

*prof. dr hab. Krzysztof Opolski*<sup>1</sup>

Katedra Bankowości, Finansów i Rachunkowości  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Uniwersytet Warszawski

*dr Piotr Modzelewski*<sup>2</sup>

Katedra Bankowości, Finansów i Rachunkowości  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
Uniwersytet Warszawski

## **Metodyka oceny skutków projektów podziału województw z użyciem analizy kosztów i korzyści**

### WPROWADZENIE

Co jakiś czas pojawiają się w Polsce propozycje podziału istniejących województw lub zmiany ich granic. Złożoność uwarunkowań społecznych i gospodarczych, na które miałyby wpływ ów proces, wymaga dokonania pogłębionych analiz ekonomicznych, zwłaszcza z punktu widzenia efektów funkcjonowania samorządów województw w nowych granicach. Użyteczna w tym zakresie jest metodyka Analizy Kosztów i Korzyści (*Cost-Benefit Analysis*) zakładająca wydzielenie analizy finansowej z analizy ekonomicznej (w ramach której wyceniane są efekty zewnętrzne wprowadzanych zmian). Analiza Kosztów i Korzyści (AKK) może być również pomocna w ocenie skutków regulacji polegającej na podziale województwa na odmienne jednostki administracyjne. W artykule rozważane są zagadnienia finansowe, społeczne, gospodarcze i administracyjne hipotetycznie wydzielonych województw. Przedstawione zostały również zmienne, które mogą służyć do oceny potencjału rozwoju hipotetycznie wydzielonych województw oraz określenia determinant absorpcji biernej i czynnej funduszy strukturalnych UE. W ramach tej metodyki konieczne jest prowadzenie analiz wariantowych w perspektywie wieloletniej przy uwzględnieniu odpowiednio długiego horyzontu planowania.

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Długa 44/50, 00-241 Warszawa, e-mail: kopolski@wne.uw.edu.pl.

<sup>2</sup> Adres korespondencyjny: Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Długa 44/50, 00-241 Warszawa, e-mail: pmodzelewski@wne.uw.edu.pl.

Punktem wyjścia w tego typu analizach jest zawsze wariant bazowy, jak również tworzony jest wariant pośredni. W niniejszym artykule uwaga została skupiona na aspektach sytuacji finansowej hipotetycznie wydzielanych województw samorządowych i – w ramach szerszej analizy ekonomicznej – uwzględniono aspekty społeczne, gospodarcze i administracyjne. Wzięto także pod uwagę zagadnienie alokacji funduszy strukturalnych UE jako ważnego elementu realizacji polityki regionalnej. Przyjęto, iż w ramach analizy finansowej konieczne jest dokonanie podziału wydatków na bieżące i inwestycyjne, z uwzględnieniem zastosowania kluczy podziałowych odpowiednich do każdej kategorii wydatków. W artykule są proponowane takie klucze podziałowe, jak np. podział według miejsca funkcjonowania, proporcjonalnie do powierzchni województwa, proporcjonalnie do liczby ludności, proporcjonalnie do udziału kilometrów dróg. W artykule dyskutowany jest też sposób dokonania podziału wydatków administracyjnych. Dodatkowo uwzględniono aspekt dochodów z tytułu subwencji wyrównawczej i regionalnej oraz dotacji celowej województw samorządowych. Poruszane są również zagadnienia związane z koncepcją rozwoju regionalnego opartą na wewnętrznych zasobach i wewnętrznej dynamice terytorialnej (tzw. rozwój endogeniczny).

#### EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA PODZIAŁU ADMINISTRACYJNEGO

W 1999 r. została wprowadzona w Polsce reforma polegająca m.in. na zmianie granic samorządów terytorialnych, również na szczeblu wojewódzkim. Twórcom reformy przyświecał szereg celów i założeń, które miały zapewnić jej powodzenie. Jednym z najważniejszych postulatów było zapewnienie poszczególnym samorządom odpowiednich uprawnień i kompetencji niezbędnych do realizacji ich zadań. A. Piekara [2003, s. 16] podaje, iż istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla rządu skutecznego i pozostającego w bliskości obywateli. Tym samym ewentualne zmiany w podziale administracyjnym kraju nie powinny prowadzić samorządów do pozbawienia tychże rzeczywistych uprawnień, co miałyby miejsce w przypadku nieskompensowanego pozbawienia samorządów trwałych źródeł finansowania. Tym bardziej że „zbiorowość ludzka mieszkająca na danym terenie przekształca się w upodmiotowioną – psychospołecznie, politycznie i majątkowo – społeczność [Piekara, 2003, s. 26]. A. Piekara, omawiając rozważane przed reformą samorządową (która weszła w życie w 1999 r.) warianty sposobu podziału terytorialnego i podziału kompetencji, wskazuje, iż proste przekazywanie zadań i kompetencji (w postaci np. szpitali) słabym jednostkom samorządu terytorialnego nie rozwiązuje problemu skutecznego i wydolnego dostarczania usług publicznych [2003, s. 45, 62] oraz że „przedwcześnie ustanowione nowe formy organizacyjne (mogą okazać się) zbyt małe, bądź zbyt duże, albo w ogóle niepotrzebne ze względu na zadania i kompetencje, które w rezultacie decentralizacji należy wykonać”

[2003, s. 63]. W szczególności podaje, iż „ułomność decentralizacji polega także na tym, że przekazane zadania są (...) tak poważne, że w aktualnych uwarunkowaniach społeczno-politycznych i ekonomiczno-finansowych wykraczają poza możliwości realizacyjne danej społeczności” [2003, s. 63]. Podkreśla również, że „podejmując działania reformatorskie powinniśmy najpierw odpowiedzieć na pytania: «w jakim celu», «na jakich warunkach» i «co», a następnie «jak» i «w jaki sposób» («przy pomocy kogo» i «za pomocą czego», w jakich formach i jakimi metodami). Tego rodzaju działalność reformatorska wymaga zazwyczaj dość czasochłonnego opracowywania wielu wariantów projektów i poddania ich eksperckiej i społecznej dyskusji” [Piekara, 2003, s. 64]. Równocześnie „skrajnym przejawem patologii reformowania jest lekceważenie odmiennych od «urzędowego» projektów, a następnie – połowiczne przeprowadzanie eksperymentów społecznych oraz niewykorzystanie wniosków wpływających z doświadczeń praktyki i podporządkowanie koncepcji reformy celom partykularnym rządzącej partii politycznej” [Piekara, 2003, s. 65]. Jako przykłady zjawisk nieoczekiwanych i niepożądanych podaje np. rozrost biurokracji, recentralizację i wzrost kosztów utrzymania aparatu administracyjnego.

