

Przedmiot i podmiot działania samorządu terytorialnego

Agnieszka Kopańska

Katedra Bankowości i Finansów WNE UW

Wstęp

Samorząd terytorialny stanowi jeden z podstawowych elementów państwa demokratycznego. Demokracja lokalna daje możliwość współdecydowania o sprawach najbliższych każdemu człowiekowi. W codziennym życiu przeciętnego obywatela dużo ważniejszym problemem jest stan lokalnej drogi czy jakość pitnej wody niż bilans handlu z zagranicą lub aktualny stan posiadania czołgów przez armię. Jednak nie interesuje go droga, przebiegająca 200 czy nawet 20 km od miejsca jego zamieszkania, ani woda, którą piją mieszkańcy takich odległych miejsc. Rozważając dalej zainteresowania owego „przeciętnego obywatela”, okaże się, że wśród codziennych spraw go zajmujących nie znajdują się np. problemy bezrobotnego sąsiada, ale ceny towarów w supermarkecie w pobliżu. Jak z tego wynika, określenie, czym i dla kogo powinien działać samorząd, nie jest zadaniem łatwym. W art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zapisano, iż *Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych w granicach określonych prawem do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych*. Z definicji tej wynika, że przedmiotem działania samorządu są sprawy publiczne, w każdym razie duża ich część, podmiotem zaś społeczność lokalna.

W niniejszym artykule przedstawione są rozważania nad tymi kategoriami. Problematyka przedmiotu działania samorządu terytorialnego, a także szerzej państwa, ma niezwykle bogatą literaturę. Ekonomistom kojarzy się przede wszystkim z kwestią dóbr publicznych i ich dystrybucji. Jednak nie tylko ekonomia może stanowić punkt wyjścia do rozważań nad sprawami publicznymi. Inne nauki społeczne również starają się definiować to pojęcie. Przegląd podstawowych spostrzeżeń z innych dziedzin, który zawarty jest w pierwszej części artykułu, może okazać się pomocny w zrozumieniu zasad, w rzeczywistości wyznaczających podział między kompetencjami prywatnymi a publicznymi, a także rozdział spraw publicznych na poszczególne szczeble administracji publicznej.

W drugiej części artykułu zaprezentowana została analiza podmiotu działania samorządu, a więc tego, jak wiele osób powinno tworzyć wspólnotę lokalną i co powoduje włączenie ludzi do tej wspólnoty. Rozwiązania tej kwestii są w rzeczywistości najczęściej arbitralnie dokonywane przez rząd centralny. Okazuje się jednak, że mamy tu również do czynienia z mechanizmem podobnym do rynkowego. Mieszkańcy będą wybierać tę wspólnotę, której działania są najbliższe ich preferencjom. Spostrzeżenie to jest niezwykle ważne z punktu widzenia zarządzania samorządem. Pozwala oczekiwać, że konkurujące między sobą jednostki samorządu będą coraz lepiej spełniać i rozumieć potrzeby „przeciętnego obywatela”.

Przedmiot działania samorządu terytorialnego

Określenie „sprawy publiczne” jest bardzo mało dokładne. Próby jego sprecyzowania podejmowane są przez co najmniej trzy dziedziny wiedzy — politykę, socjologię i ekonomię.

Politolog będzie na problem spraw publicznych patrzył przez pryzmat i n t e r e s u p u b l i c z n e g o. Koncepcja ta ma w naukach politycznych bardzo długą historię. Cycero w I wieku p.n.e. określił państwo właśnie jako „res publicę”, a w starożytnym Rzymie głoszone maksymę *salus rei populi suprema lex esto*¹. Jednak zdefiniowanie interesu publicznego przysparza dużo problemów. Najprostsze i wydające się oczywistym określenie, iż interes publiczny jest przeciwieństwem interesu prywatnego, jest błędne. Na przykład, w prywatnym interesie właścicieli sklepów leży ograniczenie działania dzikich targowisk i bazarów, ale jest to jednocześnie interes większej grupy ludzi, gdyż wszystkim kupującym zależy na zachowaniu odpowiednich warunków higienicznych przy przechowywaniu żywności. Interes publiczny przez wielu myślicieli uznany został za niedefiniowalny, niemniej podejmowano próby jego sprecyzowania. W rozważaniach tych można wyróżnić cztery podejścia.

1. Interes publiczny jako ogólnie przyjmowana wartość

Zgodnie z takim określeniem, interesem publicznym nazwiemy wszystko, co przez większość członków społeczeństwa jest traktowane jako wartość. Są tu wzięte pod uwagę oba człony badanego wyrażenia, po pierwsze — „interes” jest potraktowany jako najbardziej ogólnie przyjęte wartości takie jak: moralność, sprawiedliwość, tradycja. Określenie „publiczny” jest zaś zdefiniowane po prostu jako większościowy. Oczywiście pojawia się pytanie, jaka to ma być większość. Poza tym, zgodnie z taką definicją możemy mieć do czynienia z interesami „bardziej” i „mniej” publicznymi. Trudność będzie stanowić również przypadek takich spraw, które potocznie nazwane są interesem publicznym, a stanowią wartość, interes mniejszości. Problem ten wynika między innymi z braku sprecyzowania siły, z jaką jednostki odczuwają potrzebę. Dla większości społeczeństwa dana sprawa może być obojętna, tymczasem mniejszość może być bardzo silnie umotywowana do określonych działań.

