

*Marcin Sakowicz*

## **STRUKTURY TERYTORIALNE PAŃSTWA – W POSZUKIWANIU OPTYMALNYCH ROZWIĄZAŃ**

### **Wprowadzenie**

Współczesny świat przeżywa głębokie i dynamiczne przeobrażenia polityczne, ekonomiczne i społeczne. Dynamikę zmian cywilizacyjnych potęgują zwłaszcza zmiany w telekomunikacji, informatyzacji oraz rozwój środków masowego przekazu i społecznego komunikowania się. **Świat współczesny staje się w coraz większym stopniu złożony i skomplikowany, a informacja i wiedza zaczynają pełnić w nim strategiczną rolę.** Mimo poglądów o erozji państwa i jego instytucji istotną rolę w procesie organizacji i kształtowania życia społeczno-ekonomicznego w dalszym ciągu odgrywa administracja publiczna.

Podnoszenie sprawności rządu i zarządzania sprawami publicznymi to ciągły proces i ogromne wyzwanie. Obywatele, pracownicy i wybrani przedstawiciele władz oraz media ciągle stykają się z nowymi problemami i zadaniami oraz tym, co można zrobić, aby zwiększyć efektywność podejmowanych działań. Niezależnie od stopnia rozwoju, wszystkie państwa zmagają się z większymi lub mniejszymi reformami administracyjnymi oraz poprawą lokalnego rządu i zarządzania<sup>1</sup>.

W ostatnich latach podmioty administracji publicznej podejmują próby doskonalenia swego funkcjonowania w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy polepszenia jakości obsługi i zwiększenia satysfakcji klientów z funkcjonowania urzędów. Wraz z pojawieniem się koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management* – NPM) nastąpiło otwarcie się administracji na końcowego beneficjenta. Niezależnie od debaty nad sensownością stosowania rozwiązań NPM, reformom administracji publicznej towarzyszy proces modernizacji, odchodzenia od tradycyjnego pojmowania administracji i procedur, włączania innych pomiotów w proces świadczenia usług publicznych na zasadach nie tylko zlecenia (*contracting-out*), ale także partnerstwa

---

<sup>1</sup> H. Kroukamp, L. Lues, *Improving local management*, w: *Improving Local Government, outcomes of comparative research*, red. M.S. de Vries, P.S. Reddy, M.S. Haque, Palgrave Macmillan HoundMills 2008, s. 131; World Bank & United Cities and Local Governments, *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments 2008, 2009*.

angażującego różne poziomy rządzenia i podmioty sektora publicznego oraz prywatnego. W perspektywie postmodernistycznej społeczeństwo postindustrialne zmierza do wydzielania coraz mniejszych, zdecentralizowanych, nieformalnych i elastycznych organizacji, które będą nastawione na świadczenie usług i dostarczanie informacji z wykorzystaniem zautomatyzowanych strategii produkcji i technologii komputerowych<sup>2</sup>.

Drugi obszar dotyczy lepszego rządzenia i zarządzania kompleksową strukturą terytorialną oraz jej poszczególnymi jednostkami (gminą, regionem, krajem). Początkowo wąskie podejście ukierunkowane wyłącznie na klienta objęło swoim zasięgiem także wszystkie zasady dobrego rządzenia (*good governance*). Do najczęściej wymienianych cech dobrego rządzenia należą otwartość (*openness*), uczestnictwo (*participation*), odpowiedzialność i rozliczalność (*accountability*), efektywność (*effectiveness*), zgodność (*coherence*)<sup>3</sup>.

Mimo postępującej internacjonalizacji, globalizacji oraz wirtualizacji współczesnego świata ważnym elementem napędzającym zmiany są oddolne procesy napędzające rozwój lokalny i regionalny – lokalizm i regionalizm. Punktem odniesienia są podstawowe jednostki terytorialne – gminy i argument uterytorialnienia (*territorialization*), gdzie budowane są konkretne relacje międzyludzkie, tożsamość, solidarność, współpraca, gdzie spotykają się relacje rynkowe i społeczne<sup>4</sup>. Struktura oraz wielkość jednostek samorządu terytorialnego wymagają ponownego dostosowania do zmieniającej się rzeczywistości. Warto zwrócić uwagę, iż na ukształtowanie struktury samorządu terytorialnego wpływają z jednej strony uwarunkowania natury politycznej, ekonomicznej czy cywilizacyjnej, a z drugiej – zupełnie nowe myślenie o realizacji zadań samorządu w sposób jak najbardziej efektywny i sprawny – odpowiadający potrzebom społeczności lokalnej.

W dyskusji nad przeobrażeniami trwa spór z jednej strony o efektywność – zdolność (*capacity*) jednostek lokalnych do efektywnych świadczeń na rzecz mieszkańców, a z drugiej – bliskość (*proximity*), która uznawana jest za istotny element lokalnej demokracji. Według modelu Charlesa Tiebouta ludzie przenoszą się (migrują) tam, gdzie władze lokalne zapewniają odpowiadający im stosunek między obciążeniami podatkowymi a poziomem usług. W ten sposób ludzie „głosują nogami”. Podział na mniejsze jednostki terytorialne umożliwi łatwiejsze przemieszczanie się obywateli

<sup>2</sup> M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, SGH, Warszawa 2007 s. 106–107.

<sup>3</sup> Commission of the European Communities, *European governance: a White Paper*, Brussels, COM (2001) 428, final, s. 10.

<sup>4</sup> T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 15–16.

i zwiększa szanse wzajemnego dostosowania preferencji indywidualnych i polityki prowadzonej przez samorząd<sup>5</sup>.

„Adwokaci” dużych gmin wspominają, iż małe gminy nie są w stanie sprostać wyzwaniom nowoczesnych zadań. Małe gminy nie mają również wystarczającej zdolności do profesjonalnych działań. Z kolei argumenty za bliskością mówią, iż w dużych gminach nie ma bliskości i partycypacja obywateli jest mniejsza. Wprawdzie niektóre badania wskazują, iż generalnie partycypacja (frekwencja wyborcza, bezpośredni kontakt, szeroko rozumiana partycypacja w życiu politycznym) jest większa w małych gminach, jednak nie wszystkie formy partycypacji potwierdzają to założenie. Otóż korelacja mniejsza gmina – większa partycypacja nie znajduje potwierdzenia w takich sprawach, jak większe zainteresowanie gminą czy większa wiedza i bardziej pozytywna ocena lokalnej demokracji. Przy założeniu więc, iż partycypacja nie jest celem samym w sobie, argument bliskości na rzecz lokalnej dekoracji traci na znaczeniu<sup>6</sup>.

Dążenie do zwiększania wielkości gmin związane z korzyściami skali w wykonywaniu zadań stało się podstawą teorii reformistycznej (*reform theory*) i zmniejszania liczby gmin w wielu państwach europejskich, poczynając od lat 50. XX wieku (tabela 1)<sup>7</sup>. Łączenie mniejszych gmin stwarza odpowiedni potencjał, tzw. masę krytyczną umożliwiającą zatrudnianie wyżej wykwalifikowanych pracowników, lepsze wyposażenie, stosowanie nowoczesnych rozwiązań i metod zarządzania, a przez to podejmowanie przedsięwzięć mających duże znaczenie dla rozwoju gmin. Przyczyną zmian struktury państw jest dążenie do racjonalizacji oraz podnoszenia sprawności oraz efektywności zarządzania organizacją, jaką od 6 tys. lat stanowią instytucje państwa. We współczesnym świecie wydaje się, iż coraz więcej argumentów przemawia za wykorzystaniem ekonomii skali i tworzeniem większych jednostek administracyjnych. Obywatele mają coraz bardziej zróżnicowane preferencje i potrzeby, a więc stworzenie wspólnoty o jednorodnych preferencjach jest niezwykle utrudnione. Z kolei redukcja czasu i odległości dzięki wykorzystaniu nowych technologii z jednej strony, a koszty systemów informatycznych z drugiej strony przemawiają za tworzeniem większych jednostek.

<sup>5</sup> C. Tiebout, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, vol. 64.

<sup>6</sup> Ch.A. Arsen, *Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity on the case of Denmark*, „Scandinavian Political Studies” 2002, vol. 25, nr 4, s. 317–333. Zob także: G. Stoker, *Teorie samorządu i polityki lokalnej*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. t. P. Swianiewicz, przeł. P. Swianiewicz i in., Municipium, Warszawa 1997, s. 16–42.

<sup>7</sup> Por. P. Swianiewicz, *Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 7–8, s. 22–33; *Consolidation or fragmentation? The size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, red. P. Swianiewicz, Open Society Institute, Budapest 2002, s. 8–9.

Z kolei na poziomie regionalnym zmiany powodowane są nie tylko przez argumenty ekonomiczne, ale również związane są z oddolnym procesem umacniania i artykulacji tożsamości i odrębności regionalnej. Regionalizacja dokonywana jest odgórnie, jako świadoma polityka w stosunku do wyodrębnionego terytorialnie obszaru. Z kolei regionalizm na poziomie państwa to oddolny ruch społeczno-polityczny występujący pośród określonej zbiorowości, w ramach którego akcentuje się odrębności kulturowe, etniczne, językowe oraz dąży się do obrony i rozwoju tożsamości regionalnej<sup>8</sup>.

