

Paweł Swianiewicz, Julita Łukomska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 32 (klatka D), 00-927 Warszawa;
e-mail: pswian@uw.edu.pl; j.lukomska@uw.edu.pl

WPLYW PODZIAŁÓW GMIN I POWIATÓW W POLSCE NA KOSZTY ICH FUNKCJONOWANIA*

Streszczenie: Debata na temat wpływu wielkości JST na koszty świadczenia usług publicznych ma bardzo długą tradycję, ale pomimo wielu badań empirycznych, nadal jesteśmy bardzo daleko od jednoznacznych konkluzji. Jak dotąd, zaawansowane metodycznie analizy, odnoszące się do danych z Polski, były bardzo rzadkie. Niniejszy artykuł ma na celu próbę wypełnienia tej luki. W artykule analizujemy wpływ reform terytorialnych (podziałów gmin i powiatów) na wielkość wydatków administracyjnych oraz nadwyżki operacyjnej budżetu. Stosujemy badanie w schemacie quasi-eksperymentalnym przy użyciu metody *Synthetic Control*. Uzyskane wyniki potwierdzają zjawisko korzyści skali w finansowaniu usług administracyjnych. Rezultaty, odnoszące się do nadwyżki operacyjnej, są znacznie bardziej niejednoznaczne. Korzyści skali udało się potwierdzić na szczeblu powiatów, ale w odniesieniu do gmin zidentyfikowaliśmy nieoczekiwane pozytywne skutki podziałów (niekorzyści skali), pojawiające się po pewnym okresie przejściowym, charakteryzującym się wysokimi kosztami transakcyjnymi. Różnicę w wynikach pomiędzy gminami i powiatami można tłumaczyć: (1) większą autonomią finansową gmin; (2) odmiennym zakresem zadań, za które odpowiadają oba szczeble samorządu; (3) większym zakorzenieniem gmin niż powiatów w małych społecznościach lokalnych, co umożliwia zaistnienie pozytywnych efektów małej skali, sugerowanych przez teorię wyboru publicznego.

Słowa kluczowe: samorząd, gmina, powiat, korzyści skali, reforma terytorialna, administracja

THE IMPACT OF TERRITORIAL SPLIT OF MUNICIPALITIES AND COUNTIES ON THEIR OPERATING COSTS

Abstract: Debates on the impact the size of sub-national jurisdiction has on the costs of public service delivery have a very long tradition, but in spite of multiple empirical studies, results are still far from conclusive. Methodologically rigid studies of the relationship, based on data from Poland, have been so far very rare and the paper tries to contribute to filling the gap in our knowledge. The authors apply a quasi-experimental scheme of synthetic control method for Polish county and municipal fragmentation to analyze the impact of territorial reform on administrative spending as well as on the operating surplus of the budget. The analysis clearly confirms the existence of the economy of scale in administrative services. The result concerning operating surplus is less clear. There are signs of scale economies on a county level, but the results for municipalities are more ambiguous – there are unexpected signs of positive impacts of fragmentation (diseconomy of scale) occurring after a transitional period related to the high transaction costs of the reform. The difference between the results for counties and municipalities may be interpreted as a result of: (1) the

* Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Wpływ wielkości jednostki samorządu terytorialnego na efektywność jej funkcjonowania”, realizowanego ze środków NCN (grant numer 236388, UMO-2013/11/B/HS4/01695).

larger financial autonomy of Polish municipalities; (2) the different scope of services delivered by both tiers; (3) the fact that municipalities are more embedded in local communities, allowing them to utilize potential benefits of small scale, as suggested by public choice theory.

Keywords: local government, county, municipality, economy of scale, territorial reform, administration.

Zagadnienie organizacji terytorialnej i optymalnej wielkości jednostki samorządowej należy do bardzo często dyskutowanych tak w literaturze akademickiej jak i w opracowaniach eksperckich na całym świecie. Mimo wielkiej liczby opracowań na ten temat – Baldersheim i Rose (2010) wymieniają 190 takich badań, podkreślając, że jest to zaledwie wierzchołek góry lodowej – wciąż jest bardzo daleko od jednoznacznych konkluzji. Teoretyczne argumenty za konsolidacją lub fragmentacją terytorialną rozwinęły się w trakcie prowadzonych kilkadziesiąt lat temu amerykańskich debat na temat organizacji obszarów metropolitalnych. Argumenty zwolenników tworzenia dużych jednostek przyjęto określać mianem „teorii reformistycznej”, zaś argumenty za istnieniem małych jednostek wiąże się z teorią wyboru publicznego, a zwłaszcza koncepcją „głosowania nogami”, rozwinętą przez Charlesa Tiebout (1956). W pewnym uproszczeniu możemy tu mówić o sporze między podkreślającymi ekonomiczne korzyści skali a tymi, którzy zachwalają korzyści wynikające z konkurencji pomiędzy jednostkami przestrzennymi. Jak trafnie zauważa Jorgen Lotz (2009), konkluzje, dotyczące optymalnej skali przestrzennej, zależą nie tylko od przyjętych założeń metodologicznych, ale także od tego, na których z usług wykonywanych przez samorządy się koncentrujemy.

Najbardziej wszechstronne podsumowanie debat na ten temat można znaleźć w opracowaniu Michaela Keatinga (1995), który wskazuje na cztery wymiary dyskusji na temat optymalnej wielkości jednostki terytorialnej:

- efektywność ekonomiczna wykonywania zadań publicznych;
- jakość demokracji lokalnej;
- zdolność do realizacji skutecznych polityk lokalnego rozwoju gospodarczego;
- rozkład zamożności jednostek samorządowych i co za tym idzie wyzwania wobec systemu wyrównawczego.

W niniejszym artykule skupiamy się na pierwszym z wymienionych wymiarów.

Zagadnienie związku między wielkością JST i efektywnością jej funkcjonowania spotkało się jak dotychczas z zastanawiająco niskim zainteresowaniem ze strony polskich badań empirycznych, chociaż samo istnienie powiatów bywało podważane (np. Kieżun 2004). Powtarzane często opinie (np. Broł 2004) na temat nadmiernej liczby małych powiatów (w mniejszym stopniu twierdzenie to jest podejmowane także w odniesieniu do gmin) oparte są zwykle albo na intuicji, podpartej jednostkowymi przykładami i dość powierzchownej analizie łatwo dostępnych danych, albo na fakcie, że wstępne założenia reformy zakładały mniejszą liczbę powiatów. Brakuje pogłębionych, dobrze ugruntowanych teoretycznie i metodycznie badań. Niniejszy artykuł ma za zadanie chociaż w niewielkim zakresie wypełnić tę lukę.

Wielkość jednostek samorządu terytorialnego a koszty wykonywania zadań publicznych – dotychczasowe badania

Najczęściej powtarzane argumenty zwolenników tworzenia dużych jednostek terytorialnych (por. np. Sharpe 1995; Bours 1993; Page, Goldsmith 1987; Gimenez, Priori 2007) sprowadzają się do dwóch:

- zjawisko ekonomii skali występuje nie tylko w przemyśle, ale także w przypadku wielu usług świadczonych przez samorządy (najbardziej bezpośrednie dowody dotyczą wydatków na administrację samorządową). Dzięki temu wykonywanie niektórych zadań jest w dużych gminach tańsze;
- w przypadku dużych JST łatwiej jest ograniczyć zjawisko „gapowicza” (sytuacji, w której z usług wytwarzanych lokalnie korzystają mieszkańcy/podatnicy z innych gmin). Innymi słowy, konsolidacja terytorialna pomaga zmniejszyć rozbieżności między granicami jednostek administracyjnych i zasięgami przestrzennymi usług świadczonych przez samorządy. Zakres zjawiska „jazdy na gapę” zależy także od zakresu zadań za jakie odpowiadają samorządy, a zatem konsolidacja terytorialna pozwala na decentralizację większej liczby zadań bez powiększania tego szkodliwego zjawiska.