Z kolei W. Kieżun [2003, s. 96] podaje, iż „nie można przebudowywać od podstaw wielkiego systemu bez określenia modelu całości”. Zdaniem J. Płoskonki [2001, s. 25], dokonując reformy samorządowej, zastosowano kryteria zawarte w Konstytucji RP, które wykluczają arbitralność przy dokonywaniu podziału administracyjnego kraju, gdyż „zasadniczy podział terytorialny państwa będzie uwzględniał więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zapewnił jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych” [Konstytucja RP, art. 15 ust. 2]. Należy zauważyć, że po dokonaniu reformy monitorowano sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, dokonując próby oceny adekwatności źródeł dochodów w stosunku do realizowanych zadań przez nowo powstałe jednostki samorządu terytorialnego [Płoskonka, 2001, s. 62]. Jednak można uznać, iż bardziej zasadne byłoby dokonanie tego typu analiz jeszcze przed wprowadzeniem zmian, jeśli pozwala na to dostępność danych w podziale na jednostki administracyjne, które składają się na wydzielone np. województwa. Należy wskazać, iż jednym z podstawowych celów reformy, którą przygotowano w 1998 r., a która niosła ze sobą m.in. utworzenie nowych województw, było dążenie do racjonalizacji i modernizacji struktur administracji państwa [Płoskonka, 1999, s. 11]. Takie cele powinny być brane pod uwagę także przy rozważaniu ewentualnego podziału województw. Jak zauważa R. Gawłowski [2012, s. 165], problematyka optymalnej wielkości jednostek samorządu terytorialnego uwzględnia „kwestie demokracji lokalnej, jakości wykonywania zadań publicznych, kosztów funkcjonowania administracji samorządowej, czy faktycznych możliwości kreowania polityk publicznych w kontekście ekonomiki skali”. Tym samym proces zmian powinien być poprzedzony analizami weryfikującymi tego typu uwarunkowania.

## ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI W OCENIE SKUTKÓW REGULACJI

Dość często przedstawiane są propozycje zmian funkcjonowania gospodarki i sposobu zorganizowania państwa, jednak nie zawsze można się spotkać z pogłębionymi i wszechstronnymi analizami ekonomicznymi, które dokumentowałyby potrzebę zmiany regulacji<sup>3</sup>. Oceny skutków regulacji nie zawsze zawierają adekwatne do postawionego problemu analizy ekonomiczne. W naukach ekonomicznych metodą, która może być pomocna w takich sytuacjach, jest AKK [zob. KE, 2014].

Wykorzystanie metodyki AKK do oceny skutków regulacji na poziomie rządowym zostało dokonane po raz pierwszy przez administrację R. Reagana w Stanach Zjednoczonych w 1981 r. w celu zwiększenia rozliczalności, zapewnienia większej skuteczności prezydenckiego nadzoru nad procesem regulacyjnym oraz dla zapewnienia bardziej uzasadnionego prawa [Baldwin, Lodge, Cave, 2012, s. 315–316]. Podkreśla się, iż metodyka AKK wywarła znaczący wpływ na regulacje amerykańskie i była stosowana również przez administrację prezydenta B. Obamy [Baldwin, Lodge, Cave, 2012, s. 316]. W Polsce w ostatnich latach w coraz większym stopniu są uwzględniane elementy AKK w metodyce oceny skutków regulacji [zob. Ministerstwo Gospodarki]. W metodyce oceny skutków regulacji występują takie elementy, jak identyfikacja i analiza problemu, określenie celów, określenie możliwych sposobów realizacji celu, analiza kosztów i korzyści opcji działania, porównanie opcji działania i rekomendacja najlepszej z nich, określenie planu wdrażania i ewaluacji oraz ewaluacja [Ministerstwo Gospodarki]. Są to elementy, które również są obecne w metodyce AKK, jednak metodyka AKK wymaga prowadzenia dużo bardziej pogłębionych analiz. W ramach AKK występuje konieczność prowadzenia analiz wariantowych w perspektywie wieloletniej przy uwzględnieniu odpowiednio długiego horyzontu planowania (zwykle jest to czas nieco dłuższy niż 10-letni okres zalecany w metodyce oceny skutków regulacji). Punktem wyjścia w tego typu analizach jest zawsze wariant bazowy, tzw. wariant „nie robić nic”, jak również tworzony jest wariant pośredni oraz wariant docelowy. Przeprowadzana jest analiza finansowa, zaś w ramach analizy ekonomicznej wyceniane są efekty zewnętrzne, które mogą powstać na skutek wprowadzanych zmian. Rozważane warianty mogą pochodzić zarówno z informacji prasowych, jak i projektów aktów prawnych czy propozycji wynikających z debaty publicznej. Nawet jeśli warianty te nie są przyjęte jako ostateczne, to mogą stanowić podstawę przeprowadzenia analizy kosztów i korzyści oraz punkt wyjścia do dyskusji dla osób podejmujących decyzje. Według metodyki AKK konieczna jest również weryfikacja finansowej trwałości przedsięwzięcia, wybór odpowiedniej stopy dyskontowej, określenie podstawowych wskaźników efektywności i finansowej zaktualizowanej wartości netto, a także prowadzona jest analiza wrażliwości i ryzyka oraz uwzględniane są efekty fiskalne [KE, 2014].

<sup>3</sup> Przykładem oceny skutków regulacji polegającej na podziale województw jest: [Opolski, Modzelewski, 2016, s. 17–30].

## ANALIZA KOSZTÓW I KORZYŚCI W OCENIE SKUTKÓW PODZIAŁU WOJEWÓDZTWA

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto, iż sporządzenie bilansu efektów dodatnich i ujemnych podziału województw wymaga zbadania m.in. następujących kategorii w wydzielonych jednostkach samorządu terytorialnego: dochody ogółem samorządu województwa, wydatki ogółem samorządu województwa, wydatki bieżące samorządu województwa, wydatki inwestycyjne samorządu województwa, wydatki na administrację, możliwość spłaty długu samorządu województwa, wielkość zadłużenia samorządu województwa, poziom absorpcji funduszy UE w perspektywie 2014–2020, poziom absorpcji funduszy UE w perspektywie po 2020 r., rating województwa (w tym wpływ na koszty obsługi długu przez samorząd województwa, skłonność inwestorów krajowych i zagranicznych do inwestycji bezpośrednich), wzrost gospodarczy, poziom bezrobocia, sieć powiązań gospodarczych i funkcjonalnych (np. koleje), koszty społeczne zmiany struktury administracji samorządowej, koszty społeczne zmiany struktury administracji centralnej. Należy też brać pod uwagę wpływ zmian na jakość życia mieszkańców na danym terenie.

Zwykle ocena skutków regulacji ma charakter projekcji, co wymaga przyjęcia szeregu założeń. Konieczność przyjęcia założenia odnośnie do horyzontu planowania występuje zarówno w metodyce AKK, jak i w metodyce oceny skutków regulacji. W przypadku rozważania podziału województwa samorządowego może zostać przyjęty horyzont planowania taki jak w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) województwa (czy innej jednostki samorządu terytorialnego, jeśli dotyczyłby jej hipotetyczny podział). Przy ustalaniu hipotetycznych budżetów nowych województw konieczne może być oparcie się na danych zawartych zarówno w WPF województwa, jak i na danych statystycznych GUS<sup>4</sup> oraz danych wewnętrznych urzędu marszałkowskiego danego województwa. W analizach powinna zostać uwzględniona projekcja PKB realnego zawarta w Wytocznych Ministra Finansów [Minister Finansów, 2015], gdyż stanowi wspólny mianownik dla różnego rodzaju analiz, a jej stosowanie może stanowić warunek porównywalności danych. W związku z zastosowaniem Wytocznych Ministra Finansów można uznać, iż dane zawarte w WPF dla wydzielonych hipotetycznie nowych województw ujęte są w wartościach realnych<sup>5</sup>. Wygodne jest przyjęcie wyjściowe-

<sup>4</sup> Bank Danych Lokalnych GUS.

