

*Paweł Swianiewicz*

## **W POSZUKIWANIU OPTYMALNEJ WIELKOŚCI OPINIE BURMISTRZÓW Z EUROPY ŚRODKOWEJ NA TEMAT ŁĄCZENIA LUB DZIELENIA RZĄDZONYCH PRZEZ NICH GMIN**

Wielkość jednostek szczebla podstawowego samorządu terytorialnego jest bardzo zróżnicowana w zależności od kraju występowania. Tyko do pewnego stopnia różnice te dają się wytłumaczyć przez uwarunkowania historyczne. Specjaliści wysuwają rozmaite argumenty na poparcie zarówno małych jak i dużych jednostek samorządowych. Podstawowymi kryteriami używanymi w tej dyskusji są efektywność ekonomiczna, procedury demokratyczne, dystrybucja obciążeń podatkowych, jakość świadczonych usług, możliwość stymulowania rozwoju lokalnego. Niniejszy artykuł służy przedstawieniu, na tle teoretycznych rozważań, opinii przedstawicieli samorządów terytorialnych z Europy Środkowej na temat łączenia lub dzielenia rządzonych przez nich jednostek.

### **1. Fragmentacja czy konsolidacja terytorialna – doświadczenia międzynarodowe oraz argumenty teoretyczne<sup>1</sup>**

Czy istnieje optymalna wielkość jednostek terytorialnych szczebla podstawowego? Od wielu lat zagadnienie to należy do najczęściej dyskutowanych w odniesieniu do organizacji terytorialnej kraju. Jest uderzające, że już pierwszy rzut oka na doświadczenia różnych krajów pozwala stwierdzić wielką różnorodność w tej dziedzinie. Z jednej strony mamy Wielką Brytanię z jej gminami (*districts*) odpowiadającymi skalą wielkości naszym powiatom, czy Skandynawię, w której poszczególne jednostki samorządowe zajmują olbrzymią powierzchnię, a w ich skład wchodzi po kilkanaście (lub nawet kilkadziesiąt) wsi. Bardzo duże gminy funkcjonują też w Holandii. Z drugiej strony znajdujemy Francję podzieloną na prawie 40 tysięcy bardzo małych jednostek, setki maleńkich gmin Czech, Słowacji czy Węgier oraz bardzo rozdrobniony system samorządu lokalnego w USA, gdzie niewielkie (w sensie administracyjnym) miasta otoczone są dużą liczbą maleńkich municypiów podmiejskich. Zróżnicowanie to ilustruje na wybranych przykładach tabela 1.

<sup>1</sup> O argumentach teoretycznych za i przeciw tworzeniu dużych jednostek pisałem więcej w swej pracy *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych* (Swianiewicz, 1996). W niniejszym artykule przedstawiam tylko krótkie podsumowanie tych argumentów.

Tab. 1. Przeciętna wielkość jednostek lokalnych w różnych państwach

Kraj	Ludność	Powierzchnia (km <sup>2</sup> )
Anglia i Walia	123,000	533
Szwecja	29,500	1,595
Holandia	20,500	60
Dania	18,000	150
<b>Polska</b>	<b>16,000</b>	<b>130</b>
Finlandia	10,500	730
Norwegia	9,000	710
Włochy	6,500	38
Hiszpania	5,000	60
Węgry	3,300	32
<b>Słowacja</b>	<b>1,900</b>	<b>17</b>
<b>Czechy</b>	<b>1,700</b>	<b>13</b>
Francja	1,300	15

Uwaga: kraje objęte analizą w dalszej części niniejszej pracy są wyróżnione pogrubioną czcionką

Zródło: Newton, Karran (1985), Baldersheim et al. (1996).

Czym można tłumaczyć tę różnorodność? Tylko do pewnego stopnia różną tradycją i inercją systemów przestrzennych. To prawda, że organizacja terytorialna w niektórych krajach (np. we Francji czy Holandii) ma długą historię i jej naruszenie napotkałoby na spory opór (choć stosunkowo niedawne tworzenie regionów we Francji pokazuje, że zmiany są możliwe). Ale możemy także wskazać kraje, w których obecny podział terytorialny ukształtował się bardzo niedawno. Tak duże gminy brytyjskie istnieją niewiele ponad 20 lat<sup>2</sup>. Także w Skandynawii akcja łączenia gmin była przeprowadzona w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Amerykański system organizacji samorządów w obszarach metropolitalnych jest również stosunkowo młody.

Widać więc wyraźnie, że kształt podziału terytorialnego wynika nie tylko z tradycji historycznych. Jest także rezultatem świadomie podejmowanych decyzji opartych na racjonalnych przesłankach. Jednakże decyzje te są silnie zróżnicowane. Zagadnienie, o którym mówimy ma doniosłe znaczenie praktyczne – Page i Goldsmith (1987) utrzymują, że organizacja terytorialna krajów w znacznym stopniu determinuje inne cechy systemu samorządowego.

