

Współczesne badania samorządu i polityki lokalnej

Paweł Swianiewicz

Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych

Uniwersytet Warszawski



Punkt wyjścia

- P. Swianiewicz (2005) „Nowe interpretacje teoretyczne polityki miejskiej”, SRiL
 - „Nowe koncepcje zarządzania i polityki miejskiej w świadomości liderów lokalnych w Polsce” (2008, UMCS)
- M. Lackowska (2010) „Nowe interpretacje teoretyczne polityki (wielko)miejskiej”, SRiL
- Jak współcześnie widziane są „podstarzałe nowe koncepcje”?
- Co nowego w badaniach lokalnych
 - Nowe ujęcia teoretyczne
 - Główne kierunki badań – wybór subiektywny

New Public Management

- Krytyka zgodna z wychyleniem wahadła dominujących poglądów – krytyka neoliberalizmu
- Przeceniany wpływ na praktykę administracji
- Skutki odmienne od obiecanych
 - Wątpliwe obniżenie kosztów (zwłaszcza w warunkach quasi-monopolistycznych)
 - Szkodliwe skutki zarządzania poprzez cele (zwłaszcza w usługach społecznych)
 - Działania pro-rankingowe zamiast pro-społecznych
- Normatywne odrzucenie „miasta jako firmy”
- Opór samorządowych jednostek komunalnych
- Re-municypalizacja (re-komunalizacja) w miejsce prywatyzacji
- Renesans przedsiębiorstw wielobranżowych
 - Rehabilitacja potępianego subsydiowania krzyżowego

New Public Management – c.d.

- Wątle alternatywne podejścia teoretyczne
 - *public value*,
 - *whole of government*
 - *new public governance*
- Perspektywa Polski
 - Wyraźne przesunięcie czasowe
 - Służba zdrowia – nieświadome odrzucenie NPM
 - Przypadki re-komunalizacji
 - Gospodarka mieszkaniowa
 - Woda – Gdańsk
 - Mit budżetu zadaniowego

Governance (współrzędzenie, współzarządzanie)

- Rozmycie znaczenia pojęcia
 - „*to takie governance*”
- Wątpliwości co do trafności empirycznej
 - Słabe dowody na wzmocnienie pozycji aktorów niepublicznych
 - Zmierzch zarządzania hierarchicznego tylko na poziomie retorycznym?
 - „Nierówne koalicje...”, „Grants coalitions” – bardziej rozpowszechnione niż sądzili twórcy tych pojęć

Co z nowszymi koncepcjami?

- Koncepcja *re-scaling* (przeskalowania) zbłądziła pod strzechy
- Wątpliwości dotyczące koncepcji europeizacji
- Brak nowych „przełomów paradygmatycznych”
 - W badaniach polityki miejskiej wciąż dominuje chyba niezrozumiana i mało rozpowszechniona w Polsce „teoria reżimów” - 1986

Charakterystyczne tendencje we współczesnych badaniach

- Renesans badań porównawczych
- Polityka lokalna i decentralizacja wobec kryzysu
- Reformy terytorialne i zagadnienie skali
- Zarządzanie obszarami metropolitalnymi
- Deficyt demokracji i próby rewitalizacji demokracji lokalnej

Renesans badań porównawczych

- UDITE
- POLLEADER 2003, 2015
- MAELG 2006/2007
- „*Second tier*” 2012
- Systemy europejskie – „grand collections”
 - Kersting, Vetter (2004) *Reforming local government in Europe*
 - Denters, Rose (2005) *Comparing local governance*
 - Loughlin, Lidstrom (2010): *Oxford Handbook of Local Democracy*
 - Loughlin (2012) *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*
 - Ladner, Baldersheim: *Local Autonomy Index* (2015)
- Dostrzeżenie systemów samorządowych Europy Środkowo-Wschodniej
 - P.Swianiewicz (2014) „*Empirical Typology...*”, *Local Government Studies*

