

Skuteczność projektów konsolidacji administracyjnej w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studium przypadków z Polski i USA

Marian Kachniarz

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: marian.kachniarz@upwr.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3574-5398

Cytuj jako: Kachniarz, M. (2023). Skuteczność projektów konsolidacji administracyjnej w miejskich obszarach funkcjonalnych. Studium przypadków z Polski i USA. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 208-219). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Miejskie obszary funkcjonalne zazwyczaj wykraczają poza granice administracyjne miasta. W rezultacie pojawia się problem koordynacji efektywnego świadczenia usług publicznych pomiędzy miastem a jego przedmieściami. Przegląd światowych doświadczeń pokazuje, że stosowane są tu zazwyczaj dwa rozwiązania instytucjonalne – współpraca międzygminna lub dostosowanie granic administracyjnych do zasięgu strefy funkcjonalnej. Dotychczasowe badania nie dały jednak odpowiedzi na pytanie, która metoda jest bardziej efektywna. Celem rozdziału jest porównanie procesów dostosowywania granic administracyjnych do miejskich obszarów funkcjonalnych. Sformułowano hipotezę, że jednolite zarządzanie całym obszarem funkcjonalnym sprzyja efektywności i trwałości instytucjonalnej świadczenia usług publicznych. Jako studia przypadków wybrano Princeton w USA i Lubin w Polsce. Princeton jest przykładem udanej konsolidacji administracyjnej miasta z otaczającą je gminą wiejską, podczas gdy w Lubinie niestety nie udało się zrealizować takiego projektu. W konkluzji stwierdzono, że współpraca międzygminna nie zapewnia trwałych rozwiązań i jest narażona na kadencyjne zmiany decydentów. Najskuteczniejsza wydaje się konsolidacja jednostek, ale jej powodzenie zależy od bardzo dobrze przygotowanej i transparentnej procedury.

Słowa kluczowe: miejski obszar funkcjonalny, konsolidacja administracyjna, usługi publiczne, współpraca międzygminna.

JEL Classification: R11, H72, H77

1. Wstęp

Zagadnienie sprawności struktur samorządowych było przedmiotem wieloletniej dyskusji naukowej, podejmowanej w interdyscyplinarnym gronie na cyklu konferencji „Gospodarka przestrzenna XXI wieku”, które odbywały się w Miliczu. Głównym ani-

matorem tych inspirujących i owocnych spotkań był prof. dr hab. Stanisław Korenik, któremu ta księga jubileuszowa jest poświęcona. Niech zawarte w niniejszym rozdziale treści będą dedykacją dla mentora relacji, które doprowadziły do ukształtowania tych refleksji.

Wieloletnia perspektywa funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce daje podstawy do refleksji nad sprawnością jego funkcjonowania. Motywacja do korrekt wynika także ze zmieniających się dynamicznie uwarunkowań. Wdrożone 30 lat temu rozwiązania dzisiaj mogą już nie przystawać do potrzeb wspólnot lokalnych. Każda epoka tworzy nowe uwarunkowania i konteksty, które mają różny wpływ na zastane procesy.

Jednym z takich kluczowych problemów jest proces rozlewania się miast, który powoduje, że granice administracyjne zazwyczaj nie pokrywają się ze strefą oddziaływania funkcjonalnego miast. Miejskie obszary funkcjonalne wykraczają poza granice administracyjne miasta. Taka sytuacja nie pozostaje bez wpływu na organizację usług publicznych. Struktura tych usług oraz ich jakość powinna mieć charakter ciągły w całej strefie funkcjonalnej. W rezultacie istnieje problem koordynacji efektywnego świadczenia usług publicznych pomiędzy miastem a jego przedmieściami. Zarządzanie w zamkniętych granicach administracyjnymi obszarami nie odpowiada rzeczywistym potrzebom mieszkańców, a tym samym zakłóca prawidłowość procesu rozwoju miasta. Istnieje zatem potrzeba rozwiązań, które by te dysfunkcje eliminowały.

Przeгляд doświadczeń światowych pokazuje, że zazwyczaj stosuje się dwa rozwiązania instytucjonalne – współpracę międzygminną lub dostosowanie granic administracyjnych do zakresu strefy funkcjonalnej. Jednak dotychczasowe badania nie dostarczyły jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, która metoda jest bardziej efektywna.