**Tabela 1. Liczba gmin w państwach europejskich w 1950, 1992 i 2007 r.**

Państwo	1950	1992	2007	Państwo	1950	1992	2007
Austria	3 999	2 301	2 375	Malta	–	67	68
Belgia	2 669	589 <sup>c</sup>	589	Niemcy <sup>e</sup>	24 272	8 077	12 312
Bułgaria	2 178 <sup>a</sup>	255 <sup>c</sup>	264	Norwegia	744	439	430
Czechy	11 051	6 196 <sup>c</sup>	6 249	Polska	–	2 459	2 478
Dania	1 387	275	98	Portugalia	303	305	308
Finlandia	547	460	416	Słowacja	–	2 476	2 891
Francja	38 814 <sup>b</sup>	36 763 <sup>d</sup>	36 683	Szwajcaria	3 097	3 021	
Grecja	5 959	5 922	1 034	Szwecja	2 281	286	290
Hiszpania	9 214	8 082	8 111	Węgry	-	3 109	3 175
Holandia	1 015	647	443	Wielka Brytania	2 028	484	434
Luksemburg	127	118	116	Włochy	7 781	8 100	8 101

<sup>a</sup> 1949

<sup>b</sup> 1945

<sup>c</sup> 1991

<sup>d</sup> 1990

<sup>e</sup> Dane dla lat 1950 i 1992, bez wschodniej części Niemiec (byłego NRD).

Źródło: Opracowano na podstawie: Council of Europe, *The size of municipalities, efficiency and citizen participation (local and regional authorities)*, 1998, no. 56, s. 16 i 18; *Sub-national Governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance*, Dexia 2008.

Zgodnie z Konstytucją RP **optymalna** liczba jednostek lokalnych i regionalnych powinna „uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniające

<sup>8</sup> Niektórzy autorzy w sposób odmienny definiują regionalizm i regionalizację, twierdząc, iż pierwszy odnosi się do planowych i celowych działań podejmowanych przez rządy centralne, zaś regionalizacji (*regionalization*) przypisują procesy inicjowane przez organizacje pozarządowe. Zob. *Microregionalism and world order*, red. S. Breslin, G.D. Hook, Palgrave Macmillan, New York 2002, s. 4; M. Sakowicz, *Modernizacja samorządu...*, op.cit., s. 47–49.

jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych<sup>9</sup>. Przeobrażenia w strukturze administracji, podziale zadań i finansów powinny zachodzić tym częściej, im większe jest tempo zmian cywilizacyjnych i organizacyjnych<sup>10</sup>. U podstaw reform struktury leży zmiana funkcji państwa, konieczność racjonalizacji jego struktur i konieczność tworzenia nowych instytucji, nowych regulacji oraz przestrzennych ram odpowiadających zmianom gospodarczym, społecznym, demograficznym, technologicznym, a w konsekwencji tworzącym się nowym układom przestrzenno-funkcjonalnym. Najlepszym przykładem jest problem odpowiedniego ukształtowania i wsparcia regionów metropolitalnych.

Celem opracowania jest przedstawienie głównych koncepcji zmian struktury terytorialnej, zwłaszcza reform samorządu terytorialnego podejmowanych w ostatnich 20 latach w wybranych państwach Unii Europejskiej. Zaprezentowane zostaną przeobrażenia na szczeblu lokalnym, a także dostosowania na poziomie regionalnym, prezentujące doświadczenia państw unitarnych (państwa skandynawskie, bałtyckie), państw federalnych (Belgia), państw z autonomią regionalną (Hiszpania) oraz poddanych dewolucji (Wielka Brytania).

## 1. Przeobrażenia struktury państwa w państwach unitarnych

W ostatnich 20 latach najwięcej reform w strukturze samorządu lokalnego przeprowadzono w państwach skandynawskich oraz bałtyckich<sup>11</sup>. Najbardziej kompleksowa reforma została przeprowadzona w **Danii** w latach 2002–2007. Dzięki reformie 1970 r. (liczba gmin duńskich została obniżona do 275, a regionów do 14) jednostki samorządowe były w stanie przejąć większe obowiązki w dziedzinie opieki społecznej i zdrowotnej. Jednak w następnych latach gminy i regiony przejmowały kolejne zadania od rządu centralnego. Przekazywanie licznych kompetencji w dół oraz wzrost *welfare state* na nowo rozpoczęły dyskusję o konieczności powiększania wielkości gmin.

<sup>9</sup> Art. 15 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

<sup>10</sup> S.J. Bailey, *Local Government economics: principles and practice*, Palgrave Macmillan, New York 1999, s. 32–33; W. Kieżun, *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001*, w: *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, UW CSSTiRL, Warszawa 2003, s. 78–79.

<sup>11</sup> Zob. M. Sakowicz, *Gminy i prowincje w państwach skandynawskich – w poszukiwaniu optymalnej wielkości*, w: *Administracja publiczna: między polityką, prawem i ekonomią*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 325–347.

W kilku przypadkach takie amalgamacje miały charakter oddolny i były w pełni akceptowane przez lokalną społeczność. Przykładowo, w wyniku przeprowadzonych referendum w trzech duńskich wyspach zdecydowano o powstaniu jednej gminy obejmującej cały obszar wysp: Bornholm od 1 stycznia 2003, Ærø od 2006 i Langeland od 1 stycznia 2007 r. W Danii dyskusja o reformie rozgorzała na skutek wątpliwości, czy po pierwsze, małe gminy są w stanie wypełniać wszystkie przypisane im zadania, a po drugie, czy takie małe państwo jak Dania potrzebuje aż trzech poziomów zarządzania, które pobierają podatki. I wreszcie impulsem do zmian było duże niezadowolenie mieszkańców ze świadczeń opieki zdrowotnej oferowanych przez dotychczasowe niewielkie regiony.

Proces restrukturyzacji jednostek gminnych i regionalnych w Danii rozpoczął się w 2002 roku powołaniem Komisji ds. Struktury Administracyjnej. 12-osobowa komisja składała się z 8 przedstawicieli samorządów i ministerstw oraz 4 niezależnych ekspertów. Zadaniem komisji była ocena korzyści i zagrożeń alternatywnego modelu struktury sektora publicznego z przygotowaniem rekomendacji, które pozwolą przetrwać nowej strukturze przez następne lata. W styczniu 2004 r. Komisja zaprezentowała raport, w którym wyrażono opinię, że reforma struktury sektora publicznego jest niezbędna<sup>12</sup>. Zdaniem Komisji rozmiar gmin i regionów był zbyt mały, aby wypełniać liczne zadania wymagane prawem. Uznano również, że zmiany są konieczne z powodu złego rozdzielania zadań (odpowiedzialność za niektóre zadania jest rozdzielona pomiędzy wiele różnych jednostek). Komisja miała również do dyspozycji inne raporty, m.in. Komitetu ds. Zdrowia, który wskazywał, że prowadzenie szpitali wymaga jednostek terytorialnych z liczbą mieszkańców około 400–700 tys. ze wskazaniem górnego progu.

Ważnym elementem reformy była również likwidacja małych regionów. Powstało 5 regionów z liczbą mieszkańców od 0,6 mln do 1,6 mln (wcześniej wielkość regionów wahała się od 225 tys. do 660 tys.). Mimo że zostały znacznie powiększone, to **zakres ich kompetencji uległ zmniejszeniu** – wiele zadań zostało przesuniętych do gmin, a część do administracji rządowej.

Koncentrację wielu świadczeń i usług publicznych na poziomie gminy widać w innych dziedzinach. Wszystkie usługi w sferze opieki społecznej (finansowanie, podaż, rozdział) znalazły się w gestii gmin. Podobnie edukacja specjalna została skoncentrowana w gminach, np. szkoły specjalne i dla dorosłych (z wyjątkiem szkół dla dorosłych dyslektyków, które zostały przeniesione na poziom państwa). Gminy przejęły z regionów odpowiedzialność za lokalne drogi, zadania w dziedzinie

---

<sup>12</sup> *Strukturkommissionens betænkning – Strukturkommissionens betænkning – Bind I, Betænkning nr. 1434*, za: [http://www.sum.dk/publikationer/strukturkom\\_Bind\\_I/Bind%20I.pdf](http://www.sum.dk/publikationer/strukturkom_Bind_I/Bind%20I.pdf).

środowiska i planowania, a także w dziedzinie kultury (obowiązek prowadzenia szkół muzycznych). Jedynym wspólnym zadaniem wykonywanym z regionami jest zarządzanie regionalnym i lokalnym transportem publicznym. W wyniku reformy zadania przypisane **gminom** (mierzone ilością wydatków) **wzrosły** z 46 do 48%, **nowym regionom spadły** z 14 do 9% i **administracji rządowej wzrosły** z 40 do 43%.

Z kolei główna odpowiedzialność regionów to opieka zdrowotna (szpitale, ubezpieczenia), regionalne planowanie i rozwój oraz stworzenie transportu regionalnego i lokalnego a następnie współzarządzanie nim. Regiony nie posiadają tzw. generalnej kompetencji i odpowiadają za sprawy, które są wymienione w legislacji. W stosunku do gmin obowiązuje zasada przypisania zadań, która jest negatywnie zdefiniowana, tzn. gminy mają prawo zajmować się wszystkimi zadaniami, które nie są zabronione przez prawo. Wydatki regionów w polityce zdrowotnej będą finansowane przez granty blokowe ze specjalnych zasobów państwowych oraz współfinansowane przez gminy.

