



DOI: 10.18276/sjp.2016.46/2-04

**Marian Kachniarz\***

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## FUZJA MIASTA I POWIATU – PRZEGLĄD DOŚWIADCZEŃ MIĘDZYNARODOWYCH

### Streszczenie

Reformy funkcjonowania samorządu lokalnego wpisują się w nurt zwiększenia efektywności sektora publicznego. Oprócz zmian funkcjonalnych, dotyczących np. zwiększenia elastyczności i samodzielności organizacyjnej, reformy te często dotyczą zmian struktury terytorialnej. W ostatnim 30-leciu przez świat przetoczyła się fala konsolidacji jednostek. W efekcie, motywowany ekonomią skali, trend zwiększania wielkości jednostek samorządowych jest najpowszechniejszą metodą reform strukturalnych. Artykuł realizuje dwa cele – pierwszym jest charakterystyka specyficznej kategorii takich działań, polegających na fuzji dwóch szczebli samorządu lokalnego – gmin miejskich (*city*) i powiatu (*county*). Drugim celem jest próba oceny takich działań przez pryzmat uzyskanych efektów. Artykuł opiera się na analizie raportów z badań *ex-post* skutków takich reform z wielu krajów świata. Wyniki analizy nie dają jednoznacznej odpowiedzi, że działania konsolidacyjne przynoszą zakładane przez reformatorów skutki.

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, reformy podziału terytorialnego, konsolidacje miast i powiatów

---

\* E-mail: marian.kachniarz@ue.wroc.pl.

## Wprowadzenie

W nurcie *new public management* (NPM) szczególną popularność zyskały reformy konsolidacyjne struktur samorządowych, będących instytucjonalną bazą sektora publicznego. Inspiracją tych działań były obserwowane w sektorze produkcyjnym procesy koncentracji zasobów i potencjału, których szczególny rozwój wiązał się z postępem globalizacji. W ostatnim 30-leciu trend zwiększania skali jednostek samorządowych jest najpowszechniej stosowaną metodą reform struktur administracyjnych wielu krajów świata, bez względu na kontynent czy krąg kulturowy.

Najczęściej zmiany struktur samorządowych mają charakter horyzontalny – dotyczą łączenia jednostek tego samego szczebla w większe terytorialnie struktury. Podejmowane są jednak także inicjatywy wertykalne – polegające na skupieniu zadań dwóch szczebli samorządu w jednej jednostce. Do takich kategorii należą procesy przejmowania zadań powiatowych przez największą gminę, jaką jest z reguły stolica powiatu. W ich wyniku likwidowana jest struktura innego szczebla (powiatowa).

W artykule skupiono szczególną uwagę na takich właśnie procesach, które określane są w literaturze światowej jako *city-county consolidation*. Celem artykułu jest po pierwsze charakterystyka takich procesów, a po drugie – ocena uzyskanych rezultatów, zwłaszcza tych, które były główną motywacją reformatorów.

Artykuł ma charakter przeglądowy – podstawową metodą służącą osiągnięciu zakładanych celów jest analiza obszernej literatury dotyczącej założeń i skutków tych reform. Szczególną grupą opracowań wziętych pod uwagę były badania o charakterze *ex-post*, które z odpowiedniej perspektywy starały się ocenić stopień spełnienia celów konsolidacji.

Prezentowane zagadnienia podzielono na trzy zasadnicze części. Pierwsza stanowi zarys uwarunkowań teoretycznych reform konsolidacyjnych. W drugiej części przedstawiono charakter i zakres reform polegających na łączeniu miast i powiatów. Trzecia część poświęcona jest omówieniu efektów reform, jakie wyłaniają się z analizy światowej literatury.

