

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

EKONOMIA SKALI W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie: Artykuł przedstawia wyniki badań nad efektywnością i wydajnością usług publicznych w powiatach dolnośląskich. Za podstawę badań przyjęto system wskaźników jednostkowych obrazujących relację nakładów finansowych do uzyskiwanych efektów. Wbrew powszechnie przyjętym oczekiwaniom wyniki badań nie potwierdzają korelacji pomiędzy badanymi cechami a wielkością powiatów. Pozwala to sądzić, że efekt skali w sektorze publicznym bywa przeceniany.

1. Wstęp

Sposób organizacji sektora publicznego kształtuje ład instytucjonalny także na poziomie lokalnym. Głównym jego przejawem jest charakter samorządowych struktur administracyjnych, które w dużej mierze przejmują zadanie świadczenia wielu zdecentralizowanych usług publicznych. Samorząd zatem pełni funkcję najbardziej zbliżonego do mieszkańca elementu sektora publicznego, decydując niejednokrotnie o jego powszechnym postrzeganiu. Nic dziwnego zatem, że zagadnienie odpowiedniego zorganizowania tego szeregu, uwzględniającego zagadnienia sprawności i efektywności całego systemu, jest często elementem publicznych debat. Jednym z głównych kierunków takich dyskusji jest wielkość jednostek samorządowych szczebla lokalnego. Pojawia się w nich argument, często wręcz stawiany w formie aksjomatu, że większe jednostki są w stanie lepiej wypełniać funkcje i zadania, do których zostały powołane [Kieżun 2004, s. 20].

W doktrynie neoliberalnej, w której głównym paradygmatem było ograniczanie zakresu sektora publicznego, a więc także jego lokalnego wymiaru, dominowała koncepcja konsolidacji lokalnych struktur administracyjnych. Z drugiej strony jednak rozwijająca się od początku lat 80. XX wieku doktryna nowego instytucjonalizmu zwraca uwagę na paradoks współczesnego świata dotyczący globalizacji. Otóż procesom tych unifikacji, w których teoretycznie zacierają się kolejne granice, towarzyszy tożsamościowa reakcja w postaci renesansu lokalności, nasilonych poszukiwań zadomowienia, własnej *małej ojczyzny*. W myśl nowego instytucjonalizmu liberalne podejście do reform konsolidacyjnych samorządów terytorialnych jest efektem jednostronnego spojrzenia, zawężającego obiektywny obraz funkcjonowa-

nia instytucji. Tymczasem to wymyślone przez ludzi ograniczenia, reguły, zasady postępowania i procedury kształtują ludzkie interakcje. Taka perspektywa pozwala docenić rolę ograniczeń nieformalnych, które są częścią dziedzictwa kulturowego danego społeczeństwa, systemu idei i ideologii. D. North zwraca uwagę, że reguły nieformalne są skazane na swoistą inercję, która powoduje, że dokonująca się zmiana reguł formalnych (np. prawa, czy, w szerszym ujęciu, systemu ekonomicznego) nie przynosi oczekiwanych efektów [North 1990, s. 16].

Reforma struktur administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględniać. Wielkość jednostek administracyjnych winna być oparta na naturalnie ukształtowanych strefach ciężenia i identyfikacji mieszkańców z daną jednostką terytorialną (ziemią).

Celem artykułu jest określenie relacji pomiędzy wielkością jednostki samorządu terytorialnego a efektywnością jej funkcjonowania.

Ponieważ w debacie publicznej najczęściej podejmuje się problem liczby i wielkości powiatów, za przedmiot badań przyjęto właśnie ten szczebel administracji lokalnej.

Zastosowane metody badawcze opierały się przede wszystkim na badaniach podstawowych, wykonywanych bezpośrednio w jednostkach. Przyjęta metodologia warunkowała zakres terytorialny badań, który ograniczono do obszaru województwa dolnośląskiego.

