Europejskiej

Streszczenie

Dwadzieścia pięć lat od uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialny dorobek, który udało się wypracować, jawi się jako jedno z największych osiągnięć polskiej demokracji. Z punktu widzenia codziennego życia obywateli to gminy w dużej mierze odpowiadają za jakość życia, stąd ocena jaką im się wystawia rzutuje na ogólny osąd władz publicznych. Podtrzymanie korzystnych trendów wymaga jednak stałej oceny aktualnych uwarunkowań. W katalogu ewentualnych narzędzi naprawczych jednym z najpoważniejszych jest zmiana podziału terytorialnego. Jak sugerują ekonomiści, to efekt skali, wzmacniany poprzez scalenie, skutecznie służy podnoszeniu efektywności realizacji zadań publicznych przez gminy.

Jak pokazują doświadczenia europejskie, nie jest to jednak przedsięwzięcie łatwe. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że zastanawiając się nad strategią reformy, trzeba będzie wybrać między długofalowym, zdemokratyzowanym, lecz powolnym procesem a odgórną, przez co szybszą, ale zarazem nieprzewidywalną reformą. Obok wymienionych scenariuszy dostępny jest jeszcze trzeci, nieco bardziej pragmatyczny, w ramach którego, promując wykorzystanie form współpracy jednostek samorządu terytorialnego, zasadniczy ciężar przesuwa się na same gminy.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, scalanie, zasadniczy podział terytorialny

1. Wprowadzenie

Po 25 latach od momentu restytucji samorządu terytorialnego w Polsce jako istotnego elementu władzy publicznej jego ogólna ocena jest z pewnością pozytywna. Wśród recenzentów dokonań nie brakuje entuzjastów decentralizacji, która dokonała się z powstaniem samorządowych gmin, powiatów i województw. Jest to o tyle cenne, że we współcześnie podzielonym społeczeństwie panuje swoisty deficyt punktów wspólnych, które rozumiem jako zagadnienia, wobec których brak sporów fundamentalnych.

Warto zatem z wielką atencją podchodzić do wszelkich propozycji ingerencji w rozwiązania przyjęte na początku. Spośród nich zasadniczy podział terytorialny stanowi jeden z najbardziej pierwotnych elementów samorządu terytorialnego w Polsce. Podział ów determinuje bowiem wiele zachowań społeczności lokalnych wobec zdecentralizowanej władzy publicznej. Internalizacja przekonania, że owa gmina jest „nasza”, ma swe źródła m.in. w fakcie istnienia stosownych władz, a także symboli. Elementy te integrują społeczność lokalną, będąc jednocześnie stymulatorem tak poszukiwanej dziś partycypacji.

Mimo wysokiej rangi granic w hierarchii elementów tożsamości lokalnej stworzony przez nie porządek winien być poddawany ciągłej weryfikacji pod kątem wydolności ekonomicznej. Zadawane jest przeto pytanie, czy jest on w stanie podążać za wyzwaniem współczesnej gospodarki. Choć nie brak oponentów reform scaleniovych, takich jak Robert L. Bish¹, to w czasach silnej konkurencji o wszelkie dobra i zasoby fakt bycia silnym, przez co atrakcyjnym dla podmiotów z zewnątrz, skłania ku pragmatycznemu odejściu od tradycyjnych podziałów. Przeważać ma ekonomiczny efekt skali, który *de facto* nie jest wyłącznie hasłem abstrakcyjnie odwołującym się do racjonalności rynków handlowych, ale również czynnikiem mającym kluczowe znaczenie dla jakości życia społeczności, nawet, a może przede wszystkim, najmniejszych miast i wsi. Ekonomisci przekonują zatem, że scalenie m.in. zwiększy powierzchnię potencjalnych terenów inwestycyjnych oraz ułatwi proces odrolnienia

¹ Robert L. Bish prezentuje szereg wątpliwości co do zasadności procesów zmniejszania liczby gmin: R. L. Bish, *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-century Ideals Alive in the Twenty-first*, Toronto 2001.

gruntów². Argumenty za i przeciw można odnaleźć w jednej z publikacji Pawła Swianiewicza. Wśród promujących scalenie wskazuje on na korzyści płynące z efektu skali, czyli:

- pogłębiona decentralizacja;
- zmniejszenie kosztów administracji;
- zwiększenie partycypacji wynikającej z głębszej decentralizacji;
- zmniejszenie dysproporcji między jednostkami podziału terytorialnego;
- zwiększenie efektywności planowania przestrzennego i gospodarczego;
- zmniejszenie powszechności zjawiska pasażera na gapę³.

Do negatywnych skutków ubocznych P. Swianiewicz zalicza szereg:

- gorsza dostępność administracji lokalnej;
- ingerencja w tożsamość lokalną;
- utrata właściwej reprezentacji politycznej;
- konflikty lokalne⁴.

W obliczu powyższych dylematów warto zatem zadawać ciągle pytania o poprawność podziału terytorialnego. W artykule krótkiej analizie poddano wybrane, społeczno-polityczne aspekty debaty towarzyszącej procesowi łączenia małych gmin w Polsce. Do zagadnienia odniesiono się w świetle doświadczeń wybranych krajów Unii Europejskiej, przez co zyskuje się pewną perspektywę w spojrzeniu na potencjalne szanse oraz zagrożenia. Analizie poddano samą charakterystykę zastosowanych procedur. Oczywiście w przyjętej tu formie nie sposób wyczerpać tak obszernego zagadnienia, stąd też skupiono się na jego wybranych aspektach.