Ale nawet te przytoczone powyżej wnioski są czasem podważane. Byrnes i Dollery (2002) podają przykłady wielu badań nad korzyściami skali w usługach samorządowych w Wielkiej Brytanii i USA, wskazując zarówno na potwierdzające zjawisko ekonomii skali (8% analizowanych badań), jak i zaprzeczające tej zależności (39% analizowanych badań), także wskazujące na bardziej złożoną zależność U-kształtną (29% analizowanych badań), a nawet na sugerujące zjawisko niekorzyści skali w lokalnych usługach publicznych (24% analizowanych badań). Ich konkluzja brzmi: *mamy do czynienia z wielką dozą niepewności, czy zjawisko korzyści skali faktycznie da się stwierdzić w usługach publicznych wykonywanych przez samorządy*. Bardziej jednoznaczne są wnioski z nowszego przeglądu badań (obejmującego 490 badań, głównie amerykańskich i brytyjskich, ale odwołujących się także do analiz z innych krajów europejskich, a sporadycznie także z innych kontynentów) przeprowadzonego przez Walkera i Andrews (2013). Dochodzą do wniosku, że mniej więcej połowa badań nie wykazuje związku między wielkością i kosztami, ale te, w których związek jest istotny statystycznie, potwierdzają istnienie zjawiska korzyści skali w wykonywaniu usług samorządowych (przy czym zależność ma często kształt nieliniowy). Ale już wpływ wielkości na osiąganie założonych celów jakościowych jest według nich znacznie bardziej wątpliwy. Na nieliniową zależność kosztów usług publicznych od wielkości zwracają też uwagę Solé-Ollé i Bosh (2005), w swoim badaniu odnoszącym się do Hiszpanii. Stwierdzają występowanie wyraźnego zjawiska korzyści skali w gminach o wielkości do 5 tys. mieszkańców. Po przekroczeniu tego progu wydatki rosną (aż do kolejnego progu – 50 tys. – powyżej którego funkcja kosztów jest niemal płaska), co jednak, zdaniem autorów, wiąże się bardziej z wykonywaniem szerszego zakresu zadań niż ze wzrostem kosztów jednostkowych.

Podobny sceptycyzm (do wyrażanego w przytaczanych wcześniej wynikach Walkera i Andrews) znajdujemy w niektórych raportach Banku Światowego,

których autorzy dochodzą do wniosku, że liczba mieszkańców nie jest czynnikiem decydującym o kosztach i jakości usług publicznych na poziomie samorządów lokalnych. W szczególności argumentują, że w przypadku małej gęstości zaludnienia trudno jest osiągnąć korzyści skali, wynikające z łączenia gmin w większe jednostki samorządowe (Dillinger 2003; Fox, Gurley 2005). Cytowani autorzy nawiązują więc do znanej z teorii mikroekonomii koncepcji „korzyści gęstości” (*economies of density*), która głosi, że oszczędności w kosztach świadczenia usług można osiągnąć tam, gdzie mamy przestrzenną bliskość odbiorców (Lin 2012).

Niedawno przeprowadzone badanie, dotyczące efektów reform amalgamacyjnych w Europie, również przynosi wysoce niejednoznaczne rezultaty – w niektórych krajach zidentyfikowano korzyści skali, w innych nie stwierdzono wyraźnego efektu łączenia się samorządów (Steiner i in. 2016).

Godne uwagi są, przygotowane przez K. Houlberga (2010), wyrafinowane modele korzyści skali (biorące pod uwagę nie tylko samą wielkość, ale i liczne czynniki, wpływające na obiektywną wielkość potrzeb wydatkowych) w wykonywaniu różnych usług realizowanych przez samorządy lokalne w Danii. Dochodzi on do wniosku, że korzyści skali (choć w niewielkim stopniu) dają się zauważyć w kosztach prowadzenia szkół i utrzymania dróg. Jeśli chodzi o dzienne ośrodki opieki społecznej, to efekt skali zauważalny jest dla gmin o wielkości do 30 tys. mieszkańców, a jeśli chodzi o koszty funkcjonowania administracji – do 50 tys. Powyżej tych progów wielkości wyraźniej zaznaczają się zjawiska odwrotne – niekorzyści skali.

Co wiemy na ten temat związku między wielkością i kosztami na podstawie danych oraz badań odnoszących się do Polski? Po pierwsze, podobnie jak to ma miejsce w badaniach zagranicznych, większość zgromadzonych dowodów odnosi się do poziomu gminnego. Bardzo mało rzetelnych badań dotyczy poziomu powiatowego. Jednym z bardzo nielicznych, godnych zauważenia wyjątków, jest opracowanie Kachniarza (2012), w którym za pomocą złożonej metodologii autor próbuje porównywać efektywność powiatów woj. dolnośląskiego. Dochodzi przy tym m.in. do wniosku, że wielkość powiatu nie wykazuje żadnego istotnego związku z efektywnością jego działania. Kachniarz podejmuje też dyskusję teoretyczną zagadnienia. Zwraca uwagę, że korzyści skali łączą się przede wszystkim z kategorią kosztów stałych (można wtedy dążyć do osiągnięcia jak najniższego kosztu krańcowego) – im większy ich udział w całkowitych kosztach, tym większe spodziewane korzyści skali. Uważa (co można już uznać za stwierdzenie kontrowersyjne), że w wykonywanych przez samorządy usługach publicznych udział kosztów stałych jest bardzo mały, w związku z tym oczekiwania korzyści skali są często przeszacowane.

W tym kontekście warto przytoczyć wyniki niedawnego badania, dotyczące korzyści skali w samorządach holenderskich. Bikker i Van der Linde (2016) zwracają uwagę, że przekazywanie nowych zadań samorządom może zwiększać udział kosztów stałych i tym samym wzmacniać efekt korzyści skali. Na podstawie danych holenderskich dochodzą do wniosku, że zależność kosztów od wielkości ma charakter nieliniowy (U-kształtny), ale przekazywanie kolejnych

funkcji spowodowało przesunięcie punktu optymalnego z 49 tys. w 2005 r. do ponad 65 tys. mieszkańców w roku 2014¹.

Twierdzenie o niższej sprawności małych samorządów było pobocznym wątkiem niedawnego studium NBP (Karbownik, Kula 2009). Jest ono jednak oparte na bardzo uproszczonym modelu ekonometrycznym i jego wnioski powinny być sprawdzone za pomocą bardziej wyrafinowanych testów.

Hipotezy, odnoszące się do kosztów i wykonywania zadań, formułują niedawne głośne raporty Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (MAiC 2012) oraz zespołu pod kierunkiem J. Hausnera (2013). Raport MAiC (podobnie jak i raport Hausnera) zawiera w sobie wyraźną sugestię niższej efektywności kosztowej niewielkich jednostek tak na poziomie powiatowym, jak i gminnym. Jednak raport Hausnera nie przytacza na poparcie swojej tezy twardych danych. W przypadku raportu MAiC punktem startu jest obserwacja, że małe gminy mają wyższe wydatki bieżące w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Pojawia się jednak pytanie, na ile te wyższe wydatki wynikają faktycznie z małego rozmiaru gmin, a na ile z faktu, że jednostki najmniejsze są bardzo często rzadko zaludnione (co podnosi koszty bez względu na rozmiar gminy)²? Nawiasem mówiąc, polski system finansowania samorządów w sposób trudny do usprawiedliwienia ignoruje tego typu czynniki, wpływające na uzasadniony wzrost kosztów wykonywania zadań publicznych. Dobrego przykładu tego problemu dostarcza subwencja oświatowa, w której uwzględnia się administracyjny status gminy (wiejska, miejska), a nie wskaźniki faktycznie wpływające na kosztochłonność³. Jest tak, mimo istnienia od lat opracowań, które podsuwają bardziej racjonalne rozwiązania (por. np. Herczyński, Siwińska-Gorzela 2010).

Bardzo ważnym czynnikiem, wyjaśniającym zróżnicowanie wielkości wydatków, może być także swoisty „outsourcing” niektórych wydatków, pojawiający się częściej w dużych gminach. Jako pierwszy zwrócił uwagę na ten problem Kachniarz (2008; 2015). W większych miastach znacznie większa część wydatków dokonywana jest bowiem poza budżetem – np. przez zakłady budżetowe i spółki komunalne. Z drugiej strony, trzeba pamiętać, że niektóre zadania, wykonywane w większych gminach, nie są w ogóle finansowane przez znaczną część gmin niewielkich, przykładem może być np. transport publiczny (obszerniejsze rozważania na temat związku między wielkością gminy i zakresem wykonywania zadań – por. Solé-Ollé, Bosch 2005). Pozornie bardziej przekonujące są

¹ Analizy rządu holenderskiego zakładają optymalną skalę wielkości jednostki samorządowej na poziomie 100 tys. mieszkańców. Autorzy cytowanego artykułu z dozą sceptycyzmu odnoszą do tezy, że kolejna decentralizacja funkcjonalna może prowadzić do tak znacznego wzrostu.

² W badaniu analogicznych zagadnień w gminach albańskich stwierdzono, że obserwowane wyższe koszty i niższa jakość usług publicznych w małych gminach mogą być znacznie lepiej statystycznie wyjaśnione przez ich peryferyjne położenie oraz niską gęstość zaludnienia, a nie sam fakt małej wielkości i związany z nią brak korzyści skali (Swianiewicz 2015b).