2. Interes publiczny jako interes nadrzędny (*wise or superior interest*)

W przeciwieństwie do poprzedniego, w tym podejściu podkreślona jest siła, z jaką interes ten (wartość) jest odczuwany, ale za to pominięte zostało całkowicie ściślejsze zdefiniowanie publiczny. Zgodnie z takim określeniem interes publiczny nie musi być koniecznie odczuwany przez większość społeczeństwa. Do użycia względem jakiejś wartości określenia interes publiczny uprawnia uznanie jej za szczególnie potrzebną przez niewielkie grono osób, a nawet jednostkę. Dzięki temu chronione są wartości mniejszości, jak również realizowane działania (jak np. reformy ekonomiczne w skali ogólnopństwowej, czy w skali lokalnej zaciąganie pożyczki na zrealizowanie jakiejś inwestycji), które za słuszne uznają

¹ Dobro ludu niech będzie najwyższym prawem.

„mądrzejsi lub lepiej poinformowani” członkowie społeczności. Przeciężni członkowie społeczności nie rozumieją lub nie dostrzegają po prostu pewnych koniecznych do zrealizowania zadań. Z drugiej jednak strony, pojawia się niebezpieczeństwo złego wykorzystania tej wiedzy przez posiadające ją osoby, które mogą przekonać społeczność (rozważane jest tu społeczeństwo rządzące się regułami demokratycznymi) do zrealizowania ich prywatnych interesów.

3. Interes publiczny jako imperatyw moralny

Jest to definicja zakładająca najwyższą etykę działań publicznych. Pominięty tu został całkowicie wyraz interes. Działania publiczne i to, co w nich słuszne, stanowią zgodnie z nią „prawo naturalne”. Interes publiczny potraktowany został jako abstrakcyjna wartość, która wynika z systemu moralnego członków społeczności. Takie zdefiniowanie jest pogłębieniem określenia interesu publicznego jako interesu nadrzędnego (pkt. 2), ale w przeciwieństwie do niego nie wymaga, aby jakikolwiek członek społeczności „miał interes” w realizowaniu zadań publicznych.

4. Interes publiczny jako zrównoważenie interesów (*balance of interests*)

Interes publiczny stanowi zgodnie z tą definicją kompromis między ścierającymi się interesami grupowymi. Określenie w ten sposób interesu publicznego, najbardziej bezpośrednio spośród wszystkich pozostałych, pokazuje charakter procesu demokratycznego. Jednocześnie takie postawienie sprawy powoduje, że jako interes publiczny potraktowane być mogą zupełnie przeciwstawne działania, w zależności od aktualnie obowiązującego kompromisu. Powoduje to również niebezpieczeństwo, iż za interes publiczny uznane zostaną interesy grupy, a nawet jednostki, która będzie miała największą siłę przekonywania i będzie w stanie przekonać do wyboru jej propozycji działania. Mamy więc do czynienia ze swoistym darwinowskim podejściem do problemów publicznych, gdzie interes wspólny jest równoważny z interesem najsilniejszego [Sorauf, 1957, s. 617–639].

Sprawy publiczne w socjologii można uznać za tożsame ze społecznymi potrzebami, które zgłasza społeczność. Podobnie, jak w przypadku rozważań nad interesem publicznym, mamy tu do czynienia z wieloma próbami zdefiniowania potrzeb, w tym społecznych. Rozważania te podzielić można na dwie główne grupy: te, które uznają, że potrzeba jest wartością umowną, ustaloną według określonych reguł oraz te, które traktują potrzebę jako subiektywne odczucie jednostki (czy grupy) [Bramley, 1990, s. 59]. Oba rodzaje podejścia zakładają, że z potrzebą mamy do czynienia wtedy, gdy następuje rozbieżność pomiędzy tym, co jest, a tym, co być powinno. Z tym, że inaczej rozumiany jest ten stan oczekiwany, w pierwszym przypadku jest to norma założona przez prawo, doświadczenie czy wiedzę ekspertów, natomiast w drugim może być to pragnienie, dążenie czy chęć jednostek.

Jedną z bardziej popularnych teorii, która opisuje indywidualne potrzeby, są spostrzeżenia A. H. Masłowa. Potrzeby zostały podzielone przez niego na pięć poziomów:

- Poziom pierwszy — potrzeby fizjologiczne — takie jak głód, pragnienie, zimno.

- **Poziom drugi** — potrzeby związane z bezpieczeństwem — są to potrzeby stabilizacji, oparcia, uwolnienia się od strachu, potrzeba istnienia reguł działania itp.
- **Poziom trzeci** — potrzeby wspólnoty i miłości — a więc poczucia przynależności do grupy, brania i dawania etc.
- **Poziom czwarty** — potrzeba szacunku — czyli pragnienie respektu ze strony innych członków społeczności dla swojej osoby.
- **Poziom piąty** — potrzeba samorealizacji.

