

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 408

## Przestrzeń w nowych realiach gospodarczych

Redaktorzy naukowi  
Stanisław Korenik  
Piotr Hajduga  
Małgorzata Rogowska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska  
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz  
Korekta: Barbara Cibis  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych  
[www.pracnaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracnaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)  
Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2015

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-551-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail:[econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	9
<b>Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka:</b> Analiza i ocena stanu obecnego oraz perspektywy rozwoju komunikacji miejskiej we Wrocławiu .....	11
<b>Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki:</b> Wpływ współfinansowania ze środków Unii Europejskiej na rentowność projektów publicznych .....	36
<b>Patrycja Brańka:</b> Identyfikacja procesów semiurbanizacji w strukturze przestrzennej województwa małopolskiego .....	50
<b>Zofia Dolewka:</b> Budżet partycypacyjny w teorii i w praktyce .....	62
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Strategia podatkowa władz samorządowych jako czynnik stymulujący rozwój lokalny.....	74
<b>Dariusz Głuszczuk:</b> Regionalny System Finansowania Działalności Innowacyjnej – ujęcie definicyjne i modelowe .....	85
<b>Krystian Heffner:</b> Oddziaływanie centrów handlowych na przekształcenia strefy zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	95
<b>Marian Kachniarz:</b> Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego .....	107
<b>Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska:</b> Wpływ utworzenia Parku Krajobrazowego „Dolina Bystrzycy” na zagospodarowanie przestrzenne .....	117
<b>Agnieszka Krześ:</b> Konkurencyjność Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego – wybrane aspekty.....	128
<b>Marian Maciejuk:</b> Zróżnicowanie wykorzystania funduszy unijnych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie dolnośląskim w latach 2007–2013.....	139
<b>Magdalena Mayer:</b> Handel w mieście XXI wieku. Strefy handlu w małych miastach .....	148
<b>Anna Mempel-Śnieżyk:</b> Wyzwania współczesnych miast. Wrocław jako miasto kultury, nauki i innowacji.....	159
<b>Marek Obrębalski:</b> Dolnośląsko-czeska współpraca transgraniczna samorządu regionalnego.....	172
<b>Jerzy Oleszek:</b> Współczesna postać przestrzeni wiejskiej pogranicza polsko-czeskiego regionu Góry Złote/Rychlebske Hory – próba oceny .....	184
<b>Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki:</b> Powódzie w historii miasta Kowary (Schmiedeberg).....	195
<b>Małgorzata Pięta-Kanurska:</b> Istota procesu gentryfikacji ze szczególnym uwzględnieniem roli klasy kreatywnej .....	206

<b>Dorota Rynio:</b> Makroregion Polski Zachodniej – tworzenie i zarządzanie złożonym podmiotem w warunkach gospodarki globalnej .....	216
<b>Przemysław Sekuła:</b> Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie.....	229
<b>Małgorzata Twardzik:</b> Nowoczesny handel w przestrzeni miast Aglomeracji Górnośląskiej .....	239
<b>Kazimiera Wilk:</b> Wydatki budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2012 – wybrane zagadnienia.....	250
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Znaczenie bliskości dla występowania efektu synergii w powiązaniach funkcjonalnych jednostek przestrzennych .....	261