³ Dokładniej rzecz biorąc, tak było do 2014 r. włącznie. Algorytm subwencji oświatowej na 2015 r. wprowadził dodatkową wagę dla małych szkół. Nie miejsce tu na szerszą dyskusję na temat tego zagadnienia, ale niestety, zmiana ta pogarsza raczej, niż poprawia system, łamie bowiem żelazną zasadę stosowania wskaźników odnoszących się do warunków świadczenia usługi, a nie takich, którymi mogą manipulować władze jednostki otrzymującej dotację lub subwencję.

dane, które odnoszą się tylko do jednej funkcji – wydatków na utrzymanie administracji samorządowej. Gromadzone od wielu lat systematyczne dane na ten temat, odnoszące się tak do gmin jak i do powiatów, zdają się nie pozostawiać wątpliwości – przynajmniej w tym przypadku mamy do czynienia ze zjawiskiem korzyści skali. Utrzymanie administracji w małej gminie (małym powiecie) kosztuje każdego mieszkańca więcej niż w dużych jednostkach samorządowych. Ale i w tym przypadku ten pozornie klarowny dowód rodzi wątpliwości metodologiczne. W szczególności także i tutaj „wewnętrzny outsourcing” może zaburzać klarowny obraz. Posłużmy się tylko jednym przykładem: w niektórych gminach administrowanie zadaniami oświatowymi umieszczone jest wewnątrz urzędu, a w innych przekazywane odrębnym jednostkom – Zespołom Ekonomiczno-Administracyjnym Szkół (których wydatki zapisywane są w innym dziale klasyfikacji budżetowej). Kachniarz (2008) na przykładzie dwóch gmin w powiecie jeleniogórskim pokazuje, jak mylące mogą być wnioski oparte wyłącznie na danych budżetowych. W sumie, samo zestawienie wielkości ponoszonych w budżecie kosztów nie pozwala na wyciąganie jednoznacznych wniosków o wpływie wielkości na efektywność kosztową.

Jeszcze większe trudności sprawia testowanie korzyści skali w innych usługach lokalnych. Badań empirycznych, dotyczących tego zagadnienia, jest niewiele. Drew i in. (2016) twierdzą (w oparciu o badania prowadzone w Australii), że udało im się zaobserwować korzyści skali w zarządzaniu terenami zielonymi, ale nie potwierdzili ich w przypadku kosztów utrzymania dróg i gospodarki odpadami. Ta ostatnia obserwacja wydaje się szczególnie zaskakująca, bo w badaniach europejskich (Bel i in. 2014; Bel i Warner 2015; Sørensen 2007; por. także opracowania polskie, np. *Regionalna gospodarka...* 1998) gospodarka odpadami przytaczana jest jako klasyczny przykład usługi wymagającej odpowiedniej skali wielkości⁴. Trzeba jednak pamiętać o specyficznych warunkach geograficznych, w których funkcjonują gminy australijskie, które to warunki (szczególnie ekstremalnie niska gęstość zaludnienia) mogą mieć istotny wpływ na te wyniki. Czako i in. (2014), w swoich badaniach dotyczących Węgier, stwierdzają istnienie zjawiska korzyści skali w odniesieniu do gospodarki odpadami, a w mniejszym stopniu (tylko w odniesieniu do gmin liczących mniej niż 5 tys. mieszkańców) w odniesieniu do gospodarki wodno-ściekowej i sieci centralnego ogrzewania. Ale ich badania obarczone są licznymi słabościami metodycznymi, w szczególności opierają się na jednoczynnikowej analizie związku między wielkością i ponoszonymi kosztami, niemal ignorującej zróżnicowanie efektów, a także wpływ innych czynników, takich jak gęstość zaludnienia.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że bezpośredni pomiar zjawiska korzyści skali (w odniesieniu do usług wykonywanych przez samorządy) jest metodycznie niezmiernie skomplikowany. Komplikacje te odnoszą się z jednej strony do wielości dodatkowych czynników, mogących mieć wpływ na wy-

⁴ Inna sprawa, że wnioski wyciągane z tej obserwacji są różne. Bel na podstawie swoich badań sugeruje, że współpraca międzygminna jest lepszą drogą do osiągnięcia korzyści skali niż alternatywne rozwiązania (w tym niż reforma konsolidacji terytorialnej), ale badania Sørensen w Norwegii są dużo bardziej krytyczne w odniesieniu do rezultatów współpracy międzygminnej.

nik pomiaru (takich jak gęstość zaludnienia⁵, zamożność, peryferyjność położenia i wiele innych), jak i na problem samego pomiaru. Powinien on uwzględniać np. dodatkowe koszty ponoszone przez konsumenta, różnice w jakości otrzymanego produktu, czy różnice w stosowanych przez samorządy rozwiązaniach organizacyjnych, mających wpływ na rachunkowe zapisy ponoszonych kosztów. W związku z tymi wszystkimi komplikacjami dotychczasowe badania nie przynoszą jednoznacznych dowodów na występowanie tego zjawiska. Wyniki są bardzo różne w zależności od: miejsca badania, przyjętych założeń metodycznych i zakresu zadań poddanych analizie. Brak jest także pogłębionych badań dotyczących Polski, a powtarzane często obiegowe opinie są słabo ugruntowane w analizach spełniających wyrafinowane metodyczne standardy.

Reformy terytorialne jako laboratorium badawcze?

Reformy podziału terytorialnego stwarzają unikalne warunki dla prowadzenia interesujących nas badań. Możemy je traktować jako rzadko dostępne w naukach społecznych laboratoria, umożliwiające obserwację wpływu samej zmiany wartości zmiennej wyjaśniającej (w naszym przypadku wielkości jednostki samorządowej) na wartość zmiennej zależnej (w naszym przypadku – kosztów wykonywanych usług), nieomal bez zmian wartości pozostałych zmiennych interweniujących. Nic zatem dziwnego, że w ostatnich latach pojawiło się sporo badań korzystających z reformy terytorialnej do prowadzenia takich obserwacji. Kilka podobnych publikacji odnosi się do reform australijskich (np. Drew i in. 2016; Drew, Dollery 2016), ale nie wykorzystują one w pełni „warunków laboratoryjnych”, ograniczając się do analiz regresji, przeprowadzonych na danych przed i po zamianie podziału administracyjnego. Hanes (2015) przeprowadza analizę historycznych danych odnoszących się do reformy konsolidacji terytorialnej w Szwecji (przeprowadzonej w latach pięćdziesiątych, a potem siedemdziesiątych XX w.). Dochodzi do wniosku, że łączenie gmin przyczyniło się do oszczędności związanych z korzyściami skali, ale zjawisko to pojawiło się tylko w gminach małych (jako wartość graniczną, powyżej której korzyści skali nikną, identyfikuje 12 800 mieszkańców).

Najciekawszymi badaniami w tym zakresie może poszczycić się duńska reforma terytorialna z 2007 r., w ramach której liczba gmin została zredukowana z niemal 300 do prawie 100⁶ (Hansen i in. 2014; Blom-Hansen i in. 2014). W opracowaniach tych, za pomocą wyrafinowanych metod statystycznych (metoda *difference in differences*), porównywane są zmiany zachodzące w okresie kilku lat w gminach, które podlegały procesowi łączenia i w „grupie kontrolnej” 32 gmin, których nie dotknęła reforma terytorialna. Analizy te prowadzą

⁵ Warto przypomnieć, że w swym klasycznym studium Helen Ladd (1992) wykazała, iż zależność kosztów lokalnych usług publicznych od gęstości zaludnienia ma charakter U-kształtny. Są one wyższe zarówno w najrzadziej (ze względu na duże koszty utrzymania infrastruktury przy rozproszonej zabudowie), jak i w najgęściej (ze względu na specyficzne potrzeby i nagromadzenie problemów społecznych) zaludnionych jednostkach.

⁶ Więcej na temat tej reformy można przeczytać w języku polskim w: Swianiewicz 2015a.

do wniosku, że łączenie gmin miało pozytywny, długofalowy (zaznaczający się dopiero po kilku latach) wpływ na oszczędności w wydatkach administracyjnych oraz na wzrost nadwyżki operacyjnej budżetu. Równocześnie zwracają jednak uwagę na straty w zakresie funkcjonowania demokracji lokalnej⁷.