Dopiero po spełnieniu potrzeb z poziomu niższego jednostka zaczyna myśleć o kolejnych. Spełnienie tej hierarchii zapewnia jej „zdrowie psychiczne” [Maslow, 1987, s. 15–23].

Teorię powyższą można przełożyć na język działania społeczeństwa, albo inaczej, jednostek we wspólnocie. Ludzie, obok przedstawionych powyżej potrzeb czysto indywidualnych, mają potrzeby społeczne (*societal needs*), które tworzą podobną hierarchię. Wyróżnić można cztery poziomy potrzeb społecznych, a mianowicie:

- **Poziom pierwszy** — potrzeba produkcji materialnej — każda społeczna aktywność jest ukierunkowana przede wszystkim na produkcję, np. jedzenia, ubrań, schronień, aby zapewnić jednostkom przetrwanie. Działalność ta stanowi materialną podstawę kultury każdej wspólnoty. Aktywności tej nie może prowadzić każda jednostka osobno, gdyż ludzie nie są genetycznie przygotowani, aby samodzielnie zapewnić sobie ochronę i pożywienie. Od zarania dziejów w tej podstawowej sferze współdziałano w grupie.
- **Poziom drugi** — reprodukcja dla zapewnienia przetrwania społeczności (a więc jednostek w tej społeczności). Na potrzeby w tym poziomie składa się kilka elementów: reprodukcja biologiczna, opieka nad dziećmi, jak również uczenie ich bycia i działania we wspólnocie.
- **Poziom trzeci** — kultura/komunikacja. Każda wspólnota musi, dla zachowania swojej tożsamości (i „zdrowia”) nie tylko uczyć swoje dzieci uczestniczenia w działaniach wspólnotowych, ale także doskonalić reguły tego działania. Chodzi tu o sposoby przekazywania wiedzy na temat produkcji i reprodukcji (a więc komunikację międzypokoleniową), jak również o tworzenie reguł działania społeczności, dla uniknięcia konfliktów i dla sprawnej współpracy (komunikację wewnątrzpokoleniową).
- **Poziom czwarty** — autorytet polityczny — reguły muszą być przestrzegane, aby mogło to być spełnione, potrzebna jest władza, posiadająca autorytet, która będzie te prawa egzekwować [Doyal, Gough, 1984, s. 6–38].

Powyższa koncepcja jako punkt wyjścia traktuje jednostkowe odczucia względem wspólnego działania. Można uwzględnić również potrzeby, które słuszniej jest odnosić do grupy jako całości, niż do jednostek w tej grupie (np. opieka nad psychicznie chorymi). Poszczególne osoby nie będą odczuwać tych potrzeb, a zauważą je dopiero „społeczność”. Niezależnie od tego (to znaczy przyjmując lub nie istnienie takich tylko grupowych potrzeb), łatwo zauważyć, iż błędem byłoby stwierdzenie, że potrzeby społeczne są prostą sumą potrzeb jednostkowych, czego najlepszym przykładem jest problem dóbr publicznych (o których będę pisać w dalszej części). Powstaje wobec tego trudność, jak oceniać rodzaj i wielkość potrzeb społecznych. Istnieje kilka możliwych rozwiązań tego zagadnienia:

1. Potrzeba założona przez ekspertów (*normative need*)

Zgodnie z tym stwierdzeniem, potrzebą będzie to, co ekspert, profesjonalista, socjolog, polityk itp., uznają za taką w danej sytuacji. Ustalane są standardy, do których należy dążyć, różnica pomiędzy obecnym stanem a założonym (przez ekspertów) jest właśnie potrzebą. Niebezpieczeństwem takiego określenia potrzeby społecznej jest to, iż w zależności od eksperta może się wielkość i rodzaj potrzeb zmieniać. Możliwe są również pomyłki, wynikające z braku wiedzy czy niezrozumienia odmienności danej społeczności.

2. Odczuwana potrzeba

Potrzeba społeczna jest równoważna z tym, co społeczeństwo chce. W związku z tym oszacowanie wielkości potrzeb następuje poprzez pytanie ludzi, czego pragną. Odpowiedź na takie pytanie może być zawarta w wynikach demokratycznych wyborów — wyborcy decydują się na te partie, która najlepiej spełniają ich oczekiwania. W takiej ocenie może się jednak pojawić błąd, gdy jednostki błędnie oszacują swoje potrzeby (problem przewartościowania lub niedoszacowywania potrzeb).

3. Wyrażone potrzeby, czyli popyt

Są to te potrzeby, które jednostki artykułują, zgłaszając jawnie — poprzez mechanizm rynkowy, zapotrzebowanie. Niestety, niebezpieczeństwo stanowi tu kwestia kategorii dóbr publicznych, na które suma popytu jednostkowego nie jest równoważna z popytem społecznym. Niemniej metodę tę można zastosować np. do kwestii opieki zdrowotnej, gdzie potrzebujący wyjawiają swoją potrzebę przez zgłoszenie się do lekarza.