<sup>5</sup> Wyzwaniem pozostaje aktualizacja wartości z kolejnych lat i sprowadzania ich do roku zerowego (za pomocą czynnika dyskontującego uwzględniającego społeczną stopę procentową) na potrzeby analizy ekonomicznej [szerzej: Dinwiddy 1996, s. 168–173], jednak w analizie finansowej z uwagi na konieczność ukazania realnego deficytu/nadwyżki samorządów województw w poszczególnych okresach WPF może się pojawić potrzeba przyjęcia założenia o zerowej stopie dyskontowej. Dopiero w dalszych analizach, po wykazaniu nadwyżki, zasadne staje się ewentualne zastosowanie stopy dyskontowej w odniesieniu do analiz finansowych. Dla różnych krajów i na podstawie

go założenia, żeby dane WPF dekomponowały się na dane WPF dla hipotetycznych nowych województw samorządowych w kolejnych latach. Należy jednak uwzględnić, iż może ulegać zmianie kwota tzw. janosikowego (tam, gdzie ono występuje) oraz że nowe województwa mogą uzyskiwać inny poziom dochodów z tytułu subwencji wyrównawczej i regionalnej oraz dotacji celowej<sup>6</sup>.

Punktem wyjścia do przeprowadzenia projekcji dochodów i wydatków wydzielonych województw samorządowych w zakładanym horyzoncie planowania powinna być analiza dotychczasowych dochodów i wydatków samorządu województwa, jak również analiza danych zawartych w planie finansowym województwa na kolejny rok. W odniesieniu do każdego rodzaju dochodów należy dokonać ich rozdzielenia na dwa województwa. Dotyczy to dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, podatków i opłat, dochodów z tytułu subwencji ogólnej, z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące oraz dochodów majątkowych. Alokacja wydatków na nowe województwa samorządowe powinna zostać dokonana na podstawie danych zawartych w planie finansowym województwa według różnego rodzaju kluczy podziałowych. Wydatki bieżące i inwestycyjne mogą zostać alokowane według np. następujących kluczy podziałowych: 1) według miejsca funkcjonowania, m.in. wydatki na: biblioteki pedagogiczne, zespoły szkół medycznych, centra kształcenia ustawicznego, zespoły szkół, placówek, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze; 2) proporcjonalnie do powierzchni województwa wydatki na: Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych, rolnictwo; 3) proporcjonalnie do liczby ludności wydatki na m.in. przewozy kolejowe, Wojewódzki Urząd Pracy, Centrum Polityki Społecznej; 4) proporcjonalnie do udziału kilometrów dróg wydatki przypadające na Zarząd Dróg Wojewódzkich. Nieco trudniej jest podzielić wydatki na administrację publiczną. Możliwe jest przyjęcie roboczego założenia o podziale wydatków administracyjnych po 50% w nowo powstałych województwach w odniesieniu do: Zarządu Nieruchomości, Urzędu Marszałkowskiego czy Sejmiku Województwa. Wstępnie może być przyjęte założenie o niezwiększaniu wydatków na administrację, aby możliwe było ustalenie punktu wyjścia do dalszych analiz. Jednak w kolejnych symulacjach można dokonać zwiększenia tych wydatków w stosunku do poziomu wyjściowego dla całego województwa. P. Swianiewicz [2016, s. 12] stwierdza, iż „dokładne oszacowanie niezbędnych zmian wydatków na administrację jest bardzo trudne i musi być oparte na wielu, skomplikowanych do jednoznacznej weryfikacji, założeniach”.

---

różnych metodyk społeczna stopa dyskontowa przyjmowała dotychczas zazwyczaj wartości z przedziału 3–7%, w UE przyjęto 4% [Simonelli, 2013, s. 66], ale może ona być podwyższona dla takich krajów jak Polska do 5% [zob. szerzej: KE, 2014].

<sup>6</sup> Będącej pozostałością po poprzednim systemie rozliczania „janosikowego”, a przekazywanej z budżetu centralnego.

Jednym z podejść jest zaproponowane przez P. Swianiewicza [2016, s. 13] badanie zależności wydatków bieżących na administrację od wielkości województwa (mierzonego liczbą mieszkańców województwa). Osobne klucze podziałowe powinny zostać ustalone w przypadku rozdzielania długu dotychczas istniejącego województwa. Przy podziale długu województwa mogą być zastosowane takie klucze podziałowe, jak: 1) liczba ludności; 2) liczba dotychczasowych inwestycji (tzn. można byłoby założyć, iż dług mógłby być przypisany jednostkom administracyjnym, na terenie których były realizowane zadania inwestycyjne, szczególnie ze środków UE). Ten drugi klucz podziałowy jest zwłaszcza dyskusyjny z uwagi na fakt, iż podział województwa może również naruszać spójność regionu (m.in. w zakresie infrastruktury transportowej) [Brzeski, 2016, s. 31–35] i spowodować brak ciągłości w realizacji strategii rozwoju regionalnego.

Na podstawie założeń odnośnie do alokacji dochodów i wydatków należy ustalić hipotetyczny budżet wydzielonych województw samorządowych w pierwszym roku po hipotetycznym podziale, co stanowić może punkt wyjścia do przeprowadzenia symulacji sytuacji finansowej nowych województw. Analiza finansowa powinna odpowiadać okresowi ustalonymu w WPF województwa<sup>7</sup>. Następnie konieczne jest zaprezentowanie symulacji dochodów, wydatków i wyniku budżetu przy wstępnym założeniu, iż niezmnieszone byłyby wydatki inwestycyjne w nowych województwach. Może to spowodować, iż uzyskany zostanie ujemny wynik budżetu w jednym z hipotetycznie wydzielonych województw, co w rzeczywistości nie mogłoby mieć miejsca, jednak może obrazować skalę koniecznej redukcji inwestycji (stanowiąc niejako punkt odniesienia). Należy zaznaczyć, iż wynik budżetu powinien być w kolejnych latach dodatni przez cały okres planowania, gdyż musi zagwarantować spłatę rat kapitałowych kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych. Niewykluczone, iż sfinansowanie nowych inwestycji wymagałoby od słabszego z nowo utworzonych województw zaciągnięcia długu, co mogłoby być bardziej kosztowne dla nowego podmiotu z uwagi na ryzyko pogorszenia się jego ratingu finansowego<sup>8</sup>. Emisja obligacji mogłaby być ponadto utrudniona z uwagi na mniejszy potencjał nowej jednostki terytorialnej i słabsze pozycjonowanie na rynkach finansowych.

#### ALOKACJA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

W dyskusjach nad podziałem województwa pojawiają się argumenty, iż wydzielenie słabszego gospodarczo obszaru pozwoliłoby na uzyskanie większej alokacji środków. Rozważania dotyczą najczęściej perspektywy finansowej po 2020 r.

<sup>7</sup> Według art. 227 ust. 2 [Ustawa, 2009] prognoza jest sporządzana na okres spłaty długu.

<sup>8</sup> Poszczególne województwa posiadają ratingi agencji międzynarodowych (np. Fitch) zarówno dla zadłużenia w walucie zagranicznej, jak i dla zadłużenia w walucie krajowej.