### 1. Uwarunkowania teoretyczne procesów konsolidacji

W ocenie wielu ekonomistów zbyt wielkie rozdrobnienie struktur powoduje zwiększone koszty transakcyjne świadczonych usług. Z drugiej strony zwiększe-

nie jednostek pozwala na osiągnięcie korzyści skali oraz korzyści zakresu. W odniesieniu do samorządów szczegółowo opisali to Dollery, Crase i Johnson (2006, s. 156–168). W myśl tej teorii konsolidacja podmiotów świadczących usługi publiczne powinna zatem prowadzić do obniżenia jednostkowych kosztów funkcjonowania oraz podwyższenia sprawności (Kieżun, 2004, s. 42). U podstaw takiego przekonania leży przeświadczenie, że większe jednostki cechują się lepszą alokacją zasobów finansowych, materiałowych oraz kadrowych (Kachniarz, 2012, s. 73–84). W efekcie trend ten możemy zawrzeć w sformułowaniu, że „większy jest lepszy” (*bigger is better*). Przeświadczenie to jest tak głębokie, że przybiera niejednokrotnie formę bezdyskusyjnego paradygmatu, który uwodzi wielu autorów reform. Dokonane przez Wollmanna i Swianiewicza (Wollmann, 2011, s. 681–706; Swianiewicz, 2015, s. 7–22) przeglądy zmian w strukturze terytorialnej krajów europejskich jednoznacznie wskazują na hołdowanie tej właśnie idei.

O ile wśród ekonomistów głównego nurtu dominuje pogląd o korzyściach skali (tak w sektorze produkcyjnym, jak i w publicznym), o tyle np. instytucjoniści i socjologowie wykazują większy dystans do takiego przekonania. Zarzucają oni tym pierwszym zbyt zawężony obraz funkcjonowania instytucji publicznych. 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. North zwraca uwagę, że reguły nieformalne posiadają swoistą inercję, która powoduje, że dokonująca się zmiana reguł formalnych (np. prawa, struktur czy, w szerszym ujęciu, systemu ekonomicznego) nie przynosi oczekiwanych efektów (North, 1994, s. 24). Reforma struktur administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględniać. Doskonałego podsumowania przeciwstawnych argumentów za konsolidacją oraz za utrzymaniem bardziej rozdrobnionych struktur dokonał Swianiewicz (2015).

## 2. Charakterystyka konsolidacji typu miasto-powiat

Połączenie miasta i powiatu należy do inicjatyw wertykalnych, skutkujących likwidacją jednego ze szczebli struktury samorządowej. Zwykle jest to wyższy szczebel samorządu lokalnego, jakim jest powiat. Jego zadania przejmowane są przez największą gminę, jaką jest z reguły stolica powiatu. Wykonuje ona jednocześnie

zadania gminy i powiatu, z tym, że w tym drugim przypadku świadczy je nie tylko w stosunku do swego własnego terytorium, ale także i wobec innych gmin znajdujących się na obszarze byłego powiatu. Jest to klasyczny przykład niesymetrycznej decentralizacji zadań, w której jednostki tego samego szczebla (gminy) mogą posiadać zróżnicowany zakres kompetencji. Kategorie gmin nie odnoszą się wtedy jedynie do ich charakteru (tak jak w Polsce: wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie), ale także i do ich różnej roli w systemie administracyjnym. Za literaturą anglosaską (głównie amerykańską) takie działania określa się powszechnie mianem *city-county consolidations*, a powstałe w ten sposób jednostki nazywane są *two-tier cities* (miasta dwuszczeblowe). Zwolennicy takich działań zwracają uwagę na potencjalne możliwości wynikające z ograniczenia liczby szczebli, co może skutkować zmniejszeniem wydatków na administrację. Zmiany takie mogą także zwiększyć orientację społeczeństwa w zawiłych strukturach lokalnej administracji, eliminuje się bowiem efekt dublowania urzędów w tym samym mieście.

Ze względu na charakter tych zmian w krajach o silnych tradycjach unitarnych mogą być wprowadzane systemowo, we wszystkich jednostkach jednocześnie. Takie zmiany wprowadzono np. od 1 stycznia 2003 roku w Republice Czeskiej. Zlikwidowano tam rządowe powiaty (okresy), a zadania rozdysponowano między gminy (obce) oraz województwa (kraje). Część z gmin uzyskała wtedy specjalną kategorię „gmin z rozszerzoną kompetencją”, obsługując w zakresie części zadań zleconych inne gminy (Koudelka, 2003, s. 12). Podobna zmiana została zrealizowana w Korei Południowej – na skutek decyzji rządu w 1995 roku przeprowadzono konsolidację 49 miast i powiatów (Jung-Ho, Smith, 2006, s. 246–276; Byoungik, 2013, s. 7–23). W Irlandii od 2012 roku funkcjonuje zmniejszona liczba gmin (ze 114 do 22), a procesowi redukcji towarzyszyło przejście przez niektóre miasta funkcji powiatowych (*joint administrative areas*) (Callanan, Murphy, Quinlivan, 2014, s. 371–403). W Wielkiej Brytanii restrukturyzacja przebiegała różnie, w zależności od jej części składowych. Na przykład dwuszczeblowy układ samorządowy w Szkocji został zniesiony w 1996 roku, skutkiem czego zredukowano ogólną liczbę jednostek samorządowych z 65 do 32.

