

Marian KACHNIARZ
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**KONSOLIDACJA STRUKTUR ADMINISTRACYJNYCH
OBSZARÓW METROPOLITALNYCH A EFEKTYWNOŚĆ
– DOŚWIADCZENIA ANGLOSASKIE**

**CONSOLIDATION OF THE ADMINISTRATIVE STRUCTURES
IN METROPOLITAN AREAS VERSUS EFFICIENCY
– ANGLO-SAXON EXPERIENCE**

ABSTRACT: One of the effects of metropolization is the urban area expansion on adjacent to the core of administrative units. This makes it necessary to build mechanisms for coordinating the performance of public services throughout the metropolitan assembly. Often posed a postulate in such cases is the consolidation of administrative structures which consists of the incorporation of units adjacent to the core. Supporters of such measures are based on the conviction that such a centralization of management will be conducive to the efficiency of public services (including administration). Conviction is based on the so-called economies of scale and economies of scope.

An article in the analysis of processes of consolidation which was made in England, Canada, the United States, Australia and New Zealand, does not confirm these convictions. In many cases, such actions have led to a decline in efficiency and thus the main factor incentive to change.

KEY WORDS: metropolisation, local government, economies of scale, efficiency

Wstęp

Jednym z efektów metropolizacji jest rozszerzanie się strefy miejskiej na sąsiadujące z pierwotnym rdzeniem jednostki administracyjne.

Strukturalnie bowiem metropolie dzielą się na obszary rdzenia, które tworzone są przez miasto centralne oraz na tak zwane strefy buforowe – zrośnięte infrastrukturalnie z rdzeniem obszary zurbanizowane. Obszary te następnie przechodzą w tak zwane peryferie – słabo zurbanizowane tereny z dominującym sektorem rolniczym bądź leśnym. W zależności od rodzaju metropolii rdzeń tworzy jedno dominujące miasto (aglomeracja) bądź wiele równorzędnych pod względem ilościowym i jakościowym

miast (konurbacja). Łączące się ze sobą układy metropolitalne bez rozdzielających je stref peryferyjnych tworzą układy nazywane megalopolis (Markowski, Marszał 2006).

W każdym z takich przypadków jedną z wielu kluczowych kwestii jest zarządzanie tak skomplikowanym układem miejskim. Materializuje się ono zarówno w postaci terytorialnej organizacji jednostek administracyjnych, jak i związanego z tym sposobu świadczenia usług publicznych. Z reguły bowiem taki niejednorodny w swym charakterze obszar podzielony jest na wiele autonomicznych względem siebie jednostek administracyjnych, które tworzą układy kooperacji, ale i niejednokrotnie układy różnych konkurencyjnych interesów. Ważnym zagadnieniem, wokół którego koncentruje się dyskusja jest kwestia ustroju obszaru metropolitalnego (Markowski, Marszał 2006, *Local government...* 2006).

Często stawianym postulatem w takich sytuacjach jest konsolidacja struktur administracyjnych polegająca na włączaniu jednostek sąsiadujących do strefy rdzenia. Zwolennicy takich posunięć opierają się na przeświadczeniu, że taka centralizacja zarządzania sprzyjać będzie efektywności wykonywanych usług publicznych (w tym administracyjnych). Przeświadczenia te oparte są na tak zwanej ekonomii skali i ekonomii zakresu (Boyne 2007).

Cel i metody badań

Celem artykułu jest analiza procesów konsolidacyjnych, jakich dokonano w Anglii, Kanadzie, Stanach Zjednoczonych, Australii i Nowej Zelandii, w świetle rezultatów, jakie zostały osiągnięte w zakresie efektywności działania – głównego czynnika motywującego do przeprowadzania takich zmian.

Przyjęta przez autora metodyka prac badawczych polegała na analizie literatury naukowej, norm prawnych oraz materiałów źródłowych w postaci ekspertyz, stanowisk i opinii. Ze względu na założony cel pracy uwzględniający doświadczenia ze zmian w sposobach zarządzania obszarami metropolitalnymi, autor skupił swoją uwagę przede wszystkim na krajach, które dokonywały takich reform. Zainteresowania te dotyczyły krajów, które reformowały podziały terytorialne jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem takich sytuacji, w których następowała transformacja systemowa polegająca na zastąpieniu terenowych jednostek administracji rządowej samorządem terytorialnym. W ten sposób pominięto na przykład inny w swych przyczynach i charakterze proces budowy samorządności w krajach postkomunistycznych.