Z uwagi na szereg przepisów<sup>9</sup> można wyciągnąć wniosek, iż nie byłaby możliwa zmiana alokacji środków strukturalnych w obecnej perspektywie finansowej na lata 2014–2020. Oznacza to, że zmiana administracyjna powodowałaby skutki dopiero od nowego okresu programowania przy założeniu, iż pociągałoby to za sobą również zmianę w klasyfikacji Eurostatu<sup>10</sup>. Z uwagi na fakt, iż alokacje środków UE zostały ustalone w Wieloletnich Ramach Finansowych zatwierdzonych przez Radę Europejską w odniesieniu do wszystkich regionów Unii równocześnie przed rozpoczęciem Perspektywy Finansowej 2014–2020, należy uznać, iż nie jest możliwa zmiana wynegocjowanych ram finansowych dla Polski. Teoretycznie Komisja Europejska ma możliwość prawną dokonania zmian w Umowie Partnerstwa. Jeżeli państwo członkowskie proponuje wprowadzenie zmiany do elementów Umowy Partnerstwa objętych decyzją Komisji, to Komisja przeprowadza ocenę<sup>11</sup> oraz w stosownych przypadkach podejmuje decyzję – w ciągu 3 miesięcy od dnia przedstawienia propozycji zmiany przez państwo członkowskie – w drodze aktów wykonawczych, w sprawie przyjęcia zmiany [Rozporządzenie nr 1303/2013, art. 16 ust 4]. Jednak modyfikacje Umowy Partnerstwa wymagałyby tworzenia na nowo strategii rozwoju i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju [Ustawa, 2006, art. 14e ust. 3]. Spowodowałyby to opóźnienia w realizacji programów i ryzyko niewykorzystania alokacji środków dla Polski. Z kolei w odniesieniu do ewentualnych zmian Regionalnych Programów Operacyjnych poszczególnych województw na lata 2014–2020 minister właściwy ds. rozwoju regionalnego może inicjować programy służące realizacji Umowy Partnerstwa w zakresie polityki spójności i ich zmiany opracowywane przez zarząd województwa [Ustawa, 2006, art. 14 g ust. 1 pkt 2].

Propozycje zmian programów operacyjnych po pozytywnym zaopiniowaniu przez Instytucję Koordynującą Umowę Partnerstwa w zakresie zgodności z Umową Partnerstwa oraz zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący Instytucja Zarządzająca przedkłada do zatwierdzenia zarządowi województwa przed skierowaniem do przyjęcia przez Komisję Europejską [Ustawa, 2006, art. 14ka ust. 1]. Oznacza to, iż w praktyce należy uznać znaczące zmiany programów za mało realistyczne, o ile nie są zgodne z Umową Partnerstwa. Ponadto opóźnienia w realizacji programów mogłyby wpłynąć na ryzyko utraty możliwości pozyskania rezerwy wykonania, która jest przyznawana wyłącznie programom i priorytetom, w których przypadku zostały osiągnięte cele pośrednie [Rozporządzenie

<sup>9</sup> Zwłaszcza w związku z podpisaną przez Rzeczpospolitą Polską i Komisję Europejską Umową Partnerstwa. Jest ona podpisywana dla całego kraju i zawiera alokacje finansowe zarówno na programy krajowe, jak i regionalne.

<sup>10</sup> Według [Rozporządzenie 1059/2003] alokacje środków UE dla regionów są dokonywane przy użyciu jednostki statystycznej NUTS-2.

<sup>11</sup> Sprawdzając zgodność Umowy Partnerstwa z [Rozporządzenie 1303/2013]. Ponadto dane państwo członkowskie dostarcza wszelkich koniecznych dodatkowych informacji oraz w stosownych przypadkach dokonuje zmiany Umowy Partnerstwa [Rozporządzenie nr 1303/2013, art. 16 ust. 1].



nr 1303/2013, art. 22 ust. 3]. Całkowita kwota rezerwy wykonania alokowana na kategorię regionu wynosi 6% [Rozporządzenie nr 1303/2013, art. 22 ust 1]. Oznacza to, iż nieosiągnięcie tzw. kamieni milowych oznacza utratę środków dla województwa z początkowo przyznanej alokacji. W 2017 i 2019 r. roczne spotkanie w sprawie przeglądu obejmuje wszystkie programy w państwie członkowskim, z uwzględnieniem sprawozdań z postępów złożonych w tych latach przez państwo członkowskie [Rozporządzenie nr 1303/2013, art. 51 ust. 2]. Tym samym trudno byłoby uznać ewentualną zmianę alokacji środków UE za korzyść z punktu widzenia AKK [Opolski, Modzelewski, 2016, s. 25–27].

### ABSORPCJA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ

Odrębnym elementem AKK podziału województw jest zagadnienie absorpcji funduszy UE (oraz ewentualnie innych środków publicznych). W hipotetycznie wydzielanych województwach mógłby występować zróżnicowany potencjał absorpcyjny środków na B+R+I (działalność badawczo-rozwojową i innowacyjną). Jest to zwłaszcza prawdopodobne w sytuacji sieciowości i występowania klastrów, gdzie akceleratorem rozwoju jest obszar lepiej rozwinięty gospodarczo. Rozważając tematykę absorpcji funduszy UE, należy wskazać na fakt, iż mogą wystąpić zasadniczo dwa rodzaje absorpcji: czynna i bierna<sup>12</sup>. W sytuacji, gdy zostałyby dokonany podział województwa, jedno z nich (lub nawet oba) mogłoby stać się regionem odznaczającym się absorpcją bierną. Z uwagi na brak środków finansowych utrudnione stałoby się planowanie rozwoju i pojawiłaby się konieczność „improvizowania rozwoju”. To znaczy zamiast dokonywać wyboru spośród wielu wariantów, władze województwa angażowałyby zasoby w nadarzające się projekty bez dokonywania wyboru spośród tak wielu opcji i dostępnych wariantów. Środki finansowe mogłyby być w większym stopniu niejako „włączane” w region i przydzielane projektom, które nie muszą napotykać istotnej konkurencji ze strony innych projektów. Mniejsza liczba projektów wynikałaby również z większej inercji społecznej. Jeśliby przyjąć założenie, iż wydzielenie województw wiązałoby się z oddzieleniem silnego ośrodka wielkomiejskiego, to nowo utworzony słabszy region mógłby być nakierowany wyłącznie na realizację swoich wewnętrznych potrzeb, często ograniczonych czy zawężonych poznawczo i realizacyjnie. Spowodowałyby to ograniczone możliwości konkurowania zewnętrznego i w konsekwencji spadek możliwości innowacyjnych. W takiej sytuacji pojawiłby się też problem absorpcji środków z wykorzystaniem środków na B+R+I. Oddzielenie od wielkiego ośrodka miejskie-

<sup>12</sup> Absorpcja czynna lub bierna polega na tym, iż „poszczególne systemu gospodarowania – państwa, regiony, przedsiębiorstwa mogą mieć bierny lub czynny stosunek do swojego rozwoju i przemian otoczenia, w którym egzystują. Mogą zatem inercyjnie poddawać się procesom zewnętrznym oddziaływań lub też próbować je świadomie kształtować, a nawet planować ich rozwój” [Łukaszewicz, 1986, s. 1025, za: Opolski, Włodarski, 1991, s. 62].

go wiązałyby się z utrudnieniami w realizacji projektów B+R+I z wykorzystaniem potencjału z obu części województwa. Utrudniona byłaby także komplementarność działań na obu obszarach z uwagi na bariery organizacyjne i prawne. Dokonywanie zbyt częstych zmian prowadzi z kolei do zwiększenia kosztów transakcyjnych i konieczności poniesienia kosztów zmiany administracyjnej. Warto również wskazać, iż procesy dostosowawcze po zmianie terytorialnej mogłyby spowodować opóźnienia w realizacji różnego typu projektów nawet o 2–3 lata. Mogłyby to wynikać m.in. z zerwania więzi pomiędzy podmiotami współdziałającymi ze sobą i kontraktowania na nowo wielu przedsięwzięć. W tabeli 1 przedstawiono syntetyczne ujęcie różnic pomiędzy absorpcją czynną i bierną.

