Wielkość robi różnicę?

Kategoria: Felietony
Opublikowano: niedziela, 13, listopad 2016 17:39
Grzegorz P. Kubalski
Odsłony: 2418

Jaka powinna być optymalna wielkość polskich gmin, czy powiatów? Pytanie to z mniejszą lub większą intensywnością ciągle przejawia się w debacie publicznej. Przy różnych okazjach słyszymy argumenty przemawiające z jednej strony za utrzymaniem obecnego podziału terytorialnego państwa, zaś z drugiej strony – łączeniem istniejących jednostek w większe. Co ciekawe cała ta dyskusja jest w warunkach polskich oparta w dużej mierze na intuicji, bo brakowało w tym zakresie wyników badań.

Tym większą uwagę warto jest zawrócić na trafiającą właśnie do księgarni pozycję *"Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów"* opracowaną w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki przez grupę działającą pod kierownictwem prof. Pawła Swianiewicza. W oparciu o krajowe dane autorzy podjęli próbę przeanalizowania związku między wielkością jednostki samorządu lokalnego a zdolnością do wykonywania zadań publicznych, kosztami wykonywania zadań publicznych oraz demokracją lokalną. Wśród zastosowanych metod znalazła się również quasi-eksperymetalna metoda polegająca na analizie sytuacji w powiatach i gminach podzielonych w minionych latach w stosunku do modelowej jednostki podobnej do tej, która została podzielona. Sformułowane wnioski są interesujące.

W zakresie zdolności do wykonywania zadań publicznych potwierdzona została ogólna zasada, że małe jednostki samorządowe gorzej sobie radzą z wykonywaniem przypisanych im zadań, przy czym zależność ta była znacznie silniejsza w przypadku gmin, niż powiatów. Odnotowano również wyjątki (w tym niekiedy zaskakujące z punktu widzenia autorów) od tej reguły.

Potwierdzone zostało zjawisko korzyści skali w funkcjonowaniu usług administracyjnych – w większości badanych jednostek ich podział powodował wzrost wydatków w porównaniu z jednostką kontrolną, przy czym efekt skali tym razem był bardziej dostrzegalny w przypadku powiatów. Interesująco przedstawiał się trend zmian nadwyżki operacyjnej. W powiatach zauważono konsekwentny negatywny wpływ podziału powiatu na mniejsze. W przypadku gmin standardowy schemat był inny – po przejściowym zmniejszeniu się nadwyżki operacyjnej następuje z czasem jej zwiększenie. Taki przebieg zmian nie znalazł przekonującego wyjaśnienia.

Równie skomplikowany jest obraz dotyczący demokracji lokalnej – przy czym również w odniesieniu do poziomu gminnego. Autorzy wykazali, że w małych gminach większa jest mobilizacja wyborcza oraz pozawyborcze formy partycypacji społecznej, lepsze są oceny władz i wyższe poczucie obywatelskiego wpływu na ich decyzje; równocześnie zauważalny jest jednak spadek konkurencyjności wyborów. Na poziomie powiatów wpływ wielkości jest znacznie mniejszy, a w niektórych przedziałach wielkości – wręcz niezauważalny.

Oznacza to, że zbyt małe gminy mają co prawda mniejszą zdolność wykonywania zadań publicznych i to po wyższych kosztach, ale właśnie tam najbardziej żywa jest typowa demokracja lokalna – utożsamiana z bezpośrednią aktywnością obywateli, a niekoniecznie z konkurencyjnością na poziomie przeprowadzanych wyborów. Wielkość zatem ma znacznie, tyle tylko że powiększanie jednostki nie przynosi wyłącznie pozytywnych skutków. Przy ewentualnych pomysłach na zmianę sieci gminnej – formułowanych w minionych latach w różnych raportach – należy uwzględnić fakt, że duże gminy być może i będą działać sprawniej, ale zmieni się jednocześnie model zaangażowania społecznego. I ocenić co jest ważniejsze.

Grzegorz P. Kubalski

Phoca PDF