

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

## Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi  
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,  
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl)

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-488-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Zbigniew Grzymala:</b> Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
<b>Marcin Broł:</b> Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji .....	21
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
<b>Marian Maciejuk:</b> Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego .....	81
<b>Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka:</b> Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
<b>Marcin Feltynowski:</b> Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
<b>Stefan Zawierucha:</b> O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym ....	112
<b>Cezary Brzeziński:</b> Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny .....	121
<b>Piotr Zawadzki:</b> <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast .....	131
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce .....	140
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym .....	149
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast .....	157
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

<b>Justyna Adamczuk:</b> Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego .....	189
<b>Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar:</b> Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju .....	200
<b>Agnieszka Krześ:</b> Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty .....	211

## Summaries

<b>Zbigniew Grzymała:</b> The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
<b>Marcin Broł:</b> Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory .....	33
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Territorial identity in terms of local development .....	43
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
<b>Marian Maciejuk:</b> The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government .....	71
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Territorial embeddedness as a local development factor .....	80
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park .....	90
<b>Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka:</b> Local economy of the city in the holistic perspective .....	99
<b>Marcin Feltynowski:</b> Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
<b>Stefan Zawierucha:</b> About waste management at the local level .....	120
<b>Cezary Brzeziński:</b> The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community .....	129
<b>Piotr Zawadzki:</b> City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innovations in spatial management at the local level.....	156
<b>Ewa M. Boryczka:</b> The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres .....	167
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Social activity as a factor of local development.....	178
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat .....	188

---

<b>Justyna Adamczuk:</b> Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat .....	199
<b>Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar:</b> Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
<b>Agnieszka Krześ:</b> Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects .....	220

**Grzegorz Maśloch**

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

---

## SPOŁECZNO-GOSPODARCZE UWARUNKOWANIA KONSOLIDACJI I DEKONSOLIDACJI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

---

**Streszczenie:** Dynamiczne zmiany gospodarcze i społeczne sprawiają, że jednostki samorządu terytorialnego podejmują decyzje o konsolidacji lub wręcz odwrotnie – o podziale. Na powyższe procesy w najbliższej przyszłości niewątpliwie będą miały wpływ problemy demograficzne i finansowe. Dlatego też celem artykułu jest analiza procesów konsolidacyjnych i dekonsolidacyjnych zachodzących w polskim samorządzie terytorialnym, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań społecznych i gospodarczych.

**Słowa kluczowe:** konsolidacja, dekonsolidacja, jednostki samorządu terytorialnego.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.14

### 1. Wstęp

Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców [*Europejska Karta Samorządu...* 1985, art. 3, ust. 1]. Podstawowym celem działalności samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców oraz zapewnienie trwałego rozwoju danego obszaru. W ten sposób społeczności lokalne i regionalne „biorą w swoje ręce” własne sprawy, a więc zadania państwa są realizowane w sposób zdecentralizowany.

Analizując problematykę funkcjonowania i organizacji jednostek samorządu terytorialnego (jst), należy poszukać odpowiedzi na podstawowe pytanie: Czy istnieje optymalna wielkość jednostek terytorialnych? Od wielu lat zagadnienie to należy do najczęściej dyskutowanych w odniesieniu do organizacji terytorialnej kraju [Swianiewicz 2000, s. 119].

Dynamiczne zmiany gospodarcze i społeczne sprawiają, że jednostki samorządu terytorialnego podejmują decyzje o konsolidacji lub wręcz odwrotnie – o podziale. Na powyższe procesy w najbliższej przyszłości niewątpliwie wpływ będą miały problemy demograficzne i finansowe. Dlatego też celem artykułu jest analiza procesów

konsolidacyjnych i dekonsolidacyjnych zachodzących w polskim samorządzie terytorialnym, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań społecznych i gospodarczych.

## **2. Zakres i znaczenie procesów konsolidacyjnych i dekonsolidacyjnych jednostek samorządu terytorialnego**

Podział terytorialny oznacza względnie trwałe rozczłonkowanie obszaru państwa, dokonywane za pomocą norm prawnych, w celu określenia terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego [Tarno i in. 2004, s. 20]. Należy przy tym zaznaczyć, że w UE nie istnieje żadne zobowiązanie państw członkowskich UE do wybrania konkretnego modelu instytucjonalnego ani modelu decentralizacji kompetencji, przesunięcia ich lub współdzielenia z różnymi poziomami sprawowania rządów. Wskazuje się natomiast na fakt, że UE – w szczególności w Traktacie o UE (art. 4, ust. 2) – wyraźnie podkreśla poszanowanie samorządności lokalnej i regionalnej [*Projekt opinii...* 2013, s. 2]. Pozostają zatem w gestii poszczególnych państw członkowskich UE organizowanie, podział administracyjny i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego. Nie istnieje przy tym jakiś wzorcowy model, a zachodzące procesy nie są z pewnością zjawiskiem jednorazowym i mają charakter ciągły.

