

Reformy terytorialne w Europie – międzynarodowa perspektywa porównawcza

Mapy podziałów administracyjnych krajów europejskich są bardzo dalekie od stabilności. Zmieniają się w wyniku reform terytorialnych, polegających zwykle na tworzeniu większych jednostek, rzadziej – na podziałach terytoriów. W naszym badaniu koncentrujemy się na szczeblu gminnym, który jest najbliższy mieszkańcom. Samorządy gmin odpowiadają za dostarczanie wielu podstawowych usług - zapewniają wodę, kanalizację, gospodarkę odpadami, utrzymanie lokalnych dróg, a w części krajów europejskich także podstawową oświatę, ochronę zdrowia i opiekę społeczną.

W ciągu ostatnich lat obserwujemy w Europie wzmożone zainteresowanie reformami polegającymi na łączeniu gmin (i tworzeniu większych jednostek samorządowych). Po 1990 roku takie reformy przeprowadzane były w 20 krajach europejskich. Z kolei na początku lat 1990-tych w znacznej części krajów Europy Środkowej i Wschodniej mieliśmy do czynienia z procesem odwrotnym – z inicjowanymi oddolnie podziałami gmin. Była to reakcja na przymusowe i wprowadzane niedemokratycznie reformy polegające na likwidacji małych gmin w latach 1970-tych i 1980-tych. W całej Europie jest tylko kilka krajów, w których liczba gmin po 1990 roku nie zmieniała się. W Polsce natężenie takich zmian było stosunkowo niewielkie, ale liczba gmin po roku 1990 wzrosła w sumie o ponad 100. Po roku 1995 zanotowano 18 przypadków podziałów gmin (ostatnia zmiana to oddzielenie gminy Jaśliska od Dukli w 2010 roku, do dwóch kolejnych prawie doszło w 2016 r. – w ostatniej chwili rząd cofnął decyzję o podziale gmin Supraśl i Kamienica). W pojedynczych przypadkach dochodziło także do łączenia gmin (przyłączenie Wesołej do Warszawy w 2002 roku, połączenie miasta Zielona Góra z otaczającą je gminą wiejską w 2015 roku).

Zadaniem projektu jest przyjrzenie się zachodzącym na europejskiej mapie gmin zmianom i ocena przebiegu i skutków reform terytorialnych. W szczególności, spróbujemy odpowiedzieć na następujące pytania:

- Jakich argumentów używają zwolennicy zmian w podziale terytorialnym? Czego oczekują inicjatorzy łączenia, a czego podziałów gmin na mniejsze jednostki?
- Czy oczekiwania te faktycznie spełniają się w wyniku przeprowadzanych reform?

Na ogół zakłada się, że tworzenie większych jednostek samorządowych prowadzi do oszczędności (zwłaszcza w wydatkach na administrację lokalną) oraz poprawia zdolność samorządów do wykonywania bardziej skomplikowanych zadań (na przykład dlatego, że większe gminy są w stanie zatrudnić lepiej wykształconych i wyspecjalizowanych pracowników). Z kolei obrona małych gmin odwołuje się najczęściej do argumentów związanych z demokracją lokalną – prawem małych społeczności lokalnych do decydowania o sobie, mniejszym zburokratyzowaniem, bardziej bezpośrednimi relacjami między obywatelem i władzą w małych jednostkach samorządowych. Zwraca się także uwagę, że zainteresowanie lokalnymi sprawami publicznymi i zadowolenia mieszkańców są zwykle wyższe w małych gminach. Ale niektóre istniejące badania poddają w wątpliwość jednoznaczność tych osądów.

Przeprowadzane badania dotyczyć będą zarówno Polski jak i innych krajów europejskich. W ramach projektu zostanie przeprowadzona ankieta ekspercka wśród specjalistów z ok. 20 krajów europejskich, podsumowane zostaną również opublikowane dotychczas prace naukowe, których autorzy szacują skutki reform terytorialnych. Szczegółowej analizie zostaną poddane również przypadki podziału gmin w Polsce i w jednym z krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Zagraniczni partnerzy projektu pochodzą z Danii i Holandii – krajów, w których obecnie lub w nieodległej przeszłości przeprowadzane były reformy podziału terytorialnego i w których badania nad przyczynami, procesem wdrażania i skutkami takich reform są silnie zaawansowane, tak jeśli chodzi o podejście metodyczne jak i zgromadzony materiał empiryczny.