2. Metodologia badań

W pierwszej części badań skupiono się na określeniu efektywności konkretnych usług publicznych wykonywanych przez powiaty we wszystkich trzech kategoriach: administracyjnych, społecznych i technicznych. Przedmiotem badań nie był egzogenicznie ujęty samorząd (*black box*), ale zróżnicowany zbiór zachodzących w nim procesów. Określenie więc efektywności funkcjonowania samorządu nie opierało się na wskaźnikach zewnętrznych, ale na kompilacji miar określających jego endogeniczne parametry. Podstawą takich badań jest identyfikacja konkretnych usług i procedur, nakładów kierowanych na ich pełnienie oraz uzyskiwanych w procesie ich realizacji efektów. W celu zapewnienia porównywalności efektywności jednorodnych usług, wykonywanych jednakże w różnych samorządach, skonstruowano wskaźniki jednostkowe. Pozwalają one dla każdej z badanych usług określić miary zarówno efektywności, jak i wydajności [Kachniarz 2008, s. 165-172].

Za koszty przyjęto przede wszystkim wydatki związane z etatami obsługującymi daną usługę w roku budżetowym. Drugą grupą uwzględnianych tu wydatków są wydatki bieżące związane z obsługą danej usługi. Wliczano tu takie kategorie, jak wydatki na materiały biurowe, energię, ogrzewanie, wodę i ścieki, komunikację (telefony, Internet, delegacje), czynsze, wydatki na szkolenia kadry itp. Pomijano w tym względzie wydatki inwestycyjne, które z natury mają epizodyczny charakter, mogący zakłócać ostateczne wyniki.

Nieco szerszego wyjaśnienia wymaga zagadnienie uzyskiwanych efektów. Trudno tu bowiem, zgodnie z klasycznym podejściem do efektywności, wyrazić je w takich samych jednostkach jak koszty (czyli w jednostkach pieniężnych). Wynika to ze specyfiki sektora *non-profit*, którego głównym zadaniem nie jest osiąganie zysków. Ta kategoria zatem nie może leć u podstaw oceny jego działania. Dlatego zatem w niniejszych badaniach skupiono się na efektach rzeczowych związanych jednak bezpośrednio z poszczególnymi usługami. W ten sposób świadomie unikano szerszego rozumienia efektywności, określanej w kategoriach politycznych czy społecznych. Z drugiej strony zapewniono jednoznaczność identyfikacji przyczyn i skutków wpływających na efekt, co zwiększa w istotny sposób użytkowy walor tych badań. Pozwalają one na proste ustalenie przyczyn wpływających na ostateczną wartość oceny danego samorządu.

Syntetyczne miary efektywności i wydajności zostały oparte na miarach szczegółowych dla poszczególnych usług. Agregacja następowała tu jednak stopniowo. W pierwszej kolejności przedstawione zostały wyniki miar sporządzone dla danych kategorii usług. W wyniku tego powstał obraz efektywności i wydajności osobno dla usług administracyjnych, technicznych i społecznych. Dopiero etap drugi agregacji polegał na przedstawieniu sumarycznych wyników dla wszystkich kategorii usług w danej jednostce.

Miary syntetyczne są sumą znormalizowanych wyników każdej z usług składowych. Przy sumowaniu uwzględniono charakter poszczególnych cech (stymulanty i destymulanty).

Tak uzyskane syntetyczne miary efektywności i wydajności poddano następnie badaniom korelacyjnym z wielkością powiatów, wyrażoną liczbą ich mieszkańców.