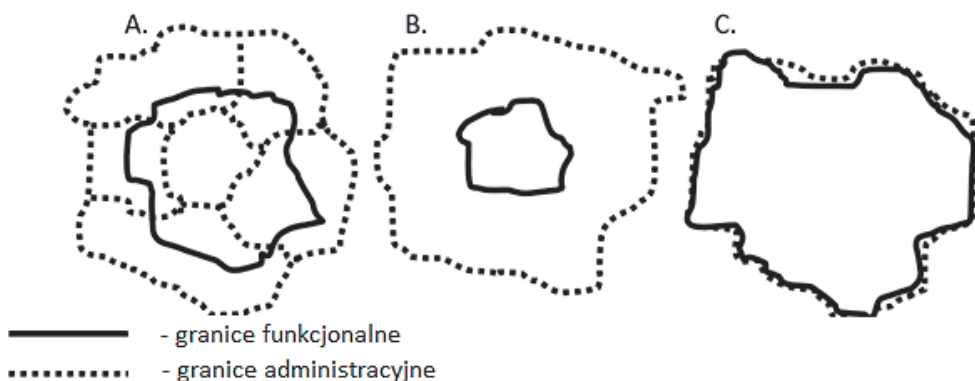
Celem pracy jest porównanie procesów adaptacji granic administracyjnych do miejskich obszarów funkcjonalnych na przykładzie dwóch miast. Jedno z nich to Princeton w stanie New Jersey (USA), które jest przykładem udanej konsolidacji administracyjnej miasta z otaczającą je gminą wiejską. Drugim przykładem jest polskie miasto Lubin, gdzie rozwijano współpracę interkomunalną, a inicjatywa konsolidacji dwóch jednostek administracyjnych nie została jak dotąd zrealizowana. Analiza tych dwóch odrębnych przypadków, pomimo że pochodzą z innych kontynentów i krajów, powinna dowieść uniwersalnych prawidłowości, które towarzyszą procesom zarządzania strefami funkcjonalnymi.

Deklaracyjnie współpraca międzygminna jest w stanie wyeliminować wiele problemów i dostosować zakres realizowanych zadań do rozwijających się stref funkcjonalnych. Jednak w praktyce jest niewiele skutecznych i stabilnych przykładów takich działań. Dominują rozwiązania suboptymalne, ponadto ich trwałość w dużej mierze opiera się na osobowościach liderów, a nie na rozwiązaniach instytucjonalnych. Wynika z tego hipoteza badawcza tego rozdziału wyrażająca przekonanie, że jednolite zarządzanie całym obszarem funkcjonalnym sprzyja efektywności i instytucjonalnej trwałości świadczenia usług publicznych. Ze względu na to, że współpraca międzygminna nie zapewnia trwałych rozwiązań i jest narażona na kadencyjne zmiany decy-

dentów, najbardziej efektywna wydaje się konsolidacja jednostek. W praktyce oznacza to, że zmiany granic administracyjnych powinny podążać za zmianami w strefie funkcjonalnej. Warto jednak zastrzec, że ze względu na inercję podziałów administracyjnych przeprowadzenie projektów konsolidacyjnych nie jest proste – ich sukces zależy często od dobrze przygotowanej procedury, wieloletnich konsultacji i transparentności w prezentowaniu skutków.

2. Tło problemu

Charakter wielu zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) często wykracza poza ich granice administracyjne. Kwestiami tymi zajął się szczegółowo Bennett, rozróżniając przestrzeń administracyjną i funkcjonalną (Bennett, 1997). Definiując relacje między tymi typami przestrzeni, wyróżnił trzy sytuacje modelowe, które zostały przedstawione na rys. 1.



Rys. 1. Modele relacji między przestrzenią administracyjną i funkcjonalną

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Bennett, 1997).

W pierwszym modelu (A) małe struktury administracyjne dzielą jednolitą przestrzeń funkcjonalną, w drugim (B) struktura funkcjonalna jest w całości zawarta w jednostce administracyjnej i jest od niej znacznie mniejsza, a w trzecim (C) granice administracyjne są dopasowane do funkcji społecznych, gospodarczych i środowiskowych. W praktyce trzeci typ relacji, gdzie istnieje dobry związek pomiędzy granicami administracyjnymi a strefami grawitacyjnymi, jest bardzo rzadki. W przypadku systemów aglomeracyjnych mamy zazwyczaj do czynienia z pierwszym typem, w którym mniejsza przestrzeń administracyjna jest włączona do szerszego obszaru funkcjonalnego. W takim przypadku sprawniejsze i skuteczniejsze świadczenie usług publicznych wymaga koordynacji działań, instytucjonalnych form współpracy lub zmian granic administracyjnych.

