

**ARKADIUSZ BABCZUK**  
**MARIAN KACHNIARZ**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## **CZY KONSOLIDOWANIE MAŁYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE JEST UZASADNIONE?**

**Abstract: Are Justified the Consolidation of Small Local Government Units in Poland?**

The demographic situation intensifies discussion on the rationality of the administrative division. One of the proposed changes are reforms of consolidation, reducing the number of local government units. The aim of this paper is to consider the dilemma of small municipalities as the background of theoretical arguments in favor of consolidation, and to *ex-post* experience in achieving the expected results of such reforms. This task required a review of global ideas and views on economies of scale in public administration, as well as the results of empirical studies on this issue. The authors present the results of their own research on economies of scale in the districts of Lower Silesia Region (Poland). The results of the analysis are questioned the general view on consolidation as a method to increase the efficiency of the public administration.

**Keywords:** Commune, consolidation, local government.

### **Wstęp**

Sytuacja demograficzna w Polsce cechuje się zmniejszającą się liczbą ludności. Trend ten charakteryzuje się wyraźnym zdywersyfikowaniem przestrzennym. W szczególności widoczna jest wyjątkowa (i jak się wydaje rosnąca) rola wielofunkcyjnych aglomeracji, w tym obszarów metropolitalnych jako swoistych biegunów rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie na przeważających obszarach kraju można zaobserwować stagnację lub nawet regres w zakresie liczby ludności. W takiej sytuacji są przede wszystkim obszary położone peryferyjnie względem głównych ośrodków gospodarczych oraz tereny wiejskie z dominującą funkcją rolniczą. Charakteryzują się one wyraźnie ujemnym saldem migracji. Odpływ głównie młodych ludzi skutkuje ujemnym przyrostem naturalnym, zmianą struktury społecznej oraz wzrostem wskaźnika obciążenia demograficznego.

Problem ten dotyczy przede wszystkim małych gmin do 5 tys. mieszkańców, ponieważ to na takich właśnie obszarach one dominują. Analizy wyraźnie wskazują,

że skumulowany spadek liczby ludności w tej grupie gmin jest największy. W latach 2008–2011 liczba ludności zmniejszyła się tu średnio o 11,6 osób na każde 1000 mieszkańców. Na problem małej skali gmin nakłada się zatem kwestia największych zmian demograficznych. Po pierwsze, przy obecnych trendach, w okresie 30-50 lat części z nich grozi spadek populacji nawet o 30%, co spowoduje zmniejszone zapotrzebowanie na usługi publiczne (i zmianę ich zakresu). Po drugie, zmiana struktury demograficznej w kierunku znacznego starzenia się populacji będzie skutkować koniecznością zmiany struktury usług. Niezbędne będą przede wszystkim zmiany w zakresie usług pomocy społecznej i opieki nad starszymi.

Nie ulega więc wątpliwości, że w obliczu tak dynamicznych zmian demograficznych należy poddać refleksji sposób wykonywania usług publicznych – zwłaszcza na obszarach najbardziej dotkniętych tymi zmianami. Warto jednak zwrócić uwagę na trendy demograficzne, które generują wzrost popytu na usługi związane z pomocą społeczną. Wraz ze wzrostem liczby osób w wieku powyżej 65 lat, należy spodziewać się wzrostu zapotrzebowania na tego typu usługi. W 2011 r. mieliśmy w Polsce ponad 5 mln ludzi w grupie wiekowej powyżej 65 lat, co stanowiło ok. 14% całej populacji. GUS szacuje, że w perspektywie kolejnych 20 lat co czwarty mieszkaniec kraju przekroczy wiek 65 lat, z czego niemal połowa (aż 4 mln) będzie miała powyżej 75 lat [Prognoza... 2014]. Ta sytuacja powoduje, że zasadne staje się przemyślenie na nowo sposobu finansowania tych usług oraz stworzenia bazy do ich wykonywania. Szczególną uwagę należy zwrócić na domy pomocy społecznej, w kolejce na miejsce w nich czeka już obecnie w Polsce 8 tys. osób. Zarówno niekorzystne prognozy demograficzne, jak i dynamika rozwoju instytucjonalnych form wsparcia osób potrzebujących nie pozostawiają złudzeń, że sfera polityki społecznej będzie obszarem dużych wyzwań dla władz samorządowych, tak jak dla całego państwa.

Zasadne zatem staje się pytanie czy na te zmiany zakresu oraz struktury usług publicznych jesteśmy dobrze przygotowani? Czy elementem przygotowań do stawienia czoła tym wyzwaniom jest zmiana struktury samorządu terytorialnego? Czy charakter tych wyzwań powinien motywować nas raczej do zmian sposobu świadczenia tych usług (np. uelastycznienia form).

Większość opracowań i raportów zdaje się przychylić tezie, że w ślad za zmianami demograficznymi powinna nastąpić konsolidacja jednostek samorządu, aby zachować albo nawet zwiększać ich potencjał ludnościowy. Takie rekomendacje znajdują się zarówno w raporcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji [Ocena... 2013], jak i Forum Od-nowa [Dąbmska, Trzyna 2013]. Zdaniem ich autorów pozwoli to na utrzymanie dotychczasowego zakresu usług. Dominuje w nich także przekonanie, że większe jednostki będą cechowały się większą elastycznością reakcji na zmiany demograficzne przez odpowiednie dostosowanie struktury usług. Można nawet odnieść wrażenie, że konsolidacja jednostek postrzegana jest jako podstawowy instrument zwiększenia sprawności samorządów.

Wydaje się zatem, że potencjał ludnościowy samorządów jest traktowany jako podstawa racjonalnego podziału terytorialnego. Kwestia więzi społecznych oraz samego charakteru wykonywania usług publicznych jest traktowana drugorzędnie.