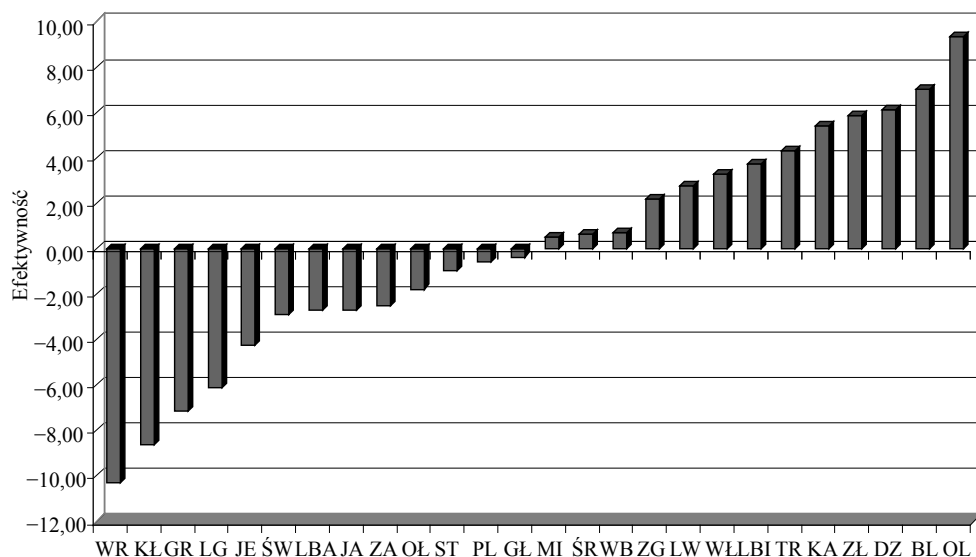
3. Wyniki badań

Głównym spostrzeżeniem z analizy wyników jest znaczne zróżnicowanie miar efektywności nawet w grupie sąsiadujących ze sobą powiatów. Skrajne wyniki, w przełożeniu na wartości bezwzględne, nie mogą być tłumaczone prostymi jedynie uwarunkowaniami. Znaczenie bowiem wielkości powiatu, charakteru terenu, cech społeczności lokalnej nie wystarcza do uzasadnienia tak dużych różnic.

Według tak przeprowadzonych badań najbardziej efektywną grupą powiatów okazały się powiaty oleśnicki, bolesławiecki i dzierzoniowski. Swoją pozycję powiaty te zawdzięczają przede wszystkim dobrym wskaźnikom zatrudnienia i wydatków na administrację w stosunku do obsługiwanych klientów, choć w żadnej z tych dziedzin nie są dolnośląskimi liderami.

Stawkę powiatów najmniej efektywnych zamykają powiaty wrocławski (ziemski), kłodzki i górowski. Powiat wrocławski cechuje się niskimi wskaźnikami efektywności w oświacie oraz w geodezji i architekturze – komórkach obsługujących procesy inwestycyjne. Wynika to ewidentnie z położenia i charakteru powiatu. Większość uczniów kontynuuje naukę w szkołach ponadgimnazjalnych Wrocławia,

stać w powiecie ziemskim funkcjonują jedynie dwa niewielkie zespoły szkół – w Sobótce i Krzyżowicach, z których ten drugi ma profil rolniczy.



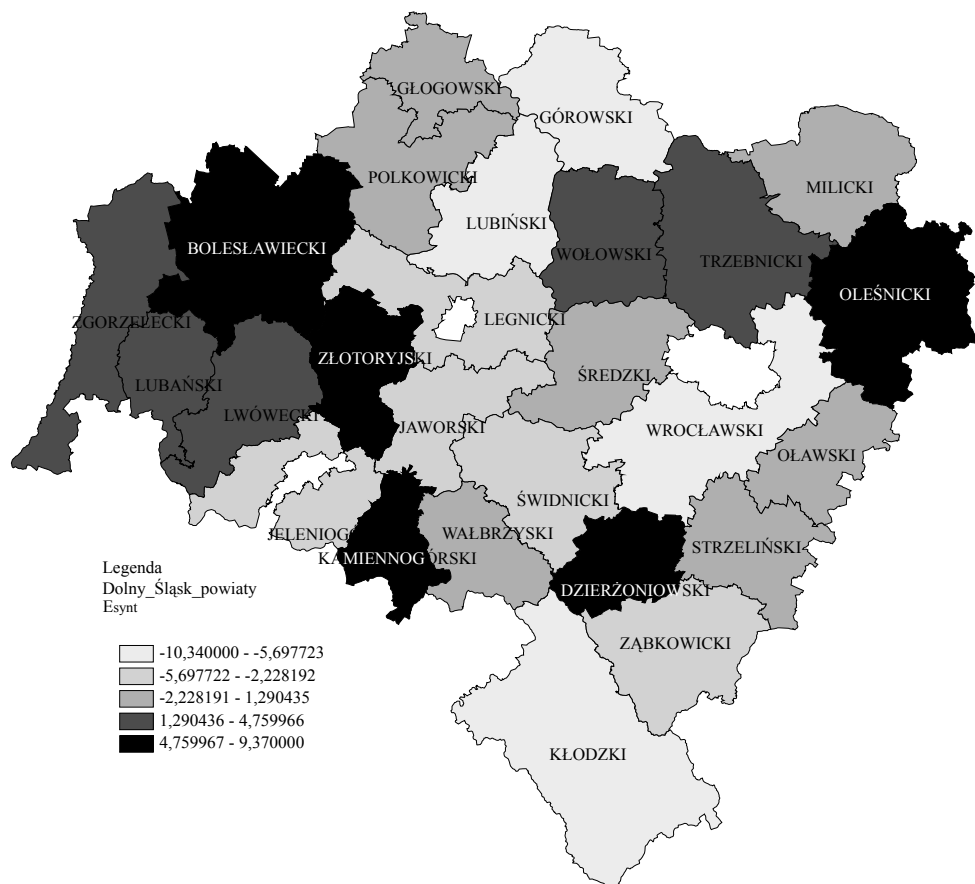
Rys. 1. Szczegółowe zestawienie miary syntetycznej efektywności powiatów E_{synt}

