

prof. dr hab. Paweł Swianiewicz

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

Wpływ zewnętrznych aktorów na podejmowanie decyzji w samorządach gminnych w oczach radnych europejskich

Słowa kluczowe: samorząd lokalny, radni, struktura władzy lokalnej, teoria reżimów, przekształcanie

W artykule – wykorzystując wyniki międzynarodowego sondażu radnych gminnych w krajach europejskich – przeanalizowano percepcję wpływu aktorów sceny politycznej spoza urzędu na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Odwołując się do koncepcji teoretycznej reżimów miejskich, postawiono pytanie o wpływ osób i instytucji działających na terenie gminy, a nawiązując do koncepcji przekształcania, także o wpływ instytucji zewnętrznych – innych gmin oraz władz wyższego szczebla. Wyniki wskazują, że opinie polskich radnych tylko w nielicznych aspektach odbiegają od poglądów wyrażanych przez radnych w innych krajach. Poddano analizie także wpływ czynników strukturalnych oraz indywidualnych cech respondentów na percepcję wpływu różnych instytucji.

W przeprowadzonym od wiosny 2023 r. do wiosny 2024 r. dużym badaniu sondażowym radnych gminnych w Europie wzięło udział ponad 35 tysięcy respondentów z 26 krajów. W gronie tym znaleźli się też polscy radni zaproszeni do badania późnym latem 2023 r.¹ W niniejszym artykule koncentruję się tylko na jednym zagadnieniu poruszonym w badaniu

– percepcji wpływu różnych osób i instytucji ulokowanych poza urzędem gminy oraz poza organami samorządu na decyzje podejmowane przez ten samorząd.

Artykuł ma charakter eksploracyjny i odpowiada na następujące pytania badawcze:

- 1) Kogo radni gminni postrzegają jako najbardziej wpływowego aktora, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji przez samorządy gminne? Artykuł nie opisuje zatem faktycznego wpływu na decyzje, ale ogranicza się do stwierdzenia, jak ten wpływ wygląda w oczach radnych.
- 2) Jakie jest zróżnicowanie w tym zakresie pomiędzy krajami europejskimi, a w szczególności, czym w tej perspektywie wyróżniają się opinie polskich radnych?

¹ W Polsce odpowiedzialny za przygotowanie i przeprowadzenie badania był autor niniejszego artykułu w ścisłej współpracy z dwójką badaczy z Uniwersytetu Warszawskiego – dr hab. Adamem Gendźwillem z Instytutu Socjologii i dr hab. Katarzyną Szmigiel-Rawską z Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych. Opracowanie danych prezentowanych w niniejszym artykule miało miejsce w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (nr umowy: UMO-2021/41/B/H55/00695).

- 3) Jakie czynniki indywidualne i strukturalne wpływają na zróżnicowanie percepcji znaczenia poszczególnych aktorów? Jeśli chodzi o czynniki strukturalne, wzięto pod uwagę przede wszystkim wielkość jednostki samorządowej (mierzoną liczbą mieszkańców).

Ustalając cechy indywidualne respondentów, sprawdzono wpływ wieku, płci i Samookreślenia poglądów politycznych na skali lewica – prawica.

1. Podłoże teoretyczne badania

Na decyzje podejmowane przez administrację samorządową nie tylko mają wpływ polityki formułowane przez wybieranych polityków, lecz także są one przedmiotem oddziaływania różnych aktorów zewnętrznych. Administrację można postrzegać jako „brokera polityk lokalnych”² znajdującego się między politykami określającymi kierunki strategiczne oraz faktyczną realizacją wynikających z nich zamierzeń. Ale w związku z wpływem aktorów znajdujących się poza formalnymi strukturami samorządowymi obraz jest nieco bardziej skomplikowany. Zamiast stosunkowo prostego modelu wywodzonego z teorii agencji, gdzie mamy jednego pryncypała i jednego agenta, administracja musi reagować w modelu obejmującym wielu pryncypałów³.

Podstawowym punktem odniesienia dla rozważań przedstawionych w tym artykule jest koncepcja reżimów miejskich⁴, która mimo

upływu wielu lat od jej powstania pozostaje najpopularniejszą teorią opisującą strukturę władzy lokalnej w ujęciu politologicznym⁵. Ze sformułowanych powyżej pytań badawczych wynika, że artykuł nie próbuje identyfikować całej struktury reżimów, ich celów, trwałości ani relacji między ich członkami. Koncentruje się na znacznie węższym zagadnieniu – postrzegania wpływu na decyzje.

Zgodnie z pierwotnym sformułowaniem koncepcji reżimów miejskich⁶ najbardziej wpływowi aktorzy pochodzą z tego co John R. Logan i Harvey L. Molotch⁷ określają jako „maszyna wzrostu”, w której największe znaczenie odgrywa duży biznes. Prawie zawsze ma on większy wpływ na lokalną politykę niż np. różne podmioty społeczne (organizacje pozarządowe, grupy sąsiedzkie itp.). Wpływowi aktorzy pochodzą zazwyczaj spośród przedstawicieli lokalnej społeczności biznesowej (raczej dużych firm niż sektora małych i średnich przedsiębiorstw), ale mogą to być również firmy „z zewnątrz”, zainteresowane inwestycjami na dużą skalę w danej miejscowości. W tym modelu – inspirowanym neoliberalną interpretacją gospodarki – interesy dużych inwestorów, które można podsumować jako ciągle zwiększanie intensywności użytkowania przestrzeni miejskiej, są postrzegane jako tożsame z ogólnym interesem społeczności lokalnych.