4. Potrzeby porównywane

Według tej definicji oszacowanie potrzeb grupy (czy jednostek w grupie) na dane dobro lub usługę, będzie wynikiem porównania z wielkością odbioru podobnego świadczenia przez inną, ale podobną grupę (jednostkę). Jeśli wśród ludzi o podobnej charakterystyce jedni korzystają z danej usługi, a drudzy nie, to oznacza potrzebę tych drugich na takie świadczenie. Oczywiście ważne jest odpowiednie klasyfikowanie ludzi, tak aby porównywać między sobą właściwe grupy. Poza tym musi istnieć właściwy punkt odniesienia, według którego będziemy mierzyć potrzeby (to znaczy, konsumpcja której z grup będzie traktowana jako wzorcowa) [Bradshaw, 1972, s. 640–643].

Kolejną możliwością podejścia do problematyki spraw publicznych jest ekonomiczna koncepcja popytu na dobra publiczne. Analiza tego popytu w połączeniu z podażą pozwala również na określenie, jaką część spraw (dóbr) publicznych powinien się zajmować samorząd. Dobra publiczne charakteryzują się tym, że w przeciwieństwie do dóbr prywatnych są niekonkurencyjne i niewykluczalne. Niekonkurencyjność dóbr publicznych (czystych dóbr publicznych) polega na tym, że korzyści, jakie z ich konsumpcji ma jedna osoba, nie redukują korzyści innych osób z konsumpcji tego samego dobra. Nie wykluczalność wynika z tego, że nie możemy wykluczyć użycia dobra publicznego przez

osoby, które za to nie zapłaciły. Jeśli mówimy o czystych dobrach publicznych, ta niewykluczalność jest albo niemożliwa, albo bardzo kosztowna.

Na rynku dóbr prywatnych (doskonale konkurencyjnym) dobra są sprzedawane po cenie równej krańcowym kosztom ich wyprodukowania. Taką cenę płaci każdy konsument. Odzwierciedla ona krańcowe korzyści, jakie ma z konsumpcji. Tymczasem w przypadku dóbr publicznych koszt krańcowy powinien być równoważony sumą korzyści krańcowych osiąganych przez wszystkich konsumentów. Zawodzi w związku z tym mechanizm określający ilość dobra, którą należy dostarczyć, gdyż zależy on od wspólnej decyzji wielu osób. Wynika to z istnienia zjawiska „jazdy na gapę” (*free rider problem*), to znaczy nie ma możliwości zmuszenia ludzi do pokazania ich prawdziwych preferencji co do konsumpcji takiego dobra. Jeśli nie jest możliwe wykluczenie z konsumpcji osób, które nie płacą za nią, ilość dobra, która jest kupowana, będzie mniejsza od rzeczywistego na nie zapotrzebowania.

Obok dóbr, które nazwiemy czystymi dobrami publicznymi, tzn. takimi, które są zarówno w pełni niekonkurencyjne, jak i niewykluczalne (np. obrona narodowa), istnieje wiele takich, które mają tylko jedną z tych właściwości lub dla których można znaleźć mechanizmy likwidujące te cechy, jednak takie działania będą mniej lub bardziej kosztowne. Również w przypadku takich „niedoskonałych” dóbr publicznych normalna alokacja przez rynek będzie zawodzić.

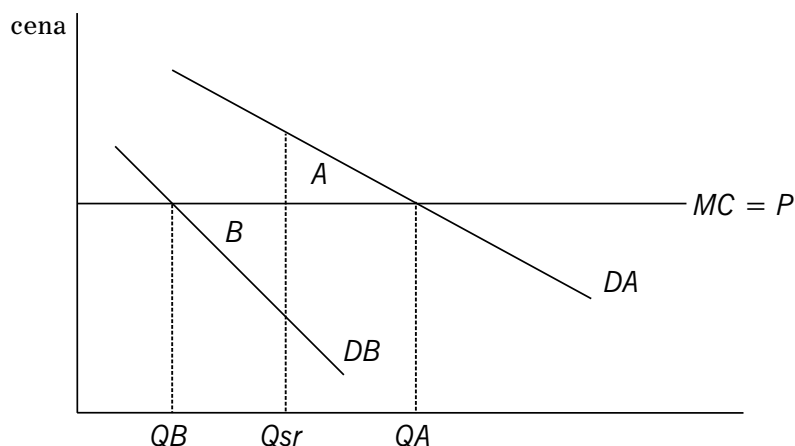
Obok wymienionych powyżej dóbr, do kategorii spraw publicznych należy zaliczyć dobra i usługi prywatne, ale tworzące efekty zewnętrzne. Popyt zgłaszany prywatnie nie uwzględnia istnienia tych efektów, co powoduje, że produkowanych jest za mało (lub za dużo) takich dóbr, po niewłaściwych cenach. Dlatego też potrzebna jest interwencja na prywatnym rynku, która zlikwiduje tę nieefektywność.

R. i P. Musgrave [1984, s. 78] wyróżniają dodatkowo dobra niezbędne (*merit goods*). Są to dobra, które nie mają natury dóbr publicznych, mogą, ale niekoniecznie, wytwarzać efekty zewnętrzne, które jednak wspólnota uznaje za niezbędne. Dobra te nie stanowią wartości prywatnie dla członków wspólnoty, jednak ludzie pragną ich ze względu na bycie w grupie.

