

Ekspertyza

„Ocena podziału terytorialnego państwa z uwzględnieniem efektywności funkcjonowania urzędów organów jednostek samorządu terytorialnego – wnioski i rekomendacje

Prof. dr hab. Marian Kachniarz (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)

Dr Arkadiusz Babczuk (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)

1. Krótka charakterystyka obecnego podziału – jakie procesy doprowadziły do obecnego kształtu, podział terytorialny Polski na tle europejskim;

Wprowadzenie samorządu terytorialnego to jedna z najważniejszych reform ustrojowych państwa 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 roku Sejm przyjął ustawę o samorządzie terytorialnym, na mocy której utworzono samorząd w blisko 2.500 gmin. Polegało to na zamianie dotychczasowych rad narodowych radami gminy oraz znacznemu 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 roku.

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 314 powiatów ziemskich oraz 66 miast na prawach powiatu oraz 16 województw samorządowych.

W wyniku tak ukształtowanych procesów, podstawowy szczebel samorządu terytorialnego w Polsce – gmina - ma średnio 15 tys. mieszkańców, drugi szczebel lokalny – powiat - zamieszkały jest średnio przez 100 tys. ludzi (80 tys. gdy uwzględnimy tylko powiaty ziemskie), a szczebel regionalny – województwo - ma średnio 2,4 mln mieszkańców.

Porównując średnią wielkość gmin w krajach europejskich (Tab. 1 na następnej stronie), można skonkludować, iż polskie gminy należą do jednostek średniej wielkości. W 2010 roku średnia gmina w krajach Unii Europejskiej liczyła 5,6 tys. mieszkańców i zajmowała terytorium około 50 km² [Dexia 2011]. Rekordzistami są Wielka Brytania (153,2 tys.), Dania (56,6 tys.) i Litwa (54,8 tys.). Jest to wynik reform przeprowadzonych w ostatnim 15-leciu, na które często powołują się zwolennicy konsolidacji. Trzeba jednak pamiętać, że np. w Wielkiej Brytanii oprócz *principles level*, utożsamianym administracyjnie z naszymi gminami, jest jeszcze bardzo rozdrobniony system *parish level* (w Walii i Szkocji – *communities*). Na przeciwległym biegunie są kraje z niewielkimi gminami. Najmniej liczne jednostki funkcjonują w Czechach (1,7 tys.), Francji (1,8 tys.) oraz Słowacji (1,9 tys.). Dużo mniejsze od Polski gminy mają ponadto Włochy (7,5 tys.), Niemcy (6,8 tys.), Hiszpania (5,7 tys.), Austria (3,6 tys.) i Węgry (3,1 tys.). Aż 95% gmin we Francji i 75% gmin niemieckich liczy mniej niż 5 tys. mieszkańców, podczas gdy w Polsce jest to tylko 25%.

W grupie dużych krajów, mających trójszczeblową strukturę, Polska ma stosunkowo duże gminy, zbliżoną do średniej europejskiej wielkość województw (regionów) oraz zdecydowanie najmniejsze jednostki szczebla pośredniego – powiaty.

Tego typu porównania na niewiele się zdają jednak bez uwzględnienia zróżnicowania modeli samorządów w różnych krajach, postrzegania roli władz lokalnych, sposobu ich funkcjonowania (kompetencji i finansów) a także układu osadniczego. Technokratyczne postrzeganie funkcji samorządu jako instytucji odpowiadającej za sprawną dystrybucję usług publicznych w Anglii, nie odpowiada przywiązaniu do idei samostanowienia lokalnej społeczności we Francji. Podobnie głębokie różnice można definiować niemalże w każdym z krajów europejskich. Istnieją oczywiście próby uogólniania i klasyfikacji modeli samorządowych w Europie (np. modele Page’a i Goldsmitha oraz przez Hesse i

Sharpe'a), ale naszym zdaniem daleko im do odwzorowania skomplikowanej rzeczywistości. Tym bardziej, że samorząd lokalny ma wielowątkowy charakter w którym z aspektami prawno-ustrojowymi przenikają się aspekty społeczne, finansowe, gospodarcze i polityczne.

Skoro zatem istota jednostek samorządu terytorialnego jest tak zróżnicowana, to trudno o jednoznaczne porównania, a tym bardziej o proste analogie. **System który sprawdza się w jednym kraju niekoniecznie przyniesie podobne efekty w drugim. Czerpanie inspiracji powinno uwzględniać wszelkie uwarunkowania, które legły u podstaw ewolucji danego systemu, co wyraźnie wskazujemy na początku naszej ekspertyzy.**

Tabela 1. Organizacja terytorialna krajów członkowskich UE

Kraj	Liczba ludności (tys.)	1 szczebel		średnio mieszk. (tys.)	2 szczebel		średnio mieszk. (tys.)	3 szczebel		średnio mieszk. (tys.)
		1. jedn.	nazwa (en)		1. jedn.	nazwa (en)		1.jedn.	nazwa (en)	
Kraje z jednym szczeblem administracji										
Bułgaria	7 547	264	municipalities	28,6						
Cypr	804	378	municipalities	2,1						
Estonia	1 340	226	municipalities	5,9						
Finlandia	5 363	342	municipalities	15,7						
Irlandia	4 476	114	local councils	39,3						
Łotwa	2 239	119	municipalities	18,8						
Litwa	3 287	60	municipalities	54,8						
Luksemburg	507	105	municipalities	4,8						
Malta	414	68	local councils	6,1						
Portugalia	10 636	308	municipalities	34,5						
Słowenia	2 049	210	municipalities	9,8						
Kraje z dwoma szczeblami administracji										
Austria	8 370	2 357	municipalities	3,6	9	federated state	930			
Czechy	10 538	6 250	municipalities	1,7	14	region	753			
Dania	5 546	98	municipalities	56,6	5	region	1 109			
Grecja	11 305	325	municipalities	34,8	13	region	870			
Węgry	10 000	3 177	municipalities	3,1	19	county	526			
Holandia	16 611	430	municipalities	38,6	12	province	1 384			
Rumunia	21 431	3 180	local authorities	6,7	41	department	523			
Słowacja	5 430	2 928	municipalities	1,9	8	region	679			
Szwecja	9 378	290	municipalities	32,3	20	region	469			
Kraje z trzema szczeblami administracji										
Belgia	10 883	589	municipalities	18,5	10	province	1 088	6	region	1 814

Francja	64 812	36 682	municipalities	1,8	100	department	648	26	region	2 493
Niemcy	81 744	12 104	municipalities	6,8	301	rural district	272	16	federated state	5 109
Włochy	60 468	8 094	municipalities	7,5	110	province	550	20	region	3 023
Polska	38 191	2 479	municipalities	15,4	379	county	101	16	region	2 387
Hiszpania	46 073	8 116	municipalities	5,7	52	province	886	17	autonomous communities	2 710
Wielka Brytania	62 195	406	local authorities	153,2	28	county	2 221	3	nations	20 732
RAZEM UE	501 636	89 699		5,6	1 125		446	104		4 823

Źródło: Dexia 2011 [http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_july_2011_EN.pdf]

2. Uwarunkowania demograficzne – jak ruchy naturalne ludności oraz migracje oddziałują na racjonalność podziału terytorialnego;

Sytuacja demograficzna w Polsce cechuje się zmniejszającą się liczbą ludności. Trend ten charakteryzuje się wyraźnym zdywersyfikowaniem przestrzennym. W szczególności widoczna jest tu 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. Cechują 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 wynosił 11,6 osób na 1000 mieszkańców. Na problem małej skali gmin nakłada się zatem problem największych zmian demograficznych. Po pierwsze, przy obecnych trendach, w skali 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. Konieczne 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 tymi zmianami dotkniętych.

Warto jednakże zwrócić uwagę na **trendy demograficzne, które będą bezpośrednio oddziaływały na 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. Już obecnie (2011) mamy w Polsce ponad 5 mln ludzi w wieku 65 lat i więcej, co daje nam około 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. Ta sytuacja powoduje, że zasadne staje się przemyślenie na nowo sposobu finansowania tychże usług oraz stworzenia bazy do ich wykonywania. Szczególną uwagę należy zwrócić na domy pomocy społecznej, na miejsca w których czeka już obecnie 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 owe 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 następować konsolidacja jednostek samorządu, by zachować, bądź nawet zwiększać ich potencjał ludnościowy. Zdaniem ich autorów pozwoli to na utrzymanie dotychczasowego zakresu usług. Dominuje tu także przekonanie, że większe jednostki będą wykazywały większą zdolność reakcji na zmiany demograficzne i dostosowania adekwatnej do sytuacji struktury usług.

Wydaje się zatem, że potencjał ludnościowy samorządów jest traktowany jako podstawa racjonalnego podziału terytorialnego. Kwestia więzi

społecznych oraz samego charakteru wykonywania usług publicznych jest tu traktowana drugorzędnie.

Zwracamy uwagę, że w motywowanej zmianami demograficznymi debacie nad dychotomią: zmianą struktur samorządowych czy 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 przekonywujących 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 zatomizowanych zbiorowościach. Nasze doświadczenie z funkcjonowania systemu opieki społecznej wiedzie nas ku przekonaniu, że im bardziej ma ona charakter zinstytucjonalizowany, tym większe znaczenie ma tu 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. W tym kierunku zmierza m.in. inicjatywa uelastycznienia zdehumanizowanych struktur opieki społecznej, którą animuje m.in. Fundacja Odnowa.

Nawet Anglicy, przeprowadzając reformę konsolidacyjną samorządów pozostawili sprawy 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.