Koncepcja reżimu miejskiego nie jest jedynym źródłem sformułowanego powyżej twierdzenia. Również w badaniach nad administracją lokalną często twierdzi się, że biurokraci reagują na potrzeby biznesu, kierując się koniecznością zwiększania bazy podatkowej⁸. Oczekiwanie to zostało potwierdzone w niektórych badaniach przeprowadzonych w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce. Iwona Sagan⁹,

² A. Ladner, H. Baldersheim, N. Hlepas, N. Keufler, C. Navarro, K. Stayvers, P. Swianiewicz, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham 2019.

³ B.D. Jones, *Bureaucrats and Urban Politics: Who Controls? Who Benefits?* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London–Thousand Oaks (CA)–New Delhi 1995.

⁴ C.N. Stone, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence (KS) 1989. W Polsce wykorzystywana dotąd m.in. w pracach I. Sagan, *Miasto – scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*, Gdańsk 2000; P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004. Na łamach „Samorządu Terytorialnego” była

ona opisywana w artykule: P. Swianiewicz, *Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000/3.

⁵ J. Rast, *Urban Regime Theory and the Problem of Change*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1).

⁶ C.N. Stone, *Regime Politics...*

⁷ J.R. Logan, H.L. Molotch, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley 1987.

⁸ B.D. Jones, *Bureaucrats and Urban Politics...*

⁹ I. Sagan, *Miasto...*

badając Gdynię w ostatniej dekadzie XX wieku, zauważa słabą pozycję władz lokalnych wobec dużych inwestorów (zwłaszcza międzynarodowych korporacji) i opisuje lokalny reżim jako podobny do klasycznej „maszyny wzrostu”. Podobny wniosek można wyciągnąć z badania przeprowadzonego na Węgrzech¹⁰, zgodnie z którym w postsocjalistycznej „maszynie wzrostu” dużą rolę odgrywają zewnętrzni aktorzy transnarodowi i państwo (do czego wrócimy jeszcze w dalszej części rozważań).

Jednak na poziomie teoretycznym ta oczekiwana dominująca rola wielkiego biznesu nie jest bezsporna. Po pierwsze, często sugeruje się, że znaczenie teorii reżimu może być ograniczone do dużych miast¹¹. W mniejszych społecznościach układ wpływowych aktorów może być bardziej zróżnicowany i mniej stabilny¹². Kilku autorów¹³ zasugerowało, że teoria opracowana w środowisku amerykańskim wymaga dostosowania do rzeczywistości europejskiej. Ogólnie biorąc, w Europie interakcja między biznesem a samorządem jest mniej istotna niż w Stanach Zjednoczonych – budżet samorządu jest mniej zależny od podatków płaconych przez przedsiębiorstwa, a biznes jest mniej zależny od decyzji władz lokalnych. Europejskie samorządy są również bardziej zaangażowane w realizację polityki społecznej, a nie tylko w projekty związane z tworzeniem i utrzymywaniem infrastruktury technicznej. W rezultacie w Europie większą rolę mogą odgrywać podmioty nie pochodzące ze społeczności biznesowej, na przykład różnego rodzaju organizacje społeczne. Należy dodać, że wraz z rozwojem teorii to „podejście biznesowe” zostało skrytykowane

również w kontekście samych Stanów Zjednoczonych, w pracach wskazujących na innych aktorów odgrywających ważną rolę w reżimach miejskich¹⁴.

Joel Rast sugeruje¹⁵, że obecnie polityka lokalna jest znacznie bardziej zróżnicowana niż w czasach, gdy po raz pierwszy sformułowano teorię reżimów. A zatem grupa zaangażowanych podmiotów może być bardziej heterogeniczna, a współpraca między sektorami często przybiera formy *ad hoc*, a nie długoterminowego i stabilnego zaangażowania, które było wymagane do rozwiązania kwestii ważnych dla miast w przeszłości.

Również w Polsce kilku badaczy kwalifikuje etapy rozwoju polityki lokalnej po 1990 r., które można utożsamiać z niejednorodnym znaczeniem różnych aktorów niepublicznych. W ostatniej dekadzie XX wieku dominującym modelem była „maszyna wzrostu”, w której – jak wyjaśniają w swoich badaniach Iwona Sagan¹⁶ albo László J. Kulcsár i Tamas Domokos¹⁷ – duże prywatne przedsiębiorstwa, przynoszące nowe inwestycje do miast, mogły wywierać skuteczną presję na podejmowanie decyzji przez władze lokalne. Jednak późniejsze badania, zwłaszcza te przeprowadzone po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, sugerują, że samorządy wzmocniły swoją bazę finansową, co stworzyło przestrzeń do uwzględnienia również interesów innych aktorów. Paweł Swianiewicz, Urszula Klimska i Adam Mielczarek¹⁸ zauważyli rosnącą siłę samorządu lokalnego w partnerstwach budowanych w celu wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego i słabnącą rolę dużych przedsiębiorstw, które mogą być czasami wykluczane z koalicji na rzecz wzrostu gospodarczego ze względu na niskie poparcie

¹⁰ L.J. Kulcsár, T. Domokos, *The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2005/29(3).

¹¹ Np. J.E. Oliver, S.E. Ha, Z. Callen, *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*, Princeton (NJ) 2012.

¹² J.E. Oliver, S.E. Ha, Z. Callen, *Local Elections...*

¹³ Np. G. Stoker, K. Mossberger, *Urban regime theory in comparative perspective*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, 1994/12; G. Stoker, *Regime Theory and Urban Policies* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London–Thousand Oaks (CA)–New Delhi 1995.