Modele zarządzania metropoliami

Dokonując przeglądu systemów zarządzania metropoliami można je zaklasyfikować do dwóch przeciwstawnych sobie modeli:

- centralistycznego,
- dekoncentracyjnego.

W pierwszym przypadku zarządzanie podporządkowane jest jednemu ośrodkowi decyzyjnemu, który podejmuje decyzje w stosunku do całego obszaru metropolii. Genetycznie układ taki tworzył się wskutek powiązania rozwoju obszaru metropolitalnego z postępującym rozszerzaniem się jednostki administracyjnej. Polegało to na „ekspansji” administracyjnej miasta centralnego na sąsiednie jednostki administracyjne. W efekcie, na skutek decyzji administracyjnych (z reguły odgórnych) jednostki owe traciły swą niezależność i podlegały likwidacji poprzez wchłonięcie ich terenów pod jurysdykcję miasta centralnego. Rozwój jednostki administracyjnej postępował zatem za rozwojem układu metropolitalnego. Prowadziło to do sytuacji, gdzie większość obszaru metropolii znajduje się w granicach jednej tylko jednostki administracyjnej.

W drugim przypadku zarządzanie opiera się na autonomii wielu jednostek, z których żadna nie odgrywa formalnie roli dominującej. Genetycznie bowiem rozwój aglomeracji odbywał się w warunkach zachowania dotychczasowych podziałów administracyjnych. Procesy urbanizacyjne powodowały często wykształcanie jednego organizmu miejskiego, mimo że formalnie dzielił się on na wiele autonomicznych względem siebie jednostek administracyjnych. Rozwój metropolii, odmiennie niż w poprzednim modelu, nie doprowadzał do likwidacji mniejszych jednostek administracyjnych i koncentracji ich zadań w jednym dużym organizmie.

Proces wchłaniania sąsiednich obszarów pod jednolitą administrację może na przykład postępować jednocześnie w kilku ośrodkach tego samego zespołu metropolitalnego. Wbrew pozorom nie dotyczy to tylko układów policentrycznych – w metropolii z jednym dominującym miastem (układ monocentryczny) i kilkoma miastami satelickimi, każdy z tych ośrodków może notować „ekspansję” na miarę siły swego oddziaływania. Taki proces swoistej homogenizacji może prowadzić jednakże do różnych efektów. Ewolucja kilku takich obszarów może doprowadzić w końcu do ich administracyjnego scalenia – wtedy osiągamy klasyczny model homogeniczny. W innym zaś przypadku, gdy takie ekspansywne obszary wypełnią cały układ metropolitalny i skonfrontują się swymi granicami, można zachować ich styl i niezależność administracyjną tworząc układ heterogeniczny, choć ukształtowany wskutek wcześniejszych procesów homogenicznych.

W praktyce zatem oprócz klasycznych modeli spotkać można wiele ich modyfikacji. W efekcie takiej różnorodności nie wykształcił się uniwersalny model zarządzania obszarami metropolitalnymi, a oddziaływanie wielu uwarunkowań lokalnych jest tak silne, że nawet w granicach jednego kraju występują pod tym względem spore różnice. Obserwowane jest to szczególnie w krajach o dużych tradycjach samorządności i związanej z tym autonomii lokalnej w podejmowaniu decyzji o ewolucji jednostek administracyjnych. Spotkać tu można w praktyce cały szereg rozwiązań – od całkowitej dobrowolności w kreowaniu współpracy przez niezależne od siebie administracje, po specjalnie ku temu tworzone szczeble samorządu, przejmujące kompetencje miast

tworzących układ metropolitalny. W tym ostatnim przypadku różny jest także zakres przejmowanych kompetencji – od zadań integrujących politykę i planowanie przestrzenne, po szeroki zakres usług publicznych z administracją, usługami komunalnymi i społecznymi włącznie. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że w jednym kraju mogą funkcjonować różne modele zorganizowania poszczególnych układów metropolitalnych. Przykładem może być chociażby Wielka Brytania, gdzie Wielki Londyn cieszy się wyjątkowym statusem, którego nie posiadają już metropolie Manchesteru czy Liverpoolu. Wynika to między innymi z wielowiekowej tradycji samorządności, która respektuje ewolucję układów metropolitalnych opartą na oddolnych inicjatywach.