Źródło: opracowane własne.

Na niskie wyniki architektury i geodezji należy spojrzeć przez pryzmat dużego zaawansowania procesów inwestycyjnych na obrzeżach Wrocławia, w tym budowy jednych z największych w Polsce kompleksów przemysłowych (np. w Kobierzycach i Biskupicach Wrocławskich). Wymaga to przygotowania administracji do sprawnego obsługi procedur o jednostkowym i skomplikowanym charakterze. W badaniach nie rozróżniano struktury i charakteru obsługiwanych spraw, co z oczywistych względów winno być brane pod uwagę przy interpretacji wyników. Z drugiej jednak strony sytuacja taka sprzyja niekontrolowanemu rozrastaniu się administracji. Wspomniane okoliczności tworzą bowiem dogodny uzasadnienie np. do powiększenia liczby zatrudnionych. Wydaje się zatem, że wynik powiatu wrocławskiego uzasadniony jest oboma wspomnianymi uwarunkowaniami.

Jeszcze niższe wskaźniki we wspomnianych rodzajach usług ma powiat kłodzki. Lepsze jednak wyniki w innych dziedzinach (np. w oświacie) lokują go generalnie wyżej od powiatu wrocławskiego. Także i ten wynik można łatwo zinterpretować. Powiat kłodzki, ze względu na swą wielkość, prowadzi usługi administracyjne nie tylko w samej stolicy, ale także w Bystrzycy Kłodzkiej oraz Nowej Rudzie. Miasta te do 1975 r. były siedzibami osobnych powiatów, które w roku 1999 zostały wcielone do jednej dużej jednostki administracyjnej. Z tego też względu powiat kłodzki jest ciekawym elementem niniejszych analiz – materializuje w sobie bowiem idee du-

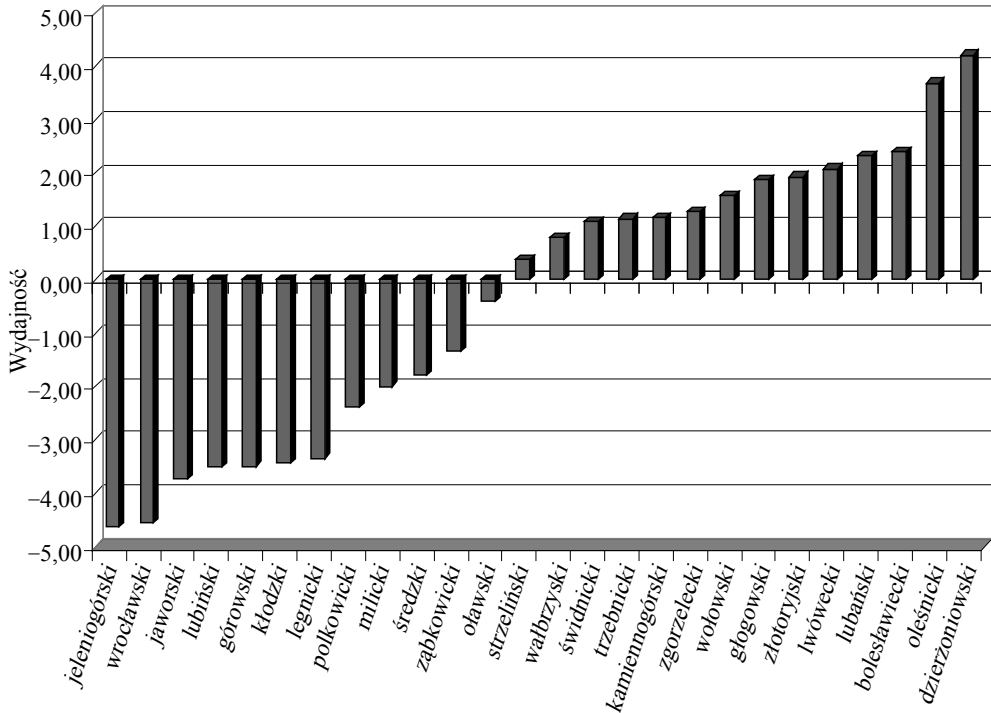
zego, prawie 200-tysięcznego powiatu. Część autorów debat nad konsolidacją tego szczebla argumentuje, że właśnie taka struktura, stworzona z konsolidacji innych mniejszych powiatów, byłaby efektywna i optymalna. Omawiane wyniki badań lokują jednak taką strukturę wśród jednostek najmniej efektywnych.