2. Charakterystyka polskiego zasadniczego podziału terytorialnego

W grupie 2 479 polskich gmin panuje stosunkowo duże zróżnicowanie pod względem liczby mieszkańców. Stosowne dane zaprezentowano na wykresie 1. Przedstawiono tu kategorie gmin w 11 przedziałach, przyjętych w Roczniku Statystycznym 2014. Można zauważyć, że jednostek najmniejszych, do 2 500 mieszkańców, jest relatywnie niewiele – 41. Kolejne trzy przedziały to łącznie 1 557 jednostek, czyli ponad 60%. Kolejna grupa – gminy od 10 do 40 tys. – to

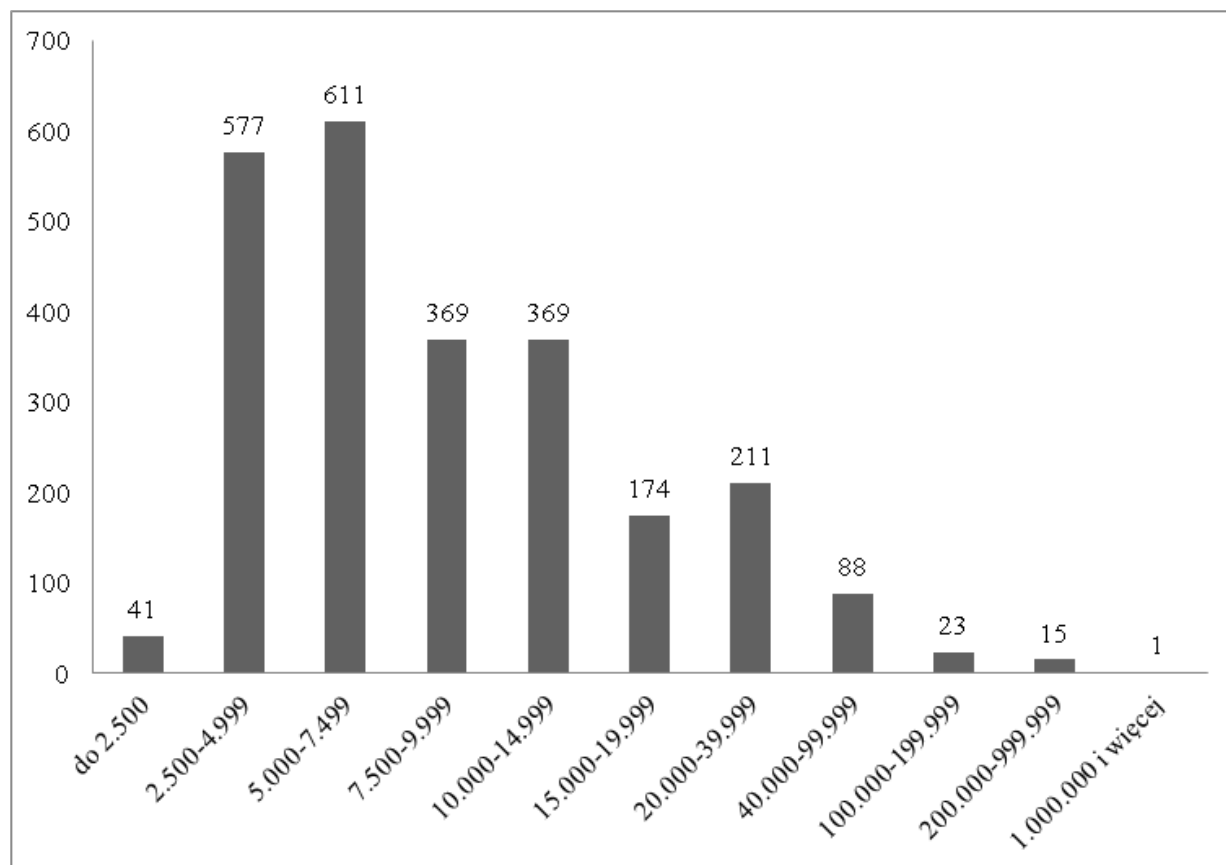
² D. Walczak, *Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej” 2012, nr 99, s. 212.

³ P. Swianiewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4, s. 5–7.

⁴ *Ibidem*, s. 11.

blisko jedna trzecia, a największe – powyżej 40 tys. – stanowią nieznacznie powyżej 10% ogólnej liczby.

Wykres 1. Gminy w poszczególnych kategoriach – kryterium liczby mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2014*, red. H. Dmochowska, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2014, s. 135–136.

Z uwagi na przedmiot niniejszych rozważań odrębnej analizy wymaga kategoria „do 2 500 mieszkańców”. Zilustrowanie profilu tychże podmiotów ułatwia zestawienie dziesięciu najmniejszych polskich gmin, które prezentuję w tabeli 1.

Tabela 1. Dziesięć najmniejszych gmin w Polsce

Lp.	Gmina	Województwo	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
1.	Krynica Morska	pomorskie	1351	649	702
2.	Platerówka	dolnośląskie	1651	843	808
3.	Dubicze Cerkiewne	podlaskie	1661	824	837
4.	Nowe Warpno	zachodniopomorskie	1672	833	839
5.	Cisna	podkarpackie	1730	886	844
6.	Podedwórze	lubelskie	1735	851	884
7.	Młynarze	mazowieckie	1765	920	845

8.	Szulborze Wielkie	mazowieckie	1798	919	879
9.	Regnów	łódzkie	1846	947	899
10.	Lewin Kłodzki	dolnośląskie	1937	943	994

Źródło: *Gminy o najmniejszej liczbie ludności*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/gminy-o-najmniejszej-liczbie-ludnosci-276/> (dostęp: 25 kwietnia 15 r.).

Żadna z dziesięciu najmniejszych gmin Polski nie przekracza liczby 2 tys. mieszkańców. Decydujący wpływ na ich kształt miały zapewne specyficzne uwarunkowania przestrzenne oraz gospodarcze. Przypuszczenia te potwierdza już pobieżna analiza ich charakterystyki. Pierwsza na liście, najmniejsza gmina – Krynica Morska – obejmuje miejscowości typowo turystyczne. Gmina Platerówka usytuowana jest w terenie górzystym, a Gmina Dubicze Cerkiewne – sąsiadująca z Puszcą Białowieską. Gmina Nowe Warpno jest położona na obszarze zdominowanym przez akweny wodne, w tym Zalew Szczeciński, a gmina Cisna obejmuje obszar górzysty, niemalże w całości porośnięty lasami. Gmina Podedwórze znajduje się na terenach nizinno-bagiennych w rozlewiskach rzeki Zielawa. Gminy Młynarze, Regnów i Szulborze Wielkie to tereny rolnicze. Ostatnia z listy dziesięciu najmniejszych – Lewin Kłodzki – znajduje się w pasie nadgranicznym, między słynnymi miejscowościami uzdrowiskowymi – Kudową Zdrój, Dusznikami Zdrój i Polanicą Zdrój. Ustawodawca stał zatem w obliczu istotnych okoliczności pozwalających przyjąć niewielki rozmiar. Szczególny charakter gospodarczy i przestrzenno-przyrodniczy niejako legitymizują tak nakreślone granice.