Celem poniższych rozważań jest analiza podstaw merytorycznych oraz ocena skutków konsolidacji struktur administracyjnych. Ze względu na niewielki zakres polskich analiz (zarówno *ex-ante*, jak i *ex-post*), starano się przytoczyć przede wszystkim międzynarodowe doświadczenia i wyniki badań w tym zakresie.

W pierwszej części omówiono teoretyczne aspekty zarówno zwolenników, jak i przeciwników konsolidacji. Starano się wykazać, że w dyskursie naukowym, żadna ze stron nie przedstawia wystarczająco przekonujących argumentów. Ta część jest efektem studiów literaturowych nad tzw. efektem skali w administracji publicznej.

Te dywagacje zostały uzupełnione w drugiej części aspektami praktycznymi. Znajdują się tam przede wszystkim badania o charakterze *ex-post* weryfikujące skutki przeprowadzonych reform konsolidacyjnych na świecie oraz w Polsce. Przegląd międzynarodowych wyników badań został uzupełniony o badania własne, przeprowadzone na próbie powiatów dolnośląskich. Opracowanie wieńczę wnioski oraz podsumowanie.

## **1. Uwarunkowania teoretyczne zmian wielkości struktur administracyjnych**

Większość projektów konsolidacji zakłada *a priori*, że redukcja liczby jednostek oraz zwiększenie ich wielkości zracjonalizuje administrację. Zresztą postulat ten jest dość powszechnie formułowany we wszelkich debatach publicznych dotyczących funkcjonowania jednostek sektora publicznego. Podstawowym argumentem jest odwołanie się do wspomnianych już efektów skali, które zakładają, że wraz ze zwiększaniem się skali produkcji (w tym przypadku skali świadczenia usług publicznych) zmniejsza się koszt jednostkowy produktu (np. usług administracyjnych) [Begg *et al.* 2003].

Trend zwiększania rozmiarów jednostek zaczął przenikać do różnych dziedzin sektora publicznego wraz z koncepcją zwaną *New Public Management*, zmierzającą do ekonomizacji administracji publicznej. Podstawowe argumenty zwolenników konsolidacji przedstawiają się następująco [Swianiewicz 2009]:

1. Większe podmioty mają większe możliwości, aby podejmować się wykonywania szerszego zakresu zadań. Konsolidacja terytorialna umożliwi zatem głębszą decentralizację.
2. Zjawisko ekonomii skali występuje także w przypadku wielu usług świadczonych przez samorządy (najbardziej bezpośrednie dowody dotyczą wydatków administracyjnych). Dzięki temu wykonywanie niektórych zadań jest w dużych jednostkach tańsze.

3. Skoro np. większe samorządy mogą wykonywać więcej funkcji, można się spodziewać, że zainteresowanie mieszkańców polityką lokalną będzie większe. W tym ujęciu konsolidacja terytorialna pełni funkcję promotora demokracji lokalnej.
4. Organizacja usług publicznych, gdzie podstawowe jednostki są duże, prowadzi do mniejszych zróżnicowań poziomu rozwoju i wielkości dochodów budżetowych pomiędzy obszarami. W związku z tym mniejsze są potrzeby w zakresie wyrównywania poziomu, które jest zarówno kosztowne dla budżetu państwa, jak i zazwyczaj kontrowersyjne politycznie.
5. Duże podmioty mogą być bardziej efektywne w planowaniu gospodarczym.
6. W systemach z dużymi jednostkami łatwiej jest ograniczyć zjawisko „gapowicza” (sytuacji, w której z usług wytwarzanych lokalnie korzystają mieszkańcy/podatnicy z innych stref funkcjonalnych). Innymi słowy, konsolidacja pomaga zmniejszyć rozbieżności między strefami funkcjonalnymi i zasięgami przestrzennymi usług świadczonych przez dane podmioty.

Rozwijająca się od początku lat 80. XX w. doktryna nowego instytucjonalizmu zwraca uwagę na paradoks współczesnego świata dotyczący globalizacji. Otóż, procesom tych unifikacji, w której teoretycznie zacierają się kolejne granice, towarzyszy tożsamościowa reakcja w postaci renesansu lokalności, nasilonych poszukiwań zadowolenia, własnej *małej ojczyzny* [Kempny 2004, s. 150]. Chłopecki zwraca uwagę, że cywilizacja przestrzeni produkuje nomadów, którzy cieszą się wolnością, ale pozbawieni są bezpieczeństwa wynikającego z przynależności do *miejsca* [Chłopecki 2005, s. 51–54]. W myśl nowego instytucjonalizmu liberalne podejście do reform konsolidacyjnych w sektorze publicznym jest efektem jednostronnego spojrzenia, zawężającego obiektywny obraz funkcjonowania instytucji. Tymczasem to wymyślone przez ludzi ograniczenia, reguły, zasady postępowania i procedury, kształtują ludzkie interakcje [North 1994, s. 3]. Taka perspektywa pozwala docenić rolę ograniczeń nieformalnych, które są częścią dziedzictwa kulturowego danego społeczeństwa, systemu idei i ideologii. North zwraca uwagę, że reguły nieformalne mają swoistą inercję, która powoduje, że dokonująca się zmiana reguł formalnych (np. prawa, czy, w szerszym ujęciu, systemu ekonomicznego) nie przynosi oczekiwanych efektów [North 1990, s. 16].

Reforma struktur administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględniać. Wielkość obszarów świadczenia usług publicznych, w tym zdrowotnych, powinna być oparta na naturalnie ukształtowanych strefach ciężenia i identyfikacji mieszkańców z daną jednostką funkcjonalną. W przeciwieństwie do teorii neoliberalnych, zwolennicy lokalizmu uważają, że [Swianiewicz 2009]:

1. Mniejsze jednostki służą utwierdzeniu postaw demokratycznych. Relacje między mieszkańcami (wyborcami) a politykami są w nich bliższe i bardziej bezpośrednie.
2. Wyższy jest poziom zaufania i łatwiejszy przepływ informacji, a w rezultacie usługi publiczne świadczone są w sposób lepiej powiązany z preferencjami mieszkańców.