Rys. 2. Syntetyczny wskaźnik efektywności powiatów E_{synt}

Źródło: opracowane własne.

Osobną część badań poświęcono wydajności poszczególnych usług. Podobnie jak w przypadku efektywności obserwowaną cechą miary syntetycznej jest małe zrównoważenie wartości składowych. W ten sposób miara ta jest wypadkową bardzo zróżnicowanych wyników w poszczególnych zakresach usług. Wnioski z takich obserwacji są identyczne jak w przypadku skumulowanej miary efektywności – niejednorodność wewnętrzna funkcjonalnych struktur administracyjnych.



Rys. 3. Szczegółowe zestawienie miary syntetycznej wydajności powiatów W_{synt}

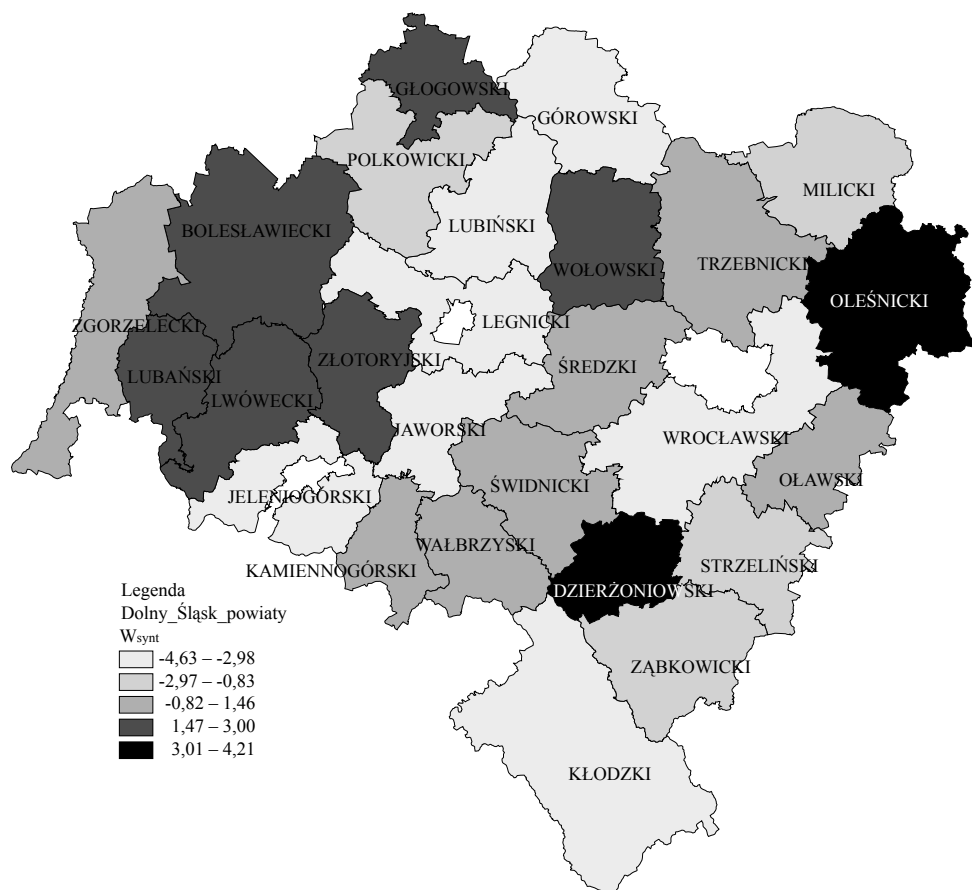
Źródło: opracowane własne.

