

Paweł Swianiewicz

Uniwersytet Warszawski, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej,
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: pswian@uw.edu.pl;
ORCID: 0000-0002-1890-6738

Katarzyna Szmigiel-Rawska

Uniwersytet Warszawski, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej,
ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: k.szmigiel@uw.edu.pl;
ORCID: 0000-0002-0573-6637

NIEZWYKŁE ROZSZERZENIE GRANIC MIASTA. PRZYPADEK ZIELONEJ GÓRY W KONTEKŚCIE ZJAWISKA JAZDY NA GAPE¹

Streszczenie: Celem badań przedstawionych w artykule była ocena skutków połączenia miasta na prawach powiatu Zielona Góra z gminą wiejską o tej samej nazwie w 2015 roku w kontekście funkcjonowania demokracji lokalnej. A także weryfikacja zjawiska jazdy na gapę z wykorzystaniem wspólnych zasobów w kontekście reformy terytorialnej. Analiza, oparta na quasi-eksperymentalnym schemacie z wykorzystaniem metody *synthetic control*, nie potwierdziła hipotezy jazdy na gapę z wykorzystaniem wspólnych zasobów, co jest wynikiem odróżniającym to badanie od wcześniej prowadzonych. Wyniki naszego badania wskazują również, że zastosowana w Zielonej Górze strategia może być skuteczna w osiągnięciu pośredniego celu politycznego, jakim było zapewnienie przychylności mieszkańców dla prowadzonej reformy i wysoka legitymizacja jej rezultatów.

Słowa kluczowe: reforma terytorialna, samorząd lokalny, łączenie gmin.

UNUSUAL EXTENSION OF THE CITY LIMITS. THE CASE OF ZIELONA GÓRA IN THE CONTEXT OF THE PHENOMENON OF FREE RIDING ON THE COMMON POOL

Abstract: The purpose of the research presented in the article is to assess the effects of the 2015 amalgamation of the Zielona Góra city with the rural commune of the same name on the quality of local democracy. The second goal is to examine the phenomenon of free riding on the common pool in the context of the local-level territorial reform. The analysis, based on a quasi-experimental scheme using the synthetic control method, unlike previous studies, did not confirm the free riding hypothesis. The results of the study also indicate that the strategy implemented in Zielona Góra can be useful in achieving an intermediate political goal, which is to ensure the residents' approval of the reform and legitimization of its results.

Keywords: territorial reform, local government, municipal amalgamation.

¹ Artykuł oparty na wynikach projektu „Reformy terytorialne w Europie – perspektywa porównawcza”, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, umowa nr 2017/26/M/HS5/00152.

Zasady dotyczące tworzenia i likwidacji gmin, a także zmian ich granic zostały zapisane w ustawie o samorządzie gminnym. Na podstawie artykułu 4 takie decyzje podejmuje Rada Ministrów. Zgodnie z zapisami ustawy (art. 4a) i w duchu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego ratyfikowanej przez Polskę w 1994 roku przed podjęciem decyzji trzeba przeprowadzić konsultacje społeczne, których wynik nie ma jednak charakteru wiążącego.

Jak wynika z informacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji², w okresie 2007–2017 do Biura Ministra wpłynęło 217 wniosków o zmianę granic gmin. Pozytywną decyzję podjęto w 133 sytuacjach. Najgłośniejsze z tych przypadków dotyczyły rozszerzenia granic miast, zwłaszcza Rzeszowa i Opola. Dlaczego opisywany w tym artykule *casus* połączenia miasta Zielona Góra z otaczającą go gminą wiejską o tej samej nazwie określamy w tytule mianem „niezwykłego rozszerzenia”, skoro zmian jest tak dużo? Istnieje kilka argumentów uzasadniających takie określenie. Po pierwsze, o ile zmiany granic gmin są dość częste, to jest to pierwszy od 2002 roku przypadek połączenia całych gmin, a nie fragmentów jednostek. Po drugie, w odróżnieniu od głośnych w ostatnich latach innych przypadków rozszerzania granic miast wojewódzkich proces obserwowany w Zielonej Górze nie miał charakteru konfliktu, lecz był to wypracowany w wieloletnim procesie negocjacji i zaakceptowany w referendum kompromis prowadzący do dobrowolnego połączenia. Po trzecie, z teoretycznego punktu widzenia jest to bardzo interesujący przypadek, w którym, odmiennie od przypadków opisywanych w literaturze akademickiej na podstawie badań w innych krajach, przed połączeniem nie doszło do jazdy na gapę w odniesieniu do zasobów łączonych gmin.

W artykule w oparciu o test empiryczny próbujemy – posługując się przykładem rozszerzenia granic Zielonej Góry w 2015 roku – odpowiedzieć na dwa pytania badawcze:

1. Czy perspektywa łączenia gmin wywołała szczególne zachowania polegające na „przejadaniu” zasobów mniejszego partnera w oczekiwaniu na częściowe przerzucenie kosztów tej konsumpcji na większego partnera? Jak pokazujemy dalej, zjawisko to było wielokrotnie potwierdzone w badaniach prowadzonych w innych krajach i zyskało w języku angielskim miano *free-riding on common pool*, które tłumaczymy na język polski jako „jazda na gapę z wykorzystaniem wspólnych zasobów”.
2. Jak można ocenić wpływ przeprowadzonej reformy na funkcjonowanie demokracji lokalnej? Pełna odpowiedź na to pytanie przerasta ramy pojedynczego artykułu, dlatego koncentrujemy się tylko na wybranych aspektach. Po pierwsze sprawdzamy, jak połączenie gmin wpłynęło na zainteresowanie mieszkańców samorządem, mierzone poziomem frekwencji w wyborach samorządowych (element legitymizacji celów). Po drugie pytamy, jak połączenie gmin wypada w opinii mieszkańców kilka lat po przeprowadzonej reformie (co odpowiada ocenie kluczowego elementu legitymizacji rezultatów).

² *Zmiana granic administracyjnych gminy, formalność czy wyzwanie*, <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/305159991-Zmiana-granic-administracyjnych-gminy--formalnosc-czy-wyzwanie.html> (dostęp: 10.04.2019).

Artykuł składa się z kilku części. W pierwszej przedstawiamy ramy teoretyczne i przegląd literatury dotyczącej poruszanych tematów. W części drugiej przedstawiamy krótko historię badanego przypadku, wyjaśniając także, dlaczego badanie reformy przeprowadzonej w Zielonej Górze może stanowić interesujący wkład teoretyczny w dotychczasowy dorobek naukowy odnoszący się do procesów i skutków reform terytorialnych. Część trzecia poświęcona jest omówieniu metod analiz empirycznych, a czwarta pokazuje rezultaty przeprowadzonych testów. Artykuł kończą wnioski w odniesieniu do teorii i praktyki.

1. Ramy teoretyczne

Wpływ łączenia gmin na funkcjonowanie demokracji lokalnej to jedno z obszerniej omawianych zagadnień w literaturze akademickiej. Na poziomie teoretycznym fundamentalnymi elementami w tych rozważaniach są dzieła Roberta Dahla i Edwarda Tufte'a (1973) oraz Basa Dentersa i in. (2014). Odwołują się one zarówno do teorii racjonalnego wyboru, jak i do motywów psychologicznych w zachowaniach wyborców (obywateli). Ogólnie rzecz biorąc, prowadzą do wniosku, że mniejszy rozmiar gminy sprzyja aktywności obywatelskiej, poczuciu zaufania do władz lokalnych i poczuciu wpływu na lokalne sprawy publiczne. A skoro tak, to łączenie gmin ma zazwyczaj negatywny wpływ na funkcjonowanie demokracji lokalnej. Do podobnych wniosków prowadzą publikowane stosunkowo niedawno artykuły o charakterze przeglądów istniejących badań empirycznych odnoszących się do skutków reform terytorialnych (Tavares 2018; Swianiewicz 2018; McDonnell 2019). I tak na przykład w niedawnej metaanalizie skutków reform terytorialnych dla demokracji lokalnej Joshua McDonnell (2019) zidentyfikował aż 26 badań, które prowadziły do wniosku, że łączenie gmin przyczynia się do spadku frekwencji wyborczej, tylko jedną pracę prowadzącą do przeciwnego wniosku i 10 badań, które sugerowały brak istotnego statystycznie związku między oboma zmiennymi. Podobnie w wynikach 19 innych opracowań stwierdzono spadek poczucia wpływu mieszkańców na lokalne sprawy publiczne wskutek konsolidacji terytorialnej. Nie udało się znaleźć żadnego badania prowadzącego do przeciwnych wniosków, a zaledwie 2 prace sugerowały brak wpływu łączenia gmin na poczucie sprawstwa obywateli. Ale zagadnienie to nie jest do końca jednoznaczne. Jak wynika zarówno z koncepcji Dahla i Tufte'a (1973), jak i z nowszych rozważań na gruncie polskim (Swianiewicz i in. 2016; Gendźwiłł i in. 2018), dużo zależy od tego, jaki przyjmiemy wzorzec normatywny dobrze funkcjonującej demokracji lokalnej. Model, w którym istotne jest zainteresowanie i zaangażowanie obywateli, a także przekonanie o możliwie bezkonfliktowym formowaniu się woli ogółu, której służą wybierane władze samorządowe, wyraźnie lepiej jest realizowany w mniejszych jednostkach terytorialnych. Model, w którym istotne jest istnienie pluralistycznej, konkurencyjnej sfery publicznej i ścieranie się różnych interesów, często za pośrednictwem bardziej profesjonalizowanych organizacji przedstawicielskich, jest lepiej realizowany w większych jednostkach terytorialnych. Dahl i Tufte (1973) zwracali także uwagę, że większa zdolność do wykonywania zadań publicznych dużych

gmin może sprzyjać zadowoleniu mieszkańców. Odwołując się do klasycznego rozróżnienia dokonanego przez Fritza Scharpfa (2009), można powiedzieć, że Dahl i Tufte sugerowali, że mały rozmiar gminy sprzyja legitymizacji celów³ (*input legitimacy*), a duży rozmiar legitymizacji rezultatów (*output legitimacy*).