¹⁴ M. Jones-Correa, D. Wong, *Whose politics? Reflections on Clarence Stone's 'Regime Politics'*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1).

¹⁵ J. Rast, *Urban Regime Theory...*

¹⁶ I. Sagan, *Miasto...*

¹⁷ L.J. Kulcsár, T. Domokos, *The Post-Socialist Growth Machine...*

¹⁸ P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje...*

społeczne dla ich zaangażowania. Inni autorzy zauważyli, że zyskały na znaczeniu różne podmioty społeczne, takie jak „nowe ruchy miejskie” (organizacje społeczne koncentrujące się na „prawie do miasta” i lobbujące na rzecz alternatywnych polityk podnoszących jakość życia zwykłych obywateli) i inne organizacje społeczne¹⁹, to w szczególności one są niekiedy w stanie przełamać tradycyjny paradygmat rozwoju miast i wywierać wpływ na decyzje podejmowane na poziomie miasta²⁰. Po wyborach samorządowych w 2014 r. przedstawiciele nowych ruchów miejskich stali się formalnymi członkami koalicji rządzących w niektórych miastach. Podobne wnioski dotyczące wzmocnienia roli organizacji społecznych formułuje Robert Bartłomiejski²¹, który koncentruje się na organizacjach społecznych zajmujących się ekologią i ochroną środowiska. Specyficzną pozycję organizacji społecznych opisuje również Ireneusz Sadowski²² w swoim badaniu małych społeczności. Są one wspierane przez władze lokalne i na zasadzie wzajemności przyczyniają się do świadczenia lokalnych usług społecznych i legitymizacji polityki władz lokalnych. Jednak w przypadku niepowodzenia polityki i kryzysu politycznego mogą służyć jako rezerwuariat alternatywnych elit politycznych, które mogą przejąć dominującą pozycję w gminie.

W konsekwencji przedstawionych powyżej procesów zakres działań podmiotów

niepublicznych mogących odgrywać rolę w tworzeniu i wdrażaniu polityki lokalnej został znacznie poszerzony.

Poza wcześniej omówionymi nurtami krytycznymi, oryginalne sformułowanie teorii Clarence’a N. Stone’a było krytykowane także w innych aspektach. Po pierwsze, założenie o stabilnych reżimach nie pomaga w wyjaśnieniu ewolucji i zmian polityki reżimu²³. Oryginalne sformułowanie koncepcji reżimów miejskich bywa krytykowane za przedstawianie obrazu, który jest statyczny. Badacze zajmujący się reżimami miejskim skupili się na analizie zdolności reżimów do kształtowania zmian gospodarczych i społecznych w mieście, zaniedbali jednak mechanizmy i warunki, które umożliwiłyby reżimowi zmianę jego składu i celów²⁴. W ramach tego nurtu Antonio Paolo Russo i Alessandro Scarnato²⁵ pokazują, jak wykorzystać teorię reżimu do badania zmiany reżimów w Barcelonie.

Inny nurt krytyki – ten, który jest dla nas szczególnie istotny w zakresie tematycznym niniejszego artykułu – dotyczy nadmiernej „lokalizacji” koncepcji reżimu miejskiego. Część badaczy²⁶ mówi w tym kontekście o „pułapce metodologicznej lokalizmu” opartej na przekonaniu, że skala gminy jest z góry określona i indywidualna. Nadmierny lokalizm w analizie ustroju miejskiego objawia się m.in. tym, że nie pomaga w wyjaśnieniu powiązań pomiędzy układami politycznymi w samorządach a szerszym kontekstem gospodarczego i politycznego

¹⁹ A. Domaradzka, *Urban Social Movements and the Right to the City: An Introduction to the Special Issue on Urban Mobilization*, „Voluntas” 2018/29(4); A. Domaradzka, *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Warszawa 2021; A. Domaradzka, *The un-equal playground: Developers and urban activists struggling for the right to the city*, „Geoforum” 2022/134(4), a także I. Sagan, M. Grabkowska, *Urban Regeneration in Gdańsk, Poland: Local Regimes and Tensions Between Top-Down Strategies and Endogenous Renewal*, „European Planning Studies” 2012/20(7) w nowszym badaniu modyfikującym wcześniejsze wnioski z badania I. Sagan z 2000 r.

²⁰ A. Domaradzka, *Klucze do miasta...*

²¹ R. Bartłomiejski, *Kto rządzi? Grupy interesu w konflikcie ekologicznym w mieście*, „Acta Politica Polonica” 2017/41.

²² I. Sadowski, *Społeczna konstrukcja demokracji lokalnej. Rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*, Warszawa 2011.

²³ Np. J. Rast, *Urban Regime Theory...*, a także autorefleksja C.N. Stone’a, *Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1), który sugeruje uwzględnienie zmian zachodzących w gospodarce, w tym roli klasy kreatywnej, i wzięcie pod uwagę mechanizmów zarządzania wielopoziomowego.

²⁴ S. Ravazzi, S. Belligni, *Explaining „Power to”: Incubation and Agenda Building in an Urban Regime*, „Urban Affairs Review” 2016/52(3).

²⁵ A.P. Russo, A. Scarnato, *„Barcelona in common”: a new urban regime for the 21st century tourist city?*, „Journal of Urban Affairs” 2018/40(4).