## Summaries

<b>Hanna Adamiczka, Bartosz Adamiczka:</b> Public transport in Wrocław: analysis and assessment of the present situation with perspectives of development .....	11
<b>Henryk Brandenburg, Michał Szkotnicki:</b> The impact of co-financing from the European Union funds on the profitability of public projects .....	36
<b>Patrycja Brańka:</b> Semiurbanization processes identification in spatial structure of Malopolska.....	50
<b>Zofia Dolewka:</b> Participatory budgeting in theory and in practice.....	62
<b>Beata Zofia Filipiak:</b> Local tax strategy as a factor of stimulation of local development.....	74
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Regional System of Financing Innovation Activity – a model and a definitional approach .....	85
<b>Krzysztof Heffner:</b> The impact of shopping malls on the transformations of the metropolitan outer zone in the Śląskie Voivodeship.....	95
<b>Marian Kachniarz:</b> Change of structures or institutions? Views on the methods of territorial division dysfunction elimination .....	107
<b>Piotr Krajewski, Aleksandra Jankowska:</b> The impact of Bystrzyca Valley Landscape Park creation on spatial development.....	117
<b>Agnieszka Krześ:</b> Competitiveness of Wrocław Metropolitan Area – chosen aspects.....	128
<b>Marian Maciejuk:</b> Differences in the use of the European Union funds of self-government units in Lower Silesia region in the period 2007–2013 ..	139
<b>Magdalena Mayer:</b> 21 <sup>st</sup> century town – evolution of market area.....	148
<b>Anna Mempel-Śnieżyk:</b> Challenges of modern cities. Wrocław as a city of culture, science and innovation.....	159
<b>Marek Obrębalski:</b> Lower Silesian-Czech cross-border co-operation of regional self-government .....	172

---

<b>Jerzy Oleszek:</b> Contemporary form of the village space of the Poland-Czech borderland of the region of the Złote Mountains/Rychlebskie Hory – attempt of the evaluation .....	184
<b>Zbigniew Piepiora, Jacek Potocki:</b> Floods in the history of Kowary (Schmiedeberg) .....	195
<b>Malgorzata Pięta-Kanurska:</b> The gentrification process with particular emphasis on the role of the creative class.....	206
<b>Dorota Rynio:</b> Poland’s West Macroregion – creating and control grouping area in global economy conditions .....	216
<b>Przemysław Sekuła:</b> Performance budgeting as an effective management tool in local government .....	229
<b>Malgorzata Twardzik:</b> Modern retail trade in the cities of Upper Silesian Agglomeration .....	239
<b>Kazimiera Wilk:</b> Budgetary expenditures of local government units in Poland over the years 2006–2012 – chosen aspects .....	250
<b>Alicja Zakrzewska-Półtorak:</b> Importance of proximity for a synergy effect in functional relationships between spatial units .....	261

**Marian Kachniarz**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
e-mail: marian.kachniarz@ue.wroc.pl

---

## ZMIANA STRUKTUR CZY INSTYTUCJI? POGLĄDY NA METODY ELIMINACJI DYSFUNKCJI PODZIAŁU TERYTORIALNEGO

---

## CHANGE OF STRUCTURES OR INSTITUTIONS? VIEWS ON THE METHODS OF TERRITORIAL DIVISION DYSFUNCTION ELIMINATION

---

DOI: 10.15611/pn.2015.408.08

**Streszczenie:** Artykuł realizuje trzy cele badawcze. Pierwszym jest przegląd krajowych raportów i analiz dotyczących samorządu, szczególnie pod kątem propozycji zmian w podziale terytorialnym. Drugim jest przedstawienie teoretycznych argumentów za konsolidacją jednostek oraz przegląd światowych doświadczeń *ex post* w osiągnięciu oczekiwanych rezultatów takich reform. W końcu trzecim celem jest sformułowanie własnych rekomendacji dotyczących eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego. Artykuł zwraca uwagę, że skuteczniejsze rezultaty mogą przynieść zmiany reguł działania samorządów. Pomimo niejednoznacznych wyników analiz empirycznych konsolidacja pozostaje jednak głównym trendem reform samorządu terytorialnego. Decyduje o tym wzgląd polityczny, ponieważ łatwiej jest przeprowadzić reformę konsolidacyjną, niż mozolnie kreować zmiany instytucjonalne wewnątrz jednostek.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, konsolidacja, reforma.

**Summary:** The article meets three research purposes. The first one is a review of national reports and analyses which refer to self-governance, especially based on the proposals of changes in territorial division. The second is a presentation of theoretical arguments for the consolidation of units and a review of world experience *ex post* in obtaining the expected results of such reforms. Finally the third aim is formulating own recommendations concerning the territorial division dysfunction elimination. The article pays attention that the changes of rules of local authorities functioning can bring more efficient results. Despite inconclusive results of empirical results consolidation remains the main trend of local government reforms. It is so because of policy, as it is easier to implement consolidation reform than strenuously create institutional changes within units.

