

Edward Wiśniewski

Przegląd tradycyjnych i współczesnych teorii władzy lokalnej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 115, 325-339

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

EDWARD WIŚNIEWSKI

Spoleczna Akademia Nauk w Łodzi

PRZEGLĄD TRADYCYJNYCH I WSPÓŁCZESNYCH TEORII WŁADZY LOKALNEJ

Streszczenie

Problematyka mechanizmów władzy lokalnej jest przedmiotem wielu badań i prac o charakterze teoretycznym i praktycznym. Analiza tych opracowań wskazuje, iż ciągle trwają poszukiwania ogólnych, uniwersalnych zasad zarządzania w tym obszarze życia publicznego. Podstawowe utrudnienie metodologiczne wynika ze zbyt dużych różnicowań ustrojowych, państwowych i lokalnych. Opracowanie ma na celu przedstawienie ważniejszych trendów w politykach miejskich od II połowy XX wieku. W pierwszej części omówiono prace dotyczące tradycyjnego obrazu samorządu terytorialnego (Hunter 1953, Dahl 1961, Clark 1967, Peterson 1981, Logan i Molotch 1987). Samorząd terytorialny i polityka podlegają istotnym zmianom o wymiarze gospodarczym, politycznym oraz w obszarze metod zarządzania. Nowe teorie polityki lokalnej pojawiły się jako odpowiedź na wymienione zmiany. Druga część przeglądu prezentuje główne tezy prac Clarka z 2000 i 2003 roku oraz Johna z 2001 roku.

Słowa kluczowe: miasto, polityki miejskie, teoria władzy lokalnej, nowe zarządzanie publiczne

Wprowadzenie

Proces wyjaśnienia prawidłowości, które określają mechanizmy władzy lokalnej, trwa od dawna. Poszukuje się też ogólnych zasad w tej dziedzinie, ale silne zróżnicowanie przypadków utrudnia uogólnianie wyników badań. Na retoryczne pytanie „kto rządzi gminą” odpowiedź znajduje się w sferze normatywnej: wskazuje się na regulacje prawne, które obejmują wzajemne relacje i podział kompetencji między radą, zarządem, burmistrzem (prezydentem, wójtem) oraz innymi osobami lub instytucjami przewidzianymi w ustawodawstwie danego kraju¹. Lecz ta odpowiedź jest tylko częścią prawdy. Istnieje bowiem wiele gmin, w których na rzeczywisty proces podejmowania decyzji duży wpływ wywierają osoby znajdujące się poza formalnymi układami władzy: lokalni przedsiębiorcy, ksiądz, lokalne autorytety itd. Wiadomo też, że jednolicie określone w ramach systemu formalne relacje między burmistrzem a radą, w praktyce skutkują różnymi modelami podziału wpływów i siły politycznej.

Celem opracowania jest zwięzły przegląd współczesnych teorii władzy lokalnej, uwzględniający podział na koncepcje tradycyjne oparte na modelu *welfare state* oraz powstałe na początku XXI wieku jako wynik licznych zmian gospodarczych, politycznych i zarządczych w samorządzie.

1. Tradycyjne koncepcje władzy lokalnej

W 1953 roku powstała *teoria elityczna F. Huntera*, który opublikował studium Atlanty o tytule *Struktura władzy lokalnej*². Autor postawił w nim następujące pytania:

- a) kim są ludzie rządzący miastem?
- b) w jaki sposób zdobywają władzę i jak jej używają?
- c) jakie są ich relacje z resztą społeczeństwa?

Hunter doszedł do wniosku, że w mieście dominuje grupa osób, która porządkuje sobie polityków: miastem rządzi wąska elita biznesowa. Instytucje polityczne odgrywają zasadniczą rolę w realizacji różnych polityk, ale formu-

¹ Por. P. Swianiewicz, *Zróżnicowanie polityki władz lokalnych*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1996, s. 18.

² F. Hunter, *Community Power Structure*, Anchor Books, New York 1953, s. 14–22.

lowanie tych polityk często dociera z zewnątrz. Demokracja przedstawicielska to zasłona dymna dla dominujących interesów ekonomicznych.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku powstało ponad dwieście prac wzorowanych na pracy Huntera. Dyskutowano nie tylko z ich wynikami, ale również z zastosowaną przez niego metodą badania.