Obszar funkcjonalny to spójna geograficznie, przestrzennie i gospodarczo strefa oddziaływania miasta, oparta nie tylko na istnieniu powiązań funkcjonalnych, ale także na zaawansowanych procesach urbanizacyjnych (Śleszyński, 2013). Według OECD, miejskie obszary funkcjonalne rozpatrywane są pod względem gęstości zaludnienia, co pozwala określić rdzeń miasta i strumienie przepływów (zmienna mobilność ludności na co dzień) określając strefę podmiejską (OECD, 2013). Innymi słowy, jest to zwarty system osadnictwa miejskiego (rdzeń) i funkcjonalnie powiązana strefa zurbanizowana. Ten złożony, spójny gospodarczo, społecznie i przestrzennie obszar pozwala na koordynację przepływów kształtujących jakość życia mieszkańców (Hansen, 1959; Przybyła i in., 2014; Yangiang, 2014). Zasięg tych przepływów wyznacza zatem granicę spójności danego obszaru funkcjonalnego. Jego efektywne zarządzanie wymaga zintegrowanego i horyzontalnego podejścia terytorialnego. Optymalizuje koszty, zwiększa efektywność i racjonalizuje ceny świadczonych usług, zapewniając sprawny przebieg procesu zarządzania.

Taki problem badawczy jest przedmiotem wielu dyskusji, polemik i koncepcji badawczych. Przedstawiciele tradycyjnej szkoły reform metropolitalnych, jak R. Stephens i N.N. Wilkstrom (2000), skłaniają się ku rozwiązaniom formalnym, czyli konsolidacjom LGU. Natomiast komunitaryści, jak V. Ostrom, C. Tiebout i R. Warren (1961), opierając się na teorii publicznego wyboru, wierzą, że sytuacja może być kontrolowana poprzez współpracę interkomunalną.

Przypatrując się tendencjom światowym w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, można zauważyć wyraźny trend do zwiększania wielkości LGU poprzez ich konsolidację. W Europie np. zdiagnozował to Swianiewicz (2015), natomiast w USA Faulk i Hicks (2011). Wyniki badań nad efektami tych konsolidacji nie są jednak jednoznaczne. Zakładany efekt skali i obniżenie kosztów funkcjonowania LGU w badaniach *ex post* jest bardzo trudny do wykazania. Szerokiego przeglądu wyników takich badań dokonał Tavares (2018). Wyniki ostatnich badań podjętych w USA (Bel i Warner, 2015; Caprio i Pfeiffer, 2014), Holandii (Allers i Geertsema, 2016), Danii (Blom-Hansen i in., 2016) czy w Polsce (Kachniarz, 2014) zalecają ostrożność w oczekiwaniach, a nie nieokleźnany optymizm, który często przebija z raportów rządowych. Podobnie oceniane są efekty współpracy międzygminnej. Jak wykazały badania przeprowadzone m.in. w Holandii (Allers i de Greef, 2018), we Francji (Frère i in., 2014) czy w USA (White, 2002), teoretyczne założenia rzadko przynoszą efekty w praktyce. Jak zauważa Swianiewicz (2018), taki kształt wyników może wynikać z faktu, że większość reform ma charakter przymusowy. Stosunkowo nieliczne są konsolidacje oddolne, dobrowolnie inicjowane przez lokalne władze i społeczności. W takim przypadku konformizm może być mniejszy, a przez to korzyści większe. Swianiewicz wskazuje na lukę badawczą dotyczącą takich projektów, którą opracowanie to stara się, choć w części, wypełnić.

3. Materiały i metody

Aby osiągnąć tak określony cel, w pierwszej części badań przeszukano materiały źródłowe w celu odtworzenia historii kształtowania struktur przestrzennych zarówno w Princeton (USA), jak i w Lubinie (Polska). Zidentyfikowano w ten sposób dynamikę funkcjonalną miast oraz przyczyny tych procesów. W drugiej części przeanalizowano metodą *desk research* literaturę i materiały źródłowe dotyczące procesu projektowania i wdrożenia projektów konsolidacyjnych w obu miastach. Na tej podstawie odtworzono przebieg i charakter procesów decyzyjnych, które były podstawą tych przedsięwzięć. Szczególną uwagę zwrócono na rolę elementów komunikacji i konsultacji z liderami lokalnymi i mieszkańcami w osiągnięciu kluczowych decyzji. Wszystkie te elementy poddano analizie komparatystycznej, by wysublimować cechy charakterystyczne każdego z procesów, które mogłyby się stać uniwersalnymi dobrymi praktykami.

W ramach powyższych badań wykorzystano wiele różnych źródeł pierwotnych i wtórnych. Były to przede wszystkim statystyczne bazy danych zagregowane w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) oraz zaczerpnięte z portalu City Data i New Jersey State Data Center (NJSDC). Bardzo dużo informacji pozyskano także z analiz i raportów przygotowywanych w obu miastach jako uzasadnienie projektów konsolidacyjnych. W Princeton było to przede wszystkim opracowanie Komisji Konsolidacyjnej pt. „Borough of Princeton and Township of Princeton Joint Consolidation/Shared Services” (*Summary Report*, 2011). W Lubinie podstawą był z kolei raport ekspercki pt. „Funkcjonalno-przestrzenne uwarunkowania rozwoju Lubina” (Czamara i in., 2019). Podstawą oceny skuteczności tych projektów była analiza opracowań i raportów ewaluacyjnych, które tworzone były przez różne gremia. Znalazły się tu materiały tworzone przez organy wykonawcze samorządów (*executive boards*), opracowania niezależnych ekspertów aż po analizy naukowe. W celu określenia nastrojów, jakie towarzyszyły tym projektom, dokonano analizy medialnej wydawnictw prasowych (np. „New Jersey Monthly” i „Gazeta Wrocławska”), portali informacyjnych (np. njspotlight.com; lubin.pl) oraz programów radiowych i telewizyjnych (np. PCTV; NJTV; TVP3; Radio Wrocław).