Wskaźniki sondażowe w Polsce pokazują dość jednoznacznie, że obywatelskie zadowolenie z tego, jak działają władze lokalne – ważny rezultat procesów politycznych – jest wyższe w mniejszych gminach (Swianiewicz i in. 2016). Wydaje się, że model niewielkich społeczności lokalnych jest bliższy wyobrażeniom Polaków o tym, jak powinna działać lokalna demokracja. W naszym artykule koncentrujemy się tylko na jednym wąskim, ale i ważnym, wycinku zagadnienia demokracji lokalnej. Pytamy mianowicie o stopień wyrażanej *ex post* akceptacji mieszkańców dla przeprowadzonej w Zielonej Górze reformy zwiększającej obszar jednostki terytorialnej. Nawiązując do rozróżnienia Scharpfa, pytamy o legitymizację rezultatów (*output legitimacy*) przeprowadzonej reformy, która jest ważnym (choć oczywiście nie jedynym) aspektem, jaki musi być brany pod uwagę przy ocenie funkcjonowania demokracji lokalnej.

Drugi wymiar teoretyczny naszego artykułu odnosi się do coraz silniej obecnego w literaturze nurtu, który zajmuje się badaniem zachowań władz samorządowych w okresie bezpośrednio poprzedzającym zmiany granic, w szczególności jeśli prowadzą one do łączenia jednostek samorządowych. Zagadnienie znane jest jako problem wspólnych zasobów (*common pool problem*). Henrik Jordahl i Che-Yuan Liang (2010, s. 157) definiują go jako problem, który „pojawia się, kiedy koszty aktywności przynoszącej korzyści tylko małej grupie użytkowników ponoszone są wspólnie w ramach większej grupy”. Ogłoszenie planu łączenia gmin stwarza okazję do takich właśnie zachowań, na przykład w postaci zaciągnięcia kredytów lub ponoszenia różnego rodzaju wydatków, których sfinansowanie będzie można częściowo przerzucić na partnera, z którym będziemy się łączyć. Teoretyczne podstawy problemu przedstawione zostały przez Gordona Tullocka (1959), a potem przez Jamesa Buchanana i Gordona Tullocka (1962), ale najbardziej znany jest sformalizowany model opisujący to zjawisko, zaproponowany przez Barry’ego Weingasta (Weingast i in. 1981), w którym korzyści odnoszone przez jedną część jednostki samorządowej są finansowane przez n innych części w ramach tej samej jednostki. Model został później rozwinięty przez Davida Prima i Jamesa Snyderera (2008), którzy analizowali, jakie konsekwencje będzie miała zmiana liczby n w modelu.

Zjawisko jazdy na gapę gminy przed jej połączeniem z inną jednostką jest jednym z niewielu zjawisk odnoszących się do ekonomicznego wymiaru reform terytorialnych, w zakresie których wyniki większości testów empirycznych są jednobrzmiące. Zjawisko zostało potwierdzone przez testy prowadzone w Danii (Blom-Hansen 2010; Hansen i in. 2014; Hansen 2019), Finlandii (Saarimaa i Tukiainen 2015), Niemczech (Feld i Fritz 2015), Szwecji (Jordahl i Liang 2010; Hinnerich 2009), a także w Japonii (Nakazawa 2016; Hirota i Yunoue 2017; Goto

³ Polskie terminy odnoszące się do typów legitymizacji stosowane za: Swianiewicz i in. 2004. Tamże szersza dyskusja znaczenia tych terminów.

i Yamamoto 2018; Akai i Goto 2018). Najczęściej testowanymi zmiennymi, w zakresie których notowano opisywane zjawisko, był poziom wydatków (zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych) oraz polityka dotycząca zadłużenia samorządu w okresie bezpośrednio poprzedzającym łączenie. W niektórych badaniach zwraca się też uwagę na środki zaradcze, jakie starają się podejmować rządy, by zapobiec zjawisku takiej jazdy na gapę (np. Akim i in. 2018, s. 10, o Norwegii; Akai i Goto 2018 o Republice Południowej Afryki). W ostatnim przypadku działania te obejmują m.in. okresowy zakaz zaciągania zobowiązań finansowych (tamże, s. 19).

Istniejące badania wskazują na trzy czynniki, które zwiększają prawdopodobieństwo asymetrycznego wykorzystywania wspólnych zasobów:

1. **Znacząca różnica rozmiaru** obu łączonych gmin (np. Hinnerich 2009). Jeśli łączenie ma formę aneksji małej gminy przez znacznie większe miasto (typową sytuacją jest przyłączanie terenów podmiejskich aglomeracji do miasta centralnego), władze małej gminy mają podstawy przypuszczać, że nawet relatywnie duży dług zaciągnięty przed połączeniem rozplynie się niezauważony w budżecie znacznie większego partnera. Sprawa jeszcze bardziej się komplikuje ze względu na aspekt polityczny. Tuukka Saarimaa i Janne Tukiainen (2015, s. 141) zwracają uwagę, że politycy z mniejszej gminy mają relatywnie mniejsze szanse na reelekcję w wyborach przeprowadzonych po takim asymetrycznym połączeniu i – zdaniem Ari Hyttinena, Tuukka Saarimaa i Janne Tukiainena (2014) – zdają sobie z tego sprawę. Co więcej, Saarimaa i Tukiainen (2015) pokazują, że po połączeniu gmin radni zdobywają głosy głównie w swoich dawnych okręgach wyborczych. To oznacza, że niektórzy radni będą koncentrowali się na zaspokojeniu oczekiwań wyborców w swoich dawnych okręgach wyborczych, by zapewnić sobie reelekcję, a inni muszą się liczyć z zakończeniem swoich kadencji (Besley i Case 1995; Ferraz i Finan 2011). W obu przypadkach poniesienie politycznej kary za jazdę na gapę jest mało prawdopodobne.
2. **Łączenie przymusowe w porównaniu z łączeniem opartym na zasadzie dobrowolności.** Dotychczasowe badania wskazują, że zjawisko jazdy na gapę pojawia się zarówno w przypadku reform dobrowolnych, jak i przymusowych, ale przybiera znacznie szersze rozmiary w przypadku tych wprowadzanych obowiązkowo (Feld i Fritz 2015; Saarimaa i Tukiainen 2015). W przypadku łączenia opartego na dobrowolnym porozumieniu rozległe korzystanie z przyszłych wspólnych zasobów może – w skrajnych przypadkach – doprowadzić do wycofania się jednej ze stron z przyjętego wcześniej planu. Jednak większość dotychczasowych badań empirycznych koncentruje się na zmianach przymusowych, w związku z czym testy dotyczące połączeń dobrowolnych są stosunkowo rzadkie (tamże, s. 141). Co więcej, w jednym z tych nielicznych studiów dobrowolnych reform (Saarimaa i Tukiainen 2015) dobrowolny charakter może być, przynajmniej częściowo, kwestionowany. Wynika to z faktu, że badane przypadki były związane z realizacją programu rządowego, w którym formalnie dobrowolne zmiany granic wspierane były bardzo hojnymi zachętami finansowymi i funkcjonalnymi (połączonymi

z przekazywaniem dodatkowych zadań). Badanie to odnosi się do 47 przypadków wprowadzanych mniej więcej w tym samym czasie połączeń gmin, wszystkie były efektem jednego programu i łączącego się z nim dyskursu publicznego. Równocześnie można jednak oczekiwać, że zachęty finansowe – przyjmujące często formę dotacji z budżetu rządowego – mogły osłabiać skłonność do jazdy na gapę w oparciu o zasoby partnera samorządowego.

3. **Odstęp między momentem ogłoszenia i faktycznym połączeniem gmin.** Im dłuższy jest ten odstęp, tym bardziej prawdopodobne jest żerowanie na wspólnych zasobach (Hinnerich 2009; Nakazawa 2016).