3. Kontrola funkcjonowania decydentów jest bezpośrednia, co zwiększa racjonalność ich funkcjonowania oraz zmniejsza możliwość niekontrolowanego rozrastania się administracji.
4. Większa jest identyfikacja decydentów, ale także i personelu niższego szczebla z obszarem świadczenia usług. W związku z tym odpowiedzialność za poszczególne projekty utożsamiana jest z konkretnymi osobami – nie występuje efekt rozmycia tej odpowiedzialności.
5. W efekcie zainteresowanie lokalnego społeczeństwa funkcjonowaniem jednostki jest większe, większa jest także świadomość wpływu mieszkańców na sposób jej funkcjonowania.

Mimo powyższych argumentów dominuje przekonanie, że zbyt wielkie rozdrobnienie struktur powoduje zwiększone koszty transakcyjne świadczonych usług. Konsolidacja podmiotów świadczących te usługi powinna zatem prowadzić do obniżenia jednostkowych kosztów funkcjonowania oraz podwyższenia sprawności [Kieżun 2004, s. 42]. W efekcie trend ten możemy zawrzeć w sformułowaniu, że „większy jest lepszy” (*bigger is better*). Przeświadczenie to jest tak głębokie, że przybiera niejednokrotnie formę bezdyskusyjnego paradygmatu.

## 2. Światowe badania *ex-post* efektów konsolidacji jednostek administracyjnych

Skoro konsolidacja ma przynosić konkretne efekty, to powinny być one diagnozowane w ocenach *ex post* w krajach, które takie reformy przeprowadziły. Przewodzącymi pod względem konsolidacji jednostek terytorialnych są kraje anglosaskie, w których najpowszechniejsze były idee *thacheryzmu* i *reaganomiki*. W Australii i Nowej Zelandii proces ten przeprowadzono na początku lat 90. ubiegłego wieku. W jego wyniku zmniejszono liczbę *local governments units* o niemal 30%. Oprócz łączenia małych jednostek połączono także gminy tworzące zespoły metropolitarne.

Podobne, choć w nieco mniejszej skali, reformy zostały przeprowadzone w Kanadzie, Wielkiej Brytanii (w jej angielskiej części), Stanach Zjednoczonych, Danii oraz w Niemczech (głównie w landach wschodnich).

Co najmniej 20-letni okres funkcjonowania skonsolidowanych jednostek daje podstawy do przeprowadzenia wiarygodnych analiz. Jednym z największych autorytetów w tej dziedzinie jest prof. Brian Dollery – dyrektor *Centre for Local Government* na australijskim University of New England. Od ponad dekady szefuje zespołom badawczym z całego świata, zgłębiającym efekty skali z samorządowych reform konsolidacyjnych [Dollery *et al.* 2008; Dollery, Robotti 2008]. Jaki obraz wyłania się z przeglądu tych badań? Otóż konkluzje są zaskakujące. W badaniach *ex post*, zupełnie inaczej niż to zakładano w modelach *ex ante*, rzadko identyfikowano pozytywne efekty konsolidacji. Nie potwierdzały one efektu skali (określonego jako koszt

jednostkowy procedur) zarówno w ujęciu całych jednostek, jak i w wyodrębnionych usługach. W jednym ze swych artykułów, Dollery, Keogh i Case formułują następującą konkluzję: „...nie ma dowodów na tańsze funkcjonowanie większych jednostek a doświadczenia wielu krajów w koncentracji usług i łączenia jednostek nie okazały się ‘cudownym lekiem’ na obniżenie wydatków. Paradoksalnie, w działach, które miały przynieść największe oszczędności z tytułu konsolidacji nastąpił wzrost wydatków” [Dollery et al. 2005, s. 62]

Podobne w swej wymowie są badania amerykańskie, których podsumowania dokonali Pineda [2005] i Sancton [2000]. Przebadali kilkadziesiąt badań nad efektami konsolidacji usług publicznych. W ciągu ostatnich 20 lat przeprowadzono wiele takich studiów przypadków, dotyczących konsolidacji w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Nie udało się jednak znaleźć istotnych korzyści skali dla większości usług komunalnych. Wnioski z tych i innych badań wykazały, że koszty wielu usług, po dużych konsolidacjach komunalnych, paradoksalnie wzrosły [*Is Municipal...* 2003, s. 5].

Przegląd 25 badań naukowych (w USA i Kanadzie), przeprowadzonych w ciągu ostatnich dwóch dekad sugeruje, że rozdrobniony i zdekoncentrowany system samorządów lokalnych związany jest na ogół z niższymi wydatkami i większą wydajnością. Moc biurokracji zwiększa się wraz z wielkością jednostki. Jest to widoczne w całej okazałości, gdy pochodzący z wyborów lokalnych politycy budują swe imperia biurokracji. Im większy samorząd tym są one większe [Galambos 1999]. Zwraca się uwagę na organizację, sposób zarządzania, uwarunkowania instytucjonalne oraz motywacje – czyli elementy wewnętrzne jednostek, które mają wpływ na koszty ich działania. Reformatorzy nie doceniają zazwyczaj roli kosztów transakcyjnych, które mogą wzrastać w większych jednostkach, eliminując często potencjalne korzyści skali.