Polemiką na pracę Huntera była książka *Kto rządzi?* R. Dahla³. Odwołał się on do tezy M. Webera o konieczności analizy wieloczynnikowej w analizach społecznych. Status społeczny może mieć różne źródła, np. majątek lub pochodzenie. Także siła polityczna jest zależna od różnego rodzaju zasobów, takich jak: głosy wyborców, pieniądze, legitymizacja, dostęp do mediów, dostęp do czołowych polityków itp. Ważna jest nie obecna siła polityczna, ale zasoby, które potencjalnie mogą być użyte do realizacji celów politycznych.

Dahl postawił wiele pytań, wśród których do najważniejszych należały:

- a) czy nierówności w dostępie do zasobów kumulują się?
- b) jak podejmowane są najważniejsze decyzje?
- c) jacy ludzie mają największy wpływ na decyzje?
- d) jakie znaczenie ma najbardziej rozpowszechniony zasób polityczny – prawo głosu?
- e) czy struktura władzy jest trwała czy też podlega zmianom?

Autor *teorii pluralistycznej* wydzielił różne obszary działania i badał podejmowanie decyzji w trzech dziedzinach: planowaniu miasta, oświacie i nominowaniu na stanowiska polityczne. Doszedł do wniosku, że waga polityczna nie rozkłada się równomiernie we wszystkich obszarach. Oprócz burmistrza i kilku kluczowych urzędników gminnych, listy osób ważnych w różnych dziedzinach polityki miejskiej nie pokrywają się. Co więcej, zasoby posiadane przez poszczególne osoby nie wystarczają do wywarcia wpływu na procesy polityczne. Dlatego powstają koalicje, aby łączyć zasoby w grze politycznej.

Wyjaśnienie polityki miejskiej przez Dahla ma charakter pluralistyczny: jest wiele grup, które mają wpływ na podejmowanie decyzji. Pluralizm ten posiada swoją stratyfikację. Stosunkowo niewielu uczestników posiada duży, bezpośredni wpływ, ale większość obywateli ma ograniczony i pośredni wpływ na decyzje. Jest to ważne, bo politycy (radni) mają na uwadze preferencje swoich wyborców i biorą je pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

³ R. Dahl, *Who governs?*, Yale University Press 1961, s. 42–67.

Dahl stworzył pojęcie *poliarchii*, związane z różnymi grupami dominującymi w różnych dziedzinach. Opracowanie Dahla, poparte badaniami empirycznymi, traktowane jest często jako klasyczna pochwała demokracji w stylu zachodnim.

W 1967 roku **T.N. Clark** opublikował artykuł *Władza i struktura społeczności lokalnej: kto rządzi, kiedy i gdzie?*⁴ Podjął próbę połączenia podejścia Huntera i Dahla, a jego koncepcja nazwana jest w literaturze *szkołą porównawczą*. Clark doszedł do wniosku, że poszczególne miasta istotnie różnią się między sobą stylami polityki i modelami podejmowania decyzji. Sformułował 34 hipotezy wyjaśniające te różnicowania. Oto niektóre z nich:

1. Zależności demograficzne:
 - a) większe społeczności (większe miasta) odznaczają się bardziej pluralistycznym modelem polityki; kolejne hipotezy w tej grupie starają się wyjaśnić przyczyny tego stanu:
 - w dużych miastach jest większa liczba potencjalnych elit, które mogą współzawodniczyć w walce o władzę,
 - większe miasta mają więcej zawodowych polityków, co sprawia, że jest mniejsza szansa na dominację zewnętrznych grup, np. biznesu,
 - większe miasta to większe zróżnicowanie społeczności, co pozwala na większe zróżnicowanie grup nacisku ważnych w różnych dziedzinach polityki miejskiej.
2. Zależności ekonomiczne:
 - a) pluralistycznemu modelowi sprzyja zróżnicowana struktura gospodarki,
 - b) pluralistycznemu modelowi sprzyja rozwój związków zawodowych, chyba że osiągną one znaczenie dominujące, eliminując inne grupy.
3. Zależności prawno-polityczne:
 - a) pluralizmowi sprzyja rozwój partii politycznych w społeczności lokalnej.
4. Zależności społeczne:
 - a) pluralizmowi sprzyja rozwój organizacji pozarządowych, dobrowolnych zrzeszeń i innych instytucji państwa obywatelskiego,

⁴ T.N. Clark, *Power and Community Structure: Who Governs Where and When?*, „The Sociological Quarterly”, vol. 8, no. 3, s. 32–51.