²⁶ N. Brenner, *Is There a Politics of ‘Urban’ Development? Reflections on the US Case* [w:] *The City in American Political Development*, red. R. Dilworth, New York–Abingdon 2009.

otoczenia²⁷. Krytyka wiąże się m.in. z traktowaniem każdej z badanych gmin jako odrębnych wszechświatów. A przecież we współczesnym świecie wzrasta rola różnych form współpracy międzygminnej²⁸. Te horyzontalne relacje między gminami są w niektórych przypadkach coraz ważniejsze dla zrozumienia procesów zarządzania w miastach. Brakuje także uwzględnienia wertykalnych relacji władzy (jak wyżej wspomniano, pisał już o tym m.in. Clarence N. Stone w 2015 r.).

W tym wyjściu z „pułapki lokalizmu” może pomóc odwołanie się do koncepcji reterytorializacji i przeskalowania²⁹. W tej koncepcji miasta coraz bardziej uwikłane są w sieć powiązań z innymi miastami, ale także z instytucjami działającymi w różnych skalach przestrzennych. W wyniku tej współzależności i uwikłania miasta stają się aktywnymi aktorami nie tylko na własnym terytorium, ale także w relacjach z instytucjami działającymi w różnych przestrzeniach. W analizie wpływu różnych aktorów na decyzje podejmowane przez samorządy spróbujemy więc uwzględnić ten wymiar przeskalowania, który Kamil Glinka³⁰ opisuje jako proces, w którym administracja miejska (i lokalni politycy) realizuje działania wykraczające poza tradycyjny wymiar miejski. Jak stwierdza autor: „skala jest pewnym namacalnym wymiarem aktywności lokalnych aktorów (...), która wykraczając poza tradycyjne rozumienie miejskości i polityczności, osadza się na rozproszonych układach sprawowania władzy w duchu idei public governance”³¹.

Koncepcja przeskalowania pomaga zrozumieć znaczenie powiązania polityki miasta

z relacjami z innymi gminami (przeskalowanie poziome lub – używając terminologii Neila Brennera z 2004 r. – *upward rescaling*), a także powiązania z polityką i tworzeniem polityki na poziomie regionalnym, krajowym, a nawet europejskim (przeskalowanie pionowe lub – odwołując się do terminologii N. Brennera – *outward rescaling*). W pierwotnym sformułowaniu koncepcji przeskalowania *upward rescaling* zwykle wiąże się z działaniami miast docierającymi do szerszego obszaru metropolitalnego³². Ten sam aspekt można odnaleźć we wcześniejszych zastosowaniach tego pojęcia w polskich badaniach³³. W artykule zajmujemy się bardziej ogólną problematyką dotarcia do samorządów sąsiadujących (w sąsiedztwie bezpośrednim i pośrednim), bez szczególnego odniesienia do obszaru metropolitalnego.

W klasycznej koncepcji reżimu miejskiego rozważamy, jak burmistrzowie budują relacje z biznesem czy grupami obywatelskimi w swoich miastach. Podobnie możemy badać, jak wchodzi w koalicje i jak są uwikłani we współzależności z aktorami politycznymi spoza własnej gminy. N. Brenner³⁴ w swojej koncepcji przeskalowania ignorował poziom regionalny, koncentrując się na szerszych obszarach miejskich, a także na skali krajowej i międzynarodowej. Ale – jak zauważa Marta Lackowska – „z powodzeniem można dowodzić, że [szczebel regionalny] powinien się znaleźć w przeskalowaniu zewnętrznym – wszak władze regionalne są podmiotem odrębnym od miasta, stanowią kolejny szczebel w wielopoziomowym systemie zarządzania. Ich polityka może tworzyć kontekst działania dla miast, szczególnie w obliczu kompetencji nadanych regionom NUTS-2 w ramach unijnej polityki spójności”³⁵.

Można się spodziewać, że dla małych i bardzo małych gmin szczególnie istotne mogą być

²⁷ C.N. Stone, *It's More than the Economy after All: Continuing the Debate about Urban Regimes*, „Journal of Urban Affairs” 2004/26(1).

²⁸ F. Teles, *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, London 2015.

²⁹ N. Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York 2004; E. Swyngedouw, *Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Rescaling*, „Cambridge Review of International Affairs” 2004/17(1).

³⁰ K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023, s. 58.

³¹ K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance...*, s. 61.

³² N. Brenner, *New State Spaces...*

³³ M. Lackowska, *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Warszawa 2014; K. Glinka, *Przeskalowanie urban governance...*

³⁴ N. Brenner, *New State Spaces...*

³⁵ M. Lackowska, *Miejska polityka „zagraniczna”...*, s. 44.

kontakty z innymi gminami (dając im możliwość wykorzystania efektu skali i wyjścia z pułapki ograniczenia możliwości działania własnej administracji). Z kolei większe miasta, będące ośrodkami regionalnymi lub subregionalnymi, mogą pełnić rolę koordynatorów sieci współpracy.

W kwestii „pionowego przeskalowania ustrojów miejskich” można oczekiwać, że w wielu krajach (w tym w Polsce) w mniejszych miastach zainteresowanie władz lokalnych skupia się przede wszystkim na budowaniu koalicji na szczeblu regionalnym. W Polsce zainteresowanie poziomem regionalnym wynika z faktu, że samorządy wojewódzkie odpowiadają za alokację samorządów gminnych dotacji z funduszy strukturalnych, a środki te są niezwykle istotne dla strategii rozwoju gmin. Większe miasta jednak znacznieszą uwagę przywiązują do swoich działań na poziomie krajowym, a nawet europejskim³⁶. Szczególnie w przypadku różnic politycznych większe miasta mogą próbować ominąć samorząd regionalny dzięki bezpośrednim kontaktom w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Sugestia ta jest zgodna z wynikami badań M. Lackowskiej³⁷, która stwierdziła, że potencjał aktywnego przeskalowania obejmującego działania na poziomie krajowym i europejskim rośnie wraz ze wzrostem wielkości miasta.