<sup>2</sup> Niedawna reforma polegająca na utworzeniu jednego szczebla samorządowego w Szkocji oraz w znacznej części Anglii i Walii jeszcze bardziej zwiększyła rozpiętość między wielkością gmin w Zjednoczonym Królestwie i pozostałych krajach europejskich.

Przed przedstawieniem analizy empirycznej dotyczącej krajów Europy Środkowej warto przypomnieć najważniejsze argumenty wysuwane za i przeciw tworzeniu dużych/malych jednostek samorządowych.

Według Keatinga (1995) dyskusje na temat optymalnej wielkości jednostek samorządowych koncentrują się zazwyczaj na kilku zagadnieniach:

1. efektywności ekonomicznej – przy jakiej wielkości koszty jednostkowe usług mogą być najmniejsze;

2. demokracji – jaka wielkość najbardziej sprzyja procedurom demokratycznym: zainteresowaniu obywateli sprawami publicznymi, możliwości kontrolowania władzy i realizacji polityki zgodnej z preferencjami mieszkańców;

3. dystrybucji – jakie struktury administracyjne sprzyjają najbardziej sprawliwemu rozkładowi obciążeń podatkowych i jakości świadczonych usług;

4. rozwoju – przy jakiej skali jednostek przestrzennych władze samorządowe są najlepiej przygotowane do stymulowania rozwoju gospodarki lokalnej.

Najważniejszych argumentów na rzecz tworzenia dużych jednostek przestrzennych dostarcza *reform theory* (teoria reformistyczna). Jej argumenty można podsumować w kilku punktach:

1. korzyści skali w wykonywaniu wielu usług;

2. małe jednostki przestrzenne to duże koszty związane ze *spillovers* (korzystanie z usług nie pokrywa się z miejscem zamieszkania i płaceniem podatków w danej gminie);

3. duże jednostki mogą mieć więcej funkcji, stąd większa zachęta do partycypacji społecznej i większe możliwości decentralizacji władzy publicznej;

4. większe jednostki terytorialne to większe możliwości działania dla grup interesu reprezentujących pluralistyczne społeczeństwo;

5. większa skala przestrzenna sprzyja promocji rozwoju ekonomicznego;

6. argumenty dotyczące „społeczności lokalnej” wysuwane przez zwolenników fragmentacji są niekonkretne i opierają się na idealistycznych (nierealistycznych) przesłankach.

Odmienny punkt widzenia proponuje lokalizm (Jones, Stewart, 1983) oraz teoria wyboru publicznego (Niskanen, 1973; Tiebout, 1956). Pomimo zasadniczo odmiennych założeń teoretycznych, z których wychodzą te teorie, obie pozwalają wyciągnąć podobne wnioski, które można podsumować za pomocą znanego sloganu *małe jest piękne*. Wysuwane argumenty można syntetycznie ująć w następujący sposób:

1. w małych gminach władza ma lepszy kontakt z obywatelami;

2. w małych gminach ludzie mogą „głosować nogami” (Tiebout, 1956), to znaczy wybierać miejsce zamieszkania, w którym stosunek płaconych podatków do liczby i jakości usług publicznych odpowiada ich preferencjom;

3. małe gminy to mniej biurokracji;

4. korzyści skali nie mają znaczenia w przypadku możliwości rozdzielania odpowiedzialności za usługi od ich świadczenia (poprzez zawieranie kontraktów z firmami prywatnymi na wykonywanie pewnych usług);

5. fragmentacja sprzyja bardziej efektywnej alokacji kapitału (współzawodnictwo w walce o inwestycje sprzyja lokalizacji ich tam, gdzie produktywność kapitału będzie największa);

6. mała skala przestrzenna sprzyja eksperymentom i innowacjom<sup>3</sup>.

## 2. Fragmentacja i konsolidacja terytorialna w Europie Środkowej

Także w Europie Środkowej przełom lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych to okres komasacji gmin. Reforma ta w znacznym stopniu inspirowana była argumentami *reform theory* i silną wiarą przywódców komunistycznych w zjawisko ekonomii skali. W Polsce w roku 1973 niespełna 2400 gmin zastąpiło ponad 4000 gromad. Na Węgrzech liczba gmin zmniejszyła się z 3021 w 1962 roku do 1364 w 1988 roku. Podobna redukcja nastąpiła w Czechach, gdzie liczba gmin zmniejszyła się z 11459 w 1950 do 4104 w 1988 roku.

W latach dziewięćdziesiątych obserwowaliśmy proces odwrotny. Bardzo często był on reakcją na przymusową, wprowadzaną odgórnie konsolidację przeprowadzoną dwadzieścia lat wcześniej. Na Węgrzech liczba gmin wzrosła ponad dwukrotnie (z 1364 w 1988 do 3133 w 1991 roku), a w Czechach i na Słowacji o kilkadziesiąt procent (w Czechach z 4104 w 1988 do 6237 w 1991 roku, zaś na Słowacji z 2269 do 2834) (por. Baldersheim et al., 1965). W Polsce proces podziału gmin był znacznie mniej widoczny. Pomiędzy rokiem 1990 i 1998 liczba gmin zwiększyła się o mniej niż 5%.