**Tabela 1. Charakter absorpcji biernej i czynnej funduszy strukturalnych UE wobec dekompozycji regionalnych jednostek administracyjnych**

Elementy analizy	Absorpcja	
	bierna	czynna
Stosunek do zjawisk rozwoju	poddawanie się spontaniczności, nadmierny chaos	planowanie rozwoju
Rodzaj absorpcji	przewaga „tłoczenia” nad „ssaniem”, opóźnienia w realizacji zobowiązań	przewaga „ssania” nad „tłoczeniem”, wykonywanie zadań w terminie
Stopień zasilenia generatorów wzrostu (technologii, informacji, wzorów, dóbr)	jałowy, przewaga sił inercji społecznej, brak „dobrych praktyk”	wysoka selektywność, presja przedsiębiorczości, stosowanie „dobrych praktyk”
Zasięg konkurencji	zdolność do konkurowania na obszarze regionu	zdolność do konkurowania z podmiotami z innych regionów krajów
Strategia wydatkowania środków	nacisk na wydatki bieżące	nacisk na inwestowanie środków finansowych
Wrażliwość na komplementarność działań	niewielka	wysoka, współpraca z innymi podmiotami oraz z otoczeniem
Charakter rozwoju	ciągłe zmiany utrudniające postęp i uniemożliwiające koncentrowanie się na tworzeniu wartości dodanej	dążenie do wyeliminowania tarć rozwojowych – przewaga tworzenia wartości dodanej nad kosztami m.in. administracyjnymi
Kreowanie wartości	naśladownictwo	innowacyjność
Sieciowość i współdziałanie	szczętkowe, zerwanie więzi	duże, nakierowanie na tworzenie nowej wartości dzięki wspólnej realizacji przedsięwzięć społecznych, gospodarczych i administracyjnych (realizacja koncepcji Good Governance [szerzej: Wilkin, 2013])
Potencjalna pojemność absorpcyjna	mała	duża

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Opolski, Modzelewski, 2008, s. 199].

W celu dokonania oceny zasadności wydzielenia administracyjnego województw samorządowych zasadne jest zweryfikowanie, w jakim stopniu absorbowane były dotychczas środki strukturalne UE na ich obszarze. Należy również określić, w jakim stopniu poszczególne rodzaje podmiotów realizowały projekty finansowane z tych środków. Szczególnie przydatne są tu dane z Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK. W systemie tym znajdują się m.in. informacje na temat podziału alokacji Regionalnych Programów Operacyjnych na priorytety inwestycyjne, cele tematyczne i kategorie interwencji, jak również wyszczególnione jest dofinansowanie UE według typów beneficjentów, m.in. administracja rządowa, firma, fundacja, stowarzyszenie lub organizacja pozarządowa, instytucja kultury, jednostka naukowa lub badawczo-rozwojowa, jednostka organizacyjna JST, jednostka samorządu terytorialnego, związek lub stowarzyszenie JST, kościoły i związki wyznaniowe, przedsiębiorca lub przedsiębiorstwo, spółka wodna, uczenia wyższa, zakład opieki zdrowotnej [według sprawozdania SIMIK].

Szersze ujęcie możliwości wystąpienia absorpcji czynnej wymaga zbadania potencjału rozwojowego hipotetycznie wydzielonych jednostek administracyjnych. Rozważaniom poddać należy m.in. poziom kapitału społecznego, gospodarczego, organizacyjnego, wizerunkowego, administracyjnego, intelektualnego czy infrastrukturalnego.

#### OCENA POTENCJAŁU ROZWOJOWEGO HIPOTETYCZNIE WYDZIELONYCH WOJEWÓDZTW

Ocena możliwości rozwojowych nowych, hipotetycznych bytów administracyjnych wymaga dokonania wyboru szeregu zmiennych do analizy. Przykładowo zmienne, które mogą być brane przy ocenie potencjału ekonomicznego na terenie hipotetycznie wydzielonych województw, to: nakłady na B+R w województwie, nakłady na prace badawcze i rozwojowe w przemyśle – sekcje PKD: B, C, D, E<sup>13</sup>, jak również wartość brutto środków trwałych, nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach oraz rodzaje działalności gospodarczej prowadzonej na terenie hipotetycznie wydzielonych województw. Konieczne jest też ustalenie odsetka liczby przedsiębiorstw w hipotetycznie wydzielonych województwach i odsetka podmiotów gospodarczych według grup rodzajów działalności [według PKD, 2007]. Przy rozważaniu koncepcji podziału województw należy także dokonać oceny zdolności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z podstawowych parametrów jest wielkość wydatków inwestycyjnych samorządów lokalnych, która mogłaby być zapewniona na terenie nowo wydzielonych województw.

<sup>13</sup> Sekcje [PKD, 2007]: B – Górnictwo i wydobywanie, C – Przetwórstwo przemysłowe, D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych, E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją.

Przy rozważaniu podziału kluczowe jest ustalenie, jakie byłyby możliwe wydatki majątkowe samorządów nowo powstałych województw, ale pod uwagę należy też wziąć wydatki majątkowe inwestycyjne w gminach, miastach na prawach powiatu oraz powiatach niestanowiących miast na prawach powiatu. Może to być istotne m.in. z uwagi na absorpcję funduszy UE. Należy również ustalić, jakie są potrzeby inwestycyjne występujące na danym terenie, ale określić sytuację finansową jednostki samorządu terytorialnego m.in. poprzez relację wydatków gmin i powiatów na obsługę długu publicznego do 1000 zł dochodów budżetów ogółem. Wśród uwarunkowań społecznych różnicujących hipotetycznie wydzielone województwa można wymienić m.in. strukturę demograficzną ludności, poziom tzw. obciążenia demograficznego (czyli ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym) i poziom bezrobocia. Stopa bezrobocia rejestrowanego jest zwykle znacznie zróżnicowana w poszczególnych powiatach. Mogą się pojawić problemy i ograniczenia na rynku pracy, co mogłoby nasilać presję na migrację do atrakcyjnego województwa. Na pojemność absorpcyjną i potencjał rozwojowy województw wpływają także poziom i struktura wykształcenia ludności w hipotetycznie wydzielonych województwach. Zmienne, które mogą być wykorzystywane w tego typu analizach, to szkoły wyższe i studenci w hipotetycznie wydzielonych województwach, przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto i ich przyrost na terenie powiatów województwa, przyrost średniego poziomu wynagrodzeń (w % w zadanym okresie czasu), wskaźnik obciążenia demograficznego, stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie hipotetycznie wydzielonych województw, imprezy oświatowe w muzeach ogółem<sup>14</sup>, imprezy organizowane<sup>15</sup> przez domy i ośrodki kultury, kluby oraz świetlice itd. W ramach oceny kapitału infrastrukturalnego konieczne jest ustalenie wskaźników gęstości sieci drogowych, kolejowych, łączności itd. Dość trudne jest natomiast ustalenie sieci powiązań organizacyjnych, gdyż może to wymagać pogłębionych badań jakościowo-ilościowych przeprowadzanych zarówno w sektorze prywatnym, publicznym, jak i w organizacjach pozarządowych oraz wśród obywateli zamieszkujących hipotetycznie wydzielone województwa.

