

prof. dr hab. Paweł Swianiewicz

Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego oraz Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1890-6738>; e-mail: pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl

dr Filipe Teles

University of Aveiro, Portugal
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5059-368X>

Wartości samorządu lokalnego w oczach europejskich radnych

Słowa kluczowe: *autonomia lokalna, partycypacja, sprawność usług, radny, decentralizacja, samorząd lokalny*

Oparty na danych sondażowych z 26 krajów europejskich artykuł bada, jak radni postrzegają trzy klasyczne wartości samorządu lokalnego: autonomię, partycypację i sprawność. Autorzy proponują ramę wyjaśniającą te wybory, łączącą trzy wymiary: kontekst instytucjonalny (poziom autonomii lokalnej i zakres zadań), cechy strukturalne jednostek (wielkość, stopień urbanizacji) oraz właściwości indywidualne radnych (ideologia, wiek, wykształcenie). Analizy opisowe i modele regresji porządkowej potwierdzają „efekt kompensacyjny”: w systemach scentralizowanych radni częściej eksponują autonomię, podczas gdy w mocno zdecentralizowanych – sprawność świadczenia usług. Wielkość i miejskość gmin sprzyjają orientacji na sprawność, a mniejsze i wiejskie – partycypacji. Ideologia różnicuje wybory: radni prawicowi częściej wskazują autonomię, lewicowi zaś – partycypację; wpływ wieku i wykształcenia jest umiarkowany. Różnice między krajami (m.in. Niemcy, Serbia, Polska, Islandia, Portugalia) ilustrują, że żadna wartość nie dominuje jednolicie, a hierarchie są zakorzenione w tradycjach instytucjonalnych i praktyce zarządzania. Zamiast uniwersalnych recept autorzy wnioskują, że projektowanie reform wymaga rozpoznania lokalnej „mieszanki wartości” i równoważenia właśnie autonomii, partycypacji oraz sprawności.

1. Wprowadzenie

Praktyka zarządzania lokalnego opiera się na trzech fundamentalnych i wzajemnie powiązanych wartościach: autonomii, partycypacji i efektywności (sprawności). Te trzy kategorie, opisane po raz pierwszy przez Lawrence’a Sharpe’a¹, zostały ponownie

przeanalizowane i zinterpretowane w świetle późniejszych fal reform instytucjonalnych europejskiego samorządu². Wartości te nie są abstrakcyjnymi zasadami, lecz są głęboko zakorzenione w codziennym funkcjonowaniu

¹ L.J. Sharpe, *Theories and values of local government*, „Political Studies” 1970/2, s. 153–174.

² J.A. Chandler, *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*, Manchester–New York 2010; J.G. Ödalen, *How should local government be organized? Reflections from a Swedish perspective*, „Local Government Studies” 2013/1, s. 22–46.

samorządów lokalnych i kształtują nie tylko ich logikę instytucjonalną oraz orientację strategiczną, lecz także sposób, w jaki są one postrzegane i oceniane³.

Krótko mówiąc, należy uznać, że autonomia odnosi się do zdolności samorządów lokalnych do podejmowania niezależnych decyzji, służy jako zabezpieczenie przed nadmierną koncentracją władzy politycznej na szczeblu centralnym, a tym samym sprzyja bardziej zróżnicowanemu i zdecentralizowanemu systemowi politycznemu. Partycypacja oznacza zaangażowanie obywateli w lokalny proces decyzyjny, co zwiększa legitymację demokratyczną i responsywność władzy lokalnej. Wydajność oznacza zdolność samorządów lokalnych do świadczenia wysokiej jakości usług publicznych w sposób angażujący możliwie niewielkie środki finansowe i budzący zaufanie mieszkańców.

W artykule analizujemy poglądy radnych na temat autonomii, partycypacji i wydajności w oparciu o dane ankietowe zebrane w całej Europie⁴. W szczególności w badaniu zbadano, w jaki sposób na preferencje radnych odnośnie do tych wartości wpływają:

- 1) stopień autonomii samorządów lokalnych,
- 2) wielkość oraz charakterystyka społeczno-gospodarcza jednostki samorządowej oraz
- 3) indywidualne cechy radnych.

W kolejnych częściach artykułu omówimy najpierw koncepcję wartości samorządu lokalnego oraz sposób, w jaki tradycje historyczne i regionalne wpłynęły na znaczenie przypisywane

do poszczególnych z tych wartości. Następnie nakreślimy ramy analityczne służące zrozumieniu czynników determinujących wybory radnych co do znaczenia poszczególnych wartości. Rozważania te prowadzą nas do sformułowania konkretnych hipotez poddanych dalej weryfikacji empirycznej. Po opisanii metody badania przedstawimy i omówimy wyniki. Artykuł zakończymy refleksją na temat implikacji naszych ustaleń dla samorządności lokalnej i reform.

2. Teoretyczne perspektywy wartości samorządu lokalnego

2.1. Proceduralne a funkcjonalne rozumienie samorządu lokalnego

Debaty na temat roli samorządu lokalnego często rozpoczynają się od dwóch przeciwstawnych perspektyw teoretycznych. Koncepcja proceduralna⁵ postrzega władze lokalne jako organiczny wyraz społeczności i istotny element demokracji⁶. Zgodnie z tym poglądem istnienie samorządu lokalnego nie jest jedynie wynikiem decyzji organów państwa, ale bazuje na nieodłącznym prawie społeczności do zarządzania własnymi sprawami. Perspektywa ta ma głębokie korzenie filozoficzne i nawiązuje do myśli komunitarnej, która ceni sobie zarządzanie oparte na doświadczeniach i tożsamości lokalnych społeczności i jest ściśle powiązana z zasadą pomocniczości. Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że pogląd oparty na prawach naturalnych traktuje samorząd lokalny jako normatywne dobro samo w sobie: chroni wolność, pluralizm i tożsamość społeczności, zapewniając sprawowanie władzy jak najbliższej obywateli.

Natomiast perspektywa funkcjonalna postrzega samorząd lokalny w sposób bardziej instrumentalny – jako wygodne przedłużenie

³ L.J. Sharpe, *Theories...*, s. 153–174; D. Beetham, *Theorising democracy and local government* [w:] *Rethinking Local Democracy*, red. D. King, G. Stoker, Basingstoke 1996.

⁴ Badanie sondażowe przeprowadzone zostało od wiosny 2023 r. do wiosny 2024 r. w 26 krajach europejskich. Dokładnie rzecz biorąc, badanie było przeprowadzone w 28 krajach, ale we Francji interesujące nas tutaj pytanie nie zostało włączone do ankiety, a w przypadku Andory liczba odpowiedzi była tak niewielka, że uwzględnienie tego kraju w zestawieniu średnich nie miało sensu. W sumie na ankietę odpowiedziało ponad 35 tysięcy radnych gminnych. W gronie tym znaleźli się też polscy radni zaproszeni do badania późnym latem 2023 r.

⁵ W polskiej literaturze określana czasem jako „koncepcja naturalna” – np. A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.

⁶ B. Denters, *Beyond „What do I get?” Functional and procedural sources of Dutch citizens’ satisfaction with local democracy*, „Urban Research & Practice” 2014/2, s. 153–168.

państwa centralnego służące lepszemu administrowaniu krajem. Zgodnie z tym poglądem władze lokalne istnieją przede wszystkim dlatego, że mogą świadczyć usługi w sposób bardziej efektywny lub responsywny niż odległa centralna biurokracja. Z tej perspektywy samorząd lokalny jest nie fundamentalnym prawem demokratycznym, ale środkiem służącym poprawie wyników zarządzania, kładącym nacisk na hierarchię i kontrolę. Niektórzy zwolennicy tej koncepcji twierdzą, że potrzeba samorządu wynika tylko z faktu, że poprawia on ogólną wydajność państwa⁷. W tym świetle każda autonomia lokalna jest warunkowa, ponieważ jest przyznawana przez wyższe władze dla osiągnięcia praktycznych celów i może zostać zmieniona lub cofnięta, jeśli nie zostaną one wypracowane. Ten pragmatyczny pogląd leży u podstaw wielu reform zarządzania publicznego, które traktują samorządy lokalne przede wszystkim jako podmioty świadczące usługi.

Te dwie koncepcje współistniały od dawna, co znajdowało odzwierciedlenie w realnych debatach politycznych na temat decentralizacji i reform administracyjnych. Zrozumienie wartości samorządów lokalnych wymaga uwzględnienia perspektywy zarówno normatywnej, jak i funkcjonalnej, ponieważ większość systemów dąży do równowagi, która zapewnia responsywność bez poświęcania wydajności.

2.2. Historyczne i regionalne zróżnicowanie znaczenie poszczególnych wartości

Równowaga między naturalną i funkcjonalną rolą samorządu lokalnego zmieniała się w zależności od kraju i okresu historycznego. W różnych częściach Europy kultura polityczna i tradycje administracyjne prowadziły do różnego nacisku na znaczenie autonomii, uczestnictwa lub wydajności jako podstawowej wartości decentralizacji. L. Sharpe zauważył, że w XIX-wiecznej Europie rady lokalne były często postrzegane jako bastiony wolności

obywatelskiej i zaangażowania obywateli, ale nacisk na wartości demokratycznej partycypacji nieco osłabł w obliczu nowoczesnych reform administracyjnych. Klasyczna analiza porównawcza Joachima Hessego i Lawrence’a Sharpe’a⁸ uwypukliła podział między wartościami samorządów lokalnych w Europie Północnej i Południowej. W krajach południowoeuropejskich tradycyjnie dominuje normatywna koncepcja samorządu lokalnego: władze lokalne są postrzegane jako ucieleśnienie społeczności i tożsamości, dlatego też autonomia i demokratyczna partycypacja są postrzegane jako najbardziej istotne. Kraje te często mają długą tradycję tożsamości lokalnej, która nadaje samorządowi lokalnemu znaczenie symboliczne jako narzędziu wyrażania lokalnych opinii. Natomiast w Europie Północnej dominuje silniejsza orientacja funkcjonalna: racja istnienia samorządu lokalnego jest uzasadniana przede wszystkim zdolnością do dostarczania usług i rozwiązywania problemów. W tym kontekście na pierwszy plan wybijają się wartości takie jak wydajność i efektywność, a autonomia lokalna jest często przedstawiana jako środek umożliwiający osiągnięcie lepszych wyników w zakresie usług. Podobnie Mike Goldsmith⁹ zauważył, że debaty na temat samorządu w Europie Północnej często koncentrują się na legitymizacji wyników (*output legitimacy*, zapewnianej przez samorządy lokalne), podczas gdy debaty w Europie Południowej kładą nacisk na legitymizację procedur (*input legitimacy*, zapewnianej przez demokratyczną reprezentację).