4. Rezultaty i ich interpretacja

Pierwszym przedmiotem analiz jest Princeton – miasto (city) i gmina (borough's) położone w stanie New Jersey w USA.

Obie gminy Princeton miały podobną wielkość. Liczba mieszkańców miasta wynosząca 16 200 była porównywalna z liczbą mieszkańców gminy wynoszącą 12 300. Miasto i okoliczne obszary mieszkalne pod względem wieku, rasy, dochodów i średniej wielkości gospodarstw domowych były porównywalne.

Funkcjonowanie Princeton University, czołowej uczelni w USA, powoduje, że miasto pod wieloma względami wyróżnia się na tle pozostałych obszarów New Jersey.

W strukturze zatrudnionych dominuje przede wszystkim klasa kreatywna – pod względem ludności posiadającej stopnie magisterskie i doktoranckie Princeton zajmuje 4. miejsce w całych Stanach Zjednoczonych. Należy także do czołówki amerykańskich miast o największym odsetku ludności pracującej w zawodach edukacyjnych z zakresu nauk o życiu, nauk ścisłych oraz nauk społecznych. Z tego także względu na tym terenie wyższe są średnie zarobki, wartość nieruchomości czy też wpływy z podatku od nieruchomości. Siła przyciągania przejawia się w codziennych migracjach – dojeżdżający do pracy oraz korzystający z usług stanowią tu niemalże 100% liczby miejscowej ludności.

Cechą charakterystyczną jest, że zurbanizowana strefa funkcjonalna rozwijała się niezależnie od historycznie ukształtowanego układu granic. Przykładem był chociażby kampus uniwersytecki, który do momentu konsolidacji był przecięty granicą tych dwóch gmin.

Drugim przedmiotem analiz jest Lubin – miasto w województwie dolnośląskim w południowo-zachodniej Polsce. Lubin jest stolicą Zagłębia Miedziowego, z dużą dominacją funkcji przemysłowych (górnictwo i hutnictwo miedzi). Liczące ok. 80 tys. mieszkańców miasto i 15-tysięczna gmina wiejska sprawiają, że miasto jest znacznie większym ośrodkiem niż otaczające je obszary wiejskie. Zdiagnozowane tu procesy *urban sprawl* są typowe dla wielu podobnych ośrodków, więc to studium przypadku może być reprezentatywne dla wielu miast europejskich.

W przypadku Lubina zdefiniowano silne zewnętrzne procesy suburbanizacji, w których miasto traci mieszkańców na rzecz sąsiednich gmin. Wiąże się to z efektami przestrzennymi („rozlewanie się” miasta), ekonomicznymi (relokacja podatników) oraz społecznymi („wymiwanie” aktywnych grup społecznych z istniejących struktur miejskich). Konsekwencją są, wyraźnie zdefiniowane, trudności w zintegrowanym zarządzaniu tym obszarem funkcjonalnym. Po 1988 r., pomimo rozszerzenia strefy funkcjonalnej, zarządzanie pozostawało w dawnych granicach administracyjnych. Wcześniej, wraz z procesem rozwoju przestrzennego Lubina, rozszerzono również jego granice. W efekcie dawne obszary wiejskie przeszły istotne przemiany nie tylko pod względem infrastrukturalnym, ale także społecznym. Stanowią one bazę mieszkalną Lubina, a ich mieszkańcy związani są z miastem zarówno pracą, jak i codziennymi migracjami w celu spełnienia swoich funkcji życiowych.

W obu przypadkach wpływ miasta jest zatem w rzeczywistości szerszy niż granice administracyjne, które w wielu miejscach wydają się dość przypadkowe. Zarówno w Princeton, jak i w Lubinie kształt gminy wiejskiej przypomina obwarzanka (*doughnut*), który w całości otacza miasto.

Pojawia się zatem pytanie o efektywność logistyki całego obszaru funkcjonalnego, która jest podstawą jego procesów rozwojowych. Z punktu widzenia logistyki miejskiej i społecznej jest to obszar pozwalający na długofalowe kształtowanie i koordynowanie odpowiedniej organizacji usług publicznych. Ani miasto oddzielone od swoich przedmieść, ani obszary podmiejskie oddzielone od miasta nie są w stanie spełnić takiego warunku. Tylko spójne zarządzanie strefą funkcjonalną może połączyć

te dwa potencjały. Może odbyć się ono w formie współpracy dwóch samorządów lub konsolidacji administracyjnej.