Udział aktorów zewnętrznych w polityce lokalnej może mieć różne formy. Pierwszą z nich jest współpraca, która dotyczy głównie kontaktów z okolicznymi gminami. Współpraca może pomóc w budowaniu potencjału lokalnej polityki rozwoju bezpośrednio lub poprzez wspólne poszukiwanie zasobów zewnętrznych (np. wspólne ubieganie się o fundusze UE). Jako przeciwną stronę tego samego medalu możemy umiejscowić konflikt z inną gminą, który – prawie tak samo jak w przypadku współpracy – może sprawić, że aktor spoza społeczności

lokalnej (np. burmistrz innej gminy) będzie miał wpływ na lokalną politykę i kształtowanie polityki. Drugą formą jest lobbing, np. gdy lokalny burmistrz wchodzi w interakcję z władzami wyższego szczebla w celu zabezpieczenia dodatkowych funduszy dla miasta. W tego rodzaju interakcji relacja z podmiotem spoza samorządu lokalnego – w przeciwieństwie do sytuacji w klasycznym reżimie miejskim – zawiera elementy hierarchii. Jednak również w tym przypadku istnieje dobrowolna decyzja o wejściu w interakcję, a typowa motywacja jest zbliżona do modelu *power to* (władzy „ku czemuś”, a nie „nad czymś”) C.N. Stone’a. Trzecią formę relacji można scharakteryzować jako „wyjście” w rozumieniu klasycznej koncepcji wyjścia, głosu i lojalności Alberta O. Hirschmana³⁸. Chociaż Anna Uster i Nissim Cohen twierdzą³⁹, że samorządy lokalne nie mogą stosować „strategii wyjścia” w swoich relacjach z władzami wyższego szczebla, to jednak przyznają, że niektóre polityki stosowane w celu podniesienia pozycji miasta można określić jako „pół-wyjście” (*semi-exit*). W odniesieniu do analizy relacji władzy i wpływu w środowisku lokalnym możemy się spodziewać (pół)strategii wyjścia, gdy samorząd lokalny omija kontakty z wyższym szczeblem, kontaktując się bezpośrednio na jeszcze wyższym poziomie. Ominięcie władz regionalnych dzięki bezpośrednim kontaktom ze szczeblem centralnym może być jednym z przykładów takiej sytuacji. Innym przykładem może być popularne w latach 90. hasło „Europa Regionów”, które było wykorzystywane przez szkockie czy katalońskie samorządy do omijania władz krajowych poprzez bezpośrednie kontakty na szczeblu europejskim⁴⁰.

³⁸ A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (MA)–London 1970.

³⁹ A. Uster, N. Cohen, *Local government's response to dissatisfaction with centralized policies: the "do-it-yourself" approach*, „International Review of Administrative Sciences” 2022/89(2).

⁴⁰ U. Guérot, *'Europe of the Regions': A Genealogy of an Ambiguous Concept [w:] European Regions: Perspective, Trends and Developments in 21st Century*, red. E. Donat, S. Meyer, G. Abels, Bielefeld 2020, s. 234.

³⁶ A. Gendźwill, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010/2

³⁷ M. Lackowska, *Miejska polityka „zagraniczna”...*

2. Metoda badania

Zastosowana metoda badania opiera się na europejskim sondażu radnych gminnych (por. przypis 1). Wykorzystane jest pytanie:

„Na podstawie Pana/Pani doświadczenia, jak można określić rzeczywisty wpływ wymienionych poniżej osób i instytucji na podejmowanie decyzji dotyczących gminy?

- samorząd województwa, powiatowy lub władze szczebla krajowego⁴¹,
- inne gminy,
- związki zawodowe,
- lokalne firmy,
- krajowe i międzynarodowe przedsiębiorstwa,
- kościół lub grupy religijne,
- lokalne stowarzyszenia i zorganizowane grupy mieszkańców”.

Wpływ poszczególnych instytucji oceniany był w skali pięciostopniowej – od żadnego do bardzo wysokiego. Pierwsze dwie z wymienionych powyżej opcji odnosiły się więc do przeskalowania w działalności samorządu lokalnego (odpowiednio pionowego, związanego z władzami wyższego szczebla, oraz poziomego, odnoszącego się do wpływu innych gmin). Pozostałe pięć opcji mieści się w tradycyjnie interpretowanej koncepcji reżimów miejskich, zakładającej wpływ aktorów znajdujących się poza formalnymi strukturami władz i administracji samorządowej na kierunki polityki realizowanej przez decydentów gminnych.

Jeszcze raz trzeba podkreślić, że tak przeprowadzone badanie ma wyraźne ograniczenia. Po pierwsze, nie bada faktycznego wpływu, lecz percepcję oddziaływania na podejmowane decyzje. Po drugie, nie jest próbą identyfikacji lokalnych reżimów, lecz ogranicza się tylko

do jednego aspektu mającego wpływ na skład i strukturę gminnych układów władzy.

Na pytanie odpowiadało 36.050 radnych z 28 krajów europejskich⁴². Liczebność próby z poszczególnych krajów wahała się od 98 radnych z Irlandii, 151 z Islandii i 158 z Rumunii do 2.884 ze Szwecji, 2.955 z Niemiec i 6.189 z Austrii⁴³.