Bez wątplenia kwestią kluczową dla przebiegu procesów konsolidacyjnych i dekonsolidacyjnych oraz ich skali jest stopień decentralizacji danego państwa. Procesy konsolidacyjne i dekonsolidacyjne mogą występować między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, dotycząc:

- łączenia lub podziału jednostek samorządu terytorialnego (lub ich części), w wyniku czego powstaje nowa jednostka terytorialna,
- wspólnego wykonywania przez jednostki terytorialne powierzonych im zadań (funkcji) bądź też decyzji o zrezygnowaniu ze współpracy i samodzielnym ich wypełnianiu przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Dyskusje na temat optymalnej wielkości (pod względem demograficznym, przestrzennym, dochodowym itd.) jednostek samorządowych koncentrują się zazwyczaj na kilku zagadnieniach:

- efektywności ekonomicznej – przy jakiej wielkości (jst) koszty jednostkowe usług mogą być najniższe;
- demokracji – jaka ich wielkość najbardziej sprzyja procedurom demokratycznym: zainteresowaniu obywateli sprawami publicznymi, możliwości kontrolowania władzy i realizacji polityki zgodnej z preferencjami mieszkańców;
- dystrybucji – jakie struktury administracyjne sprzyjają najbardziej sprawiedliwemu rozkładowi obciążeń podatkowych i jakości świadczonych usług;
- rozwoju – przy jakiej skali jednostek przestrzennych władze samorządowe są najlepiej przygotowane do stymulowania rozwoju gospodarki lokalnej [Swianiewicz 2000, s. 121].

Zwolennicy decentralizacji argumentują, iż „mniejsze jednostki stwarzają lepsze warunki pobudzające do wydajniejszej pracy, a w drodze do jej osiągnięcia tworzą same właściwą strukturę i stosują odpowiednią technikę” [Stabryła, Trzcieniecki 1986, s. 271].

Argumenty wspierające koncepcje decentralistyczne to:

- wzrost wydajności i efektywności w podsystemach o większej niezależności,
- stabilność systemów i ich oznaczoność,
- długość kanałów informacyjnych systemu,
- rola czynnika czasu w procesie decyzyjnym,
- psychologiczne i społeczne motywy decentralizacji [Gościński 1971, s. 308-331].

Najważniejsze argumenty wysuwane przez zwolenników konsolidacji terytorialnej, prowadzącej do powstawania dużych jednostek samorządowych, mogą być podsumowane w następujących punktach:

1. Większe jednostki samorządowe mają większe możliwości, by podejmować się wykonywania szerszego zakresu zadań. Konsolidacja terytorialna umożliwi zatem głębszą decentralizację.

2. Zjawisko ekonomii skali występuje także w ramach wielu usług świadczonych przez samorządy (najbardziej bezpośrednie dowody dotyczą wydatków na administrację samorządową). Dzięki temu wykonywanie niektórych zadań jest w dużych gminach tańsze.

3. Skoro większe samorządy mogą pełnić znacznie szerszy wachlarz funkcji, można się spodziewać, że zainteresowanie mieszkańców polityką lokalną będzie większe. W tym ujęciu konsolidacja terytorialna pełni funkcję promotora demokracji lokalnej.

4. Organizacja terytorialna, w której podstawowe jednostki są duże, prowadzi do mniejszych zróżnicowań poziomu rozwoju i wielkości dochodów budżetowych między jednostkami samorządowymi. W związku z tym mniejsze są potrzeby w zakresie wyrównywania poziomu, co jest zarówno kosztowne dla budżetu państwa, jak i zazwyczaj kontrowersyjne politycznie.

5. Duże samorządy mogą być bardziej efektywne w planowaniu przestrzennym i gospodarczym.

6. W systemach z dużymi jednostkami samorządowymi 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 zasięgiem przestrzennym usług świadczonych przez samorządy [Swianiewicz 2009].

W Polsce w minionych latach zmiany liczebności jednostek terytorialnych wszystkich poziomów nie były istotne. Największe zmiany dokonały się w 2002 r., kiedy to w wyniku procesów decentralizacyjnych w Polsce wydzielono sześć nowych powiatów i na mocy Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy uległa zmianie organizacja administracyjna Warszawy (tab. 1).