W obu przypadkach można zidentyfikować próby wspólnego zarządzania usługami. W przypadku Princeton gminy miały już wiele wspólnych usług (w sumie trzyście kategorii). Wśród nich znajdują się: inspekcja weterynaryjna, pomoc społeczna (The Corner House), straż pożarna, pierwsza pomoc i ratownictwo, ochrona zdrowia, turystyka i rekreacja, planowanie rozwoju oraz biblioteki. Ponadto obie gminy dzieliły niektóre okręgi i fundusze szkolne. Współdzielenie usług miało tu szeroki zakres i długą tradycję.

Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja w Lubinie. Podejmowano wprawdzie współpracę w wielu zakresach (np. oświata, komunikacja, rozwój gospodarczy, planowanie, gospodarka komunalna), ale praktyki współdzielenia usług okazały się zaskakująco niestabilne. Wiele usług łączono, następnie rozdzielano, by po kolejnych wyborach znów je połączyć. Wyraźny wpływ na te decyzje miała kadencyjność i brak wzajemnego zaufania władz. Podejmując wiele inicjatyw koordynacyjnych, nie uniknięto rozwiązań nieoptymalnych nie tylko z punktu widzenia kosztów, ale także jakości usług oferowanych obywatelom.

Można zatem uznać, że inicjatywa konsolidacji gmin w przypadku Princeton pojawiła się dzięki wieloletniej współpracy w wykonywaniu usług, podczas gdy w Lubinie było dokładnie odwrotnie – to problemy we współpracy doprowadziły do pomysłu połączenia. Konsolidacja automatycznie wyeliminowałaby problemy koordynacji działań na obszarach, które dotychczas znajdowały się pod różną jurysdykcją.

Podkreślić należy, że pomimo różnych uwarunkowań decyzji o konsolidacji, w obu przypadkach była to decyzja oddolna, która zrodziła się w bezpośrednio zainteresowanych LGU. To istotna uwaga, gdyż wiele reform konsolidacyjnych na świecie jest wymuszonych przez rządy centralne. W tym przypadku rola rządów ograniczała się do stymulowania procesu. W przypadku Princeton stan New Jersey zadeklarował pokrycie znaczącej części kosztów połączenia, w przypadku Lubina zaś rząd udziela systemowej zachęty w postaci bonusu finansowego¹.

Propozycje konsolidacji w obu przypadkach miały być takie same – poprzez amalgamację dwóch gmin i powstanie jednej LGU. Sam proces przebiegał jednak odmiennie, przez co mamy dziś do czynienia z różnymi jego efektami.

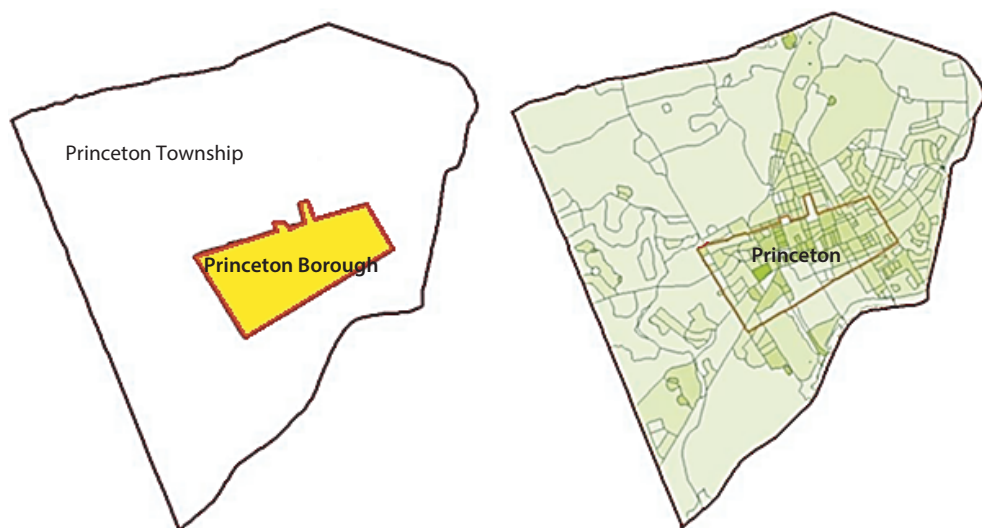
W Princeton takie propozycje nie były nowe – po raz pierwszy pytanie o konsolidację pojawiło się na kartach wyborczych w 1953 roku, propozycja ta została jednak wtedy zdecydowanie odrzucona zarówno w gminie, jak i w mieście. Kolejne referendum konsolidacyjne w 1979 roku zakończyło się wynikiem pozytywnym w mieście oraz negatywnym w gminie wiejskiej. W 1996 roku następna propozycja konsolidacji została odrzucona niewielką liczbą głosów w gminie, natomiast w mieście uzyskała bardzo silne poparcie (Raport podsumowujący, 2011).