Te historyczne i regionalne różnice sugerują, że znaczenie przypisywane autonomii, uczestnictwu lub wydajności nie jest stałe, ale odpowiada szerszym trendom w zarządzaniu. W rzeczywistości wydajność działań

⁷ A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, Warszawa 1998.

⁸ J.J. Hesse, L.J. Sharpe, *Local government in international perspective: Some comparative observations* [w:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, red. J.J. Hesse, Baden-Baden 1991, s. 603–621.

⁹ M. Goldsmith, *Normative theories of local government: A European comparison* [w:] *Local Democracy and Local Government*, red. L. Pratchett, D. Wilson, Londyn 1996, s. 174–192.

realizowanych przez samorządy stała się prawdopodobnie „dominującym zagadnieniem” w wielu krajach, o czym świadczą fale reform sektora publicznego (np. nowe zarządzanie publiczne), które dotarły do samorządów lokalnych¹⁰. Jednak w ostatnich dziesięcioleciach obserwowano również dążenia do ożywienia demokracji lokalnej poprzez innowacje demokracji uczestniczącej¹¹ i decentralizację¹², co wskazuje na dynamiczną interakcję omawianych tu wartości. Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że znaczenie przywiązywane do poszczególnych wartości samorządu ewoluuje w odpowiedzi na dziedzictwo historyczne, ramy prawne i krajowe kultury polityczne. Fale decentralizacji mogą zwiększyć nacisk na wydajność, podczas gdy ruchy odnowy demokratycznej mogą ponownie podkreślić znaczenie partycypacji i autonomii. Zrozumienie tych zmian ma kluczowe znaczenie dla oceny przyszłości demokracji lokalnej i projektowanych reform.

W kolejnych częściach artykułu próbujemy wyjaśnić, w jaki sposób różnice w hierarchii priorytetów radnych można zrozumieć, biorąc pod uwagę uwarunkowania instytucjonalne systemu samorządowego, indywidualne cechy respondentów i strukturalne cechy jednostki samorządowej, z której pochodzą.

3. Czynniki wpływające na wagę przywiązywaną przez radnych do poszczególnych wartości

3.1. Uwagi wprowadzające

Uważamy, że szczególnie ważne dla zrozumienia różnic między wagą przywiązywaną przez poszczególnych radnych do trzech

wymienionych wcześniej wartości samorządu są następujące czynniki:

- 1) kontekst instytucjonalny odnoszący się do poziomu autonomii lokalnej w kraju radnego,
- 2) indywidualne cechy i orientacja polityczna radnego oraz
- 3) cechy strukturalne odnoszące się do jednostki samorządowej, z której pochodzi radny.

Poniżej omawiamy każdy z tych czynników, wskazując jednocześnie na oczekiwane zależności, które będą dalej weryfikowane w badaniu empirycznym.

3.2. Kontekst instytucjonalny – autonomia lokalna

Stopień samodzielności samorządu lokalnego w danym kraju można uznać za tło dla kształtowania się postaw radnych. Tam, gdzie władze lokalne dysponują szerokimi uprawnieniami i zasobami, rola radnego jest inna niż tam, gdzie są one ściśle ograniczone przez przepisy narzucane przez władze centralne¹³. Klasyczne teorie decentralizacji sugerują, że większa autonomia pozwala lokalnym politykom lepiej odzwierciedlać różnorodne potrzeby społeczności i wzmacnia pozycję lokalnych urzędników, zwiększając w ten sposób poczucie skuteczności i dumy z lokalnego zarządzania. J.A. Chandler¹⁴ przedstawił silne argumenty normatywne, że zdolność do podejmowania samodzielnych decyzji w skali lokalnej ma wartość samą w sobie. W środowiskach o wysokim stopniu autonomii (takich jak większość systemów federalnych czy silnie zdecentralizowane państwa unitarne, np. w Skandynawii) samorządy lokalne mają zazwyczaj szeroki zakres zadań i niezależność finansową. Członkowie rad mogą w takiej

¹⁰ *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, red. S. Kuhlmann, G. Bouckaert, London 2016.

¹¹ G. Smith, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009.

¹² *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2010.

¹³ A. Bastianen, N. Keuffer, *Are the normative rationales of local autonomy related to democratic legitimacy justified? Evidence from 57 countries in Europe and beyond (1990–2020)*, „Local Government Studies” 2024, s. 1–21.

¹⁴ J.A. Chandler, *Explaining Local...*

sytuacji bezpośrednio wpływać na ważne usługi i decydować o znacznych środkach finansowych, co może skłaniać ich do skupienia się na maksymalnym wykorzystaniu tej autonomii – często poprzez kładzenie nacisku na efektywne świadczenie usług, aby spełnić oczekiwania swoich wyborców. W takiej sytuacji radni mogą traktować autonomię jako coś oczywistego i skupiać uwagę na wynikach (wydajności).

Jednak w krajach, w których autonomia lokalna jest ograniczona przez prawo lub praktykę (np. w silnie scentralizowanych państwach unitarnych), radni działają w ramach ścisłych ograniczeń. Mogą mieć niewielką swobodę decyzyjną w zakresie budżetu, podlegać nadzorowi rządu odnośnie do podejmowanych decyzji lub odpowiadać tylko za bardzo wąski obszar zadań. Badania sugerują, że w takich warunkach radni często odczuwają brak autonomii, co może sprawiać, że przywiązują większą wagę do tej wartości. Mogą postrzegać wzmocnienie autonomii jako kluczowy cel. Podobnie mogą kłaść duży nacisk na partycypacyjne sprawowanie rządów, aby wzmocnić lokalną legitymację wobec dominacji centrum. Krótko mówiąc, można oczekiwać odwrotnej zależności między faktyczną decentralizacją kraju a znaczeniem, jakie radni przywiązują do autonomii.

Oczekujemy więc, że radni w bardziej scentralizowanych systemach będą bardziej priorytetowo traktować autonomię, podczas gdy radni w systemach zdecentralizowanych większą uwagę będą zwracać na wydajność. Jest to zatem hipoteza kompensacyjna zgodna z ideą, że niezaspokojone potrzeby instytucjonalne stają się bardziej widoczne i odczuwalne. Ponadto istotny jest zakres funkcji, za które odpowiadają samorządy: tam, gdzie gminy mają szeroki zakres zadań i odpowiadają za znaczną część wydatków publicznych, można oczekiwać, że radni będą kładli nacisk na sprawne zarządzanie, natomiast jeśli samorządy lokalne pełnią bardzo ograniczone funkcje, radni mogą postrzegać swoją rolę raczej w kategoriach reprezentacji (podkreślając znaczenie partycypacji i samodzielności podejmowania decyzji).

3.3. Indywidualne cechy radnych

Osobiste cechy i przekonania polityczne radnych mogą mieć znaczący wpływ na ich poglądy dotyczące priorytetów samorządu lokalnego¹⁵. Niektóre badania wskazują, że kobiety na stanowiskach kierowniczych mają tendencję do przyjmowania stylu bardziej opartego na współpracy i partycypacji, podczas gdy mężczyźni częściej preferują podejście zorientowane na zadania¹⁶. W kontekście naszego badania sugeruje to, że kobiety-radne mogą przywiązywać większą wagę do wartości związanych z udziałem obywateli, podczas gdy przeciętni radni płci męskiej mogą kłaść większy nacisk na wydajność lub autonomię.

Ideologia jest kolejnym silnym czynnikiem prognostycznym priorytetów w zakresie wyboru najważniejszych wartości samorządu. Spektrum polityczne lewica–prawica, przynajmniej w swym tradycyjnym wydaniu, różnicuje poglądy na temat równości, interwencji państwa oraz rozwiązań rynkowych i zbiorowych. Na szczeblu lokalnym radny o poglądach lewicowych prawdopodobnie będzie kładł nacisk na sprawiedliwość społeczną, integrację i zaangażowanie demokratyczne. Partie lewicowe historycznie opowiadały się za reformami zarządzania partycypacyjnego, dążąc do wzmocnienia pozycji grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i złagodzenia nierówności w dostępie do władzy (podejmowania decyzji) pomiędzy różnymi grupami społecznymi. Tacy radni mogą postrzegać udział obywateli i deliberację jako niezbędne elementy dobrego zarządzania, zapewniające, że głosy wszystkich – a nie tylko osób wpływowych – są brane pod uwagę w lokalnych decyzjach. Natomiast radni o poglądach

¹⁵ F. Teles, *Facilitative mayors in complex environments: Why political will matters*, „Local Government Studies” 2014/5, s. 809–829.

¹⁶ M. Lloyd, *Performativity and performance* [w:] *The Oxford Handbook of Feminist Theory*, red. L. Disch, M. Hawkesworth, New York 2016, s. 572–592. S.C. Paustian-Underdahl, C.E. Smith Sockbeson, A.V. Hall, C.S. Halliday, *Gender and evaluations of leadership behaviors: A meta-analytic review of 50 years of research*, „The Leadership Quarterly” 2024/6.

prawicowych zazwyczaj priorytetowo traktują wolność jednostki, dyscyplinę fiskalną i zarządzanie zorientowane na rynek. Takie stanowisko ideologiczne jest zgodne z wartościowaniem wydajności i autonomii.

Pewną rolę mogą odgrywać także inne czynniki indywidualne, takie jak wiek i wykształcenie. Różnice pokoleniowe pozostają w cieniu czynników kontekstowych, ale niektórzy badacze zwracają także uwagę na ich znaczenie pod kątem wyboru priorytetowych wartości¹⁷. Zgodnie z koncepcją Nowej Kultury Politycznej młodszy radni mogą przywiązywać większą wagę do wartości związanych z partycypacją. Analogiczne zróżnicowanie może dotyczyć wykształcenia. Wyższe wykształcenie może korelować z podejściem, w którym ceni się sprawność zarządzania i wskaźniki efektywności, podczas gdy radni z niższym poziomem wykształcenia mogą bardziej polegać na wiedzy lokalnej, a zatem cenić sobie responsywność i partycypację.