- b) uczestnictwo w partiach i organizacjach sprzyja internalizacji norm, a to zmniejsza szansę siłowego rozwiązywania konfliktów,
- c) prestiż danej grupy społecznej (zawodowej) sprzyja jej wysokiej pozycji w strukturze realnej władzy.

W koncepcji *maszyny wzrostu* (*growth machine*) kluczowe znaczenie ma różnicowanie dwóch typów wartości nieruchomości: wartości użytkowej i wartości wymiany⁵. Większość ludzi zainteresowana jest wartością użytkową swoich nieruchomości, ale nieliczna grupa posiadaczy znacznych zasobów nieruchomości myśli głównie o zysku osiąganym poprzez wartość wymiany. Dążą oni do podnoszenia wartości swojej własności poprzez intensyfikację użytkowania albo sprzyjanie lokalizacji podwyższającej wartość nieruchomości, podnosząc czynsz (a więc dochód) lub sprzedając nieruchomości po wyższej cenie.

Twórcy tej teorii, **J. Logan i H. Molotch** twierdzą, że posiadacze nie są mobilni, nie przenoszą się w inne miejsca, ale starają się przyciągnąć kapitał. Zawierają też koalicje z potencjalnymi inwestorami. Rentierzy mają trzy rodzaje sprzymierzeńców:

- developerów i finansistów, którzy odnoszą bezpośrednie korzyści z inwestowania,
- tych, którzy odnoszą korzyści pośrednie, poprzez wzrost popytu na ich produkcję (usługi), jako pochodną inwestycji, np. przedsiębiorstwa zajmujące się usługami użyteczności publicznej, lokalne media itp.,
- tych, którzy są silnie związani lokalnie i mogą odnosić korzyści z niektórych aspektów rozwoju, np. uczelnie wyższe, kluby sportowe, drobni kupcy, pracujący na własny rachunek itp.; mogą stawać się członkami koalicji wzrostu, jeśli widzą w tym swój interes.

Systematyczne faworyzowanie wartości wymiany prowadzi do tego, że koszt rozwoju ponoszą w dużym stopniu grupy uboższe i drobni przedsiębiorcy, a zyski czerpią rentierzy.

Działanie koalicji wzrostu staje się coraz częściej motorem polityki miejskiej. Często, gdy maszyna wzrostu traci swój impet, lobbings wielkich korporacji może jej pomóc go odzyskać⁶.

⁵ J. Logan, H. Molotch, *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley 1987, s. 12–25.

⁶ T. Swanstrom, *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich and Challenge of Urban Populism*, Temple University Press, Philadelphia 1985, s. 12–18.

Od lat osiemdziesiątych nasila się zjawisko *anti-growth movements* (ruchów sprzeciwiających się w/w procesom wzrostu w aglomeracjach). Opisane one są m.in. przez **E.G. Goetza i T.N. Clarka**⁷. Rozwój ruchów „antywzrostowych”, często proekologicznych, Clark wiąże z ogólniejszym zjawiskiem kształtowania się Nowej Kultury Politycznej⁸.

P. Peterson w swojej teorii *city limits* uważa, że podstawowym wyznacznikiem polityki miejskiej jest przyciąganie kapitału i jak najlepszej jakości siły roboczej⁹. Ponieważ samorządy terytorialne nie mają do swojej dyspozycji instrumentów makroekonomicznych, muszą stosować różnego rodzaju zachęty pośrednie dla kapitału. Zdaniem Petersona, wśród polityk miejskich można wyróżnić trzy typy:

- rozwojowe, np. systemy transportowe i komunikacyjne,
- redystrybucyjne, np. służba zdrowia, opieka społeczna, mieszkania komunalne,
- alokacyjne, np. bezpieczeństwo, straż pożarna.

Polityki rozwojowe sprzyjają wzrostowi bazy podatkowej, a korzyść krańcowa przekracza koszt krańcowy w przypadku przeciętnego podatnika. Polityki redystrybucyjne zapewniają przepływ środków od bogatszych do uboższych, ale osłabiają bazę ekonomiczną. W praktyce polityka miejska według Petersona ograniczona jest dwoma warunkami:

- podatki nie mogą być znacząco wyższe niż w miastach konkurencyjnych,
- na rozwój nie można wydawać mniej niż konkurenci.