3. Polski podział terytorialny na tle rozwiązań z państw Unii Europejskiej

Elementem debaty o potrzebie łączenia polskich gmin winna być refleksja na temat doświadczeń płynących z innych państw. W obecnej sytuacji geopolitycznej uprawnionym wydaje się odwoływanie do kręgu europejskiego, w tym przede wszystkim do państw Unii Europejskiej.

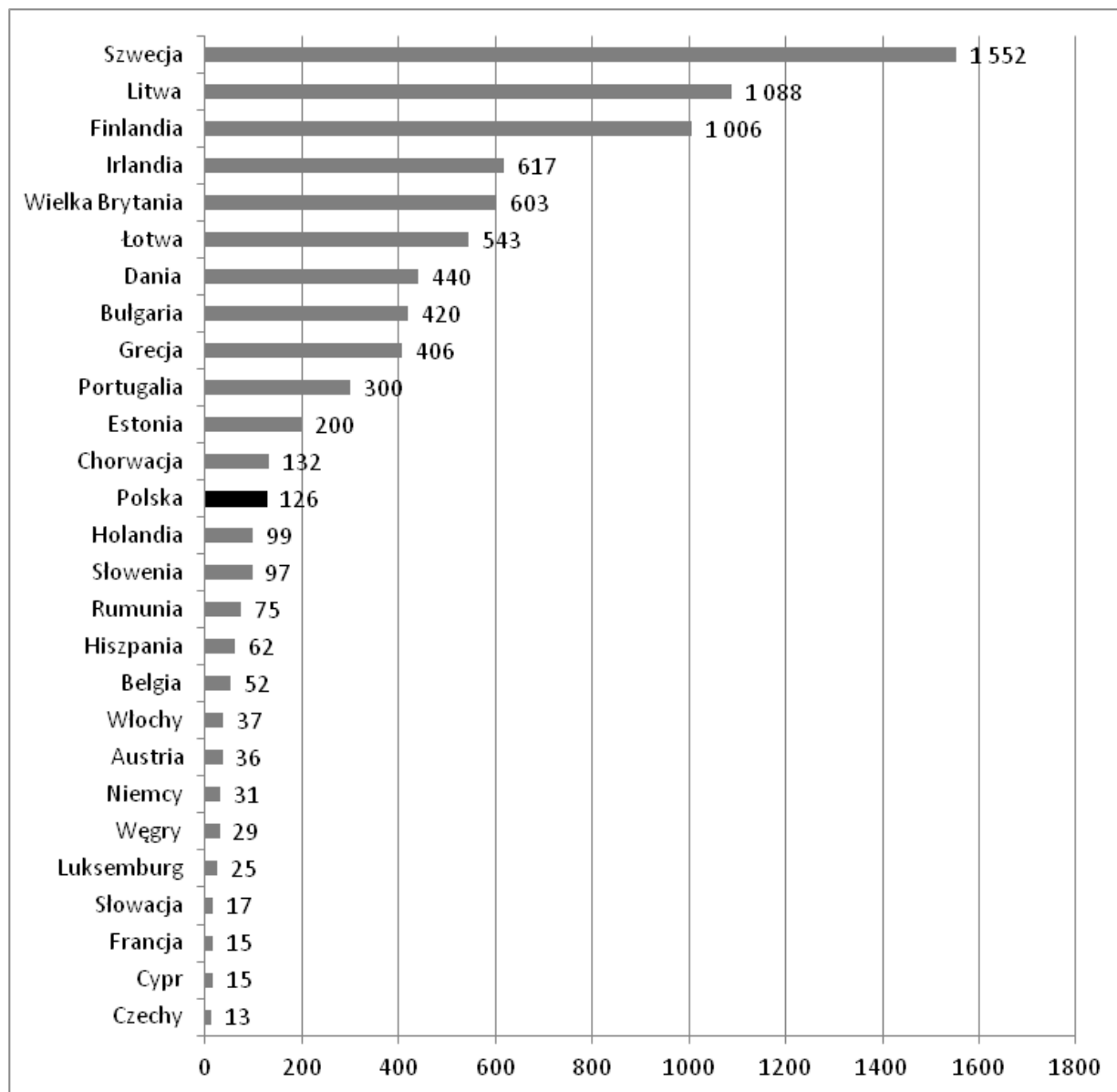
Analizy prezentowanego tu zagadnienia pełne są przykładów małych gmin. Spośród nich uwagę zwraca fakt, że około 80% ich liczby w państwach UE znajduje się w pięciu krajach, a aż 40% tylko w samej Francji⁵. Wspomniana Krynica Morska jest natomiast dużo większa od prawdopodobnie najmniejszej gminy w UE – słowackiej Príkra – którą zamieszkuje zaledwie 8 mieszkańców⁶.

⁵ H. Hermenier, *The Quest for "Perfect Territorial Organization": Comparisson Across Europe*, [w:] *Changes in Local and Regional Structures in Europe*, Brussels 2009, s. 5.

⁶ *Príkra Demography*, [data dostępu 25.04.15 r.], Statistical Office of the Slovak Republic, <http://app.statistics.sk/mosmis/eng/run.html> (dostęp: 25 kwietnia 2015 r.).

W kategorii powierzchni uwagę przykuwa natomiast francuska Castelmoron-d'Albret, która obejmuje obszar zaledwie 3,5 ha⁷. Dla porównania polski lider tej kategorii – gmina Górowo Iławeckie – z powierzchnią 332 ha – jest niemalże sto razy większa⁸.

Wykres 2. Średnia wielkość gminy w km² w krajach Unii Europejskiej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *EU Member Countries*, <http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/>; oraz: *Sub-national Public Finance in the European Union*, http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_EN.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2015 r.).

⁷ Znamienny jest, że na stronie internetowej francuskiego Narodowego Instytutu Statystycznego i Badań Ekonomicznych, gdzie powierzchnię wyrażoną w kilometrach kwadratowych podaje się do pierwszego miejsca po przecinku, przy tej gminie widnieje wartość [sic!] „0,0”; *Castelmoron-d'Albret*, france-voyage.com, <http://www.france-voyage.com/tourism/castelmoron-albret-367.htm> (dostęp: 25 kwietnia 2015 r.).

