

Rzecz o prawie

Samorządy | Bezrefleksyjne zmiany w lokalnych strukturach społecznych są niepotrzebne

Gminy i powiaty
- konsolidacja nie rozwiąże problemówSAMORZĄD
XXI WIEKU
rp.pl/samorzad2018

MARIAN KACHNIARZ

Wieloletnie funkcjonowanie gmin i powiatów daje podstawy do refleksji, czy obecny podział terytorialny kraju zapewnia ich sprawność. Nie tylko doświadczanie i zdiagnozowane dysfunkcje mogą być podstawą do korekt, ale także zmieniające się dynamicznie uwarunkowania. Coś, co wydawało się dobre 30 lat temu, dzisiaj niekoniecznie spełnia swoje funkcje. Każda epoka tworzy nowe uwarunkowania i konteksty, które mają wpływ na zastane struktury.

Z analiz, raportów i debat nad systemem samorządowym w Polsce przebiega czasem przekonanie, że zbyt wielkie rozdrobnienie struktur zwiększa koszty świadczonych usług. Konsolidacja powinna zatem prowadzić do ich obniżenia i podwyższenia sprawności. Prościej rzecz ujmując, można te poglądy sprowadzić do hasła, że gminy są za małe, a powiatów jest za dużo. Przeświadczenie to jest tak głębokie, że przybiera niejednokrotnie formę „oczywistej oczywistości”.

Często autorzy takich opinii wskazują na doświadczenia europejskie i dominujące trendy światowe. Podążmy ich śladem i przeanalizujmy pokrótce sytuację. Mamy szczęście, bo w ostatniej dekadzie badania nad reformami terytorialnymi (i ich skutkami) znacznie się rozwinęły, a duży wkład w ich europejską dynamikę mają także rodzimi naukowcy (m.in. zespół prof. Swianiewicza z Uniwersytetu Warszawskiego).

Biorąc pod uwagę ostatnie 30 lat, ogólny bilans zmian wskazuje na zmniejszającą się liczbę gmin w Europie. Proces ten jednak przebiegał niejed-

nolicie. Jeszcze w latach 1990-1994 liczba gmin wzrosła ze 113 tys. do ponad 120 tys. Było to efektem fragmentaryzacji po przełomie politycznym w Europie Wschodniej i odzyskiwaniem przez wspólnoty lokalne prawa do autonomii. Czterokrotnie zwiększyła się wtedy liczba gmin w Chorwacji i Macedonii, trzykrotnie w Słowenii, dwukrotnie na Węgrzech i o ponad 50 proc. w Czechach. W niektórych krajach regionu (takich jak Bułgaria, Czarnogóra, Polska czy Serbia) uniknięto jednak tendencji do fragmentacji.

Po 1994 r. liczba gmin europejskich sukcesywnie się już zmniejsza. Według stanu na 2014 r. było ich nieco ponad 100 tys. Początkowo spadek był niewielki, a reformy ograniczały się do korekt w podziale terytorialnym, a nie generalnych jego zmian. W taki właśnie sposób dokonywano reform m.in. w Grecji, Danii, Estonii, Finlandii, Holandii, Islandii czy niektórych landach niemieckich.

Nie warto ulegać modzie

Najczęściej zmiany dotyczą łączy jednostek tego samego szczebla. Zdarzały się także programy konsolidacji dwóch szczebli samorządu. Należą do nich przejęcia zadań powiatowych przez największą gminę - stolicę powiatu. Takie reformy przeprowadzono m.in. w Czechach, w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Proces reform wyraźnie przyspieszył po ostatnim kryzysie finansowym i gospodarczym w 2008 r. Obejmował on m.in. Łotwę, Grecję, Irlandię i Albanie. W trakcie reform są ponadto: Estonia, Włochy, Norwegia. Na przykład w Norwegii rząd oczekuje, że liczba gmin może zostać zmniejszona z ponad 400 do około 100.

Wygląda więc na to, że niemalże trzecia część krajów europejskich przeprowadza bardziej lub mniej zaawansowane procesy konsolidacyjne. Co ciekawe, podejmuje się je

bez względu na wyjściową wielkość gmin. Te same argumenty są podnoszone zarówno tam, gdzie gminy były niewielkie (Islandia, Estonia, Włochy, Norwegia), jak i w krajach o relatywnie dużych jednostkach (Wielka Brytania, Irlandia, Dania). Mimo to większość państw nie uległa, jak dotąd, tej modzie - zmiany w nich mają jedynie niewielki, korekcyjny charakter.

Inną kwestią jest pytanie, jakie są efekty podjętych już reform konsolidacyjnych. Wiadomo, że ich autorom przyszłoby idea tańszego i sprawniejszego funkcjonowania administracji. Przeświadczenie, że większy jest zawsze lepszy, powinno zatem znaleźć odzwierciedlenie w wynikach badań nad zreformowanymi strukturami. Ich przyrost w ostatnich latach jest znaczący. Efekty swoich reform próbują zdiagnozować nie tylko Europejczycy. Bardzo dobre, przekrojowe analizy znajdują się także w Japonii, Australii, Stanach Zjednoczonych czy Kanadzie. I tu mamy właśnie spory kłopot! Bo jakkolwiek byśmy przeglądali wyniki tych badań, to obraz efektów reform jest w najlepszym wypadku... niejednoznaczny.