Na politykę redystrybucyjną stać tylko te miasta, które mają wysoką bazę podatkową. Peterson stwierdza, że „...ironią redystrybucji jest to, że pojawia się najczęściej tam, gdzie biedy jest relatywnie niedużo”¹⁰. Na redystrybucję częściej decydują się duże miasta, które posiadają monopolistyczną kontrolę nad wielkimi zasobami wartościowych terenów.

Teoria reżimu **C. Stone’a** wychodzi od spostrzeżenia, że wyzwania rozwojowe związane z przyciąganiem kapitału niezbędnego dla rozwoju miasta, na-

⁷ E.G. Goetz, T.N. Clark, *The Antigrowth Machine: Can City Governments Control, Limit Or manage Growth?* w: *Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times*, red. T.N. Clark, Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi 1994, s. 6–15.

⁸ *The New Political Culture*, red. T.N. Clark, V. Hoffmann-Martinot, Westview Press, Boulder 1998, s. 66–81.

⁹ P. Peterson, *City Limits*, University of Chicago Press 1981, s. 14–22.

¹⁰ Ibidem, s. 64.

rzucają konieczność współpracy między sektorem publicznym i prywatnym¹¹. Samorząd musi współpracować z innymi i osiągać swoje cele poprzez inne organizacje. W Wielkiej Brytanii pojawiło się pojęcie *enabling government* (samorząd ułatwiający), który stara się stwarzać innym warunki do działania, zamiast samodzielnie bezpośrednio wykonywać poszczególne zadania.

Regime theory pomaga w rozumieniu zagadnienia władzy w takim otoczeniu. Różne grupy łączą swoje siły, aby osiągnąć wspólne cele. Teoria reżimu zwraca uwagę na warunki, które muszą być spełnione, aby taka koalicja osiągnęła swoje cele. Zwolennicy teorii reżimu podzielają zdanie marksistów i tradycyjnej szkoły elitarnej, że dominujące znaczenie w polityce miejskiej ma biznes. Centralnym punktem *regime theory* jest pojęcie *kompleksowości*. Instytucje i indywidualni aktorzy uwikłani są w skomplikowane sieci interakcji. Znalezienie prostych zależności przyczynowo-skutkowych jest niemal niemożliwe. Stone uważa, że „...świat jest chaotyczny i większość procesów zachodzi bez wyraźnego związku z działalnością grupy przywódczej”. Ta złożoność ogranicza znacznie rolę samorządu w sprawowaniu władzy i kontrolowaniu procesów rozwoju. Istotą polityki jest formułowanie priorytetów, a głównym wyzwaniem jest zapewnienie współpracy różnych uczestników, która doprowadzi do realizacji tych celów. Aby być efektywnym, sektor publiczny musi łączyć swoje możliwości z sektorem prywatnym i organizacjami pozarządowymi (por. *koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego – PPP*). Sektor publiczny i prywatny tworzą w ten sposób *regimes*, umożliwiające wspólne działanie. W ramach reżimu nie można dopatrywać się formalnej hierarchii. Nie ma też jednego kierunku działania i kontroli. Podkreśla się sieciowy charakter i współpracę między zaangażowanymi uczestnikami (por. *clusters*). Stone rozróżnia między *power over* (władzą „nad”) i *power to* (władzą potrzebną do osiągnięcia czegoś), stwierdzając, że to pierwsze pojęcie ma coraz mniejsze znaczenie.

Tradycyjna *regime theory* widzi dwie główne grupy zawierające koalicje: wybierani politycy i biznes. Dostrzega jednak też inne grupy, jak mniejszości etniczne, grupy sąsiedzkie, zorganizowani pracownicy, a także profesjonaliści i administracja. Tym, co decyduje o pozycji grup w polityce miejskiej, jest połączenie wiedzy i pozycji ekonomicznej. Tzw. prawo Stone’a mówi, że „...skuteczne koalicje rządzące muszą być zdolne do mobilizacji zasobów

¹¹ C. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, University Press of Kansas, Lawrence 1989, s. 33–50.

współmiernych do celów politycznych”. Im trudniejsza sytuacja gospodarcza i im większe zmiany chcemy uzyskać w wyniku prowadzonej polityki, tym większe zasoby potrzebne są do osiągnięcia sukcesu.