4. Cechy strukturalne jednostki samorządowej – wielkość i charakter społeczno-ekonomiczny

Cechy jednostki samorządowej – w szczególności wielkość gmin oraz ich miejski lub wiejski charakter – stanowią trzeci wymiar naszej ramy analitycznej. W badaniach akademickich od dawna trwa debata na temat tego, jak wielkość gminy wpływa na demokrację i sprawność zarządzania¹⁸. W przełomowej pracy pt. *Size*

*and Democracy*¹⁹ Robert A. Dahl i Edward R. Tufte twierdzą, że mniejsze jednostki administracyjne sprzyjają większemu zaangażowaniu obywateli, silniejszej tożsamości społeczności i bardziej partycypacyjnym formom demokracji, podczas gdy znacznie większe jednostki administracyjne osiągają lepsze korzyści skali²⁰ i bardziej profesjonalną administrację²¹, co prowadzi do większej sprawności w świadczeniu usług publicznych²². To klasyczne podejście bywa podsumowywane stwierdzeniami, że „małe jest piękne” – w odniesieniu do demokracji i „większe jest lepsze” – w odniesieniu do wykonywania zadań publicznych.

Konsekwentnie spodziewamy się, że wielkość jednostki, z której pochodzi radny, może wpływać na jego (jej) wybory priorytetowych wartości. W małych gminach rola radnego jest głęboko zakorzeniona w lokalnej społeczności, gdzie jest on łatwo dostępny dla mieszkańców, często jako osobiście znany sąsiad i osoba rozwiązująca problemy życia codziennego. W takich warunkach logiczne jest, że radni wysoko cenią sobie wartości związane z uczestnictwem i reprezentacją. Natomiast w dużych miastach skala i złożoność zarządzania są znacznie większe. Radni stykają się z rozbudowaną biurokracją, a odległość między obywatelami a ich przedstawicielami w samorządzie jest znacznie

¹⁹ R.A. Dahl, E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford 1973.

²⁰ W.Z. Hirsch, *The Supply of Urban Public Services* [w:] *Issues in Urban Economics*, red. H.S. Perloff, L. Wingo, Baltimore 1968, s. 477–525; M. Keating, *Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London 1995, s. 117–134; J. Bikker, D. Van der Linde, *Scale Economies in Local Public Administration*, „Local Government Studies” 2016/3, s. 441–463.

²¹ R. Steiner, C. Kaiser, G. Eythórsson, *A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries* [w:] *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, red. S. Kuhlmann, G. Bouckaert, London 2016, s. 23–42; J. Drew, E. Razin, R. Andrews, *Rhetoric in municipal amalgamations: A comparative analysis*, „Local Government Studies” 2019/5, s. 748–767.

²² L.J. Sharpe, *Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation* [w:] *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, red. L.J. Sharpe, Strasbourg 1995, s. 9–59.

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-Martinet, London–New York 1998, s. 9–72.

¹⁸ B. Denters, P.E. Mouritzen, L. Rose, *Size and Local Democracy*, Cheltenham 2014. Zobacz także systematyczne przeglądy literatury w: A.F. Tavares, *Municipal amalgamations and their effects: A literature review*, „Miscellanea Geographica” 2018/1, s. 5–15; A. Gendźwill, A. Kurniewicz, P. Swianiewicz, *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*, „Space and Polity” 2021/1, s. 37–56; J. McDonnell, *Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review*, „Local Government Studies” 2020/3, s. 331–350.

większa. W związku z tym mogą kłaść większy nacisk na wydajność i skuteczne zarządzanie; podstawowym wyzwaniem wydaje się sprośowanie wymaganiom kompleksowej organizacji usług miejskich. Zarządzanie infrastrukturą, transportem, usługami społecznymi i rozwojem gospodarczym w dużej gminie wymaga zwrócenia uwagi przede wszystkim na sprawność zarządzania.

Ściśle związane z wielkością gminy jest rozróżnienie między miejskim i wiejskim charakterem jednostki. Nawet miejscowość średniej wielkości, która ma w dużej mierze charakter wiejski, może mieć inny styl zarządzania niż inna miejscowość tej samej wielkości, która jest silnie zurbanizowana. Rady gmin wiejskich często pełnią rolę głównego ośrodka tożsamości społecznej na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia, gdzie więzi społeczne są znacznie silniejsze. Radni wiejscy mogą zatem przywiązywać większą wagę do wartości takich jak autonomia lokalna i partycypacja, ponieważ postrzegają siebie jako obrońców lokalnych interesów i stylu życia przed polityką krajową skoncentrowaną na miastach. Mogą kłaść nacisk na lokalny charakter procesu decyzyjnego (autonomia) i zapewnienie obywatelom możliwości wyrażania opinii (uczestnictwo) w celu zachowania charakteru swojej społeczności. Radni miejscy, mający do czynienia z bardziej zróżnicowaną populacją i złożonymi problemami społecznymi, mogą być bardziej skłonni do skupiania się na wydajności i jakości usług.

5. Metoda badania empirycznego i hipotezy

Nasze analizy opierają się na danych z dużego badania porównawczego radnych gminnych w 26 krajach europejskich. W badaniu poproszono respondentów o wybranie dwóch spośród następujących sześciu podanych opcji, które w ich przekonaniu reprezentują „najważniejszą rolę lub wartość samorządu lokalnego”:

- uczestnictwo: (a) „Utrzymywanie regularnych kontaktów z obywatelami” oraz (b) „Zapewnianie obywatelom możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji”;
- autonomia: (c) „Możliwość podejmowania decyzji bez ingerencji wyższych władz” oraz (d) „Zapewnienie, że priorytety lokalne mają większe znaczenie niż priorytety krajowe”;
- sprawność i efektywność: (e) „Świadczenie usług o najwyższej możliwej jakości” oraz (f) „Świadczenie usług po możliwie najniższych kosztach”.

Do analizy danych wykorzystaliśmy dwa podejścia. Po pierwsze, zbadaliśmy zróżnicowanie odpowiedzi udzielanych przez respondentów z poszczególnych krajów. Po drugie, przyjrzelśmy się różnicom na poziomie cech indywidualnych respondentów (płeć, wiek, wykształcenie, orientacja ideologiczna), jak również cech strukturalnych ich jednostek gminnych (miejska *versus* wiejska, wielkość gminy). W konstruowanym modelu regresji porządkowej dla każdego respondenta stworzyliśmy punktację dla każdej wartości w zakresie od 0 do 2 (odzwierciedlającą, ile z dwóch opcji przypisanych do danej wartości samorządu zostało wskazanych przez respondenta). Zmiennymi niezależnymi w modelu były:

- kontekst strukturalny: (i) wartość wskaźnika autonomii lokalnej (LAI) w 2020 r.²³, (ii) udział samorządu gminnego w całkowitych wydatkach publicznych (jako wskaźnik zakresu funkcji lokalnych);
- cechy indywidualne: (iii) samoocena radnego na skali lewica–prawica (ideologia), (iv) płeć, (v) wiek oraz (vi) poziom wykształcenia;
- charakterystyka cech strukturalnych gminy: (vii) liczba mieszkańców gminy (przekształcona za pomocą funkcji logarytmicznej, aby uwzględnić efekt malejący w przypadku du-

²³ Odwołujemy się tutaj do wyników badania Local Autonomy Index przedstawionych w publikacjach: A. Ladner, N. Keuffler, A. Bastianen, H. Baldersheim, N. Hlepas, C. Navarro K. Steyvers, P. Swianiewicz, *Dynamics and Issues of Local Autonomy*, Northampton 2025; A. Ladner, N. Keuffler, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers, C. Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, London 2019.

zych gmin) oraz (viii) rodzaj obszaru (miejski lub wiejski, mierzone według klasyfikacji DEGURBA²⁴).

Nasze hipotezy, które będą testowane w następnej części artykułu, mogą być podsumowane następująco:

- 1) H1 – kontekst autonomii instytucjonalnej: radni w systemach bardziej scentralizowanych będą przywiązywać większą wagę do wartości autonomii (i uczestnictwa), podczas gdy radni w systemach bardziej zdecentralizowanych, w których samorządy odpowiadają za szeroki zakres zadań i posiadają większą autonomię decyzyjną, będą przywiązywać większą wagę do efektywności i sprawności dostarczania usług publicznych. Tam, gdzie samorząd lokalny jest słaby pod względem instytucjonalnym, lokalni politycy odczuwają brak autonomii i dlatego szczególnie cenią tę wartość. Natomiast tam, gdzie stopień autonomii lokalnej jest znaczny, a samorządy lokalne zajmują się szerokim spektrum zadań, radni traktują autonomię jako coś oczywistego i koncentrują się na sprawności w zarządzaniu zadaniami;
- 2) H2 – cechy indywidualne radnych: cechy osobiste radnych będą miały znaczący wpływ na hierarchię priorytetów we wskazywaniu najważniejszej wartości samorządów. W szczególności: H2a (płeć): radne-kobiety będą priorytetowo traktować partycypację, podczas gdy radni-mężczyźni będą częściej priorytetowo traktować efektywność lub autonomię. H2b (ideologia): radni lewicowi będą przedkładać partycypację (i aspekty sprawiedliwości społecznej w zarządzaniu) nad efektywność i sprawność zarządzania, podczas gdy radni prawicowi będą w pierwszej kolejności wskazywać sprawność zarządzania i autonomię, rzadziej zaś partycypa-

cję. H2c (wiek/wykształcenie): młodszy radni mogą być bardziej skłonni do wskazywania wartości związanych z partycypacyjnym i innowacyjnym zarządzaniem niż starsi radni, którzy mogą kłaść większy nacisk na efektywność i sprawność w zarządzaniu usługami publicznymi. Zgodnie z teorią postmaterializmu Ronalda Ingleharta²⁵ i koncepcją nowej kultury politycznej Terry'ego N. Clarka²⁶ możemy oczekiwać, że radni z wyższym wykształceniem będą preferować partycypację, podczas gdy radni z niższym wykształceniem mogą skupiać się bardziej na potrzebach materialnych związanych z wydajnością. Korzystając z tych samych koncepcji teoretycznych, możemy oczekiwać, że młodsze pokolenia są bardziej nastawione na współpracę i sieciowe formy zarządzania oraz mogą opowiadać się za przejrzystością i udziałem obywateli, podczas gdy doświadczeni radni, którzy widzieli wiele cykli budżetowych, mogą priorytetowo traktować stabilność i skuteczne zarządzanie;

- 3) H3 – cechy jednostki samorządowej: H3a (wielkość gminy): radni w mniejszych gminach będą przywiązywać większą wagę do partycypacji, podczas gdy dla radnych w większych gminach istotniejsza będzie sprawność w zarządzaniu zadaniami. W małych społecznościach bliski kontakt między władzą lokalną a obywatelami sprawia, że demokratyczna, partycypacyjna rola samorządu lokalnego jest bardziej widoczna, podczas gdy w dużych miastach zarządzanie skomplikowaną siecią usług sprawia, że efektywność administracyjna i zdolność realizacji celów mają większe znaczenie. H3b (urbanizacja): radni z obszarów wiejskich będą priorytetowo traktować partycypację (i autonomię lokalną) bardziej niż radni z obszarów miejskich, którzy będą priorytetowo traktować sprawność wykonywanych działań.