Przy tak nakreślonej różnorodności form zarządzania układami metropolitalnymi rodzi się pytanie o efektywność poszczególnych rodzajów usług. Czy zespoły miejskie podzielone granicami administracyjnymi, i w konsekwencji różnymi strefami usług publicznych, mają szansę na efektywniejsze funkcjonowanie niż jednorodne, scentralizowane układy administracyjne? Z pewnością w układach aglomeracyjnych niezbędna jest koordynacja zadań publicznych, głównie w sferze infrastrukturalnej. Czy jednak koordynacja ta jest efektywniejsza w strukturach oddolnych, czy też w kształtowanych odgórnie? Czy sprawniej zarządzany jest pod tym względem niemiecki Hanower, który oprócz gmin miejskich wchodzących w skład metropolii posiada wyższy szczebel samorządu (powiat), któremu gminy delegują część swych uprawnień związanych z planowaniem, bezpieczeństwem, komunikacją i oświatą? Czy też bardziej efektywny jest scentralizowany model Strasburga, w którym wszyscy mieszkańcy wybierają mera metropolii, mającego nadzór nad całym jej funkcjonowaniem? W takim układzie pełni on rolę burmistrza dla samego miasta Strasburg oraz funkcję nadburmistrza względem burmistrzów pozostałych miast metropolii. W których układach równomiernie są reprezentowane interesy wszystkich mieszkańców metropolii, a w których mocne centrum narzuca swoje kierunki rozwoju słabszym peryferiom? W debacie publicznej, a nawet w opracowaniach eksperckich często pojawia się przywiązanie do paradygmatu centralistycznego i związanego z nim przekonania o wyższej sprawności bardziej scentralizowanych układów administracyjnych. Jako argumenty wymienia się tu także tak zwaną ekonomię skali.

Na gruncie trendów ekonomizacji administracji publicznej, realizowanych w ramach szerszego trendu zwanego *new public management*, postulowano nawet niejednokrotnie konsolidację struktur administracyjnych, tak by rozrastające się układy aglomeracyjne i metropolitalne zarządzane były przez jedną tylko administrację. W gruncie rzeczy prowadziło to do wspomnianej na wstępie homogenizacji struktur administracyjnych. Ustalanie spodziewanych korzyści takich działań oparto na doświadczeniach sektora rynkowego, w którym zapanowała swoista moda na fuzje. Z perspektywy kilkudziesięciu lat widać wyraźnie, że nie wszystkie procesy konsolidacyjne (na przykład w sektorze bankowym czy przemyśle motoryzacyjnym), przyniosły korzyść zarówno samym koncernom, jak i ich klientom.

Powstała w ten sposób koncepcję można nazwać „super city”, a przykładami wdrażania jej w praktyce są Nowy Jork w Stanach Zjednoczonych, Brisbane w Australii czy kanadyjskie aglomeracje Toronto, Vancouver i Halifax. We wszystkich tych jednostkach nastąpiło podporządkowanie obszaru całej metropolii ratuszowi, a władza polityczna oraz wykonawcza skupia się w rękach burmistrza. Styl zarządzania miastem podobny jest do układów menedżerskich w dużych korporacjach, co powoduje redukcję znaczenia city councils na rzecz kilkusobowych zarządów, których konstrukcja jest podobna do rad nadzorczych.