Jest zbyt wcześnie, aby oceniać rezultaty reformy. Pojawiają się pierwsze opracowania eksperckie, ale dotyczą szczątkowych zagadnień<sup>13</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że cały skomplikowany proces udało się przeprowadzić bardzo sprawnie<sup>14</sup>. W wyniku reformy liczba wybranych przedstawicieli zmniejszyła się z 357 do 205 na poziomie regionalnym oraz z 4 957 do 2 520 na poziomie gminnym<sup>15</sup>.

Drugim państwem skandynawskim, w którym podjęto całościową reformę struktury samorządu, jest **Finlandia**. O ile jednak w Danii w ramach jednego podejścia zmodernizowano cały sektor publiczny (administrację samorządową oraz część rządowej), to w Finlandii procesy modernizacyjne podzielone są na różne projekty, a ich implementacja jest bardziej rozłożona w czasie. Obok reformy dotyczącej restrukturyzacji gmin i publicznych usług (projekt Paras) prowadzona jest reforma

<sup>13</sup> Przykładowo omówiony jest problem ryzyka zwiększenia wydatków przez gminy, które traciły swoją egzystencję. Zob. J. Blom-Hansen, *Municipal amalgamations and common pool problems: the Danish Local Government reform*, „Scandinavian Political Studies” 2009, May, s. 1–23.

<sup>14</sup> W wyniku zmian organizacyjnych około 170 tys. pracowników zmieniło swojego pracodawcę. W większości nie oznaczało to jednak fizycznej zmiany miejsca pracy. Przyjęto zasadę, że wszelkie zasoby związane ze zmianą zadań podążają za nim; dotyczyło to budynków, pracowników oraz finansów przy założeniu, że reforma jest neutralna finansowo, tzn. nie powoduje dodatkowych obciążeń dla ludności. Przykładowo uzgodniono, że budżet dotychczasowych regionów zasili w wysokości 12,5 mld DKK budżet centralny, 59 mld DKK nowe regiony i 29 mld gminy. Koszty związane z połączeniem gmin ponoszą gminy i regiony – ok. 1,2 mld DKK. Jednak te powinny być z nadwyżką zbilansowane przez tzw. oszczędności wynikające z połączenia. Np. od 2007 r. oszczędności wynikające z redukcji liczby polityków wyniosą ok. 1,7 mld DKK rocznie. Zob. The Ministry of the Interior and Health, *The Local Government reform: in brief*, Copenhagen 2005, s. 10.

<sup>15</sup> S.H. Thomson, *The 2007 Danish Local Government reform*, w: *Towards a new Nordic regions, politics, administration and regional development*, red. O. Bukve, H. Halkier, P. de Souza, Aalborg Universitetvolrag, Aalborg 2008, s. 79.

regionalnej administracji rządowej (projekt Alku) oraz eksperyment w postaci w pełni samorządowego regionu Kainuu, prowadzony w latach 2005–2012.

O obniżeniu liczby gmin w Finlandii mówiono od połowy lat 80. Zgodnie z pierwotnym planem liczba gmin miała spaść do 312. Zakładano również powstanie około 61 jednostek współpracujących ze sobą, skupiających 131 gmin. Przy założeniu, że takie wspólne grupowanie doprowadzi w jakimś czasie do połączenia gmin, docelowo ich liczba miała spaść do 244. Realizacja tej reformy ugrzęzła z powodu niepewności, czy rząd centralny powinien łączyć gminy pomimo negatywnego stanowiska części z nich<sup>16</sup>.

Problem jednak pozostał i po 20 latach rząd Matti Vanhanena zdecydował się na podjęcie bardziej zdecydowanych kroków. Rządząca w latach 2003–2007 koalicja Partii Centrowej (Suomen Keskusta), Partii Socjaldemokratycznej (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue) oraz Szwedzkiej Partii Ludowej (Svenska folkpartiet) zdecydowała się na przeprowadzenie reformy Paras. Jej celem było podniesienie efektywności, dostępności, wydajności oraz technicznego zaawansowania funkcjonowania administracji samorządowej wraz z rozrostem jej kompetencji i zadań<sup>17</sup>.

Jednym z ważniejszych impulsów do podjęcia działań były problemy wynikające ze starzenia się społeczeństwa. Statystyki i prognozy wyraźnie pokazują wzrost ilości osób starszych zainteresowanych otrzymywaniem bardzo kosztownych usług z zakresu opieki zdrowotnej<sup>18</sup>. Z drugiej strony spada ilość osób aktywnych zawodowo, co oznacza mniejsze wpływy podatkowe do budżetów gmin. Problem ten dotyczy zwłaszcza najmniejszych gmin – przed reformą 81 gmin miało mniej niż 2 tys. mieszkańców, zaś 173 pomiędzy 2 a 6 tys. Dobrą ilustracją tej kwestii jest hipotetyczna sytuacja poważnego wypadku komunikacyjnego, który w przypadku małej gminy zobligowanej do niesienia pomocy medycznej poszkodowanym mógłby prowadzić do jej upadłości<sup>19</sup>. Drugą przyczyną reformy to powiększanie się aglomeracji. Mieszkańcy mniejszych gmin położonych wokół miast korzystają z usług dużego ośrodka, płacąc podatki w miejscu zamieszkania. W ten sposób wmacniają ościenne gminy kosztem dużego ośrodka. Trzecim bardzo ważnym argumentem za reformą była konieczność podniesienia i ujednolicenia jakości dostarczanych usług. Z wyż-

<sup>16</sup> *Local Government in Finland*, w: *Citizen participation and Local Government in America and Scandinavia*, red. J. Chr. Birch, H. Christoffersen, E.O. Forland, Gentofte 1981, s. 41.

<sup>17</sup> Ministry of Finance, *Project to restructure municipalities and services*, za: [http://www.vm.fi/vm/en/05\\_projects/02\\_paras/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/05_projects/02_paras/index.jsp); Ministry of the Interior, *Memorandum*, May 2005, za: [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/03\\_documents/20071219Docume/muistio\\_englanti.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/03_documents/20071219Docume/muistio_englanti.pdf).

<sup>18</sup> *Future challenges facing the municipalities*, za: [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/03\\_documents/20071219Docume/Future%2520challenges.pdf](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/03_documents/20071219Docume/Future%2520challenges.pdf).

<sup>19</sup> A. Rosa, *Paras – reforma samorządu terytorialnego w Republice Finlandii*, w: *Współdziałanie administracji rządowej i samorządowej w Unii Europejskiej*, red. M. Kulesza, M. Sakowicz, KSAP 2009, manuskrypt.



szym standardem usług nie poradziłyby sobie mniej wydolne finansowo gminy znajdujące się na północy i wschodzie kraju.

Z kolei na poziomie regionalnym zdecydowano się na przeprowadzenie eksperymentu, który miał przynieść odpowiedź na pytanie, na ile instytucjonalizacja nowych władz regionalnych wpłynie pozytywnie na rozwój regionalny. Tradycyjnie w rozwoju regionalnym Finlandii ważną rolę odgrywała administracja rządowa. Regiony powstałe w 1994 r. stanowią swoistą odpowiedź Finlandii na dostosowanie do polityki regionalnej Unii Europejskiej. Regiony stanowiące poziom NUTS 3 różnią się wielkością: od 27 tys. (Wyspy Alandzkie), a na łądzie od 70 tys. (Central Ostrobothnia) do 1,4 mln (Ussimaa) przy średniej wielkości 277 tys. Powstały odgórnie i nie zawsze są to regiony funkcjonalne. Ich kompetencje dotyczą głównie planowania oraz rozwoju regionalnego<sup>20</sup>. Rząd fiński nadal poszukuje docelowego kształtu regionów, m.in. analizowana jest szczegółowo sytuacja obszarów metropolitarnych<sup>21</sup>.

Eksperyment w Kainuu rozpoczął się w 2005 r. i po raz pierwszy w ramach kontynentalnej Finlandii demokratycznie wybrana regionalna rada otrzymała władzę i zgodnie z prawem zakończy funkcjonowanie w końcu 2012 r. Kainuu zostało wybrane ze względu na istniejącą tożsamość i dotyczące ten region problemy: malejącą liczbą ludności, starzejącą się populację oraz zmniejszający się poziom przedsiębiorczości i zatrudnienia. Region wydawał się więc idealny do przetestowania nowych rozwiązań instytucjonalnych, a zwłaszcza podziału środków finansowych. Kainuu przejęło odpowiedzialność za znaczącą część usług *welfare state*, łącznie z opieką zdrowotną i społeczną oraz edukacją średnią.

Reforma struktury samorządu terytorialnego jest przedmiotem burzliwych dyskusji w **Norwegii** co najmniej od 15 lat. Trzy komisje przygotowywały rekomendacje i raporty w roku 1992, 2000 i 2004 r.<sup>22</sup> We wszystkich mówiono o potrzebie tworzenia większych jednostek, zwłaszcza na poziomie regionalnym. Wydawało się również, że reformy zyskają szeroką aprobatę obywateli, jako że w badaniach najwięcej obywateli za priorytet w kwestii połączeń uważało efektywność, zakres i jakość usług, a temu w wielu wypadkach sprzyjają większe jednostki<sup>23</sup>. Pewnym kontrargumentem jest fakt, iż wielu Norwegów wykazuje przywiązanie do swoich własnych „małych ojczyzn” i sprzeciwiało się łączeniu jednostek zwłaszcza

<sup>20</sup> Szerzej na temat zadań patrz: <http://www.reg.fi/english/tasks.htm>.