Zaprezentowane powyżej podejście trzech nauk społecznych do problematyki przedmiotu działania samorządu terytorialnego można uznać za dość jednorodne, choć oczywiście do opisu używany jest różny język. Wszystkie zgadzają się, iż sprawy publiczne to te, które wspólnota (lub jej członkowie) uznaje za potrzebne dla siebie, ale jednocześnie są to też takie sprawy, do których dostrzeżenia i zrealizowania potrzebna jest interwencja ekspertów (autorytetów). Rynki prywatne nie będą właściwym sposobem dostarczania tych dóbr. Lepszym rozwiązaniem jest dokonywanie jej przez działania publiczne (proces polityczny), w których konsumenci wyrażają swoje preferencje głosując na taką partię (osobę), której program jest najbardziej zbliżony do potrzeb głosującego.

Kolejnym problemem jest ustalenie, jak spośród ogółu spraw publicznych wybrać te, którymi ma się zajmować rząd albo samorządy lokalne. Analiza ekonomiczna pozwala na wyróżnienie tych dwu kategorii. Istotną kwestią jest popyt na dane dobra publiczne. Jeśli wszyscy mieszkańcy w takim samym stopniu pragną jakiegoś dobra, a więc ich popyt jest jednorodny, dobro to należy dostarczać centralnie. W przeciwnym wypadku, jeśli istnieją różnice w popycie w poszczegól-

nych miejscach, dobro powinno być dostarczone na szczeblu lokalnym. Przyjmijmy, że ogólna populacja jest podzielona na dwie wspólnoty lokalne, A i B. Przeciętny mieszkaniec każdego z tych samorządów ma funkcję popytu, odpowiednio DA i DB , ponieważ są to dwie różne wspólnoty $DA \neq DB$ ².



Rys. 1.
Straty dobrobytu w wyniku centralizacji
Źródło: Cullis, Jones, 1992, s. 296.

Dobro publiczne (lokalne) jest produkowane przez każdy z samorządów, a koszty są rozdzielone równo na wszystkich mieszkańców. Koszt krańcowy produkcji takiego dobra można przyjąć za stały i równy w obu wspólnotach, stąd cena, którą płaci każdy mieszkaniec, jest stała, i możemy przyjąć, że równa się MC . Jeśli wspólnoty działają niezależnie, ilość dostarczonego przeciętnemu mieszkańcowi dobra będzie wynikała z jego funkcji popytu QA — dla mieszkańca wspólnoty A, oraz QB dla mieszkańca wspólnoty B. Można założyć, że $QA > QB$. Jeśli dostarczaniem tych dóbr zajmie się rząd centralny, podaż dobra będzie stanowił kompromis pomiędzy popytem zgłaszanym przez mieszkańców obu tych wspólnot, Qsr . Takie rozwiązanie spowoduje, że mieszkaniec wspólnoty A otrzyma za mało dobra, wspólnoty B zaś za dużo. Straty spowodowane takim działaniem można przedstawić jako pola trójkątów A i B — rys. 1.

Wnioski wynikające z powyższej analizy ulegają zmianie, gdy mamy do czynienia z korzyściami skali produkcji. W takim przypadku lepsza będzie alokacja dobra przez rząd centralny, jako że koszt będzie malał wraz ze wzrostem dostarczonej ilości dobra. Zachowanie dystrybucji centralnej, pomimo opisanych start, może wynikać także z poszukiwania równego poziomu usług. Choć rządy w takich przypadkach decydują się raczej na wtórną redystrybucję dochodów dla samorządów poprzez system dotacji, ogólnie należy stwierdzić, że problemy polityki redystrybucyjnej pozostają zwykle w gestii rządu centralnego.

² Przeciętny lub raczej medianowy wyborca (*median voter*) to taki, którego preferencje stanowią medianę preferencji wszystkich mieszkańców/wyborców z danego regionu.

Obok różnic w popycie, kwestii ekonomii skali i poszukiwania stałych standardów publicznych usług o przekazaniu lub nie danego dobra do dystrybucji lokalnej będą decydować efekty zewnętrzne. To, który poziom rządu powinien się danymi sprawami zajmować, wynikać będzie z przestrzennego ograniczenia efektów zewnętrznych. Korzyści z sąsiedztwa osób zdrowych i wykształconych mają przede wszystkim ci, którzy mieszkają najbliżej. Stąd, edukacją i opieką zdrowotną powinien zajmować się samorząd lokalny, ale np. oczyszczalnia ścieków poprawi sytuację we wszystkich miejscowościach, znajdujących się wzdłuż oczyszczonej rzeki, należy się więc tym zająć na wyższym szczeblu administracji.

Ostatnim wreszcie kryterium, decydującym o miejscu świadczenia danych usług, są koszty związane z administrowaniem danymi sprawami. W niektórych przypadkach aparat urzędniczy będzie większy (i droższy) w sytuacji rozbicia go na wiele mniejszych jednostek samorządu. Z drugiej jednak strony — koszty dotarcia do odbiorcy, jak również komunikacji pomiędzy mieszkańcem i dostawcą dóbr publicznych będą mniejsze, jeśli dotyczyć będą mniejszych wspólnot.