Bardzo ciekawe są projekty konsolidacyjne, które były połączone z intensywnym monitoringiem i oceną *ex ante* oraz *ex post*. W tym znaczeniu były to swoiste laboratoria amalgamacji, jak określano to na przykład w Nowej Zelandii. Dzięki rozbudowanemu systemowi wskaźników – które określały efektywność funkcjonowania poszczególnych usług publicznych w tych metropoliach przed zmianami administracyjnymi, w ich trakcie oraz po ich wdrożeniu – uzyskano bardzo ciekawy materiał badawczy. Te szerokie doświadczenia pozwalają na praktyczną ocenę takich procesów i weryfikację koncepcji teoretycznych.

Dzięki takim właśnie analizom weryfikowano pierwotne inicjatywy, czy wręcz odchodzono od ich realizacji. Przykładem może być projekt konsolidacji administracyjnej metropolii Los Angeles. W tym celu analizowano korzyści, jakie przyniosłoby włączenie miasta San Fernando do Los Angeles. Szczegółowe analizy wskazywały na korzyści takiej koncentracji w zakresie zarządzania drogami oraz sieciami infrastrukturalnymi. Okazało się jednak, że połączenie przynosiło też i straty, głównie w zakresie kosztów administracyjnych (a to one zwykle są głównym argumentem za połączeniem), zarządzania bezpieczeństwem, czy chociażby w gospodarce odpadami. Sumarycznie projekt przynosił więcej strat niż korzyści, co legło u podstaw podjęcia decyzji o odstąpieniu od projektu zespolenia tych aglomeracji.

Monitoring takich procesów ma w niektórych przypadkach bardzo długi okres badawczy. Dobrym tego przykładem jest metropolia Brisbane w Australii, gdzie na mocy tak zwanego Brisbane Act połączono w 1924 r. dwa duże miasta, sześć miasteczek oraz dziesięć wsi w jeden organizm miejski. Proces ten przez wiele lat uznawany był za przykład sukcesu w konsolidacji i efektywnym zarządzaniu dużymi aglomeracjami. Podstawą takich opinii były przede wszystkim dane ilościowe, charakteryzujące jedynie stronę nakładów (*inputs*) w rachunku efektywności (notabene taką samą charakterystykę ma system analiz w Polsce). Po rozszerzeniu w czasach nam współczesnych tych analiz o stronę efektów (*outputs*) oraz po wdrożeniu elementów benchmarkingu okazało się, że metropolia ta ma charakter mało dynamicznego monolitu, z wielką inercją w stosunku do zmian technologicznych. W efekcie zatrudnienie w administracji tej metropolii jest o 70% wyższe na 1 mieszkańca niż w innych porównywalnych aglomeracjach australijskich (*sic!*).

Wspomniane już wcześniej nowozelandzkie laboratorium amalgamacji to analizy dotyczące aglomeracji Wellington z sąsiadującymi dystryktami Wairarapa oraz Tara-

naki. Monitoring efektów konsolidacji, które zostały wdrożone w 1989 r., obejmuje także przypadki łączenia Banks Peninsula District z Christchurch City, Otorohanga District z Waitomo District, czy Napier City z Hastings District. Wszystkie te procesy wdrażano z inspiracji new public management, które wskazywało na powszechne w tamtym czasie procesy konsolidacji i fuzji koncernów przemysłowych.

Efektywność jednostek

Badając wyżej wspomniane procesy nowozelandzkie, B. Keenan dowodzi, że połączenie jednostek spowodowało degradację interesów terenów peryferyjnych względem aglomeracji. Oddaliło także od wyborców ośrodek decyzyjny i zmniejszyło ich wpływ na podejmowanie decyzji, co powoduje alienację mieszkańców z polityki lokalnej. W konkluzji autor ten stwierdza, że efektywność lokalnego samorządu nie jest determinowana wielkością jednostki (Keenan 2008).

Szerokiego przeglądu światowych badań nad wielkością samorządu a jego efektywnością w aspekcie procesów konsolidacyjnych dokonali Byrnes i Dollery. Konkluzje tych analiz są następujące (Byrnes, Dollery 2002):

- 39% badań wykazuje brak istotnej statystycznie korelacji między wielkością samorządu a jego efektywnością,
- 29% wyników prezentuje zależność U-kształtną, w której do pewnego momentu wzrost wielkości skorelowany jest z większą efektywnością, po tym zaś punkcie w miarę powiększania jednostek spada ich efektywność,
- 24% badań udowadnia efekt dysekononii skali,
- 8% wykazuje klasyczny efekt ekonomii skali w której to wzrost wielkości jednostki skorelowany jest pozytywnie z podwyższeniem jej efektywności działania.