¹ Połączone gminy przez 5 lat otrzymują zwiększone o 5% udziały w podatku PIT.

W przypadku Lubina pierwsze konkretne propozycje miasta dotyczące połączenia pojawiły się w 2003 r., niestety zostały jednoznacznie odrzucone przez gminę wiejską. Ponownie propozycja została złożona przez miasto w 2011 r., po zmianie władz w gminie wiejskiej, oraz w 2015 r. Niestety, do obu propozycji gmina ustosunkowała się negatywnie, kreując narrację medialną, że miasto chce „anektować” gminę wiejską.

Jak widać, doświadczenia Princeton były podobne do tych z Lubina, ale ten drugi przypadek miał znacznie krótszy horyzont czasowy.

Kluczowe decyzje o połączeniu obu gmin Princeton zapadły w 2009 roku, kiedy to władze gminy (*borough*) i miasta (*township*) rozpoczęły proces badania potencjalnych korzyści z konsolidacji w jedną gminę. W celu dogłębnego zbadania tej kwestii powołano wspólną komisję złożoną z przedstawicieli obu gmin. Komisja opracowała kilka przejrzystych raportów prezentujących różne wersje rozwiązań. Duży nacisk położono na bezpośrednie dotarcie do mieszkańców z obiektywną informacją. Przypominało to kampanię wyborczą. Princeton – jako miasto uniwersyteckie – szczyci się wysokim kapitałem intelektualnym, wyrażającym się niezwykłą aktywnością i zaangażowaniem obywateli. Ułatwiło to obsadzenie różnych komisji wolontariuszami badającymi, promującymi i wprowadzającymi w życie konsolidację. Na przykład jedna z typowych grup badawczych zajmujących się konsolidacją odbyła około 70 spotkań publicznych w ciągu 16 miesięcy – najpierw w celu zebrania opinii, a następnie wyjaśnienia, jak konsolidacja będzie działać (*Municipal Consolidation*, 2013).



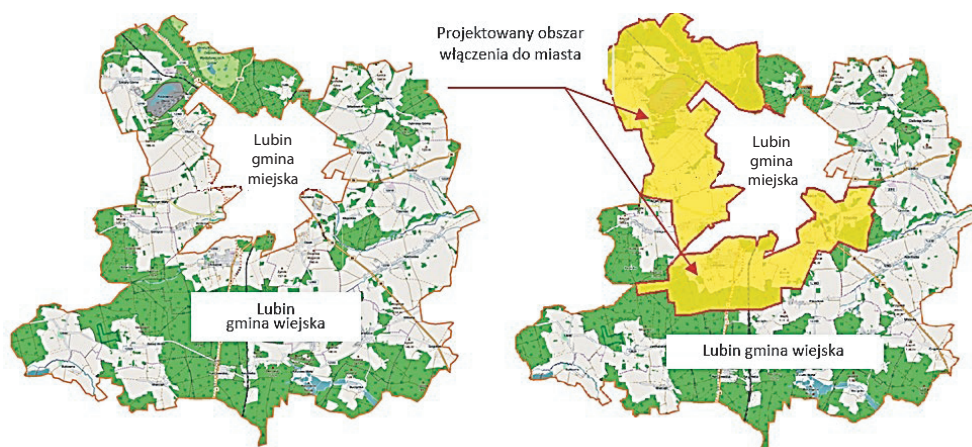
Rys. 2. Granice Princeton – przed konsolidacją i po konsolidacji

Źródło: opracowanie własne.

W trakcie całego procesu korzystano również ze wsparcia ekspertów – Stanowego Centrum Badań Samorządowych (Center for Governmental Research, CEG). Po prawie roku intensywnych badań i ścisłej współpracy z konsultantem (CEG) 25 maja 2011 roku komisja przyjęła projekt uchwały o konsolidacji. W listopadzie 2011 roku wyborcy zarówno w mieście, jak i w gminie zdecydowanie zaakceptowali konsolidację obu jednostek. 1 stycznia 2013 roku, po 13-miesięcznym procesie wdrożeniowym prowadzonym przez przejściową grupę zadaniową, nowy burmistrz i rada objęli urząd i powstało nowe Princeton.