Z powyższej analizy wyraźnie wynika, że problemu przedmiotu działania samorządu nie można rozdzielić od tego, komu te usługi są świadczone.

Podmiot działania samorządu terytorialnego

Podmiotem działania samorządu jest wspólnota lokalna. Często podkreślana jest historyczna rola, jaką samorządowe wspólnoty odegrały w kształtowaniu się postaw patriotycznych. Poczucie więzi z ludźmi, z miejscem, było i jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem kształtowania się jednostek samorządu terytorialnego. Nie można traktować wspólnoty samorządowej jako jednolitej grupy, wręcz odwrotnie, jest to wspólnota wspólnot interesu, wyznania, języka. Łączy te grupy jedno miejsce, które zamieszkują. Ta niejednorodność jest jednym z argumentów dla istnienia samorządu. Małe grupy, które nie mogłyby realizować swoich interesów w skali ogólnopolskiej, tutaj mogą uczestniczyć w podejmowaniu decyzji. Rodzą się jednak pytania. Czy każdy stopień niejednorodności jest do przyjęcia, jak ludzie reagują, gdy działania wspólnoty samorządowej nie odpowiadają ich oczekiwaniom/preferencjom? Drugi problem, ilu ludzi powinno tworzyć samorząd, aby usługi przez niego świadczone mogły być realizowane możliwie najefektywniej?

Odpowiedź na pierwsze z postawionych powyżej pytań wynika z faktu, że w przeciwieństwie do polityki, jaką prowadzi rząd centralny, samorząd terytorialny musi się liczyć z tym, że mieszkańcy, którzy nie będą zadowoleni z jego działalności, po prostu wybiorą inny, lepiej odpowiadający ich preferencjom. Argument taki wysunął Ch. M. Tiebout [1956, s. 416–424] i może być on określony jako hipoteza „głosowania nogami” (*voting with your feet*). Zastrzeżona jest ona kilkoma założeniami:

- Konsumenci/wyborcy są w pełni mobilni.
- Konsumenci/wyborcy mają pełną informację na temat różnic w wydatkach i dochodach samorządów terytorialnych.
- Istnieje wiele jednostek samorządu terytorialnego, które konsument/wyborca może sobie wybrać.
- Nie są brane pod uwagę restrykcje co do zatrudnienia.

- Nie istnieją efekty zewnętrzne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Dwa kolejne założenia, które związane są z odpowiedzią na drugie z postawionych wcześniej pytań, dotyczą wielkości samorządu terytorialnego:

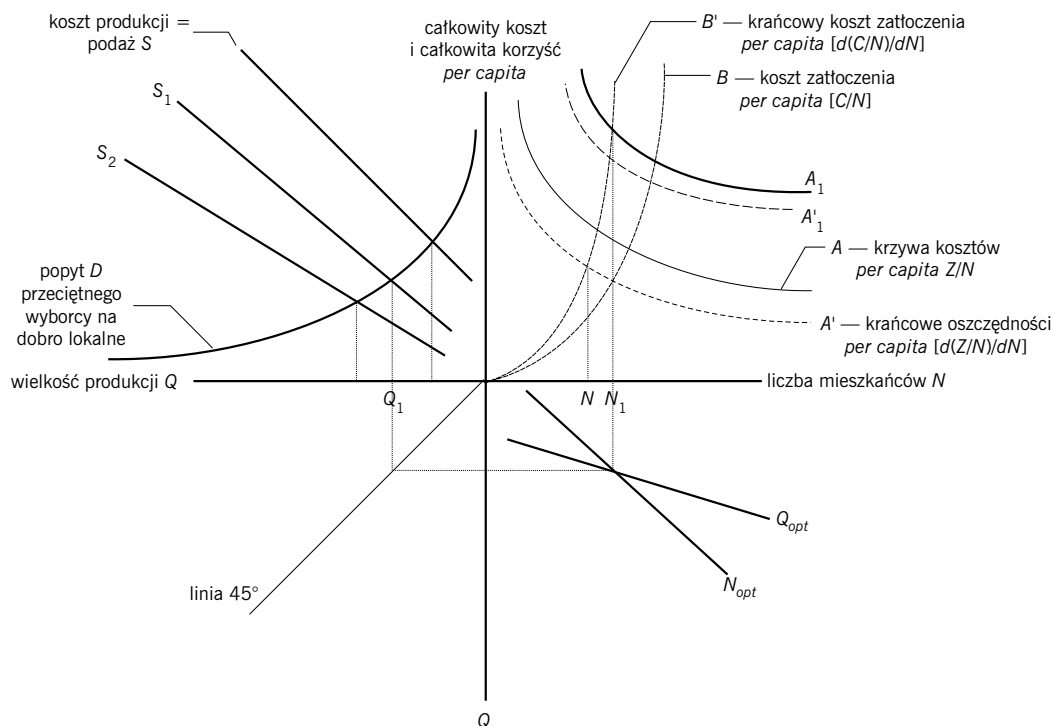
- Istnieje optymalna wielkość samorządu, definiowana jako liczba mieszkańców/konsumentów, dla których usługi są produkowane po najniższym koszcie średnim, tak więc musimy założyć, że istnieją jakieś niezmiennie czynniki produkcji we wspólnocie (zmienna jest liczba osób).
- Jeśli samorząd terytorialny ma za mało ludności w stosunku do wielkości optymalnej, to będzie aktywnie szukał nowych mieszkańców, a w momencie osiągnięcia optimum będzie starał się ten stan zachować.