<sup>21</sup> *An effective metropolitan region – the interests of municipal*, za: [http://www.vm.fi/vm/en/04\\_publications\\_and\\_documents/01\\_publications/03\\_municipal/20090506AnEffe/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/03_municipal/20090506AnEffe/name.jsp).

<sup>22</sup> NOU (1992: 15), *Kommune – og fylkesinndelingen I et Norge i forandring*, NOU (2000: 22), *Om oppgavefordeling mellom stat, regione og commune*, NOU (2004: 19), *Liskraftige distrikter og regioner*, St. meld.

<sup>23</sup> L. Rose, *Reform activities and legitimacy of Local Government: reflections on the Nordic experience*, w: *Fetskirt till Krister Ståhlberg, 50 år den 31 maj 1997*, utg. Av Voitto Helander och Siv Sandberg, Åbo Akademi University Press, Åbo 1997, s. 149–150.

z większymi jednostkami. W związku z tym rządy zachęcały do scalania na szczeblu gmin, ale nie podjęły specjalnych kroków do kompleksowej reformy ich liczby.

Po dwóch nieudanych próbach z określeniem liczby regionów w ciągu ostatnich kilku lat intensywnych dyskusji parlament norweski miał podjąć ostateczną decyzję w 2008 r. Reformy były zaawansowane na tyle, iż w oficjalnej broszurze poświęconej samorządowi wydanej przez Ministerstwo Samorządu Lokalnego i Rozwoju Regionalnego mowa jest o nowych większych jednostkach regionalnych, które mają zastąpić stare z dniem 1 stycznia 2010 r.<sup>24</sup> Jednakże i tym razem nie udało się osiągnąć kompromisu. Storting nie zarekomendował żadnej reformy regionalnej.

W międzyczasie norweskie *fylke* traciły na znaczeniu. W 2002 r. finansowanie szpitali przeszło w zarządzanie państwowych spółek. Od lat 90. również wiele mniejszych zadań w dziedzinie rozwoju regionalnego, np. wspieranie biznesu, zostało przeniesionych do specjalnie powołanego funduszu *Innovation Norway*. Najważniejsze zadania regionów to szkoły średnie (przeszło połowa budżetu), instytucje kulturalne, transport publiczny, planowanie i rozwój regionalny. Na szczeblu regionalnym funkcjonują również przedstawiciele rządu oraz ok. 40 innych agencji rządowych, które dosyć często nie pokrywają się z granicami poszczególnych *fylke*. Ta fragmentaryczna struktura dodatkowo dostarcza argumentów za zmianami na tym poziomie.

Pewną odpowiedzią na pytanie, dlaczego nie udało się osiągnąć interesu, są rozbieżne poglądy partii politycznych oraz kwestia, czy i w jakiej wielkości powinny być w Norwegii regiony. Partia Konserwatywna (*Høyre*) oraz Partia Progresywna (*Fremskrittspartiet*) są za całkowitym zlikwidowaniem regionów. Pozostałe partie są za ich utrzymaniem, choć różnią się w ich docelowej wielkości. Partia Liberalna (*Venstre*) jest za utrzymaniem małych regionów. Zwolennicy małych regionów przeważają także w Partii Centrum (*Senterpartiet*), Chrześcijańskiej Demokracji (*Kristelig Folkeparti*) i Partii Socjalistycznej Lewicy (*Sosialistisk Venstreparti*). Natomiast większość zwolenników większych regionów jest w Partii Pracy (*Arbeiderpartiet*).

Z tej mozaiki różnych stanowisk trudno jest uzyskać zdecydowaną większość opowiadającą się za jednym rozwiązaniem. Dodatkowo partie prawicowe coraz bardziej dostrzegają istotną rolę dużych miast jako motorów rozwoju i opowiadają się za tworzeniem obszarów metropolitalnych. Dwa ekstremalne rozwiązania to zlikwidowanie regionów, drugie to powstanie 5 regionów na podstawie obecnych obszarów zarządzających szpitalami. Zdaniem niektórych norweskich badaczy liczba nowych

---

<sup>24</sup> Norwegian Ministry of Local Government and Regional Development, *Local Government in Norway*, Oslo 2008, za: [http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/H-2224\\_red160908.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/internasjonalt/H-2224_red160908.pdf).

regionów ukształtuje się między 7 a 19, z dużym prawdopodobieństwem ostatecznej liczby 14–16<sup>25</sup>.

Również w **Szwecji** w ostatnich latach dyskusje związane z reformą struktury samorządu koncentrują się poziomie regionalnym, na którym zdecydowano się na eksperymenty zainicjowane oddolnie. Regulacje umożliwiające pilotażowy program przyjęto w 1997 r. W 1999 r. powołano dwa eksperymentalne regiony Skåne i Västtra Götland posiadające wybrane rady regionalne. Za modelowy należy uznać region Västtra Götland, który powstał przez połączenie trzech mniejszych regionów. Jego główne zadanie dotyczy opieki zdrowotnej, na którą przeznaczają się około 90% wszystkich środków (szpitale, powszechna opieka zdrowotna, specjalistyczna opieka dentystryczna oraz bezpłatna opieka dla dzieci i młodzieży). Region odpowiada także za rozwój regionalny, który wcześniej był domeną terenowej administracji rządowej. Dodatkowo status regionu eksperymentalnego uzyskał region Kalmar i gmina Götland, co w praktyce oznaczało przejście odpowiedzialności za rozwój regionalny. Pierwsze lata funkcjonowania tych regionów pokazują, że partycypacja mierzona za pomocą frekwencji wyborczej nie uległa zmianie<sup>26</sup>.

W dwóch ostatnich dekadach pojawiało się ponad 10 opracowań analitycznych poświęconych zmianom strukturalnym w samorządzie. Jednym z ważniejszych było opracowanie zatytułowane *Organizacja zrównoważonego społeczeństwa z zasobami rozwojowymi*<sup>27</sup>. Zgodnie z sugestią komitetu eksperckiego Szwecja powinna zostać podzielona na 6 do 9 nowych regionów odgrywających istotną rolę w opiece zdrowotnej i rozwoju regionalnym. Prace nad nowymi regionami miały zakończyć się do 2010 r., tak aby nowe wybory odbyły się najpóźniej w 2014 r. Rząd zadeklarował, że oczekuje na propozycje nowych kształtów regionów od zainteresowanych podmiotów. Czy taka strategia okaże się skuteczna, okaże się w najbliższych latach.

Na **Litwie** w wyniku reform podjętych na początku lat 90. ubiegłego wieku zlikwidowano 500 samorządów najniższego stopnia, miasta i rejony zrestrukturyzowano i ostatecznie liczba *savivaldybes* zmalała w 1999 r. do 56<sup>28</sup>. W rozumieniu Ustawy o samorządzie terytorialnym *savivaldybe* to jednostka administracyjno-teryto-

<sup>25</sup> O. Bukve, *The long and winding road: regional reform in Norway*, w: *Towards a new Nordic regions, politics, administration and regional development*, red. O. Bukve, H. Halkier, P. de Souza, Aalborg Universitetvolrag, Aalborg 2008, s. 15.

<sup>26</sup> K.G. Hammarlund, *Regional reform and citizen participation in Sweden*, „Innovation” 2001, vol. 17, no. 2, s. 160.

<sup>27</sup> SOU (2007:10), *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: slutbetänkande*, Stockholm, Fritzes, Zob. P. de Souza, P. Holmoström, *The Swedish regions, development policies and governance*, w: *Towards a new Nordic regions, politics, administration and regional development*, red. O. Bukve, H. Halkier, P. de Souza, Aalborg Universitetvolrag, Aalborg 2008, s. 79.

<sup>28</sup> Ze względu na podejmowane próby powołania nowych samorządów liczba *savivaldybes* w różnych latach może się nieznacznie różnić, np. w roku 2000 literatura podaje 60 samorządów i w 2001 roku – 61.

rialna, której wspólnota mieszkańców ma zapewnione przez ustawę prawo do samodzielnego sprawowania władzy.

Liczne zmiany skierowane były na uzyskanie większego stopnia samodzielności oraz potencjału ekonomicznego. Litewskie samorządy dzielą się na rejonowe (44) i miejskie (12), chociaż ich status i funkcje są identyczne. Rady samorządów mają ustawowo określone prawo do dzielenia swego terytorium na mniejsze jednostki – starostwa (*seniūnijos*), których w 1997 r. istniało 449. Średnia liczba mieszkańców *savivaldybes* wynosi ok. 62 tys. i jest czterokrotnie wyższa niż w Polsce. Ta wysoka średnia sprawia, że pod względem liczby ludności gminy litewskie należą do dużych jednostek samorządowych, charakterystycznych przede wszystkim dla państw skandynawskich<sup>29</sup>.