Czy zastosowanie podobnych metod jest możliwe w Polsce? Od połowy lat siedemdziesiątych XX w. nie mieliśmy podobnej reformy konsolidacji terytorialnej na poziomie gminnym czy powiatowym. Przypadki łączenia gmin należą do bardzo nielicznych wyjątków (ostatnio, na początku 2015 r. połączyły się miasto Zielona Góra i otaczająca je gmina wiejska o tej samej nazwie). Możemy jednak przyrzeć się pojedynczym, ale wystarczająco licznym, przypadkom odwrotnym. W szczególności:

- w 2002 r. powstało 7 nowych powiatów, wyodrębnionych z funkcjonujących wcześniej większych jednostek (powiaty: wschowski w woj. lubuskim, brzeziński w łódzkim, leski w podkarpackim, sztumski w pomorskim, gołdapski i węgorzewski w warmińsko-mazurskim, łobeski w zachodniopomorskim). Nasze badanie skupia się na 6 spośród tych 7 przypadków podziału (pomijamy powiat łobeski, który powstał z fragmentów aż trzech różnych, wcześniej funkcjonujących powiatów⁸). Przeciętna liczba mieszkańców powiatów, które zostały podzielone, wynosiła w 2001 roku nieco ponad 100 tys., a mediana – 78,8 tys. Cztery spośród sześciu podzielonych w 2002 r. powiatów były mniej-

Tab. 1. Liczba ludności powiatów utworzonych w 2002 r.

Nazwa powiatu przed 2002 r.	Liczba ludności w 2001 r. (w tys.)	Nazwa powiatu od 2002 r.	Liczba ludności w 2002 r. (w tys.)
Bieszczadzki	48,86	Bieszczadzki	22,34
		Leski	26,60
Giżycki	85,22	Giżycki	57,05
		Węgorzewski	23,93
Łódzki Wschodni	93,39	Łódzki Wschodni	62,80
		Brzeziński	30,79
Malborski	105,03	Malborski	63,17
		Sztumski	42,04
Nowosolski	125,66	Nowosolski	86,88
		Wschowski	38,76
Olecko-Gołdapski	57,41	Olecki	34,38
		Gołdapski	27,18

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS (www.stat.gov.pl).

⁷ To ważne zagadnienie znajduje się poza zakresem badania w niniejszym artykule. Analizy podobnych danych dla Polski można znaleźć m.in. w: Swianiewicz i in. 2016, Swianiewicz 2010.

⁸ Precyzyjnie rzecz ujmując, powstanie nowych powiatów w wyniku prostego podziału większej jednostki dotyczyło czterech przypadków: powiatów brzezińskiego, leskiego, sztumskiego i wschowskiego. W przypadku tworzenia powiatów gołdapskiego i węgorzewskiego w ich skład włączone zostały jeszcze pojedyncze gminy z innego, sąsiedniego powiatu. Ale, poza przypadkiem tworzenia powiatu łobeskiego, za każdym razem zdecydowana większość nowo powstałej jednostki pochodziła z podziału większego powiatu.

sze od przeciętnej, a trzy mniejsze niż mediana liczby ludności dla wszystkich powiatów (por. tab. 1). Reforma 2002 r. doprowadziła do powstania jednych z najmniejszych powiatów. Aż 11 spośród 12 nowo stworzonych jednostek miało w 2002 r. liczbę ludności niższą od mediany, a 8 spośród 12 znajduje się w pierwszym decylnym wielkości powiatów;

- w okresie 1995–2010 powstało 15 nowych gmin (najnowszym takim przypadkiem było oddzielenie się gminy Jaślika od gminy Dukla w woj. podkarpackim; pozostałe nowe gminy tworzone były jeszcze w ostatnich latach XX w.). Aż 10 spośród analizowanych przez nas zmian miało miejsce w 1995 r., kolejne dwa w 1997 r., taka sama liczba w 1998 r., a ostatni przypadek podziału gmin nastąpił w 2010 r. Badane przez nas przypadki podziału opisane są w tab. 2. Także w przypadku gmin do podziałów dochodziło zazwyczaj w jednostkach stosunkowo małych. Wyjątki to Tarnowskie Góry i gmina Tatrzańska, obie przed 1995 r., liczące po kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców. Ale 9 dzielonych gmin było przed podziałem mniejszych od średniej liczby ludności, a w jednym przypadku rozpadowi uległa gmina o liczbie ludności mniejszej od mediany (Cielądz, mający przed podziałem niespełna 6,5 tys. mieszkańców). Wśród powstałych w wyniku analizowanych tu reform 30 gmin aż 9 liczyło mniej niż 5 tys. mieszkańców (rekordzistą był Regnów w woj. łódzkim, mający mniej niż 2 tys. mieszkańców, a tylko minimalnie większe były Powidz w wielkopolskim, miasto Stoczek Łukowski w lubelskim, czy Jaślika w podkarpackim). Ogólnie, ponad połowa (19 na 30) nowo powstałych jednostek była mniejsza niż mediana ludności gmin, a tylko dwie były większe od wartości średniej dla wszystkich gmin w kraju.

W naszym eksperymencie przyglądamy się więc nowo powstałym jednostkom, analizując zmiany wartości dwóch zmiennych, odnoszących się do kosztów wykonywania zadań i sytuacji finansowej samorządów: wydatków administracyjnych i wielkości nadwyżki operacyjnej budżetu. Analizujemy przy tym nie tylko wydatki bezpośrednio przed i po przeprowadzonej zmianie granic, ale przyglądamy się także kilkuletnim trendom. Objęcie badaniem kilku lat przed reformą uzasadnione jest obserwacjami Blom-Hansena (2009) i oraz Kjæra i in. (2010) ukazującymi, że zachowanie samorządów bezpośrednio przed spodziewaną zmianą jest często nietypowe, np. odważniej zadłużają się, lub pozwalają sobie na dodatkowe wydatki, mając świadomość, że długofalowe konsekwencje tych działań będą ponoszone przez władze zmienionych jednostek (tzw. *common pool problem*). Z kolei objęcie obserwacją dłuższego okresu po reformie wynika np. z kosztów transakcji, odnoszących się do samego momentu reformy⁹, które mogą tymczasowo zaburzać obserwowane wyniki (w większym stopniu chodzi nam bowiem o identyfikację długofalowych skutków).

⁹ Szerzej o tym zjawisku w odniesieniu do reform w administracji publicznej por. Kuhlmann, Wollmann 2011.

Tab. 2. Liczba ludności gmin nowo utworzonych w latach 1995–2010

Nazwa gminy przed podziałem	Rok podziału	Liczba ludności przed podziałem (w tys.)	Nazwa gminy po podziale	Liczba ludności po podziale (w tys.)
Żegocina	1995	9,26	Żegocina	4,37
			Trzciana	4,96
Piwniczna	1995	13,28	Piwniczna	9,80
			Rytko	3,63
Tarnowskie Góry	1995	74,86	Tarnowskie Góry	66,94
			Miasteczko Śl.	7,63
Stare Babice	1995	17,85	Stare Babice	10,92
			Izabelin	7,32
Mirzec	1995	12,99	Mirzec	7,79
			Skarżysko Kościelne	5,32
Suchedniów	1995	16,86	Suchedniów	11,56
			Łączna	5,30
Korczyna	1995	14,85	Korczyna	10,27
			Krościenko W.	4,71
Witkowo	1995	15,90	Witkowo	13,85
			Powidz	2,13
Tatrzańska	1995	47,12	Zakopane	29,69
			Poronin	9,77
			Kościelisko	7,52
Cielądz	1995	6,47	Cielądz	4,43
			Regnów	1,97
Tymbark	1997	10,78	Tymbark	5,65
			Słopnice	5,48
Pabianice	1997	12,01	Pabianice	5,27
			Ksawerów	6,81
Raba Wyżna	1998	16,75	Raba Wyżna	12,89
			Spytkowice	3,94
Stoczek Łukowski	1998	11,66	Stoczek Łukowski – m	2,70
			Stoczek Łukowski – w	8,94
Dukla	2010	16,64	Dukla	14,86
			Jaśliska	2,11

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS (www.stat.gov.pl).

Zamiast wspomianej wcześniej metody *difference in differences*, zdecydowaliśmy się zastosować metodę *synthetic control*¹⁰. Istotą zastosowanej metody jest stworzenie dla każdego z badanych przypadków abstrakcyjnej „jednostki kontrol-

¹⁰ Wybór metody został dokonany po konsultacjach z Kurtem Houlbergiem, współautorem analiz przeprowadzanych wcześniej w Danii. W tym miejscu chcemy podziękować Kurtowi za bardzo otwartą dyskusję i udzieloną nam konsultację metodyczną.

