

Bas Denters, Michael Goldsmith, Andreas Ladner, Poul Erik Mouritzen, Lawrence E. Rose, 2014, *Size and Local Democracy*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 462 s.

Jaki rozmiar wspólnoty politycznej jest optymalny? To problem towarzyszący niemal od początku refleksji o polityce – kwestię właściwego rozmiaru *polis* próbował rozstrzygnąć Platon w *Państwie*, a Arystoteles w *Polityce*. Dla współczesnych nauk politycznych, odwołujących się do rozległych porównawczych analiz empirycznych, klasyczną pozycją poruszającą temat wielkości wspólnot politycznych jest wydana ponad 40 lat temu praca Roberta Dahla i Edwarda Tuftego *Size and Democracy*. Recenzowana książka Basa Dentersa i współautorów jest jej następczynią w tym sensie, że podejmuje ten sam problem, choć skupia się wyłącznie na rozmiarze gmin – samorządnych wspólnot lokalnych w czterech krajach Europy Zachodniej. Badacze polityki lokalnej, geografowie interesujący się organizacją terytorialną państwa i socjologzy badający społeczności lokalne powinni zwrócić na tę książkę uwagę, bo dostarcza ona starannie udokumentowanych argumentów do wykorzystania w dyskusjach o konsekwencjach fragmentacji terytorialnej.

Problem, który poruszają autorzy *Size and Local Democracy*, ma wagę nie tylko czysto poznawczą, lecz także aplikacyjną. W wielu krajach europejskich wzbierają w ostatnim czasie dyskusje o reformach terytorialnych; tylko w ciągu ostatnich pięciu lat były one prowadzone w Grecji, Finlandii, Holandii, Irlandii, Albanii, na Łotwie i w Anglii. Dyskusja na ten temat rozpoczyna się również w Polsce (zob. raport Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, raport zespołu Hausnera o stanie samorządu terytorialnego), jest jednak oparta na wybiórczych informacjach; rozmaite konsekwencje rozmiaru polskich gmin nie zostały jak dotychczas systematycznie przebadane¹.

Zasadniczo argumenty ekonomiczne dotyczące optymalnej wielkości gmin są dość dobrze rozwinięte w istniejącej literaturze. Większe jednostki przestrzenne są preferowane ze względu na zjawisko ekonomii skali (niższe koszty świadczenia usług publicznych), a także z uwagi na ograniczenie występowania „efektów gapowicza” występujących w sytuacji, gdy zasięgi świadczonych usług publicznych nie pokrywają się z zasięgiem terytorialnym lokalnej bazy podatkowej. Istnieją jednak również prace, które wskazują na zjawisko „niekorzyści skali” w największych jednostkach terytorialnych oraz na problem rozrostu biurokra-

¹ Uzupełnieniu tej luki poświęcony jest projekt „Wpływ wielkości jednostki samorządu terytorialnego na efektywność jej funkcjonowania”, realizowany obecnie przez zespół Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych UW pod kierunkiem prof. Pawła Swianiewicza. Pierwszych, wstępnych wyników można się spodziewać w 2015 r.

cji i nadmiernej złożoności struktur zarządzania. W warunkach konkurencji na rynku usług publicznych większa liczba małych gmin może sprzyjać konkurencji korzystnej dla ostatecznych beneficjentów – obywateli. Innymi słowy, na oczywisty efekt korzyści skali należy nałożyć pewne poprawki. Istnieją dowody na to, że zależność między wielkością gmin a efektywnością ich funkcjonowania nie jest prostoliniowa, ale U-kształtna.

W dyskusjach o optymalnej wielkości gmin argumentacja ekonomiczna wydaje się dużo bardziej ugruntowana i precyzyjna niż przeciwstawiana jej argumentacja społeczna czy polityczna. Według niej to mniejsze jednostki terytorialne sprzyjają rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i wyższej jakości demokracji lokalnej. Ta argumentacja eksponuje korzystne skutki silnych więzi społecznych powstających w mniejszych wspólnotach. Podsumowując, przy reformach terytorialnych należy ważyć efektywność ekonomiczną z poczuciem zaangażowania i sprawstwa obywateli.