Nic dziwnego, że w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech zagadnienie wielkości jednostek samorządowych stało się jednym z najczęściej dyskutowanych zarówno przez polityków, jak i naukowców. Próbując pomagać w zarządzaniu tak małymi jednostkami, ustawodawstwo węgierskie wprowadziło możliwość organizowania wspólnej administracji dla kilku gmin, co jednak nie rozwiązywało wszystkich problemów (por. np. Szabo, 1991). Także w Czechach i na Słowacji silna fragmentacja terytorialna jest często wymieniana jako hamulec dalszej decentralizacji, a Blazek (1994) zwrócił uwagę, że istnienie bardzo małych gmin wzmacnia problemy związane ze *spillover* (obsługą mieszkańców sąsiednich gmin).

W odróżnieniu od tych krajów, zagadnienie wielkości gmin nie znalazło się w centrum zainteresowania teoretyków i praktyków reformy samorządowej w Polsce. Stawało się istotne tylko lokalnie, najczęściej w dążących do podziału jednostkach miejsko-wiejskich, w których pojawiały się wzajemne podejrzenia i oskarżenia o nierówny podział władzy, dysproporcje we wkładzie do wspólnego budżetu i niesprawiedliwą alokację terytorialną wydatków. Radni miejscy oskarżani byli o ponoszenie wydatków na „trotuary i kwiaty w mieście”, podczas gdy przedstawiciele wsi pragnęli więcej środków przeznaczać na

<sup>3</sup> W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że najciekawszy chyba we współczesnej Europie program nastawiony na stymulację innowacji w zarządzaniu przez samorządy wprowadzony został w latach osiemdziesiątych w Skandynawii, a więc w części Europy odznaczającej się dużym stopniem konsolidacji terytorialnej (Baldersheim, Stahlberg 1994).

wodociągi i drogi lokalne. Podobnie mieszkańcy miasta (mający zwykle mniej liczną od wsi reprezentację we wspólnej radzie) byli oburzeni, iż tak dużo środków przeznaczają się na sprawy wsi, podczas gdy miasto pozostaje zaniedbane. W tak gorącej dyskusji argumenty, że podział musi doprowadzić do wzrostu kosztów wykonywania wielu usług oraz zwiększy trudności w koordynacji, na ogół trafiały w próżnię (Swianiewicz, 1996).

### 3. Opinie burmistrzów o łączeniu/podziale rządzonych przez nich gmin<sup>4</sup>

Jakie są opinie przedstawicielei władz lokalnych w Polsce, w Czechach i na Słowacji po kilku latach funkcjonowania demokracji lokalnej? Czy politycy w Czechach i na Słowacji zgadzają się, że konsolidacja terytorialna jest potrzebna? Albo czy polscy samorządowcy wyrażają zainteresowanie podziałem swoich (dość dużych jak na warunki europejskie) jednostek? Czy można się spodziewać, że trend do fragmentacji, którego nie doświadczyliśmy w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych, może eksplodować w najbliższej przyszłości<sup>5</sup>? Można także zapytać, jaki jest wpływ obecnych struktur samorządowych (a zwłaszcza wielkości gminy) na percepcję korzyści i szkód wynikających z ewentualnego łączenia jednostek. Czy jest tak, że bardzo małe gminy widzą więcej korzyści w łączeniu się z sąsiednimi jednostkami? Istotne jest także to, jak burmistrzowie postrzegają wagę poszczególnych argumentów (omówionych w części wprowadzającej niniejszego artykułu). Czy widzą pozytywny wpływ ewentualnej fragmentacji na efektywność świadczenia usług albo na wzrost jakości demokracji lokalnej (tak jak przekonuje *reform theory*)? Dalsza część artykułu poświęcona jest próbie odpowiedzi na te pytania.

Kiedy analizujemy wyniki ankiety, rzuca się w oczy znaczna liczba braków odpowiedzi na interesujące nas pytania. Oznacza to, że wielu respondentów nie ma bardzo jasnej opinii na analizowane tu tematy. Fakt ten można interpretować na dwa sposoby: albo nie zastanawiali się oni nad poruszonymi zagadnieniami, albo też nie mogą sobie wyrobić jednoznacznej opinii w obliczu krzyżujących się przeciwstawnych argumentów. Na pierwszy rzut oka bardziej prawdopodobna jest pierwsza hipoteza. Potwierdza ją fakt, iż braki odpowiedzi na ogólne pytanie o ocenę skutków łączenia gmin pojawiają się znacznie częściej w Polsce (19% niezdecydowanych) niż w Czechach (7%) i na Słowacji (6%). Może to wynikać z faktu, iż w Polsce (w odróżnieniu

<sup>4</sup> Dane w tym rozdziale pochodzą z ankiety wypełnionej przez ponad 1000 burmistrzów (wójtów) z Polski, Czech i Słowacji. Ankieta przeprowadzona była wiosną 1997 roku w ramach międzynarodowego programu badawczego „Local Democracy and Innovation” sponsorowanego przez rząd norweski i koordynowanego przez University of Bergen. Kierownikiem programu był prof. Harald Baldersheim.