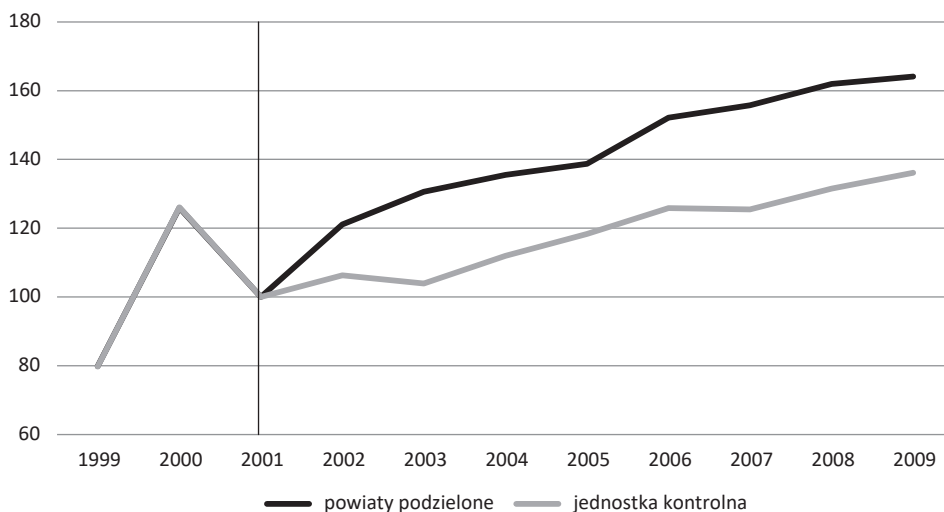
nej” – abstrakcyjnego konstrukt, zbudowanego w oparciu o ważone wartości badanych wskaźników w kilku podobnych jednostkach (odpowiednio gminach lub powiatach). Im podobniejsze wartości zmiennych do badanego przypadku w okresie przed podziałem, tym wyższa waga w konstrukcji „jednostki kontrolnej”. Kryteria podobieństwa odnoszą się do naszych zmiennych zależnych (wydatków na administrację oraz wielkości nadwyżki operacyjnej), a także innych czynników, które mogą mieć wpływ na trendy zmian tych zmiennych (liczba ludności, gęstość zaludnienia, zamożność społeczności lokalnej – mierzona wielkością lokalnej bazy podatkowej – oraz położenie w ramach tego samego regionu NUTS-1)¹¹. Następnie sprawdzamy, czy trend zmian w kolejnych latach wykazuje istotne różnice między jednostką badaną, a „jednostką kontrolną”. Powinno to pozwolić na zidentyfikowanie wpływu zmiany wielkości jednostki samorządowej, przy założeniu, że inne czynniki (takie jak zamożność, gęstość zaludnienia itp.) pozostają takie same w obu porównywanych jednostkach.

Wyniki badania – podziały powiatów

Badanie wpływu na wydatki administracyjne przyniosło jednoznaczne rezultaty. W żadnym z analizowanych przypadków podział powiatu nie wpłynął na pojawienie się oszczędności w tych wydatkach, co miałyby miejsce gdybyśmy mieli do czynienia z niekorzyściami skali (pojawiającymi się w przypadku przekroczenia progu optymalnej wielkości). Obserwujemy raczej zjawisko przeciwne. We wszystkich sześciu przypadkach zmniejszenie wielkości powiatów skutkowało wzrostem wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Pojawiają się jednak różnice między poszczególnymi analizowanymi zmianami terytorialnymi. W przypadku trzech podziałów (skutkujących utworzeniem powiatów gołdapskiego, wschowskiego i węgorszewskiego) efekt jest wyraźnie widoczny i długotrwały (utrzymuje się przez cały okres 2002–2014). Najbardziej drastyczna jest zmiana wynikająca z podziału powiatu nowosolskiego (skutkująca stworzeniem powiatu wschowskiego) – koszty administracyjne stają się wyraźnie wyższe niż w „jednostce kontrolnej” natychmiast po podziale, a różnica jeszcze bardziej rośnie w kolejnych latach. W przypadku powstania powiatu brzezińskiego i sztumskiego wpływ na wzrost wydatków administracyjnych jest bardzo wyraźny bezpośrednio po podziale, ale potem powoli jego skala się zmniejsza, a po ok. 10 latach (powiat brzeziński) lub nawet po ok. 6 latach (powiat sztumski) przestaje być widoczny. Konsekwencje podziału powiatu bieszczadzkiego (i stworzenie powiatu leskiego) są najbardziej złożone. Wpływ na wydatki administracyjne w pierwszych dwóch latach po podziale jest słabo widoczny, potem się pojawia (wydatki w powiecie bieszczadzkim i leskim są wyższe niż w jednostce kontrolnej), by znów zaniknąć ok. 10 lat po reformie.

¹¹ Solé-Ollé i Bosch (2005), w swoim badaniu dotyczącym Hiszpanii, jako istotne zmienne kontrolne wielkości wydatków wskazują gęstość zaludnienia, bezrobocie i odsetek imigrantów. Te dwie ostatnie zmienne, w przetłumaczeniu na polski kontekst, są uwzględnione przez nas poprzez wskaźnik zamożności społeczności lokalnej.

Uderzające jest, że w krótkiej i średniej perspektywie czasowej koszt poniesiony przez społeczności lokalne (w postaci wyższych wydatków na administrację) widoczny jest we wszystkich sześciu przypadkach. „Przeciętny” obraz zmian w wydatkach administracyjnych powiatów dzielonych w 2002 r. pokazuje ryc. 1.

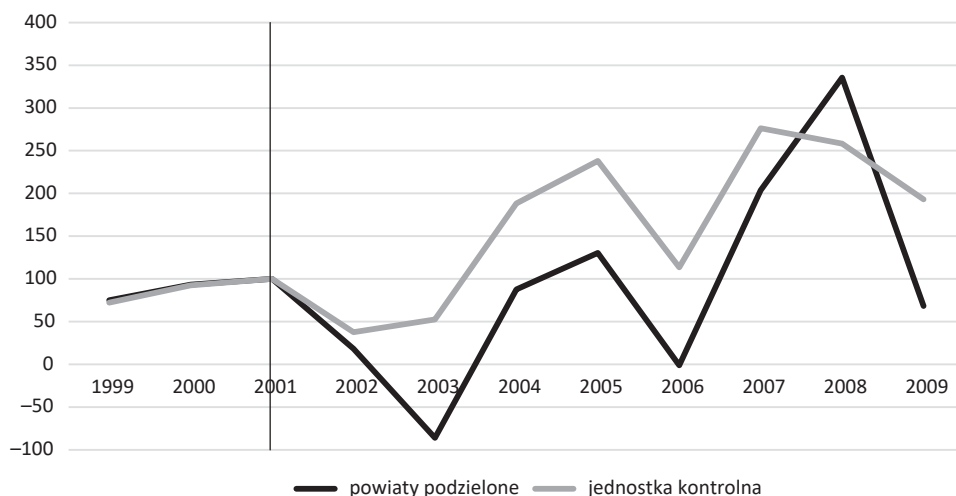


Ryc. 1. Wydatki administracyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca – średnia dla 6 powiatów podzielonych w 2002 r. (w cenach stałych, 2001 = 100)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Obraz jest bardziej skomplikowany w przypadku wpływu podziałów powiatów na wielkość nadwyżki operacyjnej. Zmiany są bardziej drastyczne, a trend w czasie wygląda czasem dość chaotycznie¹². Jednak obraz ogólny (por. ryc. 2) pokazuje dość jasno, że sytuacja finansowa dzielonych powiatów zmieniała się bardziej niekorzystnie niż w „jednostkach kontrolnych”. Zależność ta była szczególnie widoczna w pierwszych dwóch latach po przeprowadzeniu podziału, a potem jest dostrzegalna w kolejnych (przynajmniej) pięciu latach. W 2003 r. (a więc dwa lata po analizowanej reformie) typowy nowo powstały powiat zanotował deficyt bieżący, co stanowiło wyraźny kontrast w stosunku do sytuacji w typowej jednostce kontrolnej.

¹² Fluktuacje nadwyżki (deficytu) bieżącej są w znacznym stopniu zależne od zmian koniunktury gospodarczej oraz ewolucji sytuacji finansowej samorządów (będącej np. pochodną zmian w polityce podatkowej odnośnie podatków, we wpływach, z których samorządy otrzymują udziały), a także od zmian w zakresie zadań wykonywanych przez samorządy (w tym także pojawiania się nowych norm czy standardów wymuszających określone wydatki). Zagadnienia te jednak wykraczają poza zakres niniejszego artykułu i nie będą tu szczegółowo dyskutowane.