**Keywords:** local authority, consolidation, reform.

## 1. Wstęp

Wprowadzenie samorządu to jedna z najważniejszych reform po transformacji ustrojowej w 1989 r. Wdrażano ją dwustopniowo – w roku 1990 wprowadzono samorządowe gminy, a w 1999 r. kolejne dwa szczeble – samorządowe powiaty i województwa. W marcu 1990 r. Sejm przyjął ustawę o samorządzie terytorialnym, na mocy której wdrożono samorząd w blisko 2500 gminach. Polegało to na zamianie dotychczasowych rad narodowych radami gminy oraz znacznym poszerzeniu kompetencji, samodzielności i odpowiedzialności za kształtowanie lokalnej gospodarki (nadano m.in. własność mienia komunalnego, swobodę kształtowania budżetu itp.). Pierwsze całkowicie wolne po 1989 r. wybory przeprowadzono 27 maja 1990 r.

Kolejny etap reformy administracyjnej wdrożono od 1 stycznia 1999 r. O ile reforma gminna nie budziła większych dyskusji politycznych, o tyle nad liczbą, kompetencjami i konstrukcją finansową dwóch kolejnych szczebli toczono szerokie debaty. Ostatecznie w wyniku reformy utworzono 373 powiaty oraz 16 województw.

Perspektywa niemalże 25 lat funkcjonowania gmin oraz 15 lat od wprowadzenia powiatów i województw wydaje się wystarczająca do sformułowania refleksji, podsumowań i ocen działania systemu jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też ostatnie lata, oprócz wielu dyskusji i opinii, zaowocowały także sformulowaniem kilku znaczących raportów nad stanem samorządu w Polsce. Ta szczególna kumulacja refleksji nad usprawnieniem systemu jednostek samorządu terytorialnego, w tym także koncepcji zmian w podziale terytorialnym kraju, stanowiła główny motyw podjęcia tego tematu.

W zamierzeniu autora artykuł ma realizować trzy cele. Pierwszym jest przegląd krajowych raportów i analiz dotyczących samorządu, szczególnie pod kątem propozycji zmian w podziale terytorialnym. Drugim jest przedstawienie teoretycznych argumentów za konsolidacją jednostek oraz doświadczeń międzynarodowych w realizacji takich projektów. W końcu trzecim celem jest sformułowanie własnych rekomendacji dotyczących eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego.

## 2. Diagnozy stanu i propozycje usprawnień samorządów terytorialnych

Zebrane doświadczenia z wieloletniego funkcjonowania samorządów pozwalają na diagnozowanie mechanizmów dysfunkcyjnych, których nie udało się dotychczas rozwiązać drobnymi nowelizacjami prawa. Jednocześnie wyzwania, przed jakimi stoi Polska w kolejnych dekadach, wymagają zwiększenia sprawności funkcjonowania sektora samorządowego. Do takich problemów należy np. zdolność absorpcyjna środków unijnych czy odczuwalna już na niektórych obszarach presja demograficzna.

Rok 2013 przyniósł kilka raportów eksperckich definiujących dysfunkcje w systemie samorządu lokalnego oraz kreujących rozwiązania, które te niesprawności mogą eliminować. Należały do nich:

- *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce* [2013] – przygotowany przez zespół autorów pod kierownictwem prof. dr. hab. Jerzego Hausnera.
- *Ocena sytuacji samorządów lokalnych* [2013] – przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pod przewodnictwem Michała Boniego.
- *Samorząd 3.0* – przygotowany przez Forum Od-nowa pod przewodnictwem Agaty Dąbskiej i Stanisława Trzyny [2013].