Z kolei Bish, który badał efektywność procesów konsolidacji jednostek terytorialnych w Kanadzie wykazał, że jedynie w około 20% przypadków można udowodnić oddziaływanie efektu skali. Występuje on przede wszystkim w wysoko wyspecjalizowanych usługach w dużych aglomeracjach (Bish 2001).

Wspominany już wcześniej Dollery zwraca uwagę na inne aspekty – badania ankietowe świadczą o tym, że pomimo reformy wyborcy zachowali wysoko rozwinięte poczucie miejsca i przywiązania do historycznie ukształtowanych małych ojczyzn. Politycznie motywowane połączenie generuje urazy i żal, które trwonią ewentualne korzyści i obniżają efektywność nowych rozwiązań organizacyjnych. Redukcja kosztów związana z mniejszą liczbą radnych i urzędów okazała się zupełnie nieistotna w ogólnych wydatkach, zwłaszcza w aspekcie lepszej, bezpośredniej kontroli w małych jednostkach (Dollery, Keogh, Crase 2005). Do podobnych wniosków doszedł ów autor analizując przypadek Nowej Zelandii. Doświadczenia tego kraju w koncentracji usług i łączeniu jednostek nie okazały się „cudownym lekiem” na obniżenie wydatków (Dollery, Crase 2004).

Zwolennicy większych jednostek twierdzą, że pozwalają one na korzyści z tytułu wyższej fachowości kadry oraz lepszej jakości podejmowanych decyzji, lecz trudno znaleźć w literaturze światowej dowody na poparcie tezy, że wielkość jednostki administracyjnej jest skorelowana z jej efektywnością (Byrnes, Dollery 2002).

Do podobnych wniosków prowadzą raporty instytucji rządowych monitorujących skutki wdrożonych reform. Zmniejszenie liczby jednostek samorządu terytorialnego wiązało się z pogorszeniem ocen funkcjonowania samorządów lokalnych i to zarówno w ocenie mieszkańców, jak i w ocenach parametrycznych (49 wskaźników). Paradoksalnie, w działach, które miały przynieść największe oszczędności z tytułu konsolidacji nastąpił wzrost wydatków. Dotyczy to na przykład zwiększenia wydatków administracyjnych oraz wiele większego zadłużenia dużych jednostek (*Improving the efficiency...* 2008). G.A. Boyne już w 1995 r. potwierdzał brak przekonujących dowodów na istnienie korzyści wynikających z konsolidacji struktur administracyjnych. Przestrzegął jednak jednocześnie przed wyciąganiem wniosków przeciwstawnych – prowadzących do zbyt dużego rozdrobnienia jednostek. Analizując trendy w reformowaniu administracji dostrzegł zagrożenie zastępowania starej ortodoksji (*bigger is better*) nową (*small is beautiful*) (Boyne 1995).

Konkluzje

Zwolennicy procesów konsolidacyjnych w administracji terytorialnej opierają się na przeświadczeniu, że taka centralizacja zarządzania sprzyjać będzie efektywności wykonywanych usług publicznych (w tym administracyjnych). Przeświadczenia te oparte są na tzw. ekonomii skali i ekonomii zakresu. Z tego przeświadczenia wywodzi się postulat tożsamości granic administracyjnych z obszarem układu metropolitalnego.

Do analizy efektów procesów konsolidacyjnych wybrano grupę krajów anglosaskich, albowiem to one dokonywały najszerzych pod tym względem reform oraz posiadają najlepiej rozwinięty system monitorowania ich skutków.

Badania te nie potwierdzają efektów, które stanowiły bezpośrednią przyczynę wdrażania reform. Ekonomia skali zauważalna jest tylko w niewielu sektorach, w większości rodzajów usług publicznych odnotowywany jest efekt odwrotny – dyseconomia skali. Ciekawą obserwacją jest na przykład relatywny wzrost administracji, przy głównym postulacie konsolidacji zmierzającym do jej redukcji.