Polityka lokalna i decentralizacja wobec kryzysu 2008

- Brak eksplozji koncepcji i pomysłów analogicznej do poprzedniej fali kryzysu finansów miejskich
 - A może jeszcze za wcześnie na syntezy i ich teoretyczne konceptualizacje?
- Re-centralizacja czy decentralizacja w odpowiedzi na kryzys?
 - Wykorzystanie koncepcji *path-dependency* przez Hlepassa
 - Re-centralizacja: Grecja, większość Europy Środkowo-Wschodniej
 - Niemcy: *Gemeindefinanzkommission*
 - Dania: *right to challenge* (ideowa kontynuacja *free commune*)
 - Wielka Brytania: deregulacja w powiązaniu z presją na oszczędności
 - *Easy council*
 - Joint CEO
 - *Big society* – zasada subsydiarności bez wymawiania zakazanego terminu

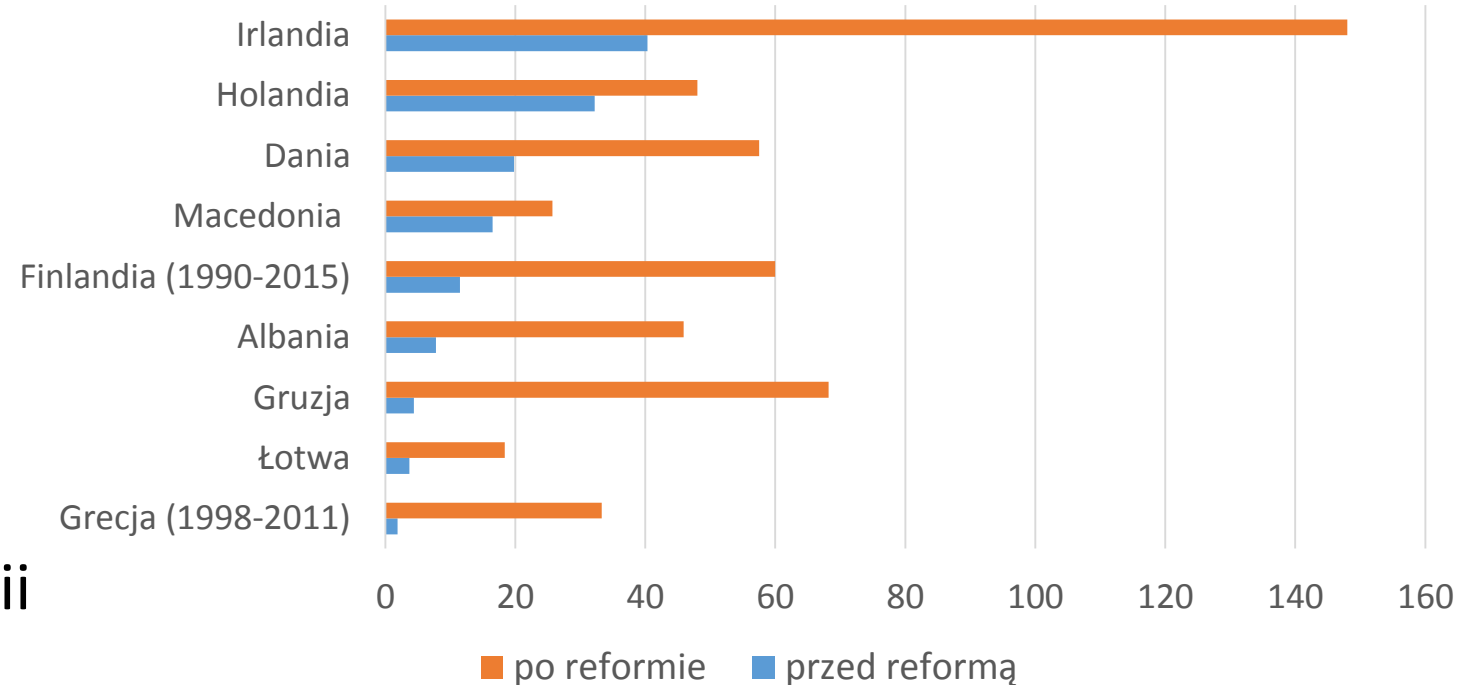
Renesans reform terytorialnych i dyskusji nad zagadnieniem skali

- Popularność *place based policies*
- Baldersheim, Rose (2010) *Territorial choice*, Palgrave
- Swianiewicz (2010) *Territorial reforms in Europe*, LGI-OSI and LGS
- Denters, Ladner, Mouritzen, Rose (2014) *Size and democracy*, Palgrave
- Ekspertyza dla MAiC i grant NCN (2014-2016)

Renesans reform terytorialnych i dyskusji nad zagadnieniem skali – c.d.