Jedną z postulowanych w raportach metod eliminacji części problemów jest konsolidacja jednostek. Można nawet odnieść wrażenie, że konsolidacja jednostek postrzegana jest jako podstawowy instrument zwiększenia sprawności samorządów. Każdy z tych raportów wnosi jednak nieco odmienne postulaty. Dlatego warto poświęcić im po kilka zdań.

Tzw. raport Hausnera traktuje podział terytorialny kraju jako wartość samą w sobie, która nie powinna podlegać częstym, gruntownym zmianom. Lokalne społeczności zachowują bowiem inercję w przywiązaniu do poprzednich struktur. Dlatego propozycje zmian oparte są na systemie zachęt i bonusów przy poszanowaniu autonomii jednostek. Enumeratywnie w raporcie wymieniona jest kwestia zasadności dalszego funkcjonowania tzw. gmin wiejskich okołomiejskich, które według autorów powinny zostać połączone z gminami miejskimi, tworząc nowe, miejsko-wiejskie struktury. Podobnie z mniejszymi gminami, które ze względu na tzw. ekonomię zakresu i ekonomię skali powinny rozważyć możliwość wspólnego wykonywania zadań z innymi jednostkami, a docelowo podejmować decyzje konsolidacyjne. Zdaniem autorów część gmin jest zbyt mała, by należycie wykonywać wszystkie nałożone na nie kompetencje.

Raport Boniego idzie w swych propozycjach nieco dalej, postulując przymusowe mechanizmy konsolidacji gmin wiejskich okołomiejskich i miejskich oraz gmin małych, o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 4 tys. Zakłada także weryfikację sieci powiatów poprzez automatyczne połączenie powiatów grodzkich z sąsiadującymi z nimi powiatami ziemskimi. Postuluje się też wdrożenie nowego szczebla – tzw. powiatu metropolitalnego, który miałby zarządzać wybranymi zadaniami (komunikacja, planowanie) w strefach funkcjonalnych największych aglomeracji.

Raport Fundacji Od-nowa postuluje najdalej idące zmiany w sieci administracji samorządowej. Uważa, że tak małe jednostki w okresie zmieniających się form komunikacji straciły rację bytu. Dlatego zakłada konsolidację gmin do struktur mających co najmniej 20 tys. mieszkańców. Powstanie tak dużych gmin automatycznie eliminuje zasadność funkcjonowania powiatów – autorzy raportu postulują likwidację tego szczebla. Duże gminy przejęłyby po prostu zadania powiatów na swoim terenie. Potwierdza to poniekąd tezę, że podstawową komórką przestrzenną usług publicznych jest obszar zbliżony do obecnych powiatów. W takim układzie (a nie układzie gminnym) funkcjonuje większość stref ciężenia w zakresie usług (publicznych i komercyjnych) czy aspektów gospodarczych (handel, rynek pracy).



### 3. Uwarunkowania teoretyczne

Wszystkie powyższe propozycje konsolidacji *a priori* zakładają, że redukcja liczby jednostek oraz zwiększenie ich wielkości zrationalizują administrację. Zresztą postulat ten jest dość powszechnie formułowany we wszelkich debatach publicznych dotyczących funkcjonowania administracji (nie tylko samorządowej). 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 i in. 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, by podejmować się wykonywania szerszego zakresu zadań. Konsolidacja terytorialna umożliwi zatem głębszą decentralizację.

2. Zjawisko ekonomii skali występuje także w przypadku wielu usług świadczonych przez podmioty (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 różnicowań 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 „gaspowicza” (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.

W ocenie wielu ekonomistów 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]. U podstaw takiego przekonania leży przeświadczenie, że większe jednostki cechują się lepszą alokacją zasobów finansowych, materiałowych oraz kadrowych. W tym ostatnim sensie posiadają one np. lepszy dostęp do wysoko wykwalifikowanej kadry. Od strony teore-

tycznej temat ten został kompleksowo przedstawiony w opracowaniach M. Keatinga [1995] oraz D.S. Kinga [1984]. 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.