Doskonały przegląd międzynarodowych doświadczeń z empirycznych badań reform strukturalnych zawarto w *Symposium on Amalgamation and Financial Sustainability in Local Government* [Dollery, Grant 2013]. Można z niej wywieść dwie główne konkluzje. Pierwsza potwierdza, że wyniki badań empirycznych przynoszą niejednoznaczne wyniki. Druga prowadzi do wniosku, że mimo wielu reform konsolidacyjnych, zakres badań nad ich skutkami ma ciągle charakter przyczynkowy. Istnieje zatem pilna potrzeba kompleksowych prac empirycznych z zastosowaniem rygorystycznego modelowania i innych technik analitycznych.

Na tym tle relatywnie słabo są rozwinięte badania europejskie. Dominują opracowania *ex ante* wyraźnie hołdujące neoliberalnym przekonaniom o konieczności ograniczania sektora publicznego. Często nie dostrzegają one specyficznych uwarunkowań funkcjonowania samorządów lokalnych, traktując je jak instytucje sektora prywatnego. Do nielicznych opracowań, które nieco szerzej traktują ten problem należą m.in. prace Houlberga [2008] i Swianiewicza [2010a, 2010b].

Badania efektów skali w samorządach lokalnych

Autor	Miejsce i liczba uwzględnionych badań	Główne konkluzje
Ostrom [1970]	13 badań amerykańskich	Brak związków między wielkością a kosztami
Derksen [1988]	Nieokreślona liczba duńskich studiów nad efektami konsolidacji	Brak korzyści ekonomicznych z połączenia
Boyne [1995]	17 badań brytyjskich	Dysekonomia skali (wzrost jednostkowych kosztów wraz ze skalą)
Martins [1995]	Nieokreślona liczba badań europejskich	Mieszane wyniki; brak jednoznacznych dowodów na efekt skali
Bish [2001]	Nieokreślona liczba amerykańskich i kanadyjskich badań	80% procedur lokalnych nie wykazuje efektu skali. Jest on dostrzegalny jedynie w bardzo małych gminach.
Byrnes, Dollery [2002]	32 brytyjskie, amerykańskie i australijskie badania	Mieszane wyniki; brak jednoznacznych dowodów na efekt skali

Źródło: [Blom-Hansen *et al.* 2014].

### 3. Polskie badania empiryczne nad efektem skali jednostek administracyjnych

Spośród polskich badań efektów skali najbardziej znane są raporty Swianiewicza dotyczące wydatków na administrację publiczną publikowane corocznie przez czasopismo „Wspólnota”. Mimo zastrzeżeń samego autora, wyniki tego rankingu często są traktowane jako koronny dowód na relatywnie mniejsze koszty funkcjonowania większych samorządów. Tymczasem w tej metodzie nie uwzględniono struktury organizacyjnej wykonywanych zadań, przez co nie ujęto chociażby kosztów wykonywania zadań przez spółki komunalne i zatrudnionych w nich pracowników. Dlatego wyciągane są złudne wnioski, że w gminie, w której całość usług publicznych jest świadczona przez urząd, administracja jest droższa od tych gmin, które mają wydzielone jednostki organizacyjne i spółki.

Przykładem badań empirycznych dotyczących tego problemu jest szeroka analiza wykonana przez autorów prezentowanego opracowania. Określono w nich jednostkowe wskaźniki efektywności i wydajności usług administracyjnych, technicznych i społecznych w 26 powiatach dolnośląskich. Wskaźniki te były oparte na relacji nakładów do uzyskanych efektów. Następnie, próbowano szukać korelacji między tymi

wskaźnikami a wielkością jednostek rozumianą jako liczba mieszkańców<sup>1</sup>. Odmienne od jednoznacznych poglądów, formułowanych często w debatach publicznych, przekonanie o wyższej efektywności dużych jednostek (*bigger is better*) w świetle przytoczonych badań nie jest prawdziwe. Współczynnik korelacji między efektywnością a wielkością powiatu (mierzoną liczbą jego mieszkańców) wynosi  $-0,1209$  (tab. 2). Wartość ta zatem wyraża nawet słabą korelację odwrotną. Biorąc pod uwagę jednak duże rozproszenie wyników można przyjąć, że między dwiema mierzonymi zmiennymi nie występuje statystyczny związek zależności.

Tabela 2

Współczynniki korelacji między efektywnością powiatów a wybranymi cechami

Cecha	Współczynnik korelacji
Modernizacja bazy materiałowej	0,0922
Zarządzanie	0,2650
Ekonomia skali	$-0,1209$
Dochody własne	$-0,2611$
Kapitał ludzki	$-0,3101$
Zatrudnienie	$-0,7839$

Źródło: [Kachniarz 2012a].

Do podobnych rezultatów prowadzi porównanie miar wydajności z wielkością powiatu. W tym przypadku wynik korelacji jest również nieistotny – wynosi  $0,0691$ . Świadczy to o tym, że w tych samych grupach wielkościowych powiatów znajdują się zarówno jednostki efektywne, jak i takie, które osiągają pod tym względem słabe wyniki. Dzieje się tak zarówno w powiatach małych, jak i w tych największych. Trudno zatem mówić o istnieniu jakiejś zależności. W ich świetle pogląd o wyższej efektywności większych jednostek nie jest prawdziwy. Najsilniejszy pozytywny wpływ na kształtowanie się wskaźników efektywności i wydajności miała nieskorelowana z wielkością powiatu jakość zarządzania.

Skoro zatem wyniki przytaczanych korelacji, a także wyniki badań w innych krajach nie potwierdzają związku efektywności z wielkością jednostki samorządowej, dlaczego w debacie publicznej przeświadczenie to jest tak mocne? Dlaczego wielu przedstawicieli nauk o organizacji i zarządzaniu przyjmuje *a priori* to stwierdzenie? Specyfika sektora publicznego powoduje, że teorie sprawdzające się w działalności produkcyjnej nie mają pełnego zastosowania w przypadku administracji publicznej.

<sup>1</sup> Przytaczane syntetycznie wyniki analiz zostały szeroko opisane (wraz ze szczegółową metodyką) w monografii: Kachniarz [2012a].