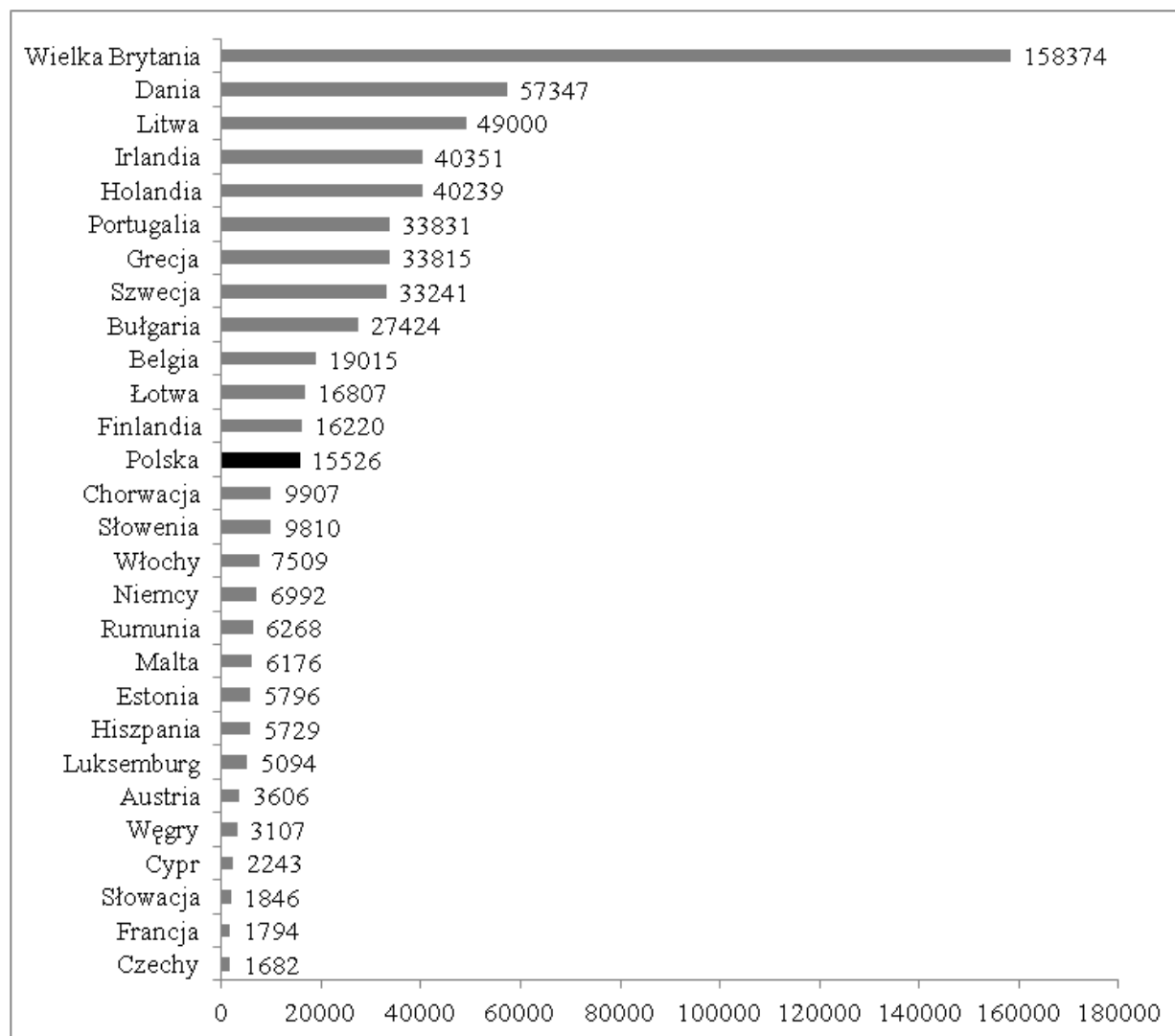
⁸ *Gminy o najmniejszej liczbie ludności*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/gminy-o-najmniejszej-liczbie-ludnosci-276/> (dostęp: 25 kwietnia 15 r.).

Są to oczywiście przykłady anegdotyczne, które nie mogą rzutować na interpretację danych o wielkości polskich gmin. Warto zatem się zwrócić ku analizie bardziej istotnych danych. Rzadko porównywana średnia powierzchnia gmin w różnych państwach nie jest zbyt miarodajnym wskaźnikiem, choć zestawienie tych wartości może dostarczyć pewnej wiedzy kontekstowej o polskich rozwiązaniach. Stosowne dane zaprezentowano na wykresie 2.

W gronie 28 państw Polska lokuje się w połowie stawki – na 13. miejscu z gminami o średniej powierzchni 126 km². Co ciekawe, w dole zestawienia znajdują się także, kraje większe od Polski, jak Niemcy czy Francja, a powyżej mniejsze, w tym np. Łotwa i Litwa.

Bardziej miarodajnym wskaźnikiem, z uwagi chociażby na sposób wyliczania wszelakich wpływów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego, jest z pewnością liczba ludności. Pozycję Polski w stosownym zestawieniu prezentuje wykres 3.

Wykres 3. Średnia liczba ludności gminy w krajach Unii Europejskiej



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Population on 1 January*, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00001&plugin=1>; oraz *Sub-national Public Finance in the European Union* http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_EN.pdf. (dostęp: 25 kwietnia 2015 r.).

Zapewne pewnym zbiegiem okoliczności jest, że Polska znów znalazła się dokładnie na tym samym – 13. miejscu. Warto odnotowania jest natomiast, że to kolejna kategoria porównawcza, gdzie znajdujemy się w środku zestawienia.

Wykresy 2 oraz 3 ukazują fakt, że nie występuje żadna prawidłowość między wielkością kraju a rozmiarem jego gmin. Przykładowo średnia liczba mieszkańców gminy niewielkiego Cypru nie różni się zbytnio od wielomilionowej Francji. W przypadku Polski średnia powierzchnia gminy jest najbliższa Chorwacji, a wielkość jej populacji – Finlandii.

4. Doświadczenia państw Unii Europejskiej

W ostatnich dziesięciu latach istotne zmiany przeprowadzono w następujących państwach UE:

- Dania (278-96)⁹;
- Finlandia (416-336);
- Grecja (1034-325);
- Holandia (443-418);
- Luksemburg (116-106);
- Łotwa (527-119);
- Niemcy (12312-11553);
- Wielka Brytania (434-406)¹⁰.

Trendy ostatnich dziesięciu lat wskazują, że zdecydowane reformy podziału terytorialnego na szczeblu gminy nie są w krajach UE szczególnie popularne. Największych dokonali Duńczycy, Łotysze, Grecy i Finowie. Pozostałe nie były już tak gruntowne.