#### 4. Badania *ex post*

W tym miejscu można postawić pytanie – 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 *thatcheryzmu* i *reganomiki*. W Australii i Nowej Zelandii proces ten przeprowadzono na początku lat 90. ubiegłego wieku. W jego wyniku zmniejszono liczbę *local governments units* o niemalże 30%. Oprócz łączenia małych jednostek połączono także gminy tworzące zespoły metropolitalne.

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 autoritetów 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, zgłębiających efekty skali z samorządowych reform konsolidacyjnych [Dollery i in. 2008; Dollery, Robotti (eds.) 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 poszczególnych specjalnościach. W jednym ze swych artykułów Dollery formułuje następującą konkluzję: „...nie ma dowodów na tańsze funkcjonowanie większych jednostek, a doświadczenia wielu krajów w koncentracji usług i łączeniu jednostek nie okazały się ‘cudownym lekiem’ na obniżenie wydatków. Paradoksalnie w działach, które miały przynieść największe oszczędności z tytułu konsolidacji, nastąpił wzrost wydatków” [Dollery, Crase 2004].

Podobne w swej wymowie są badania amerykańskie [Pineda 2005; Sancton 2000]. Dokonali oni podsumowania kilkudziesięciu badań północnoamerykańskich nad efektami konsolidacji usług publicznych. Za podsumowanie niech posłużą cytowane przez nich fragmenty:

„W ciągu ostatnich 20 lat przeprowadzono wiele studiów przypadków dotyczących konsolidacji w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Nie udało się jednak znaleźć znaczących 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].

„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].

Zwłaszcza ten drugi fragment zwraca 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 stanowią dwie książki pt. *Symposium on amalgamation and financial sustainability in local government* [Dollery, Grant 2013]. Można z nich wywieść dwie główne konkluzje. Pierwsza potwierdza, że wyniki badań empirycznych przynoszą niejednoznaczne wyniki. Druga prowadzi do wniosku, że pomimo 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 stosunkowo słabo są rozwinięte badania europejskie. Dominują tu opracowania *ex ante*, wyraźnie hołdujące neoliberalnym przekonaniom o konieczności ograniczania sektora publicznego. Często nie dostrzegają one specyficznych uwarunkowań funkcjonowania samorządów lokalnych, zrównując je do instytucji sektora prywatnego. Do nielicznych opracowań, które szerzej traktują ten problem, należą m.in. prace K. Houlberga [2008] i P. Swianiewicza [2010 a,b].

## 5. Wnioski

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 pozwalają na dokonywanie w tym względzie prostych i uniwersalnych syntez. Już sam ten fakt powinien chłodzić nieco zapale reformatorów wierzących, że ekonomia skali jest automatycznym mechanizmem, który zawsze włącza się w przypadku powiększania jednostek administracyjnych.

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,

by takich zmian nie podejmować na podstawie ugruntowanych dogmatów, które w gruncie rzeczy 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 poprzez przyznanie im statusu powiatu grodzkiego. W ślad za tym rodzi się postulat połączenia ich z otaczającymi je powiatami ziemskimi (bez stolicy). Z punktu widzenia integralności stref funkcjonalnych postulat ten wydaje się racjonalny. Jednak trzeba mieć świadomość, że działają tu też inne przesłanki, których efekty mogą przewyższać ewentualne korzyści z integracji, włączając w to nawet bonusy finansowe. Doskonale zweryfikował to w praktyce przykład Wałbrzycha. 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 „grodzkości” Wałbrzycha pozwoliło na uruchomienie nowych impulsów rozwojowych<sup>1</sup>. Nic dziwnego, że samorządy 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 wysunięte we wspomnianych raportach propozycje konsolidacji jednostek samorządowych nie dają jeszcze gwarancji racjonalnego działania. Może 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 tych propozycji 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.