Polityka lokalna kształtowana jest według Stone’a przez trzy podstawowe czynniki:

- skład rządzącej koalicji,
- relacje między członkami koalicji,
- zasoby, jakie jej członkowie są w stanie pozyskać.

Wśród prac mieszczących się w ramach tej teorii na wymienienie zasługuje opracowanie **H.V. Savitcha i J.C. Thomasa**, którzy m.in. wyróżniają kilka typów koalicji: pluralistyczne, elitarne, korporacyjne i hiperpluralistyczne¹².

2. Nowoczesne interpretacje teoretyczne polityki lokalnej

Tradycyjna rola ekonomiczna samorządów terytorialnych ograniczała się do dostarczania mieszkańcom usług związanych z wypełnianiem podstawowych ich funkcji. Prowadziło to często do powstawania dużych, zhierarchizowanych i zbiurokratyzowanych instytucji publicznych władzy samorządowej, działających zgodnie z fordowskim modelem zarządzania. **R. Hambleton** (1998, 2011)¹³ określił ten tradycyjny model mianem „nieodpowiadającej na potrzeby społeczne biurokracji”. **M. Haus i H. Heinelt** (2005) problemy samorządu łączą z pojęciem legitymizacji władzy lokalnej¹⁴. Spadek frekwencji wyborczej jest przejawem kryzysu legitymizacji przez uczestnictwo; niejasne procesy decyzyjne i patologie władzy, np. korupcja, to symptomy kryzysu legitymizacji proceduralnej, a niepowodzenie podejmowanych polityk to objaw kryzysu legitymizacji poprzez rezultaty.

Różni autorzy w odmienny sposób klasyfikują zmiany instytucjonalne oraz w zakresie metod zarządzania w samorządach. **J. Caufield i H. Larsen** wyróżniają przede wszystkim zmiany:

¹² H.V. Savitch, J.C. Thomas, *Big Cities in Transition*, Sage, Newbury Park 1991, s. 11–32.

¹³ R. Hambleton, *Competition and Contracting in UK Local Government*, w: *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, red. N. Oatley, London 1998; P. Chapman, R. Hambleton, *The New City Management*, w: *Globalism and Local Democracy*, red. R. Hambleton, H. Savitch, M. Steward, Palgrave, London 2001, s. 6–12.

¹⁴ M. Haus, H. Heinelt, *Sustainability and Police Challenge: the Cases of Economic Competitiveness and Social Cohesion, Democratic Choices for Cities*, red. M. Haus, H. Heinelt, M. Steward, Routledge, London 2005, s. 15–25.

- a) polityczne: w systemach wyborczych, a zwłaszcza w sposobie wyboru i pozycji burmistrzów miast;
- b) terytorialne: reformy gminne (łączenie gmin) i regionalne;
- c) funkcjonalne: polegające na przekazywaniu nowych zadań i kompetencji jednostkom samorządowym;
- d) w sposobach zarządzania: szerokie stosowanie mechanizmów rynkowych, wdrażanie koncepcji *New Public Management*, doskonalenie demokracji poprzez zwiększenie bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji i mechanizmu społecznej kontroli nad świadczeniem usług¹⁵.

W tabeli 1 przedstawiono obserwowane nowe zjawiska w trzech wymiarach analitycznych: gospodarczym, politycznym i związanym z technikami zarządzania.

Tabela 1

Trendy w funkcjonowaniu samorządów lokalnych

Wymiar	Procesy
Gospodarczy	<ul style="list-style-type: none"> – zwiększenie zainteresowania wspieraniem lokalnego rozwoju gospodarczego; gospodarka w centrum strategii rozwoju – nowe czynniki lokalizacji: jakość i kwalifikacje siły roboczej, jakość środowiska, jakość życia, dyfuzje lokalizacyjne – zmiana instrumentów oddziaływania na gospodarkę: od instrumentów bezpośrednich (kosztowych) do pośrednich na zasadzie partnerstwa – zakwestionowanie koncepcji „maszyny wzrostu”
Polityczny	<ul style="list-style-type: none"> – pragmatyzm w miejsce ideologizacji partyjnej – personalizacja zarządzania: silni liderzy lokalni – spadek znaczenia polityki o charakterze klientelistycznym – odejście od władzy opartej na zależnościach hierarchicznych na rzecz zdolności do osiągania celów: mniejsza waga „władzy nad”, coraz większa „władzy ku czemuś”
Styl zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> – punktem odniesienia staje się sektor prywatny oraz urynkowanie – na bazie koncepcji <i>New Public Management (NPM)</i> przejmowanie przez sektor publiczny metod sektora prywatnego – ścisłe oddzielenie odpowiedzialności za usługi od ich bezpośredniego wykonywania – zwiększenie możliwości wyboru przez konsumentów usług samorządowych