Szersze możliwości istnieją w krajach federalnych, w których zmiany takie mogą być wprowadzane selektywnie. Najwięcej takich reform przeprowadzono w Stanach Zjednoczonych. W sumie podjęto tam ponad 130 inicjatyw, z czego około 40 zakończyło się utworzeniem takich dwuszczeblowych samorządów. Kilkana-

ście z nich zostało utworzonych w ostatnich 15 latach (Hardy, 2012, s. 3). Szeroko zakrojoną akcją tworzenia systemu *two-tier* przeprowadzono także w Kanadzie. Najwcześniej, bo już w latach 90. XX wieku, zaczęto je wprowadzać w prowincji Ontario, a po 2003 roku także w Albercie, Kolumbii Brytyjskiej i Nowej Funlandii. Doświadczenia kanadyjskie są jednak nieco odmienne niż w USA. Tworzenie systemu dwuszczeblowego towarzyszyło jednocześnie konsolidacji horyzontalnej (łączenia gmin). Przykładowo w samym Ontario między 1996 a 2002 rokiem przyłączono 566 małych gmin, tworząc w ten sposób 198 nowych jednostek (Carr, Feiock, 2004, s. 220).

W Polsce wraz z reformą powiatową utworzono tzw. miasta na prawach powiatu, w których połączono funkcje samorządu gminnego i powiatowego. Ośrodki te jednak wykonują zadania w swoich granicach administracyjnych, nie obejmując nimi co do zasady sąsiednich jednostek. Takie możliwości istnieją jedynie na podstawie dobrowolnych porozumień, których zakres jest jednak niewielki (Kachniarz, 2004, s. 36–48).

Tego typu konsolidacje są więc częstą formą reform, warto zatem przyjrzeć się bliżej ich skuteczności.

### 3. Efekty konsolidacji typu miasto-powiat

Wieloletnie doświadczenia w przeprowadzaniu reform typu *city-county consolidation* zaowocowały pokaźnym dorobkiem naukowym dotyczącym ich skutków. Wpisuje się on w szerszą dziedzinę badań nad ekonomią skali w administracji. Na potrzeby tego artykułu starano się przeanalizować całą dostępną literaturę światową na ten temat. Warto zaznaczyć, że przegląd ten nie dotyczy teoretycznych i modelowych założeń konsolidacji, ale konkretnych wyników badań o charakterze *ex-post*. Niosą one ze sobą wysoki potencjał do przyszłych debat nad potencjalnymi reformami. Część z nich ma charakter metaanaliz oceniających kilkadziesiąt jednostek i efekty zmian w skali całych krajów (bądź stanów), inne mają charakter jednostkowy, będące swoistym *case study* pojedynczych konsolidacji.

Wyniki takiego przeglądu zaprezentowano w formie bardzo syntetycznych konkluzji, zaś wszystkie przeanalizowane pozycje (wraz z ich autorami, rokiem publikacji, przedmiotem badań oraz uproszczonymi wnioskami) zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zestawienie wyników badań nad efektami *city-county consolidation*