Lubin złożył w 2015 r. propozycję połączenia obu gmin, jednak brak zgody władz gminy wiejskiej uniemożliwił kontynuowanie tego procesu. Wobec tego gmina miejska przygotowała analizy dotyczące funkcjonalno-przestrzennych uwarunkowań rozwoju miasta (Czamara et al., 2019). Na tej podstawie w grudniu 2018 roku rada miasta podjęła jednostronnie uchwałę intencyjną o włączeniu do miasta części obszaru gminy wiejskiej. Jak nietrudno się domyślić, spowodowało to protest władz gminy wiejskiej, która miałaby utracić najbardziej zurbanizowane obszary. Zaktywizowała ona swoich mieszkańców, którzy w konsultacjach wyrazili swój sprzeciw wobec takiego rozwiązania. Zorganizowano też wiele demonstracji oraz rozpętało kampanię medialną bazującą na emocjonalnych oskarżeniach, a nie na rzeczowych argumentach. W podobnych sondażach mieszkańcy miasta byli za przyłączeniem wskazanych obszarów.

Pomimo takiej atmosfery, w marcu 2019 r. władze miasta złożyły wniosek o zmianę swoich granic. Zgodnie z obowiązującą w Polsce procedurą ostateczną decyzję w takich sprawach podejmuje rząd centralny. Tym samym gra o zmianę granic przeniosła się na poziom polityki centralnej, a ważniejsza od opinii lokalnych mieszkań-



Rys. 3. Granice gminy miejskiej i wiejskiej Lubin – z projektowanym do włączenia obszarem

Źródło: opracowanie własne.

ców stała się gra interesów głównych partii politycznych. W odróżnieniu zatem od Princeton, gdzie lokalni decydenci bardzo zabiegali o poparcie mieszkańców, w Lubinie liczył się *political power* w dotarciu do ucha prezesa rządzącej partii politycznej.

5. Konkluzje

Ani miasto oddzielone od swoich przedmieść, ani obszary podmiejskie oddzielone od miasta nie są w stanie spełnić warunku długofalowego kształtowania i koordynacji właściwej organizacji usług publicznych. Dopiero spójne zarządzanie strefą funkcjonalną może połączyć te dwa potencjały. Może się ono odbywać w formie współpracy dwóch samorządów lub konsolidacji administracyjnej. Analizowane tu miasta są przypadkami, w których problemy koordynacji w strefie funkcjonalnej udało się rozwiązać dzięki współpracy międzygminnej. Oba przypadki miały różne doświadczenia, ale zarówno w Princeton, jak i w Lubinie nie przyniosło to zadowalających efektów. Potwierdziła się zatem przyjęta we wstępie hipoteza badawcza, że współpraca międzygminna nie daje trwałych rozwiązań i jest narażona na kadencyjne zmiany decydentów, co sprawia, że konsolidacja podmiotów wydaje się najlepszym rozwiązaniem. W praktyce oznacza to, że zmiany granic administracyjnych powinny podążać za zmianami w strefie funkcjonalnej.

Dlatego też inicjatywa konsolidacji gmin w przypadku Princeton pojawiła się pomimo wieloletniej współpracy w zakresie świadczenia usług, natomiast w Lubinie było dokładnie odwrotnie – krótkotrwałe problemy ze współpracą doprowadziły do powstania pomysłu połączenia. W obu przypadkach cel konsolidacji był jednak taki sam – wyeliminowanie problemów z koordynacją na obszarach, które wcześniej znajdowały się w różnych jurysdykcjach. W artykule przeprowadzono analizę porównawczą dwóch takich projektów konsolidacyjnych, dostosowując granice administracyjne do miejskich obszarów funkcjonalnych. W ten sposób osiągnięto cel pracy, określony we wstępie. Wyniki przeprowadzonych prac pozwalają również na sformułowanie kilku podstawowych wniosków.

Po pierwsze, w świetle przedstawionych badań skuteczniejszym rozwiązaniem dylematu zastosowania instrumentów miękkich (współpraca komunalna) lub twardych (zmiany granic administracyjnych) wydaje się zastosowanie tych drugich. Wieloletnia współpraca w Princeton nie doprowadziła do w pełni satysfakcjonujących rozwiązań. W przypadku Lubina współpraca nie była trwała i zależała od kadencji władz.

Po drugie, reformy konsolidacyjne wydają się bardziej skuteczne, jeśli są podejmowane oddolnie. Wówczas istnieje większa szansa na rozwiązania koncyliacyjne, a nie siłowe. Te pierwsze są w stanie lepiej wykorzystać lokalne uwarunkowania, które często są niedoceniane przez rozwiązania odgórne.

Po trzecie, jedynym sposobem na osiągnięcie konsensusu na rzecz konsolidacji jest bardzo aktywna i przejrzysta kampania społeczna z umiejętnością dotarcia z rzetelną informacją do szerokich grup interesariuszy. W przeciwnym razie demagogiczna propaganda wypełni tę lukę.

Po czwarte wreszcie, jak pokazał przypadek Princeton, warto zaangażować do projektu obiektywnego konsultanta. Jego zadaniem jest poprowadzenie procesu do sukcesu, co wymaga nie tylko przygotowania dokumentacji, ale także towarzyszenia we wszystkich etapach projektu.