Badane zakresy usług pozwoliły usystematyzować powiaty pod względem wydajności w ich wykonywaniu. Rozpiętość rezultatów pomiędzy skrajnymi powiatami jest tu mniejsza niż w przypadku efektywności, jednak także w tym przypadku trudno je wytłumaczyć prostymi uwarunkowaniami.

Na czele tak skonstruowanego zestawienia znajdują się te same powiaty (choć w innej kolejności), które przodowały w dziedzinie efektywności (bolesławiecki, oleśnicki i dzierzoniowski). Podobne są także cechy, które wywindowały je na najwyższe pozycje. Należy do nich, przede wszystkim, niskie zatrudnienie w stosunku do liczby obsługiwanych procedur.

Stawkę zamykają powiaty jeleniogórski, wrocławski oraz jaworski. Wszystkie cechują się relatywnie wysoką liczbą etatów w stosunku do liczby realizowanych procedur. W przypadku powiatów jeleniogórskiego i wrocławskiego często podawaną przyczyną relatywnie wyższego zatrudnienia jest fakt, że przejęły one zasoby kadrowe likwidowanych urzędów wojewódzkich. W podobnej sytuacji znajduje się powiat ziemski legnicki, który również lokuje się w strefie niskich wydajności. Te historyczne już uwarunkowania (od momentu powstania powiatów minęło ponad

10 lat) mogą dowodzić nie tyle ilościowej roli przejętych kadr, ile ich przywiązania do określonego stylu pracy.



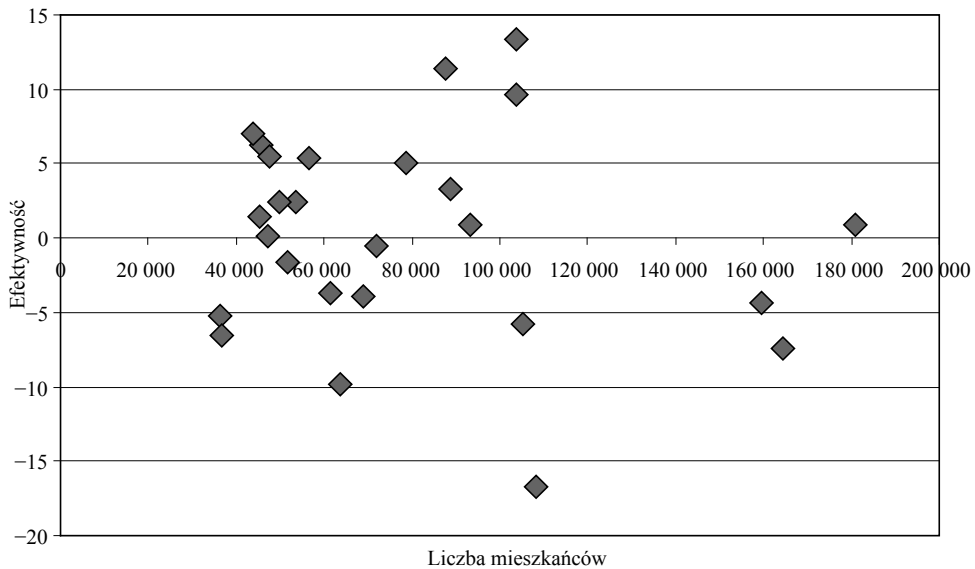
Rys. 4. Syntetyczny wskaźnik wydajności powiatów W_{synt}

Źródło: opracowanie własne.