**Tabela 1.** Liczba jednostek terytorialnych w latach 1999-2013

Jednostka terytorialna	1999-2001	2002	2003	2004-2009	2010	2011-2012	2013
Gmina	2489	2478 – gminy m.st. Warszawy	2478		2479 + Jaślicka	2479	
Powiat	308	314 + brzeski, leski, wschow- ski, łobeski, sztumski, węgo- rzewski, gołdapski. - war- szawski	314				
Miasta na prawach powiatu	65	66 + Warsza- wa	65 – Wał- brzych	65			66 + Wał- brzych
Województwo	16						

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Jak wynika z analizy danych zawartych w tab. 1, w minionych latach nie obserwowano istotnych tendencji do łączenia się czy dzielenia jednostek terytorialnych na poszczególnych poziomach struktury samorządu terytorialnego. Niemniej jednak w najbliższych latach należy się spodziewać nasilenia tendencji konsolidacyjnych, co uzasadniają głównie obserwowane i prognozowane procesy demograficzne i gospodarcze.

### 3. Uwarunkowania społeczno-gospodarcze konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego

Podstawowym problemem polskich samorządów są niekorzystne tendencje demograficzne (zob. [*Polska w Europie ... 2012*]). Proces starzenia się społeczeństwa czy też mała liczba urodzeń bez wątpienia wymuszą podjęcie działań konsolidacyjnych. Jak wynika z danych zawartych w tab. 2, istnieje w Polsce wiele gmin, gdzie liczba dzieci w grupie wiekowej „0” w danym roczniku kształtuje się poniżej 10. W 2012 r. aż w 148 gminach liczba dzieci z rocznika „0” wyniosła poniżej 30 (tab. 2).

**Tabela 2.** Ludność wg wieku – rocznik „0” w wybranych gminach

Jednostka	2008	2009	2010	2011	2012
Dubicze Cerkiewne	8	9	8	7	7
Nowe Warpno	13	15	12	9	8
Platerówka	21	13	9	12	8
Białowieża	17	20	19	14	9
Liczba gmin w Polsce z liczbą poniżej 30 w roczniku „0” [2012]	148				

Źródło: opracowanie własne na podstawie : Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Notujemy w Polsce niekorzystną tendencję demograficzną, która w średnim okresie doprowadzi do spadku liczby osób w wieku produkcyjnym (tab. 3). Oznacza to również, że skurczy się odsetek osób uzyskujących dochody z pracy. Równocześnie powiększy się grono osób starszych, dla których konieczność zapewnienia opieki będzie wymagać dodatkowych nakładów [*Ocena...* (2013), s. 21].

**Tabela 3.** Prognoza ludności Polski według biologicznych grup wieku (w tys.)

Wiek	2010	2015	2020	2025	2030	2035
Ogółem	38 092	38 016	37 830	37 438	36 796	35 993
0-14	5 726	5 775	5 899	5 606	5 040	4 515
15-64	27 213	26 312	24 977	23 988	23 561	23 120
65+	5 153	5 929	6 954	7 844	8 195	8 358
80+	1 314	1 488	1 566	1 537	2 005	2 574

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl).

Z punktu widzenia wydajności finansów samorządów terytorialnych i ich perspektyw zmiany te są jednoznacznie niekorzystne dla jednostek wszystkich poziomów samorządu terytorialnego. Jak wynika z analizy danych prognostycznych (zob. [*Oszacowanie ...* 2013]), sytuacja finansowa i możliwości inwestycyjne polskich samorządów w najbliższych latach ulegną pogorszeniu. Wiele samorządów gminnych i powiatowych to jednostki bardzo małe i słabe finansowo. W sytuacji trwałego procesu starzenia się społeczeństwa jednostki te mogą nie być w stanie efektywnie realizować swoich zadań. Ponadto wiele problemów przysparza im bieżąca działalność operacyjna.