Znamienną cechą łotewskiej wizji reformy jest to, że na przeprowadzenie całości procedury poświęcono aż 16 lat. Jak ocenia Evin Vanags, potrzeba samej reformy, wynikająca z rozdrobnienia odziedziczonego po poprzednim ustroju, nie budziła wątpliwości. P. Swianiewicz wyjaśnia, w odniesieniu do całej Europy Środkowo-Wschodniej, że „po przełomie politycznym w 1990 r. dość szybko zauważono, że mała wielkość gmin staje się barierą dla decentralizacji i efektywności funkcjonowania samorządów lokalnych”¹¹. Mimo to wszelkie próby

⁹ W nawiasach podaję liczbę jednostek w odpowiednio 2005 i 2015 r.

¹⁰ *Subnational Government System in the EU and Its Recent Reforms*, [informator], https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/DICE/Public-Sector/Public-Governance-and-Law/Political-and-Administrative-System/Subnational-Government-System-Reforms-EU_report.html (dostęp: 25 kwietnia 2015 r.).

¹¹ P. Swianiewicz, *Reforma konsolidacji terytorialnej...*, s. 5.

zmian na Łotwie kończyły się niepowodzeniami. Wyniki badań opinii publicznej pokazywały, że obywatele nie byli zwolennikami reformy terytorialnej. Nie sprzyjał jej również fakt, że przeciwnych było ponad dwie trzecie przedstawicieli władz samorządowych. E. Vanags upatruje przyczyny początkowych niepowodzeń w przymusowym charakterze proponowanych procedur. Jak zauważa, dopiero działania dobrowolne, angażujące zainteresowane strony w proces decyzyjny, pozwoliły na zmniejszenie liczby gmin¹².

Prawnym wyznacznikiem początku reformy na Łotwie było przyjęcie przez rząd dnia 28 października 1993 r. dokumentu strategicznego traktującego o koncepcji założeń reformy administracyjnej¹³. Dopiero kilka lat później, dnia 21 października 1998 r., łotewski parlament uchwalił ustawę o reformie administracyjnej. Ustalono w niej, że kolejne lata będą okresem, kiedy gminy mogą podejmować oddolne inicjatywy o łączeniu się¹⁴. Etap dobrowolności zakończył się 31 grudnia 2003 r., nastąpił czas zmian odgórnych, jednak nadal mocno zdemokratyzowanych¹⁵. Zgodnie z wcześniejszym planem ostateczne zmiany weszły w życie dopiero przed wyborami samorządowymi z 2009 r.

Evin Vanags podkreśla, że reforma nie w każdym aspekcie i nie zawsze miała wolitywny charakter. Z doświadczeń łotewskich wynika bowiem, że skuteczne scalanie wymaga użycia siły sprawczej struktur rządowych. Z uwagi na to, że dynamika łączenia była niewielka, badacz sugeruje nawet, że bez zaangażowania władz państwowych scalanie mogłoby trwać w nieskończoność. Łotysze opowiedzieli się zatem za procesem długim, lecz nieuchronnym.

Podobną strategię zastosowano w Finlandii. Liczba tamtejszych gmin z poziomu 416 w 2006 r. spadła do 320 w 2013 r. Co interesujące, tamtejsze gminy odpowiadają za około 40% wydatków publicznych¹⁶, zatem decentralizację w Finlandii można uznać za stosunkowo daleko posuniętą.

Proces łączenia fińskich gmin został przeprowadzony w ramach programu rządowego o nazwie PARAS, który stanowił filar dziesięcioletniego okresu przygotowawczego. Przyczynę zastosowania dobrowolnego modelu zmian upatruje się w konsensusowym modelu tamtejszej demokracji, zgodnie

¹² Por. E. Vanags, I. Vilka, *Local Government in the Baltic States: Similar but Different*, [w:] *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*, A. Coulson; A. Campbell (red.), Abindgdon 2008, s. 85–87.

¹³ E. Vanags, *Development of Local Government Reforms in Latvia*, "Viešoji Politika Ir Administravimas" 2005, No. 13, s. 15.

¹⁴ I. Vilka, *Local Government in Latvia*, [w:] *Local government in the member states of European Union: a comparative legal perspective*, A.-M. Moreno (red.), Madrid 2012, s. 365–366.

¹⁵ E. Vanags, I. Vilka, op. cit., s. 85–87.

¹⁶ Ch. André, C. García, *Local Public Finances and Municipal Reform in Finland*, "OECD Economics Department Working Papers" 2014, No. 1121, s. 9.

z którym stanowiska skrajne muszą ustąpić pola tzw. punktom wspólnym¹⁷. Jednym z celów reformatorów było zatem wywoływanie jak najmniejszej liczby negatywnych emocji, które mogłyby zablokować procedurę. Sprzyjać temu miała, podobnie jak na Łotwie, popularność opinii, że zmiany w podziale terytorialnym są potrzebne. Sebastian Żukowski wskazuje, że ku takim osądom skłoniły Finów problemy finansowe wielu gmin¹⁸.

Całość procesu podzielono na kilka etapów. Konkretnie rozmowy rozpoczęto w 2005 r. od przedstawienia trzech modeli, spośród których dwa sporządzone zostały przez fińskie resorty, tj. odpowiednio przez ministerstwo spraw społecznych i zdrowia oraz przez ministerstwo finansów. Autorem projektu spoza gremium rządowego było fińskie Stowarzyszenie Władz Lokalnych i Regionalnych. Następny etap obejmował kilkanaście spotkań konsultacyjnych w formie wysłuchania publicznego, które miały dostarczyć niezbędnej wiedzy co do nastrojów społecznych wobec proponowanych rozwiązań. Zebrane wnioski przedstawiono na forum fińskiego parlamentu Eduskunta. Ostatecznie zdecydowano się na projekt autorstwa wspomnianego stowarzyszenia.