## POTENCJAŁ WZROSTU ENDOGENICZNEGO

Istnieje koncepcja rozwoju regionalnego oparta na wewnętrznych zasobach i wewnętrznej dynamice terytorialnej (tzw. rozwój endogeniczny), będąca konsekwencją zjawisk: bliskości, różnorodności i dostępności [Maillat, 1998, s. 117–129]. Bliskość ogranicza koszty związane z pokonywaniem odległości

<sup>14</sup> Odczyty, seanse filmowe, koncerty, konkursy, imprezy plenerowe, sesje i seminaria naukowe oraz sympozja.

<sup>15</sup> Seanse filmowe, wystawy, występy zespołów amatorskich i zawodowych, dyskoteki, prelekcje, spotkania, wykłady, imprezy turystyczne i sportowo-rekreacyjne, konkursy.

oraz pozwala na koncentrację w danej przestrzeni infrastruktury niezbędnej do funkcjonowania przestrzeni (organizacje, instytucje, połączenia komunikacyjne, ludzie itp.). Ale ta bliskość umożliwia także tworzenie szeregu więzi ekonomicznych, społecznych, psychologicznych, a zatem tworzy jednocześnie różnorodność zwiększającą prawdopodobieństwo znalezienia odpowiedniego i wiarygodnego partnera do współpracy. Z kolei dostępność oznacza zdolność do wymiany komunikacji i uczenia się, a wspierana jest poprzez fizyczne sieci powiązań transportowych, komunikacyjnych, edukacyjnych, oświatowych, kulturalnych. Ale „bycie blisko” – jak trafnie wskazują autorzy opracowania *Region w gospodarce opartej na wiedzy* – „nie oznacza usytuowania w pobliżu kogoś lub czegoś. Bycie w bliskości może oznaczać także utrzymywanie trwałych relacji oraz współdziałanie z podmiotami, które nie znajdują się blisko w sensie odległości w przestrzeni, a jednak należą do tego samego kręgu przyjaciół, rodziny czy tej samej sieci firm lub osób zajmujących się daną dziedziną życia.” [Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz, 2011, s. 183]. W tym kontekście dla nowo tworzonych regionów szczególnie ważna jest bliskość organizacyjna rozumiana jako zdolność do absorpcji organizacyjnej idei i pomysłów, inicjatyw i przedsięwzięć. Bliskość ma szereg wymiarów zarówno natury gospodarczej i społecznej, mentalnej i instytucjonalnej [szerzej na ten temat: Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz, 2011, s. 184 i n.], ale generalnie oznacza tworzenie adekwatnych sieci powiązań między sferą realną i regulacyjną, budowanie możliwości tworzenia odpowiednich więzi rynkowych i pozarynkowych (możliwości współpracy i współdziałania), budowanie tożsamości i wyrazistości regionu. Ważnym czynnikiem rozwoju jest również zapewnienie skutecznej i efektywnej administracji publicznej coraz częściej zorganizowanej w sposób sieciowy [zob. szerzej: Modzelewski, Opolski, 2014]. Zerwanie więzi może dotyczyć też struktur sieciowych wytworzonych z udziałem podmiotów z sektora pozarządowego.

Bliskość, różnorodność i dostępność tworzą atrakcyjność regionu, budują jego konkurencyjność i wzmacniają bądź budują trwałe zdolności rozwoju. Ale te atrybuty atrakcyjności regionu tworzone są długo, wymagają czasu na wzajemne docieranie się instytucji, ludzi i biznesu, czasu na stworzenie trwałej sieci zaufania i współpracy. Dla relacji rynkowych zwłaszcza ważna jest bliskość organizacyjna, bowiem „określone rozwiązania organizacyjne nie tylko pozostają mechanizmami koordynującymi transakcje, ale stanowią również siłę napędową dla transferu i wymiany informacji i wiedzy w świecie charakteryzującym się wysokim stopniem niepewności działań” [Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz, 2011, s. 185]. I gdy taka sieć już powstanie, zniszczenie jej powoduje natychmiastową entropię zaufania i wiarygodności, zwłaszcza w przypadku inwestorów i przedsiębiorców. A jak pokazują badania, wśród czynników lokalizacji wskazywanych przez inwestorów zagranicznych w Polsce najczęściej wymieniane były: wykwalifikowana siła robocza (wielkość rynku pracy, poziom bezrobocia, poziom wykształcenia, w tym wykształcenia technicznego), koszty siły robo-

czej, dobra dostępność komunikacyjna, dostępność nieruchomości, relatywnie niskie koszty zakupu, wynajmu i dzierżawy nieruchomości, zachęty inwestycyjne (głównie zwolnienia z podatku dochodowego oraz z podatku od nieruchomości), kompetencje pracowników administracji publicznej (wsparcie w zakresie procedur administracyjnych, szybkość załatwiania pozwoleń itp.), chłonny rynek zbytu na oferowane produkty i usługi, bliskość poddostawców, bliskość dobrych szkół technicznych i uniwersytetów, możliwość dojazdu pracowników publicznymi środkami transportu, oferta kulturalno-rozrywkowa, oferta oświatowa (w tym szkoły dla dzieci kadry menedżerskiej z językiem angielskim), jakość środowiska naturalnego [Nowakowska, Przygodzki, Sokołowicz, 2011, s. 196–197].

Koncepcja administracyjnego podziału województwa doprowadzić może do rozwarstwienia się sytuacji dochodowej województw z niekorzyścią dla nowego, słabszego województwa regionalnego, może pogłębić polaryzację społeczną i regionalną na skutek zróżnicowanej dostępności do informacji, wiedzy, jakości życia, dobrze rozwiniętego kapitału społecznego i intelektualnego, czyli szeroko rozumianej jakości terytorium, na którym następuje harmonijny związek środowiska przedsiębiorczości z tzw. infrastrukturą okołobiznesową (inwestycje publiczne i relacje między nimi, infrastruktura techniczna i społeczna zapewniająca określony standard życia).

Niebagatelną, a może wręcz kluczową kwestią związaną z propozycjami podziału województwa są postawy i preferencje życiowe młodego pokolenia – pokolenia niezwykle dziś mobilnego i poszukującego swojego modelu życia i rozwoju osobistego. Przeprowadzone przez Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w 2013 r. analizy wskazują, iż oceniając atrakcyjność swojego miejsca zamieszkania, młodzi ludzie stosunkowo słabo się z nim identyfikują [MBPR, 2013, s. 37–41]. Takie podejście młodych ludzi do swojego życia zawodowego i kariery zawodowej potęgować będzie i tak już widoczne wyludnianie się obszarów peryferyjnych, małych miast i terenów wiejskich. Nasilenie się wewnętrznych ruchów migracyjnych osłabia potencjał rozwojowy mniejszych ośrodków [MBPR, 2013, s. 55]. Można zatem stwierdzić, że owe tendencje migracyjne „przyszłego” kapitału ludzkiego zmniejszają i tak już stosunkowo słaby potencjał endogenicznego rozwoju niektórych obszarów regionu. Wiara i przekonanie, iż podział województw osłabi te tendencje, mogą się okazać płonne. Podział terytorialny województw może wręcz pogłębić dysproporcje rozwojowe, nasilić ruchy migracyjne powodujące wydrenowanie niektórych regionów z wartościowego kapitału ludzkiego. Względnej równomierności rozwoju trzeba szukać poprzez pryzmat dalszego bogacenia się ośrodków bogatych z jednoczesnym stworzeniem możliwości rozsądnej redystrybucji owego bogactwa na tereny słabsze gospodarczo [Opolski, Modzelewski, 2016, s. 27–30]. Badacze dopuszczają w tej sytuacji zastosowanie wag przy uwzględnianiu efektów redystrybucyjnych [zob. szerzej: Dinwiddy, 1996, s. 75]. Wyzwaniem badawczym byłoby zatem ustalenie, jakie efekty redystrybucyjne wystąpiłyby w przypadku dokonania zmian administra-