<sup>5</sup> Trzeba jednak zaznaczyć, że w większości znanych mi przypadków podział jednostek w Polsce inicjowany był on albo przez opozycję polityczną w radzie, albo przez oddolny ruch obywatelski. Bardzo rzadko wspierany był przez urzędującego burmistrza, który zazwyczaj lepiej orientował się w kosztach podziału. Dlatego też niniejsza analiza opinii burmistrzów nie dostarczy nam pełnej odpowiedzi na postawione pytanie o społeczne poparcie dla fragmentacji.

Tab. 2. Opinie o różnych argumentach za łączeniem gmin w oczach burmistrzów (wójtów)

	Polska	Czechy	Słowacja
Ogólna opinia	-0,85	-0,72	-1,24
Poparcie dla demokracji lokalnej	-0,61	-0,70	-0,78
Większa efektywność w dostarczaniu usług	+0,16	-0,05	-0,11
Redukcja konfliktów pomiędzy częściami gminy	-1,27	-1,03	-1,06
Wzrost zakresu usług lokalnych	+0,04	-0,05	-0,04
Sprawiedliwy dostęp mieszkańców do usług	-0,53	-0,56	-0,52
Poprawa kontaktów pomiędzy mieszkańcami i radnymi	-0,82	-0,94	-0,82
Wzrost autonomii lokalnej	+0,26	-0,08	-0,17
Dostosowanie usług do preferencji lokalnych	+0,10	-0,13	-0,03
Wzrost solidarności między mieszkańcami	-0,86	-0,64	-0,66
Wzrost zaangażowania mieszkańców w politykę lokalną	-0,55	-0,38	-0,11
Zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje z budżetu państwa	+0,02	-0,22	-0,29
Argumenty <i>reform theory</i> – łączna ocena	+0,04	-0,16	-0,22
Argumenty teorii wyboru publicznego – łączna ocena	-0,67	-0,62	-0,56

Uwaga: odpowiedzi na pytania w ankiecie przeliczone zostały w skali od -2 do +2, gdzie -2 oznacza, iż argument jest zupełnie nieprzekonywujący (innymi słowy: łączenie gmin miałoby skutek ujemny), 0 – konsolidacja miałaby efekt obojętny, +2 – argument jest przekonujący (łączenie gmin miałoby bardzo pozytywny wpływ). Średnie oceny poniżej 0 oznaczają negatywny stosunek do wpływu konsolidacji na funkcjonowanie gminy, zaś oceny powyżej 0 – spodziewany pozytywny wpływ.

od dwóch pozostałych krajów) podział terytorialny na szczeblu gminnym nie jest gorącym tematem dyskusji. Jednak bliższa analiza wskazuje, że kiedy przyglądamy się opiniom na temat poszczególnych argumentów na rzecz konsolidacji, rozkład braków odpowiedzi wygląda odmiennie. W tym przypadku liczba niezdecydowanych burmistrzów jest w Polsce niższa niż u naszych południowych sąsiadów. Odsetek braków odpowiedzi w Polsce waha się od 2,5% („łączenie pomogłoby w dostosowaniu usług do lokalnych preferencji”) do 12,9% („zredukowałoby potrzebę transferów z budżetu państwa”). W Czechach liczba braków odpowiedzi waha się od 4,1% („poprawiłoby kontakty między mieszkańcami i radnymi”) do 13,4% („wzmocniłoby zaangażowanie

mieszkańców w sprawy polityki lokalnej”), a w przypadku jeszcze trzech innych argumentów odsetek braków odpowiedzi przekracza 10%. Na Słowacji analizowany wskaźnik waha się od 7,5% braków odpowiedzi („pozwoliłoby na zwiększenie zakresu usług świadczonych lokalnie”) do 17,2% („wzmocniłoby autonomię lokalną”), a w przypadku aż pięciu innych argumentów odsetek braków danych przekracza 10%. Sugeruje to, że podczas gdy czescy i (zwłaszcza) słowaccy burmistrzowie wyrobili sobie jasną opinię na temat łączenia gmin (jak zobaczymy za chwilę, są zazwyczaj przeciw), to mają kłopoty z oceną poszczególnych argumentów. Można więc domniemywać, że ich sprzeciw ma często charakter raczej ideologiczny niż racjonalny.