Rok	Autorzy	Lokalizacja badań	Wyniki
1992 i 2008	Sam Stanley	Indianapolis-Marion County, IN	ekonomia skali rejestrowana z łączenia małych jednostek
2000	Allen B. Brierly	model teoretyczny	konsolidacja nie przynosi oszczędności kosztów
2000	Dan Durning, Patricia Neobbie	Athens-Clarke County, GA	oportunizm pracowników i koszty zmiany przewyższają potencjalne korzyści
2000	Suzanne Leland, Kurt Thurmaier	Wyandotte County/Kansas City, KS	korzyści z większej przejrzystości administracji; obniżenie kosztów nie rejestrowane
2000	Sally Selden, Richard Campbell	Athens-Clarke County, GA	konsolidacja może przynieść oszczędności, ale tylko w małych gminach, poza obszarami metropolitalnymi
2002	Sammis White	Louisville-Jeferson County, KY I inne	nie ma dowodów, że skonsolidowane jednostki są oszczędniejsze; zwiększone koszty wynikające z „równania do góry”
2004	Jered Carr	metaanaliza – przegląd istniejących badań	konsolidacja nie przynosi oszczędności kosztów, upraszcza strukturę administracyjną
2005	Frank Gamrat, Jake Haulk	Louisville-Jeferson County, KY	różnica w kosztach funkcjonowania nieistotna
2005	Chris Pineda	metaanaliza – przegląd istniejącej literatury	dysekonomia skali w pracochłonnych usługach; wzrost biurokracji wynikający z „równania do góry”
2006	John Parr	Athens-Clarke County, GA and Louisville-Jeferson County, KY	odnotowywane korzyści konsolidacji
2009	Beverly Cain	Louisville-Jeferson County, KY, Wyandotte County/ Kansas City, KS, Athens-Clarke County, GA, City and County of Broomfield, CO	konsolidacja nie prowadzi do oszczędności kosztów funkcjonowania
2010	Michael Chisholm	metaanaliza samorządów angielskich	zwolennicy fuzji przeceniają oszczędności, a nie doceniają kosztów przejściowych
2011	Marc Holzer, John Fry	metaanaliza – przegląd badań światowych	brak dowodów na niższe koszty świadczenia usług
2012	Pat Hardy	metaanaliza oparta na dostępnych wynikach badań	jest bardzo mało dowodów potwierdzających pozytywne skutki konsolidacji
2013	Germa Bel, M. Warner	badania jednostek <i>two-tier</i> w krajach europejskich	brak jednoznacznych efektów
2014	Mark Callanan, Ronan Murphy, Aodh Quinlivan	Limerick, Waterford, Tipperary (IRL)	intuicyjny pogląd, że większe jednostki są efektywniejsze, nie dotyczy samorządów irlandzkich
2014	Raphael Caprio, Marc Pfeiffer	powiaty i gminy w stanie New Jersey	zwiększenie rozmiaru nie ma znaczenia dla kosztów a przywiązywanie wagi do skuteczności konsolidacji ma charakter hipotezy ludowej

Źródło: opracowanie własne.

Zaskakującym efektem tych analiz jest brak jednoznacznego potwierdzenia, zdroworozsądkowego wydawałoby się poglądu, że większe jednostki są efektywniejsze. Wśród badaczy panuje bowiem zgodność, że doświadczenie z łączenia szczebli władz lokalnych sugeruje, iż oszczędności nie są gwarantowane i zazwyczaj nie osiąga się ich projektowanego poziomu. Standardem zaś jest niedostrzeganie kosztów procesu łączenia i ich czasochłonności. To zatem, co w projektach reform ma przynieść znaczące oszczędności, po wdrożeniu skutkuje często wzrostem kosztów.

Wielu autorów ostrożnie podsumowuje wyniki swoich badań jako niejednoznaczne, niektórzy z nich konkludują, że konsolidacje nie przyniosły efektów w zakresie relatywnie tańszego funkcjonowania, inni zaś, że różnice w kosztach jednostkowych małych i dużych jednostek są nieistotne. Pojawiają się nawet opinie, że koszty zaburzeń pamięci instytucji i koszty oportunistów pracowników są przez autorów reform wyraźnie niedoceniane i wielokrotnie przewyższają uzyskane efekty z konsolidacji.

Zauważono także specyficzny efekt „równania do góry”, gdzie w skonsolidowanej jednostce zarówno wynagrodzenia, jak i świadczone usługi przyjmują poziom najwyższy spośród jednostek składowych. W takich przypadkach nietrudno wręcz o dysefekt skali, gdzie koszty funkcjonowania dużych gmin stają się wyraźnie wyższe od mniejszych.