Z kolei w **Estonii** w pierwszym etapie reformy ustrojowej państwa (lata 1989–1993) przyjęto koncepcję budowy dwuszczeblowego samorządu lokalnego. Pierwszy poziom składał się z gmin wiejskich (*valda*), dzielnic (*aleva*) i miast (*linna*), poziom drugi stanowiły powiaty (*maakonda*). W tym okresie w skład instytucji samorządu lokalnego wchodziły rady gmin wiejskich, dzielnic, miast i powiatów oraz ich organy wykonawcze. Szczebel powiatowy od początku nie spełniał kryteriów podmiotu samorządowego, gdyż na czele *maakonda* stał przedstawiciel rządu – *maavanem* mianowany przez premiera na okres 5 lat. W 1993 r. parlament Estonii, przyjmując Ustawę o organizacji samorządu lokalnego, zdecydował o uproszczeniu systemu administracji lokalnej. Dwuszczeblowy system zastąpiono jednoszczeblowym samorządem lokalnym oraz powiatami wchodzącymi w skład administracji rządowej. Reorganizacja polegała na przypisaniu jedynie gminom wiejskim oraz miastom praw jednostek samorządowych. W 1995 r., zgodnie z Ustawą o podziale administracyjnym, miasta zostały połączone z sąsiednimi gminami, tworząc w ten sposób nowe jednostki gminne. Z kolei dzielnice zostały zmuszone do uzyskania statusu gmin wiejskich lub miast. W ten sposób w 1993 r. powstało 11 miast i 10 gmin wiejskich.

---

<sup>29</sup> Por. J. Osiński, *Doświadczenia samorządu lokalnego w krajach nordyckich a reforma samorządowa w Polsce*, w: *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce*, red. P. Dobrowolski, Wyd. UŚ, Katowice 1995, s. 133–149; M. Sakowicz, *Reformy struktury samorządu terytorialnego (Belgia, Hiszpania, Szwecja)*, w: *Reforma administracji publicznej w Polsce*, KES-SGH, Warszawa 2000, s. 213–228.

## 2. Przeobrażenia w strukturze państw złożonych oraz z autonomią funkcjonalną<sup>30</sup>

W państwach złożonych przeobrażenia dotyczące struktur państwa ukierunkowane są nie tyle na zmianę ilości podmiotów, ile dotyczą przede wszystkim zakresu samodzielności (autonomii) poszczególnych jednostek. Reformy służą utrzymaniu jedności państwa przy zachowaniu odrębności poszczególnych struktur regionalnych przybierających bardzo skomplikowane twory. Najlepszym przykładem jest **Belgia**, której suwerenność została podzielona między państwo centralne, wspólnoty i regiony, a w dalszej kolejności między prowincje i gminy<sup>31</sup>.

Dzięki połączeniu w Belgii idei samorządności oraz myśli federalnej powstał układ, który może sprostać wymogom wyrazistej różnorodności kraju i jego ludności oraz towarzyszącym temu znacznym siłom odśrodkowym. Nietypowy i unikalny charakter modelu federacji belgijskiej wynika z antagonizmów walońsko-flamandzkich i prób ich rozwiązania. Na tę wyjątkowość Belgii i przyjętych tam konstrukcji federacji składa się zatem brak jednolitości pod względem etnicznym, kulturowym i językowym, co z kolei zdecydowanie nie sprzyja integrowaniu się jej mieszkańców w federalistycznym systemie politycznym tego kraju. Heterogeniczność społeczeństwa belgijskiego, jego multikulturowość, spory ujawniające się z tych powodów pociągają za sobą tworzenie specyficznych struktur federacji. Od 1970 r. przeprowadzono pięć reform struktury terytorialnej państwa, przejście od państwa unitarnego do coraz większej autonomii regionów i wspólnot. Kolejna, szósta reforma uchroni Belgię przed rozpadem i pozwoli na stworzenie rządu, który nie istniał w Belgii przez 541 dni (grudzień 2011). Główne punkty porozumienia zakładają więcej federalizmu poprzez wzmocnienie autonomii regionów (Flandrii, na którą przypada ponad 50% zasobów federalnych, Walonii i Regionu Stołecznego Brukseli) w dziedzinie podatków, ubezpieczeń społecznych, zatrudnienia i przepisów ruchu drogowego<sup>32</sup>.

W **Zjednoczonym Królestwie** mamy do czynienia z jednej strony z dewolucją (Szkocja, Walia, Irlandia Północna), a z drugiej – z podziałem Anglii na regiony

<sup>30</sup> Autonomia rozumiana jest jako funkcjonalne wykształcenie się, z uprzednio hierarchicznie zbudowanej centralistycznej struktury państwowej, organizacyjnie, prawnie i władczo usamodzielnionych jednostek administracyjnych.

<sup>31</sup> M. Sakowicz, *Reformy struktury...*, op.cit., s. 215–218.

<sup>32</sup> Za: <http://www.presseurop.eu/pl/content/press-review/1050401-belgia-umarla-niech-zyje-belgia> (dostęp: październik 2011 r.).

administracyjne<sup>33</sup>. **Dewolucja** oznacza szczególnego rodzaju decentralizację władzy na gruncie brytyjskim, czyli przekazywanie części kompetencji władzy centralnej, zwłaszcza kompetencji ustawodawczych, wyłanianym w wyborach organom szkockim, walijskim i północnoirlandzkim, co w zamyśle nie podważa władzy suwerennego Parlamentu Zjednoczonego Królestwa<sup>34</sup>. O ile jednak pierwszy przypadek to naturalne odradzanie się tożsamości Szkotów, Walijszczyków oraz Irlandczyków, o tyle utworzenie w 1990 r. 9 rządowych urzędów regionalnych (*government offices*), przekształconych następnie w 8 regionalnych agencji administracyjnych (*regional administration agencies*) jest procesem sztucznym. Co więcej, podjęta przed kilkoma laty próba stworzenia w Anglii regionów z wyłanianymi w wyborach powszechnych władzami okazała się niepowodzeniem. W maju 2002 r. rząd brytyjski ogłosił projekt *Your region, your choice: revitalising the English regions*, przewidujący powołanie zgromadzeń regionalnych kontrolujących działalność RDAs.

Jednak 8 listopada 2004 r. w regionie North East mieszkańcy przy 48-procentowej frekwencji sprzeciwili się utworzeniu regionalnego zgromadzenia. Jedynie 22% z głosujących była za, a zdecydowana większość opowiedziała się przeciw wybie-ralnym władzom regionalnym. W konsekwencji rząd brytyjski został zmuszony do odwołania referendum w kolejnych regionach i rezygnacji z instytucjonalizacji upodmiotowionych regionów w Anglii<sup>35</sup>.

Z kolei w Irlandii Północnej, Walii i w największym stopniu w Szkocji oddolne procesy doprowadziły do uzyskania szerokiego zakresu autonomii. W przypadku Szkocji można się zastanawiać, czy jest to przejaw regionalizmu, czy też powrotu do odzyskania samodzielności po 300 latach silnych związków z Wielką Brytanią<sup>36</sup>. Dewolucja uwarunkowana była wzrostem świadomości narodowej Szkotów. Proces ten zauważalny w latach 70. uległ intensyfikacji pod koniec XX wieku. W tabeli 2 przedstawiono narodową identyfikację Szkotów z lat 1992 i 1997. Z porównania wynika, iż w 1997 r. większa proporcja mieszkańców czuła się Szkotami, mniej czuło

<sup>33</sup> Oficjalna nazwa Wielkiej Brytanii to „Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej”, które powstało w 1922 r. w wyniku przekształcenia istniejącego od 1801 r. do 1922 Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii. To ostatnie powstało w wyniku przekształcenia istniejącego od 1707 r. do 1800 r. Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, powstałego w wyniku unii Królestwa Szkotów z Królestwem Anglii i Walii.

<sup>34</sup> „Dewolucja” od łac. słowa *devolvo, devolvere* oznacza „staczanie się w dół” lub „zrzucanie – przekazywanie kompetencji w sensie ustrojowym”. Może przyjmować trzy formy: wykonawczą (przekazywanie prawa do podejmowania decyzji wykonawczych), ustawodawczą (przekazywanie prawa do stanowienia ustaw w sposób, w jaki czyni to Parlament Szkocji) oraz administracyjną (przekazywanie prawa do wykonywania określonych funkcji sprawowanych przez ministerstwa do spraw Szkocji czy Walii), za: S. Kubas, *Parlament Szkocji: dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2004, s. 13 i 24.

<sup>35</sup> Za: <http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1139561> (dostęp: czerwiec 2007 r.).

<sup>36</sup> Angielskich terminów „region” i „regionalizm” używa się raczej w odniesieniu do terytoriów Anglii, za: S. Kubas, *Parlament Szkocji: dewolucja – wyzwanie dla Zjednoczonego Królestwa...*, op.cit., s. 16.

się w równym stopniu Szkotami i Brytyjczykami i podobnie mniej określało siebie jako Brytyjczycy.

**Tabela 2. Świadomość narodowa w Szkocji (w %)**

Świadomość narodowa	1992 (N=957)	1997 (N=2307)
Szkocka, nie brytyjska	19	28
Bardziej szkocka niż brytyjska	40	35
W równym stopniu szkocka i brytyjska	33	29
Bardziej brytyjska niż szkocka	3	3
Brytyjska, nie szkocka	2	2
Żadne z wymienianych	2	2

Źródło: D. Denver et al., *Scotland decides: the devolution issue and the Scottish referendum*, London, Portland 2000, s. 156.