¹⁵ *Local Government at the Millenium*, red. J. Caufield, H. Larsen, Leske+Budrich, Opladen 2002, s. 20–28.

Wymiar	Procesy
	<ul style="list-style-type: none"> – zmiana kultury organizacyjnej – ubieganie się o formalne certyfikaty jakości zarządzania (np. ISO) – współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz wspólne przedsięwzięcia z sektorem prywatnym (np. partnerstwo publiczno-prywatne) – spłaszczanie tradycyjnie rozbudowanych hierarchicznych struktur zarządzania; delegowanie zadań do jednostek pomocniczych – szersze zaangażowanie we współpracę międzynarodową

Źródło: opracowanie własne na podstawie P. Swianiewicz, *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne Lokalne” 2005, nr 4 (22) s. 8–12.

Według **H. Wollmana** *NPM* jest rozumiane w samorządach europejskich na trzy różne sposoby:

- a) jako dyskurs neoliberalny – koncentracja na próbie ograniczenia sektora publicznego: prywatyzacja, urynkowienie, konkurencja;
- b) warstwa menedżerska – bazując na sektorze prywatnym przezwyciężenie tradycji zarządzania opartego na sformalizowanych i zhierarchizowanych strukturach; wdrażanie wskaźników efektywności, zarządzania przez cele;
- c) odsunięcie polityków od codziennego administrowania jednostkami samorządowymi; ich rolą powinno być formułowanie celów i kontrolowanie ich osiągnięcia, a nie bieżąca ingerencja w sposoby ich realizacji¹⁶.

Koncepcjami teoretycznymi, które korespondują z powyższymi trendami są:

- a) koncepcja Nowej Kultury Politycznej (*New Political Culture*) **T.N. Clarka**¹⁷ odznacza się następującymi cechami:
 - tradycyjne podziały ideologiczne na lewicę i prawicę tracą na znaczeniu,
 - zagadnienia społeczne oraz gospodarcze rozpatrywane są oddzielnie,
 - zakwestionowanie tradycyjnego modelu *welfare state*,

¹⁶ H. Wollman, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between multi- function and Single-purpose Organisations*, „Local Government Studies” 2004, Special issue, s. 15–22.

¹⁷ T.N. Clark, R. Inglehart, *The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Postindustrial Societies*, w: *The New Political Culture*, red. T.N. Clark, V. Hoffmann-Martont, Westview, Boulder, CO 1998, s. 88–100.

- nowi liderzy lokalni niezwiązani z partiami politycznymi,
 - zmniejszanie się znaczenia układów hierarchicznych w polityce miejskiej na rzecz układów sieciowych.
- b) koncepcja zarządzania lokalnego (*local governance*) **P. Johna** oparta na definicji pojęcia „governance”, które określane jest jako elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami publicznymi i prywatnymi¹⁸. W nowym modelu występuje więcej instytucji zaangażowanych w proces rządzenia, rozbudowane są poziome sieci współpracy, charyzmatyczne przywództwo burmistrza.
- c) miasto jako „maszyna rozrywki” (*city as an entertainment machine*) **T.N. Clarka** – koncepcja koncentrująca się na mechanizmach lokalnego rozwoju gospodarczego i jego związku z kształtem polityki miejskiej¹⁹. W systemach tradycyjnych rozdzielano sferę gospodarki i kultury. Podział ten przestaje być aktualny i trzeba go odrzucić. Następuje odwrócenie preferencji: to nie siła robocza migruje za miejscami pracy, ale miejsca pracy podążają za najbardziej wartościowymi pracownikami. Władze miasta, chcąc zapewnić rozwój, muszą przede wszystkim troszczyć się o jakość życia. Przy okazji szeroko rozumiany sektor turytyczno-rozrywkowy staje się miejscem pracy dla największej części mieszkańców. W koncepcji „maszyny rozrywki” chodzi nie tylko o wzrost ilościowy, ale o wartości estetyczne, a kluczowe znaczenie ma pojęcie *amenities* (powabów i uroków miejsca), wśród których można wyróżnić: naturalne (klimat, woda, krajobraz), stworzone przez człowieka (teatry, biblioteki, bary, eventy), związane ze zróżnicowaniem i strukturą społeczną, związane wartościami wyznawanymi przez mieszkańców (otwartość/wrogość, tolerancja)²⁰.