W niektórych prezentowanych dalej zestawieniach wyniki badania radnych porównywane są z przeprowadzonym kilka lat wcześniej badaniem burmistrzów w 27 krajach europejskich⁴⁴ oraz z przeprowadzonym w 2024 r. sondażem opinii mieszkańców Polski⁴⁵.

3. Wyniki badania

3.1. Ranking wpływu zewnętrznych instytucji na decyzje w oczach radnych gminnych

Jeśli chodzi o obraz wyłaniający się z całego sondażu europejskiego, to w przypadku trzech grup aktorów odpowiedzi wpływ „duży” lub „bardzo duży” przeważają nad odpowiedziami wpływ „niewielki” lub „żaden” (por. tabela 1). Różnica ta jest największa w przypadku postrzeganego wpływu władz wyższego szczebla. Obserwacja ta potwierdza tezę o silnym uwikłaniu europejskich władz samorządowych w pionowe relacje władzy, mające często charakter hierarchiczny.

⁴² W analizach prezentowanych dalej w tym artykule pomijamy 33 radnych z Andory.

⁴³ Liczną, bo ponad tysiącosobową, próbę stanowią też radni z Belgii, Czech, Finlandii, Francji, Grecji, Słowenii, Szwajcarii, Wielkiej Brytanii i Włoch.

⁴⁴ Projekt badawczy POLLEADER (Political Leaders in European Local Governments) koordynowany przez prof. Huberta Heinelta z Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt i prof. Annick Magnier z Uniwersytetu we Florencji. Badanie sondażowe burmistrzów przeprowadzone było w 2015 r.

⁴⁵ Badanie na próbie 2.000 mieszkańców przeprowadzone w grudniu 2022 r. przez firmę PBS. Dokładniejsze omówienie metodologii badania por. P. Swianiewicz, *The Perceived Role of Non-Elected Actors in Community Power Structure in Poland: Results of a Survey Experiment*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2024/71E.

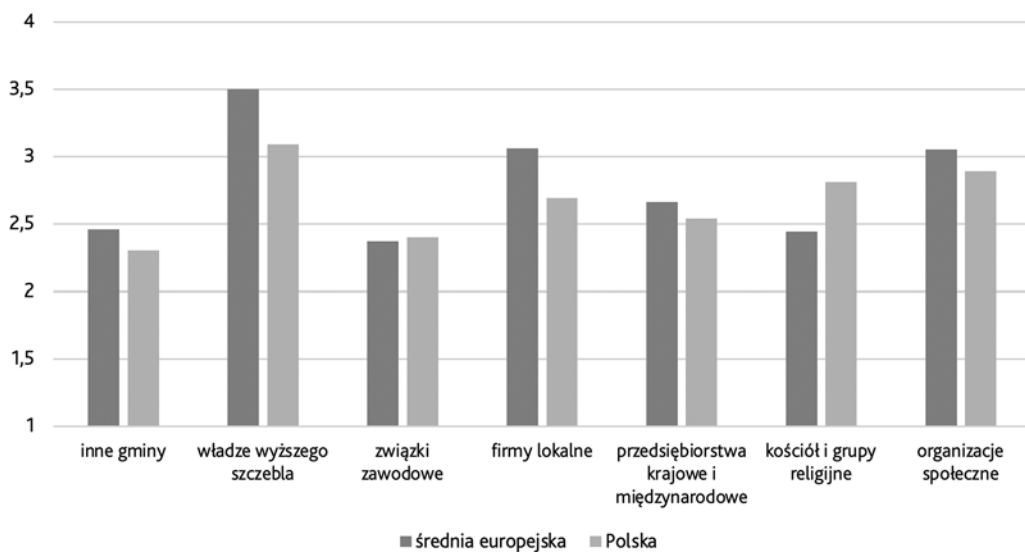
⁴¹ Ta opcja była oczywiście dostosowana do lokalnego kontekstu w poszczególnych krajach. Ogólnie pytanie dotyczyło wpływu władz publicznych działających w skali ponadgminnej. Niestety w pytaniu nie było rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi szczeblami ponadgminnej władzy publicznej, co pozwoliłoby na interesujące, pogłębione analizy.

Tabela 1 Wpływ na podejmowanie decyzji w opinii radnych gminnych w krajach europejskich						
	Odsetek odpowiedzi					średnia ważona (skala 1–5)
	bardzo duży	duży	przeciętny	niewielki	żaden	
Inne gminy	1,1	9,3	37,6	39,0	13,0	2,46
Władze wyższego szczebla	15,8	37,9	30,2	13,0	3,2	3,5
Związki zawodowe	1,7	9,8	31,8	36,7	20,0	2,37
Firmy lokalne	5,0	25,9	43,8	20,9	4,5	3,06
Przedsiębiorstwa krajowe i międzynarodowe	3,9	17,0	34,5	30,8	13,9	2,66
Kościół i grupy religijne	2,4	11,6	31,5	36,8	17,6	2,44
Organizacje społeczne	6,9	24,5	41,0	22,4	5,2	3,05

Źródło: Obliczenia własne na podstawie europejskiego sondażu radnych gminnych.

Wykres 1

Wpływ na lokalne decyzje w opiniach radnych gminnych (skala 1–5)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie europejskiego sondażu radnych gminnych.