Z tabeli 2 wynika, że ogólna opinia o łączeniu gmin jest zwykle negatywna. Zjawisko to jest najsilniej zauważalne na Słowacji. Zdaniem burmistrzów (wójtów) najsilniejsze argumenty przeciw konsolidacji wskazują na to, że zwiększyłaby ona to poziom konfliktów pomiędzy mieszkańcami, zmniejszyłaby poparcie dla demokracji lokalnej i utrudniłaby kontakty między władzami samorządowymi i obywatelami. Trzeba przyznać, że argumenty te znajdują oparcie w badaniach opinii publicznej. Według licznych badań CBOS poparcie dla władz samorządowych, poczucie zadowolenia z ich funkcjonowania i ocena kontaktów z radnymi są zwykle lepsze w małych gminach (por. np. CBOS, 1994, a także omówienie wyników innych badań w: Swianiewicz, 1996). W sondażu przeprowadzonym w marcu 1994 roku przekonanie, że samorządy funkcjonują dobrze, wyraziło 48% mieszkańców małych gmin wiejskich, ale tylko 28% mieszkających w miastach powyżej 200 tys. Z drugiej strony 35% mieszkańców wielkich miast skarżyło się, że nie jest poinformowanych o działaniach samorządów, podczas gdy w miastach poniżej 20 tys. podobny zarzut wysuwało tylko 17%. Relacje takie potwierdzają się nie tylko w Polsce – bardzo podobne rezultaty przyniósł sondaż przeprowadzony w 1991 roku na Węgrzech. Według tego badania 48% obywateli w gminach poniżej 10 tys. mieszkańców uważało, że administracja lokalna poprawiła się w wyniku reformy. Podobne przekonanie wyrażało tylko 30% mieszkańców dużych miast. Podobnie, 51% mieszkańców małych gmin uważało, że ma wpływ na sprawy lokalne, a 90% znało osobiście burmistrza. Analogiczny odsetek w dużych miastach wynosił 36 i 18%<sup>6</sup>.

Najbardziej przekonującym dla burmistrzów argumentem przeciw konsolidacji jest strach przed zwiększeniem się konfliktów między mieszkańcami. Jest to także jedyny argument przeciw, który znajduje większe poparcie w Polsce niż w pozostałych krajach. Można przypuszczać, że polskie gminy (zazwyczaj znacznie większe) mają więcej negatywnych doświadczeń związanych z takimi konfliktami. Jak już wyżej wspominałem, w większości znanych przypadków podziału gmin, punktem startu całego procesu był (czasem podsycany przez polityków) konflikt pomiędzy mieszkańcami miasteczka

<sup>6</sup> Obliczenia własne autora oparte na przeprowadzonym w 1991 roku reprezentatywnym badaniu mieszkańców Węgier. Badanie było częścią programu „Local Democracy and Innovation”.

i okolicznych wsi. Konflikty pomiędzy poszczególnymi częściami gminy są także ważnym aspektem debat w radach gmin, zwłaszcza na terenach wiejskich, gdzie polityka partyjna jest niemal nieobecna.

Najbardziej przekonujące argumenty na rzecz konsolidacji terytorialnej to: lepsza jakość usług, możliwy wzrost autonomii lokalnej, a następnie (z nieco mniejszym poparciem respondentów) możliwy wzrost zakresu usług wykonywanych przez samorządy oraz większe możliwości dostosowania usług do preferencji lokalnych. Ocena ostatniego z wymienionych argumentów jest nieco zaskakująca, ponieważ teoria wyboru publicznego używa go do przekonywania do podziału kraju na małe jednostki samorządowe. Trzeba jednak dodać, że Polska jest jedynym z analizowanych krajów, gdzie którykolwiek z podanych w pytaniu argumentów na rzecz łączenia jednostek okazał się generalnie przekonujący dla wójtów i burmistrzów. Pozytywną ocenę (powyżej 0) zyskało w Polsce 5 z 11 analizowanych argumentów, podczas gdy w Czechach i na Słowacji wszystkie argumenty zyskały oceny ujemne<sup>7</sup>.

Argumenty przedstawione respondentom do oceny mogą być z grubsza podzielone na dwie grupy: wynikające z *reform theory* i odnoszące się argumentów lokalizmu oraz teorii wyboru publicznego. Sumaryczna ocena tych dwóch grup przedstawiona jest w dolnej części tabeli 2. Argumenty teorii wyboru publicznego (na rzecz fragmentacji terytorialnej) są we wszystkich trzech krajach widziane jako bardziej przekonujące. Z drugiej strony, poglądy *reform theory* znajdują licznych zwolenników jedynie w Polsce. Jednakże i w Polsce poparcie to nie jest bardzo silne – średnia ocena tych argumentów jest minimalnie dodatnia. Także różnica pomiędzy średnią oceną tez *reform theory* i teorii wyboru publicznego największa jest w Polsce (podczas gdy najmniejsza na Słowacji). Potwierdza to hipotezę sformułowaną wyżej przy okazji analizy braków odpowiedzi na pytania: w swoich opiniach na temat optymalnej wielkości gminy polscy burmistrzowie (wójtowie) są najbardziej pragmatyczni i stosunkowo najczęściej rozważają znaczenie poszczególnych argumentów, zaś ich słowaccy koledzy najczęściej prezentują podejście ideologiczne (wielu z nich wypowiada się „z zasady” przeciw łączeniu gmin, bez względu na wymowę argumentu, który jest akurat rozważany).