Niniejsze studium przypadku jest wyraźnym sygnałem dla polityki rządów. Biorąc pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne, można przyjąć, że może być ono istotne z punktu widzenia międzynarodowych rozważań dotyczących zarządzania obszarami funkcjonalnymi.

Nowy wymiar polityki spójności, a także polska polityka rozwoju kładą coraz większy nacisk na terytorialny charakter polityk publicznych. Oznacza to odejście od zarządzania sektorowego na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie, wyrażającego się w integracji działań różnych podmiotów na rzecz terytoriów zdefiniowanych nie administracyjnie, lecz funkcjonalnie. Rozwój strefy funkcjonalnej miasta, poza jego granicami administracyjnymi, powoduje konieczność koordynacji polityki przestrzennej, logistyki miejskiej i właściwego zarządzania infrastrukturą. W świetle prezentowanych tu badań dylemat stosowania rozwiązań miękkich (współpraca gminna) lub rozwiązań twardych (zmiany granic administracyjnych) rozstrzyga się na korzyść tych ostatnich.

Literatura

- Allers, M. A. i de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127-150.
- Allers, M. A. i Geertsema, B. J. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, (56), 659-682.
- Bel, G. i Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, (93), 52-67.
- Bennett, R. J. (1997). Administrative systems and economic spaces. *Regional Studies*, 31(3), 323-336.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. i Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: Assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, (110), 812-831.
- Caprio, R. J. i Pfeiffer, M. H. (2014). *Size may not be the issue: An analysis of cost of local government and municipal size in New Jersey*. Local Government Research Centre, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Rutgers University.
- Czamara, W., Kachniarz, M., Szewrański, S., Świąder, M. i Kalisiak-Mędelska, M. (2019). *Funkcjonalno-przestrzenne uwarunkowania rozwoju Lubina*. Wrocław: Ekspertyza.
- Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*. (2013). OECD.
- Faulk, D. i Hicks, M. (2011). *Local government consolidation in the United States*. Amherst, NY: Cambria Press.
- Frère, Q., Leprince, M. i Paty, S. (2014). The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, (51), 1741-1760.
- Hansen, W. G. (1959). How accessibility shapes land-use. *Journal of the American Institute of Planners*, (25), 73-76.

- Kachniarz, M. (2014). Kooperatywność samorządów lokalnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (339), 36-48.
- Municipal Consolidation Case Study. An Evaluation of the Princeton. NJ Borough-Township Consolidation Transition Process.* (2013). Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. i Warren, R. (1961). The organisation of government in metropolitan Areas: A theoretical inquiry. *American Political Science Review*, (55), 831-842.
- Przybyła, K. i Kachniarz, M. (2017). The impact of administrative reform on the central functions of larger Polish cities. *Journal of Economic Issues*, 51(3), 843-862.
- Stephens, R. G. i Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan government and governance: theoretical perspective, empirical analysis, and the future.* New York, Oxford: Oxford University Press.
- Summary Report.* (2011). *Borough of Princeton and township of Princeton joint consolidation/shared services study commission.* Princeton.
- Swianiewicz, P. (2015). Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady. *Samorząd Terytorialny*, (6), 7-22.
- Swianiewicz, P. (2018). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local Government Studies*, 44(1), 1-10.
- Śleszyński, P. (2013). Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*, 85(2), 173-195.
- Tavares, A. F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, 22(1), 5-15.
- White, S. (2002). *Cooperation not consolidation: The answer for Milwaukee governance.* Milwaukee: Wisconsin Policy Research Institute Report 15.
- Yanqiang, M. (2014). *City logistics in China – an empirical study from an emerging market – economy country.* Darmstadt: Technische Universität Darmstadt.

The Effectiveness of Administrative Consolidation in Urban Functional Areas. Case Studies from Poland and the USA

Abstract: Urban functional areas usually extend beyond the city's administrative boundaries. As a result, there is a problem of coordinating effective public service provision between the city and its suburbs. A review of world experience shows that two institutional solutions are usually applied here – intercommunal cooperation or adaptation of administrative borders to the scope of the functional zone. However, the studies so far have not provided an answer as to which method is more effective. The objective of the paper is to compare the processes of adapting administrative borders to urban functional areas. The hypothesis was formulated that uniform management of the entire functional area favors effectiveness and institutional sustainability of public service provision. Princeton in the USA and Lubin in Poland were selected as case studies. Princeton is an example of successful administrative consolidation of the city with the surrounding rural commune, while in Lubin, unfortunately, such a project was not implemented. In the conclusion was found that intercommunal cooperation does not provide sustainable solutions and is exposed to cadenza changes of decision-makers. The most effective seems to be the consolidation of individuals, but its success depends on a very well prepared and transparent procedure.

Keywords: urban functional area, administrative consolidation, public services, intercommunal cooperation.