Przy takich założeniach, racjonalnie zachowujący się konsument/wyborca będzie poszukiwał jednostki samorządu terytorialnego, która najlepiej spełni jego oczekiwania, będzie to działanie analogiczne do rynkowych wyborów dóbr konsumpcyjnych. Użyteczność maksymalizowana przez konsumenta-wyborcę jest (dodatnią) funkcją konsumpcji dóbr publicznych, natomiast ograniczenie budżetowe wynika z wielkości obciążeń podatkowych (traktowanych jako cena na dobra publiczne). Pomimo wszystkich uproszczeń, niektóre testy empiryczne wydają się potwierdzać tę tezę.

W. E. Oates [1969, s. 957–971] pokazał, że jeśli potraktujemy wartość ziemi w danym samorządzie jako miernik jego atrakcyjności dla mieszkańców, to zgodnie z tezą Tiebouta atrakcyjniejsza (a więc mająca droższą ziemię) jest ta wspólnota, która oferuje, przy takich samych cenach (podatkach) lepsze usługi lub oferuje taniej takie same usługi (jest to bezpośrednio przełożenie zachowania konsumentów na rynku dóbr prywatnych, którzy kupują tam, gdzie jest taniej). Analiza regresji została przeprowadzona na podstawie danych z wybranych municypali w stanie New Jersey. Zmienną wyjaśnianą była średnia wartość mieszkania (domu) w poszczególnych municypaliach. Zmiennymi wyjaśniającymi były natomiast, obok tych, które miały wyeliminować wpływ czynników socjoekonomicznych i lokalizacyjnych (np. średnia liczba pokoi w mieszkaniu, średnia wartość dochodu w rodzinie, liczba budynków we wspólnocie wybudowanych przed 1950 r. itp.), roczne wydatki na ucznia w szkołach publicznych (traktowane jako miernik jakości usług komunalnych) i wielkość podatków dochodowych w tych municypaliach. Badanie pokazało, istotnie ujemną relację pomiędzy wartością domów a wielkością podatków, natomiast dodatnią z wydatkami na edukację.

Inną metodą sprawdzenia prawdziwości tezy o „głosowaniu za pomocą nóg” może być pokazanie istnienia (bądź nie) jednorodności, z jednej strony, popytu na dobra lokalne, a z drugiej — polityk samorządowych. Jeśli hipoteza Tiebouta jest prawdziwa, w tych regionach, gdzie mamy bardzo blisko siebie usytuowanych wiele wspólnot (np. dzielnice w wielkich miastach), powinniśmy się spodziewać większego stopnia homogeniczności pomiędzy wspólnotami. Bliskość usytuowania obniża koszty ewentualnej przeprowadzki (nie tylko transportu, ale przede wszystkim chodzi tu o koszty psychologiczne zmiany otoczenia, sąsiadów, pracy itp.), powoduje też, że ludzie mają rzeczywiście informacje na temat działań sąsiednich samorządów. Tak więc gdyby teza Tiebouta była prawdziwa, mogliby dowolnie się przeprowadzać szukając najbardziej odpowiadającej wspólnoty. Nie jest to oczywiście na rękę władzom samorządowym, gdyż utrudnia uzyskanie optymalnej

wielkości wspólnoty, w efekcie — dla uniknięcia licznych migracji wszystkie sąsiadujące ze sobą wspólnoty oferują bardzo podobne usługi. Przeciwna sytuacja ma miejsce w samorządach nie tak ściśle związanych z innymi (np. samorzady wiejskie lub małe miasteczka otoczone wsiami). Upraszczające założenia Tiebouta przestają tu działać, zarówno duże są koszty przeprowadzki, jak i nie ma tak dobrej informacji na temat działań innych samorządów. Dlatego takie wspólnoty będą bardziej zróżnicowane, zarówno wewnątrz, jak i pomiędzy sobą³.



Rys. 2.
Wyznaczenie optymalnej wielkości wspólnoty samorządowej
Źródło: Cullis, Jones, 1992, s. 298.