Samodzielność i elastyczność działania samorządu terytorialnego ograniczają obecnie rozwiązania szczegółowo opisujące ich struktury organizacyjne. Zamiast o samorządzie, przepisy często stanowią o samych instytucjach samorządowych, np. urzędach, ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie, domach pomocy społecznej. W konsekwencji z jst „wydziela” się blisko 59 tys. jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Tym samym każda jednostka samorządu terytorialnego przypomina raczej zbiór instytucji niż jeden organizm. Prawo nakłada na samorządowe jednostki nieposiadające oso-

bowości prawnej szereg wymagań organizacyjnych. Obecnie nawet jeżeli dana jednostka organizacyjna zatrudnia kilka osób, musi mieć plan finansowy, własną politykę rachunkowości, głównego księgowego, występować w charakterze pracodawcy, płatnika PIT i składek na ubezpieczenie społeczne, rozliczać VAT, prowadzić archiwum zakładowe itp. Ogranicza to możliwość prowadzenia wspólnej obsługi różnych jednostek organizacyjnych w ramach całej jednostki samorządu terytorialnego, np. księgowości. Wymagania dotyczące działania organizacji generują koszty administracyjno-obsługowe, które mogłyby być niższe. Odnosi się to również do blisko 6 tys. samorządowych osób prawnych [*Projekt założeń...* 2013, s. 3] (tab. 4).

**Tabela 4.** Samorządowe jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych

Samorządowe jednostki organizacyjne	Nieposiadające osobowości prawnej	Posiadające osobowość prawną	Suma
Gminne	42 056	4 213	46 269
Powiatowe	16 085	194	16 279
Wojewódzkie	718	289	1 007
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	-	1 237	1 237
Suma	58 859	5 933	64 792

Źródło: [*Projekt założeń...* 2013, s. 3].

Kwestia łączenia samorządów, trudna społecznie, może zatem stać się koniecznością gdy mniejsze samorzady, działając w pojedynkę, mogą nie być w stanie udźwignąć trudniejszych i droższych zadań publicznych starzejącego się kraju [*Oce-  
na...* (2013), s. 25]. Warto zatem wskazać na korzyści wynikające z ewentualnych procesów konsolidacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w poszczególnych grupach działalności:

1. Świadczenie usług:

- zwiększenie jakości, dostępności i wydajności świadczonych usług; zdolność większych samorządów do dostarczania usług o wyższym standardzie;
- lepsze świadczenie wyspecjalizowanych usług ze względu na posiadane zasoby;
- urealnienie granic administracyjnych w stosunku do zasięgu niektórych usług publicznych (np. lokalnego transportu publicznego, kultury).

2. Zarządzanie:

- możliwość zatrudnienia bardziej wyspecjalizowanych pracowników;
- większe samorzady jako atut państwa wobec wyzwań globalizacji: mobilności podatników, mieszkańców i bardziej złożonej rzeczywistości;
- redukcja problemu koordynacji zadań poprzez ograniczenie liczby samorządów.

3. Sytuacja finansowa:

- poprawa efektywności realizacji zadań (efekt skali); dotyczy to zwłaszcza tych zadań, których realizacja wymaga znacznych nakładów inwestycyjnych (np. oczyszczalnie ścieków);

- oszczędności finansowe: ograniczenie liczby stanowisk kierowniczych przyniesie znaczące ograniczenie wydatków; oszczędności powinny dotyczyć również innych wydatków administracyjnych;
- zmniejszenie zróżnicowania dochodów jst na danym szczeblu;
- bardziej sprawiedliwe rozłożenie kosztów usług publicznych poprzez urealnienie granic samorządów [*Ocena ...*(2013), s. 25].

Działania konsolidacyjne w jst ma wspierać m.in. ustawa o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego, której celem ma być m.in.:

- zwiększenie samodzielności i elastyczności działania jednostek samorządu terytorialnego,
- współpraca jednostek samorządu terytorialnego,
- dobrowolne łączenia jednostek samorządu terytorialnego.
- poprawa procedur realizacji zadań (zob. [*Projekt założeń ...* 2013]).

Zapoczątkowane zmiany ustawowe są pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia warunków prawnych i organizacyjnych do konsolidacji jst. Do sprawnego rozpoczęcia łączenia jst w Polsce konieczne są dalsze reformy administracyjne, dające konsolidującym się jednostkom większe zachęty finansowe czy organizacyjne.

#### 4. Podsumowanie

O ile konsolidacja terytorialna jest zazwyczaj łączona ze wzrostem efektywności w wykonywaniu różnych zadań, o tyle obecność małych jednostek jest zazwyczaj bronią przy użyciu argumentów związanych z ustrojem demokratycznym. W najbardziej rozpowszechnionym ujęciu istnieje zatem alternatywa: albo więcej efektywności, albo więcej demokracji lokalnej. Przy przyjęciu takiego rozumowania nie ma uniwersalnej odpowiedzi na pytanie, czy reformy konsolidacji terytorialnej są korzystne, czy też nie. Zależy ona od tego, do których wartości przywiązuje się większą wagę [Swianiewicz 2009].