²⁴ Klasyfikacja DEGURBA nie jest dostępna dla następujących krajów uwzględnionych w naszym badaniu: Bośnia i Hercegowina, Islandia, Izrael, Portugalia, Serbia, Szwecja i Wielka Brytania. Odpowiedzi z tych krajów zostały pominięte w analizie wpływu urbanizacji na preferencje w wyborze wartości.

²⁵ R. Inglehart, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton 1990.

²⁶ T.N. Clark, R. Inglehart, *The new political culture...*, s. 9–72.

Tabela 1 Preferencje radnych odnośnie do najważniejszych wartości samorządu – odsetek odpowiedzi				
Wartość samorządu	Możliwa do wybrania odpowiedź	Odsetek radnych wybierających daną odpowiedź	Odsetek radnych wybierających przynajmniej jedną odpowiedź związaną z daną wartością	Odsetek radnych wybierających obie opcje odnoszące się do danej wartości
Partycypacja	Utrzymywanie regularnych kontaktów z obywatelami	22,5	41,0	10,9
	Zapewnianie obywatelom możliwości uczestniczenia w podejmowaniu decyzji	17,5		
Autonomia	Możliwość podejmowania decyzji bez ingerencji wyższych władz	10,4	27,1	4,9
	Zapewnienie, że priorytety lokalne mają większe znaczenie niż priorytety krajowe	16,7		
Sprawność/ wydajność	Świadczenie usług o najwyższej możliwej jakości	24,7	32,9	5,5
	Świadczenie usług po możliwie najniższych kosztach	8,2		

Źródło: Opracowanie własne.

6. Wyniki badania

6.1. Hierarchia priorytetów w zakresie wyboru wartości samorządu

Przed przetestowaniem hipotez warto przyjrzeć się ogólnemu rozkładowi odpowiedzi radnych (por. tabela 1). Podajemy odsetek respondentów, którzy wybrali każdą z możliwych odpowiedzi, a także odsetek respondentów, którzy wybrali co najmniej jedną odpowiedź związaną z daną wartością.

Najczęściej wskazywaną wartością była partycypacja: 41% radnych wybrało co najmniej jedną pozycję związaną z uczestnictwem. W tej kategorii „regularne kontakty z obywatelami” były bardziej popularnym wyborem (22,5%) niż „możliwości uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji” (17,5%), co sugeruje, że radni nieco bardziej cenią sobie reprezentacyjny, bezpośredni aspekt uczestnictwa niż procedury partycypacyjne. Kolejną najczęściej wybieraną wartością była sprawność zarządzania – około jedna trzecia (32,9%) radnych wybrała co najmniej jedną pozycję związaną z wydajnością. Znacznie

częściej wybierano „zapewnianie usług najwyższej jakości” (24,7%) (była to w ogóle najczęściej wybierana opcja spośród wszystkich sześciu dostępnych), co wskazuje, że myśląc o sprawności, radni skłaniają się bardziej ku jakości niż tylko minimalizacji kosztów. Autonomia była najrzadziej wybieraną wartością (27,1%), przy czym odpowiedź „Priorytety lokalne przed krajowymi” była wybierana nieco częściej niż „Decyzje bez ingerencji”, co sugeruje, że wielu radnych ceni sobie wysłuchanie i uwzględnienie lokalnych potrzeb, nawet jeśli są oni nieco mniej zainteresowani formalną niezależnością od rządu.

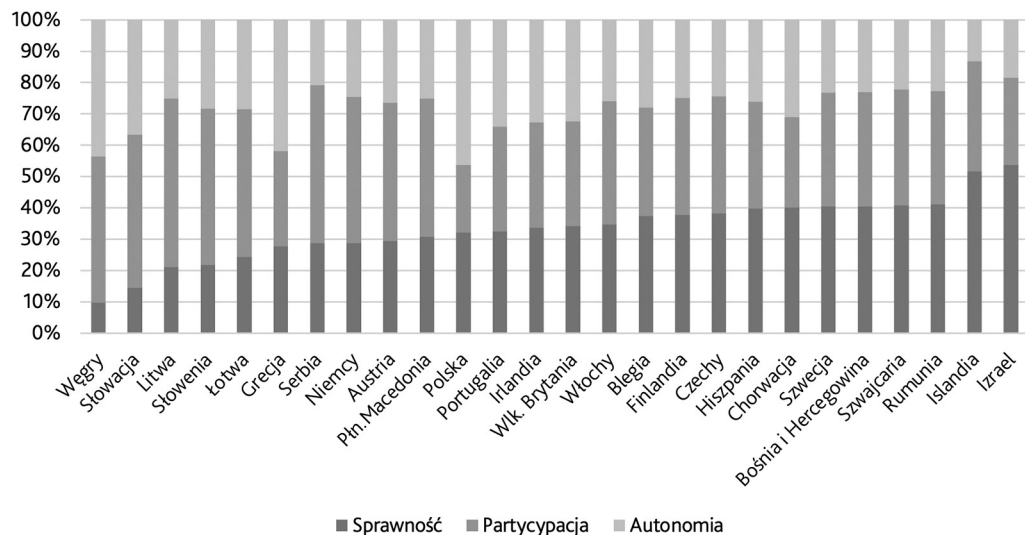
Rozkład odpowiedzi pokazuje, że żadna z wartości nie dominuje w całej Europie (zob. rysunek 1). Prawie 80% radnych wybrało jedną pozycję z dwóch różnych kategorii, co oznacza, że uważają dwie różne role za równie ważne.

6.2. Wpływ różnic w poziomie autonomii lokalnej

W danych widoczny jest wyraźny związek między faktycznym poziomem decentralizacji danego kraju a wartościami, które

Rysunek 1

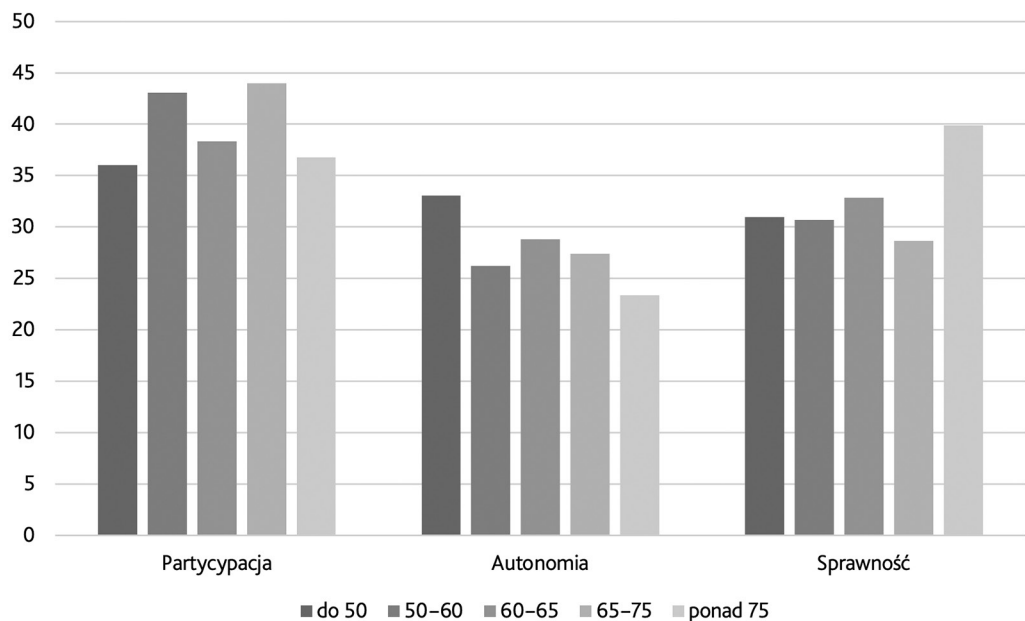
Wybory radnych odnoszące się do priorytetowych wartości samorządu



Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 2

Wybór wartości samorządu w zależności od wartości wskaźnika autonomii lokalnej



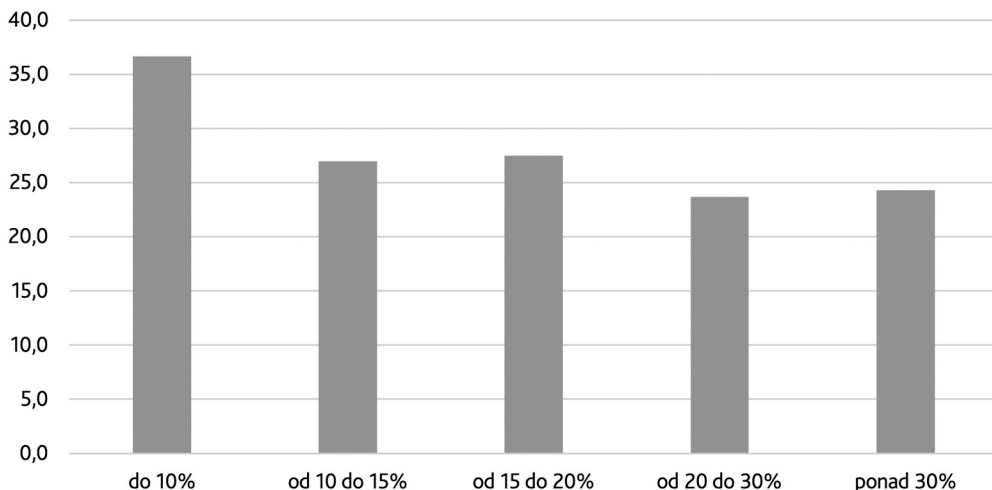
Źródło: Opracowanie własne.

są priorytetowe dla radnych (zob. rysunek 2). Zgodnie z hipotezą H1 stwierdziliśmy istnienie efektu kompensacyjnego: w krajach o niższym

stopniu autonomii lokalnej lub w krajach, w których wskaźnik autonomii lokalnej obniżał się ostatnio ze względu na procesy recentralizacji,

Rysunek 3

Wskazania autonomii jako najważniejsze wartości samorządu w zależności od udziału gmin w całości wydatków publicznych



Źródło: Opracowanie własne.

radni przypisują na ogół większą wagę wartości autonomii, podczas gdy w krajach o wysokim stopniu autonomii lokalnej radni kładą stosunkowo większy nacisk na sprawność zarządzania.