Przewaga ocen znacznego wpływu notowana jest także w odniesieniu do lokalnych przedsiębiorstw i aktywnych w gminach organizacji społecznych, ale w obu tych przypadkach średnia ocena tylko minimalnie przekracza postrzeganie wpływu jako przeciętny. Pozostałe grupy aktorów oceniane są jako mało istotne, co – rzecz jasna – nie wyklucza znacznego wpływu na decyzje w poszczególnych (stosunkowo

nielicznych) gminach. Najniższa ocena (średnia poniżej 2,5 w skali od 1 do 5) dotyczy związków zawodowych, grup religijnych i kościołów oraz wpływu innych gmin.

Odpowiedzi polskich radnych różnią się od tej przeciętnej dla wszystkich krajów europejskich (por. wykres 1). Wpływ zewnętrznych instytucji jest w opiniach polskich radnych zazwyczaj niższy niż dostrzegany przez

ich kolegów z innych krajów europejskich. Ale przede wszystkim inaczej wygląda ranking kolejności poszczególnych wyróżnionych w ankiecie instytucji. W warunkach polskich nieco niżej postrzegany jest wpływ lokalnych przedsiębiorstw (czwarte miejsce w Polsce wobec drugiego przeciętnie w Europie), a zdecydowanie wyżej kościoła i grup religijnych (trzecie miejsce w Polsce wobec szóstego przeciętnie w Europie).

Polska nie jest jedynym krajem, w którym ranking postrzeganego wpływu poszczególnych instytucji jest odmienny od średniej dla wszystkich uwzględnionych w badaniu krajów europejskich. Jeszcze większe różnice można zauważyć w przypadku kilku krajów bałkańskich. W Bośni i Hercegowinie jest oceniany jeszcze wyżej niż w Polsce wpływ kościołów i instytucji religijnych – są one oceniane jako najważniejsze, zaraz po władzach wyższego szczebla. Ocena ta jest zrozumiała w świetle faktu, że podziały religijne (Boszniacy, będący zazwyczaj muzułmanami, prawosławni Serbowie i katolicy Chorwaci) są w tym kraju jedną z najważniejszych osi podziałów politycznych.

Kolejnymi krajami, w których zaznacza się wyraźna specyfika w zakresie percepcji wpływu zewnętrznych aktorów na decyzje podejmowane przez samorządy lokalne, są Serbia i Północna Macedonia. W obu jako bardzo słabą radni oceniają możliwość oddziaływania na decyzje przez organizacje społeczne. Przeciętnie w Europie ich wpływ postrzegany jest jako trzeci wśród siedmiu wyróżnionych grup instytucji, ale zarówno w Serbii, jak i w Północnej Macedonii organizacje społeczne zajmują dopiero szóste miejsce w rankingu potencjalnego wpływu. Z kolei jako bardzo istotne postrzega się w tych krajach duże, krajowe lub międzynarodowe przedsiębiorstwa. W percepcji radnych gminnych ich wpływ oceniany jest na drugim miejscu (po władzach wyższego szczebla), podczas gdy według średniej europejskiej znajdują się dopiero na czwartym miejscu wśród wyróżnionych siedmiu typów instytucji. Różnice te można tłumaczyć względną słabością gospodarki obu tych krajów (prowadzącą do poczucia uzależnienia od potencjalnych inwestorów postrzeganych

jako kluczowi dla gospodarki lokalnej) i równoczesną słabością rozwoju instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Odmienności w zakresie oceny wpływu na decyzje podejmowane przez samorządy gminne można dostrzec też w kilku innych krajach. Na Islandii oraz w Słowenii wyżej niż gdzie indziej ocenia się wpływ sąsiednich gmin. Nietrudno zauważyć, że oba te kraje odznaczają się bardzo dużą fragmentacją terytorialną, a część bardzo małych gmin polega na mechanizmach współpracy międzygminnej w zakresie wykonywania wielu zadań. Ale podobne znaczenie innych gmin nie jest dostrzegane w niektórych innych krajach o bardzo małych gminach (np. Czechy, Słowacja, Węgry, Francja). W krajach z silnymi tradycjami związkowymi (Wielka Brytania, Islandia) nieco wyżej niż gdzie indziej w Europie postrzega się wpływ związków zawodowych. Z kolei niżej niż przeciętnie postrzega się wpływ dużych, krajowych przedsiębiorstw w Austrii, Chorwacji i Islandii. A znaczenie drobnego, lokalnego biznesu uważane jest za niewielkie nie tylko w Polsce, ale także w Bośni, Chorwacji i na Węgrzech. Co ciekawe, wpływ władz wyższego szczebla postrzegany jest jako największy (sporadycznie, w nielicznych przypadkach, widziany jako drugi najważniejszy) we wszystkich krajach objętych badaniem. Te rozbieżności postrzeganego rankingu wpływu na podejmowanie decyzji przez lokalne samorządy podsumowane są w tabeli 2.