Podlega ona bowiem dużo bardziej zróżnicowanym uwarunkowaniom, definiowanym jako normy instytucjonalne. Proponowana więc konsolidacja małych gmin niekoniecznie przyniesie oczekiwane usprawnienie w wykonywaniu usług publicznych.

Na korzyści skali można także spojrzeć z punktu widzenia struktury kosztów działalności jednostek samorządu terytorialnego. W sektorze produkcyjnym korzyści skali odnoszą się przede wszystkim do kosztów stałych – im wyższy ich udział w kosztach całkowitych tym większe spodziewane korzyści skali. Transponując tę zasadę na badaną grupę samorządów należałoby założyć, że świadczenie określonego woluminu usług odbywa się przy podobnym poziomie kosztów stałych. Tymczasem rzeczywistość jest zupełnie odmienna, czego dowodzą m.in. bardzo duże różnice w poziomie zatrudnienia. Samorządy mają sporą autonomię w kształtowaniu swojej gospodarki budżetowej, co przekłada się na znaczne różnice w wysokości kosztów stałych. Nawet ujęcie formalne kosztów stałych wykazuje ich relatywnie niewielkie znaczenie w strukturze budżetów. Odnoszą się one do wydatków wynikających ze standardów prawnych, a dotyczących np. określonej liczby radnych czy zatrudnienia specjalistów spełniających odpowiednie kryteria. Nie przekraczają 10% wydatków. Pozostała ich część jest autonomicznie kształtowana przez każdy z samorządów.

Drugim problemem jest określenie punktu, w którym dalszy wzrost jednostki może przynosić już niekorzyści skali. Sytuacja taka następuje, gdy wielkość jednostki powoduje zwiększone koszty transakcyjne. Wynikają one m.in. z wieloszczeblowej struktury zarządzania, tendencji do atomizacji komórek i pionów organizacyjnych, zaburzeń w przepływie informacji. Wszystko to składa się na zwiększenie kosztów transakcyjnych funkcjonowania większej jednostki. Być może optimum, za którym pojawiają się niekorzyści skali ulokowane jest na relatywnie niskim poziomie? Niezauważone przez tych, którzy poszukują go zawsze w największych jednostkach? W takim przypadku określenie „duży” nabierałoby względnego znaczenia.

Trzecim elementem tłumaczącym brak jednoznacznych wyników tych badań może być złożona struktura usług świadczonych przez samorządy. Oddziaływanie korzyści skali w poszczególnych dziedzinach może mieć inny charakter. W efekcie może dochodzić nawet do negatywnych sprzężeń, w których korzyści skali, np. ze świadczenia wybranej usługi komunalnej, niwelowane będą przez niekorzyści w usługach społecznych czy administracyjnych.

Jeżeli nawet przyjmiemy, że wielkość jednostek powinna determinować efektywność i wydajność, to brak tego związku w niniejszych badaniach może wynikać z silniejszego oddziaływania także innych czynników. Wpływ ten może być tak duży, aby całkowicie niwelować ewentualne korzyści wynikające z ekonomii skali. Dużo silniejszy związek korelacyjny występował między efektywnością a jakością zarządzania. Prowadzi to do wniosku, że ważniejszymi od wielkości jednostki elementami kształtującymi jej efektywność mogą być m.in. charakter przywództwa i kultura organizacyjna urzędu.

Nawiasem mówiąc, wspomniane już w przeglądzie literatury wyniki badań empirycznych nie potwierdzają sztandarowego argumentu zwolenników większych jednostek, że funkcjonują one sprawniej i bardziej efektywnie. W wielu przypadkach zerwanie więzów bezpośredniej kontroli społecznej i oddalenie administracji od lokalnego szczebla skutkowało wręcz relatywnym rozrostem struktur, zmniejszeniem skuteczności i zwiększeniem kosztów działania.

Dla zilustrowania powyższych uwag możemy posłużyć się przykładem powiatu kłodzkiego. Po reformie w 1998 r. objął on swym obszarem dwie odrębnie funkcjonujące do 1975 r. jednostki (powiaty noworudzki i bystrzycki). Jako największy w grupie badanych powiatów powinien zatem należeć do najbardziej efektywnych jednostek. Tymczasem jest dokładnie odwrotnie – jednostkowe koszty jego funkcjonowania należą do najwyższych.

Niezwykle istotnym elementem jest kontrola społeczna – bardziej bezpośrednia w mniejszych jednostkach. Duże struktury są o wiele bardziej abstrakcyjne dla lokalnych społeczności, co z kolei zwiększa anonimowość pracujących tam urzędników. W efekcie cała administracja staje się mniej przejrzysta dla społeczności lokalnej. Utrudnia to także bezpośredni nadzór zarządzających, uniemożliwiając im ścisłą ocenę bieżącego funkcjonowania, jak i zasadności i kierunków koniecznych do przeprowadzenia zmian.

Doświadczenia te powinny przestrzegać przed podejmowaniem bezrefleksyjnych zmian w lokalnych strukturach administracyjnych. Powinny być bowiem poprzedzone interdyscyplinarną analizą, uwzględniającą instytucjonalne uwarunkowania danego kraju czy regionu. Zarówno bowiem nadmierna konsolidacja, jak i zbyt wielkie rozdrobnienie terytorialne mogą być źródłem problemów [Swianiewicz 2009, s. 21].

#### **4. Wnioski dla reform podziału administracyjnego, w szczególności dla konsolidacji małych gmin**

Ten z konieczności skrócony przegląd literatury na temat efektów reform podziału terytorialnego krajów pokazuje, że nie ma jednoznacznych przesłanek teoretycznych, które pozwoliłyby określić optymalną wielkość lokalnych stref funkcjonalnych. Interdyscyplinarność nauki o lokalnej administracji oraz zróżnicowana natura instytucji, które ją kształtują, nie pozwala na dokonywanie w tym względzie prostych i uniwersalnych syntez. Już sam ten fakt, powinien chłodzić nieco zapalały reformatorów wierzących, że ekonomia skali jest automatycznym mechanizmem, który zawsze włącza się w przypadku powiększania jednostek administracyjnych.