Jak pokazujemy w następnej części artykułu, ze względu na wymienione tutaj cechy Zielona Góra jest przypadkiem interesującym. Różnica potencjału demograficznego obu partnerów była znacząca – prawie sześciokrotna, co czyniło proces zbliżonym do aneksji, a zarazem zwiększało prawdopodobieństwo jazdy na gapę. Z drugiej strony mieliśmy do czynienia z łączeniem dobrowolnym oraz szybko postępującym w czasie (choć – jak uzasadniamy dalej – dokładne zdefiniowanie tego okresu jest trudne), co zmniejsza szanse na pojawienie się omawianego zjawiska.

2. Rozszerzenie granic Zielonej Góry w 2015 r. – krótka historia przypadku

Badany przypadek dotyczy miasta na prawach powiatu i sąsiadującej z nim gminy wiejskiej. Liczba mieszkańców miasta Zielona Góra przed omawianym połączeniem wynosiła niecałe 120 tysięcy. Otaczająca miasto z trzech stron gmina wiejska o tej samej nazwie liczyła 19,5 tysiąca mieszkańców i składała się z 16 sołectw. Oznacza to, że potencjał demograficzny części wiejskiej stanowił niecałe 15% całego potencjału miasta po rozszerzeniu. Relacja potencjału dochodowego budżetów samorządowych była jeszcze mniej zrównoważona – dochody gminy wiejskiej stanowiły mniej niż 10% łącznej wielkości dochodów obu samorządów. Przytoczone tu liczby uzasadniają, dlaczego zjawisko dysproporcjonalnego korzystania ze wspólnych zasobów było potencjalnie atrakcyjne dla gminy wiejskiej zgodnie z wynikami wcześniejszych badań.

Było to pierwsze od wielu lat połączenie gmin w Polsce. Poprzednim takim przypadkiem było przyłączenie miasta Wesoła do Warszawy w 2002 roku. Wtedy dysproporcja potencjałów demograficznych była jeszcze większa – ludność Wesołej stanowiła w owym czasie około 1% liczby mieszkańców Warszawy. Ale tamta sytuacja jest tylko częściowo porównywalna z Zieloną Górą ze względu na zmianę przepisów prawnych dotyczących łączenia gmin, która miała miejsce w 2003 roku, a więc rok po przyłączeniu Wesołej do miasta stołecznego. Nowe regulacje wprowadziły zachętę finansową dla gmin, aby skłonić je do dobrowolnych połączeń, w postaci dodatkowego, pięcioprocentowego udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego nowej, powiększonej gminie na okres pięciu lat. Jak pokazujemy w dalszej części artykułu, ta regulacja była jedną z zachęt stosowanych przez prezydenta Zielonej Góry w jego działaniach zmierzających do rozszerzenia granic miasta.

Aż do 2015 roku te miękkie zachęty stwarzane przez prawo krajowe nie przyniosły skutków w postaci zmian granic gmin. Ale przekształcenie mające miejsce w Zielonej Górze to nie jedyny przypadek rozszerzania granic miast wojewódzkich w Polsce. Podobne reformy obserwowaliśmy w minionych latach między innymi w Rzeszowie i Opolu. Odnosiły się one jednak do włączania do miast pojedynczych sołectw, a nie całych gmin. Co równie ważne, były to niejednokrotnie zmiany o charakterze przymusowym, wprowadzane wbrew woli władarzy samorządowych okolicznych gmin i przy braku wyraźnej artykułowanej zgody społeczności lokalnych.

Władze miasta Zielona Góra były zwolennikami połączenia gmin przynajmniej od 2001 roku, uzasadniając je wieloma argumentami (Osękowski 2016):

- potrzebą nowych terenów dla inwestycji gospodarczych i mieszkaniowych na terenie miasta;
- małym potencjałem demograficznym miasta – będącego jedną z najmniejszych stolic wojewódzkich w kraju – utrudniającym, w ich opinii, konkurencję ekonomiczną z innymi miastami w kraju i w Europie;
- zjawiskiem suburbanizacji prowadzącym do zmniejszania liczby mieszkańców miasta na rzecz okolicznych gmin. W rezultacie miasto traciło dochody z udziałów w podatku PIT, podczas gdy mieszkańcy strefy podmiejskiej, dojeżdżający codziennie do pracy w mieście, w dalszym ciągu korzystali z finansowanej przez miasto infrastruktury.

Pierwszy konkretny plan połączenia prezydent miasta zaprezentował publicznie w 2011 roku. W tym czasie miasto stworzyło w strukturach swej administracji komórkę odpowiedzialną za przygotowanie reformy, a także zaczęło wydawać tygodnik „Łącznik Zielonogórski”, redagowany przez miejskich urzędników i trafiający głównie do mieszkańców gminy wiejskiej. Jego celem było propagowanie idei połączenia gmin. W kolejnym kroku, w końcu 2012 roku, prezydent miasta oficjalnie przedstawił koncepcję połączenia radnym gminy wiejskiej – w dalszym ciągu artykułu to tę datę będziemy traktowali jako moment ogłoszenia planu reformy.

Także w 2012 roku miasto utworzyło Fundusz Integracyjny, który miał odgrywać rolę finansowej zachęty dla gminy wiejskiej. Fundusz dysponował 3 milionami złotych zarówno w roku 2013, jak i 2014. Jego środki mogły być wydawane tylko na inwestycje w gminie wiejskiej. Biorąc pod uwagę, że roczny budżet inwestycyjny gminy wiejskiej wynosił w poprzednich latach (2010–2012) około 5 milionów złotych, Fundusz Integracyjny zwiększył potencjał inwestycyjny gminy o około 60%, co było bardzo znaczącym wsparciem dla rozwoju infrastruktury wiejskiej. Fundusz był dostępny nie dla gminy wiejskiej jako całości, ale dla poszczególnych sołectw wchodzących w jej skład. Mieszkańcy mogli decydować o przeznaczeniu środków w trakcie zebrań wiejskich. Zasoby były podzielone pomiędzy sołectwa według formuły zbliżonej do proporcjonalnej w stosunku do liczby mieszkańców, ale w sposób, który faworyzował najmniejsze sołectwa.

Druga zachęta – tym razem wynikająca z przytaczanych wyżej przepisów krajowych – to dodatkowe 5% udziałów w podatku PIT, dostępne przez 5 lat po połączeniu gmin. Łączna kwota tego bonusu oceniana była na blisko 100 milionów

złotych. Prezydent miasta obiecał, że cała ta suma będzie przeznaczona na inwestycje w części miasta należącej przed połączeniem do gminy wiejskiej. By obietnica była wiarygodna, miasto ogłosiło Kontrakt zielonogórski, który miał formę dokumentu przyjętego formalnie przez radę miasta. Najważniejsze obietnice przytaczane w Kontrakcie to:

- decyzje o wyborze konkretnych inwestycji finansowanych z premii za połączenie będą w dalszym ciągu podejmowane przez zebrania wiejskie, a podział środków będzie zbliżony do algorytmu stosowanego w przypadku Funduszu Integracyjnego;
- mieszkańcy gminy wiejskiej nie poniosą żadnych kosztów zmiany granic (związanych np. z nowym adresem zamieszkania czy też wymianą dowodów osobistych);
- struktury samorządu sołeckiego zostaną utrzymane, a cała gmina wiejska zostanie przekształcona w jednostkę pomocniczą samorządu miasta o nazwie „Dzielnica Nowe Miasto”;
- żadna z działających dotychczas na terenie gminy wiejskiej szkół nie będzie zlikwidowana;
- system transportu miejskiego zostanie rozszerzony tak, żeby objąć wszystkie nowe sołectwa;
- rolnikom i przedsiębiorcom z gminy wiejskiej zrekompensuje się ewentualną utratę dostępu do środków unijnych związanych z Programem Operacyjnym Rozwój Obszarów Wiejskich.

Pomimo tych zachęt wójt gminy wiejskiej i znacząca część radnych byli w najlepszym przypadku neutralni, a faktycznie sceptyczni wobec pomysłu połączenia. W maju 2014 roku odbyło się referendum na temat planowanej reformy, zorganizowane na skutek wniosku złożonego przez wymaganą przez prawo liczbę wyborców – mieszkańców gminy wiejskiej. Referendum zorganizowano w najwcześniejszym dopuszczanym przez prawo terminie. Taka decyzja elit gminy wiejskiej organizujących głosowanie miała w założeniu utrudnić zwolennikom zorganizowanie skutecznej kampanii zachęcającej do głosowania za połączeniem gmin (Osękowski 2016). Przeciwnicy reformy mieli nadzieję, że brak akcji propagandowej spowoduje, że frekwencja będzie poniżej wymaganego przez ustawę progu 30%. Referendum zakończyło się jednak sukcesem zwolenników połączenia. W głosowaniu wzięło udział 55% uprawnionych, a zwolennicy zmian stanowili 53% uczestniczących w referendum.