Argumentacja polityczna w dyskusji o fragmentacji terytorialnej jest jednak często intuicyjna w swojej naturze lub oparta jedynie na powierzchownej analizie dostępnych wskaźników uczestnictwa w polityce. Książka Dentersa i współautorów próbuje nadać tej argumentacji jasność i precyzję. Powstała na bazie rozległych badań sondażowych mieszkańców gmin przeprowadzonych w czterech krajach Europy Zachodniej (Szwajcarii, Holandii, Danii, Norwegii). Opisuje więc sytuację w państwach zamożnych i z długą tradycją demokratyczną (choć z dość odmiennymi systemami samorządu gminnego). Ze względu na specyfikę badanych krajów można mieć wątpliwość co do możliwości uogólnienia części wyników na inne kraje. Ważne jest jednak to, że autorzy zaproponowali kompleksową koncepcję teoretyczną, a także standard metodologiczny badania różnych wymiarów funkcjonowania demokracji lokalnej i ich związku z wielkością gmin.

Denters i współautorzy rekonstruują zasadnicze możliwości oddziaływania wielkości gmin (liczby mieszkańców) na jakość demokracji. Dwóm skrajnym stanowiskom nadają nawet barwne określenia, pochodzące z *Podróży Guliwera* Jonathana Swifta: hipoteza Liliputa głosi, że jakość demokracji jest wyższa w mniejszych jednostkach, natomiast hipoteza wielkoluda z krainy Brobdingnag – że w większych. Jest również trzecia hipoteza – kontekstu społecznego – zgodnie z którą ewentualne różnice między gminami o różnych rozmiarach są spowodowane nie ich wielkością, ale specyficznym składem zamieszkującej je populacji; zatem to nie wielkość gminy, ale cechy jednostkowe mieszkańców wpływają na jakość demokracji lokalnej.

Problematyczne pojęcie jakości demokracji lokalnej autorzy określają dość szeroko, wykorzystując dwa sposoby rozumienia ustroju demokratycznego: proceduralny (*government of the people*) oraz substancjalny (*government for the people*). Uznają, że o jakości demokracji lokalnej świadczy z jednej strony uczestnictwo obywateli (wyborcze i pozawyborcze), ich kompetencja (zainteresowanie sprawami publicznymi i elementarna wiedza o instytucjach), zaufanie wobec instytucji demokratycznych (postrzeganie reaktywności władz oraz ich kompetencji), z drugiej zaś obywatelskie zadowolenie z tego, jak działają wybierane władze lokalne. Katalog zmiennych wyjaśnianych jest więc bogaty – więk-

szość wskaźników została skonstruowana w postaci indeksów, które pochodzą z zestawienia odpowiedzi na kilka pytań sondażowych. Szkoda, że do kontekstu lokalnego nie zostały zaadaptowane klasyczne pytania sondażowe o poczucie sprawstwa (*efficacy*), które pojawiają się systematycznie w badaniach polityki szczebla krajowego.

Wśród wielu problemów analitycznych, o których piszą autorzy, dwa wydają się szczególnie ważne, a w wielu dotychczasowych pracach na temat wielkości jednostek samorządu terytorialnego niedoceniane lub najzwyczajniej pomijane. Po pierwsze, istotne jest rozróżnienie bezpośredniego i pośredniego wpływu wielkości gminy na parametry demokracji. Po drugie, aby sensownie wypowiedzieć się na temat prawdziwości hipotezy kontekstu społecznego, konieczna jest kontrola wielu zmiennych, zarówno na poziomie indywidualnym, jak i zagregowanym.

Pierwszy problem autorzy rozwiązują, odwołując się do koncepcji „łańcucha przyczynowości” (*funnel of causality*), inspirowanej pracami tzw. szkoły Michigan na temat postaw politycznych. Strategia ich jest dość prosta: do kolejnych testowanych modeli, w których rozmiar gminy jest główną zmienną wyjaśniającą, a rozmaite parametry opisujące jakość lokalnej demokracji – zmiennymi wyjaśnianymi, włączają w uzasadnionej teoretycznie kolejności następne zmienne kontrolne – tak aby sprawdzić, czy po ich włączeniu „czysty” efekt rozmiaru gminy pozostanie istotnie różny od zera. Przykładowo, w pierwszej kolejności sprawdzają związek rozmiaru gminy z zakorzeniem osób badanych w społecznościach lokalnych, a dopiero potem związek rozmiaru gminy z zainteresowaniem sprawami lokalnymi czy uczestnictwem w wyborach, traktując zakorzenie w społecznościach lokalnych jako potencjalną zmienną pośredniczącą między wielkością gminy a badanymi parametrami. Narracja w książce rozwija się więc w sposób kumulatywny – kolejne modele są coraz bardziej złożone, bo uwzględniają coraz większy zestaw zmiennych pośredniczących z wcześniejszych etapów.