#### **4. Opinie o łączeniu gmin – czynniki wpływające na różnice pomiędzy wójtami (burmistrzami)**

Dane w tabelach 3 i 4 sugerują, że zarówno wielkość gminy, jak i wykształcenie respondenta mają wyraźny związek z opiniami na temat łączenia gmin. Związek ten można sformułować w bardzo prosty sposób: większe gminy upatrują korzyści w przeobrażeniu się w jednoski jeszcze większe, podczas gdy małe gminy widzą więcej zalet w pozostaniu bardzo małymi. Zależność ta jest widoczna przy rozpatrywaniu niemal wszystkich argumentów na rzecz

<sup>7</sup> Ocena powyżej 0 oznacza, że burmistrzowie oczekują pozytywnego wpływu konsolidacji terytorialnej na dany aspekt. Szczegóły zastosowanej skali opisane są w komentarzu do tabeli 2.



łączenia (z wyjątkiem argumentu o wzroście zaangażowania obywateli w politykę lokalną). Nietrudno zauważyć, że istnieją cztery argumenty, dla których średnia ocena jest negatywna w małych, ale pozytywna w dużych gminach. Są to następujące argumenty:

1. „łączenie poprawiłoby efektywność w świadczeniu usług lokalnych” – opinię tę podziela większość burmistrzów (wójtów) w gminach liczących powyżej 5 tys. mieszkańców;

Tab. 3. Opinie o możliwych skutkach łączenia gmin – zróżnicowanie w zależności od obecnej wielkości gminy

	-1,5 tys.	1,5-3 tys.	3-5 tys.	5-10 tys.	10-20 tys.	Ponad 20 tys.	Korelacja
Poparcie dla demokracji lokalnej	-0,92	-0,82	-0,75	-0,64	-0,72	-0,18	**
Większa efektywność w dostarczaniu usług	-0,42	-0,09	-0,05	+0,12	+0,03	+0,37	**
Redukcja konfliktów pomiędzy częściami gminy	-1,07	-1,15	-1,20	-1,15	-1,24	-0,87	*
Wzrost zakresu usług lokalnych	-0,38	-0,05	-0,03	-0,03	+0,01	+0,34	*
Sprawiedliwy dostęp mieszkańców do usług	-0,73	-0,60	-0,65	-0,58	-0,51	-0,07	**
Poprawa kontaktów pomiędzy mieszkańcami i radnymi	-1,14	-0,92	-0,99	-0,80	-0,82	-0,61	*
Wzrost autonomii lokalnej	-0,58	-0,08	+0,01	+0,19	-0,04	+0,41	*
Dostosowanie usług do preferencji lokalnych	-0,36	0	-0,09	-0,01	-0,01	+0,25	
Wzrost solidarności między mieszkańcami	-0,79	-0,73	-0,71	-0,82	-0,83	-0,45	*
Wzrost zaangażowania mieszkańców w politykę lokalną	-0,20	-0,32	-0,48	-0,47	-0,50	-0,22	
Zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje z budżetu państwa	-0,56	-0,17	-0,22	-0,04	-0,05	-0,04	*

Uwaga: tabela oparta na danych łącznych z trzech krajów. W tej i następujących tabelach \* oznacza korelację istotną statystycznie na poziomie 0,05, \*\* – istotną na poziomie 0,01.

2. „konsolidacja umożliwiłaby wzrost zakresu usług świadczonych lokalnie” – wiarę w ten argument podzielają burmistrzowie w jednostkach liczących powyżej 10 tys. mieszkańców;

3. „większe gminy to większa autonomia lokalna” – opinia ta jest podzielana w gminach z liczbą ludności większą niż 3 tys.;

4. „konsolidacja pomogłaby w dostosowaniu usług do lokalnych preferencji” – taką opinię dzielą burmistrzowie w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców.

Podobny jest wpływ wykształcenia respondenta. Burmistrzowie z wykształceniem średnim lub podstawowym są częściej sceptyczni w ocenie argumentów na rzecz łączenia gmin. Przeciętny burmistrz (wójt) z wykształceniem podstawowym lub średnim nie akceptuje żadnego z takich argumentów, podczas gdy przeciętny respondent z wykształceniem wyższym jest przekonany o pozytywnym wpływie czterech czynników: wierzy, że zwiększenie gminy pomogłoby poprawić efektywność usług, pozwoliłoby na zwiększenie zakresu zadań

Tab. 4. Opinie o możliwych skutkach łączenia gmin – zróżnicowanie w zależności od poziomu wykształcenia respondenta