W czerwcu 2014 roku rada miasta złożyła formalny wniosek do Rady Ministrów, a ta wyraziła zgodę na połączenie z dniem 1 stycznia 2015 r. Gmina wiejska została przyłączona do miasta w taki sposób, że zachowała odrębność organizacyjną jednostki pomocniczej, zgodnie z zapisami Kontraktu zielonogórskiego. Dawna gmina wiejska stworzyła osobny okręg wyborczy, w którym wybierano 5 radnych (do 25-osobowej rady miasta). Dyrektorem Departamentu Dzielnicy Nowe Miasto w strukturach Urzędu Miasta został mianowany dawny wójt gminy wiejskiej. W pierwszych po połączeniu wyborach samorządowych ponownie wybranych zostało 15 spośród 25 rajców miejskich. Zgodnie z oczekiwaniem sformułowanym w opracowaniu Saarimaa i Tukiainena (2015) stopień

reelekcji okazał się wyższy wśród radnych w okręgach obejmujących starą część miasta. Ponownie wybranych zostało 12 radnych poprzedniej rady miasta (48%) i tylko 3 radnych byłej gminy wiejskiej (20%).

3. Metoda badania empirycznego

Nasza strategia empiryczna składa się z dwóch części. Poziom zadowolenia mieszkańców z reformy terytorialnej badaliśmy za pomocą metody sondażowej. Sondaż został przeprowadzony pomiędzy 25 i 31 sierpnia 2018 roku na próbie 132 mieszkańców⁴. Skoncentrowaliśmy się przy tym na mieszkańcach dawnej gminy wiejskiej (N = 101, próba obejmująca wszystkie sołectwa dawnej gminy), tylko w niewielkim stopniu, w celach porównawczych, obejmując badaniem mieszkańców centralnej części miasta (N = 31). Objęta badaniem próba jest więc niewielka i szczególnie w części miejskiej nie może być traktowana jako reprezentatywna. Wyniki mają zatem charakter wstępny, wymagający potwierdzenia w dalszych badaniach. Formularz ankiety zawierał kilka pytań odnoszących się do postrzeganych skutków połączenia gmin, ocenianych około trzy i pół roku po reformie, a także pytania retrospektywne – deklaracje respondentów dotyczą ich zdania na temat pomysłu łączenia gmin w okresie przygotowywania i przeprowadzania reformy.

Bardziej rozbudowana była metoda badania zmian frekwencji wyborczej oraz problemu wykorzystywania wspólnych zasobów (*common pool problem*) w polityce gminy wiejskiej bezpośrednio przed połączeniem gmin. W obu przypadkach odwoływaliśmy się do oficjalnych danych urzędowych – Państwowej Komisji Wyborczej oraz danych pochodzących ze sprawozdań budżetowych jednostek samorządowych.

W badaniu frekwencji wyborczej analizujemy okres 2006–2018, obejmujący dwa cykle wyborcze przed połączeniem gmin i dwa po połączeniu. W każdym z przypadków wyniki dla miasta i gminy wiejskiej Zielona Góra pokazywane są na tle grupy kontrolnej, którą stanowią:

- a) dla miasta Zielona Góra inne miasta o zbliżonej wielkości położone w Polsce zachodniej⁵;
- b) dla gminy wiejskiej Zielona Góra gminy wiejskie o podobnej liczbie mieszkańców (powyżej 13000), położone w strefach podmiejskich aglomeracji w Polsce zachodniej⁶.

Wartości dla badanych gmin porównywane są z medianą dla ich grup kontrolnych. Wybór mediany podyktowany jest tym, że wartości średnie mogą być zniekształcone przez odbiegające od pozostałych wartości dla pojedynczej gminy.

⁴ Ankiety przeprowadzali studenci studiów licencjackich gospodarki przestrzennej z Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego w ramach swoich ćwiczeń terenowych.

⁵ Na grupę tę składają się: Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Gorzów Wlkp., Opole, Kalisz, Konin, Piła, Koszalin.

⁶ Na grupę tę składają się gminy wiejskie: Oława, Świdnica, Długołęka, Kobierzyce, Dobrzeń Wlk., Czerwonak, Dopiewo, Komorniki, Suchy Las, Tarnowo Podgórne, Dobra Szczecińska.

W celu przeprowadzenia porównania dla danych po połączeniu gmin przyglądamy się oddzielnie wartości frekwencji w poszczególnych częściach miasta Zielona Góra, w szczególności w części, która do 2014 roku była samodzielną gminą. Zgodnie z oczekiwaniami teoretycznymi i wynikami wcześniejszych badań to tam możemy się spodziewać największego wpływu reformy na zachowania wyborcze mieszkańców.

Dodatkową trudność w porównaniu stanowi fakt, że pierwsze po zjednoczeniu wybory zostały przeprowadzone w Zielonej Górze kilka miesięcy później niż we wszystkich innych gminach. Fakt ten przełożył się zapewne na niższą frekwencję wyborczą w porównaniu z tą, jakiej moglibyśmy się spodziewać w przypadku wyborów równoczesnych. Wiadomo, że we wszystkich wyborach uzupełniających czy przedterminowych zainteresowanie mieszkańców jest z reguły dużo niższe, choćby ze względu na brak szerokiej obecności tematu wyborów w ogólnopolskich mediach. Dlatego też szczególną wagę należy przywiązywać do danych odnoszących się do kolejnych wyborów (w 2018 r.), choć w tym przypadku czynnikiem komplikującym jest z kolei znaczna odległość w czasie od momentu przeprowadzenia reformy oraz możliwość pojawienia się dodatkowych, trudnych do identyfikacji i kontrolowania zmiennych mających wpływ na wysokość frekwencji w poszczególnych uwzględnionych w zestawieniu gminach.

W odniesieniu do problemu wspólnych zasobów, opierając się na przytoczonych wyżej rozważaniach teoretycznych i wynikach wcześniejszych badań, skoncentrowaliśmy się na obserwacji zmian wielkości zadłużenia oraz wydatków budżetowych (w szczególności inwestycyjnych) w budżecie gminy wiejskiej. Podobnie jak w przypadku zmian frekwencji wyborczej, żeby sprawdzić wpływ nadchodzącej reformy, nie wystarczy jednak prosta obserwacja trendów zmian zmiennej zależnej w badanej gminie. Na trendy te mogą bowiem wpływać różne inne czynniki, takie jak zmiany w cyklu koniunkturalnym, nowe przepisy nakładające nowe zadania na władze samorządowe i wiele innych. Żeby więc wyodrębnić wpływ reformy, zdecydowaliśmy się na porównanie trendów w badanej gminie z analogicznymi zmianami tych samych zmiennych w starannie wybranej grupie kontrolnej, która różni się tym, że nie przechodziła podobnej reformy.

W celu przeprowadzenia tego porównania zastosowaliśmy schemat quasi-eksperymentalny. Nie mogliśmy posłużyć się najbardziej popularną metodą *difference-in-difference*, która była wykorzystywana w większości studiów omawianych w części teoretycznej naszego artykułu. Głównym powodem jest ograniczenie do analizy jednego przypadku, w którym mogliśmy obserwować skutki reformy w Polsce. Porównania z analogicznymi przypadkami w innych krajach wprowadzałyby trudne do kontrolowania w eksperymencie zakłócenia związane z wieloma różnicami struktur instytucjonalnych. W związku z tym zdecydowaliśmy się na wykorzystanie metody *synthetic control*, która mierzy różnice między badaną jednostką i jednostkami stanowiącymi grupę kontrolną (*untreated units*). Zaletą tej metody jest możliwość zastosowania jej dla interwencji publicznej (tu: zmiany granic administracyjnych) odnoszącej się tylko do jednego przypadku (Abadie i in. 2011). Podstawą naszej strategii empirycznej jest zatem konstrukcja

statystycznej, abstrakcyjnej jednostki kontrolnej, której trendy zmian zmiennych zależnych są porównywane z naszą jednostką eksperymentalną.

We wcześniejszych badaniach podobnych zjawisk związanych z łączeniem gmin stosowane były następujące zmienne zależne:

- zadłużenie samorządu w przeliczeniu na głowę mieszkańca (Björn 2009; Hansen i in. 2014; Jordahl i Liang 2010; Feld i Fritz 2015; Saarimaa i Tukiainen 2015; Hirota i Yunoue 2017; Goto i Yamamoto 2018);
- wydatki bieżące *per capita* (Blom-Hansen 2010);
- wydatki inwestycyjne *per capita* (Blom-Hansen 2010; Saarimaa i Tukiainen 2015; Hirota i Yunoue 2017);
- wydatki budżetowe ogółem *per capita* (Hirota i Yunoue 2017; Roesel 2017);
- nadwyżka operacyjna budżetu (Hansen i in. 2014; Saarimaa i Tukiainen 2015);
- środki obrotowe w końcu roku budżetowego (Hansen i in. 2014; Saarimaa i Tukiainen 2015).

Nasz test koncentruje się na dwóch spośród najczęściej stosowanych we wcześniejszych badaniach zmiennych:

- zadłużenie budżetu *per capita*;
- wydatki inwestycyjne *per capita*.