Zaskakuje w tych analizach brak potwierdzenia, zdroworoządkowego wydawałoby się poglądu, że większe jednostki są efektywniejsze. Wielu autorów ostrożnie podsumowuje wyniki swoich badań, niektórzy z nich konkludują, że konsolidacje nie przyniosły efektów w postaci 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 wręczyć 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.

Wielkość nie jest najważniejsza

Skoro zatem wyniki badań nie potwierdzają silnego związku efektywności z wielkością jednostki samorządowej, dlaczego w debacie publicznej przeświadczenie to jest tak mocne? Dlaczego wielu polityków, a także ekspertów przyjmuje a priori to stwierdzenie? Być może zbyt bezkrytycznie przyjmujemy, że teorie sprawdzające się w działalności produkcyjnej mają pełne zastosowanie w administracji publicznej. Podlega ona bowiem dużo bardziej zróżnicowanym uwarunkowaniom, definiowanym jako normy instytucjonalne.

Problemem jest także określenie punktu, w którym dalszy wzrost jednostki może przynosić już niekorzyści skali i wzrost tzw. kosztów transakcyjnych. Wynikają one m.in. z wieloszczeblowej struktury zarządzania, tendencji do atomizacji komórek i pionów organizacyjnych, zaburzeń w przepływie informacji, dążenia do gromadzenia zasobów i tłumienia głównych celów i zasad funkcjonowania jednostki. Być może optimum, za którym pojawiają się niekorzyści skali, ulokowane jest na stosunkowo niskim poziomie? Niezauważone przez tych, którzy poszukują go zawsze w coraz to większych jednostkach.

Jeżeli nawet przyjmiemy, że wielkość jednostek powinna determinować efektywność i wydajność, to brak tego związku może wynikać z sil-

niejszego oddziaływania także innych czynników. Wpływ ten może być na tyle duży, by całkowicie niwelować ewentualne korzyści wynikające z ekonomii skali. Może się okazać, że ważniejszymi od wielkości jednostki elementami kształtującymi jej efektywność mogą być m.in. charakter przywództwa i kultura organizacyjna urzędu.

Niezwykle istotnym elementem jest kontrola społeczna - bardziej bezpośrednia w mniejszych jednostkach. Duże struktury są o wiele bardziej abstrakcyjne dla lokalnych społeczności, co z kolei zwiększa anonimowość pracujących tam urzędników. W efekcie cała administracja staje się mniej przejrzysta dla społeczności lokalnej. Utrudnia to także bezpośredni nadzór zarządzających, uniemożliwiając im ścisłą ocenę bieżącego funkcjonowania, a także zasadności i kierunków koniecznych do przeprowadzenia zmian.

Doświadczenia te powinny przestrzegać przed podejmowaniem bezrefleksyjnych zmian w lokalnych strukturach administracyjnych. Winny być one bowiem poprzedzone interdyscyplinarną analizą, uwzględniającą instytucjonalne uwarunkowania danego kraju czy regionu.

Niech wyzwalają aktywność

Wszystkie te uwagi nie oznaczają, że należy zupełnie porzucić dywagacje poświęcone sensowności reform jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza powiększania ich skali. Uznanie istniejącego podziału za najbardziej racjonalny byłoby oczywiście sporym nadużyciem. Jest rzeczą bezsporną, że zmiany otoczenia społecznego, gospodarczego, politycznego i technologicznego wymagają racjonalnych reakcji. Chodzi o to, by takich zmian nie podejmować na podstawie ugruntowanych dogmatów, które w gruncie rzeczy mają charakter niezwe-

ryfikowanej empirycznie wiedzy potocznej. Taki dogmat stanowi powszechne niemalże przeświadczenie, że konsolidacja jest lekiem na wiele problemów. A jak wykazują badania - nie jest.

Otwarte zatem pozostaje pytanie, który kierunek usprawniania działalności samorządów może przynieść najlepsze rezultaty. Wydaje się bowiem, że gdyby wysiłek włożony w konsolidację struktur został ukierunkowany na usprawnienie wewnętrzne instytucji, zwiększenie swobody organizacyjnej jednostek, wdrożenie benchmarkingu efektywności usług itp., mógłby zaowocować nawet większymi efektami.

Podsumowaniem niech będzie refleksja noblistki Elinor Ostrom. Według niej, głównym celem reformatów w ostatnim półwieczu było projektowanie instytucji do wymuszenia lepszych wyników. Szeroko zakrojone badania empiryczne skłaniają jednak do stwierdzenia, że głównym celem polityki publicznej powinno być dążenie do takiego rozwoju instytucji, by skłaniały ludzi do jak najlepszych zachowań. Musimy zapytać, jak różnorodne i wielopoziomowe instytucje wspomagają lub utrudniają rozwój innowacyjności, kompetencji, adaptacyjności, zaufania, poziomu współpracy uczestników oraz osiąganie bardziej skutecznych, sprawiedliwych i zrównoważonych wyników w wielu skalach. Takie też powinny być nasze samorządy - wyzwalające aktywność, a nie zwiększające bierność i oportunizm. To, czy będą duże czy małe, nabiera w tym świetle drugorzędного znaczenia. ©

Autor jest profesorem,
pracownikiem Uniwersytetu
Przyrodniczego we Wrocławiu

RZECZPOSPOLITA
PISALIŚMY O TYM:
Widać tendencje ograniczania kompetencji władz lokalnych
„Demontaż samorządu terytorialnego”
12 października 2018 r.
archiwum.rp.pl