Kolejnym krokiem w wywalczeniu większej samodzielności Szkocji był pozytywny wynik referendum w kwestii autonomii. Pierwsze referendum w tej sprawie odbyło się w 1979 r. (tabela 3). Wprawdzie nieznaczna większość Szkotów (51,5%) poparła autonomię, stanowili oni jednak tylko 33% uprawnionych do głosowania, a warunkiem ważności referendum było uzyskanie poparcia ponad 40% uprawnionych. Po blisko dwóch dekadach Szkoci otrzymali drugą możliwość wypowiedzenia się w kwestii autonomii. W 1997 r. zadano im dwa pytania: 1) czy są za utworzeniem szkockiego parlamentu? oraz 2) czy chcą go wyposażać w uprawnienia do zmiany podatków? Na pierwsze pytanie twierdząco odpowiedziało 74,3 %, na drugie 63,5%. Wynik referendum umożliwił w 1998 r. uchwalenie w brytyjskim parlamencie Ustawy Konstytucyjnej *Scotland Act*, ustanawiającej autonomię dla Szkocji.

W wyniku dewolucji parlament Szkocji – Holyrood stał się władnym prowadzenia szkockiej polityki w wielu istotnych kwestiach. Do najważniejszych kwestii znajdujących się w **legislacyjnej kompetencji parlamentu szkockiego** należą: ochrona zdrowia, szkolnictwo, władze lokalne, polityka mieszkaniowa, rozwój gospodarczy, transport, system prawa wewnętrznego, ochrona środowiska, polityka rolna, leśna i morska, sport i sztuka. Obowiązuje tutaj zasada domniemania zakresu kompetencyjnego do wszystkich poza sprawami zastrzeżonymi dla Westminsteru (m.in. obrona, sprawy zagraniczne, imigracja, obywatelstwo, ubezpieczenie społeczne, rejestracja i finansowanie partii politycznych, sprawy służby cywilnej oraz pewne aspekty Konstytucji Zjednoczonego Królestwa).

**Tabela 3. Referenda w sprawie autonomii Szkocji (w %)**

Rok i pytanie w referendum	Frekwencja	Tak	Nie
Utworzenie zgromadzenia Szkocji	63,8	51,6	48,4
Utworzenie parlamentu Szkocji	60,4	74,3	25,7
Uprawnienia do zmiany podatków ( <i>tax-varying powers</i> )	60,4	63,5	36,5

Źródło: D. Denver et al., *Scotland decides: the devolution issue and the Scottish referendum*, London..., op.cit., s. 133 i 174.

Warto jednak pamiętać, że autonomia Holyrood jest ograniczona relacją **podporządkowania Westminsterowi**. Teoretycznie ustawa dewolucyjna *Scotland Act* z 1998 r. może być bez przeszkód zmieniona lub uchylona przez parlament Zjednoczonego Królestwa. Władza jest *devolved*, a nie *transferem*, to jest przekazana, lecz nie oddana, bo władzy tej suwerenny Parlament Zjednoczonego Królestwa się nie wyrzeka. Parlament Szkocji ma prawo stanowienia ustaw zwanych *Acts of Scottish Parliament*. Jednak stanowienie przez Parlament Szkocji ustaw nie wpływa na uprawnienie Westminsteru do stanowienia prawa w sprawach Szkocji. Jest to przejaw suwerenności Parlamentu Zjednoczonego Królestwa, który swą **ustawą może uchylić lub unieważnić** każdą ustawę parlamentu szkockiego<sup>37</sup>. Dotyczy to także tych dziedzin, które zostały przekazane Parlamentowi Szkocji.

Wyniki wyborów lokalnych z maja 2007 r. świadczą jednak o silnym dążeniu do większego usamodzielnienia się Szkocji. Po raz pierwszy w wyborach tych wygrała Scottish National Party – Szkocka Partia Narodowa (SNP). Zdobyła 47 mandatów na ogólną liczbę 129, minimalnie wyprzedzając rządzącą dotychczas Szkocką Partię Pracy, która zdobyła o jeden mandat mniej. Szkocja Partia Narodowa opowiada się za całkowitą odrębnością Szkocji, a głównym postulatem wyborów 2007 r. uczyniła rozpisanie w ciągu trzech lat referendum w sprawie niepodległości Szkocji.

W przypadku **Hiszpanii** najwięcej zmian w ostatnich dwóch dekadach dotyczy zakresu autonomii regionów. Demokratyczna konstytucja z 1978 r. jednoznacznie stanowi o „nierozdzielnej jedności narodu hiszpańskiego, wspólnej i niepodzielnej ojczyzny wszystkich Hiszpanów, a także uznaje i zapewnia prawo do autonomii stanowiących go narodowości i regionów oraz solidarność między wszystkimi<sup>38</sup>. Katalonia wraz z Krajem Basków oraz Galicją należą do tzw. wspólnot historycznych. Te trzy regiony posiadały autonomię w okresie Drugiej Republiki (1931–1936), która następnie została zniesiona przez autorytarne rządy gen. Franco. Śmierć generała

<sup>37</sup> Ibidem, s. 73.

<sup>38</sup> *Konstytucja Hiszpanii*, Warszawa 1993, s. 32.



w październiku 1975 r. oznaczała początek zmian w duchu demokratycznym dla całej Hiszpanii, a dla jej regionów nadzieję na większy zakres samodzielności. Katalonia oraz Kraj Basków już w 1979 r. uchwaliły swoje statuty. Proces ten w kolejnych latach objął pozostałych 15 wspólnot autonomicznych<sup>39</sup>. Wspólnoty autonomiczne wyposażone we własny parlament oraz rząd mają znaczną władzę ustawodawczą i wykonawczą. Zakres autonomii jest zróżnicowany i wynika z indywidualnych negocjacji poszczególnych wspólnot z rządem w Madrycie.

Np. siłą napędową stosunkowo dużej niezależności Katalonii jest mocno zakorzeniona i kultywowana tożsamość narodowa. Katalończycy to jeden z nielicznych narodów w Europie bez własnej państwowości. Od wielu lat rząd kataloński prowadzi działania mające na celu propagowanie języka i kultury katalońskiej. Osiągnięcia Katalonii w polityce językowej (prowadzonej od 1982 r.), zwłaszcza podniesienie formalnego statusu języka, wzrost jego prestiżu społecznego, postępy alfabetyzacji w tym języku, wzrost częstości używania we wszystkich funkcjach – są inspiracją dla innych ruchów etnoregionalnych w Europie<sup>40</sup>.

Po burzliwych debatach i głosowaniach w Kortezach w marcu 2006 r. przyjęto nowy statut Katalonii, który uznaje Katalończyków za naród. Pomimo wielu kontrowersji w czerwcu 2006 r. 74 % Katalończyków (przy frekwencji 49%) poparło nowy statut w referendum. Poddany rewizji statut daje Katalonii prawo do zawierania umów międzynarodowych, poszerza kompetencje katalońskiego sądownictwa, administracji, systemu bankowego i ubezpieczeniowego. Nowy statut pociąga za sobą zmiany w systemie finansowania autonomii, przyznając Katalonii prawo do ściągania ponad połowy podatków na swoim terytorium oraz otwierając drogę do utworzenia własnego urzędu podatkowego. Katalonia, podobnie jak Kraj Basków, jest bogatym regionem Hiszpanii, wpłacającym więcej do budżetu centralnego niż dostającym z powrotem, zgodnie z zasadami solidarności międzyregionalnej. W wyniku negocjacji ustalono, iż w Katalonii pozostanie 50% przychodów z podatku od osób fizycznych i 42% podatków specjalnych (akcyz).

Po przyjęciu statutu Katalonii nastąpiło nasilenie roszczeń pozostałych wspólnot autonomicznych. Dyskusja nad statutem katalońskim, niczym efekt domina, spowodowała pojawienie się kolejnych projektów statutów oraz dyskusje nad narodami, narodowościami i tożsamościami narodowymi istniejącymi w Hiszpanii. Wprawdzie według rządu centralnego kontrowersyjny termin „naród kataloński” został wspomniany jedynie w preambule statutu, co nie ma konsekwencji prawnych, to jednak nie uspokoiło to regionalnych dążeń. Już w lutym 2007 r. wyborcy Andaluzji większością

<sup>39</sup> Zob. M. Sakowicz, *Reformy struktury...*, op.cit., s. 218–221.

<sup>40</sup> R. Szul, *Sytuacja językowa w Europie – między regionalizmem a integracją europejską*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 3, s. 36.

blisko 90% przyjęli na drodze referendum nowy statut poszerzonej autonomii. Przyjęty dokument w swojej preambule określa Andaluzję, jeden z najbiedniejszych regionów Hiszpanii, jako „rzeczywistość narodową” i powiększa jej kompetencje w sferze podatkowej, precyzując atrybuty tożsamości andaluzyjskiej. Drugi hiszpański region pod względem wielkości populacji stał się w ten sposób kolejnym regionem kraju, który po Katalonii ofiarował sobie poszerzoną autonomię.