Takie negatywne efekty zauważalne są szczególnie w tych kategoriach usług, które wymagają dużego nakładu pracy (usługi społeczne). Najczęściej zaś zmniejszenie kosztów jednostkowych usług wraz ze wzrostem zakresu ich świadczenia notowane jest w usługach infrastrukturalnych.

Zazwyczaj jednak zależność ta ma kształt krzywej U-kształtnej, która swoje optimum ma na stosunkowo niewielkich wartościach. W tym miejscu warto odnotować często pojawiającą się uwagę, że każdy rodzaj usługi może mieć swoje optimum w innym miejscu. Trudno zatem wyznaczać jednoznacznie optymalną wielkość dla ich zróżnicowanej wiązki. W takim zakresie są to opinie rekomendujące raczej zmiany wewnątrz jednostek, zwiększające swobodę organizatorską i elastyczność wykonywania usług, niż reformy granic.

Wśród tych niepotwierdzonych efektów badacze wskazują na bardzo pozytywny z kolei rezultat reform *city-county consolidation*, jakim jest uproszczenie struktur administracyjnych. Zwiększa ono orientację i identyfikację przeciętnego mieszkańca z lokalnym samorządem. Za całość spraw lokalnych odpowiada bowiem jeden

urząd. W wielu badaniach wskazuje się, że jest to najważniejszy efekt konsolidacji. Mamy tu więc do czynienia ze swoistym paradoksem, gdzie największe korzyści osiąga się nie w tym zakresie, który był głównym motywem konsolidacji.

## Podsumowanie

W myśl nowego instytucjonalizmu liberalne podejście do reform konsolidacyjnych w sektorze publicznym jest efektem jednostronnego spojrzenia, zawężającego obiektywny obraz funkcjonowania instytucji. Nie uwzględnia ono bowiem zróżnicowanych i kompleksowych przesłanek, jakimi kierują się instytucje publiczne. Aspekty socjologiczne, prawne, polityczne, czy nawet zagadnienia etyczne, mają tu równy wpływ na charakter ich funkcjonowania co uwarunkowania ekonomiczne.

Bez uwzględnienia skomplikowanego charakteru tych jednostek proponowane zmiany mogą nie przynosić założonych rezultatów. Istnieje bowiem realne zagrożenie, że działania racjonalizacyjne będą skierowane do źle zidentyfikowanych przyczyn. W przeciwieństwie do tego efekt skali uzyskiwany przy zmianach struktur jest zwykle przeceniany.

Autorzy prezentowanych w artykule badań są zgodni, że reformy typu *city-county consolidations* nie przynoszą zakładanych efektów w zakresie obniżenia kosztów funkcjonowania. Ważną i trwałą korzyścią jest za to uproszczenie struktur. Pomimo tych wyników trudno przeniknąć przez ugruntowany paradygmat, że konsolidacja jest lekiem na wiele problemów. Ma on charakter pozornie racjonalnej hipotezy ludowej (*folk hypothesis*), którą jednak bardzo trudno jest poprzeć wynikami badań *ex-post*.

## Literatura

- Bel, G. (2013). Local government size and efficiency in capital – intensive services: what evidence is there of economies of scale, density and scope? W: S. Lago-Peñas & J. Martinez-Vazquez (red.), *The Challenge of Local Government Size*. Edward Elgar Publishing.
- Brierly, A.B. (2004). Issues of Scale and Transaction Costs in City-County Consolidation. W: J.B. Carr, R.C. Feiock (red.), *City County Consolidation and Its Alternatives*. Armonk: M.E. Sharpe.