Można przytoczyć kilka argumentów za wyborem tych zmiennych. Po pierwsze, podobieństwo do stosowanych we wcześniejszych badaniach, co pozwala na łatwiejsze porównanie wyników. Po drugie, w obu przypadkach władze polskich gmin mają stosunkowo dużą swobodę podejmowania decyzji, mogą zatem za pomocą decyzji politycznych wpływać na wartości obu zmiennych. W przypadku poziomu długu polskie prawo formułuje tylko limity odnoszące się do wielkości obsługi zadłużenia w stosunku do całego budżetu, a badana gmina wiejska Zielona Góra w okresie objętym obserwacją była daleka od osiągnięcia tych wartości granicznych. Jeśli chodzi o wydatki inwestycyjne, to wybór konkretnych realizowanych projektów nie tylko jest uprawnieniem władz samorządowych, ale zagadnienie polityki inwestycyjnej należy zazwyczaj do najbardziej wrażliwych politycznie tematów. Po trzecie, obie zmienne są stosunkowo proste do zmierzenia, mają intuicyjnie zrozumiałe znaczenie i nie wymagają konstruowania złożonych wskaźników, co zmniejszyłoby klarowność eksperymentu.

Gmina wiejska Zielona Góra (sześć razy mniejsza od partnera, z którym się łączyła) jest przez nas traktowana jako gmina eksperymentalna, w której w świetle argumentów teoretycznych można się spodziewać zjawiska jazdy na gapę z wykorzystaniem wspólnych zasobów. Nasz eksperyment wymagał zatem znalezienia grupy kontrolnej o charakterystykach zbliżonych do jednostki podlegającej eksperymentowi. Zbiór gmin, wśród których szukaliśmy kandydatów do stworzenia jednostki kontrolnej (metodą *synthetic control*), został wybrany w oparciu o następujące kryteria:

- gminy położone w województwach zachodniej części kraju (ze względu na podobieństwo uwarunkowań procesów rozwojowych) i równocześnie
- gminy otaczające miasta o zbliżonych do Zielonej Góry funkcjach i wielkości.

Poszukiwaliśmy więc kandydatów wśród gmin otaczających inne miasta w przedziale wielkości 80–150 tysięcy mieszkańców.

Łączne zastosowanie tych dwóch kryteriów pozwoliło na identyfikację 40 gmin podmiejskich w Polsce zachodniej. W następnym kroku – decydującym dla stworzenia *synthetic control unit* – zastosowaliśmy kryteria podobieństwa odnoszące się do wartości następujących zmiennych w ostatnim roku przed ogłoszeniem planu połączenia gmin (czyli w 2010 r.):

- liczba mieszkańców,
- poziom zamożności mierzony wielkością dochodów budżetowych *per capita*,
- wartość obu zmiennych zależnych: zadłużenia i wydatków inwestycyjnych.

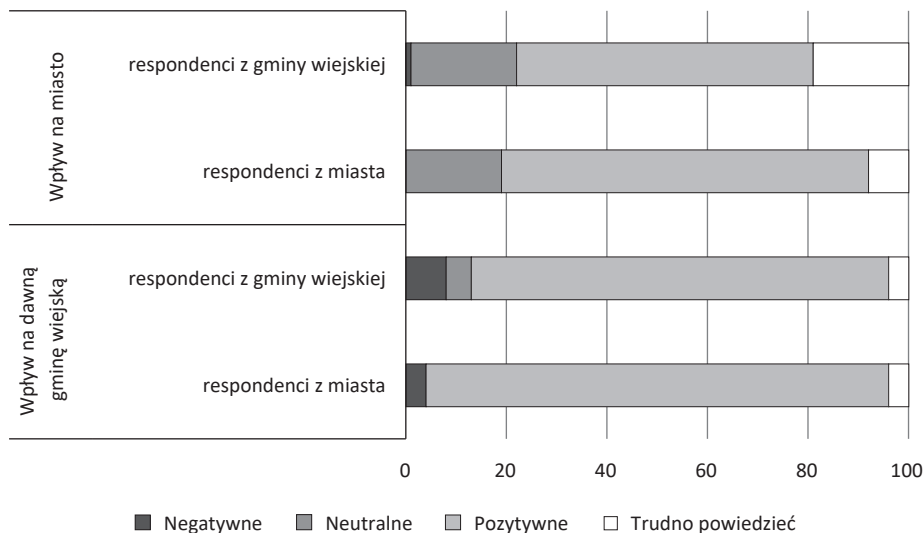
Moment, w którym prezydent miasta ogłosił plan połączenia na posiedzeniu rady gminy wiejskiej (rok 2012), jest traktowany jako moment interwencji publicznej (*treatment year*). Okres pomiędzy ogłoszeniem reformy i faktycznym jej wprowadzeniem w życie traktowany jest w literaturze jako okres, w którym należy się spodziewać efektu jazdy na gapę z wykorzystaniem wspólnych zasobów. W naszym przypadku obejmuje on lata 2013 i 2014. Zastosowana metoda wymaga także sprawdzenia, czy w poprzedzającym okresie badana jednostka eksperymentalna i jednostka kontrolna wykazywały równoległość trendów zmiennych zależnych (w naszym przypadku warunek ten został spełniony). Do obliczeń i sporządzenia wykresów trendów zastosowany został program STATA.

4. Rezultaty badania

4.1. Łączenie gmin w opinii mieszkańców

Zdecydowana większość mieszkańców po ponad trzech i pół roku od połączenia jest przekonana, że połączenie było korzystne dla mieszkańców byłej gminy wiejskiej (ryc. 1). Opinię taką wyraziło blisko 80% respondentów z dawnej części wiejskiej i 90% respondentów z centralnej części miasta. Co ciekawe, pogląd ten podzielają także mieszkańcy, którzy w 2014 roku byli przeciwnikami reformy. Odsetek mieszkańców dostrzegających głównie negatywne konsekwencje połączenia wśród dawnych oponentów zmiany granic wynosi zaledwie 27%. Oznacza to, że zdecydowana ich większość zmieniła zdanie i obecnie dostrzega więcej skutków pozytywnych.

Co ważne, większa część odpowiadających na ankietę uważa, że miasto wywiązuje się ze złożonych w Kontrakcie zielonogórskim obietnic. Przekonanie takie wyraża około 2/3 mieszkańców dawnej gminy wiejskiej, ok. 10% jest przeciwnego zdania, a pozostałe nieco ponad 20% nie ma wyrobionej opinii lub też nie słyszała wcale o Kontrakcie zielonogórskim. Nieco inaczej wygląda rozkład odpowiedzi wśród mieszkańców centralnej części miasta. Także i tutaj zwolennicy poglądu o wywiązywaniu się przez miasto z obietnic przeważają liczebnie nad zwolennikami przeciwnej opinii. Ale główna różnica polega na tym, że zagadnienie to budzi znacznie mniejsze niż wśród mieszkańców przedmieść zainteresowanie i nieco ponad 40% respondentów z byłego terenu miasta nie ma w tej sprawie wyrobionego zdania.



Ryc. 1. Postrzeżenie rezultatów połączenia (odpowiedzi w proc., sierpień 2018)

Źródło: opracowanie własne.

Różnice w poziomie zainteresowania badanym zagadnieniem widać też w rozkładzie odpowiedzi na pytanie o udział w konsultacjach społecznych i opinie, jakie mieli respondenci w okresie przed połączeniem gmin. Udział w konsultacjach zadeklarował tylko jeden respondent z centralnej części miasta, podczas gdy na terenie dawnej gminy wiejskiej było to ponad 60% respondentów. Wydaje się, że mieszkańcy terenu dawnego miasta Zielona Góra nie postrzegali w ogóle dokonującej się reformy jako czegoś ważnego z ich punktu widzenia. Nie jest to zaskakujące, choć trzeba zauważyć, że nie całkiem zgodne ze stanem faktycznym. Połączenie dwóch organizmów samorządowych i przejęcie przez miasto dużych zadań inwestycyjnych na terenach podmiejskich miało przecież faktyczny wpływ na wykonywanie zadań publicznych w obu częściach gminy, choć na pewno ten wpływ był większy w dzisiejszej dzielnicy Nowe Miasto.