Główną rekomendacją wynikającą z powyższych analiz jest konieczność dogłębnych, wszechstronnych analiz poprzedzających projekcje zmian w liczbie i wielkości struktur administracyjnych. Koncepcje ekonomiczne zweryfikowane w sektorze przedsiębiorstw niekoniecznie przyniosą takie same efekty w sektorze publicznym. Dużo większą rolę odgrywają tu bowiem czynniki natury społecznej i socjologicznej, kształtujące tożsamość zbiorowisk lokalnych.

Bibliografia

- Bish R., 2001, *Local government amalgamations: Discredited nineteenth-century ideals alive in the twenty-first*, „The Urban Papers” C. D. Howe Institute, Toronto.
- Boyne G.A. 1995, *Population size and economies of scale in local government*, „Policy and Politics” vol. 23, nr 3.
- Boyne G.A., 2007, *Local government structure and performance: Lessons from America?*, „Public Administration” vol. 20, Blackwell Publishing Ltd.
- Byrnes J., Dollery B., 2002, *Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the empirical evidence*, „Working Paper Series in Economics” nr 2, University of New England.
- Dahl R., Dahl A., Tufto E.R., 1973, *Size and Democracy*, Stanford University Press, Stanford.
- Dollery B., Crase L., 2004, *Is bigger local government better? An evaluation of the economic case for Australian municipal amalgamation programs*, „Working Paper Series in Economics” nr 4, University of New England.
- Dollery B., Keogh C., Crase L., 2005, *Alternatives to amalgamation in Australian local government: Lessons from the New Zealand experience*, „Working Paper Series in Economics” nr 15, University of New England.
- Hall L. Jeremy, 2007, *Assessing the effects of size and structural variation in substate regional economic development districts*, Southern Political Science Association, New Orleans.
- Houlberg K., 2008, *Municipal size, economy and democracy, consolidation or fragmentation? Lessons learned from territorial consolidation reforms – the European experience*, UW, Warsaw.
- Improving the efficiency and effectiveness of local government. Australian Government Report of Structural Reform*, 2008, Canberra.
- Keenan B., 2008, *Efficiency, accountability and sustainability of Auckland's local government*, Royal Commission, Auckland.
- Local government structure and efficiency. A report prepared for local government New Zealand*, 2006, McKinlay Douglas Limited, Wellington.
- Markowski T., Marszał T., 2005, *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, KPZK PAN, Warszawa.
- Mizutani F., Tanaka T., 2007, *Estimation of optimal city size*, ESPA, Liverpool.
- Newton K., 1982, *Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government*, „Political Studies” nr 30.
- Sancton A., 2000, *Merger mania*, McGill-Queens University Press, Montreal.

KONSOLIDACJA STRUKTUR ADMINISTRACYJNYCH OBSZARÓW METROPOLITALNYCH A EFEKTYWNOŚĆ – DOŚWIADCZENIA ANGLOSASKIE

ABSTRAKT: Jednym z efektów metropolizacji jest ekspansja strefy miejskiej na sąsiadujące z jej pierwotnym rdzeniem jednostki administracyjne. To powoduje konieczność budowy mechanizmów koordynacji wykonywania usług publicznych w całej metropolii. Często postulowana jest w takich przypadkach konsolidacja struktur administracyjnych, która polega na włączeniu sąsiadującej jednostki do rdzenia. Zwolennicy tego rodzaju rozwiązań są przekonani, że taka centralizacja zarządzania przyczynia się do efektywności wykonywanych usług publicznych (w tym administracyjnych). Przekonanie to opiera się na tak zwanej ekonomii skali i ekonomii zakresu. Artykuł, w którym analizowane są przykłady procesów konsolidacji w Anglii, Kanadzie, USA, Australii i Nowej Zelandii, nie potwierdza tych poglądów. W wielu przypadkach działania konsolidacyjne doprowadziły do spadku efektywności usług publicznych.

SŁOWA KLUCZOWE: metropolizacja, samorząd lokalny, ekonomia skali, wydajność