3. Czy Polska ma za dużo (lub za mało) małych gmin i powiatów?

a) Wpływ wielkości jednostek samorządu terytorialnego na funkcjonowanie demokracji lokalnej

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 interakcje¹. 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 efektów².

Reforma struktur administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględniać. Wielkość obszarów świadczenia usług publicznych, w tym zdrowotnych, winna być oparta na naturalnie ukształtowanych strefach ciążenia i identyfikacji mieszkańców z daną jednostką funkcjonalną. W przeciwieństwie do teorii neoliberalnych, zwolennicy lokalizmu uważają że³:

1. Mniejsze jednostki służą utwierdzaniu postaw demokratycznych. Relacje pomiędzy 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.

¹ D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge 1994, s. 3

² D. North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1990, s. 16

³ Por. P. Swianiewicz, *Reformy...* op. cit

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 tu efekt jej rozmycia na strukturę.
5. W efekcie zainteresowanie lokalnego społeczeństwa funkcjonowaniem jednostki jest większa, większa jest także świadomość wpływu mieszkańców na losy sposób jej funkcjonowania.

Zagadnienie wpływu wielkości gminy na demokrację lokalną wpisuje się w klasyczny dylemat między sprawnością funkcjonowania a bezpośrednią kontrolą społeczną [Dahl and Tufte 1973]. W małych gminach, opartych na istniejących więzach społecznych funkcja kontroli bezpośredniej jest o wiele silniejsza niż w przypadku dużych jednostek. W tych drugich kontrola musi się opierać na sformalizowanych strukturach. Podobna sytuacja występuje w zakresie demokracji bezpośredniej – podstawą jest tu znajomość kandydatów do pełnienia funkcji społecznych. Ocena ich kwalifikacji opiera się na znajomości ich dotychczasowych osiągnięć. Akt wyborczy wyraża się bardziej wsparciem konkretnego człowieka niż komitetu, który reprezentuje. W dużych jednostkach, większego znaczenia nabierają struktury polityczne (komitety), trudniej tu bowiem o bezpośrednią znajomość kandydatów. Głos oddany w wyborach jest bardziej wyrazem wsparcia danej opcji politycznej niż konkretnego człowieka. Jak poważny jest to problem ukazuje casus wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów, którzy chcąc stworzyć wrażenie bliskości wobec lokalnych problemów, świadomie rezygnują ze startowania z komitetów partyjnych. Nawet w największych miastach, należących do grupy tzw. miast prezydenckich, blisko połowa włodarzy dystansuje się od związków z ugrupowaniami partyjnymi. W efekcie, według międzynarodowych badań porównawczych, polska polityka lokalna należy do najmniej upartyjnionych w Europie [Swianiewicz, Mielczarek 2005; Fallend, Ignits, Swianiewicz 2006].

Można zaobserwować, że w rywalizacji o władzę na poziomie gminnym kandydaci lokalnych komitetów osiągają znacznie lepsze wyniki niż kandydaci partii politycznych.

Najpełniejsze polskie badania dotyczące zależności między wielkością jednostek samorządowych a jakością lokalnej demokracji przeprowadził Swianiewicz, wykorzystując ku temu wyniki sondażu CBOS. Zainteresowanie lokalnymi sprawami, zaufanie do władz lokalnych i ich ocena, poczucie wpływu na gminę jest wyraźnie wyższe w mniejszych jednostkach. Zadowolenie z wykonywania zadań przez władze lokalne wykazuje już większą złożoność. Większe gminy były lepiej oceniane pod względem inwestycji w kanalizację oraz rozwój turystyki, nieco słabsza przewaga dotyczyła kultury, wodociągów, rozwoju przedsiębiorczości oraz komunikacji lokalnej. Dla odmiany, silnie negatywna korelacja występowała między wzrostem wielkości gminy a jakością obsługi w urzędzie, dbałością o estetykę gminy, szkolnictwem, ochroną zdrowia i pomocą dla najuboższych. Słabiej ale też negatywnie skorelowane były: budowa dróg i zabieganie o fundusze unijne. Znamienna jest zwłaszcza lepsza ocena małych gmin w zakresie wypełniania usług społecznych [Swianiewicz 2010]. W obliczu wspomnianych już zmian demograficznych, to właśnie rola tych usług będzie wzrastać, szczególnie na peryferyjnie położonych obszarach (z dominacją małych gmin). Argument, że małe gminy gorzej sobie radzą z wypełnianiem tych usług można uznać za nieprawdziwy. Tym bardziej więc nie powinno się go używać jako motywacji do zmian struktury samorządowej.

Zdają się to potwierdzać badania w innych krajach stwierdzające negatywną zależność między wzrostem wielkości gminy a zaangażowaniem w lokalną demokrację (mierzoną uczestnictwem zarówno w wyborach jak i w spotkaniach między elekcjami). Im mniejsza gmina tym większa indywidualna partycypacja mieszkańców, w większych gminach zaś wzrasta rola struktur partyjnych. W literaturze można znaleźć kilka przeglądów badań dotyczących tego tematu [m.in. K. Houlberg 2010, Swianiewicz 2010, Blom-Hansen i In. 2014]. Najnowszą empiryczną weryfikacją tej hipotezy są badania efektów duńskiej reformy konsolidacyjnej. Wynika z nich, że większe jednostki

doprowadziły do spadku współczynnika lokalnej demokracji o 2 pkt. w 10-cio punktowej skali [Blom-Hansen i in. 2014].

Warto zwrócić uwagę także na cały kompleks badań nad efektami reform konsolidacyjnych w Australii i Nowej Zelandii. Choć to odległe doświadczenia i odmienne uwarunkowania to jednak wyniki najnowszych prac mogą być bardzo pouczające. Wskazują one na utratę zainteresowania mieszkańców sprawami publicznymi w momencie, gdy ich zarządzanie powierzono oddalonym od ich społeczności strukturom. Nie przyniosło to także spodziewanego podwyższenia sprawności tych usług wynikającej ze zwiększenia ich skali i zakresu. Reformy zatem spowodowały znaczne pogorszenie lokalnej demokracji, nie przynosząc w zamian spodziewanych korzyści w jakości usług. Konstatacja ta, po 20 latach od przeprowadzonych reform konsolidacyjnych, doprowadziła w niektórych stanach do koncepcji przeciwnych – refragmentaryzacji połączonych gmin. Przykładem może być Queensland czy Nowa Południowa Walia, gdzie mieszkańcy w referendach zapoczątkowali proces powrotu do mniejszych struktur [S.V. de Souzaa, B. Dollery, M. A. Korttb, 2014].

Warto zwrócić uwagę, że siła związku między wielkością gminy a jakością lokalnej demokracji zależy od wielu czynników instytucjonalnych. Inaczej może ona być oceniana w dojrzałych demokracjach, z kilkusetletnią tradycją samorządową a inaczej w państwach, które dopiero weszły na tę ścieżkę. Stąd mogą wynikać spore różnice w wynikach badań a korelacje uzyskane w jednych państwach nie powinny być automatycznie podstawą reform w drugich. **Specyfiką polską wydaje się być relatywnie mocniejsze zaufanie do mniejszych jednostek. Ewentualne straty jakości lokalnej demokracji, w przypadku ich konsolidacji mogą być zatem wyższe niż te odnotowywane w Danii.** Korzyści reform dotyczące lepszej sprawności wykonywanych usług powinny być zatem na tyle wysokie, by równoważyć straty w demokracji. Tymczasem, te same badania nad efektami reform duńskich wykazują, że przyniosły one pewne korzyści skali, zwłaszcza w odniesieniu do administracji, ale są one marginalne w stosunku do całości wydatków [S.W. Hansen 2014].

Wydaje się więc, że **zarówno teorie naukowe jak i doświadczenia praktyczne nie dostarczają wystarczających dowodów na to, że konsolidacja jednostek przyniesie korzyści w zakresie jakości lokalnej demokracji. Wręcz przeciwnie, wiele danych wskazuje, że może ona przyczynić się do obniżenia jej jakości.**

b) Wpływ wielkości jednostek samorządu terytorialnego na koszty wykonywania zadań publicznych

Podstawy teoretyczne oceny wpływu wielkości jednostek samorządu terytorialnego na koszty wykonywania zadań publicznych

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 umożliwia 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 zróżnicowań poziomu rozwoju i wielkości dochodów budżetowych pomiędzy obszarami. W związku z tym mniejsze są potrzeby w

zakresie wyrównywania poziomego, 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.

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. 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.

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. Przodującymi pod względem konsolidacji jednostek terytorialnych są kraje anglosaskie w których najpowszechniejsze były idee *thacheryzmu* i *reganomiki*. W Australii i Nowej Zelandii proces ten przeprowadzono na początku lat 90-tych ubiegłego wieku. W jego wyniku zmniejszono liczbę *local governments units* o niemalże 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).

***Doświadczenia praktyczne i badania empiryczne ex-ante w zakresie
wpływu wielkości jednostek samorządu terytorialnego na koszty
wykonywania zadań publicznych na świecie***

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, zgłębiających efekty skali z samorządowych reform konsolidacyjnych [Dollery i in. 2008], [Dollery, Robotti (red) 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 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, Crase 2004]

Podobne w swej wymowie są badania amerykańskie [Pineda 2005], [Santon 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 nadzwyczajnej roli kosztów transakcyjnych, które mogą wzrastać w większych jednostkach, eliminując często potencjalne korzyści skali.