Ryc. 2. Nadwyżka operacyjna w przeliczeniu na 1 mieszkańca – średnia dla 6 powiatów podzielonych w 2002 r. (2001 = 100)

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Ale i w tej analizie obserwujemy różnice między badanymi powiatami. W dwóch przypadkach (podziału powiatów bieszczadzkiego i olecko-gołdapskiego) negatywne oddziaływanie reformy na nadwyżkę operacyjną utrzymywało się przez ok. 8 lat, przy czym było szczególnie silne w przypadku stworzenia odrębnych powiatów oleckiego i gołdapskiego. W trzech innych przypadkach (oddzielenie powiatów brzezińskiego, sztumskiego i węgorzewskiego) efekt był słabszy, a także mniej długotrwały (zanikł po ok. 5 latach). W końcu oddzielenie powiatu wschowskiego od nowosolskiego nie wywołało wyraźnej różnicy trendu zmian w nadwyżce operacyjnej między analizowanym przypadkiem w stosunku do jednostki kontrolnej. Ale nawet w tym przypadku nie pojawił się pozytywny efekt reformy, który – zgodnie z argumentami zwolenników tworzenia mniejszych jednostek przestrzennych – mógłby być następstwem zjawiska niekorzyści skali, lub też lepszego dopasowania polityk mniejszych jednostek do lokalnych warunków i preferencji społeczności lokalnej. Zwraca uwagę, że ten jedyny przypadek, w którym nie obserwujemy wyraźnego efektu reformy, odnosi się do największego z dzielonych powiatów. Także jednostki, powstałe po 2002 r., nie są tak małe, jak w większości pozostałych przypadków. Obserwacja ta może sugerować nieliniową zależność zmian nadwyżki operacyjnej od wielkości. Ale, na podstawie tej niewielkiej liczby obserwacji, formułowanie daleko idących wniosków w tym zakresie byłoby przedwczesne. Zagadnienie to wymaga więc dalszych badań.

Podsumowanie zaobserwowanych zależności w poszczególnych badanych przypadkach podziałów powiatów zawierają tabele 3 i 4.

Tab. 3. Wpływ podziału powiatów na wielkość wydatków na administrację w poszczególnych dzielonych powiatach

Podział powiatów	Rok po podziale							
	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+7	N+8
Bieszczadzki – Leski	+	–	+	+	+	+	+	+
Giżycki – Węgorzewski	0	+	+	+	+	+	+	+
Łódzki Wschodni – Brzeziński	+	+	+	+	+	+	+	+
Malborski – Sztumski	+	+	+	+	+	+	+	0
Nowosolski – Wschowski	+	+	+	+	+	+	+	+
Olecki – Gołdapski	+	+	+	+	+	+	+	+

Legenda: + – wzrost w podzielonych powiatach; 0 – brak różnicy w stosunku do jednostki kontrolnej; – spadek w podzielonych powiatach. Zacięto komórki z wynikiem odmiennym od spodziewanego na podstawie teorii korzyści skali.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Tab. 4. Wpływ podziałów powiatów na nadwyżkę operacyjną w poszczególnych dzielonych powiatach

Podział powiatów	Rok po podziale							
	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+7	N+8
Bieszczadzki – Leski	–	–	–	–	–	–	–	+
Giżycki – Węgorzewski	–	–	–	–	–	–	+	+
Łódzki Wschodni – Brzeziński	+	–	–	–	–	–	+	–
Malborski – Sztumski	–	–	–	–	–	–	+	–
Nowosolski – Wschowski	+	–	–	+	+	+	+	+
Olecki – Gołdapski	–	–	–	–	–	–	–	–

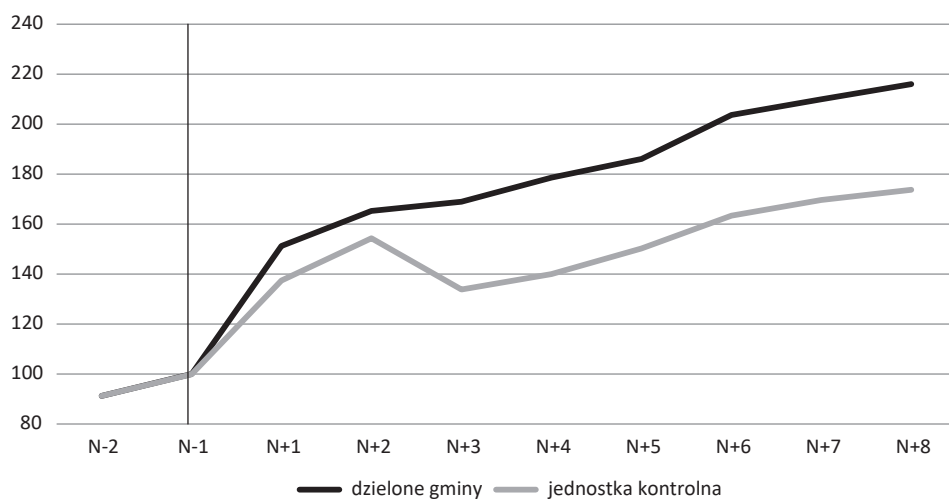
Legenda: + – wzrost w podzielonych powiatach; 0 – brak różnicy w stosunku do jednostki kontrolnej; – spadek w podzielonych powiatach. Zacięto komórki z wynikiem odmiennym od spodziewanego na podstawie teorii korzyści skali.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Wyniki badania – podziały gmin

Podobnie jak w przypadku powiatów podział gmin na mniejsze jednostki skutkuje wzrostem wydatków administracyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Efekt taki udało się zaobserwować w aż 13 spośród badanych 15 zmian granic jednostek samorządowych, chociaż w pięciu spośród tych przypadków opisywany rezultat pojawia się z pewnym opóźnieniem. Można się domyślać, że okres potrzebny na zorganizowanie działalności nowego, małego urzędu jest dosyć długi (w bardzo małych jednostkach można oczekiwać kłopotów z rekrutacją pracowników oraz innych czynników wpływających na przedłużający się okres tymczasowego i nie w pełni operacyjnego funkcjonowania urzędu). W okresie tym wydatki administracyjne mogą być nieco niższe od „docelowych”. Wyniki są jednak o tyle mniej jednoznaczne niż w przypadku powiatów, że w trzech

przypadkach podziału gmin (oddzielenia się części wiejskiej gminy Stoczek Łukowski oraz oddzielenia się gminy Jaślika od Dukli) porównanie z jednostką kontrolną nie wykazuje spodziewanego wpływu reformy na wzrost kosztów funkcjonowania urzędu. W tym ostatnim przypadku wymowę wyniku osłabia fakt, że metoda *synthetic control* nie zdołała dopasować jednostki kontrolnej, odznaczającej się niemal identycznymi parametrami jak dzielona gmina (podobieństwo jest mniejsze niż w innych badanych przypadkach). W sumie wpływ podziału gmin na wzrost kosztów administracyjnych został jednak potwierdzony, co ilustruje także ryc. 3.



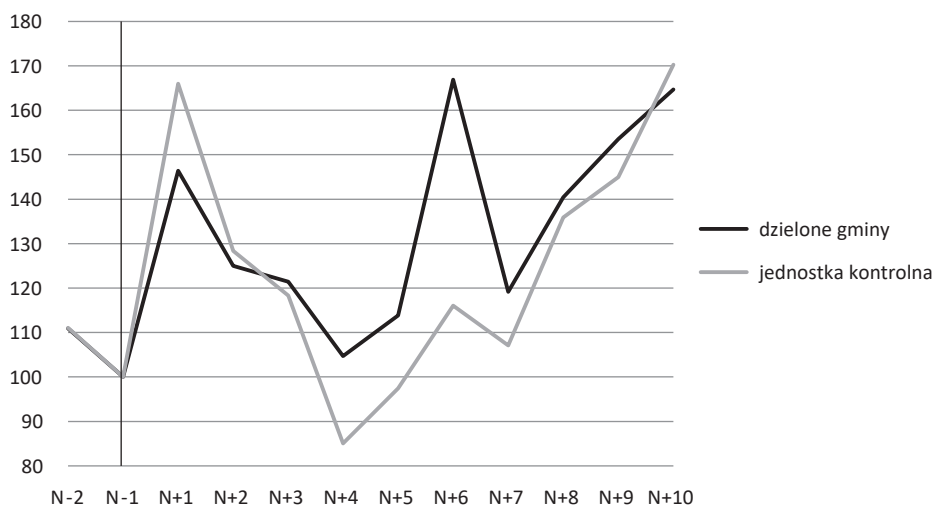
Ryc. 3. Zmiany wydatków na administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca – średnia dla 15 podzielonych gmin (ceny stałe, ostatni rok przed podziałem N-1 = 100)

Uwaga: podziały przeprowadzane w latach 1995–2010. W poszczególnych przypadkach w analizach wzięto pod uwagę od 2 do 5 obserwacji przed podziałem i od 5 do 20 obserwacji po podziale gminy.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Jeśli chodzi o wpływ na wielkość nadwyżki operacyjnej, to uzyskane wyniki są znacznie bardziej niejednoznaczne niż w przypadku powiatów. Do wzmiankowanej już wcześniej większej fluktuacji wielkości nadwyżki (zależnej od wielu czynników ekonomicznych, pozostających poza zakresem niniejszego badania) dochodzi jeszcze fakt rozbieżnych wyników dla poszczególnych badanych przypadków podziału. Jednoznacznie negatywny trend nadwyżki operacyjnej, w porównaniu z jednostką kontrolną, zanotowaliśmy jedynie w przypadku 4 spośród 15 badanych przypadków podziału. Ale w kolejnych czterech badanych przypadkach podział zdaje się skutkować poprawą sytuacji finansowej (zmiany nadwyżki mają charakter bardziej pozytywny niż w jednostce kontrolnej). Dość częsty jest także model, w którym podział gminy skutkuje okresowym spadkiem nadwyżki operacyjnej (przy czym w poszczególnych przypadkach okres ten waha się od roku do pięciu lat), po którym podzielone gminy są w stanie wypracować nad-

wyżkę większą niż w jednostkach kontrolnych. Model ten widoczny jest także w uśrednionych danych ze wszystkich badanych 15 przypadków (por. ryc. 4). Wydaje się więc, że w pierwszym okresie o przejściowym pogorszeniu sytuacji finansowej dzielonych gmin decydują różnorodne koszty transakcyjne, związane z podziałem, ale po kilku latach w znacznej części analizowanych samorządów zaczynają się uzewnętrzniać skutki pozytywne.