Wyniki te potwierdzają tezę, że tam, gdzie samorządy lokalne mają dużą formalną autonomię i zasoby, radni skupiają się na tym, jak dobrze ta autonomia jest wykorzystywana (efektywnie wykonywane zadania), natomiast tam, gdzie brakuje autonomii, radni postrzegają ją jako ideał, do którego należy dążyć. Na przykład radni w krajach skandynawskich – które charakteryzują się wysokim stopniem samodzielności (*self-rule*²⁷) i szerokim zakresem obowiązków

w zakresie usług społecznych – najczęściej kładli nacisk na efektywność i jakość usług. Natomiast radni w krajach scentralizowanych, takich jak Węgry czy Grecja (które mają niską autonomię fiskalną i znaczną kontrolę centralną), wykazywali jedną z najwyższych skłonności do wybierania odpowiedzi związanych z autonomią, co odzwierciedla ich sprzeciw wobec dominacji centrum w polityce i zarządzaniu usługami publicznymi.

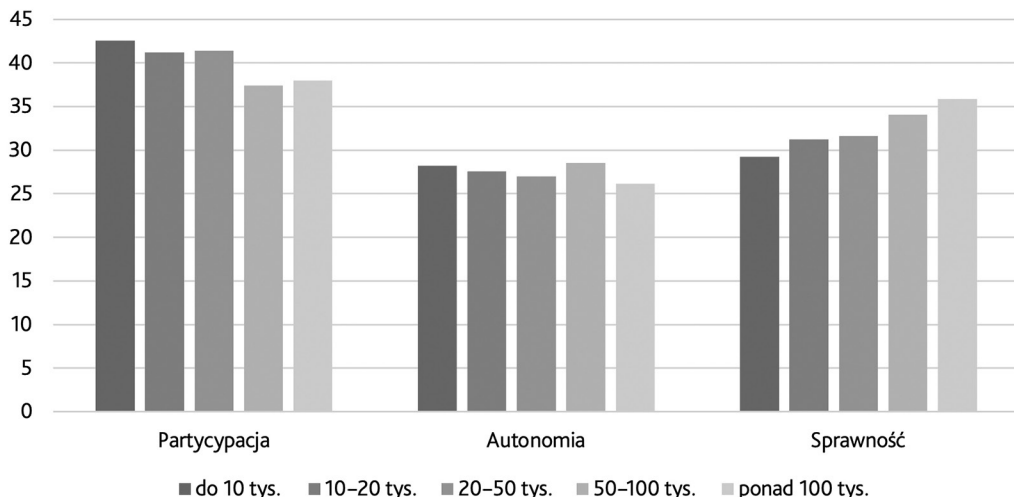
Innym sposobem spojrzenia na kontekst instytucjonalny jest analiza wyników przez pryzmat zakresu funkcji wykonywanych przez samorząd, mierzonych udziałem wydatków samorządów gminnych w całości wydatków publicznych (zob. rys. 3). Stwierdziliśmy, że zgodnie z H1: tam, gdzie gminy odpowiadają za większą część wydatków publicznych (co wskazuje, że wykonują wiele ważnych zadań), radni silniej podkreślają znaczenie wydajności, a rzadziej autonomii.

Podsumowując tę część artykułu, należy stwierdzić, że nasze wyniki potwierdzają hipotezę 1: środowisko instytucjonalne ma znaczenie. Radni dostosowują swoje priorytety do tego, czego brakuje lub jest pod dostatkiem w środowisku, w którym działają, stosując pewnego rodzaju kompensację wartości.

²⁷ Termin „self-rule” został użyty przez L. Hooghe’a i in. (L. Hooghe, G.-N. Marks, A. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950–2006)*, London 2010), którzy rozróżniają między „self-rule”, czyli zakresem swobody, które mają jednostki lokalne (oryginalne badanie L. Hooghe i in. koncentrowało się na szczeblu regionalnym) w decyzjach dotyczących zarządzanego terytorium, i „shared rule”, czyli wpływem władz lokalnych na kształt polityk sektorowych prowadzonych w skali całego kraju. Później termin „self-rule” był szeroko stosowany w studiach nad autonomią lokalną (A. Ladner, N. Keuffler, A. Bastianen, H. Baldersheim, N. Hlepas, C. Navarro K. Steyvers, P. Swianiewicz, *Dynamics...*; A. Ladner, N. Keuffler, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers, C. Navarro, *Patterns of Local...*).

Rysunek 4

Wybór najważniejszych wartości samorządu a wielkość gminy



Źródło: Opracowanie własne.

7. Różnice wynikające z cech strukturalnych gmin (liczba mieszkańców i urbanizacja)

Hipoteza 3 przewidywała, że wielkość i charakter miejski albo wiejski gmin warunkują decyzje co do rankingu znaczenia wartości samorządu wyznawanych przez radnych. Nasze dane potwierdzają tę hipotezę. Istnieje wyraźna różnica w nacisku na wartości między radnymi z krajów o dużej fragmentacji terytorialnej (bardzo małych gminach) i z krajów z systemami terytorialnie skonsolidowanymi. W krajach, w których istnieje wiele małych gmin, radni w przeważającej większości wybierają przede wszystkim odpowiedzi związane z wartością partycypacji, podczas gdy w krajach, w których gminy są duże, radni częściej priorytetowo traktują efektywność i sprawność zarządzania usługami publicznymi. Obserwujemy to zarówno w porównaniach między krajami, jak i w odpowiedziach radnych z gmin różnej wielkości w ramach poszczególnych krajów (zob. rys. 4).

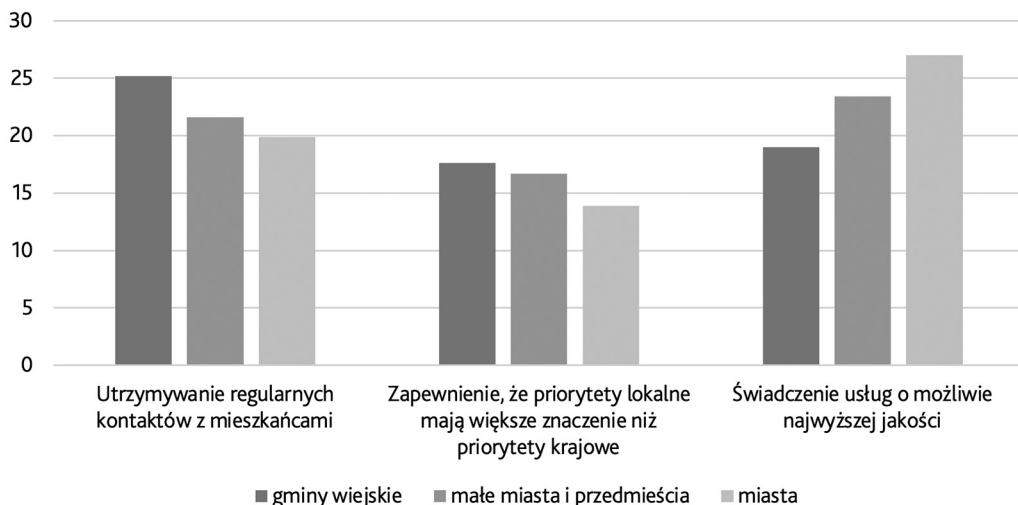
Na poziomie międzykrajowym średnia wielkość populacji gminy w danym kraju jest dobrym predyktorem preferencji odnośnie do wartości samorządu. Na poziomie krajowym

współczynniki korelacji między średnią liczbą mieszkańców gminy a odsetkiem osób priorytetowo traktujących partycypację wyniosła około $-0,20$ (ujemna, zgodnie z oczekiwaniami), a między liczbą mieszkańców a odsetkiem osób priorytetowo traktujących efektywność wyniosła około $+0,05$ (zgodnie z przewidywaniami dodatnia, ale bardzo słaba). Ta ostatnia słaba korelacja sugeruje, że podczas gdy bardzo mała wielkość gminy silnie sprzyja wyborowi odpowiedzi związanych z partycypacją, bardzo duża wielkość nie zawsze powoduje, że priorytetowo traktowana jest efektywność. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy może być fakt, że po przekroczeniu pewnego progu wielkości gminy decydującą rolę mogą odgrywać inne czynniki (takie jak kultura zarządzania). Alternatywna interpretacja wyników może wskazywać na rozwój oddolnych organizacji społecznych (ruchów miejskich) w wielu ośrodkach miejskich w ostatnich dziesięcioleciach, które domagały się bardziej partycypacyjnego stylu zarządzania i otwartości przywódców politycznych na zaangażowanie społeczności w lokalne procesy decyzyjne.