Mimo to, że zarówno przesłanki teoretyczne, jak i wyniki badań empirycznych nie przesądzają o pozytywnych efektach konsolidacji, eksperci i politycy hołdują często bezrefleksyjnie zasadzie wyższej sprawności większych jednostek. Można odnieść wręcz wrażenie, że w instrumentarium reform mających poprawić funkcjonowanie

samorządów, konsolidacja jest zawsze na pierwszym miejscu. Na podstawie takich przeświadczeń formułuje się opinie, że wiele gmin wiejskich w Polsce jest zbyt mała, aby podołać swym zadaniom. W raportach Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji [*Ocena...* 2013] oraz Forum Od-nowa [Dąbska, Trzyna 2013], proponuje się likwidację gmin, które nie przekraczają 5000 mieszkańców. Choć należymy do grupy krajów europejskich o relatywnie dużych jednostkach tego szczebla, to w dyskusjach wewnętrznych pojawia się opinia, że są one za małe.

Nie znaczy to wcale, że podział terytorialny kraju jest z natury racjonalny i nie należy dokonywać jego modyfikacji. Zwłaszcza gdy należy reagować na zmieniające się otoczenie społeczne, gospodarcze oraz technologiczne. Rzecz w tym, aby takiej zmiany nie podejmować na podstawie dogmatów, które mają charakter niezwyfikowanej empirycznie wiedzy potocznej. Skazane na porażkę jest także działanie nieuwzględniające kompleksowych interakcji, które wiążą jednostki w obecnym kształcie. Co z tego, że krytykowane jest rozerwanie stref funkcjonalnych wielu miast przez przyznanie im statusu powiatu grodzkiego. W ślad za tym rodzi się postulat połączenia ich z otaczającymi je powiatami ziemskimi. Z punktu widzenia integralności stref funkcjonalnych postulat ten wydaje się racjonalny. Jednak trzeba mieć świadomość, że działają też inne przesłanki, których efekty mogą przewyższać ewentualne korzyści z integracji, włączając w to nawet bonusy finansowe. Doskonale zweryfikował to w praktyce przykład miasta Wałbrzych. Rezygnacja ze statusu powiatu grodzkiego okazała się bardzo niekorzystna, nie tylko dla całego miasta, ale nawet dla całej aglomeracji (a więc dla powiatu ziemskiego). Dopiero przywrócenie rdzeniowi aglomeracji funkcji powiatu grodzkiego pozwoliło na uruchomienie nowych impulsów rozwojowych<sup>2</sup>. Nic dziwnego, że samorzady mogą się kierować „swoją racjonalnością”, skoro rozdzielony układ dwóch powiatów (grodzkiego i ziemskiego) skutkuje większymi kompetencjami i większym strumieniem środków. Połączenie w jeden organizm może degradować taki teren zarówno kompetencyjnie, jak i finansowo.

Wszystko to powoduje, że zaproponowane we wspomnianych raportach propozycje konsolidacji małych gmin nie dają jeszcze gwarancji racjonalnego działania. Można traktować je jako sygnałny kierunek, który powinien być wdrożony dopiero w momencie, gdy będzie pewność pozytywnych efektów tych zmian. Trzeba mocno podkreślić, że w obecnym kształcie propozycji łączenia małych gmin wiejskich takiej pewności nie ma, co nie przeszkadza niektórym autorom prezentować wielkie przywiązanie do swych postulatów. Ich postawa opiera się często na „pewności co do skuteczności” swych poglądów, choć jak wykazano w poprzednim podrozdziale, *empiria* rzadko przyznaje im rację.

---

<sup>2</sup> Przykładem takich efektów jest podział kompetencyjny dotyczący dróg publicznych – w powiatach grodzkich następuje integracja zarządzania wszystkich kategorii dróg, włączając w to także drogi krajowe, podczas gdy w powiatach ziemskich jest to rozbite na cztery poziomy zarządzających. Każdy z nich może kierować się swoimi priorytetami, niekoniecznie zbieżnymi z priorytetami miasta.

Wiele tzw. niezbitych argumentów opiera się na analizach danych finansowych i statystycznych. Oparcie ich na metodach ekonometrycznych ma świadczyć o obiektywności wywodów. Nieznajomość przedmiotu badań często jednak prowadzi do błędnych wniosków. Przykładem może być nieprawdziwa ocena kosztów działalności administracji bazująca tylko na sprawozdawczości budżetowej. Uwzględnia ona jedynie wybrany fragment działalności samorządów. Efektem jest wniosek, że mniejsze jednostki relatywnie więcej wydają na swoje utrzymanie. Konkluzja ta stanowi oś propozycji zmian w raporcie MAiC-u [*Ocena...* 2013]. To poważny błąd metodyczny – nie uwzględnia bowiem skomplikowanej struktury wykonywania zadań publicznych. Im większy samorząd, tym więcej zadań wykonuje przez wydzielone jednostki budżetowe lub instytucje spoza sektora finansów publicznych. Wydatki tych pierwszych ujmowane są w innym, niż wspomniany wyżej, dziale klasyfikacji budżetowej, a w drugim przypadku mogą być w ogóle poza budżetem. Wartość opartych na takich danych wniosków, falsyfikują badania kosztów władzy i administracji wykonane przez Wojciechowskiego [2014]. Przeanalizował on tę grupę kosztów we wszystkich stolicach województw w Polsce, ale z uwzględnieniem rzeczonyj wyżej struktury ich wykonywania. Wymagało to m.in. analizy bilansów wszystkich spółek komunalnych. Wyniki okazały się znacznie odbiegające od obrazu opartego tylko na wydatkach administracyjnych w sprawozdawczości budżetowej. Ponadto, nie stwierdzono wpływu wielkości miasta na rezultaty. Przykładowo, przeciętnego mieszkańca Krakowa administracja miejska kosztuje niemal dwukrotnie mniej niż mieszkańca Warszawy. Odpowiednio jest to 63,5 euro i aż 118 euro. W Opolu było to 89 euro, natomiast w Toruniu tylko 49 euro.