Tabela 2 . Badania efektów skali w samorządach lokalnych

Autor	Rodzaj badań	Główne konkluzje
Ostrom (1972)	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 and Dollery (2002)	32 brytyjskie, amerykańskie i australijskie badania	Mieszane wyniki; brak jednoznacznych dowodów na efekt skali

Źródło: J. Blom-Hansen, K. Houlberg, S. Serritzlew: *Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System*, „American Journal of Political Science”, Vol. 58, No. 4, October 2014

Doskonały przegląd międzynarodowych doświadczeń z empirycznych badań reform strukturalnych, stanowi książka pt. *Symposium on amalgamation and financial sustainability in local government* [Dollery, Grant 2013]. Można z niej

wywieźć, 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 nowych 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 nieco szerzej traktują ten problem należą m.in. prace K. Houlberga, P. Swianiewicza i H. Wollmanna [Houlberg 2008, Swianiewicz 2010, Wollmann 2011].

Pomimo powszechnie panującego przekonania, że konsolidacja jednostek samorządowych racjonalizuje funkcjonowanie administracji, wyniki wielu badań nad efektami takich reform są niejednoznaczne. Analizy *ex-post* z reguły nie potwierdzają korzyści, które stanowiły argument w opracowaniach *ex-ante*. Samorząd okazuje się na tyle skomplikowaną i wielowątkową materią, że proste założenia i działania mogą nie doprowadzić do założonych skutków.

W obliczu dokonanego tu z konieczności skróconego przeglądu literatury na temat efektów reform podziału terytorialnego, widać wyraźnie, 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 zapęły 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 takie zmiany nie podejmować na podstawie ugruntowanych dogmatów, które w gruncie rzeczy mają charakter niezweryfikowanej empirycznie wiedzy potocznej. Skazane na porażkę jest także działanie nie uwzględniające kompleksowych interakcji, które wiążą jednostki w obecnym kształcie.

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 wzgląd 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.

Polskie raporty eksperckie w zakresie wpływu wielkości jednostek samorządu terytorialnego na koszty wykonywania zadań publicznych

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 szeregu dyskusji i opinii zaowocowały także sformułowaniem kilku znaczących raportów nad stanem samorządu w Polsce.

Zebrane doświadczenia z wieloletniego funkcjonowania samorządów, pozwalają na diagnozowanie mechanizmów dysfunkcyjnych, których nieudało 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*” – przygotowany przez zespół autorów pod kierownictwem prof. dr hab. Jerzego Hausnera⁴.
- „*Ocena sytuacji samorządów lokalnych*” – przygotowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji pod przewodnictwem Michała Boniego⁵.
- „*Samorząd 3.0*” – przygotowany przez Forum Od-nowa pod przewodnictwem Agaty Dąbskiej i Stanisława Trzyny⁶.

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 o system zachęt i bonusów przy poszanowaniu autonomii jednostek. Enumeratywnie w raporcie wymieniona jest kwestia zasadności dalszego funkcjonowania tzw. gmin wiejskich okolicznych, 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 Fundacji Odnova 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.

⁴ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* t. I i II, 2013, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.

⁵ *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, 2013, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.

⁶ A. Dąbska, S. Trzyna, 2013, *Samorząd 3.0*, Forum Od-nowa, Warszawa.

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 ciążenia w zakresie usług (publicznych i komercyjnych), czy aspektów gospodarczych (handel, rynek pracy).

Wszystkie powyższe propozycje konsolidacji *a priori* zakładają, że redukcja liczby jednostek oraz zwiększenie ich wielkości zracjonalizuje 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].

Zarówno wcześniejszy przegląd literatury, jak i doświadczenia praktyczne, wskazują że temat ten powinien być podejmowany nadzwyczaj ostrożnie.

Wszystko to powoduje, że zaproponowane 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 powyżej, *empiria* rzadko przyznaje im rację.

Rekomendacje w zakresie wpływu wielkości jednostek samorządu terytorialnego na koszty wykonywania zadań publicznych

Dorobek teoretyczny leżący u podstaw reform konsolidacyjnych opiera się przede wszystkim na tzw. efekcie skali w którym w miarę wzrostu rozmiaru świadczonych usług - ich koszt jednostkowy powinien maleć. To przeświadczenie jest najpoważniejszym motywem działań zmierzających do zmniejszenia liczby jednostek samorządu terytorialnego.

. Niestety z badań empirycznych, mających zweryfikować tezę „*bigger is cheaper*” wyłania się obraz, który w najlepszym przypadku należy uznać za niejednoznaczny. Wiele reform nie tylko nie przyniosło spodziewanych rezultatów, ale wręcz zaowocowało efektami odwrotnymi do zamierzonych. Większe jednostki miast zmniejszyć koszty administracji często je wręcz zwiększały. Podobnie rzecz się miała z sytuacją finansową – duże jednostki np. w Australii mają relatywnie większe deficyty. Zdobywanie społecznego poparcia dla łączenia gmin obietnicą zmniejszenia przyszłych podatków (np. w USA), rzadko jest faktycznie realizowane.

Czym tłumaczyć ten rozdział między teorią a empirią? Można tu wskazać na kilka przesłanek:

- nie uwzględnienie stopnia skomplikowania procesu łączenia gmin, co skutkuje złym ich przygotowaniem, błędami w trakcie jej przeprowadzania i w efekcie wejście na inną niż planowana trajektorię rozwoju.
- zaślepienie efektami skali, które nie pozwala docenić roli kosztów transakcyjnych, które wzrastają w większych jednostkach,
- rangą oportunistów im wyżej tym mniej się liczą potrzeby mieszkańców
- oddaleniem od kontroli bezpośredniej, pozwalające na swobodną rozbudowę struktur (w myśl zasady gromadzenia zasobów)

Polski dorobek w tym zakresie jest jeszcze niewielki, zarówno po stronie opracowań teoretycznych jak badań praktycznych. A to on powinien stanowić podstawę decyzji o reformach. Jak już bowiem wcześniej wspomniano,

powoływanie się tylko na doświadczenia innych krajów nie gwarantuje sukcesu. Powodem są inne uwarunkowania instytucjonalne.

Warto przy okazji przypomnieć, że Polsce, z punktu widzenia systemu budżetowego państwa, efektywność nie stanowi istotnego kryterium oceny wydatkowania środków publicznych. Może to wydawać się zaskakujące, ale realizacja zadań w samorządach, poddana jest jedynie ocenie celowości i zgodności z prawem. Dominującą zatem kulturą wydatkowania środków jest skuteczność (*effectivity*) a nie efektywność (*efficiency*). W ostatnich latach powstało jednak wiele prac które dostrzegają ten mankament. Choć w większości nie wykraczają one poza postulatyczny charakter, to są jednak zwiastunami nowego podejścia do badań nad usługami publicznymi. St. Owsiak postuluje, by efektywność wykorzystania środków publicznych stała się podstawowym kryterium, wobec którego pozostałe szczegółowe kryteria, miałyby charakter wtórny [Owsiak 2002, s. 53]. Jest to wyraźne wskazanie, że dotychczasowe kryterium - opartej na legalizmie celowości – nie eliminuje marnotrawstwa. Według A. Szewczuka należy pokonać wszelkie bariery utrudniające racjonalizację wydatków publicznych, w tym utrwalone w sektorze publicznym przekonanie, że „...pokonanie rzeczywistości w tym obszarze jest utopią” [Szewczuk 2007, s. 314]. W refleksji nad ewolucją badań naukowych nad samorządem terytorialnym, ten sam autor dostrzega potrzebę orientacji na poszukiwanie nowych i doskonalenie istniejących mierników pozwalających w pełnym zakresie stosować procedury wartościowania działalności samorządu terytorialnego [Szewczuk 2010, s. 204-210]. A. Pomorska konkluduje, że poddanie procesów wydatkowania środków publicznych wymogom efektywności ekonomicznej wymagać będzie wprowadzenia wielu istotnych zmian w metodyce planowania finansowego, kwantyfikacji celów wydatków i mierzenia faktycznie uzyskanych efektów ponoszonych nakładów, w tym opracowania i wdrożenia systemu mierników jakościowych i ilościowych wykonania zadań [Pomorska 2007, s. 330].

Druga grupa opracowań zajmuje się przede wszystkim krytyką obowiązujących rozwiązań formalnych i dysfunkcji organizacyjnych utrudniających osiągnięcie wyższych efektywności wydatków. W. Misiąg [2005,

s. 153], K. Piotrowska-Marczak [2010], oraz M. Dylewski [2008] zwracają uwagę na podstawowy element, że zagadnienie efektywności usług publicznych nie znajduje należytego umocowania w polskim systemie prawa finansowego. Zasadniczą rekomendacją jest tu art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi że: „...wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób *celowy i oszczędny*, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych *efektów z danych nakładów*”. Wydawałoby się, że tak sformułowany zapis daje wystarczające podstawy do kontroli efektywności wydatków. Jednak w warstwie instrumentów nadzorczych jakimi dysponuje RIO znajdują się jedynie te pozwalające badać wykorzystanie środków publicznych w sposób *legalny i zgodny z przeznaczeniem*. Oznacza to konieczność zachowania odpowiedniej procedury planowania budżetowego i zgodną z nim realizacją wydatków. Ocena *zasadności* wydatków pozostawiona jest organom stanowiącym (radom gmin, powiatów, sejmikom wojewódzkim). Uwzględniając fakt, że organy te jednocześnie uchwalają budżet, kontrola ta sprowadza się do oceny zgodności wykonania z wcześniej uchwalonym lokalnym prawem budżetowym.