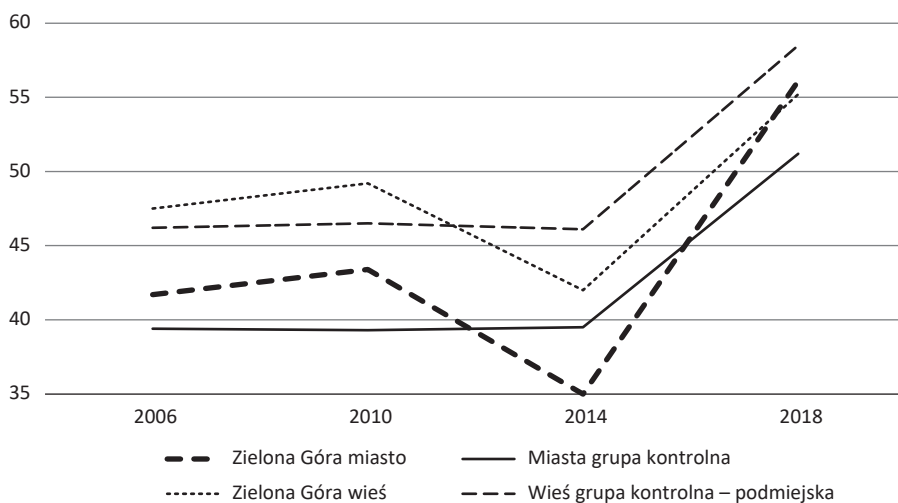
Jeśli chodzi o ocenę poszczególnych aspektów skutków połączenia gmin, to najbardziej entuzjastyczne opinie odnoszą się do poprawy funkcjonowania transportu publicznego w obszarze podmiejskim. W tym przypadku pozytywne zmiany dostrzega ponad 80% pytaných respondentów, zarówno z terenu dawnej gminy wiejskiej, jak i mieszkańców centrum miasta. Jedyne aspekty, na temat których wyrażano liczne opinie negatywne (przeważające nawet nieco nad pozytywnymi), odnosił się do jakości obsługi mieszkańców w urzędzie. Poprawę w tym zakresie dostrzega zaledwie nieco ponad 10% respondentów z dawnej gminy podmiejskiej. O krytycznym stosunku świadczą nie tylko wyniki ankiet, ale także przeprowadzone w trakcie badania wywiady pogłębione, w których powtarzały się skargi na wydłużenie drogi do urzędu (a więc zmniejszoną dostępność), większą biurokracją i wydłużenie procedur dotyczących różnych spraw urzędowych. Wynik ten jest zgodny z wcześniejszymi badaniami i koncepcjami teoretycznymi

omawiającymi związek między wielkością gminy a sposobem funkcjonowania władz i administracji samorządowej.

Ogólnie jednak większość wyników wskazuje na wysoki poziom zadowolenia mieszkańców z przeprowadzonej reformy, co stanowi ważny element oceny funkcjonowania demokracji lokalnej. Dowodzi więc, że pogorszenie opinii mieszkańców w wyniku reformy konsolidacji terytorialnej nie musi być tak jednoznaczne, jak sugerują to niektóre wcześniejsze ujęcia.

4.2. Wpływ połączenia gmin na frekwencję w wyborach samorządowych

Zgodnie z formułowanymi wyżej oczekiwaniami przeprowadzone w nietypowym terminie, pierwsze po połączeniu gmin, wybory samorządowe przyniosły znaczny spadek frekwencji, o wiele większy niż w analizowanych grupach kontrolnych (ryc. 2). O ile w 2010 r., zarówno w mieście, jak i w gminie wiejskiej Zielona Góra, frekwencja była nieco wyższa niż w odpowiednich grupach kontrolnych, to w wyborach przeprowadzonych na początku 2015 r. była wyraźnie niższa niż zanotowana w grupach kontrolnych w regularnych wyborach samorządowych jesienią 2014 r.



Ryc. 2. Frekwencja (w proc.) w wyborach samorządowych 2006–2018 – mediany

Uwaga: w Zielonej Górze ze względu na połączenie gmin wybory z 2014 r. odbyły się kilka miesięcy później, już w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne.

Ze względu jednak na ten nietypowy termin nie jesteśmy w stanie powiedzieć, czy (i w jakim stopniu) było to wywołane zmianą wielkości gminy, w której odbywało się głosowanie, a w jakim wyłącznie samą datą wyborów. Dlatego istotne jest przyjrzenie się zachowaniom w kolejnych – przeprowadzonych jesienią 2018 r. – wyborach. Pewna trudność polega na tym, że te wybory pod wieloma

względnymi także były nietypowe. O ile we wcześniejszych cyklach frekwencja była zdecydowanie wyższa w małych i peryferyjnie położonych gminach, to w roku 2018 doszło do niespotykanej w wyborach lokalnych mobilizacji wyborców w dużych ośrodkach miejskich. Ta wyjątkowa mobilizacja obejmowała także strefy podmiejskie aglomeracji. Ale ta nietypowość nie powinna zniekształcać naszych wniosków dzięki dobraniu grup kontrolnych o zbliżonej charakterystyce lokalizacyjnej.

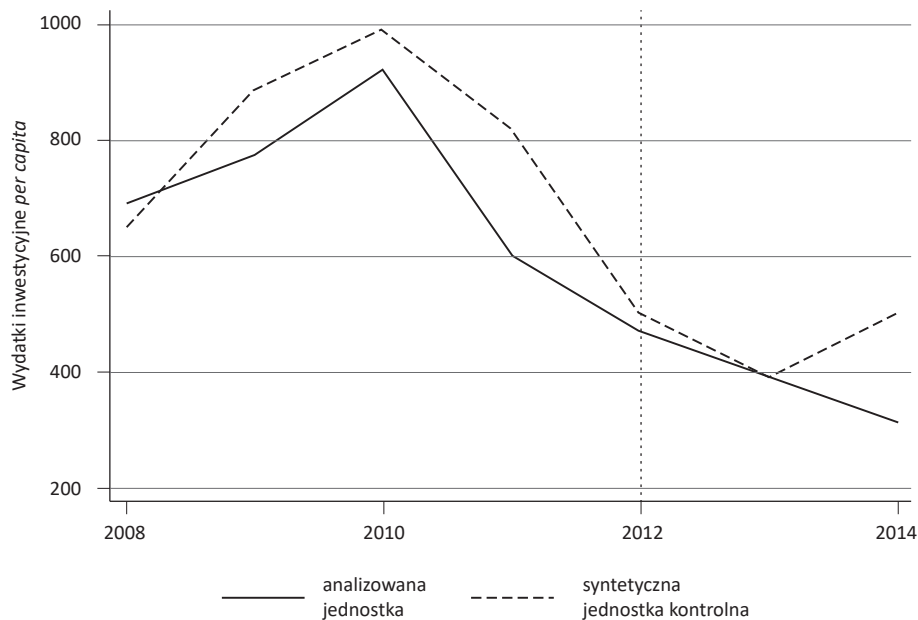
Nie jest więc zaskakujące, że na ryc. 2 obserwujemy dla 2018 r. trend wzrostowy we wszystkich przedstawionych przypadkach. Jeśli chodzi o miasto Zielona Góra, to efektem tego procesu jest powrót na pozycję (w stosunku do wartości dla grupy kontrolnej) identyczną jak przed 2014 rokiem. Można zatem powiedzieć, że w dłuższej perspektywie nie widać wpływu reformy na zainteresowanie wyborami mieszkańców miasta Zielona Góra w jego dawnych granicach.

Inaczej wygląda sytuacja w odniesieniu do mieszkańców dawnej gminy wiejskiej. Frekwencja w 2018 r. była wyraźnie wyższa niż w poprzednich wyborach, ale w dalszym ciągu – a odmiennie niż przed rokiem 2014 – utrzymywała się na poziomie poniżej wartości dla grupy kontrolnej. Choć w zrozumiwały sposób różnica ta jest dużo mniejsza, niż to miało miejsce w pierwszych wyborach przeprowadzonych po połączeniu gmin. W tym przypadku nasz wynik potwierdza rezultaty większości wcześniejszych badań – włączenie do gminy o znacznie większym rozmiarze i większe oddalenie władz samorządowych od mieszkańców miały negatywny wpływ na zainteresowanie wyborami lokalnymi.

4.3. Wykorzystywanie wspólnych zasobów i jazda na gapę w okresie poprzedzającym reformę

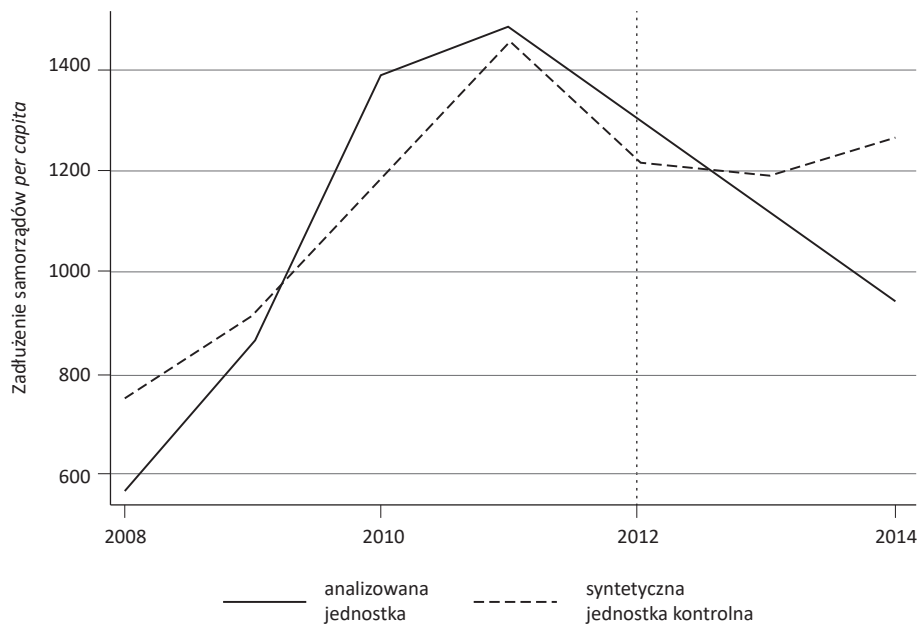
Poziom inwestycji samorządowych w ostatniej dekadzie podlegał w Polsce znacznym fluktuacjom związanym w dużym stopniu z fazami absorpcji funduszy z programów operacyjnych Unii Europejskiej. Okres bezpośrednio przed ogłoszeniem zamiaru połączenia miasta i gminy Zielona Góra (2012) i bezpośrednio po nim to okres spadku poziomu inwestycji gminnych w całym kraju. Trend obserwowany w badanej gminie i jej jednostce kontrolnej wykazuje tu znaczne podobieństwo do tendencji w pozostałych częściach kraju. Dolne ekstremum poziomu wydatków przypada na rok 2013 (ryc. 3). W roku 2014 obserwujemy niewielki wzrost w jednostce kontrolnej, ale w gminie wiejskiej Zielona Góra, niezgodnie z oczekiwaniami wynikającymi z hipotezy jazdy na gapę, zauważamy kontynuację trendu spadkowego.