Ciekawym spostrzeżeniem jest dobra pozycja powiatów, które tworzone były zupełnie od podstaw, bez bazy materiałowej oraz przekazywanych z likwidowanych urzędów pracowników (np. Zgorzelec, Złotoryja, Polkowice, Kamienna Góra, Środa Śląska, Strzelin). Pomimo to dysponują one dzisiaj częstokroć lepszą bazą materiałową oraz – jak widać – cechują się niezłymi wynikami działania. Zwłaszcza ten drugi element jest istotny z punktu widzenia funkcjonowania administracji, gdzie wiedza i wieloletnie doświadczenie pracownika wydaje się elementem niezbędnym dla stabilności i jakości jej funkcjonowania. Oparcie się na młodych, mało doświadczonych zasobach kadrowych z jednej strony zwiększa ryzyko nieprofesjonalnego

działania. Ryzyko to jest wysokie zwłaszcza w początkowym okresie funkcjonowania. Z drugiej zaś strony tworzy szansę do budowania innowacyjnych zespołów, niezmanierowanych sztywnymi zasadami biurokratycznymi. Początkowe ryzyko może więc przekształcić się w poważny atut. Potwierdzają to przykłady niektórych powiatów na Dolnym Śląsku, które są bardziej otwarte na innowacje i szybciej wdrażają nowoczesne metody działania.

Głównym celem badań było określenie efektu skali w funkcjonowaniu usług publicznych w powiatach dolnośląskich. Uzyskane więc miary efektywności i wydajności poddano analizom korelacyjnym z wielkością powiatów.



Rys. 5. Relacja między wielkością a efektywnością powiatów dolnośląskich

Źródło: opracowanie własne.

Odmienne od jednoznacznych opinii, formułowanych często w debatach publicznych, pogląd dotyczący wyższej efektywności dużych jednostek (*bigger is better*) w świetle przytoczonych badań nie jest jednoznaczny. Szczegóły prezentuje rys. 5. Współczynnik korelacji pomiędzy efektywnością a wielkością powiatu (mierzoną liczbą jego mieszkańców) wynosi $-0,1288$. Wartość ta zatem wyraża nawet słabą korelację odwrotną. Biorąc pod uwagę jednak duże rozproszenie wyników, można przyjąć, że pomiędzy dwiema mierzonymi zmiennymi nie występuje statystyczny związek zależności.

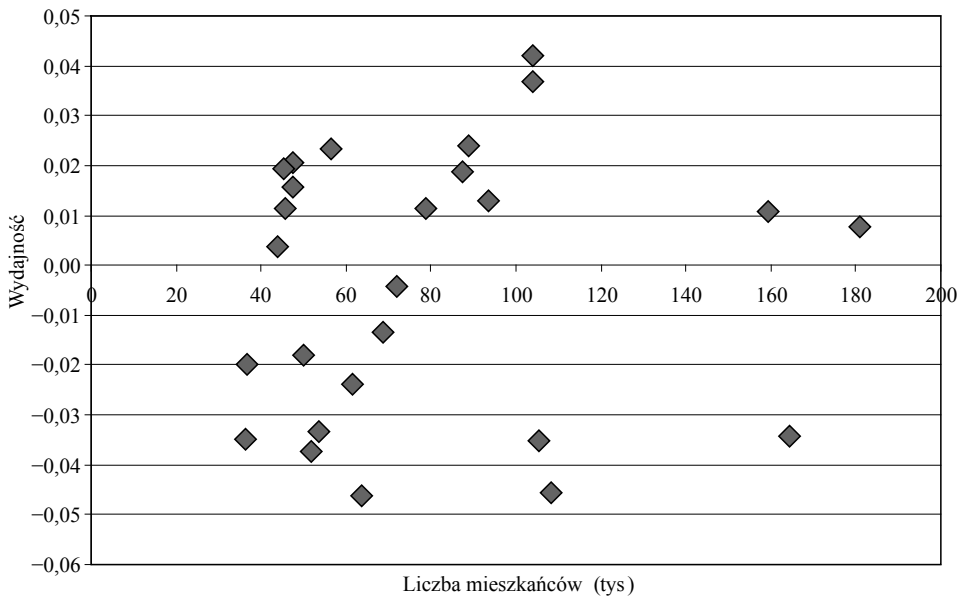
Do podobnych rezultatów prowadzi porównanie miar wydajności z wielkością powiatu. W tym przypadku wynik korelacji jest również nieistotny, choć wartość ta jest dodatnia – wynosi $0,1617$. I tym razem analiza wyników przedstawionych na

rys. 6 wykazuje duże rozproszenie wartości. Świadczy to o tym, że w tych samych grupach wielkościowych powiatów znajdują się jednostki zarówno efektywne, jak i takie, które osiągają pod tym względem słabe wyniki. Dzieje się tak w powiatach zarówno małych, jak i w tych największych. Trudno tu zatem mówić o funkcjonowaniu jakiejś zależności.