Ryc. 4. Zmiany nadwyżki operacyjnej na 1 mieszkańca – średnia dla 15 podzielonych gmin (ostatni rok przed podziałem – N-1 = 100)

Uwaga: podziały przeprowadzane w latach 1995–2010. W poszczególnych przypadkach w analizach wzięto pod uwagę od 2 do 5 obserwacji przed podziałem i od 5 do 20 obserwacji po podziale gminy.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

W sumie nie można mówić o potwierdzeniu wpływu oczekiwanego przez teorię korzyści skali. Częściej nawet stwierdzamy efekt odwrotny od przewidywanego. Skąd ta różnica między reakcją na zmiany w przypadku gmin i powiatów? Nie możemy tu raczej mówić o przekroczeniu ekonomicznego progu korzyści skali (gminy są przecież jednostkami mniejszymi od powiatów, gdzie efekt ten wystąpił bardziej wyraźnie). Można przypuszczać, że charakter samorządów gminnych – bardziej niż powiaty zakorzenionych w społecznościach lokalnych, dysponujących większą autonomią finansową i odpowiadających za szerszy zakres zadań – pozwala w niektórych przypadkach na ujawnienie zalet fragmentacji terytorialnej, na które zwracali uwagę m.in. teoretycy koncepcji wyboru publicznego czy lokalizmu. Można spekulować, że na tę poprawę może wpływać np. zmniejszona liczba konfliktów (będących pochodną większej homogeniczności preferencji społeczności podzielonych gmin) obniżających sprawność realizowanych polityk.

Syntetyczne zestawienie wszystkich badanych przypadków podziałów gmin, ze względu na analizowane przez nas zmienne zależne, można znaleźć w tabelach 5 i 6.

Tab. 5. Wpływ podziałów gmin na wydatki administracyjne w poszczególnych dzielonych gminach

Podział gmin	Rok po podziale							
	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+7	N+8
Żegocina – Trzciana	+	+	+	+	+	+	+	+
Piwniczna – Ryto	-	-	+	+	+	+	+	+
Tarnowskie Góry – Miasteczko Śląskie	-	-	-	-	0	+	+	0
Stare Babice – Izabelin	-	+	+	+	+	+	+	+
Mirzec – Skarżysko Kościelne	+	+	+	+	+	+	+	+
Suchedniów – Łączna	-	-	+	+	+	+	+	+
Korczyna – Krościenko W.	+	+	+	+	+	+	+	+
Witkowo – Powidz	+	-	+	+	+	+	+	+
Zakopane – Poronin – Kościelisko	+	+	+	+	+	+	+	+
Cielądz – Regnów	+	+	+	+	+	+	+	+
Tymbark – Słupnice	+	+	+	+	+	+	+	+
Pabianice – Ksawerów	+	+	+	+	+	+	+	+
Raba Wyżna – Spytkowice	+	+	+	+	+	+	+	+
Stoczek Łukowski m. – Stoczek Łukowski w.	-	-	-	-	-	-	-	-
Dukla – Jaśliska	+	-	-	+	+	bd	bd	bd

Legenda: + – wzrost w podzielonych gminach; 0 – brak różnicy w stosunku do jednostki kontrolnej; – spadek w podzielonych gminach; bd – brak danych. Zacięto komórki z wynikiem odmiennym od spodziewanego na podstawie teorii korzyści skali.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Tab. 6. Wpływ podziałów gmin na nadwyżkę operacyjną w poszczególnych dzielonych gminach

Podział gmin	Rok po podziale							
	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+7	N+8
Żegocina – Trzciana	-	-	-	+	-	+	+	-
Piwniczna – Ryto	-	-	-	-	-	-	-	-
Tarnowskie Góry – Miasteczko Śląskie	-	+	-	-	-	-	-	-
Stare Babice – Izabelin	+	+	+	+	+	+	+	+
Mirzec – Skarżysko Kościelne	-	+	+	+	-	+	+	+
Suchedniów – Łączna	-	+	-	-	+	+	+	+
Korczyna – Krościenko W.	0	+	+	-	+	+	+	+

Podział gmin	Rok po podziale							
	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6	N+7	N+8
Witkowo – Powidz	+	+	+	+	+	+	+	+
Zakopane – Poronin – Koscielisko	+	+	+	+	+	+	+	+
Cielądz – Regnów	-	-	-	-	-	-	-	-
Tymbark – Słupnice	+	-	+	+	+	+	+	+
Pabianice – Ksawerów	0	-	+	0	+	+	+	+
Raba Wyżna – Spytkowice	+	+	+	+	+	+	-	-
Stoczek Łukowski m. – Stoczek Łukowski w.	+	-	-	-	-	+	+	+
Dukla – Jaśliska	-	-	-	-	0	bd	bd	bd

Legenda: + – wzrost w podzielonych gminach; 0 – brak różnicy w stosunku do jednostki kontrolnej; – spadek w podzielonych gminach; bd – brak danych. Zacięto komórki z wynikiem odmiennym od spodziewanego na podstawie teorii korzyści skali.

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów JST.

Podsumowanie

Przeprowadzone badanie pozwala na sformułowanie kilku wniosków uogólniających:

1. Uzyskane wyniki potwierdzają zjawisko korzyści skali w finansowaniu usług administracyjnych. W zdecydowanej większości zbadanych przypadków podział JST na mniejsze jednostki spowodował wzrost wydatków w porównaniu z jednostką kontrolną. Rezultat ten jest o tyle istotny, że założenie efektu skali w administracji samorządowej bywa kwestionowane w literaturze. W Polsce wątpliwości takie zgłasza Kachniarz (2008; 2012). Miały one solidną podbudowę teoretyczną, zwracały uwagę na słabości metodyczne wcześniejszych opracowań na ten temat, a dla ich wzmocnienia autor przywoływał spektakularne przykłady odwrotnych zależności. W świetle uzyskanych wyników wygląda jednak na to, że oczekiwany efekt skali można uznać za potwierdzony.
2. W przeprowadzonym badaniu zaobserwowaliśmy również negatywny wpływ podziału jednostek samorządowych na wielkość nadwyżki operacyjnej w powiatach. Pośrednio wskazuje to na zwiększone potrzeby, związane z bieżącym funkcjonowaniem samorządów. Ale, w odniesieniu do gmin, efekt ten pojawia się tylko w niektórych przypadkach. Liczniejsze są takie, w których wpływ podziału na nadwyżkę operacyjną jest odwrotny do spodziewanego, albo w których oczekiwany wpływ ma ograniczony zasięg czasowy (zapewne związany z kosztami transakcyjnymi podziału). Nasze badanie nie odpowiada jednak na pytanie, czy (albo w jakim stopniu) proces ten wpływa na jakość dostarczanych usług.
3. W obu przypadkach (kosztów administracyjnych i nadwyżki operacyjnej) efekt skali zaznacza się wyraźniej w powiatach niż gminach. W pierwszej chwili obserwację tę można uznać za zaskakującą. To gminy są jednostka-

mi mniejszymi, a zatem korzyści skali powinny tam być widoczne wyraźniej (zgodnie z założeniami teoretycznymi można się spodziewać, że nikną one po przekroczeniu pewnego progu wielkości). Ale można przytoczyć kilka potencjalnych wyjaśnień obserwowanych różnic. Po pierwsze, zakres autonomii finansowej (ale także organizacyjnej) gmin jest znacznie większy niż powiatów, mogą więc w bardziej elastyczny sposób reagować na zmiany instytucjonalne. Po drugie, inny jest zakres zadań, za które odpowiadają oba szczeble samorządu, a przecież zjawisko korzyści skali nie odnosi się w jednakowym stopniu do każdego wytwarzanego dobra (usługi). Po trzecie, gminy są w znacznie większym stopniu niż powiaty zakorzenione w małych społecznościach lokalnych, w związku z czym pozytywne efekty małej skali, przewidywane przez niektóre teorie (por. chociażby Tiebout 1956 i jego argumenty zakorzenione w teorii wyboru publicznego), mogą się urzeczywistnić znacznie wyraźniej niż w przypadku powiatów.