### 3. Problem statusu regionów metropolitarnych

Metropolie są dziś powszechnie uznawane za centra gospodarcze i kulturalne państw i regionów. Dysponują ogromnym potencjałem ludzkim, posiadają rozwiniętą infrastrukturę transportową i techniczną. Przez wielu uznawane są za „lokomotywy wzrostu”, czyli swoiste narzędzia budujące potencjał gospodarczy i społeczny współczesnego państwa. W praktyce różnych państw oraz w literaturze przedmiotu można się spotkać z różnymi doświadczeniami ukształtowania statusu wielkich miast, które jednocześnie uznawane są za *city region* lub też regiony metropolitarne. Niektóre państwa przyjęły specjalne ustawy regulujące funkcjonowanie takich jednostek, inne zakładają rozwój regionów w oparciu o współpracę miast i otaczających ich gmin. Pierwsze rozwiązanie stosowane jest m.in. we Francji w odniesieniu do trzech największych miast – Paryża, Lyonu i Marsylii (ustawa PLM). Najsilniejszym regionem metropolitarnym w Europie jest Madryt. Stolica Hiszpanii pełni rolę jednocześnie wspólnoty autonomicznej (*comunidad autónoma*) oraz prowincji. Siła i potencjał metropolii bierze się również stąd, że urbanizacja i rozwój Madrytu dokonuje się w granicach hiszpańskiej wspólnoty autonomicznej<sup>41</sup>.

Londyn posiada władze metropolitarne od 2000 r., po blisko 14-letniej przerwie, kiedy to w 1986 r. rząd Margaret Thatcher zlikwidował poziom metropolii. Dzięki nowym rozwiązaniom instytucjonalnym Londyn zwiększył swoje możliwości rozwoju, co przyczyniło się do zdobycia prawa do organizacji igrzysk olimpijskich w 2012 r.<sup>42</sup>

Rozwiązania oparte na współpracy miasta i otaczających gmin stosowane są m.in. w Szwecji. Problem koordynacji między dużymi miastami to wyzwanie dla

<sup>41</sup> *Sub-national Governments in the European Union: organization, responsibilities and finance*, Dexia 2008 s. 12.

<sup>42</sup> K.E. Joniec et al., *Zarządzanie metropolią londyńską w kontekście organizacji Letnich Igrzysk Olimpijskich w 2012 roku (studium przypadku po wizycie w Londynie)*, w: *Analiza skuteczności narzędzi polityk publicznych*, red. M. Sakowicz, KSAP, Warszawa 2011.

Sztokholmu, Göteborga, Malmö i sąsiadujących gmin. W ostatnich latach zaobserwowano wzrost zawieranych porozumień o współpracy<sup>43</sup>.

W Polsce różne środowiska apelują o uregulowanie statusu metropolii i stworzenie odpowiednich podstaw prawnych i instytucjonalnych. Jednocześnie proponują konkretne rozwiązania i działania niezbędne do ich skutecznego funkcjonowania w przyszłości. Stabilny i silny wzrost potencjału miast będzie przy określonym wsparciu państwa promieniował na cały region i przyczyniał się do jego rozwoju. O roli metropolii tak pisał Paweł Adamowicz, prezydent miasta Gdańska: „Na początku lat dziewięćdziesiątych też byłem zwolennikiem Europy regionów. Od tamtego czasu zrozumiałem, że regiony są ważne, ale dla kreowania rozwoju ważniejsze są metropolie. To od nich zależy konkurencyjność nie tylko Polski, ale i całej Unii Europejskiej”<sup>44</sup>.

Koncepcja Unii Metropolii Polskich (reprezentującej 12 polskich miast: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawę i Wrocław) proponuje natomiast konkretne rozwiązania, czyli wyodrębnienie administracyjne powiatów (regionów) metropolitalnych. UMP uznaje za metropolie kompleksy miejskie, gdzie zamieszkuje powyżej 500 tys. mieszkańców (zgodnie z europejskim podziałem na podregiony statystyczne NTS-3 są to metropolie na poziomie europejskim). UMP proponuje utworzenie 12 obszarów metropolitalnych z połączenia powiatów grodzkich i przylegających do nich powiatów gminnych<sup>45</sup>. W ten sposób powstanie funkcjonalny zestaw miast-metropolii:

- Warszawa – już uznawana za metropolię o zasięgu europejskim;
- Gdańsk, Kraków, Poznań, Wrocław – metropolie o zasięgu krajowym;
- Łódź, Katowice – miasta w fazie spadkowej, które wymagają szczególnego wsparcia;
- Białystok, Lublin i Rzeszów – potencjalne obszary metropolitalne.
- UMP jest zdania, że aby proponowane przez nią zmiany miały szanse rzeczywistego wpływu na rozwój polskich metropolii, powinny być wprowadzone do 2014 r. tak, aby kolejne wybory samorządowe odbyły się już w nowym układzie administracyjnym.

Powiaty metropolitalne miałyby mieć nieco inne kompetencje i pełnić inne funkcje niż dotychczasowe powiaty grodzkie. Większość zadań zleconych z zakresu

<sup>43</sup> H. Back, *Communication, cohesion and coordination: metropolitan regions in Sweden*, w: *Metropolitization and political changes*, red. V. Hoffman-Martinot, J. Sellerr, Wiesbaden 2005, s. 138.

<sup>44</sup> P. Adamowicz, *Metropolie w polaryzacyjno-dyfuzyjnym modelu rozwoju Polski i Europy*, za: <http://www.selfgov.gov.pl/aktualnosci/index.html> (dostęp: wrzesień 2011 r.).

<sup>45</sup> UMP, *Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie prawdziwej liczby mieszkańców JST*, Warszawa 16 marca 2011 r. (materiały ze spotkania UMP 8 kwietnia 2011 r.).

administracji rządowej zostałyby przekazanych do już obecnie bardzo prężnie działających gmin, a głównym zadaniem nowych powiatów byłoby przygotowywanie i implementowanie strategii rozwoju. Chodzi głównie o to, aby jasno oddzielić sprawy bezpośrednio dotyczące obywateli od spraw o znaczeniu globalnym i strategicznym. Kwestie strategiczne nie byłyby w ten sposób spychane na dalszy plan wobec palących problemów codziennego zarządzania miastami<sup>46</sup>.

Nowemu podziałowi kompetencji miałyby sprzyjać nowy układ organów powiatu metropolitalnego. Na czele powiatu miałyby stać, wybierany przez radę, dyrektor regionu metropolitalnego. Rada byłaby wybierana w wyborach na zasadach dotyczących wyborów do rad powiatów. Dyrektor byłby jednoosobowym organem wykonawczym o możliwie dużym przygotowaniu merytorycznym, pełniącym funkcje zarządcze. Obok Dyrektora Regionu kolejną innowacją byłoby ustanowienie Kolegium Regionu Metropolitalnego. Ten 9-osobowy organ pomocniczy miałby dbać o wypełnianie specyficznych celów regionu metropolitalnego, czyli kształtowanie środowiska innowacji i wiedzy.

Obszary metropolitalne tworzone byłyby w drodze rozporządzenia Rady Ministrów i dzieliłyby się na obligatoryjne i fakultatywne. Wśród obligatoryjnych wymieniono: obszary zamieszkałe przez minimum 2 mln osób i o gęstości zaludnienia większej niż 200 osób na km<sup>2</sup>, czyli Warszawa i konurbacja górnośląska albo 3 miasta na prawach powiatu połączone razem – Trójmiasto. Fakultatywne byłyby tworzone przez Radę Ministrów na wniosek zainteresowanych gmin, pod warunkiem że liczba mieszkańców danego terenu wynosiłaby co najmniej 500 tys.

Zadaniami obszarów metropolitalnych byłyby przede wszystkim programowanie strategii rozwoju i zagospodarowania obszaru. Należy przez to rozumieć: opracowanie i uchwalanie programów lub planów metropolitalnych w dziedzinach ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony środowiska, usług komunalnych, transportu zbiorowego i rynku pracy; inicjowanie i rozwijanie współpracy jednostek samorządu terytorialnego; promocja obszaru metropolitalnego; pozyskiwanie środków na realizację zadań. Planowano również ustanowienie odpowiednich organów dla takiego obszaru, którymi miałyby być zgromadzenie i zarząd. Zgromadzenie posiadałoby kompetencje uchwałodawcze i kontrolne, np. w kwestii budżetu. W jego skład wchodziłoby po jednym przedstawicielu z każdej jednostki samorządu lokalnego i powiatowego należącego do zespołu. Zarząd z kolei posiadałby kompetencje wykonawcze i składałby się z prezydentów miast na prawach powiatu, przedstawicieli powiatów i marszałka danego województwa. Należy

---

<sup>46</sup> UMP, *Koncepcja regionu (powiatu) metropolitalnego, materiał do dyskusji przygotowany przez Biuro Metropolii Polskich*, Warszawa 3 stycznia 2011 r. (materiały ze spotkania UMP 8 kwietnia 2011 r.).

zaznaczyć, iż w omawianym projekcie obszar metropolitalny nie stanowiłby jednostki samorządu terytorialnego<sup>47</sup>.

Przyjęty przez Radę Ministrów w 2009 r. projekt spotkał się z ostrą krytyką. Przeciwno opowiedziały się jednostki samorządu terytorialnego, które sprzeciwiały się m.in. przydzieleniu zbyt dużych kompetencji marszałkom województw, niewystarczającej reprezentacji miast we władzach metropolii oraz nieostрым przepisom dotyczącym źródeł finansowania obszarów metropolitalnych. Ostatecznie w sierpniu 2010 r. w obliczu sprzecznych interesów samorządów różnych regionów, prace legislacyjne zostały wstrzymane.