Ustawa nadająca ostateczny kształt reformie weszła w życie w lutym 2007 r. Gminy otrzymały możliwość wyboru sposobu podniesienia swojego potencjału realizacji zadań publicznych. Jedną z dostępnych opcji było korzystanie z form współpracy międzygminnej. Warto wspomnieć, że już wcześniej wiele jednostek korzystało z niej¹⁹. Druga opcja, bardziej pożądana i promowana przez rząd (poprzez różne zachęty finansowe), to łączenie się. Na podjęcie decyzji gminy miały czas do sierpnia 2008 r. Najpóźniej wówczas miały przedstawić rządowi informację o tym, czy decydują się na połączenie czy też wybierają wyłącznie współpracę. Autorzy raportu dla OECD uważają, że za powodzeniem fińskiej reformy stoją następujące elementy:

- 1) konsensus wobec potrzeby reformy oraz wspólna diagnoza;
- 2) prowadzenie rozmów w okresie wzrostu gospodarczego;
- 3) uzależnienie wysokości zachęt finansowych od jak najwcześniejszego podjęcia decyzji o połączeniu się;
- 4) silne przywództwo i zaangażowanie ze strony ministra ds. regionalnych i gminnych;
- 5) zaangażowanie różnych stron w prace grup roboczych odpowiedzialnych za przygotowanie propozycji do reformy²⁰.

¹⁷ Patrz: A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale 1984.

¹⁸ S. Żukowski, *Współczesny samorząd terytorialny w Finlandii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia, współczesne wyzwania*, Al. Lutrzykowski i J. Marszałek-Kawa (red.), s. 259.

¹⁹ Ibidem, s. 254 i n.

²⁰ H. Blöchliger, C. Vammalle, *Reforming Fiscal Federalism and Local Government*, Paris 2012, s. 84.

Europejskim przykładem przeprowadzenia dużej redukcji liczby gmin, z wykorzystaniem podejścia zasadniczo odmiennego niż na Łotwie czy w Finlandii, jest Grecja. Zamiast wykorzystania procedur oddolnych zdecydowano się odgórnie określić i przeprowadzić zmiany w modelu *top-down*²¹. Zapewne przyczyną były wyjątkowo dotkliwe dla Grecji skutki światowego kryzysu gospodarczego. Kraj potrzebował i potrzebuje nadal głębokich reform stąd nie można było pozwolić sobie na długotrwały proces.

Zmniejszenie liczby gmin było częścią tzw. reformy Kalliratis²², która weszła w życie 1 stycznia 2011 r. Jednym z wielu punktów reformy było zmniejszenie liczby jednostek szczebla podstawowego z 1034 do 325²³. Zmianie towarzyszyło zniesienie prefektur, czyli szczebla ponadpodstawowego oraz wprowadzenie administracji rządowej w terenie, która zastąpiła prefektury²⁴. Zmiana oceniana jest jako skuteczna, lecz sposób jej przeprowadzenia źle odbił się na nastrojach społecznych.

W UE istnieje grupa państw, gdzie mimo ewidentnej potrzeby zmniejszenia liczby gmin od dawna nie udaje się przeprowadzić reform. Należą do nich m.in. kraje Południa – Portugalia, Hiszpania, Włochy oraz Francja. W pierwszym z wymienionych państw podział terytorialny jest relatywnie stary. W dużej mierze jego podstawę stanowią akty Carta de Foral, wydawane przez portugalskich monarchów od XII do XVI w., w których przyznawano przywileje miastom, tworzone *concelho* – czyli rady – oraz regulowano kwestie administracji i granic jednostek. Dzisiejszy kształt terytorialny portugalskim gminom nadano w XIX w., a konkretnie za czasów rewolucji 1835–1836, kiedy to zlikwidowano około połowę z nich. W 1976 r., wraz z przyjęciem demokratycznej konstytucji, stały się one podmiotami władzy zdecentralizowanej, przez co nabrały samorządowego charakteru²⁵. Ostatnie zmiany, z lat 2011–2012, objęły istotną redukcję jednostek sublokalnych (z 4259 do 3091)²⁶.

Mimo wytężonych prac, których przejawem jest wydanie w 2011 r. Zielonej Księgi, odnoszącej się do materii niskiej efektywności portugalskich gmin,

²¹ N. Souliotis, *Athens and the Politics of the Sovereign Debt Crisis*, [w:] *Cities and Crisis. New Critical Urban Theory*, K. Fujita (red.), London 2013. s. 254–255.

²² Reforma nazwę wzięła od Kalikratesa – starożytnego greckiego architekta.

²³ Ch. Akriopoulou, G. Dimitropoulos, S.-I. G. Koutnatzis, *The "Kallikratis Program": The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, "Istituzioni del Federalismo" 2012, nr 3, 653–94.

²⁴ *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, Paris 2014, s. 242.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ F. Teles, *Spotlight on local government reform in Portugal*, "The Guardian" 30 August 2012, <http://www.theguardian.com/local-government-network/2012/aug/30/local-government-reform-in-portugal> (dostęp: 25 kwietnia 2015 r.).

nadal brak konkretnych działań w kierunku procesu scalania²⁷. Filipe Teles uważa, że za ów stan rzeczy odpowiada silne przywiązanie do aktualnego podziału terytorialnego, funkcjonującego od niemalże 200 lat. W sposób znaczący konstytuuje on silną, portugalską tożsamość lokalną. Przeszkodę stanowią też centralistyczne tradycje Portugalii, a także tamtejsza charakterystyka kultury politycznej, w ramach której radykalne zmiany systemu administracji publicznej napotykają na potężny opór. W tak nieprzyjaznych okolicznościach kluczowe jest właściwe postępowanie rządu. F. Teles zauważa jednak, że prowadzi on jedynie działania *ad hoc*, które nie przybliżają Portugalii do stworzenia jakiegokolwiek długoterminowej strategii łączenia. W rezultacie jedynym sposobem przeciwdziałania negatywnym skutkom egzystencji niewydolnych gmin jest nakłanianie ich do podejmowania współpracy międzygminnej²⁸.

Przykładów niepowodzeń lub braku realizacji reform scaleniowych jest oczywiście znacznie więcej. We Włoszech w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. wielokrotnie debatowano o potrzebie scalenia gmin. Rozważania te nie zakończyły się podjęciem konkretnych działań. Również tutaj wśród przyczyn podaje się obawy przed silnym sprzeciwem społecznym, którego motorem znów jest tożsamość lokalna. Współcześnie włoski samorząd terytorialny charakteryzuje powszechność współpracy międzygminnej (*consorzi*). Większość włoskich gmin należy do przynajmniej jednego związku. Od 1971 r. wszystkie jednostki szczebla podstawowego położone na terenach górzystych są zobowiązane do członkostwa w konkretnym związku (*comunità montana*). Jest ich łącznie ponad trzysta²⁹. Podobny scenariusz obserwuje się także w Hiszpanii.