	Podstawowe lub zawodowe	Średnie	Wyższe	Korelacja
Poparcie dla demokracji lokalnej	-0,89	-0,77	-0,62	**
Większa efektywność w dostarczaniu usług	-0,32	-0,12	+0,12	***
Redukcja konfliktów pomiędzy częściami gminy	-1,12	-1,12	-1,14	
Wzrost zakresu usług lokalnych	-0,18	-0,16	+0,07	**
Sprawiedliwy dostęp mieszkańców do usług	-0,64	-0,56	-0,53	
Poprawa kontaktów pomiędzy mieszkańcami i radnymi	-1,06	-0,87	-0,86	*
Wzrost autonomii lokalnej	-0,21	-0,09	+0,12	***
Dostosowanie usług do preferencji lokalnych	-0,22	-0,15	+0,06	***
Wzrost solidarności między mieszkańcami	-0,78	-0,68	-0,76	
Wzrost zaangażowania mieszkańców w politykę lokalną	-0,39	-0,27	-0,46	-*
Zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje z budżetu państwa	-0,33	-0,27	-0,07	**

Uwaga: tabela oparta na łącznych danych z trzech krajów.

samorządów, poprawiłoby autonomię lokalną i zwiększyło możliwości dostosowania usług do lokalnych preferencji.

Dość powszechna wiara w to, że większe jednostki samorządowe dają lepsze możliwości dostosowania usług do lokalnych preferencji (odwrotnie niż utrzymuje teoria wyboru publicznego), wymaga dodatkowego wyjaśnienia. Być może rozumowanie burmistrzów w Europie Środkowej zakłada, że dostosowanie do lokalnych preferencji wymaga ogólnej siły ekonomicznej. W związku z tym jest to znacznie trudniejsze w bardzo małych gminach, pomimo że występuje tam zarówno względna jednorodność preferencji w społeczeństwie, jak i dobra wymiana informacji między radnymi i mieszkańcami.

Analizowane dotychczas czynniki wpływające na opinie respondentów nie są od siebie niezależne. I tak na przykład polskie gminy są zazwyczaj większe niż na Słowacji i w Czechach, prawdopodobieństwo spotkania słabiej wykształconego wójta jest większe w małych gminach itp. Żeby więc sprawdzić, który z analizowanych czynników (kraj, wielkość gminy, wykształcenie) ma największe znaczenie dla wyrażanych opinii, skonstruowano model regresji wielu zmiennych. Oddzielne równania wyznaczone zostały dla każdego z 11 analizowanych argumentów, a także dla łącznej oceny argumentów wysuwanych przez dwie konkurujące teorie. Rezultaty tych obliczeń podsumowane są w tabeli 5.

Rezultaty wskazują, że najważniejszą zmienną jest kraj, z którego pochodzi respondent. Zmienna ta była najważniejsza w 8 spośród 13 skonstruowanych równań. Polscy burmistrzowie (wójtowie) zwracają największą uwagę na następujące argumenty: 1. „większe gminy nie potrzebują tak znacznej pomocy państwa”, 2. „konsolidacja przyczyni się do wzrostu autonomii lokalnej”. Równocześnie respondenci z Polski rzadziej niż ich koledzy z sąsiednich krajów przyznają, że powiększenie gmin zmniejszyłoby poczucie solidarności między mieszkańcami. Argumenty *reform theory* są znacznie bardziej przekonujące w Polsce niż w Czechach i na Słowacji.

Bycie słowackim politykiem lokalnym jest najważniejszym czynnikiem wyjaśniającym ogólną postawę wobec perspektywy łączenia gmin (Słowacy bardzo rzadko dostrzegają pozytywne strony tego procesu). Słowacy są także najbardziej entuzjastyczni w ocenie argumentów wysuwanych przez teorię wyboru publicznego.

Analiza regresji wskazuje, że wykształcenie i wielkość gminy mogą być traktowane zamiennie. Nie jest to zaskakujące, jako że obie zmienne są silnie ze sobą skorelowane.

Najsilniejszy wpływ poziomu wykształcenia występuje w przypadku oceny wpływu wielkości gminy na efektywność świadczenia usług lokalnych – bardziej wykształceni politycy częściej dostrzegają, że połączenie małych gmin może wyrzucić pozytywny skutek. Wielkość okazała się najbardziej istotna dla oceny wpływu na sprawiedliwy dostęp mieszkańców do usług. Wójtowie małych gmin częściej obawiają się, że zwiększenie wielkości jednostki samorządowej utrudniłoby sprawiedliwy dostęp.

Tab. 5. Czynniki wpływające na opinię o różnych argumentach za łączeniem gmin – zmienne istotne w równaniach regresji

	Wielkość	Wykształcenie	Czechy	Słowacja	Polska
Ogólna opinia	+		+	+++	
Poparcie dla demokracji lokalnej	+				
Większa efektywność w dostarczaniu usług		++			
Redukcja konfliktów pomiędzy częściami gminy			+++	++	
Wzrost zakresu usług lokalnych		+			
Sprawiedliwy dostęp mieszkańców do usług	++				
Poprawa kontaktów pomiędzy mieszkańcami i radnymi	+				
Wzrost autonomii lokalnej			+++	+++	
Dostosowanie usług do preferencji lokalnych		+			
Wzrost solidarności między mieszkańcami			+	+	
Wzrost zaangażowania mieszkańców w politykę lokalną			+++	+	
Zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje z budżetu państwa					++
Argumenty <i>reform theory</i> – łączna ocena					++
Argumenty teorii wyboru publicznego – łączna ocena				+	