Tymczasem, jak ujmuje to W. Misiąg, nie chodzi tylko o to czy wydatek jest celowy (służy wykonaniu zadania), ale i o to, czy zasadne jest wydatkowanie właśnie takiej kwoty. Rozróżniać zatem musimy celowość poniesienia danego wydatku (traktowanego abstrakcyjnie, jako wydatkowanie *pewnej* kwoty w *pewien* sposób) od jego efektywności, którą badamy, sprawdzając, czy zachowana jest akceptowana relacja między rozmiarami wydatku a zwiększeniem stopnia realizacji celu (stopnia realizacji zadania publicznego), jakie dzięki dokonaniu wydatku osiągniemy [Misiąg 2005, s. 153].

Ten sam autor stwierdza, że brak w polskich procedurach mechanizmów wiążących wydatki publiczne z ich efektami jest jedną z głównych słabości polskich finansów publicznych i bodaj czy nie najważniejszy powód obecnych trudności ze zrównoważeniem finansów publicznych. Bez rozwiązania tej kwestii nie będzie możliwa racjonalna reforma finansów publicznych jak i ocena ewentualnych reform struktury samorządowej.

Reasumując, praktyka samorządu terytorialnego nie sprzyja analizom pozwalającym określać efektywność jego funkcjonowania. Wszelkie próby korzystania z ogólnych informacji, generowanych w systemach statystycznych oraz sprawozdawczości finansowej, obarczone są błędami wynikającymi z niedoskonałości tych danych. Porównywanie w badaniach działów klasyfikacji budżetowej jest podejściem archaicznym, choć kuszącym, ze względu na dostępność danych. Podporządkowanie wydatkowania środków paradygmatowi legalności, nie tworzy dobrego uwarunkowania dla badań nad efektywnością, stąd zapewne liczba takich badań jest w Polsce niewielka.

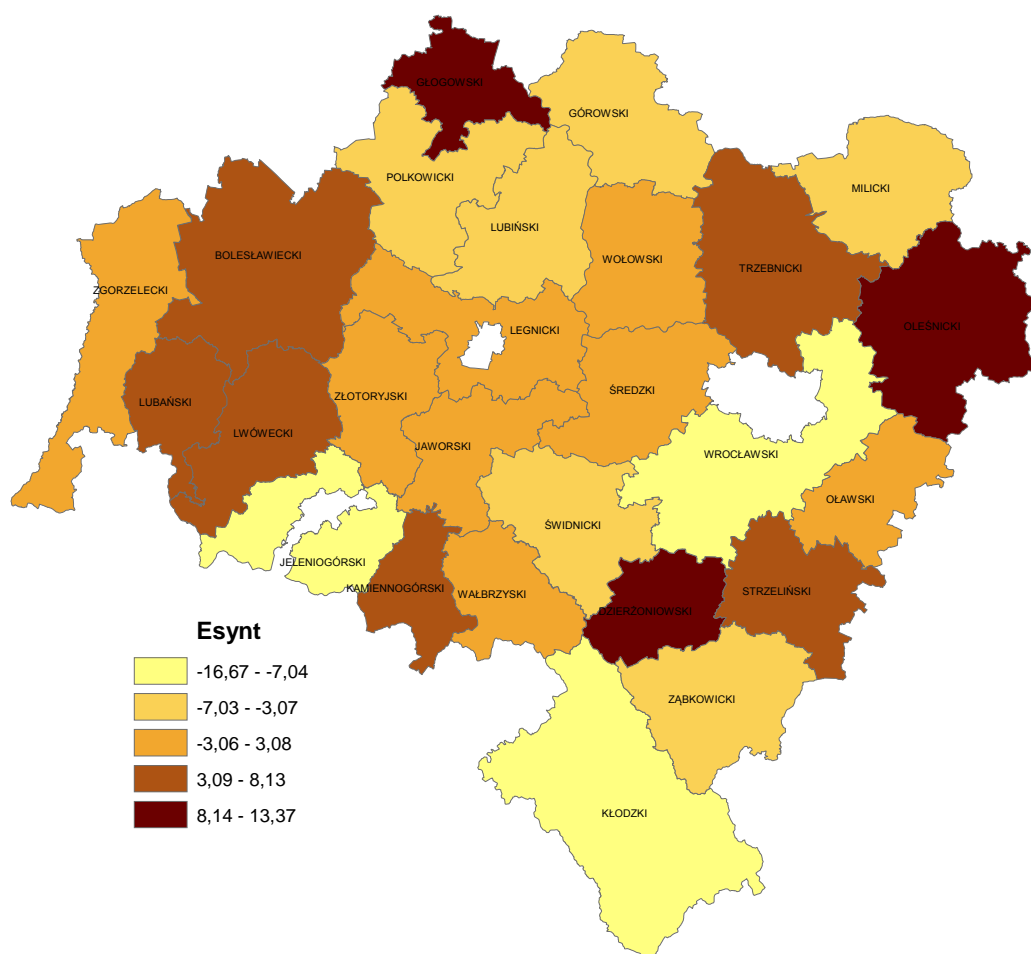
W tym miejscu dochodzimy do pewnej konfuzji. Oto nikt do tej pory nie podjął realnych starań, by systemowo mierzyć koszty wykonywanych usług, a tymczasem proponuje się reformy, które na bazie intuicyjnego przekonania autorów mają być racjonalizacją. Naszym zdaniem kolejność powinna być odwrotna – najpierw należałoby mieć solidną diagnozę stanu w postaci systemowego monitoringu kosztów świadczenia usług, a dopiero potem podejmować działania adekwatne do uzyskanych wyników. Wcześniej stworzony monitoring może posłużyć także do określenia faktycznych skutków wdrażanych reform.

Koncepcję takiego monitoringu, który jest możliwy do zrealizowania niemalże natychmiast, bez wielkich nakładów i zmian ustawowych zaprezentował M Kachniarz [Kachniarz, 2013]. Jest to efekt badań stopnia zróżnicowania kosztów jednostkowych, jakie autor przeprowadził na próbie 26 powiatów dolnośląskich. Wyniki analiz wskazują na zaskakująco duże zróżnicowanie wskaźników efektywności pomiędzy powiatami. Nie prawdziwe jest więc oczekiwanie, że w zestandaryzowanych usługach koszty ich świadczenia są podobne. Potwierdza to zasadność podjętych badań by eliminować zróżnicowania, które często przybierają postać poważnych dysfunkcji. Czym bowiem tłumaczyć fakt, że rozpiętość w kosztach jednostkowych świadczenia zestandaryzowanych usług administracyjnych w samych tylko powiatach dolnośląskich jest aż 9-cio krotna! Zróżnicowanie jest więc na tyle istotne, że powinno mobilizować do podejmowania inicjatyw

systemowych, zmierzających do orientacji jednostek samorządu terytorialnego na efektywne działanie.

Uzyskane rezultaty badań, potwierdzają przede wszystkim rangę uwarunkowań wewnętrznych zależnych bezpośrednio od zarządzających. Za główną przyczynę można uznać duże różnice między powiatami w zatrudnieniu i wydajności przy wykonywaniu tych samych czynności. Wyższa jakość zarządzania i proinnowacyjne nastawienie koresponduje więc z relatywnie niższymi wydatkami na zatrudnienie w administracji. Innymi słowy mówiąc, w lepiej zarządzanych powiatach istnieje mniejsze prawdopodobieństwo przerostów zatrudnienia czy politycznego kształtowania zasobu kadrowego. Polityka kadrowa jest więc najpoważniejszym czynnikiem kształtującym wskaźniki efektywności i wydajności. Wobec siły oddziaływania wspomnianych czynników, żadnej roli nie pełniły uwarunkowania zewnętrzne, takie jak na przykład ekonomia skali czy wielkość dochodów. Badania więc nie potwierdziły często formułowanych tez o wyższej efektywności większych czy też bogatszych jednostek samorządowych. Mało tego, niemalże 200-tu tysięczny powiat kłodzki – często wskazywany jako modelowy element docelowej struktury powiatowej – należy do najmniej efektywnych na Dolnym Śląsku (rys. 1). Pomimo tego jednak, powszechnie uważa się, że dążenie do takich właśnie dużych jednostek ma znamiona racjonalności. Wspomniane wyniki badań powinny być wystarczającym dowodem na to, że racjonalizacja działania jednostek samorządu terytorialnego zależy bardziej od procedur wewnętrznych niż od wielkości struktur.

Ryc. 1. Syntetyczny wskaźnik efektywności powiatów E_{synt}



Źródło: M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Najsilniejszy związek zachodzi między efektywnością a wielkością zatrudnienia. Przeciętny związek można zaobserwować między efektywnością a wielkością dochodów własnych. Polega on na tym, że mniejsze dochody własne powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca wpływają na konieczność ich bardziej efektywnego działania. Administracji ewidentnie brakuje tu jasnych drogowskazów w postaci standardów czy danych pozwalających na stosowanie benchmarkingu. Ocena zasadności i efektywności wydatkowania środków jest nominalnym zadaniem organów uchwałodawczych (rad gmin, powiatów, sejmików wojewódzkich). Trudno jednak oczekiwać, by kontrola ta była profesjonalna wobec braku konkretnych i systemowych punktów odniesienia. Wobec braku takich wskaźników, systemy oceny opierają się jedynie na czynnikach uznaniowych i politycznych. Społeczność lokalna jest

pozbawiona instrumentów pozycjonowania swoich jednostek, co w efekcie uniemożliwia obiektywną ocenę wybranych władz.