Analizując dane na poziomie poszczególnych respondentów, w modelu regresji wykorzystaliśmy

Rysunek 5

Wskazywanie jako priorytetowych wybranych wartości w zależności od stopnia urbanizacji (DEGURBA)



Źródło: Opracowanie własne.

liczbę ludności (dokładnie: logarytm naturalny liczby mieszkańców) gminy, z której pochodzi radny, i stwierdziliśmy bardzo istotny wpływ na wyniki: duża wielkość gminy wiąże się z mniejszym prawdopodobieństwem, że radny będzie priorytetowo traktował wartość partycypacji, a większym prawdopodobieństwem, że priorytetowo potraktuje efektywność (przy uwzględnieniu innych czynników). Współczynnik regresji dla $\ln$ (populacja) był ujemny dla partycypacji ($-0,022$, $p < 0,001$) i dodatni dla efektywności ($+0,026$, $p < 0,001$). Nie zanotowaliśmy przy tym znaczącego wpływu na wybór opcji odpowiedzi związanych z autonomią, co potwierdza tezę, że w tym przypadku większe znaczenie ma otoczenie instytucjonalne systemu samorządowego niż wielkość gminy. Syntetyczne omówienie wyników analizy regresji znajduje się w tabeli 2.

Podobny wpływ wykazuje poziom urbanizacji (H3b). Radni z obszarów wiejskich kładą większy nacisk na wartości społeczne i demokratyczne, podczas gdy radni z obszarów miejskich w większym stopniu koncentrują się na wynikach i wydajności (por. rys. 5). Zależność tę potwierdziliśmy za pomocą europejskiej klasyfikacji DEGURBA. Różnice te są zgodne

z intuicyjnymi oczekiwaniami: samorządy wiejskie postrzegają siebie jako obrońców lokalnych interesów (stąd częsty wybór autonomii jako najważniejszej wartości) i za kluczowe uważają wsłuchiwanie się w głos społeczności lokalnych (stąd wybór opcji związanych z partycypacją), podczas gdy samorządy miejskie stają przed wyzwaniami dotyczącymi usług, które sprawiają, że efektywność staje się priorytetem.

8. Wzorce wyborów na poziomie indywidualnym

Zgodnie z hipotezą 2 cechy indywidualne radnych również odgrywają znaczącą rolę w ich wyborach priorytetów odnośnie do wartości, jakie niesie ze sobą samorząd lokalny. W tabeli 2 przedstawiamy syntetyczne podsumowanie wyników w tym zakresie w oparciu o wyniki modeli regresji porządkowej, gdzie waga przywiązana do poszczególnych wartości była zmienną zależną. Poszczególne komórki w tabeli 2 wskazują kierunek i istotność statystyczną wpływu każdego czynnika na prawdopodobieństwo, że radny uzna partycypację, efektywność lub autonomię za najwyższą wartość.

Tabela 2

Podsumowanie czynników wpływających na wybory radnych odnośnie do wartości samorządu lokalnego (w oparciu o model regresji porządkowej)

Zmienne niezależne	Wpływ na wybór partycypacji	Wpływ na wybór sprawności/ efektywności zarządzania	Wpływ na wybór autonomii
Liczba mieszkańców (ln)	– (mniejsza gmina → częstsze wskazania partycypacji)**	+ (większa gmina → częstsze wskazania sprawności)***	0 (brak istotnego wpływu)
Miejska vs wiejska gmina (DEGURBA)(#)	– (miasto → rzadszy wybór partycypacji)	+ (miasto → częstsze wskazanie sprawności)	– (miasto → rzadszy wybór autonomii)
Wskaźnik autonomii (Local Autonomy Index)	– (wyższa autonomia → rzadsze wskazania partycypacji) ***	+ (wyższa autonomia → częstsze wskazanie sprawności)***	– (wyższa autonomia → rzadsze wskazanie autonomii)***
Wydatki gminne jako% wydatków publicznych	+ (wyższe wydatki lokalne → częstsze wskazania partycypacji)**	+ (wyższe wydatki lokalne → częstsze wskazania sprawności)***	– (wyższe wydatki lokalne → rzadsze wskazania autonomii)**
Ideologia (prawica – lewica)	– (orientacja prawicowa → rzadsze wskazania partycypacji)***	– (orientacja prawicowa → rzadsze wskazania sprawności)*	+ (orientacja prawicowa → częstsze wskazania autonomii)***
Wiek	0 (brak wpływu)	– (młodszy – częstsze wskazania sprawności) **	0 (brak wpływu)
Wykształcenie	0 (brak wpływu)	+ (wyższe wykształcenie → częstsze wskazania sprawności)***	0 (brak wpływu)

Uwagi: '+' oznacza dodatnią korelację ze wskazaniem wartości; '-' oznacza ujemną korelację ze wskazaniem wartości; 0 oznacza brak istotnego statystycznie związku; * oznacza istotność statystyczną na poziomie $p < 0,05$, ** przy $p < 0,01$, *** $p < 0,001$; # dla krajów, dla których zmienna ta była dostępna, sprawdziliśmy także model zawierający zmienną DEGURBA (miejskie vs wiejskie środowisko). Rezultaty wskazują, że wiejskie środowisko pozytywnie wpływa na częstotliwość wyboru wartości partycypacji, a negatywnie na wybór sprawności i autonomii.

Źródło: Opracowanie własne.

Informacje w tabeli 2 potwierdzają wiele z omówionych już kwestii, ale z większą precyzją możemy teraz powiedzieć, że:

- wielkość gminy (ln liczby mieszkańców) ma negatywny wpływ na wskazania uczestnictwa i pozytywny wpływ na wskazania sprawności, przy braku bezpośredniego wpływu na autonomię. Jest to zgodne z wcześniejszą analizą: mniejsze gminy sprzyjają priorytetom uczestnictwa, większe natomiast – priorytetom efektywności. Wielkość efektu ma wysoką istotność statystyczną ($p < 0,001$);
- kontekst autonomii lokalnej (LAI) wykazuje negatywny wpływ na wskazania partycypacji i autonomii oraz pozytywny wpływ na priorytet sprawności. Innymi słowy, w krajach o wyższym rzeczywistym stopniu

autonomii lokalnej radni rzadziej wskazywali „autonomię” (lub partycypację) jako najważniejszą wartość, a częściej wskazywali jako taką sprawność zarządzania usługami. Jest to zgodne z koncepcją kompensacji H1 i naszymi obserwacjami różnic między średnimi dla poszczególnych krajów;

- zakres funkcji lokalnych (mierzony udziałem gmin w wydatkach) ma, co ciekawe, podwójny pozytywny wpływ: zwiększa prawdopodobieństwo kładzenia nacisku zarówno na partycypację, jak i na sprawność zarządzania usługami, jednocześnie zmniejszając prawdopodobieństwo wskazywania na autonomię (wszystkie te zależności są istotne statystycznie). Pozytywny związek ze sprawnością był przez nas oczekiwany (szerszy zakres obowiązków pro-

wadzi do większego nacisku na wyniki), ale pozytywny związek z partycypacją jest jednak nieco zaskakujący – sugeruje on, że w samorządach lokalnych dysponujących dużymi zasobami i odpowiadających za szeroki zakres zadań radni bardziej cenią zaangażowanie obywateli (być może dlatego, że systemy te często charakteryzują się normami przejrzystości i konsultacji). Efekt ten był jednak słabszy niż inne obserwowane zależności. Niezależnie od tego – wysoki poziom wydatków lokalnych koreluje się z mniejszą skłonnością do przypisywania priorytetu wartości autonomii;

- różnice między płciami – w przeciwieństwie do naszej hipotezy H2a, płeć wydaje się nie mieć istotnego wpływu na wybór poszczególnych wartości;
- ideologia ma znaczenie – prawicowa orientacja wiąże się ze znacznie mniejszym prawdopodobieństwem priorytetowego traktowania uczestnictwa i (w mniejszym stopniu) wydajności oraz większym prawdopodobieństwem priorytetowego traktowania autonomii. Negatywny wpływ na partycypację potwierdza, że radni o poglądach lewicowych częściej opowiadają się za partycypacją, podczas gdy pozytywny wpływ na autonomię oznacza, że radni o poglądach prawicowych kładą nacisk na autonomię, co jest zgodne z preferencją dla lokalnej samodzielności i dążeniem do ograniczania ingerencji z zewnątrz, co potwierdza naszą hipotezę H2b;
- wiek okazał się znaczącym czynnikiem tylko w jednym modelu regresji i pokazał, że młodszy radni są bardziej skłonni do wybierania wartości sprawności zarządzania. Inne zależności nie były istotne statystycznie po uwzględnieniu pozostałych zmiennych w modelu. W związku z tym hipoteza H2c dotycząca wieku jest tylko częściowo potwierdzona – młodszy i starsi radni nie różnili się w stopniu istotnym statystycznie pod względem wyboru wartości partycypacji i autonomii;

- poziom wykształcenia miał umiarkowany wpływ na wybór wartości: wyższe wykształcenie wiązało się z nieco rzadszym wskazywaniem partycypacji i częstszym podkreśleniem sprawności zarządzania. Nie znaleźliśmy jednak istotnego związku między wykształceniem i wskazywaniem na wartości autonomii.

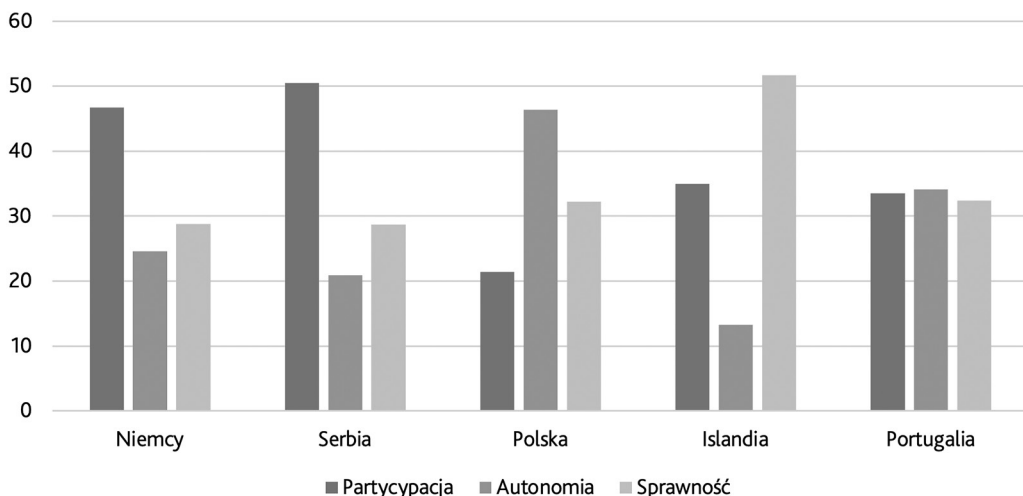
Analizy na poziomie indywidualnym niuansują wyniki wcześniejszych analiz na poziomie krajowym. Chociaż struktura systemu samorządowego danego kraju może predysponować radnych do pewnych wartości, w każdym kraju nadal obserwujemy różnice na poziomie indywidualnych respondentów. Na przykład nawet w kraju, w którym radni ogólnie kładą nacisk na sprawność zarządzania usługami, lewicowi radni w małych gminach mogą mimo wszystko priorytetowo traktować wartość partycypacji. Albo w kraju, w którym kładzie się nacisk na partycypację, prawicowy radny w dużym mieście może częściej wybierać sprawność zarządzania. Nasza analiza wykazała, że równoczesne uwzględnienie obu poziomów (kontekstowego i indywidualnego) pozwala uzyskać lepsze zrozumienie istniejących różnicowań preferencji.