- Macedonia 2002
- Gruzja 2006
- Dania 2006
- Łotwa – 2009
- Grecja – 2011
- Irlandia – 2013/2014
- Albania - 2015
- Ciągły proces w Wielkiej Brytanii
- Cicha rewolucja w Holandii
- Proces reform w Finlandii (niedawno zatrzymany)
- Fala dyskusji w kolejnych krajach (Norwegia, Słowenia, Armenia)

Wielkość jednostek gminnych w krajach europejskich - reformy terytorialne po 2000 roku.

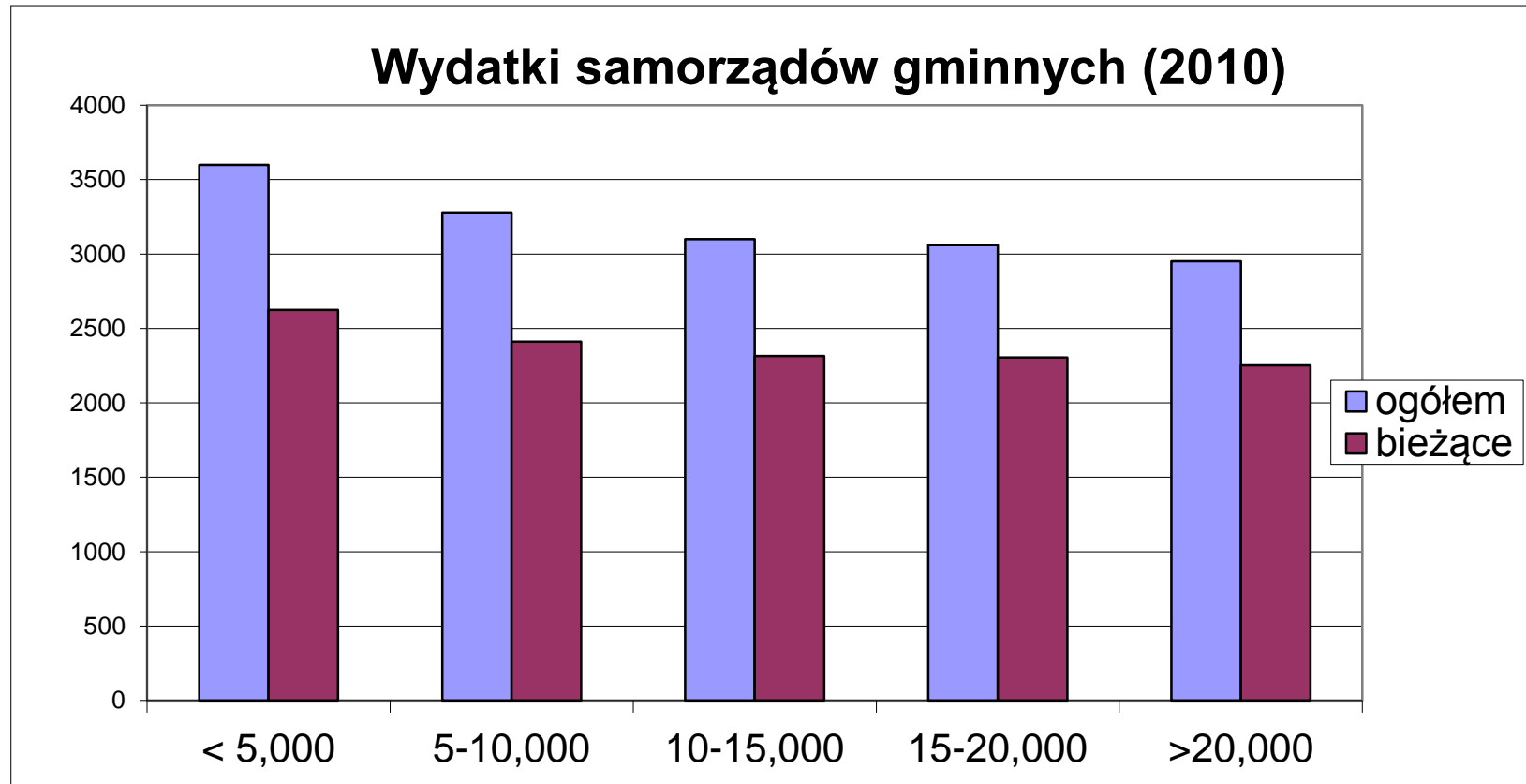


Wielkość i reformy terytorialne – wyniki badań

- Jeszcze dalej od jednogłośnych konkluzji niż dawniej
- Przypadki podważania „świętej wiary w korzyści skali” wskutek bardziej wyrafinowanych analiz wieloczynnikowych
 - Bank Światowy: *liczba mieszkańców nie jest czynnikiem determinującym koszt i jakość usług publicznych. Tam gdzie gęstość zaludnienia jest mała tam potencjalne korzyści skali wynikające ze stworzenia większej jednostki samorządowej są niewielkie*
- Oceny skutków reform konsolidacji terytorialnej
 - Dania – Houlberg
 - (1) poprawa sytuacji finansowej, ale straty po stronie demokracji lokalnej,
 - (2) wzrost kwalifikacji pracowników administracyjnych i poprawa zdolności formułowania i realizacji polityk rozwojowych,
 - (3) korzyści skali w zakresie wydatków administracyjnych – oszczędności skutkujące nie obniżeniem całości wydatków, ale przeniesieniem ich do innych sektorów – głównie opieka nad dziećmi specjalnej troski i programy dla bezrobotnych.

Wielkość i reformy terytorialne – wyniki badań w Polsce

- Raport MAiC o stanie samorządów



- Reprezentatywne dla metodycznej (metodologicznej?) słabości studiów lokalnych w Polsce

Zarządzanie obszarami metropolitalnymi