Tabela 3. 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: M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Zarówno zatem wyniki badań empirycznych w Polsce, jak i za granicą wskazują, że przywiązanie do paradygmatu niższych kosztów funkcjonowania większych jednostek nie uwzględnia realiów. Model teoretyczny nie znajduje tu potwierdzenia w empirii. Tym bardziej więc opieranie propozycji reform na takim właśnie przekonaniu może prowadzić na manowce. Zamiast opierać się na hipotetycznych założeniach warto zacząć od tego co jest w zasięgu ręki. Znajduje się tu szereg innych, prostszych działań, mogących wpłynąć na racjonalność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Przykładem takiego działania jest stworzenie wspomnianego już wyżej benchmarkingu kosztów jednostkowych wykonywania poszczególnych usług, który byłby elementem pierwszej, rzetelnej diagnozy tych procesów.

c) Wpływ wielkości jednostek samorządu terytorialnego na zdolność do wykonywania zadań publicznych alokowanych do danego szczebla samorządowego.

Zagadnienie zdolności wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest dyskutowane z takim samym zaangażowaniem w Polsce, gdzie średnia gmina ma ok. 15 tys. mieszkańców jak i we Francji, która ma gminy 10-cio krotnie mniejsze. Już sam ten fakt powinien prowadzić nas do wniosku, że niezależnie od faktycznych zdolności wykonywania zadań, część

dyskutantów będzie uważać, że zawsze „*bigger is better*”. W skrajnym przypadku, to przekonanie może nas prowadzić nawet do tego, że najlepiej wszystkie zadania wykonałby rząd centralny. Widmo centralnego planisty, który wie lepiej i działa racjonalniej niż niewykształcony prowincjusz przyświeca wielu inicjatywom konsolidacyjnym. Choć przerysowujemy ten element to czynimy to świadomie, by podkreślić pułapki jakie się kryją za takimi projektami.

Wracając do zadań wykonywanych przez gminy i powiaty, trudno nam zidentyfikować takie, które przekraczają możliwości ich świadczenia przez przypisane im szczeble samorządu. Jeżeli bowiem jakieś zadanie wykonywane jest dysfunkcyjnie to nie w wyniku złego ich podporządkowania ale raczej na wskutek złych uregulowań formalnych. Tu bowiem tkwi większość problemów z należyтым wykonywaniem zadań.

Instytucjonalizacja niektórych kompetencji jest wynikiem zmagania jakie toczą niektóre resorty w celu odzyskania kontroli nad biegiem spraw w gminach. Przykładem jest przerost formy nad treścią w zakresie instytucjonalizacji jednostek kultury, które podyktowane są, naszym zdaniem, bardziej ochroną interesów pracowników niż faktyczną troską o rozwój tej dziedziny w gminach. Podobnie rzecz wygląda w opiece społecznej czy oświacie, a w powiatach dodatkowo w służbach zatrudnienia. Nie znajdujemy racjonalnego uzasadnienia sprzeciwu wobec połączenia biblioteki szkolnej z biblioteką publiczną, jeśli wiązałoby się to ze zwiększeniem społeczności lokalnej do zbiorów książek. Podobnie, nie widzimy potrzeby prowadzenia zadań oświatowych wyłącznie w formie własnej placówki, jeśli można te zadania powierzyć na zasadzie porozumienia sąsiedniej gminie. Niestety, to co wydawałoby się racjonalne, w niektórych dziedzinach jest niemożliwe do zastosowania ze względu na bariery formalne. Ujawnia się tu nierówność w podejściu do wielu kompetencji – niektórych zadań samorządy nie muszą wykonywać jeśli nie ma takiej potrzeby (np. komunikacja miejska w gminach wiejskich), wiele mogą wykonywać w porozumieniu z innymi gminami (np. gospodarka odpadami), ale część zadań muszą wykonywać obligatoryjnie poprzez własne placówki (np. szkoły czy ośrodki pomocy społecznej). Tymczasem co do zasady sytuacja powinna być taka, że jeżeli gmina nie jest w

stanie prowadzić jakiegoś zadania samodzielnie, albo uzna za zasadne prowadzić je wspólnie z innymi partnerami to powinno to mieć taką możliwość.

Naszym zdaniem elastyczność i samodzielność w zakresie form organizacyjnych wykonywania zadań jest metodą skuteczniejszą niż obligatoryjna ich instytucjonalizacja i konsolidacja. Wiele problematycznych zadań (np. drogi powiatowe, ochrona zdrowia), stwarza problemy nie na wskutek małej skali podmiotów organizujących te usługi, co ze względu na dysfunkcje w sposobach ich finansowania. Sama zmiana wielkości organizatora, bez korekt finansowania na niewiele się tu zda. Herbata nie staje się słodsza od samego jej mieszania – potrzebny jest jeszcze cukier.

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

4. Zagadnienie dobrowolnych (oddolnych) zmian podziału terytorialnego:

a) spontaniczne inicjatywy lokalne

Zauważyć należy, iż dotychczasowe polskie doświadczenia w zakresie działań konsolidacyjnych wykazuje, że rzadko następują one dobrowolnie, w następstwie zgodnej woli mieszkańców poszczególnych gmin. O ile

zlokalizowane centralnie miasta otoczone „obwarzankiem” terenów wiejskich niejednokrotnie wyrażały chęć zmiany swoich granic administracyjnych poprzez przyłączenie do nich części lub całości terenów gmin ościennych, o tyle organy gmin wiejskich najczęściej wyrażały zdecydowany sprzeciw wobec takich inicjatyw.

Autorzy niniejszego opracowania przeprowadzili badania ankietowe wśród mieszkańców oraz wywiady strukturyzowane z wybranymi lokalnymi liderami opinii kilku gmin wiejskich, w przypadku których połączenie z gminami miejskimi było przedmiotem debaty publicznej (gmina wiejska Lubin, gmina Jeżów Sudecki, gmina Podgórzyn, gmina Mysłakowice, gmina wiejska Kamienna Góra). Zwraca uwagę, iż respondenci wskazywali zarówno na „twarde” ekonomiczne przesłanki przemawiające przeciw połączeniu z gminą miejską (niższe ceny wody oraz odprowadzania ścieków, niższy poziom podatków lokalnych), jak też przesłanki, które można by określić mianem ugruntowanego poczucia tożsamości i odrębności lokalnej.

Nawet w tych przypadkach, gdy czynniki ekonomiczne zdawały się przemawiać za połączeniem (niższa cena wody w mieście Jelenia Góra, niż na terenie gmin Podgórzyn i Mysłakowice), w ocenie ankietowanych mieszkańców przeważały argumenty przeciw połączeniu z gminą miejską. Argumenty te nie były przy tym pozbawione racjonalności. Badani wskazywali przed wszystkim na ryzyko degradacji ich interesów i potrzeb w ramach większego organizmu samorządowego. Podkreślali przy tym negatywne doświadczenia innych mniejszych miejscowości (Jagniątków, Sobieszów, Goduszyn) stanowiących część większej gminy (miasta Jeleniej Góry). Wskazywano na koncentrację wysiłku inwestycyjnego w centrum miasta, przy jednoczesnym lekceważeniu interesów obszarów peryferyjnych.

**b) zmiany inspirowane zachętami ze szczebla centralnego.
Obecna i potencjalna skuteczność zachęt.**

Celem stymulowania łączenia się jednostek samorządu terytorialnego od 2004 r., wprowadzono w art. 41 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526, z późn. zm.) zachętę finansową w postaci wzrost wskaźnika udziału w PIT o 5 punktów procentowych przez 5 lat od połączenia. Mechanizm ten nie okazał się skuteczny. Dotychczas podjęto dopiero jedną decyzję o dobrowolnym połączeniu gmin – gminy wiejskiej Zielona Góra oraz Miasta Zielona Góra.

Warto także zauważyć, iż mechanizm powyższy bazujący na przejściowym wzroście wpływów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych z istoty ma ograniczona siłę oddziaływania na obszarach wiejskich o charakterze rolniczym. W tego typu gminach powyższe źródło dochodów nie odgrywa istotnej roli. W przypadku gmin obwarzankowych mechanizm ten może wzmocnić wskazane w poprzednim punkcie różnice interesów – zlokalizowane centralnie miasta jeszcze silniej dążyć będą do połączenia z otaczającymi obszarami wiejskimi, natomiast nie wyeliminuje on źródeł obaw mieszkańców oraz liderów opinii z terenu gmin wiejskich. Nie wyklucza to rzecz jasna pojedynczych inicjatyw integracji gmin wiejskich z otaczającymi je gminami wiejskimi (Zielona Góra).

W związku z tym w MAC podjęte zostały prace nad modyfikacją mechanizmu stymulującego łączenia jednostek samorządu terytorialnego. Zaproponowano wprowadzenie mnożnika, który korygowałby zachętę indywidualnie dla każdej nowo utworzonej jednostki. Mnożnik opierałby się na proporcji pomiędzy średnimi dochodami per capita z tytułu udziału gmin w PIT na poziomie całej Polski oraz dochodami per capita z tytułu udziału w PIT nowo powstałej gminy. Tym samym gminy z mniejszymi wpływami z PIT otrzymywałyby silniejsze wsparcie niż gminy z wysokimi wpływami. Mnożnik

działałby jedynie w górę - tzn. gminy o dochodach per capita z tytułu udziału w PIT powyżej polskiej średniej otrzymywałyby nadal zachętę w wysokości 5 punktów procentowych. Zmianie nie uległaby podstawa mechanizmu - wzrost udziału w PIT. Nie zmieniłby się także okres udzielania wsparcia.