W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej należy zatem spodziewać się „wymuszonych konsolidacji” z przyczyn demograficznych i ekonomicznych. Warto zwrócić również uwagę na to, iż samorzady polskie w zbyt małym stopniu dostrzegają korzyści wynikające ze współpracy. Niestety, wciąż dominuje postawa konkurencji ze sobą jednostek sąsiadujących. Jest to szczególnie widoczne w sferze rozwoju gospodarczego. W zakresie realizacji usług publicznych również nie dostrzega się korzyści wynikających z ich świadczenia wspólnie z sąsiednimi samorządami. W obu przypadkach niejednokrotnie górę biorą czynniki niekoniecznie racjonalne ekonomicznie, a postawa konkurencji nie pozwala dostrzec korzyści ze współpracy. Jednostki administracji publicznej podchodzą z rezerwą również do wspólnego ubiegania się o dofinansowanie z funduszy pomocowych. Rozwój współpracy między jednostkami może stanowić istotny czynnik wpływający na poprawę sprawności funkcjonowania administracji publicznej w Polsce [*Zarządzanie ...* 2004, s. 22].

Dlatego też ważne jest, aby w Polsce stworzyć warunki do efektywnej i racjonalnej konsolidacji oraz współpracy między poszczególnymi jednostkami terytorialnymi.

Warto przytoczyć w tym miejscu stanowisko Komitetu Regionów UE, który z całą stanowczością opowiada się przeciwko temu, by kryzys gospodarczy i zadłużeniowy oraz środki oszczędnościowe, konieczne w całej Europie, były w niektórych państwach członkowskich traktowane jako pretekst do dalszej centralizacji władzy, do decentralizacji bez przyznania odpowiednich środków finansowych, do uproszczenia, ograniczenia czy nawet zniesienia struktur szczebla niższego niż krajowy, co w efekcie prowadzi do osłabienia demokracji na poziomie lokalnym i regionalnym [*Projekt opinii ...* (2013), s. 4].

## Literatura

- Barański M., *Gmina jako lokalny system polityczny*, [w:] *Polityczne życie lokalne*, red. J. Wódz, Vie politique locale/Polityczne życie lokalne, Katowice 1994.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994, nr 124, poz. 607).
- Kent C.A., Sowards K., *Local Government Consolidation: Lessons for West Virginia, Final Report February*, 2005, MBA Center for Business and Economic Research Marshall University, [www-new.marshall.edu/cber/research/.../government\\_consolidation.pdf](http://www-new.marshall.edu/cber/research/.../government_consolidation.pdf).
- Kosek-Wojnar M., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków 2002.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji*, <https://mac.gov.pl> [dostęp: 20.09.2013].
- Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014-2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl).
- Polska w Europie – przyszłość demograficzna*, red Z. Strzelecki, A. Potrykowska, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012.
- Projekt opinii Komitetu Regionów „Decentralizacja w Unii Europejskiej oraz rola samorządu lokalnego i regionalnego w kształtowaniu i realizacji polityki UE”*, CIVEX-V-034 [dostęp: 11.12.2013].
- Projekt założeń projektu ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego*, Projekt z dnia 11 kwietnia 2013, <http://mac.bip.gov.pl>.
- Stabryła A., Trzcieniecki J., *Organizacja i zarządzanie. Zarys problematyki*, Akademia Ekonomiczna, Kraków 1986.
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, 2009, <http://www.samorzad.lex.pl> [dostęp: 23.09.2013].
- Swianiewicz P., *W poszukiwaniu optymalnej wielkości. Opinie burmistrzów z Europy Środkowej na temat łączenia lub dzielenia rządzonych przez nich gmin*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 2(2).
- Tarno J.P., Sieniuc M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2004.
- Territorial consolidation reforms in Europe*, red P. Swianiewicz, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapeszt 2010.

*Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU 2002, nr 41, poz. 36.*  
*Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, red. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober,  
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej, Kraków 2004.

## **SOCIO-ECONOMIC CONDITIONS OF CONSOLIDATION AND DECONSOLIDATION OF LOCAL GOVERNMENT ENTITIES IN POLAND**

**Summary:** The dynamic economic and social changes influence the decisions of local governments entities to consolidate or deconsolidate. In the near future the above processes will be undoubtedly caused by the demographic and financial problems. Therefore, the aim of this article is to analyze the consolidation and deconsolidation processes that take place in the Polish local government, with particular emphasis on social, demographic and economic factors.

**Keywords:** consolidation, deconsolidation, local government entities.