Trend w zakresie poziomu zadłużenia wygląda nieco inaczej. Dane ogólnopolskie wskazują na dość dynamiczny wzrost długu samorządowego do roku 2011, następnie jego stabilizację, a nawet minimalny spadek w okresie 2011–2014. Trajektorja zmian zarówno w badanej jednostce, jak i w jednostce kontrolnej odbiega od tego obrazu (ryc. 4). Spadek rozpoczął się już w 2011 roku i był znacznie wyraźniejszy niż przeciętny w całym kraju. Jednak z punktu widzenia naszego badania najważniejsze jest to, że do roku 2013 kształt obu linii na wykresie jest bardzo zbliżony, ale mocno rozbieżny w ostatnim roku przed



Ryc. 3. Trend zmian w poziomie wydatków inwestycyjnych *per capita* w PLN w okresie 2008–2014 (2012 r. – moment ogłoszenia reformy konsolidacji terytorialnej)

Źródło: opracowanie własne.



Ryc. 4. Trend zmian w poziomie zadłużenia *per capita* w PLN w okresie 2008–2014 (2012 r. – ogłoszenie planu konsolidacji terytorialnej)

Źródło: opracowanie własne.

konsolidacją (a zatem w roku 2014). Co zaskakujące, ta rozbieżność jest przeciwna do spodziewanej na podstawie hipotezy jazdy na gapę i potwierdzonej w wielu wcześniejszych badaniach prowadzonych za granicą. W gminie wiejskiej Zielona Góra poziom zadłużenia w dalszym ciągu się obniżał, podczas gdy w jednostce kontrolnej nastąpiła jego stabilizacja, a nawet powolny wzrost.

Trend zmian w zakresie obu zmiennych zależnych (wydatków inwestycyjnych i zadłużenia) jest zatem zdecydowanie odmienny od wyników wcześniejszych badań prowadzonych w innych krajach. Zjawisko wykorzystywania wspólnych zasobów sugerowało jazdę na gapę mniejszego partnera zwiększającego konsumpcję w końcowym okresie przed dołączeniem gminy do znacznie większego partnera konsolidacji terytorialnej. Ze względu na różnice wielkości mniejszy partner spodziewa się, że poniesienie kosztów dodatkowych wydatków nie będzie specjalnie bolesne dla większego partnera. Dodatkową zachętą do jazdy na gapę jest przekonanie polityków z mniejszej gminy, że ich wpływ na politykę lokalną po połączeniu gmin będzie bardzo ograniczony. W przypadku gminy wiejskiej Zielona Góra omawiane tu warunki były spełnione. Także ten odnoszący się do sytuacji politycznej okazał się prawdziwy – tylko trzech radnych z byłej gminy wiejskiej znalazło się w nowej radzie miasta, a ich możliwość wpływu na politykę finansową miasta była bardzo niewielka. Dlaczego zatem trendy przedstawione na ryc. 3 i 4 odbiegają tak mocno od zachowań przewidywanych na podstawie założeń teoretycznych?

Wydaje się, że można wskazać trzy raczej komplementarne niż wykluczające się wyjaśnienia tej sytuacji. Po pierwsze, decyzja dotycząca połączenia zapadła ostatecznie bardzo późno. Jak wspominaliśmy w rozważaniach teoretycznych na początku artykułu, zjawisko jazdy na gapę wymaga pewnego czasu. W badanym przez nas przypadku zamiar połączenia został ogłoszony w 2012 roku (ponad dwa lata przed faktyczną realizacją reformy), ale rezultat był niepewny aż do ogłoszenia wyników referendum w maju 2014 roku. Wynik głosowania wskazuje zresztą, że końcowy werdykt do ostatniej chwili pozostawał pod znakiem zapytania. A zatem z wyjątkiem drugiej połowy 2014 roku trudno było o pewność, że do połączenia faktycznie dojdzie. W takiej sytuacji jazda na gapę była bardzo ryzykowna, bo mogło się okazać, że wszystkie konsekwencje finansowe spadną jednak na niewielką gminę wiejską. Po ogłoszeniu wyników referendum było już z kolei za mało czasu, by rozpocząć nowe inwestycje bądź też zaciągnąć i zdążyć wykorzystać nowe kredyty.

Druga – i zapewne najważniejsza – przyczyna to kształt Kontraktu zielonogórskiego, a także wcześniejszego Funduszu Integracyjnego (opisanych w części 2 naszego artykułu). Korzyści procesu łączenia dla mniejszego partnera odczuwane już w latach poprzedzających reformę, a także obiecane na okres po połączeniu były na tyle znaczące, że mogły zniechęcać do niekontrolowanej jazdy na gapę. Zarówno politycy, jak i społeczność lokalna mogli obawiać się, że ponoszone w ostatniej chwili, niemające pokrycia we własnych dochodach wydatki (np. na nowe inwestycje) mogą zwiększać ryzyko, że miasto wycofa się ze swoich obietnic inwestycji w części wiejskiej. Co więcej, Fundusz Integracyjny powodował, że zwiększona konsumpcja i tak się już rozpoczęła, choć finansowana była przez

miasto, a nie przez podejmujące ryzykowną grę władze mniejszej gminy. Innymi słowy, to, co mogło być przedmiotem „dzikiego żerowania”, zostało już i tak obiecane (a częściowo nawet zrealizowane) przez miasto. W rezultacie zamiast jazdy na gapę z wykorzystaniem spodziewanych wspólnych zasobów mogliśmy oglądać zjawisko odwrotne – senny okres biernego oczekiwania na reformę, którego rezultatem był spadek zadłużenia i poziomu wydatków inwestycyjnych w tempie szybszym niż w jednostce kontrolnej.

Po trzecie, jak to było wyjaśnione w części 2 artykułu, władze miasta zaofiarowały przyłączanej gminie status odrębnej jednostki pomocniczej, zachowującej pewien zakres autonomii, a stanowisko Dyrektora Departamentu Dzielnicy Nowe Miasto byłemu wójtowi gminy wiejskiej. Mogło to być dodatkowym czynnikiem zniechęcającym do agresywnej jazdy na gapę przed połączeniem gmin. Istniały bowiem podstawy do obaw, że zachowanie, które byłoby postrzegane przez władze miasta Zielona Góra jako nieodpowiedzialna polityka finansowa, mogłoby zniechęcić do dotrzymania złożonych obietnic. Fakt ten zmniejszył znaczenie opisanego w części teoretycznej czynnika politycznego dotyczącego szans na reelekcję – władza wykonawcza gminy wiejskiej nie musiała obawiać się braku kontynuacji obecności w procesach zarządzania gminą. Wprowadziło to do procesu połączenia element kontynuacji politycznej i było kolejnym czynnikiem zniechęcającym do jazdy na gapę.

Podsumowanie i konkluzje teoretyczne

Nasz artykuł analizuje przypadek dobrowolnego połączenia dwóch samorządów gminnych na początku 2015 roku. Jeden z nich – gmina wiejska Zielona Góra – był niemal sześć razy mniejszy od miasta, z którym nastąpiło połączenie. Reforma miała *de facto* charakter aneksji obszaru podmiejskiego przez miasto centralne, choć zmiana ta była dobrowolna, a nie wymuszona. W związku z tym, na podstawie rozważań teoretycznych i wyników wcześniejszych badań prowadzonych w innych krajach, mogliśmy się spodziewać mającego charakter jazdy na gapę korzystania ze wspólnych zasobów gmin w okresie bezpośrednio poprzedzającym połączenie. Nasza analiza koncentruje się na wielkości zadłużenia i wydatków inwestycyjnych w gminie wiejskiej.

Rezultaty analizy empirycznej, opartej na quasi-eksperymentalnym schemacie z wykorzystaniem metody *synthetic control*, nie potwierdziły hipotezy jazdy na gapę. Zaobserwowaliśmy raczej odwrotne zjawisko – polityka finansowa gminy wiejskiej w ostatnich latach jej samodzielnego funkcjonowania była bardzo pasywna. Tak poziom zadłużenia, jak i wielkość inwestycji zmieniały się znacznie mniej dynamicznie niż w jednostce kontrolnej.