¹⁸ P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, s. 31–45.

¹⁹ T.N. Clark, *The City as an Entertainment Machine*, Elsevier 2003, s. 102–116.

²⁰ Zob. P. Swianiewicz, *Nowe...*, s. 20.

Podsumowanie

Naczelnym zadaniem politycznym władz samorządowych jest obecnie konieczność wprowadzania zasad przedsiębiorczego zarządzania (*NPM – New Public Management*) w istniejących instytucjach administracji publicznej²¹.

Przedstawiony katalog teorii polityki lokalnej, oparty głównie na literaturze anglosaskiej, pozwala sformułować kilka wniosków:

1. Z biegiem czasu coraz mniej uwagi poświęca się samemu zagadnieniu wpływu na decyzje, a coraz więcej mówi się o tym, czemu ten wpływ ma służyć; nacisk zmienia się od *power over* do *power to*.
2. W analizie procesu politycznego coraz więcej miejsca poświęca się rozwojowi ekonomicznemu i wymogom konkurencyjności pomiędzy lokalnymi społecznościami.
3. Z powyższym łączy się coraz większa uwaga przykładana do kontaktów z otoczeniem, a nie tylko wewnętrznego procesu decyzyjnego w samorządzie; podejście to występuje już u Huntera, który zwraca uwagę na nieformalny wpływ wywierany przez niewielką grupę biznesmenów, ale był to przepływ jednokierunkowy: grupa zewnętrzna wywierała wpływ na decyzje wewnątrz samorządu.
4. We współczesnych ujęciach znacznie więcej mówi się o sieciowym charakterze wzajemnych powiązań; coraz częściej władze samorządowe poszukują partnerów na zewnątrz, którymi mogą być: większy biznes, inwestorzy, sektor MSP, organizacje pozarządowe itp.
5. Wśród aktualnych aplikacji coraz większego znaczenia nabierają różne warianty koncepcji *NPM*, które w istotny sposób zmieniają filozofię sprawowania władzy samorządowej.
6. W odpowiedzi na pytanie o stopień przydatności wymienionych w części drugiej koncepcji w polskich samorządach lokalnych trudno o jednoznaczną odpowiedź; znaczna część polskich samorządów funkcjonuje w sposób bardzo tradycyjny, nie mający nic wspólnego z nowymi trendami, choć odnotować można wdrażanie innowacyjnych rozwiązań, np. planowania strategicznego, wieloletnich planów finansowych i inwestycyjnych, certyfikaty ISO dla urzędów itp.; wydaje się,

²¹ P. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, Harper & Row, New York 1985, s. 186–187; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 11–71.

że przytoczone w artykule nowatorskie koncepcje nie nadają się jeszcze do całościowego, bezpośredniego zastosowania w warunkach polskich, ale mogą one być punktem odniesienia dla krajowych debat na temat samorządności i rozwoju lokalnego.

I jeszcze refleksja dotycząca samorządności lokalnej w Polsce: sprawowanie władzy samorządowej jest zbyt często utożsamiane nie z działaniem na rzecz poprawy standardów życia obywateli i rozwoju lokalnego, lecz jest synonimem przynależności do „świata uprzywilejowanych”. Najlepsze teorie i dobre prawo samorządowe to jedno, a praktyka jest inna. Coraz więcej decyzji samorządowych podejmuje się z powodów politycznych, a coraz mniej z myślą o mieszkańcach. Ludzie mają dla lokalnych polityków wartość karty do głosowania: ich istnienie zauważa się dopiero podczas kampanii wyborczej, co jest też prawdopodobnie przyczyną słabej frekwencji wyborczej. Naturalną pochodną takiej, niszczącej samorządność, selekcji jest wybór władz samorządowych: gminy, powiatu czy województwa. Podstawowym kryterium jest rekomendacja partyjna. Fatalną praktyką jest, że dla „utrzymania stabilności” koalicji zawierający porozumienie akceptują bezdyskusyjnie kandydatury zgłoszone przez partnerów, niezależnie od tego, co te osoby sobą reprezentują. Upartyjnienie samorządu sięga często najniższych stanowisk, co rzutuje na jakość pracy administracji samorządowej: obciążenie niepewnością obniża sprawność i obiektywizm urzędników, a petenci stają się intruzami i potencjalnym zagrożeniem.