Drugi problem analityczny autorzy rozwiązują, budując wielopoziomowe modele regresji, w których biorą pod uwagę zmienne wyjaśniające z dwóch poziomów analitycznych (osoby oraz gminy, w których żyją).

Trudno opisać tu wszystkie zidentyfikowane przez autorów zależności – wspomnę więc o tych najważniejszych. Książka przedstawia stosunkowo dużo dowodów przemawiających za hipotezą Liliputa – wskazuje zatem, że w mniejszych gminach jakość demokracji lokalnej jest wyższa. Autorzy nie znajdują jednocześnie praktycznie żadnych dowodów przemawiających za hipotezą wielkoluda z Brodingnag („duże jest piękne”), a także za hipotezą kontekstu społecznego. Choć istnieje przekonanie o tym, że zróżnicowanie społeczne i polityczne (typowe dla większych wspólnot politycznych) pozytywnie wpływa na jakość demokracji, to wyniki omawianego badania nie przynoszą mu wsparcia.

Efekt wielkości jest szczególnie widoczny w mniejszych gminach, natomiast powyżej pewnej wielkości (kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców) różnice stają się już niewielkie. W ogóle bezpośrednie efekty wielkości gminy wyliczone przez autorów nie wydają się zbyt duże. Wielkość gminy oddziałuje na jakość

demokracji lokalnej przede wszystkim pośrednio. Ten wynik wynika poniekąd z rygorystyki metody poszukiwania efektów wielkości gminy – testy obejmujące kilkadziesiąt zmiennych kontrolnych w naukach społecznych rzadko przynoszą wyraźne rezultaty dla kluczowej zmiennej objaśniającej. Swoją drogą, wydaje się zaskakujące, że w tak rozbudowanych analizach autorzy stwierdzają występowanie wyłącznie „niewielkich oznak współliniowości” (temu problemowi poświęcają w moim przekonaniu za mało miejsca).

Choć autorzy w pierwszym rozdziale wprost wskazują na ścisły związek, jaki łączy ich problem badawczy z polityką reform terytorialnych, to w dalszej części książki nie ma już mowy o czynnikach (właściwościach gmin lub postawach obywateli) ułatwiających bądź utrudniających takie reformy. Zresztą trzeba pamiętać, że decyzje o podziale lub łączeniu jednostek terytorialnych mają niezwykle duży potencjał mobilizacyjny w społecznościach lokalnych, których dotyczą – tę kwestię w badaniu sondażowym trudno uchwycić.

Nie ma także w książce próby zmierzenia się z problemem „kursu wymiany” (*trade-off*) między różnymi właściwościami demokracji lokalnej a efektywnością ekonomiczną. O tej drugiej kwestii autorzy z założenia wspominają jedynie na marginesie; niemniej powrót do dylematu ważenia tych dwóch rozbieżnych (do pewnego stopnia) wartości byłby dodaną wartością rozdziału kończącego książkę.

Trzeba podkreślić, że recenzowana książka to rzadki przykład metodologicznej precyzji i systematyczności w przedstawianiu dowodu. Problem badawczy, który podejmują, jest stosunkowo prosty – ale autorzy nie polegają jedynie na jego intuicyjnym rozumieniu. W tomie znajdziemy obfitą dokumentację badania i szczegóły operacjonalizacji każdej wykorzystanej zmiennej. Pełna treść kwestionariusza, detalicznie opisany schemat wielostopniowego doboru próby i testy jej reprezentatywności, do tego opisy konstrukcji wskaźników złożonych wraz z oceną ich rzetelności – to przykłady pełnej jawności warsztatu badawczego, a jednocześnie zachęta do powtórzenia badania w innych krajach. Jeśli *Size and Local Democracy* stanie się wzorcem, do którego będą odwoływać się inni, to sukces autorów będzie jeszcze większy. Choć już teraz ich praca zasługuje na uznanie.

Adam Gendźwiłł
Uniwersytet Warszawski
Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej
a.gendzwill@uw.edu.pl