cyjnych, i ewentualnie nadanie odpowiednich wag zmianom bardziej preferowanym przez mieszkańców wydzielonych województw. Może wystąpić obawa, że w przypadku wystąpienia postulatów dokonania rekompensaty według kryterium N. Kaldora<sup>16</sup> w sytuacji rozdzielenia finansów dotychczasowego województwa na dwie nowo utworzone jednostki administracyjne utrudnione lub niemożliwe byłoby dokonanie tego typu kompensaty [zob. szerzej: Johansson, 1991, s. 132]. Z drugiej strony niektórzy badacze podnoszą, iż założenie w AKK, iż zastana dystrybucja zasobów jest odpowiednia, może być traktowane jako błąd metodologiczny [Baldwin, Lodge, Cave, 2012, s. 322].

Pamiętać przy tym musimy, że kluczowym zagadnieniem w rozwoju regionalnym jest określenie odpowiednich proporcji pomiędzy konkurencyjnością a spójnością. Jak piszą autorzy opracowania *Region w gospodarce opartej na wiedzy*: „zakładając bowiem priorytetyzację wspierania tylko spójności, decydujemy się na osłabienie procesów kształtowania innowacyjności i konkurencyjności w regionie, warunkujących kreowanie i dyfuzję innowacji i przyspieszających wzrost gospodarczy. W konsekwencji ograniczona zostaje możliwość uzyskania największych korzyści dla regionu z koncentracji kapitału ludzkiego w obszarach najbardziej rozwiniętych” [Nowakowska, Przygodzki, Sokółowicz, 2011, s. 72–73]. Należy również wspomnieć o zagadnieniu migracji i o czynnikach wypychających, takich jak m.in. ubóstwo, bezrobocie, niskie płace, oraz czynnikach ciągnących do danego regionu, np. praca, perspektywy wyższych zarobków, perspektywy poprawy standardu życia czy rozwój osobisty i zawodowy [Kasprzyk, 2016, s. 397], które mogłyby mieć znaczenie przy zmianach administracyjnych.

Analiza ekonomiczna dla dwóch lub trzech wariantów wymaga przeprowadzenia projekcji długoletnich odnośnie do alokacji dochodów z PIT i CIT do nowo wydzielonych hipotetycznych województw i stwierdzenia, czy nasilałyby się różnice pomiędzy województwami. Konieczne jest zbadanie tendencji bezrobocia na podstawie wskaźników bezrobocia w nowych województwach. Należy zakładać, iż po podziale administracyjnym nastąpiłby ruch w stronę nowego województwa silniejszego i zmniejszenie sił endogenicznych w drugim regionie. Występuje ryzyko, iż jedno z nowych województw z uwagi na brak wystarczającej infrastruktury badawczo-rozwojowej, społecznej, kulturalnej itd. nie byłoby na tyle atrakcyjne, żeby przyciągnąć dużą liczbę inwestycji bezpośrednich. Wskaźniki bezrobocia mogą pozwolić na stwierdzenie, iż potencjał kwalifikacji zawodowych jest na tyle niski w tym województwie, że trudno byłoby znaleźć inwestorom pracowników o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Powstałoby tym samym ryzyko niższego wzrostu gospodarczego w słabszym województwie, co miałooby bezpośrednie przełożenie na wpływy z podatków PIT oraz CIT i łącznie

<sup>16</sup> Według N. Kaldora [1939, s. 550] jeśli tym, którzy ponoszą stratę w wyniku redukcji zasobów, które były dla nich wcześniej przeznaczone, zostanie przekazana kompensata z tytułu straty, to pozostała część społeczności może być w lepszej sytuacji, niż miało to miejsce wcześniej.

również pogarszałyby rating tego województwa. Osłabienie sieci powiązań gospodarczych i funkcjonalnych (m.in. w odniesieniu do infrastruktury istniejącej bądź planowanej na pograniczu obu województw) mogłoby niekorzystnie wpłynąć zarówno na wzrost gospodarczy, jak i zwiększyć koszty społeczne proponowanej zmiany administracyjnej. Czynniki te spowodowałyby spadek jakości życia mieszkańców słabszego z województw.

## PODSUMOWANIE

Podstawowym wnioskiem z rozważań zawartych w niniejszym artykule jest stwierdzenie użyteczności metodyki AKK przy rozważaniu propozycji zmian w podziale administracyjnym kraju. Ponadto konkluzją niniejszego opracowania jest stwierdzenie, iż przy tego typu zmianach należy brać pod uwagę w pierwszej kolejności możliwość zapewnienia bieżącego funkcjonowania samorządów województw. Szczegółową konstatacją w artykule jest stwierdzenie, iż w ramach analizy finansowej dokonywanej z punktu widzenia samorządu województwa konieczne jest dokonanie projekcji dochodów, wydatków i wyniku budżetów hipotetycznie wydzielonych województw, projekcji wydatków majątkowych, wyników budżetów, spłat rat kapitałowych i pożyczek oraz kwoty długu nowo wydzielonych województw, projekcji dochodów bieżących i wydatków bieżących nowo utworzonych województw, w tym wydatków na administrację samorządów tych województw w latach obejmujących aktualną WPF niepodzielonego województwa. Tak przeprowadzona wieloaspektowa analiza może pomóc w określeniu sytuacji finansowej hipotetycznie wydzielonych samorządów i podjęciu decyzji o dokonaniu podziału bądź jego zaniechaniu.

Bardzo istotnym punktem wyjścia do oceny potencjalnych zmian terytorialnych jest poziom kapitału ludzkiego, społecznego i intelektualnego na terenie wydzielonych jednostek administracyjnych, zdolność rozwojowa jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw, zdolność do absorpcji funduszy UE. Niezwykle ważne jest też zwrócenie uwagi na sieć powiązań gospodarczych (w tym handlowych), instytucjonalnych, infrastrukturalnych i ryzyko utraty tych więzi. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego należy również uwzględniać możliwość wystąpienia dyfuzji wiedzy i tworzenia klastrów społeczno-gospodarczych. W ramach koncepcji „dobrego” współrzędzenia (*Good Governance*) być może jednak najważniejsze są zaufanie społeczne i aprobaty społeczna dla projektowanych zmian. Utrudnienia krótkookresowe oraz długookresowy wpływ podziału województw na sytuację społeczno-gospodarczą na wydzielonych obszarach z pewnością miałyby docelowo przełożenie na jakość życia mieszkańców. Stąd zatem dokonywanie zmiany jest uzasadnione, jeśli w wyniku AKK uzyskana zostanie znacząca przewaga efektów dodatnich nad ujemnymi.