Zamiast więc na zmiany struktur samorządowych, w tym konsolidacji małych gmin wiejskich, większą uwagę powinno się zwrócić na przemiany wewnątrz tych instytucji. Przy czym nie należy się ograniczać do ściśle endogenicznych przyczyn, ale także elementów zewnętrznych (np. legislacja), konstytuujących relacje wewnątrz jednostek. Okazuje się bowiem, że to ten element ma dużo większe znaczenie w kształtowaniu generalnych kosztów systemu samorządowego, niż wady struktury. Słabość finansowa powiatów nie zależy od tego, że są one małe (a tak zwykle przedstawia się to w debacie publicznej), ale od wadliwego systemu ich finansowania. Analogicznie słabość małych gmin wiejskich może nie zależeć od ich wielkości, ale od lokalnej bazy podatkowej. Połączenie dwóch gmin rolniczych, gdzie dominują słabe gleby lub obszary leśne, nie zwiększy ani ich dochodów, ani zdolności wykonywania zadań. Dobrym przykładem właściwego kierunku działań może być uelastycznienie samorządów w zakresie form organizacyjnych wypełniania zadań, czy większa swoboda w zakresie porozumień komunalnych. Spore zmiany musiałyby być wprowadzone także w zakresie gospodarki finansowej. Obecny system sprawozdawczości budżetowej podporządkowany jest interesom centrum a nie samych samorządów [Kachniarz 2012b].

Autorzy zwracają uwagę, że w motywowanej zmianami demograficznymi debacie nad dychotomią: konsolidacja małych gmin czy uelastycznianie form świadczenia

usług, brakuje niepodważalnych argumentów na rzecz którejkolwiek ze stron. Nie przeszkadza to zwolennikom zmian struktur, mianować się stroną „bardziej racjonalną”. Tymczasem autorzy tego opracowania nie znajdują przekonujących dowodów na to, że większe gminy lepiej poradzą sobie z zagrożeniami demograficznymi. Zwłaszcza w aspekcie usług społecznych. Charakter problemów społecznych może powodować, że paradoksalnie lepiej zostaną one rozwiązane w mniejszych zintegrowanych społecznościach, niż w liczniejszych i pozornie „bardziej racjonalnych”, ale atomizowanych zbiorowościach. Doświadczenie autorów z funkcjonowania systemu opieki społecznej wiedzie ich ku przekonaniu, że im bardziej ma ona charakter zinstytucjonalizowany, tym większe znaczenie ma rutyna i administrowanie niż chęć rozwiązywania realnych problemów społecznych. System oparty na takich zasadach, z reguły tworzy warunki do trwałego uzależnienia od pomocy a nie traktowania jej jako elementu wydostania się z problemów.

Nawet Anglicy, przeprowadzając reformę konsolidacyjną samorządów pozostawili sprawę opieki społecznej na *parochia level* – najmniejszych zorganizowanych społecznościach, które cechują się bezpośrednim rozeznaniem kto potrzebuje wsparcia a kto się od niego uzależnia. Zatem problemy społeczne i demograficzne nie zawsze są dobrym argumentem za konsolidacją jednostek samorządu terytorialnego.

Doskonale konkluduje to Regulski stwierdzając, że: *„Sposób realizacji zadań trzeba dostosowywać do wielkości gminy i innych warunków miejscowych, a nie odwrotnie. But należy dostosowywać do nogi, a nie nogę do buta. Tak samo będące w obiegu mechanizmy finansowe, które mają zachęcać do łączenia gmin, są żenujące w swej naiwności i nierozumieniu rzeczywistych mechanizmów przeciwstawiających się łączeniu. Stabilność podziału administracyjnego jest wartością samą w sobie. Nie wolno go naruszać, jeśli się oczekuje, że władze lokalne będą strategicznie myślały o rozwoju. A podział administracyjny musi wynikać z faktu uznania gmin za wspólnoty mieszkańców. Wspólnota będzie funkcjonować, jeśli ludzie łączą wspólne interesy i inne związki funkcjonalne, społeczne i gospodarcze. Gdy one są łamane, nie ma wspólnoty i nie ma samorządności”* [Cyrankiewicz 2014].

## Zakończenie

W myśl nowego instytucjonalizmu liberalne podejście do reform konsolidacyjnych w sektorze publicznym jest efektem jednostronnego spojrzenia, zawężającego obiektywny obraz funkcjonowania instytucji. Tymczasem to wymyślone przez ludzi ograniczenia, reguły, zasady postępowania i procedury, kształtują ludzkie interakcje. Taka perspektywa pozwala docenić rolę ograniczeń nieformalnych, które są częścią dziedzictwa kulturowego danego społeczeństwa, systemu idei i ideologii. D. North, zwraca uwagę, że reguły nieformalne posiadają swoistą inercję, która powoduje, że dokonująca się zmiana reguł formalnych (np. prawa, czy, w szerszym ujęciu, systemu ekonomicznego), nie przynosi oczekiwanych efektów. Reforma struktur administra-

cji samorządowej, w tym także konsolidacji małych gmin wiejskich, powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględniać.