Wspomniana propozycja wychodzi częściowo naprzeciw sformułowanym powyżej zastrzeżeniom autorów niniejszego opracowania, nie zmienia to jednak generalnie krytycznej oceny tegoż mechanizmu. Lepszym rozwiązaniem wydaje się przeznaczenie stosownej puli środków finansowych na wzmocnienie mechanizmów demokratycznych na poziomie podgminnym (patrz punkt 5 niniejszego opracowania). Zatem premia za łączenie mogłaby wyrażać się we istotnym wzroście transferu środków przeznaczonych na fundusze jednostek pomocniczych.

5. Zagadnienie gmin i powiatów „obwarzankowych”

W polskiej literaturze przedmiotu oraz debacie akademickiej 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 ewentualne bonusy finansowe. Doskonale zweryfikował to w praktyce przykład Wałbrzycha. Rezygnacja ze statusu powiatu grodzkiego okazała się bardzo niekorzystna, nie tylko dla samego miasta, ale nawet dla całej aglomeracji (a więc dla powiatu ziemskiego). Dopiero przywrócenie „grodzkości” Wałbrzycha pozwoliło na uruchomienie nowych impulsów rozwojowych⁷. Nic dziwnego, że samorządy

⁷ 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.

mogą się kierować „swoją racjonalnością”, skoro rozdzielony układ dwóch powiatów (grodzkiego i ziemskiego) skutkuje większymi kompetencjami i trwale większym strumieniem środków finansowych. Połączenie w jeden organizm może degradować taki teren zarówno kompetencyjnie, jak i finansowo.

W odniesieniu do przypadku gmin wiejskich otaczających gminę miejską („obwarzankowych”) w mocy pozostają w mocy uwagi poczynione w punkcie 4a niniejszego opracowania. Wydaje się jednak, iż wskazać można potencjalny mechanizm łagodzenia zarysowanych napięć i różnic interesów. W ocenie autorów niniejszego opracowania jest nim wewnątrzgminna decentralizacja zarządzania i finansów. Postulat taki realizuje **upowszechnienie podziału miast na dzielnice z jednoczesnym delegowaniem na ten poziom znaczącej puli środków finansowych**. Pozwalałoby to przeciwdziałać rzeczywistemu oraz jedynie subiektywnie postrzeganemu degradowaniu interesów niektórych (zwłaszcza peryferyjnych) dzielnic. Powyższy cel może być osiągnięty w ramach dotychczas istniejących instrumentów prawnych – dobrowolne wyodrębnianie jednostek pomocniczych oraz budżety obywatelskie (w tym przypadku zdecentralizowane). Warto jednak zachęcać do samorządy do upowszechniania demokracji na poziomie podgminnym. W tym zakresie istnieją sprawdzone wzorce w postaci funduszu sołeckiego. Wystarczyłoby objąć min w pełni i bezdyskusyjnie również jednostki pomocnicze gmin miejskich - fundusz jednostek pomocniczych w miejsce dotychczasowego funduszu sołeckiego - i ewentualnie wzmocnić istniejący mechanizm częściowej refundacji wydatków poniesionych w ramach tego funduszu.

6. Dobrowolna (i stymulowana) współpraca jednostek samorządu terytorialnego jako alternatywa reform terytorialnych.

Dotychczasowe doświadczenie empiryczne wskazuje na słabe wykorzystanie tego potencjału. Analiza opracowań dotyczących kooperacji samorządowej koncentruje się z reguły na jej deficycie. Szczególnie widoczny jest on w zespołach miejskich, gdzie strefy funkcjonalne rzadko pokrywają się

z granicami administracyjnymi. Ważne głosy w tej sprawie zabrali zarówno przedstawiciele świata nauki, m.in. [Markowski (red.) 2005; Kulesza 2010; Lackowska 2009; Izdebski 2010; Niziołek 2008; Dolnicki 2010], jak i praktycy [Karnowski 2007; Szczurek 2007; Uszok 2007].

Można zauważyć generalną tendencję do atomizowania wykonywania usług publicznych w granicach administracyjnych jednostek. Stosunkowo rzadkie są przykłady sprawnej współpracy pomiędzy jednostkami tego samego szczebla, a już szczególnie pomiędzy różnymi szczeblami samorządu. Sytuacja taka stwarza problemy zwłaszcza na obszarze zespołów aglomeracyjnych, na których terenie występują silne powiązania funkcjonalne i strukturalne między sąsiadującymi jednostkami.

Najlepiej identyfikowalnymi formami współpracy są związki, ze względu na spójny ich rejestr prowadzony przez ministra spraw wewnętrznych i administracji [Wykaz...]. Według stanu na 31 marca 2011 r. figurowało w nim 225 związków gminnych oraz tylko 2 związki powiatowe 74 związki gminne zostały z niego wcześniej wykreślone.

Na początku funkcjonowania samorządów gminnych utworzono największą ilość związków. Potem nastąpiła znaczący spadek dynamiki. Ten trend jest niesłychanie istotny, bo może wskazywać na syndrom „wypalenia” środowisk samorządowych na skutek negatywnych doświadczeń z realizacji dotychczasowych inicjatyw.

Analiza finansowa związków wyraźnie pokazuje, że pomimo wielu podmiotów zarejestrowanych w wykazie ministerialnym, faktyczna ich rola w świadczeniu usług publicznych jest jednak marginalna.

Choć w przypadku porozumień, trudno jest o uzyskanie wiarygodnych danych co do ich ilości i charakteru, to z pomocą przychodzi nam instrument finansowy. Nie o ilość bowiem tu chodzi ale o rolę jaką pełnią te formy w świadczeniu usług. W tym celu dokonano analizy dochodów poszczególnych jednostek jakie uzyskują z tytułu porozumień międzygminnych. Średnia gmina miejska, uzyskała z porozumień międzygminnych kwotę 18 zł/mieszk.

(2009 r.) Liderami są tu Sopot (118 zł), Tychy (84 zł) i Leszno (77 zł). W gminach miejsko-wiejskich była to kwota 13 zł/mieszk., zaś w gminach wiejskich – 12 zł. Najwyższa wartość w gminach miejskich wynika przede wszystkim z tego, że to do nich przede wszystkim kierowane są transfery w ramach porozumień. Rdzenie zespołów miejskich przejmują bowiem odpowiedzialność za świadczenie usług na terenie całego jego terytorium.

Wartość porozumień w stosunku do dochodów ogółem gmin jest niewielka, a nawet można użyć stwierdzenia – marginalna. Jest to bardzo wymierna cecha dająca obraz znaczenia współpracy między samorządami. W przypadku miast, gdzie średni dochód ogółem na 1 mieszkańca wynosił w 2009 r. 3 467 zł, dochody z tytułu realizacji porozumień stanowiły jedynie 0,52% (sic!). Taką samą wartość odnotowano w gminach miejsko wiejskich gdzie niższa była także wartość dochodów ogółem na 1 mieszkańca (2.510 zł). Najmniej, bo jedynie 0,46% dochodów, uzyskano w gminach wiejskich w których średni dochód na mieszkańca wyniósł 2.645 zł.

Ze względu na trudności dotarcia do kompleksowych informacji o stowarzyszeniach samorządowych, nie ma możliwości przedstawienia ich danych finansowych. Z obserwacji uczestniczącej wynika jednak, że znaczenie tej formy współpracy jest w praktyce jeszcze mniejsze niż w przypadku porozumień. Jeszcze trudniej zdiagnozować szereg inicjatyw miękkich, nie mających formalnego charakteru. Takie instytucje nie figurują w żadnym ogólnopolskim rejestrze, nie mają osobowości prawnej i często są po prostu trudne do odnalezienia. Próby nakreślenia sceny nieformalnych instytucji metropolitalnych w Polsce są z tego względu niekompletne [Kaczmarek T., Mikuła M. 2007]. Nie zmienia to istotnie ogólnego obrazu stanu kooperacji samorządowej na szczeblu lokalnym.

W tym miejscu rodzi się pytanie co warunkuje tak niski poziom kooperacji? Ciekawe wnioski przynoszą odpowiedzi samych samorządowców [Współpraca... 2011]. W opinii respondentów reprezentujących urzędy gmin, czynnikiem ułatwiającym współpracę jest np. podobny poziom rozwoju - zróżnicowanie tego poziomu oraz inny charakter gminy współpracę tę

zdecydowanie utrudniają. Tłumaczyłoby to trudności jakie napotyka się na linii miasto centralne – gminy okalające. Tego rodzaju układy nacechowane są raczej nastawieniem konkurencyjnym nie zaś kooperatywnym. W praktyce bardzo często władarze nawet niewielkich miast odnoszą się do swych „wiejskich” sąsiadów z nutką swoistej megalomanii. Wśród czynników utrudniających współpracę samorządowcy uznali ponadto uwarunkowania prawne oraz sposób i dostępność finansowania samorządów. Odnosi się jednak wrażenie, że są to bariery pozorne, będące tematem zastępczym dla faktycznych przyczyn wynikających z nieufności i braku postaw kooperacyjnych. W przypadku współdziałania trzeba bowiem zrezygnować z części własnych partykularyzmów na rzecz korzyści dla całego regionu. Przykładem są tzw. koszty polityczne - zgoda na wspólnie koordynowane działania oznacza przekazanie części swoich kompetencji, czyli *de facto* prowadzi do ograniczenia własnej siły politycznej poprzez zgodę na wspólne (czyli już niezupełnie autonomiczne) decydowanie.