Warto zauważyć, że pomimo wszystkich zaobserwowanych istotnych statystycznie związków żadna pojedyncza wartość nie dominuje absolutnie. Nawet w obrębie jednego kraju poszczególni radni wskazują na różne priorytety. Ta różnorodność odzwierciedla unikalną dla każdego kraju mieszankę tradycji administracyjnych, kultur politycznych i struktur samorządowych. Podkreśla to, że samorząd lokalny w Europie nie jest monolityczny – radni kierują się jednocześnie wieloma wartościami.

Podsumowując ten wątek, należy stwierdzić, że nasze wyniki potwierdzają, iż kontekst strukturalny, skala terytorialna i cechy indywidualne mają wpływ na różnice w priorytetach radnych. Żaden z tych wymiarów nie determinuje samodzielnie wyników, ale razem tworzą one całościowy obraz. Radni dostosowują swoje priorytety zarówno do możliwości oraz

Rysunek 6

Wybór najważniejszych wartości samorządu w wybranych krajach



Źródło: Opracowanie własne.

ograniczeń swojego środowiska, jak i do własnych wartości oraz tożsamości. Samorząd lokalny charakteryzuje się pluralizmem wartości odzwierciedlającym różne akcenty w różnych środowiskach. Pluralizm ten może być zdrowy, ponieważ oznacza, że samorząd lokalny jako instytucja ma wiele znaczeń (forum demokratyczne, dostawca usług, autonomiczna polityka lokalna), które można zrównoważyć w zależności od kontekstu.

9. Przykłady wybranych krajów

W artykule chcemy dodatkowo zilustrować różnorodność wyborów na przykładzie pięciu krajów, które bardzo się od siebie różnią pod względem preferencji radnych (zob. rys. 6). W Niemczech i Serbii najczęściej wybierana jest wartość partycypacji. Radni polscy charakteryzują się jedną z najwyższych skłonności do wybierania odpowiedzi związanych z autonomią lokalną. W Islandii dominuje wybór skuteczności (sprawności) związanej ze świadczeniem lokalnych usług publicznych. Wreszcie Portugalia jest przypadkiem, w którym radni wskazują wszystkie trzy wartości z niemal taką samą częstotliwością.

Czy te przypadki można wyjaśnić w świetle ogólnych hipotez sformułowanych wcześniej w artykule? W dużej mierze tak.

W Niemczech powszechne wskazywanie wartości partycypacji może wydawać się zaskakujące, biorąc pod uwagę wysoki poziom autonomii lokalnej i dojrzałe struktury administracyjne tego kraju. Można to jednak interpretować przez pryzmat prób udoskonalania zakorzenionego systemu samorządowego. W układzie, w którym autonomia prawna i fiskalna są już dobrze ugruntowane, radni nie muszą już opowiadać się za samorządnością jako taką, ale mogą zamiast tego skupiać się na pogłębianiu demokratycznej jakości sprawowania rządów. Niemcy od dawna eksperymentują z innowacjami partycypacyjnymi – od budżetu partycypacyjnego, po lokalne fora i rady doradcze – a radni mogą postrzegać zwiększone zaangażowanie obywateli jako kolejne wzmocnienie legitymacji lokalnego sprawowania rządów. Silny nacisk na partycypację powinien być zatem interpretowany nie jako reakcja na brak instytucji, ale raczej jako potwierdzenie wartości deliberacji i wkładu społeczności w kontekście, w którym podstawy autonomii są bezpieczne. Odzwierciedla

to formę konsolidacji demokratycznej, w której partycypacja staje się miejscem rozwoju jakościowego, a nie kompensacyjną aspiracją²⁸.

Z kolei w Serbii silny nacisk na partycypację wyrażany przez radnych można interpretować w świetle szerszych napięć politycznych i dynamiki społecznej. W ostatnich latach kraj ten był miejscem powtarzających się fal masowych protestów, z których wiele zostało wywołanych obawami o odchodzenie od demokracji, brak przejrzystości i słaby wpływ obywateli na decyzje polityczne. Ruchy te ujawniły powszechne niezadowolenie z obecnego kształtu instytucji politycznych i podkreśliły żądanie większego zaangażowania obywatelskiego i wsłuchiwanie się w głos mieszkańców w polityce na szczeblu tak centralnym, jak i lokalnym. W tej sytuacji priorytetowe traktowanie partycypacji przez radnych może odzwierciedlać uznanie – przynajmniej na poziomie deklaratywnym – tego deficytu demokratycznego.

Z analitycznego punktu widzenia wzorec ten jest zgodny z naszą „hipotezą kompensacyjną” – tam, gdzie mechanizmy partycypacyjne są postrzegane jako słabe lub słabo rozwinięte, lokalni przedstawiciele są bardziej skłonni do podnoszenia partycypacji jako wartości aspiracyjnej. Duże znaczenie uczestnictwa obywateli w odpowiedziach serbskich radnych niekoniecznie wskazuje na istnienie dobrze funkcjonujących instytucji partycypacyjnych; raczej sygnalizuje świadomość ich braku i retoryczne dostosowanie się do oczekiwań społecznych.

Odpowiedzi zanotowane w Polsce możemy bezpośrednio odnieść do naszej „hipotezy kompensacyjnej” i faktu, że w ciągu kilku lat przed przeprowadzeniem naszego badania reformy wdrożone przez rząd i parlament znacząco ograniczyły zakres lokalnej swobody

w kształtowaniu polityki²⁹. W związku z tym autonomia została uznana za „niedawno (częściowo) utraconą wartość”, co zwiększyło jej rolę w hierarchii priorytetów. Interpretację tę może dodatkowo wzmocnić obserwacja, że wartość autonomii była szczególnie często wybierana przez radnych z dużych miast, które najbardziej ucierpiały w wyniku wdrożonych reform. Wartość autonomii została wybrana przez 52% respondentów z miast powyżej 100 000 mieszkańców, podczas gdy tylko przez 38% radnych z gmin poniżej 20 000 mieszkańców. Ten wzorec zmienności w Polsce różni się od ogólnego wzorca obserwowanego w Europie (widać to na rysunku 4), co wskazuje na specyficzne cechy preferencji odnośnie do tej wartości wśród polskich samorządowców.

Również w przypadku Islandii dane wyraźnie potwierdzają ogólną hipotezę testowaną w niniejszym artykule. Islandia należy do krajów europejskich, w których samorządy lokalne mają najszerszy zakres obowiązków w zakresie usług publicznych. W tym kontekście radni są nie tylko przedstawicielami społeczności lokalnej, ale także strategicznymi menedżerami złożonych systemów zadań. Nie jest zatem zaskakujące, że sprawność zarządzania działaniami jawi się jako dominująca wartość w ich odpowiedziach.

Takie priorytety odzwierciedlają warunki, w jakich odbywa się zarządzanie lokalne, w których radni skupiają się raczej na tym, jak dobrze udaje się dostarczać usługi mieszkańcom. Ponadto specyfika terytorialna i demograficzna Islandii wymaga skutecznego zarządzania zasobami i zdolności adaptacyjnych organizacji. Nacisk na efektywność w Islandii należy zatem postrzegać jako pragmatyczną odpowiedź na wymagania instytucjonalne i oczekiwania dotyczące usług, a nie jako stanowisko ideologiczne.

W Portugalii rozkład preferencji wartości radnych jest niezwykle zrównoważony,

²⁸ M. Goldsmith, *Normative theories of local government: A European comparison* [w:] *Local Democracy and Local Government*, red. L. Pratchett, D. Wilson, London 1996, s. 174–192; G. Smith, *Democratic Innovations...*; *The Oxford Handbook...*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström.

²⁹ Por. np. P. Swianiewicz, *Wzrost i regres polskiej decentralizacji (w perspektywie europejskiej)* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023, s. 73–87.

co sugeruje kulturę polityczną, która nie faworyzuje jednej wartości w zestawieniu z pozostałymi. Równowagę tę można rozumieć jako wynik specyficznej trajektorii instytucjonalnej i struktury administracyjnej Portugalii, charakteryzującej się wahaniem między formalnymi zobowiązaniami wobec samorządu lokalnego a praktycznymi ograniczeniami zdolności gmin do działania. Chociaż konstytucja z 1976 r. przyznała gminom autonomię polityczną, administracyjną i finansową, rzeczywisty zakres lokalnej swobody decyzyjnej był często ograniczany przez złożone ramy prawne, ograniczoną autonomię fiskalną i przypadki rygorystycznego nadzoru ze strony administracji rządowej³⁰.

Ta ambiwalencja stworzyła środowisko lokalnego zarządzania, w którym radni działają w ramach ograniczonych obowiązków, postrzegając wszystkie trzy wartości jako równorzędne, ale żadnej z nich nie uważają za zdecydowanie najważniejszą. Autonomia pozostaje ukrytą aspiracją, zwłaszcza w obliczu powracających debat na temat reorganizacji terytorialnej i współpracy międzygminnej. Partycypacja odzwierciedla ewoluującą, ale wciąż stosunkowo ograniczoną kulturę zaangażowania obywatelskiego na szczeblu lokalnym. Równocześnie sprawność zarządzania staje się coraz bardziej istotna ze względu na presję wynikającą z reform oszczędnościowych i modernizacji w systemie zarządzania usługami, zwłaszcza po kryzysie finansowym 2010 r.³¹

W tym świetle przypadek Portugalii może stanowić przykład tego, co można nazwać równowagą normatywną – w kontekście, w którym samorządy lokalne są pod presją wykazania skuteczności, utrzymania legitymizacji i zapewnienia sobie pewnego stopnia autonomii w ramach nadal scentralizowanych struktur, radni nie mogą pozwolić sobie na zaniedbanie żadnego z tych trzech wymiarów wartości, uosabiających pluralistyczny i hybrydowy charakter współczesnego samorządu lokalnego.