Na koniec warto zapytać, jakie implikacje praktyczne wynikają z uzyskanych przez nas wyników. Stwierdzenie korzyści skali w wykonywaniu niektórych zadań, przynajmniej w przypadku gmin, nie oznacza jeszcze jednoznacznego argumentu na rzecz konsolidacji terytorialnej, a nawet przeciw wszystkim pojawiającym się inicjatywom podziałów. Mniejsza skala przestrzenna wiąże się też z korzyściami, chociażby tymi odnoszącymi się do zainteresowania mieszkańców lokalnymi sprawami publicznymi, czy też szerzej funkcjonowaniem demokracji lokalnej. Może też się zdarzyć, że wewnętrzne konflikty między poszczególnymi częściami gminy mają paraliżujący wpływ na jakość polityki lokalnej, a „rozwód” jest jedynym rozwiązaniem, które może uwolnić pozytywną aktywność i poprawić jakość działań samorządu. Ale negatywne efekty fragmentacji (i – ogólniej rzecz ujmując – małej wielkości JST) powinny być jasno przedstawione krajowym i lokalnym decydom politycznym oraz prowadzącym debaty na ten temat społecznościom lokalnym. Nieco bardziej jednoznacznie przedstawiają się wnioski dotyczące powiatów. Po pierwsze, efekty skali zaznaczają się tam wyraźniej niż w przypadku gmin. Po drugie, wiele wskazuje, że ewentualne pozytywne skutki fragmentacji dla demokracji i jakości polityki lokalnej pojawiają się na tym szczeblu znacznie słabiej. Wiąże się to ze słabszym zakorzeniem powiatów w życiu codziennym społeczności lokalnych, które w mniejszym stopniu (niż w przypadku gmin) interesują się sprawami samorządów powiatowych. Patrząc z tej perspektywy można uznać, że podział kilku powiatów w 2002 r., mimo że był odpowiedzią na ambicje zgłaszane przez społeczności lokalne, prowadził do wielu negatywnych konsekwencji.

Bibliografia

- Baldersheim H., Rose L., 2010, *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London: Palgrave-Macmillan.
- Bel G., Fageda X., Mur M., 2014, „Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 24, nr 1, s. 85–107.

- Bel G., Warner M., 2015, „Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence”, *Public Administration*, t. 93, nr 1, s. 52–67.
- Bikker J., Van der Linde D., 2016, „Scale economies in local public administration”, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2016.1146139
- Blom-Hansen J., 2009, „Municipal amalgamations and common pool problems: the Danish local government reform in 2007”, *Scandinavian Political Studies*, t. 33, nr 1, s. 51–73.
- Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S., 2014, „Size, democracy and economic costs of running the political system”, *American Journal of Political Science*, t. 58, nr 4, s. 790–803.
- Bours A., 1993, „Management, tiers, size and amalgamations of local government”, w: R.J. Benett (red.), *Local Government in the New Europe*, London–New York: Belhaven Press.
- Brol R., 2004, „Kryteria delimitacji powiatów”, w: R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1023, s. 332–339.
- Byrnes J., Dollery B., 2002, „Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the research evidence”, *Urban Policy and Research*, t. 20, nr 4, s. 391–414.
- Czako K., Duse T., Koppány K., Poreisz V., Szalka É., 2014, „Economies of scale in local communal services in Hungary”, *Regional Statistics*, t. 4, nr 1, s. 16–27.
- Dillinger W., 2003, *Latvia: Beyond Territorial Reform*, Washington: World Bank Report Nr 25466-LV.
- Drew J., Dollery B., 2016, „Does size still matter? An empirical analysis of the effectiveness of Victorian local authorities”, *Local Government Studies*, t. 42, nr 1, s. 15–28.
- Drew J., Kortt M., Dollery B., 2016, „Did the big stick work? An empirical assessment of scale economies and the Queensland forced amalgamation program”, *Local Government Studies*, t. 42, nr 1, s. 1–14.
- Fox W.F., Gurley T., 2005, *Will Consolidation Improve Sub-National Government*, Policy Research Working Paper 3913, Washington: World Bank Report.
- Gimenez V., Priori D., 2007, „Long- and short-term efficiency frontier evaluation: evidence from Spanish local governments”, *Fiscal Studies*, t. 28, nr 1, s. 121–139.
- Hanes N., 2015, „Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden”, *Local Government Studies*, t. 41, nr 1, s. 63–77.
- 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.
- Hausner J. (red.), 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Uniwersytet Ekonomiczny.
- Herczyński J., Siwińska-Gorzelał J., 2010, „Administracyjna waga wiejska w algorytmie podziału subwencji oświatowej”, raport dla ORE i MEN, Warszawa.
- Houlberg K., 2010, „Municipal size, economy, and democracy”, w: P. Swianiewicz (red.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapeszt: LGI – Open Society Institute.
- Kachniarz M., 2008, „Oddziaływanie korzyści skali na funkcjonowanie struktur administracyjnych”, w: Z. Przybyła (red.), *Gospodarka przestrzenna*, Wrocław: Akademia Ekonomiczna.
- Kachniarz M., 2012, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wrocław: Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego.

- Kachniarz M., 2015, „Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego”, *Prace Naukowe UE we Wrocławiu*, nr 408, s. 107–116.
- Karbownik B., Kula M., 2009, „Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego”, NBP, *Materiały i Studia*, z. 242.
- Keating M., 1995, „Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice”, w: D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), *Theories of Urban Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi: Sage.
- Kieżun W., 2004, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, Warszawa: WSZiP im. L. Koźmińskiego.
- Kjær U., Hjelmar U., Leth Olsen A., 2010, „Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of Danish 2007 structural reforms”, *Local Government Studies*, t. 36, nr 4, s. 569–585.
- Kuhlmann S., Wollmann H., 2011, „The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda”, *Local Government Studies*, t. 37, nr 5, s. 479–494.
- Ladd H.F., 1992, „Population growth, density and the costs of providing public services”, *Urban Studies*, t. 29, nr 2, s. 273–295.
- Lin J., 2012, „Geography, history, economies of density and the location of cities”, *Business Review*, nr 3, s.18–24.
- Lotz J., 2009, „Economies of scale and municipal amalgamations”, nieopublikowany raport dla OECD.
- MAiC, 2012, *Diagnoza kondycji samorządów*, Warszawa: MAiC.
- Page C., Goldsmith M., 1987, *Central-local relations in Europe*, London: Sage.
- Regionalna gospodarka odpadami*, 1998, Warszawa: Fundusz Współpracy.
- Sharpe L.J., 1995, „Local government: Size, efficiency and citizen participation”, w: CDLR (Steering Committee on Local and Regional Authorities), *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Local and Regional Authorities in Europe, nr 56, Strasbourg: Council of Europe.
- Solé-Ollé A., Bosch N., 2005, „On the relationship between authority size and the costs of providing local services: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain”, *Public Finance Review*, t. 33, nr 3, s. 343–384. DOI: 10.1177/1091142104272708.
- Sørensen R.J., 2007, „Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway”, *Public Administration*, t. 85, nr 4, s. 1045–1058.
- Steiner R., Kaiser C., Eythorsson G., 2016, „A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries”, w: S. Kuhlmann, G. Bouckaert (red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, s. 23–42, London: Palgrave-Macmillan.
- Swianiewicz P., 2010, „Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy”, *Samorząd Terytorialny*, nr 4, s. 5–16.
- Swianiewicz P., 2014, „Does size matter? Assessment of the impact of territorial reform on the performance of municipalities and communes in Albania”, nieopublikowany raport przygotowany dla rządu Albanii i Rady Europy.
- Swianiewicz P., 2015a, „Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady”, *Samorząd Terytorialny*, nr 6, s. 7–22.
- Swianiewicz P., 2015b, „Territorial consolidation reforms – European experiences of 21st century”, w: *Conference Proceedings, International Conference Geobalkanica 2015*, Skopje June 5–7, s. 379–388, DOI: dx.doi.org/10.18509/GBP.2015.48.

-
- Swianiewicz P., Gendźwił A., Łukomska J., Kurniewicz A., 2016, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa: Scholar.
- Tiebout C., 1956, „A pure theory of local expenditures”, *Journal of Political Economy*, t. 64, nr 5, s. 416–424.
- Walker R.M., Andrews R., 2013, „Local government management and performance: a review of evidence”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, t. 25, nr 1, s. 101–133.