Skoro zatem wyniki korelacji nie wykazują związku efektywności z wielkością jednostki samorządowej, dlaczego w debacie publicznej przeświadczenie to jest tak mocne? Dlaczego wielu przedstawicieli nauk o organizacji i zarządzaniu przyjmuje *a priori* to stwierdzenie?

Specyfika sektora publicznego powoduje, że teorie sprawdzające się w działalności produkcyjnej nie mają pełnego zastosowania w przypadku administracji publicznej. Podlega ona bowiem dużo bardziej zróżnicowanym uwarunkowaniom, definiowanym jako normy instytucjonalne.

Jeżeli nawet przyjmiemy, że wielkość jednostek determinuje efektywność i wydajność, to brak tego związku w niniejszych badaniach może wynikać z silniejszego oddziaływania innych czynników. Ich ranga może być na tyle duża, że całkowicie niweluje korzyści wynikające z ekonomii skali. Dużo silniejszy związek korelacyjny występował pomiędzy efektywnością a jakością zarządzania. Prowadzi to do wniosku, że ważniejszym od wielkości jednostki elementem kształtującym jej efektywność może być m.in. charakter przywództwa i kultura organizacyjna urzędu.



Rys. 6. Relacja między wielkością a wydajnością powiatów dolnośląskich

Źródło: opracowanie własne.

4. Zakończenie

Niniejsze badania empiryczne nie potwierdzają sztandarowego argumentu zwolenników większych jednostek, że funkcjonują one sprawniej i bardziej efektywnie. W wielu przypadkach zerwanie więzów bezpośredniej kontroli społecznej i oddalenie administracji od lokalnego szczebla skutkowało wręcz relatywnym rozrostem struktur, zmniejszeniem skuteczności i zwiększeniem kosztów działania.

Typowym przykładem, który koresponduje z powyższymi uwagami, jest powiat kłodzki – jak już wcześniej wspomniano – utworzony z trzech funkcjonujących do 1975 r. powiatów. Oddalenie od lokalnego szczebla działania skutkuje tu rozrostem trudnych do zarządzania kosztownych struktur.

Niezwykle istotnym elementem jest kontrola społeczna – bardziej bezpośrednia w mniejszych jednostkach. Duże struktury są o wiele bardziej abstrakcyjne dla lokalnych społeczności, co z kolei zwiększa anonimowość pracujących tam urzędników. W efekcie cała administracja staje się mniej przejrzysta dla społeczności lokalnej. Utrudnia to także bezpośredni nadzór zarządzających, uniemożliwiając im ścisłą ocenę bieżącego funkcjonowania, jak również zasadności i kierunków koniecznych do przeprowadzenia zmian.

Doświadczenia te powinny przestrzegać przed podejmowaniem bezrefleksyjnych zmian w lokalnych strukturach administracyjnych. Winny być one bowiem poprzedzone interdyscyplinarną analizą, uwzględniającą instytucjonalne uwarunkowania danego kraju czy regionu.

Za konkluzję niech służy stwierdzenie P. Swianiewicza, że poszukiwania „optymalnej wielkości” samorządu przypominają poszukiwanie „kamienia filozoficznego”. Przesądza to o tym, że w tych poszukiwaniach powinniśmy unikać wartości skrajnych, wybierając rozwiązania umiarkowane. Zarówno bowiem nadmierna konsolidacja, jak i zbyt wielkie rozdrobnienie terytorialne mogą być źródłem problemów [Swianiewicz 2009, s. 9].

Literatura

- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*, WSPiZ, Warszawa 2004.
- North D., *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1990.
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009 nr 4.
- Kachniarz M., *W poszukiwaniu metod badania efektywności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, UE, Jelenia Góra 2008.

ECONOMY OF SCALE IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary: This article presents the results of research on the effectiveness and efficiency of public services in Lower-Silesia districts. The research was adopted as the basis of a system of unit indicators showing the relationship between financial outlays and the obtained results. Contrary to usual expectations, research findings do not confirm a correlation between the studied features and the size of districts. This suggests that economies of scale in the public sector is often overestimated.