5. Podsumowanie

Już ogólna analiza wielkości polskich gmin w porównaniu z krajami UE wskazuje, że Polska nie zastosowała rozwiązań radykalnych. W obu zestawieniach – powierzchni i populacji – lokujemy się w okolicach środka. Daleko nam do liderów, ale też jesteśmy kilkakrotnie więksi od najmniejszych.

²⁷ C. N. Silva, *The Economic Adjustment Program Impact on Local Government Reform in Portugal*, [w:] *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*, C. N. Silva i Ján Buček (eds.), Farnham 2014, s. 38–40.

²⁸ Ibidem.

²⁹ L. Bobbio, *Italy: after the storm*, [w:] *Comparing Local Governance*, B. Denters i L.E. Rose (eds.), New York, s. 30–33.

W obydwu zestawieniach można zauważyć coś jeszcze. Brak zależności między rozmiarem czy populacją kraju a liczbą gmin. Chociażby z uwagi na różny poziom obłożenia zadaniami publicznymi w UE nie jest stosowany żaden uniwersalny przelicznik, gdyż, o ile Platon, postulując dla swego idealnego *polis* populację 5 tys., stworzył wzorzec liczebności populacji, o tyle dziś, w czasach mnogości szkół ekonomicznych, trudno byłoby wykazać, że takowy jest uniwersalnie skuteczny.

Porażka wydaje się immanentnie przypisana do podobnych prób, bo sama istota decentralizacji zawiera się w możliwości indywidualnego dostosowania do otoczenia każdego z podmiotów. W rezultacie wielkość populacji gmin różni się już na poziomie poszczególnych regionów. Kształt granic jest bowiem uzależniony od wielu czynników, wśród których wymienić aspekty:

- 1) historyczne,
- 2) ekonomiczne,
- 3) społeczne,
- 4) kulturowe,
- 5) demograficzne.

Ponadto na kształt granic gminy wpływ ma kolejna zmienna w postaci różnych perspektyw racjonalności projektującego, czyli to, co powszechnie nazywa się sposobem oceny. Jan Łukasiewicz, analizując perspektywy ewaluacji administracji publicznej wskazuje, że mamy tu do czynienia z ocenami emocjonalnymi, ideologicznymi, politycznymi, prakseologicznymi i prawnymi³⁰. Wnioski wyciągane są zatem w ramach katalogów różnych, odmiennie hierarchizowanych, typów czynników, modyfikowanych dodatkowo w zależności od rodzaju oceny. Diagnoza i projekt podziału terytorialnego to, jak wiele innych zagadnień w naukach społecznych, przedsięwzięcie skomplikowane, gdzie racjonalność materialna jest tylko jedną z kilku.

Niejako ostrzegając przed trudami takiej zmiany P. Swianiewicz ważnym punktem rozważań o politycznej stronie reformy terytorialnej uczynił stwierdzenie Ronana Paddisona, który pojawienie się potężnych sił, pragnących utrzymać *status quo*, nazywa niemalże prawem restrukturyzacji granic lokalnych³¹. R. Paddison jest także autorem trzech wartych uwagi zaleceń dla autorów zmian. Jego zdaniem:

- 1) reforma granic jednostek samorządowych powinna brać pod uwagę lokalne preferencje i potrzeby;

³⁰ J. Łukasiewicz, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004, s. 267–275.

³¹ P. Swianiewicz, *Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution?*, [w:] *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, P. Swianiewicz (red.), Budapest 2010, s. 11.

- 2) proces wprowadzania reform powinien być uczciwy, przejrzysty i dostępny dla członków społeczności lokalnych;
- 3) reforma terytorialna musi być wynikiem kompromisu³².

Zmiany wdrożone w ostatnich latach w krajach wskazują na występowanie dwóch zasadniczo różnych strategii. Pierwsza obejmuje powolny, oddolny proces z rolą rządu jako swoistego arbitra i ostatecznego decydenta. Druga charakteryzuje się szybkim tempem oraz dominacją odgórnego decydowania. Obok nich zaobserwować można jeszcze trzeci wariant – w postaci pragmatycznej wstrzeźliwości rządu.

W odniesieniu do sprawności procedury oraz społecznych aspektów jej implementacji należy zauważyć, że najbardziej właściwy wydaje się scenariusz pierwszy. Ogromne znacznie ma tu swoista cierpliwość. Choć zmiana jest nieunikniona, to obywatele oraz władze lokalne mają czas, by pogodzić się z jej nadejściem. Od fazy sprzeciwu mogą przejść do refleksji na temat korzyści i zacząć działać w kierunku jak najlepszego wykorzystania sytuacji. Inny sprzyjający powodzeniu aspekt to możliwość uczestniczenia w procesie projektowania reformy wszystkich zainteresowanych stron. Nawet jeżeli nie wszystkie wnioski z konsultacji zostaną ostatecznie uwzględnione, pozostaje jeszcze brak poczucia utraty kontroli nad własnym losem.

Szybkie zmiany odgórne wydają się najgorszym scenariuszem. Ich przebieg oraz koszty społeczne są nieprzewidywalne. Przykładów nie trzeba szukać daleko. Wystarczy wspomnieć wydarzenia z końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, kiedy decydowano o przyszłym kształcie granic polskich gmin, powiatów i województw. Beata Słobodzian w ciekawy sposób ilustruje przebieg setek, jeżeli nie tysięcy ówczesnych akcji protestacyjnych³³. W efekcie rząd i tak wielokrotnie musiał się ugiąć w obliczu ogromnego oporu społecznego, czego negatywne skutki obserwujemy do dziś.

Trzecia z możliwości, czyli pozostawienie obecnych granic z jednoczesnym zachęcaniem do korzystania z form współpracy międzygminnej, wydaje się najprostsza. Scenariusz oddolnych inicjatyw jest dogodny dla rządów, kiedy ewentualne negatywne następstwa niskiej efektywności są słabo zauważalne bądź też kiedy słabych gmin jest relatywnie niewiele. Za jego zastosowaniem przemawia także brak potrzeby dużego zaangażowania rządu w przygotowanie i przeprowadzenie reformy, co występuje przy dwóch poprzednich strategiach. Zasadniczy ciężar zmian i dużą część odpowiedzialności przenosi się bowiem na same gminy. Ponadto, co również należy mocno docenić,

³² Iem, *Reformy konsolidacji terytorialnej...*, s. 13, [za:] R. Paddison, *Redrawing the Principles for Politically Just Procedures*, [w:] *Redrawing Local Government Boundaries*, J. Merlinga (ed.), Vancouver 2004, s. 27–35.