## Zakończenie

Organizacja terytorialna państw Unii Europejskiej odzwierciedla zróżnicowanie struktur rządzenia i zarządzania dostosowane do charakterystyki poszczególnych państw. Dotyczy to nie tylko różnic między państwami, ale i polityki wewnętrznej, gdyż rozwiązania podejmowane w poszczególnych państwach nie są jednolite. Poza tym organizacja terytorialna podlega różnym zmianom. Z jednej strony ze względu na uwarunkowania natury politycznej, ekonomicznej czy też cywilizacyjnej, a z drugiej ze względu na zupełnie nowe myślenie o realizowaniu zadań pozostających w gestii administracji publicznej (rządowej i samorządowej) w sposób jak najbardziej efektywny, sprawny i jednocześnie odpowiadający potrzebom obywateli.

W wielu państwach obserwuje się reformy polegające na zmniejszeniu liczby jednostek podstawowych – gmin. Takie reformy konsolidacyjne przeprowadzono we wszystkich państwach skandynawskich oraz państwach bałtyckich. Do państw o największej średniej wielkości gmin należą Dania i Litwa. Z pewnością bogate i różnorodne doświadczenia tych państw w reformie swoich struktur powinny być obowiązkową lekturą dla ekspertów i decydentów w Polsce. Mimo że sytuacja Polski jest trochę inna, to problemy, z jakimi próbują się uporać zwłaszcza państwa skandynawskie (starzenie się społeczeństwa, rozrost aglomeracji, zapewnienie efektywności i wysokich standardów usług publicznych, w tym finansowania służby zdrowia), skłaniają do refleksji i stanowią cenne źródło reformatorskich wskazówek.

W Polsce kwestia zmiany struktury terytorialnej ogranicza się do debaty nad statusem metropolii. Należy dostrzec także istotne argumenty przemawiające

---

<sup>47</sup> Ibidem, s. 28–29.

za ponowną analizą liczby podstawowych jednostek struktury samorządu terytorialnego. Zaprezentowane wyniki badań nad efektywnością oraz korzyścią i niekorzyścią skali dokonanych w ostatnich kilku latach pokazują jednoznacznie, iż z punktu widzenia efektywności struktury samorządowej Polska stoi przed dylematem zmniejszenia liczby jednostek lokalnych.

Na podstawie wskaźnika efektywności określającego wpływ wielkości gminy na potencjał ekonomiczny i zdolność do taniego wykonywania zadań samorządu oraz funkcjonowanie demokracji lokalnej oceniono, iż optymalna **wielkość gminy znajduje się pomiędzy 25 a 32 tys. mieszkańców**<sup>48</sup>. Jest to znacznie więcej niż obecna średnia – nieco poniżej 16 tys. mieszkańców w jednej gminie.

**Tabela 4. Podział jednostek terytorialnych państw członkowskich w klasyfikacji NUTS**

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1		LAU 2	
BE	Gewesten / Régions	3	Provincies / Provinces	11	Arrondissements / Arrondissements	44	-	Gemeenten / Communes	589	
BG	Rajoni	2	Rajoni za planirane	6	Oblasti	28	Obshtini	264	Naseleni mesta	5329
CZ	Území	1	Oblasti	8	Kraje	14	Okresy	77	Obce	6249
DK	-	1	Regioner	5	Landsdeler	11	Kommuner	99	Sogne	2148
DE	Länder	16	Regierungsbezirke	39	Kreise	429	Verwaltungsgemeinschaften	1457	Gemeinden	12379
EE	-	1	-	1	Groups of Maakond	5	Maakond	15	Vald, linn	227
IE	-	1	Regions	2	Regional Authority Regions	8	Counties, Cities	34	Electoral Districts	3441
GR	Groups of development regions	4	Periferies	13	Nomoi	51	Demoi, Koinotites	1034	Demotiko diamerisma, Koinotiko diamerisma	6130
ES	Agrupacion de comunidades Autonomas	7	Comunidades y ciudades Autonomas	19	Provincias + islas + Ceuta, Melilla	59	-	Municipios	8111	
FR	Z.E.A.T + DOM	9	Régions + DOM	26	Départements + DOM	100	Cantons de rattachement	3787	Communes	36683
IT	Gruppi di regioni	5	Regioni	21	Provincia	107	-	Comuni	8101	

<sup>48</sup> **Potencjał ekonomiczny** został zmierzony za pomocą wskaźnika dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych i kosztów związanych w budżecie gminy. **Zdolność wykonywania usług** zmierzono za pomocą wydatków na szkoły, wydatków bieżących na administrację, liczby komputerów w administracji lokalnej oraz oceny przejmowania odpowiedzialności za szkoły przed obowiązkowym terminem. **Funkcjonowanie demokracji lokalnej** mierzono zaś za pomocą frekwencji w wyborach lokalnych, liczby kandydatów do rady gminy oraz liczby radnych. Szerzej patrz: P. Swianiewicz, M. Herbst, *Korzyści i niekorzyści skali w działaniach samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 15–24.

CY	-	1	-	1	-	1	Eparchies	6	Dimoi, koinotites	613
LV	-	1	-	1	Reģioni	6	Rajoni, republikas pilsētas	33	Pilsētas, novadi, pagasti	527
LT	-	1	-	1	Apskritis	10	Savivaldybės	60	Seniūnijos	518
LU	-	1	-	1	-	1	Cantons	13	Communes	116
HU	Statisztikai nagyregiók	3	Tervezési- statisztikai régiók	7	Megyeék + Budapest	20	Statisztikai kistérségek	168	Települések	3152
MT	-	1	-	1	Gzejjer	2	Distretti	6	Kunsilli	68
NL	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP regio's	40	-	-	Gemeenten	443
AT	Gruppen von Bundesländern	3	Bundesländer	9	Gruppen von politischen Bezirken	35	-	-	Gemeinden	2357
PL	Regiony	6	Województwa	16	Podregiony	66	Powiaty i miasta na prawach powiatu	379	Gminy	2478
PT	Continente + Regiões autónomas	3	Comissaoes de Coordenação regional + Regiões autónomas	7	Grupos de Con- celhos	30	Concelhos - Municípios	308	Freguesias	4260
RO	Macroregiuni	4	Regiuni	8	Judet + Bucuresti	42	-	-	Comuni + Municipiu + Orase	3174
SI	-	1	Kohezijske regije	2	Statistične regije	12	Upravne enote	58	Občine	210
SK	-	1	Oblasti	4	Kraje	8	Okresy	79	Obce	2928
FI	Manner-Suomi, Ahvenanmaa / Fasta Finland, Åland	2	Suurluuet / Storområden	5	Maakunnat / Landskap	20	Seutukunnat / Ekonomiska regioner	77	Kunnat / Kommuner	416
SE	Grupper av riksområden	3	Riksområden	8	Län	21	-	-	Kommuner	290
UK	Government Of the Regions; Country	12	Counties (some grouped); Inner and Outer London; Groups of unitary authorities	37	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	133	Lower tier authori- ties (districts) or individual unitary authorities; In- dividual unitary authorities or LECs (or parts thereof); Districts	443	Wards (or parts thereof)	10 664
EU		97		271		1 303		8 397		121 601

BE – Belgia, BG – Bułgaria, CZ – Czechy, DK – Dania, DE – Niemcy, EE – Estonia, IE – Irlandia, GR – Grecja, ES – Hiszpania, FR – Francja, IT – Włochy, CY – Cypr, LV – Łotwa, LT – Litwa, LU – Luxemburg, HU – Węgry, MT – Malta, NL – Holandia, AT – Austria, PL – Polska, PT – Portugalia, RO – Rumunia, SI – Słowenia, SK – Słowacja, FI – Finlandia, SE – Szwecja, UK – Wielka Brytania, EU – EU-27.

Źródło: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/correspondence\\_tables/national\\_structures\\_eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/correspondence_tables/national_structures_eu) (dostęp: wrzesień 2011 r.).

## **State territorial structures – in search of ideal solutions**

The article presents changes in the territorial structure, especially in the local governments, that have taken place in selected countries of European Union in the last 20 years. Changes on the local level and adjustments on the regional level as experienced by unitary states (Scandinavian and Baltic states), federal states (Belgium), states with regional autonomy (Spain) and states that underwent devolution (United Kingdom) are presented.

The territorial organization of European Union member states reflects differences in governing and managing structures adjusted to the characteristics of each state. The undertaken reforms relate on the one hand to political, economic and civilizational conditions, and on the other hand to brand new approach to fulfillment of the tasks of public administration (both governmental and self-governmental) that would be the most effective, efficient and satisfying the needs of citizens. In many countries, particularly Scandinavian, reforms have been implemented aiming at decreasing of the number of communes.

## **L'organisation territoriale de l'État – à la recherche de solutions optimales**

L'article présente les changements dans l'organisation territoriale, en particulier dans les collectivités territoriales, qui ont eu lieu dans les vingt dernières années dans certains pays de l'Union européenne. L'auteur montre les transformations au niveau local et régional, en se référant aux expériences des États unitaires (pays scandinaves et baltes), des États fédéraux (Belgique), de l'Espagne avec son système de l'autonomie régionale et à la dévolution britannique.

L'organisation territoriale des États membres de l'Union européenne reflète la diversité des structures de gouvernance et de gestion, adaptées aux caractéristiques de chaque pays. Les réformes entreprises s'inscrivent à la fois dans des conditions politiques, économiques, civilisationnelles, et dans une nouvelle approche de l'exécution des tâches de l'administration publique (centrale et locale) de la manière la plus efficace et adaptée aux besoins des citoyens. Dans de nombreux pays, en particulier en Scandinavie, les réformes visant à réduire le nombre de communes ont été réalisées.