- Dyskurs europejski: Heinelt, Kübler (2005) *Metropolitan governance*
- Przeniesienie prastarej debaty w świat *governance* (nowy regionalizm)
 - Główna konkluzja: brak rozwiązań idealnych
- Badania demokracji w obszarach metropolitalnych
 - Hoffmann-Martinot i Sellers – *International Metropolitan Observatory*
 - Lidström

Deficyt demokracji

- Demokracja uczestnicząca, budżety partycypacyjne
- „Sub-municipal units” (jednostki pomocnicze)
- Kryzys partii politycznych
 - Niezależni radni, bezpartyjni burmistrzowie
 - Style przywództwa
 - Nawiązanie do Nowej Kultury Politycznej (1997)
- Co najmniej częściowe rozczarowanie nowymi pomysłami
 - Niebezpieczeństwa „naiwnej partycypacji”
 - Rozczarowanie decentralizacją wewnętrzną
 - Aktywizacja mieszkańców – wątpliwa
 - *„powielają reguły gry politycznej znanej z rady miasta, na które to reguły miały być odpowiedzią” (Ringeling et al. 2012)*
 - *„politycy i administracja miejska nie pozwalają na to by jednostki osiedlowe stały się zbyt silne w stosunku do instytucji ogólnomiejskich”*
 - W żadnym mieście ani w Polsce ani w Europie nie podjęto próby przerwania „błędnego ronda”

Brak nowych paradygmatów, ale wartościowe syntezy dotychczasowej wiedzy

- *Theories of urban politics* (2009)
 - Sequel opracowania z 1995

- *Oxford Handbook of Urban Politics* (2012, K. Mossberger, S. Clarke, P. John)
 - 5 części w tym: V. Nowe pola badawcze
 - Sprawiedliwość społeczna w miastach,
 - Znaczenie decentralizacji dla rozwoju krajów III świata,
 - Rola internetu dla demokracji lokalnej,
 - Suburbanizacja,
 - Budowa instytucji metropolitalnych