Dobrze charakteryzuje ten problem M. Kulesza, który podsumowując 20-lecie samorządności w Polsce, dostrzegał w tym jedną z największych wad obecnego systemu: „Popełniliśmy błąd, że w reformie nie zwróciliśmy dostatecznej uwagi na zagadnienie współdziałania międzykomunalnego. Wydawało nam się, że otwarte instytucje współdziałania są całkowicie wystarczające, a współdziałanie, jako racjonalne i potrzebne, samo się uruchomi. Tak się nie stało. W polskim samorządzie istnieje, obiektywnie absurdalny, deficyt zdolności do współdziałania. Ta nieumiejętność jest sprawą kulturową. Lokalnie dominuje bowiem podejście wsobne, wąskie skoncentrowanie na indywidualnych sprawach gminy, bez widzenia szerszego kontekstu. Jest to rodzaj reminiscencji myślenia średniowiecznego, izolacjonizmu komunalnego z czasów, gdy życie toczyło się w zamkniętych murach miast i istniała konieczność samowystarczalności. Ale dzisiaj świat jest inny i wymaga współdziałania na zasadzie, że np. jedna gmina buduje stację kolejową, a druga stadion sportowy, bo tak jest taniej. Te braki musimy teraz nadrobić i stworzyć instytucjonalne ramy do współdziałania” [Polski system...2009].

Z powyższych analiz wynika, że pomimo istnienia wielu zinstytucjonalizowanych form współpracy samorządów mamy do czynienia z rażącym deficytem kooperacji. Nie budzi wątpliwości, że stanowi to piętę achillesową polskiego samorządu. Jakie są recepty na zmianę tej sytuacji?

Część badaczy zwraca uwagę, że naturalne w takiej sytuacji postulaty „twardych” rozwiązań formalno-prawnych (nowa struktura administracyjna, poszerzenie granic metropolii lub zmuszenie do współpracy), takich mechanizmów automatycznie nie wytworzą. Główny problem polega na tym, że – w większości przypadków – współdziałanie nie wymaga żadnych szczególnych regulacji prawnych; nieraz zaś wystarczyłyby uregulowania statutowe lub inne akty zainteresowanych władz samorządowych [Kulesza 2011, s.1].

Z drugiej strony jednak istnieje potrzeba stworzenia motywacji do koordynacji działań, czy choćby wymiany informacji, zwłaszcza w aspekcie niskiego poziomu zaufania jakim cechuje się polskie społeczeństwo [Lackowska 2009, s. 16]. Obecny system oparty na dowolności, jak stwierdził cytowany wcześniej M. Kulesza, zupełnie się nie sprawdził. Oczekiwano np. że takim naturalnym lokalnym „szczeblem koordynacyjnym” dla gmin będzie powiat. Praktyka wskazuje jednak, że sama ordynacja wyborcza prowadzi do znacznego skonfrontowania lokalnych elit. Pośredni wybór starosty odbywa się później wobec bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów). Prowadzi to często do sytuacji, gdy przegrani w rywalizacji o stanowiska szefów gmin, są później politycznie nominowani, do funkcji starostów. Rzadko zdarzają się przypadki tak wysokiej kultury politycznej, że konkurenci stają się dobrymi kooperantami. Celem rywalizacji elit politycznych na poziomie lokalnym staje się często przejęcie kontroli nad jak największą ilością struktur samorządowych. Ten wybitnie konfrontacyjny proces sprzyja raczej alienacji niż tworzenia wspólnej płaszczyzny współdziałania.

Próby częściowego rozwiązania tego zagadnienia podejmowane są od roku 2005, w postaci propozycji tzw. regionów planistycznych i projektów ustaw metropolitalnych. Prace te nie przyniosły dotychczas rezultatów w postaci

konkretnych legislacji, choć przyznać trzeba, że zwróciły uwagę na ten poważny deficyt i rozpoczęły szeroką debatę na ten temat.

Najpoważniejszą obecnie inicjatywę, zmierzającą do pobudzenia nie tylko współpracy samorządowej ale także uspołecznienia decyzji na szczeblu gminnym, podjął ośrodek prezydencki. W roku 2010, skupiony wokół niego zespół ekspertów, przygotował wiele materiałów roboczych i założeń do zmian ustawowych, mających spełniać funkcję katalizatora współdziałania. Podstawą diagnozy jest stwierdzenie, że brak przepisów ustawowych określających podstawowe mechanizmy współdziałania międzygminnego, stanowi jedną z głównych barier dla uruchomienia takich działań w szerszej skali. Dlatego takie regulacje uznano za potrzebne, choćby po to by uaktywnić, ośmielić tych którzy widzą potrzebę i głęboki sens współdziałania w samorządzie ale boją się zarzutów, że może byłyby to inicjatywy niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym [Kulesza 2011, s.1].

Zakłada ona zinstytucjonalizowanie komunikacji między społecznościami jednostek pomocniczych (sołectw, osiedli) a władzami gminy, choć – co warto podkreślić – takie współdziałanie jest możliwe w obecnych warunkach prawnych (co stanowi dobrą praktykę w wielu gminach). Miało by się to odbyć w formie tzw. stałej konferencji jednostek pomocniczych – ciała, w skład którego wchodziłoby z urzędu wszyscy przewodniczący jednostek pomocniczych z terenu gminy.

Za jedno z głównych wyzwań zarządzania lokalnego uznano współdziałanie samorządów w skali powiatu. Argumentuje się, że brak tego współdziałania prowadzi do słabszego, niż to możliwe w istniejących warunkach prawnych wykorzystywania potencjału gmin i powiatu. Skutkuje to znaczącym obniżeniem poziomu usług publicznych dostarczanych mieszkańcom w wielu dziedzinach (oświata, ochrona zdrowia, zarządzanie infrastrukturą drogową, pomoc społeczna, kultura, turystyka, promocja i in.). Warunkuje to także niezdolność do wspólnego podejmowania dużych przedsięwzięć i projektów, zwłaszcza finansowanych ze środków europejskich, niezbędnych dla rozwoju lokalnego.

Proponowane rozwiązania skupiają się wokół trzech instytucji [Kulesza 2011, s. 2]:

- a) forum debaty publicznej,
- b) konwentu powiatowego
- c) powiatu skonsolidowanego

Forum debaty publicznej stanowiłyby stosunkowo nieliczne ciała tematyczne skupiające przedstawicieli władz gmin i powiatu, działający w określonej dziedzinie (np. oświata, ochrona zdrowia, turystyka i in.). Ich celem byłoby wypracowywanie postulatów usprawnienia danej dziedziny zarządzania lokalnego.

Konwent powiatowy ma być instrumentem organizacji współdziałania gmin i powiatu, w tym zwłaszcza uzgadniania poglądów w różnych sprawach dotyczących społeczności lokalnej. W skład konwentu mieliby wchodzić wójtowie i burmistrzowie gmin wchodzących w skład powiatu oraz starosta. Ustalenia konwentu nie miałyby samoistnego znaczenia prawnego – byłyby wnioskiem podjęcia stosownych rozstrzygnięć przez właściwe władze samorządu lokalnego. Konwent miałby jednak kompetencje do wyrażania sprzeciwu wobec uchwał rady powiatu, które godzą w interesy gmin. W takim przypadku rada powiatu mogłaby podjąć zakwestionowaną przez konwent uchwałę w ponownym głosowaniu, jednakże kwalifikowaną większością głosów.

Powiat skonsolidowany miałby być instytucjonalną formułą współdziałania miasta na prawach powiatu z sąsiadującym z nim powiatem ziemskim. Polegałoby to m.in. na możliwości pełnienia funkcji starosty przez prezydenta miasta, połączeniu niektórych instytucji i służb działających w mieście i powiecie. Docelowo model miałby spowodować funkcjonalną konsolidację urzędu miasta ze starostwem powiatowym. Propozycja ta jest próbą reakcji na dysfunkcje w dotychczasowym podziale terytorialnym, polegające na wyodrębnieniu słabych struktur obejmujących jedynie strefy podmiejskie.

Przedstawione powyżej inicjatywy dotyczą zmian formalnych, zachęcających do podejmowania współdziałania. Należy jednakże pamiętać, że podstawowym czynnikiem wpływającym na oblicze tego problemu są zmiany mentalne, prowadzące do wzrostu zaufania społecznego. Choć proces ten ma charakter ewolucyjny, a efekty nie będą natychmiastowe, to jednak wydaje się, że takie długofalowe działania tworzą najsolidniejszy fundament zmian.

7. Realność ewentualnych reform terytorialnych - Reformy terytorialne w Europie w ostatnich 15 latach i wnioski dla Polski.

Niejednoznaczne wyniki międzynarodowych badań pozostawiają ogromną autonomię sądów normatywnych i politycznych. W zależności od postaw i interesów decydenci mogą znaleźć w literaturze przedmiotu opracowania, które wspierają przyjętą a priori tezę, że większe gminy są bardziej efektywne, albo też odwrotnie, bądź też że rozmiar jednostki samorządu terytorialnego nie ma znaczenia. Przegląd badań empirycznych w zakresie reform konsolidacyjnych zaprezentowany został w rozdziale 3b.

W tym miejscu warto jednak przywołać najnowsze badania duńskie. Wskazują one, że ani gospodarka, ani demokracja, nie są tak ściśle związane z wielkością gminy, jak to przewidywano wcześniej. Mogą być pewne korzyści skali, zwłaszcza w odniesieniu do administracji, ale są one marginalne w stosunku do całości wydatków. Demokracja, z drugiej strony, nie wydaje się być znacznie lepsza w mniejszych gminach (oprócz trochę wyższego uczestnictwa między wyborami i wyższej roli kontaktów indywidualnych wraz z nieznacznie wyższym poziomem zadowolenia z usług świadczonych przez gminę) [S.W. Hansen 2014].