Literatura

- Atreya B., Armstrong A., *A Review of the Criticism and the Future of New Public Management*, Victoria University of Technology, Melbourne 2004.
- Castells M., *City, Class and Power*, McMillan, London 1978.
- Clark T.N., *Power and Community Structure: Who Governs Where and When?*, „The Sociological Quarterly” 1967, vol. 8, no. 3.
- Clark T.N., *The City as an Entertainment Machine*, Elsevier 2003.
- Dahl R., *Who Governs?*, Yale University Press, 1961.
- Drucker P., *Innovation and Entrepreneurship*, Harper & Row, New York 1985.
- Falconer P.K., *Public Administration and the New Public Management*, Glasgow Caledonian University 1997.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.

- Goetz E.G., Clark T.N., *The Antigrowth Machine: Can City Governments Control, Limit or Manage Growth?*, w: *Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times*, red. T.N. Clark, Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi 1994.
- Hambleton R., *Competition and Contracting in UK Local Government*, w: *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, red. N. Oatley, Paul Chapman, London 1998.
- Hambleton R., *The New City Management*, w: *Globalism and Local Democracy*, red. R. Hambleton, H. Savitch, M. Steward, Palgrave, London 2001.
- Haus M., Heinelt H., *Sustainability and Police Challenge: the Cases of Economic Competitiveness and Social Cohesion*, w: *Democratic Choices for Cities*, red. M. Haus, H. Heinelt, M. Steward, London 2005.
- Hunter E.G., *Community Power Structure*, Anchor Books, New York 1953.
- John P., *Local Government in Western Europe*, London 2001.
- Local Government at the Millenium*, red. J. Caufield, H. Larsen, Leske+Budrich, Opladen 2002.
- Logan J., Molotch H., *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, University of California Press, Berkeley 1987.
- Niskanen W.A., *Bureaucracy: Servant or Master?*, Institute of Economic Affairs, London 1973.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.
- Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1992.
- Peterson P.E., *City Limits*, University of Chicago Press 1981.
- Savas E.S., *Privatizing the Public Sector*, „Public Interest”, 1972, no. 32.
- Savitch H.V., Thomas J.C., *Big Cites in Transition*, Sage, Newbury Park 1991.
- Stoker G., *Regime Theory and Urban Politics*, w: *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, Sage, London 1995.
- Stone C., *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, University Press of Kansas, Lawrence 1989.
- Swanstrom T., *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kocinich and the Challenge of Urban Populism*, Temple University Press, Philadelphia 1985.
- Swianiewicz P., *Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 4 (22).
- The New Political Culture*, red. T.N. Clark, V. Hoffmann-Martinot, Westview Press, Boulder, CO 1998.
- Widavsky A., *Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Process*, Little Brown and Company, Boston–Toronto 1975.

Wollman H., *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multifunction and Single-purpose Organisations*, „Local Government Studies” 2004.

OVERVIEW OF TRADITIONAL AND MODERN THEORIES OF LOCAL GOVERNMENT

Summary

The issue of mechanisms of local government has long been the subject of much research and works, both theoretical and practical. The analysis of many studies indicate that the general is still being sought, the universal principles of management in this area. The main methodological difficulty is too much diversity of fluids, state and local authorities.

The development is to present most important trends in urban policy from the second half of the twentieth century. The first part discusses the work on the traditional image of local government (Hunter 1953, Dahl 1961, Clark 1967, Peterson 1981, Logan and Molotch 1987). Local government and urban policy subject to significant changes of the economic, political and under management methods. New theories of local politics emergent as a response to these changes. The second part of the review presents the main thesis of the work of Clark 2000, 2003 and John 2001.

Keywords: city, urban politics, the theory of local government, new public management

Translated by Edward Wiśniewski