Rozczarowanie z wdrażania zasad *New Public Management*, zmieniło postrzeganie jednostek samorządowych na wzór podmiotów z sektora prywatnego. Kierują się one dużo bardziej zróżnicowanymi i kompleksowymi przesłankami niż koncerny. Aspekty socjologiczne, prawne, polityczne czy nawet zagadnienia etyczne, mają równy wpływ na charakter ich funkcjonowania co uwarunkowania ekonomiczne.

Bez uwzględnienia skomplikowanego charakteru tych jednostek, proponowane zmiany mogą nie przynosić założonych rezultatów. Istnieje bowiem realne zagrożenie, że działania racjonalizacyjne nie będą obejmować faktycznych przyczyn dysfunkcji. Większe korzyści mogą przynieść wewnętrzne reformy instytucji – to w nich zlokalizowana jest większość zjawisk obniżających skuteczność samorządów. Należy zatem usprawniać działanie w obecnych strukturach. W przeciwieństwie do tego efekt skali uzyskiwany przy zmianach struktur jest zwykle przeceniany.

Konsolidacja dwóch dysfunkcyjnych gmin nie zmniejszy, ale wręcz może zwiększyć te dysfunkcje. Ich charakter nie wynika ze skali jednostek, ale z wewnętrznych uwarunkowań. Najpierw należałoby znaleźć sposoby uzdrowienia sytuacji wewnątrz jednostek, a dopiero potem ewentualnie zastanawiać się nad uzyskaniem efektu skali. Efekt ten można osiągnąć niekoniecznie przez samą konsolidację. Niezłe bowiem efekty przynosi współpraca samorządów w warunkach swobodnego kształtowania jej struktur formalnych. W Polsce obecne uwarunkowania legislacyjne takiej kooperacji nie ułatwiają [Kachniarz, Przybyła 2012].

Mimo powyższych przesłanek trudno przeniknąć przez ugruntowany paradygmat, że konsolidacja jest lekiem na wiele problemów. Skąd się zatem bierze „powabność” tego rozwiązania? Decyduje o tym взгляд polityczny. Z tego punktu widzenia o wiele łatwiej przeprowadzić reformę konsolidacyjną, akcentując swą aktywność we wprowadzaniu spektakularnych zmian, niż mozolnie kreować zmiany instytucjonalne wewnątrz jednostek. Spektakularność polityczna rozmija się z ekonomicznymi efektami zmian.

## Literatura

- Begg D., Fisher S., Dornbush R., 2003, *Mikroekonomia*. Wyd. PWE, Warszawa.
- Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., 2014, *Democracy and the Economic Cost of Running the Political System*. American Journal of Political Science, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12096>.
- Chłopecki J., 2005, *Tożsamości społeczne w globalnym świecie*, [w:] *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, K. Bondyra, M. S. Szczepański, P. Śliwa (red.). Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań.
- Cyrankiewicz M., 2014, *Duże nie oznacza tańsze*. „Rzeczpospolita”, 7 kwietnia.

- Dąbmska A., Trzyna S., 2013, *Samorząd 3.0*. Forum Od-nowa, Warszawa.
- Dollery B., Crase L. 2004, *Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs*. University of New England, Working Paper Series in Economics, nr 4.
- Dollery B., Robotti L. (red), 2008, *The Theory and Practice of Local Government Reform*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Dollery B., Grant B., 2013, *Symposium on Amalgamation and Financial Sustainability in Local Government*. Public Finance & Management, t. 13 (część I i II).
- Dollery B., Keogh C., Crase L., 2005, *Alternatives to Amalgamation in Australian Local Government: Lessons from the New Zealand Experience*. Working Paper Series in Economics, University of New England.
- Dollery B., Garcea J., Lesage E. C., 2008, *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Galambos E. C., 1999, *Sandy Springs: A Case Study on Centralization of Local Government*. Georgia Public Policy Foundation, nr 3.
- Houlberg K., 2008, *Municipal Size, Economy and Democracy, Consolidation or fragmentation? Lessons Learned from Territorial Consolidation Reforms – the European Experience*. UW. *Is Municipal Consolidation the Answer? Is Bigger Always Better?*, 2003, Municipal Research and Services Center of Washington, s. 1–5.
- Kachniarz M., 2012a, *Efektywność usług publicznych. Teoria i praktyka*. Wyd. UE, Wrocław.
- Kachniarz M., 2012b, *Koncepcja systemu oceny efektywności samorządu lokalnego*, [w:] *Orientacja na wyniki – modele, metody i dobre praktyki*, T. Borys, P. Rogala (red). Prace Naukowe UE, nr 264, Wrocław.
- Kachniarz M., Przybyła Z., 2012, *Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, R. Broł, A. Sztando (red.). Prace Naukowe UE, nr 243.
- Kempny M., 2004, *Tradycje lokalne jako podstawa kapitału społecznego. Co tradycja może znaczyć dla społeczności lokalnej w dobie globalizacji?*, [w:] *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, J. Kurczewska (red.). Wyd. Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa.
- Kieżun W., 2004, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] *Dobre Państwo*, W. Kieżun, J. Kubin (red.). WSPiZ, Warszawa.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania, Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. I i II, 2013, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- North D. C., 1990, *Structure and Change in Economic History*. Norton, New York, s. 16,
- North D. C., 1994, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, s. 3.
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Pineda Ch., 2005, *City County Consolidation and Diseconomies of Scale: Summary of Selected Literature*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, Harvard.

- Prognoza ludności na lata 2014–2050*, GUS, Warszawa, 2014.
- Sancton A., 2000, *Merger Mania*. McGill-Queens University Press, Montreal.
- Swianiewicz P., 2009, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*. „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Swianiewicz P., 2010a, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*. „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Swianiewicz P., 2010b, *If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? East European Perspective*. *Local Government Studies*, t. 36, nr 2.
- Wojciechowski M., 2014, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*. Difin, Warszawa.