10. Wnioski końcowe

W artykule przeanalizowaliśmy, w jaki sposób radni gminni w całej Europie postrzegają rolę i podstawowe wartości samorządu lokalnego, koncentrując się na triadzie trzech wartości: autonomii, partycypacji i sprawności zarządzania. W oparciu o obszerny zbiór danych porównawczych zaproponowaliśmy i przetestowaliśmy model wyjaśniający różnice preferencji, łączący kontekst instytucjonalny, cechy indywidualne i charakterystykę terytorialną. Nasze ustalenia potwierdzają, że preferencje nie są przypadkowe ani jednolite, ale odzwierciedlają dynamiczną interakcję między warunkami strukturalnymi a orientacjami normatywnymi, kształtowaną przez tradycje specyficzne dla poszczególnych krajów, zdolności administracyjne i kulturę polityczną.

Analiza porównawcza pięciu krajów przedstawiona w ostatniej części rozdziału empirycznego stanowi konkretny dowód tej różnorodności. W Niemczech radni działają w ramach dojrzałego systemu federalnego, w którym autonomia jest zabezpieczona, co pozwala im skupić się na poprawie jakości demokracji poprzez partycypację. W Serbii natomiast partycypacja jawi się jako wartość kompensacyjna, a radni reagują – przynajmniej retorycznie – na powszechne niezadowolenie społeczne i postrzegany deficyt demokracji. Przypadek Polski ilustruje, w jaki sposób radni postrzegają autonomię jako najważniejszą wartość w reakcji na reformy recentralizacyjne i erozję lokalnej swobody decyzyjnej, szczególnie w większych gminach miejskich. W Islandii radni kładą nacisk na efektywność, co wydaje się naturalne w systemie, w którym samorządy lokalne mają do wykonania trudne zadania związane ze świadczeniem usług w trudnych warunkach geograficznych i demograficznych. Wreszcie Portugalia wyróżnia się zrównoważonym wzorcem, w którym radni rozkładają swoje preferencje stosunkowo równomiernie na wszystkie trzy wartości – odzwierciedlają tym samym kontekst instytucjonalny charakteryzujący się niejednoznacznością, stopniową

³⁰ F. Teles, *Descentralização e podel local em Portugal*, Lisboa 2021.

³¹ F. Teles, *Facilitative mayors in complex environments: Why political will matters*, „Local Government Studies” 2014/5, s. 809–829.

decentralizacją i współlistniejącymi naciskami na zaangażowanie demokratyczne, skuteczne zarządzanie i lokalny głos. Wszystkie te przypadki pokazują, że orientacje wartości radnych są głęboko zakorzenione w realiach ich środowisk zarządzania.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nasze badanie potwierdza, iż wartości samorządów lokalnych są wielowymiarowe, a postrzeganie ich wagi zależy od kontekstu. Te spostrzeżenia mają istotne znaczenie dla dalszych badań, ponieważ podkreślają potrzebę uwzględnienia zmiennych instytucjonalnych, indywidualnych i strukturalnych cech jednostek samorządowych podczas analiz postaw w zakresie zarządzania lokalnego – analiza wyłącznie jednowymiarowa pomijałaby istotne interakcje. Również dla decydentów politycznych zrozumienie tych orientacji ma kluczowe znaczenie przy projektowaniu lub wdrażaniu reform. Narracja reformatorska odwołująca się

do efektywności może spotkać się z pozytywnym odbiorem w samorządach lokalnych jednego kraju, ale napotkać opór w innym, gdzie normatywne zaangażowanie na rzecz demokracji lokalnej jest silniejsze. Uznanie dominujących wartości w każdym kontekście może zatem poprawić strategię reform, negocjacje pomiędzy rządem i samorządami oraz programy wzmacniania potencjału samorządów poprzez dostosowanie ich do tego, co lokalni aktorzy uważają za uzasadnione i ważne.

Wzmocnienie samorządów lokalnych w Europie wymaga zrównoważenia triady autonomii, partycypacji i sprawności zarządzania – zapewnienia większej autonomii lokalnej i zaangażowania obywateli bez poświęcania efektywności świadczenia usług. Przez rzucenie światła na perspektywę radnych niniejsza analiza przyczynia się do bardziej zniuansowanego rozumienia tej równowagi.

Abstract

The value of local self-government in the eyes of European councillors

Professor Dr Hab. Paweł Swianiewicz – National Territorial Self-Government Institute together with Wrocław University of Environmental and Life Sciences, Poland
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1890-6738>; e-mail: pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl

Dr Filipe Teles – University of Aveiro, Portugal
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5059-368X>

This article uses survey data from 26 European countries to examine how councillors perceive three classic values of local self-government, namely autonomy, participation and efficiency. The authors propose a framework combining three dimensions to explain these choices, namely the institutional context (the level of local autonomy and scope of tasks), the structural features of the units (their size and degree of urbanization) and the individual characteristics of the councillors (their ideology, age and qualifications). Descriptive analyses and ordinal regression models confirm a 'compensatory effect': in centralized systems, councillors more frequently emphasize autonomy, whereas in highly decentralized systems, they emphasize efficiency of services. The larger and more highly urbanized municipalities favour an efficiency orientation, while the smaller and rural municipalities favour participation. Ideology differentiates choices: right-wing councillors more frequently mention autonomy, while left-wing councillors more frequently indicate participation; the impact of age and qualifications is moderate. Differences between countries (including Germany, Serbia, Poland, Iceland and Portugal) illustrate that no single value uniformly dominates, while hierarchies are rooted in institutional traditions and management practices.

Instead of universal prescriptions, the authors conclude that the design of reforms requires the recognition of the local 'value mix' and the balancing of autonomy, participation and efficiency.

Keywords: local autonomy, participation, efficiency of services, councillor, decentralization, local self-government

Bibliografia/References

- Bastianen A., Keuffer N., *Are the normative rationales of local autonomy related to democratic legitimacy justified? Evidence from 57 countries in Europe and beyond (1990–2020)*, „Local Government Studies” 2024
- Beetham D., *Theorising democracy and local government* [w:] *Rethinking Local Democracy*, red. D. King, G. Stoker, Basingstoke 1996
- Bikker J., Van der Linde D., *Scale Economies in Local Public Administration*, „Local Government Studies” 2016/3
- Chandler J.A., *Explaining Local Government: Local Government in Britain since 1800*, Manchester–New York 2010
- Clark T.N., Inglehart R., *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–Martinot, London–New York 1998
- Dahl R.A., Tufte E.R., *Size and Democracy*, Stanford 1973
- Denters B., *Beyond „What do I get?” Functional and procedural sources of Dutch citizens’ satisfaction with local democracy*, „Urban Research & Practice” 2014/2
- Denters B., Mouritzen P.E., Rose L., *Size and Local Democracy*, Cheltenham 2014
- Drew J., Razin E., Andrews R., *Rhetoric in municipal amalgamations: A comparative analysis*, „Local Government Studies” 2019/5
- Erlingsson G., Ödalen J., *How should local government be organized? Reflections from a Swedish perspective*, „Local Government Studies” 2013/1
- Gendźwill A., Kurniewicz A., Swianiewicz P., *The impact of municipal territorial reforms on the economic performance of local governments. A systematic review of quasi-experimental studies*, „Space and Polity” 2021/1
- Goldsmith M., *Normative theories of local government: A European comparison* [w:] *Local Democracy and Local Government*, red. L. Pratchett, D. Wilson, London 1996
- Hesse J.J., Sharpe L.J., *Local government in international perspective: Some comparative observations* [w:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, red. J.J. Hesse, Baden-Baden 1991
- Hirsch W.Z., *The Supply of Urban Public Services* [w:] *Issues in Urban Economics*, red. H.S. Perloff, L. Wingo, Baltimore 1968
- Hooghe L., Marks G.-N., Schakel A., *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies (1950–2006)*, London 2010
- Inglehart R., *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton 1990
- Keating M., *Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London 1995
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932
- Ladner A., Keuffler N., Baldersheim H., Hlepas N., Swianiewicz P., Steyvers K., Navarro C., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, London 2019
- Ladner A., Keuffler N., Bastianen A., Baldersheim H., Hlepas N., Navarro C., Steyvers K., Swianiewicz P., *Dynamics and Issues of Local Autonomy*, Northampton 2025
- Lloyd M., *Performativity and performance* [w:] *The Oxford Handbook of Feminist Theory*, red. L. Disch, M. Hawkesworth, New York 2016
- Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, red. S. Kuhlmann, G. Bouckaert, London 2016

- McDonnell J., *Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review*, „Local Government Studies” 2020/3
- Paustian-Underdahl S.C., Smith Sockbeson C.E., Hall A.V., Halliday C.S., *Gender and evaluations of leadership behaviours: A meta-analytic review of 50 years of research*, „The Leadership Quarterly” 2024/6
- Piekara A., *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, Warszawa 1998
- Sharpe L.J., *Local Government: Size, Efficiency and Citizen Participation* [w:] *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, red. L.J. Sharpe, Strasbourg 1995
- Sharpe L.J., *Theories and values of local government*, „Political Studies” 1970/2
- Smith G., *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge 2009
- Steiner R., Kaiser C., Eythórsson G., *A comparative analysis of amalgamation reforms in selected European countries* [w:] *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, red. S. Kuhlmann, G. Bouckaert, London 2016
- Svara J.H., *The shifting boundary between elected officials and city managers in large council-manager cities*, „Public Administration Review” 1999/1
- Swianiewicz P., *Wzrost i regres polskiej decentralizacji (w perspektywie europejskiej)* [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023
- Tavares A.F., *Municipal amalgamations and their effects: A literature review*, „Miscellanea Geographica” 2018/1
- Teles F., *Descentralização e podel local em Portugal*, Lisboa 2021
- Teles F., *Facilitative mayors in complex environments: Why political will matters*, „Local Government Studies” 2014/5
- The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, red. J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström, Oxford 2010