Model optymalnej wielkości wspólnoty lokalnej, to znaczy zarówno liczby ludzi jak i wielkości oferowanych usług, zaproponowali R. i P. Musgrave [1984, s. 503–509]. Poszukiwane optimum może być zdefiniowane jako punkt, w którym następuje zrównanie krańcowych kosztów i korzyści ludzi z mieszkania w danej wspólnocie lokalnej. Optymalną liczbę mieszkańców wyznacza zrównoważenie krańcowych korzyści (A' — rys. 2.), jakie zyskuje wspólnota dzięki rozłożeniu ogólnych kosztów produkcji dobra publicznego (rozważamy doskonale dobro publiczne) na nowego mieszkańca (zakładamy, że wszyscy mieszkańcy płacą równą wielkość

³ Dowód na prawdziwość takich zachowań, przeprowadzili Gramlich i Rubinfeld w [1982, s. 536–560].

tych kosztów) z krańcowymi kosztami wzrostu zatłoczenia we wspólnocie (B' — rys. 2.). Wielkości te określone są dla konkretnych ilości dostarczanych wspólnocie dóbr publicznych (Q). Natomiast optymalną wielkość produkcji określa zrównanie krańcowych kosztów produkcji nowej jednostki dobra (S — rys. 2.) z krańcową korzyścią wyznaczoną przez popyt wspólnoty na to dobro (D — rys. 2.). Optymalną wielkość produkcji określamy przy stałej liczbie osób (N), której jest ona dostarczana. Z połączenia tych dwóch zależności uzyskujemy optymalną wielkość wspólnoty.

Należy zauważyć, że w powyższej analizie uwzględniono tylko jedno dobro, a zatem może się okazać, że w zależności od rozpatrywanego dobra wyznaczona optymalna wielkość wspólnoty lokalnej będzie się różnić. W praktyce wyrażać się to będzie istnieniem wielu jednostek administracji działających równolegle na tym samym terenie. Mogą to być poszczególne szczeble administracji (np. gminy, powiaty, województwa), ale także powoływane specjalnie dla świadczenia danej usługi dystrykty (w taki sposób działają np. dystrykty oświatowe w USA, których granice nie pokrywają się z granicami municypów).

Wnioski

Zaprezentowane powyżej rozważania nad przedmiotem i podmiotem działania samorządu terytorialnego pokazują przede wszystkim, że nie istnieje jednoznaczna odpowiedź na to, w jakich dziedzinach i dla kogo powinien działać samorząd. Rozwiązania oparte na modelach ekonomicznych są obciążone wieloma, nie zawsze realistycznymi założeniami. W praktyce kształt administracji lokalnej jest w dużej mierze określony przez tradycję poszczególnych państw. Jednak duże znaczenie mają również czynniki polityczne. Dlatego też obok analizy ekonomicznej niezwykle pomocne w tych kwestiach są inne nauki społeczne. Opisane przez politologów i socjologów sprawy publiczne, rozumiane jako postrzegane przez ekspertów, wydają się lepiej opisywać rzeczywiste wybory w tych kwestiach niż ekonomiczna analiza popytu i podaży. Choć z drugiej strony, to właśnie ekonomia wskazuje na konieczność i możliwość szukania rozwiązań optymalnych.

Literatura

- Anderson James E., *The study of public policy*, wydawnictwo Nelson, 1975.
 Birdsall William C., *A study of the demand for public goods*, w: *Essays in Fiscal Federalism*, R. A. Musgrave, The Brookings Institution, Washington 1965.
 Bradshaw Jonathan, *The concept of social need*, „New Society”, 30.03.1972.
 Bramley Gleen, *Equalisation and local expenditure needs*, Avebury, 1990.
 Bramley Gleen, *Who uses local public services? Need, demand and Rationing in action Developments in local government finance*, Edward Elgar Publishing Limited, 1996.
 Cullis John G., Jones P. R., *Public finance and public choice, analytical perspective*, Mc Grow-Hill Book Comp, 1992.
 Doyal L., Gough I., *A theory of human needs*, „Critical Social Policy”, iss. 10, summer 1984.
 Duncan A., Smith P., *On the use of statistical techniques to infer territorial spending needs*, w: *Developments in local government finance*, Edward Elgar Publishing Limited, 1996.
 Gramlich E. M., Rubinfeld D. L., *Micro estimates of public spending demand functions and tests of the Tiebout and median-voter hypotheses*, „Journal of Political Economy”, 1982, vol. 90, nr 3.

- Izdebski Hubert, Kulesza Michał, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, LIBER, Warszawa 1998.
- Maslow A. H., *Motivation and Personality*, Harper & Row Publishers, 1987.
- Misiąg Wojciech, *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996.
- Musgrave Richard A., Musgrave Peggy B., *Public finance in theory and practice*, Mc Graw-Hill, 1984.
- Oates W. E., *The effect of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout Hypothesis*, „Journal of Political Economy” 1969.
- Redford Emmette S., *Ideal and practice in public administration*, University of Alabama Press 1965.
- Sorauf Frank J., *The public interest reconsidered*, „The Journal of Politics” listopad 1957.
- Stiglitz J. E., *Economic of the public sector*, WW Norton & Company, 1988.
- Tiebout Charles M., *A pure theory of local expenditures*, „Journal of political economy”, 1956.

A b s t r a c t

The object and the subject of the territorial selfgovernment's activity

The territorial self-government can be defined by the basic elements comprising its essence, and thus the object of its action, the subject, the way of management and financing. In the article the two first elements are described. The conducted theoretical considerations concern first of all the economic approach to the problems of self-government. Besides that the theories of other social sciences are presented. Such a connection shows the complexity of the problems of territorial self-government and at the same time it may explain the differentiation of its structure in the practice of particular countries.