³³ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2007, s. 170–192.

nienaruszona pozostaje tożsamość lokalna – ważny element napędzający partycypację społeczną.

Współpraca międzygminna już dziś jest wykorzystywana do efektywniejszej realizacji zadań publicznych. Scenariusz oddolnej współpracy w miejsce łączenia jest wreszcie o tyle łatwy w realizacji, że już dziś dysponujemy wszelkimi niezbędnymi uregulowaniami. Co więcej, można wręcz stwierdzić, że jest to w Polsce rozwiązanie dosyć popularne. Z grona trzydziestu najmniejszych gmin aż dwadzieścia cztery było bądź jest członkiem związku międzygminnego³⁴, a przecież w katalogu form współpracy są jeszcze stowarzyszenia i porozumienia.

Reasumując, doświadczenia europejskie powinny stanowić cenną wskazówkę dla kierunków polskiej debaty. Możemy z nich wywnioskować, że za powodzeniem zmiany stoją strategie długofalowe, które jednak przez sam czas trwania nie gwarantują powodzenia. Ważne jest odpowiednie zaangażowanie i odwaga ze strony rządu, który winien przyjąć postawę stanowczą, lecz również otwartą na głosy wszystkich zainteresowanych. Mimo to z całą pewnością należy się spodziewać wystąpienia sprzeciwów społecznych, które niejako immanentnie wpisane są w proces zmian granic gmin. W ich przełamaniu, obok odpowiedniej postawy rządu, mogą pomóc stosowne zachęty finansowe, transparentność i wymierne dane statystyczne. Decydujący jest także moment, kiedy reformy pragnie się przeprowadzać. Najlepiej przeprowadzać je w okresie wzrostu gospodarczego, kiedy sytuacja jest stosunkowo przewidywalna i efekty będą dostrzegalne. W czasach trudnych zmiana granic gmin może tylko pogorszyć nastroje wobec rządów mających niskie notowanie w związku z kryzysem gospodarczym. Jako rozwiązanie najprostsze, w pewnym sensie przejściowe, jawią się wszelkie formy współpracy międzygminnej, które nie wzbudzając niepokojów społecznych, pozwalają korzystać z pożądanego efektu skali.

³⁴ Na podstawie: *Gminy o najmniejszej liczbie ludności*, <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/rankingi-statystyczne/gminy-o-najmniejszej-liczbie-ludnosci-276/>; oraz: *Wykaz związków międzygminnych*, <http://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCcQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww2.mswia.gov.pl%2Fdownload.php%3Fs%3D4%26id%3D5&ei=c3pXVa7sIofkyAP7IYGICA&usg=AFQjCNEfvRHU2qhPb-ChvI7MhLNjCJMWeNQ&bvm=bv.93564037,d.bGQ> (dostęp: 25 kwietnia 2015 r.).

Amalgamation of Polish Municipalities and Experiences from European Union Member States. Selected Aspects from a Political Science Perspective

Summary

Twenty five years after adoption of the local government act all existing achievements appear as one of the biggest attainments of Polish democracy. From the point of view of citizens everyday life it is municipalities who are responsible for their life quality, and their judgments influence also general opinion about public authorities. Preserving the good trends demands, however, a constant evaluation of current conditions. among the most significant tools available for the government the we can find amalgamation reforms. As the economists suggest it is the effect of scale, enhanced by merging, that allows raising effectiveness of municipal public tasks implementation.

As European experiences show it is not an easy issue. Previous practice shows that while contemplating reform strategies we will have to make a choice between a long-term democratic, but slow process and a top-down and faster reform, but with unpredictable results. Aside from the two we have also another, more pragmatic scenario, which is promotion of municipal cooperation, within which the burden of changes remains on municipalities.

Keywords: local self-government, municipality, amalgamation, territorial division

LITERATURA

1. *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, Paris 2014.
2. Akriopoulou Ch., G. Dimitropoulos, S-I. G. Koutnatzis, *The "Kallikratis Program". The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, "Istituzioni del Federalismo", 2012, nr 3.
3. André Ch., García C., *Local Public Finances and Municipal Reform in Finland*, "OECD Economics Department Working Papers" 2014, No. 1121.
4. Bish R. L., *Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-century Ideals Alive in the Twenty-first*, Toronto 2001.

5. Blöchliger H., Vammalle C., *Reforming Fiscal Federalism and Local Government*, Paris 2012.
6. Bobbio L., *Italy: after the storm*, [w:] *Comparing Local Governance*, B. Denter i L.E. Rose (eds.), New York 2005.
7. Hermenier H., *The Quest for "Perfect Territorial Organization": Comparison Across Europe*, [w:] *Changes in Local and Regional Structures in Europe*, Brussels 2009.
8. Lijphart A., *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale 1984.
9. Łukasiewicz J., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2004.
10. Silva C. N., *The Economic Adjustment Program Impact on Local Government Reform in Portugal*, [w:] *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*, C. N. Silva i Ján Buček (eds.), Farnham 2014.
11. Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2007, s.
12. Souliotis N., *Athens and the Politics of the Sovereign Debt Crisis*, [w:] *Cities and Crisis. New Critical Urban Theory*, K. Fujita (ed.), London 2013.
13. Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
14. Swianiewicz P., *Territorial Fragmentation as a Problem, Consolidation as a Solution?*, [w:] *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, P. Swianiewicz (ed.), Budapest 2010.
15. Vanags E., *Development of Local Government Reforms in Latvia*, „Viešoji Politika Ir Administravimas” 2005, No. 13.
16. Vanags E., Vilka I., *Local Government in the Baltic States: Similar but Different*, [w:] *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*, A. Coulson i A. Campbell (eds.), Abingdon 2008.
17. Vilka I., *Local Government in Latvia*, [w:] *Local government in the member states of European Union: a comparative legal perspective*, A.-M. Moreno (ed.), Madrid 2012.
18. Walczak D., *Konieczność zmian w podziale terytorialnym gmin*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej” 2012, nr 99.
19. Żukowski S., *Współczesny samorząd terytorialny w Finlandii*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia, współczesne wyzwania*, Al. Lutrzykowski i J. Marszałek-Kawa (red.), Toruń 2007.