W ocenie autorów niniejszego opracowania w perspektywie 15 lat należy skoncentrować wysiłki MAC na zbudowaniu systemu – bazy danych o

rzeczywistych pełnych kosztach funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Obecny system sprawozdawczości budżetowej nie czyni zadość temu postulatowi. Dopiero pozyskanie rzetelnej, kompletnej wiedzy pozwoli ocenić skalę ewentualnych potencjalnych korzyści konsolidacyjnych na gruncie polskim. Powyższe wymaga w szczególności objęcia obowiązkami sprawozdawczymi spółek komunalnych oraz opracowania regulacji dotyczących sporządzania przez jednostki samorządu sprawozdań skonsolidowanych – obejmujących zarówno samą jednostkę samorządu terytorialnego, samorządowe jednostki organizacyjne wchodzące w skład sektora finansów publicznych, jak i spółki komunalne.

Wiele tzw. „niezbitych argumentów” na rzecz konsolidacji jednostek samorządu terytorialnego 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 przez jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdaniach budżetowych Rb28s „Sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego”. Sprawozdania powyższe ujmują całość wydatków budżetu, w szczególności w dziale 750 Administracja publiczna.

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. Jednostki samorządu terytorialnego są jednak bardzo zróżnicowane pod względem organizacji procesu wykonywania zadań publicznych.

W celu wykonywania swoich zadań, oprócz tworzenia własnych jednostek organizacyjnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zawierać umowy z innymi podmiotami. Przesądza o tym jednoznacznie brzmienie stosownych przepisów ustaw ustrojowych, a mianowicie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca

1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Zasadnicza część zadań jednostek samorządu terytorialnego jest jednak wykonywana poprzez samorządowe jednostki organizacyjne. Większość spośród nich działa w ramach osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego (*statio municipi*) – jednostki budżetowe oraz samorządowe zakłady budżetowe (jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego). Do grupy samorządowych jednostek organizacyjnych należą jednak także jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną (samorządowe osoby prawne)

Na dychotomiczny podział kategorii samorządowych jednostek organizacyjnych na grupę jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego oraz grupę samorządowych osób prawnych, w odniesieniu do gmin wskazał m.in. WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 8 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 878/08, opubl. *LEX nr 484875*.

Do grupy samorządowych osób prawnych należą w szczególności samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. Nr 112, poz. 654 z późn. zm.) oraz instytucje kultury działające na podstawie ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 460).

W celu wykonywania swoich zadań jednostki samorządu terytorialnego mogą również tworzyć spółki prawa handlowego, bądź przystępować do nich, a także przystępować do spółdzielni lub spółek wodnych.

W niektórych, zwłaszcza małych, jednostkach samorządu terytorialnego pracownicy urzędu gminy nie tylko wykonują zadania zakresie obsługi finansowo-księgowej gminnych placówek oświatowych, ale nawet zajmują się obsługą sprzedaży wody przez jednostkę samorządu terytorialnego. W wielu innych, zwłaszcza większych jednostkach samorządu terytorialnego, wiele czynności nie tylko jest realizowanych w urzędzie, ale wręcz są one wykonywane

przez spółki komunalne oraz inne instytucje spoza sektora finansów publicznych. **Zatem informacje o kosztach realizacji zadań publicznych pozyskiwane w oparciu dane czerpane ze sprawozdań Rb28s „Sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” są całkowicie niewiarygodne.**

Wartość opartych o takie dane wniosków, falsyfikują badania kosztów władzy i administracji wykonane przez M. Wojciechowskiego [Wojciechowski 2014]. Przeanalizował on tę grupę kosztów we wszystkich stolicach województw w Polsce ale z uwzględnieniem, rzeczonej 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.

W raporcie MAiC pojawił się ponadto argument, że mniejsze gminy mają słabszą bazę dochodową (w postaci dochodów własnych). Warto szerzej skomentować także i ten argument. To nie wielkość jednostki decyduje o strukturze jej dochodów a jej lokalizacja. Jeżeli jest to obszar o dominującej funkcji rolniczej, z przewagą gleb niższych klas bonitacyjnych to gmina pozbawiona jest dochodów z dwóch podstawowych źródeł – podatku od nieruchomości oraz z PIT. Od słabszych gruntów rolnicy nie odprowadzają podatku w dodatku ta grupa nie jest objęta podatkiem PIT. Niezależnie od wielkości gminy, struktura jej dochodów własnych pozostanie w takim przypadku na niskim poziomie. A że na takich obszarach dominują małe gminy (niska gęstość zaludnienia, peryferyjność, niski stopień urbanizacji), to powstaje pozorna zależność między wielkością jednostki a jej słabą bazą dochodową. Potencjał jednostki nie jest więc funkcją jej wielkości ale raczej renty położenia. Konsolidacja takich jednostek nie zmieni w żaden sposób ich potencjału, zwłaszcza w zakresie zmian ich struktury dochodowej. To kolejny przykład zbyt powierzchownej analizy przyczyn zjawiska, które jednak prowadzą do poważnych (aczkolwiek naszym zdaniem błędnych wniosków).

Zamiast więc na zmiany struktur samorządowych, większą uwagę powinno się zwrócić na przemiany wewnątrz instytucji samorządowych. 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 np. powiatów nie zależy od tego, że są one małe (a tak zwykle to 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].

Wszelkie działania konsolidacyjne bazujące na apriorycznych założeniach, nie popartych rzetelnymi badaniami, stanowiących w istocie uogólnienia sądów potocznych, rodzą bardzo wysokie ryzyko popełnienia systemowego błędu.

Literatura

- [1]. Souza S.V., Dollery B., Kortt M.A, 2014, *De-Amalgamation in Action: The Queensland experience*, „Public Management Review” 01 Jul 2014.
- [2]. Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., *Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System*, „American Journal of Political Science”, Vol. 58, No. 4, October 2014.
- [3]. Bailey S.J., *Local Government Economics*, Macmillan Press Ltd., London 1999.
- [4]. Boyne G., *Population size and Economies of Scale in Local Government*, “Policy and Politics”, vol. 23 no 3.

- [5]. Byrnes, J. and Dollery, B. (2002) *Do Economies of scale exist in Australian local government? A review of the Empirical Evidence*. University of New England Working Paper Series in Economics, No. 2002-2.
- [6]. Carey K., Burges J.F., Young G.J., *Economies of Scale and Scope: The Case of Specialty Hospitals*, IHEA, Cornell University, Ithaca, NY 2010.
- [7]. Chan T., *Do Economies of Scale Exist in Congenital Heart Surgery?* Climbing to New Heights, San Francisco 2010.
- [8]. Chłopecki J., *Tożsamości społeczne w globalnym świecie*, [w:] K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa (red) *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2005.
- [9]. Dahl R., Dahl A., Tufte E.R., *Size and Democracy*, Stanford University Press 1973.
- [10]. Dollery, B. and Crase, L., *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, 2004-4.
- [11]. Dollery, B., Keogh, C. And Crase, L., *Alternatives to Amalgamation in Australian Local Government: Lessons from the New Zealand Experience*, University of New England Working Paper Series in Economics, No, 2005-15.
- [12]. Dranove D., *Code Red: An Economist Explains How to Revive the Healthcare System without Destroying It*, Princeton University Press, Princeton 2008.
- [13]. Hall J.L.,
Assessing the Effects of Size and Structural Variation in SubState Regional Economic Development Districts, "Southern Political Science Association", New Orleans, 2007.
- [14]. Houlberg K., *Municipal Size, Economy and Democracy, Consolidation or fragmentation? Lessons Learned from Teritorial Consolidation Reforms – the European Experience*, Warsaw University, 2008.

- [15]. *Improving the Efficiency and Effectiveness of Local Government*, Australian Government Report of Structural Reform, Canberra 2008.
- [16]. Kachniarz M., *Ekonomia skali w administracji publicznej*, [w:] Bról R., *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.
- [17]. Keenan B., *Efficiency, accountability and sustainability of Auckland's local government*, Royal Commission, Auckland 2008.
- [18]. *Local Government, National Report 2002-2004*, Australian Government, Canberra 2006.
- [19]. Mizutani F., Tanaka T., *Estimation of optimal city size*, ESPA, Liverpool 2007.
- [20]. Newton K., *Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local Government*, "Political Studies", no 30.
- [21]. North D.C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge 1994.
- [22]. North D.C., *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1990.
- [23]. Pineda Ch., *City County Consolidation and Diseconomies of Scale: Summary of Selected Literature*, Government Innovation Network, Harvard University 2008
- [24]. Posnett J., *The hospital of the future - Is bigger better? Concentration in the provision of secondary care*, York Health Economics Consortium, University of York, York 1999.
- [25]. Sancton, A., *Merger Mania*. McGill-Queens University Press, Montreal 2000.
- [26]. Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- [27]. Wang J., Zhao Z., Mahmood A., *Relative Efficiency, Scale Effect, and Scope Effect of Public Hospitals: Evidence from Australia*, Discussion Paper No 2520, Institute for Study of Labor, Bonn 2006.

- [28]. Wong V.C., Cook T.D., Barnett W.S., Jung K, *An Effectiveness-Based Evaluation of Five State Pre-Kindergarten Programs*, "Journal of Policy Analysis and Management", Vol. 27, No. 1, 122–154 (2008).
- [29]. Kachniarz M., *Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów* [w:] Bról R., Sztando A. (red), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 284, Wrocław 2013, s. 41-49.