W artykule dyskutujemy kilka potencjalnych wyjaśnień tego (pozornie) zaskakującego wyniku, odbiegającego od rezultatów wcześniejszych badań. Najkrótsze podsumowanie tych wyjaśnień może być sformułowane w formie praktycznej rekomendacji tego, jak unikać zjawiska „gapowicza” w podobnych sytuacjach: najlepszą metodą uniknięcia niekontrolowanego wykorzystywania wspólnych zasobów jest dopuszczenie kontrolowanej jazdy na gapę. Innymi słowy, przyjęta

przez miasto Zielona Góra strategia mogłaby być określona jako „zapłacenie rachunku za bal na Titanicu” (najpierw w formie Funduszu Integracyjnego przed połączeniem gmin, a potem w postaci realizacji Kontraktu zielonogórskiego).

Wyniki naszego badania wskazują, że zastosowana strategia może być też skuteczna w osiągnięciu pośredniego celu politycznego, jakim było zapewnienie przychylności mieszkańców dla prowadzonej reformy i wysoka legitymizacja jej rezultatów. W tym aspekcie pokazujemy, że w odróżnieniu od dominującego tonu konkluzji z innych badań konsolidacja terytorialna może mieć w niektórych sytuacjach (i w niektórych wymiarach) pozytywny wpływ na funkcjonowanie demokracji lokalnej.

Ten pozytywny aspekt odnosi się przede wszystkim do wymiaru demokracji określanego w literaturze jako legitymizacja rezultatów (*output legitimacy*). Nie znaczy to, że przeprowadzona zmiana nie przyniosła żadnych efektów, które mogą być interpretowane jako negatywne. W odniesieniu do legitymizacji celów (*input legitimacy*), zredukowanej w naszej analizie empirycznej do ważnego wskaźnika demokratycznego zainteresowania, mierzonego frekwencją w wyborach samorządowych, skutkiem reformy był spadek aktywności wyborczej. Jest to wynik zgodny z tymi opisywanymi we wcześniejszych badaniach (np. McDonnell 2019), także tych odnoszących się do Polski⁷. Co warto podkreślić, rezultat ten został odnotowany tylko w odniesieniu do mieszkańców byłej gminy wiejskiej. W ich przypadku zmiana skali wielkości gminy była bardzo znacząca. Natomiast zmiana granic nie wpłynęła na aktywność wyborczą mieszkańców miasta w granicach sprzed 2015 roku. Reforma miała nieznaczny wpływ na zmianę skali wielkości miasta, w którym mieszkają, a cały proces był dla nich znacznie mniej zauważalny i postrzegany jako mniej istotny niż dla mieszkańców przyłączanej gminy.

Mimo spadku frekwencji wyborczej (podobnego do spadku udokumentowanego we wcześniejszych badaniach), będącego następstwem połączenia gmin, użyte w tytule określenie „niezwykłe rozszerzenie” może być rozumiane także w ten sposób, że analizowany przypadek prowadzi do rezultatów odmiennych od wyników wielu wcześniejszych badań dotyczących zbliżonych zagadnień. Odnosi się to zarówno do braku zjawiska jazdy na gapę w oparciu o spodziewane połączenie zasobów łączonych gmin, jak i do wysokiego poziomu akceptacji mieszkańców dla przeprowadzanych zmian. Przyczyn tej odmienności można upatrywać w polityce zaproponowanej i zrealizowanej przez władze miasta Zielona Góra.

Literatura

- Abadie A., Diamond A., Hainmueller J., 2011, „Comparative politics and the synthetic control method”, *Ssrn*, t. 59, nr 2, s. 495–510, DOI: 10.2139/ssrn.1950298.
- Akai N., Goto T., 2018, „Strategic intertemporal budget allocation of local governments in the model with spillovers and mergers”, *OSIPP Discussion Paper*, nr 18E011, s. 1–26.

⁷ Adam Gendźwiłł, Julita Łukomska i Paweł Swianiewicz (2018) w swej analizie kilkunastu przypadków opisali analogiczne zjawisko wzrostu frekwencji wyborczej po podziale gmin na mniejsze jednostki.

- Akim J., Klausen J.E., Christensen T., 2018, *Municipal Merger – the Challenges of Cross-Cutting Cleavages*, referat prezentowany na NORKOM Conferences, Aarhus, 30.11–02.12.2018.
- Besley T., Case A., 1995, „Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits”, *The Quarterly Journal of Economics*, t. 110, nr 3, s. 769–798.
- Björn T.H., 2009, „Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?”, *Journal of Public Economics*, t. 93, nr 5–6, s. 721–728, DOI: 10.1016/j.jpubeco.2009.01.003.
- Blom-Hansen J., 2010, „Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007”, *Scandinavian Political Studies*, t. 33, nr 1, s. 51–73, DOI: 10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x.
- Buchanan J., Tullock G., 1962, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Dahl R., Tuftes E.R., 1973, *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Denters B., Lander A., Mouritzen P.E., Rose L., 2014, *Size and Local Democracy*, Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Feld L.P., Fritz B., 2015, „The political economy of municipal amalgamation: Evidence of common pool effects and local public debt”, *Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik*, t. 15, nr 10.
- Ferraz C., Finan F., 2011, „Electoral accountability and corruption: Evidence from the audits of local governments”, *American Economic Review*, t. 101, nr 4, s. 1274–1311.
- Gendźwiłł A., Łukomska J., Swianiewicz P., 2018, „Inicjatorzy i porzuceni: demokracja lokalna po gminnych rozwodach”, *Prace Geograficzne*, nr 154, s. 7–33.
- Goto T., Yamamoto G., 2018, *Creative Accounting and Municipal Mergers – A Theoretical and Empirical Approach*, OSIPP Discussion Paper, nr 18E012, Osaka: Osaka School of International Public Policy, Osaka University.
- Hansen S.W., 2019, „Exploiting the common pool or looking to the future? A study of free-riding leading up to the 2007 municipal amalgamations in Denmark”, *Local Government Studies*, t. 45, nr 5, s. 676–696, DOI: 10.1080/03003930.2019.1586673.
- Hansen S.W., Houlberg K., Pedersen L.H., 2014, „Do municipal mergers improve fiscal outcomes?”, *Scandinavian Political Studies*, t. 37, nr 2, s. 196–214, DOI: 10.1111/1467-9477.12020.
- Hinnerich B.T., 2009, „Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?”, *Journal of Public Economics*, t. 93, nr 5–6, s. 721–728, DOI: 10.1016/j.jpubeco.2009.01.003.
- Hirota H., Yunoue H., 2017, „Evaluation of the fiscal effect on municipal mergers: Quasi-experimental evidence from Japanese municipal data”, *Regional Science and Urban Economics*, t. 66, s. 132–149.
- Hytinen A., Saarimaa T., Tukiainen J., 2014, „Electoral vulnerability and size of local governments: Evidence from voting on municipal mergers”, *Journal of Public Economics*, t. 120, s. 193–204.
- Jordahl H., Liang C.Y., 2010, „Merged municipalities, higher debt: On free-riding and the common pool problem in politics”, *Public Choice*, t. 143, nr 1, s. 157–172, DOI: 10.1007/s11127-009-9495-y.
- McDonnell J., 2019, „Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review”, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2019.1600510.

- Nakazawa K., 2016, „Free-rider behavior under voluntary amalgamation: The case of setting the long-term care insurance premium in Japan”, *Munich Personal RePEc Archive*, nr 75147, DOI: 10.1111/j.1574-0862.2010.00507.x/abstract.
- Ošekowski C., 2016, *Połączenie miasta Zielona Góra z gminą Zielona Góra we wspólny samorząd terytorialny*, Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Primo D.M., Snyder Jr J.M., 2008, „Distributive politics and the law of 1/n”, *The Journal of Politics*, t. 70, nr 2, s. 477–486.
- Roesel F., 2017, „Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method”, *CEPIE Working Paper*, t. 16, nr 17, Dresden: Technische Universität Dresden, Center of Public and International Economics (CEPIE).
- Saarimaa T., Tukiainen J., 2015, „Common pool problems in voluntary municipal mergers”, *European Journal of Political Economy*, t. 38, s. 140–152, DOI: 10.1016/j.ejpolco.2015.02.006.
- Scharpf F., 2009, „Legitimacy in the multilevel European polity”, *European Political Science Review*, t. 1, nr 2, s. 173–204.
- Swianiewicz P., 2018, „If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – ten years later”, *Local Government Studies*, t. 44, nr 1, s. 1–10.
- Swianiewicz P., Mielczarek A., Klimska U., 2004, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Kurniewicz A., Łukomska J., 2016, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania: hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Tavares A., 2018, „Municipal amalgamations and their effects: A literature review”, *Miscellanea Geographica*, t. 22, nr 1, s. 5–15.
- Tullock G., 1959, „Problems of majority voting”, *Journal of Political Economy*, t. 67, nr 6, s. 571–579.
- Weingast B.R., Shepsle K.A., Johnsen C., 1981, „The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics”, *Journal of Political Economy*, t. 89, nr 4, s. 642–664.