- Byoungik, M. (2013). *The Effect of City-County Consolidation in South Korea*. Auburn: The Auburn University.
- Cain, B. (2009). *The Impact of City-County Consolidation on Local Government Finances*. Capstone Paper, Spring.
- Callanan, M., Murphy, R., Quinlivan, A. (2014). The Risk of Intuition: Size, Cost and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, 3 (45).
- Caprio, R., Pfeiffer, M. (2014). *Size May Not be the Issue: An Analysis of Cost of Local Government and Municipal Size in New Jersey*. Local Government Research Center, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Research Paper No. 1, Rutgers University.
- Carr, J.B. (2004). Perspectives of City-County Government Consolidation and Its Alternatives. W: J.B. Carr, R.C. Feiock (red.), *City County Consolidation and Its Alternatives*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Dollery, B., Crase, L., Johnson, A. (2006). *Australian Local Government Economics*. Sydney: UNSW Press.
- Durning, D., Nobbie, P. (2000). *Post-Transition Employee Perspectives of City-County Unification: the Case of Athens-Clark County*. Public Administration Quarterly.
- Gamrat, F., Jake, H. (2005). *Merging Governments: Lessons from Louisville, Indianapolis and Philadelphia*. Allegheny Institute for Public Policy.
- Hardy, P. (2012). *The Consolidation of City and County Governments: A Look at the History and Outcome-Based Research of These Efforts*. The University of Tennessee.
- Holzer, M., Fry, J. (2009). *Literature Review and Analysis Related to Optimal Service Delivery Arrangements and Local Government Efficiency*. Newark: Rutgers.
- Jung-Ho, K., Smith, P. (2006). Consolidating Local Governments and Metropolitan Governance in Korea. W: E. Razin, P.J. Smith, *Metropolitan Governing, Canadian Cases, Comparative Lessons*. Jerusalem: The Hebrew University Magnes Press.
- Kachniarz, M. (2012). Konsolidacja struktur administracyjnych – teoria i praktyka. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 41.
- Kachniarz, M. (2004). Kooperatywność samorządów lokalnych, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 339.
- Kieżun, W. (2004). Struktury i kierunki zarządzania państwem. W: W. Kieżun, J. Kubin (red.), *Dobre państwo*. Warszawa: WSPiZ.
- Koudelka, Z. (2003). *Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003*. Praha: Linde.
- Leland, S., Thurmaier, K. (2000). Metropolitan Consolidation Success: Returning to the Roots of Local Government Reform. *Public Administration Quarterly*.

- North D.C. (1994). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parr, J. i in. (2006). *Guide to Successful Local Government Collaboration in America's Regions: A Report from NLC's CityFuture's Program, National League of Cities*. Washington.
- Pineda, Ch. (2005). *City County Consolidation and Diseconomies of Scale: Summary of Selected Literature*. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Harvard.
- Selden, S., Campbell, R. (2000). The Expenditure Impacts of Unification in a Small Georgia County: A Contingency Perspective of City-County Consolidation. *Public Administration Quarterly*, 24 (2), 169–201.
- Stanley, S. (1992). *Bigger Is Not Better: The Virtues of Decentralized Local Government*. Cato Policy Analysis No. 166. Washington: Cato Institute.
- Stanley, S. (2008). *Consolidation is No Way to Streamline Government*. Fishers: Indiana Township Association.
- Swianiewicz, P. (2015). Reformy terytorialne – europejskie doświadczenia ostatniej dekady, *Samorząd Terytorialny*, 6.
- White, S. (2002). *Cooperation Not Consolidation: The Answer for Milwaukee Governance*. Milwaukee: Wisconsin Policy Research Institute Report 15.
- Wollmann, K., (2011). Reorganizing Local Government: Between Territorial Consolidation and Two-tier Intermunicipality. *Croatian and Comparative Public Administration*, 11 (3).

## CITY-COUNTY CONSOLIDATION – INTERNATIONAL EXPERIENCES REVIEW

### Abstract

The reforms of local government are part of a trend to increase the efficiency of the public sector. In addition to functional changes, concerning eg. Increasing the flexibility and organizational independence, these reforms often apply to changes in the territorial structure. In the last 30-year wave of units consolidation swept through the world. As a result, motivated by economies of scale trend of increasing the size of local government units, it is the most common method of structural reforms. The article has two goals – the first is the characteristics of a specific category of such actions, involving the merger of the two levels

of local government – municipalities (city) and county (county). The second objective is to try to assess such actions through the prism of the results.

Article is based on the analysis of research ex-post reports impact of such reforms in many countries of the world. Results of the analysis do not give a definite answer, that consolidation efforts, bring established by reformers effects.

*Translated by Marian Kachniarz*

**Keywords:** local government, territorial structure reform, city-county consolidation

**Kody JEL:** H11, H21, H72