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 ocena kosztów działalności administracji bazująca na wielkościach wykazywanych w dziale 750 sprawozdań finansowych Rb28s. Jej efektem jest wniosek, że mniejsze jednostki relatywnie więcej wydają na swoje utrzymanie. Konkluzja ta stanowi oś propozycji zmian w raporcie MAiC-u. To poważny błąd metodyczny – nie uwzględnia bowiem skomplikowanej struktury wykonywania zadań publicznych. Im większy samorząd, tym więcej zadań wykonuje przez wydzielone jednostki budżetowe bądź instytucje spoza sek-

---

<sup>1</sup> Przykładem takich efektów jest podział kompetencyjny dotyczący dróg publicznych – w powiatach grodzkich następuje integracja zarządzania wszystkich kategorii dróg, włączając to także drogi krajowe, podczas gdy w powiatach ziemskich jest to rozbite na cztery poziomy zarządców. Każdy z nich może kierować się swoimi priorytetami, niekoniecznie zbieżnymi z priorytetami miasta.

tora 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 wniosków opartych na takich danych falsyfikują badania kosztów władzy i administracji wykonane przez M. Wojciechowskiego [2014]. Przeanalizował on tę grupę kosztów we wszystkich stolicach województw w Polsce, ale z uwzględnieniem rzeczowej 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 budżecie (dział 750). Ponadto nie stwierdzono wpływu wielkości miasta na rezultaty. Przykładowo, przeciętnego mieszkańca Krakowa administracja miejska kosztuje niemalże dwukrotnie mniej niż mieszkańca Warszawy. Odpowiednio jest to 261 i aż 483 zł. W Opolu było to 366 zł, natomiast w Toruniu tylko 201 zł.

Zamiast więc na zmiany struktur samorządowych, 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 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. 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].

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 zenujące 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 ludzi łączą wspólne interesy i inne związki funkcjonalne, społeczne i gospodarcze. Gdy one są łamane, nie ma wspólnoty i nie ma samorządności” [Cyrankiewicz 2014].

## 6. 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 administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględnić.

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 tu 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 będą skierowane do źle zidentyfikowanych przyczyn. 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 jednostek nie zmniejszy, ale zwiększy te dysfunkcje. Ich charakter nie wynika ze skali jednostek, lecz 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].

Pomimo 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 tu z efektami ekonomicznymi zmian.

## Literatura

- Begg D., Fisher S., Dornbush R., 2003, *Mikroekonomia*, PWE, Warszawa.
- Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., *Size, democracy and the economic cost of running the political system*, American Journal of Political Science, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12096> (3.04.2014).

- Cyrankiewicz M., 2014, *Duże nie oznacza tańsze*, Rzeczpospolita, 7 kwietnia.
- Dąbbska 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, no. 4.
- Dollery B., Garcea J., LeSage E.C., 2008, *Local Government Reform: A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Dollery B., Grant B., 2013, *Symposium on amalgamation and financial sustainability in local government*, Public Finance & Management, vol. 13 (part I & II).
- Dollery B., Robotti L. (eds.), 2008, *The Theory and Practice of Local Government Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Galambos E.C., 1999, *Sandy Springs: A Case Study on Centralization of Local Government*, Georgia Public Policy Foundation.
- Houlberg K., 2008, *Municipal Size, Economy and Democracy, Consolidation or fragmentation? Lessons Learned from Territorial Consolidation Reforms – the European Experience*, Warsaw University.
- 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*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
- Kachniarz M., 2012b, *Koncepcja systemu oceny efektywności samorządu lokalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 264, *Orientacja na wyniki – modele, metody i dobre praktyki*, red. T. Borys, P. Rogala.
- Kachniarz M., Przybyła Z., 2012, *Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 243, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, A. Sztando.
- Keating M., 1995, *Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice*, [w:] Judge D., Stoker G., Wolman H. (eds.), *Theories of Urban Politics*, London.
- Kieżun W., 2004, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] Kieżun W., Kubin J. (red.), *Dobre państwo*, WSPiZ, Warszawa.
- King D.S., 1984, *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, London.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. I i II, 2013, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- 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.
- 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, vol. 36, no. 2.
- Wojciechowski M., 2014, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.