## BIBLIOGRAFIA

- Baldwin R., Lodge M., Cave M., 2012, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*, Oxford University Press, Oxford.
- Brzeski P., 2016, *Mazowsze: spójne czy podzielone?*, Wydanie specjalne „Kroniki Mazowieckiej”: Podział województwa mazowieckiego – błąd społeczny i ekonomiczny?, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa.
- Dinwiddy C.L., Teal F., 1996, *Principles of Cost-Benefit Analysis for Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511582578>.
- Gawłowski R., 2012, *Fragmentacja terytorialna jako problem; współpraca jednostek samorządu terytorialnego jako rozwiązanie?* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Wyd. Adam Marszałek, Toruń.
- Johansson P., 1991, *An Introduction to Modern Welfare Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Kaldor N., 1939, *Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*, „The Economic Journal”, 49(195), <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511819025.016>.
- Kasprzyk B., 2016, *Proces emigracji i zamierzenia emigracyjne kapitału społecznego z Polski w ostatniej dekadzie*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 46, DOI:10.15584/nsawg.2016.2.24.
- Kieżun W., 2003, *Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej (zwanej decentralizacyjną) w latach 1998–2001* [w:] *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, UW–Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- KE, *Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020*, 2014.
- Krajowy System Informatyczny SIMIK (System Informatyczny Monitoringu i Kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności 2007–2013), [https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Stroyny/KSI\\_instrukcje.aspx](https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Stroyny/KSI_instrukcje.aspx) (kwiecień 2016).
- Łukaszewicz A., 1986, *Z zagadnień rozwoju gospodarczego Polski: wyzwania strukturalne*, „Ekonomista”, nr 6.
- Maillat D., 1998, *Interactions between Urban Systems and Localized Productivity Systems: An Approach to Endogenous Regional Development in Terms of Innovative Milieu*, „European Planning Studies”, vol. 6, issue 2.
- Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego, 2013, *Barometr Mazowsza, przyszłość kapitału ludzkiego Mazowsza w kontekście potrzeb, preferencji i planów życiowych młodzieży*, Warszawa.
- Minister Finansów, *Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, dokument przewidziany jako interaktywny*, <http://konsultacje.gov.pl/sites/default/files/file-attachments/3596/08a778f37929aec.docx> (15.04.2016).

- Modzelewski P., Opolski K. (red.), 2014, *Metodologia pomiaru funkcjonowania sieci administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa.
- Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M., 2011, *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa.
- Opolski K., Modzelewski P., 2008, *Teoretyczne podstawy oceny absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – zarys ujęcia systemowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 21.
- Opolski K., Modzelewski P., 2016, *Ocena propozycji podziału województwa mazowieckiego na podstawie projekcji sytuacji ekonomicznej wydzielonych województw w latach 2016–2020*, Wydanie specjalne „Kroniki Mazowieckiej”: Podział województwa mazowieckiego – błąd społeczny i ekonomiczny?, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa.
- Opolski K., Włodarski W., 1991, *Absorpcja kwalifikacji w procesie pracy w polskich przedsiębiorstwach w latach osiemdziesiątych*, Wyd. UW, Warszawa.
- Piekara A., 2003, *Decentralizacja i samorząd terytorialny w III RP. Teoretyczny punkt wyjścia dla opisu reformowania administracji publicznej u ustalania kryteriów ocen [w:] Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, red. A. Piekara, UW–Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa.
- Płoskonka J., 1999, *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój, kompetencje, liczy*, MSWiA, Warszawa.
- Płoskonka J., 2001, *Reforma administracji publicznej 1998–2001*, MSWiA, Warszawa.
- Polska Klasyfikacja Działalności, załącznik do Rozporządzenia Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji działalności (PKD) (Dz.U. nr 251, poz. 1885).
- Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 105/2007 z 1 lutego 2007 r. zmieniające załączniki do rozporządzenia (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- Simonelli F., 2013, *The Role of the Discount Rate in Cost-Benefit Analysis Between Theory and Practice: A Comparative Survey*, „European Journal of Risk Regulation”, vol. 4, issue 1.
- Swianiewicz P., 2016, *Potencjalne skutki wydzielenia Warszawy z województwa mazowieckiego*, Wydanie specjalne „Kroniki Mazowieckiej”: Podział województwa mazowieckiego – błąd społeczny i ekonomiczny?, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, Warszawa.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).  
Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. nr 227, poz. 1658 ze zm.).

Wilkin J. (red.), 2013, *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Scholar, Warszawa.

### *Streszczenie*

Artykuł zawiera przykład zastosowania metodyki AKK do oceny projektów podziału województw samorządowych. Uwzględnione zostały elementy analizy finansowej i ekonomicznej oraz przedstawione nowe elementy analizy efektów zewnętrznych proponowanych zmian administracyjnych. Zaprezentowane rozważania teoretyczne mogą stanowić podstawę badań i analiz empirycznych uwzględniających zagadnienia polityki rozwoju regionalnego i spójności społeczno-ekonomicznej regionów. Przedstawione zastosowanie analizy kosztów i korzyści rozszerza możliwości stosowania tej metodyki do oceny skutków regulacji polegających na zmianach zasięgu jednostek terytorialnych w Polsce i na świecie. Do analizy została włączona teoria dotycząca absorpcji czynnej i biernej środków finansowych przez region. W artykule uwzględniono konieczność włączania do analiz takich zmiennych, jak rating województwa, skłonność inwestorów krajowych i zagranicznych do inwestycji bezpośrednich, zdolność rozwojowa przedsiębiorstw, sieć powiązań gospodarczych i funkcjonalnych, potencjał rozwojowy gmin i powiatów, koszty społeczne zmiany struktury administracji, koszty transakcyjne związane z zerwaniem sieci powiązań gospodarczych i funkcjonalnych, koszty społeczne związane z obniżeniem potencjału rozwojowego województwa. Uwzględniono również aspekty aktualne w polityce planowania i programowania rozwoju poprzez wykorzystanie funduszy strukturalnych UE. Przedstawiona metodyka bierze pod uwagę konieczność przyjmowania założeń wynikających z aktualnego stanu prawnego i ukazywania przesunięć w poziomie alokacji środków finansowych przy spełnieniu tych założeń. Może być ona punktem wyjścia do sporządzenia bilansu efektów dodatnich i ujemnych proponowanych zmian.

*Słowa kluczowe:* Analiza Kosztów i Korzyści, samorząd lokalny, podział administracyjny, ocena skutków regulacji

### **Methodology for impact evaluation of the administrative division with a cost-benefit analysis**

#### *Summary*

The article includes an example of using cost-benefit analysis to assess the projects of a division of local provinces. The elements of financial and economic analysis and new tools for the analysis of external effects of the proposed administrative changes are presented. The theoretical considerations may form the basis of research and empirical analysis, taking into account issues of regional development policy and socio-economic cohesion of the regions. The use of cost-benefit analysis extends the use of this methodology for assessing the impact of changes within territorial units in Poland.

In the analysis the theory about the absorption of active and passive funds by region was included. The article emphasizes the need to incorporate variable analysis such as the rating of the region, the tendency of domestic and foreign direct investment, the capacity development of enterprises, network of economic and functional development potential of municipalities and counties,

the costs of social change in the structure of the administration, transaction costs associated with the rupture business networks and functional social costs associated with the reduction of the development potential of the region and social capital. The active and passive absorption of funds theory was included to analyze separate regions. The aspects of current policy planning and development programming using the European Union structural funds were also included. The methodology takes into account the necessity of accepting the assumptions resulting from the current legal status and portraying shifts in the level of allocation of financial resources. The presented methodology can be a starting point for comparing positive and negative effects of the proposed changes.

*Keywords:* Cost Benefit Analysis, local government, administrative division, regulatory impact assessment

JEL: H11