+ – wpływ pozytywny, istotny statystycznie na poziomie 0,05

++ – istotność 0,01

+++ – istotność 0,001

## 5. Podsumowanie

Zagadnienie ewentualnego łączenia gmin było ostatnio często dyskutowane w Czechach i na Słowacji, gdzie system terytorialnej organizacji samorządów jest silnie rozdrobniony. Dyskusja ta nie ma takiego znaczenia w Polsce, gdzie jednostki gminne należą do największych w Europie. Burmistrzowie (wójtowie)

w tych trzech krajach poproszeni zostali o wyrażenie swojej opinii na temat idei łączenia gmin w większe jednostki, a także o ocenę wpływu takiego procesu na różne aspekty życia społeczności lokalnych.

Ogólnie rzecz biorąc, argumenty teorii wyboru publicznego i lokalizmu (na rzecz tworzenia bardzo małych jednostek) wydają się burmistrzom z Europy Środkowej znacznie bardziej przekonujące niż argumenty *reform theory* przemawiające za tworzeniem dużych gmin. Zauważono jednak istotne różnice między analizowanymi krajami. Słowaccy politycy lokalni są najbardziej sceptycznie nastawieni do idei łączenia gmin, choć ich opór często sprawia wrażenie bardziej ideologicznego niż opartego na analizie konkretnych argumentów za i przeciw. Mają oni trudności z oceną poszczególnych argumentów albo też jednakowo negatywnie oceniają wszystkie argumenty bez względu na ich zawartość merytoryczną. Polscy politycy lokalni najczęściej nie mają zdania odnośnie do sumarycznej oceny skutków łączenia gmin. Ich oceny poszczególnych argumentów są także najsilniej zróżnicowane, w zależności od ich zawartości merytorycznej. W odróżnieniu od swych czeskich i słowackich kolegów, Polacy często dostrzegają wagę argumentów wysuwanych przez *reform theory*. Równocześnie także argumenty teorii wyboru publicznego widziane są w Polsce bardziej wyraźnie niż w Czechach i na Słowacji.

Kraj jest najważniejszą zmienną wyjaśniającą zróżnicowanie opinii pomiędzy politykami lokalnymi. Jednak wykształcenie i obecna wielkość gminy także mają pewne znaczenie. Ogólnie rzecz ujmując, burmistrzowie większych gmin widzą więcej zalet wzrostu wielkości, podczas gdy ich koledzy w małych gminach na ogół nie dostrzegają żadnych pozytywnych skutków konsolidacji terytorialnej. Podobnie argumenty za łączeniem gmin są zazwyczaj bardziej przekonujące dla polityków z wyższym wykształceniem.

Ryzykując niewielkie tylko uproszczenie, można powiedzieć, iż powyższe obserwacje wskazują, że obecny podział terytorialny na poziomie gmin w Polsce oraz niewątpliwie większy stopień decentralizacji zadań niż w Czechach i na Słowacji, sprzyja racjonalizacji postaw polityków lokalnych.

## Literatura

- Baldersheim H., K. Stahlberg, 1994, *Towards the Self-regulating Municipality: Free Communes and Administrative Modernisation in Scandinavia*, Aldershot–Brookfield–Singapore–Sydney: Dartmouth.
- Baldersheim H., M. Illner, A. Offerdal, L. Rose, P. Swianiewicz (red.), 1995, *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*, Boulder–San Francisco–Oxford: Westview Press.
- Blazek J., 1994, „Changing Local Finances in the Czech Republic: Half Way Over?”, *GeoJournal*, t. 32, nr 3.
- CBOS, maj 1994, *Okoliczności przejmowania szkół przez samorządy lokalne*, Biuletyn CBOS.

- Jones G., J. Stewart, 1983, *The Case for Local Government*, London: Allen & Unwin.
- Newton K., T.J. Karran, 1985, *The Politics of Local Expenditure*, London: Macmillan.
- Niskanen W.A., 1973, *Bureaucracy: Servant or Master?*, London: Institute of Economic Affairs.
- Keating M., 1995, „Size, Efficiency and Democracy: Consolidation. Fragmentation and Public Choice”, w: D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), *Theories of Urban Politics*, London–Thousand Oaks–New Delhi: Sage.
- Page E., M. Goldsmith (red.), 1987, *Central and Local Government Relations*, London: Sage.
- Swianiewicz P., 1995, „Funkcjonowanie miast-gmin i ich podział w świetle teorii i praktyki finansów lokalnych”, tekst niepublikowany przygotowany dla OMEGA-PHARE Programme and the Government of Poland.
- Swianiewicz P., 1996, *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, Warszawa–Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Szabo G., 1991, „Localities in transition: re-emergency of self-government system”, w: *The Reform of Hungarian Public Administration*, Budapest: Hungarian Institute of Public Administration.
- Tiebout C., 1956, „A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, t. 64.