3.2. Percepcja radnych a postrzeganie wpływu zewnętrznych instytucji przez innych aktorów lokalnej sceny politycznej

Porównanie z wynikami podobnego badania burmistrzów 27 krajów europejskich, przeprowadzonego w 2015 r.⁴⁶, wskazuje, że obie

⁴⁶ Szczegółowe omówienie metodologii i wyników tego badania można znaleźć w: *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, red. H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert, London 2018. W języku polskim badanie to było omawiane m.in. w artykułach: P. Swianiewicz, J. Krukowska, *Czy polski burmistrz jest zbyt silny? Pozycja burmistrza w relacjach władzy*

Tabela 2

Postrzegany wpływ na decyzje podejmowane przez samorząd lokalny w ocenie radnych gminnych – ranking wpływu ocenianych instytucji i rozbieżności w rankingach radnych z poszczególnymi krajów

	Średnia europejska	PL	AT	BiH	HR	ICE	MKD	SRB	SLO	HU	UK
Władze wyższego szczebla	1										
Biznes lokalny	2	4		4	5					4	
Organizacje społeczne	3						6	6			
Krajowe przedsiębiorstwa	4		6		6	6	2	2			
Inne gminy	5					4			4		
Grupy religijne	6	3		2							
Związki zawodowe	7					3					3

Uwaga: użyte w tabeli skróty krajów – PL – Polska, AT – Austria, BiH – Bośnia i Hercegowina, HR – Chorwacja, ICE – Islandia, MKD – Północna Macedonia, SRB – Serbia, SLO – Słowenia, HU – Węgry, UK – Wielka Brytania

Źródło: Opracowanie własne na podstawie europejskiego sondażu radnych gminnych.

grupy (radni i burmistrzowie) odznaczają się zbieżnością percepcji wpływu różnych instytucji na decyzje podejmowane przez samorządy gminne. Ranking wpływu wyróżnionych na wykresie 2 instytucji jest w obu przypadkach identyczny. Burmistrzowie nie byli pytani o wpływ wywierany przez inne gminy, ale odpowiedzi na zbliżone pytanie o wagę utrzymywania kontaktów z różnymi instytucjami dla osiągnięcia założonych celów wskazują także w tym przypadku na podobieństwo do ocen wyrażanych przez radnych.

Z kolei badania przeprowadzone w Polsce wskazują, że o ile percepcja radnych i burmistrzów jest zbliżona, o tyle różni się znacznie od postrzegania wpływu różnych aktorów przez zwykłych mieszkańców. Jak pokazują dane na wykresie 3, choć w przypadku radnych i burmistrzów wpływ organizacji społecznych oceniany jest jako większy niż lokalnych i krajowych przedsiębiorstw, to w przypadku mieszkańców ocena jest odwrotna – duże przedsiębiorstwa (w tym deweloperzy) postrzegane są jako mające

największą siłę oddziaływania na decyzje podejmowane przez samorządy gminne⁴⁷.

3.3. Wpływ wielkości gminy oraz cech indywidualnych respondentów

Postrzegany wpływ zewnętrznych instytucji na decyzje podejmowane przez samorządy zależy od cech indywidualnych respondentów oraz od wielkości gminy (por. tabela 3). Zależności te nie są silne, ale w większości istotne statystycznie i układają się w czytelne wzory. Spośród badanych czynników nie udało się zaobserwować statystycznie istotnego wpływu płci respondentów, stąd ta zmienna nie jest uwzględniona w dalszych rozważaniach. Ogólnie ujmując, większy stopień uwikłania decyzji samorządowych w relacje z zewnętrznymi podmiotami dostrzegają radni z większych miast. Jest to szczególnie widoczne w percepcji wpływu dużych krajowych i międzynarodowych przedsiębiorstw, władz wyższego szczebla oraz związków zawodowych.

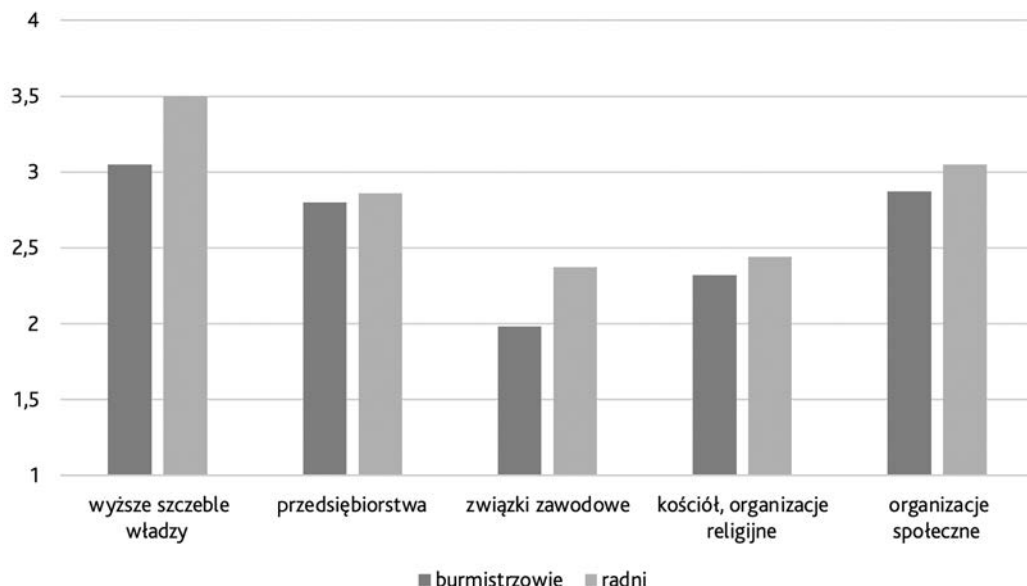
Większy wpływ zewnętrznych podmiotów częściej dostrzegają młodszy radni. Jest to szczególnie widoczne w przypadku wpływu wyższych szczebli władzy publicznej

– *perspektywa europejska*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018/4; M. Lackowska, P. Swianiewicz, *Pionowe i poziome relacje władzy a wielkość gminy, czyli którzy burmistrzowie rządzą światem?*, „Samorząd Terytorialny” 2018/6; P. Swianiewicz, *Urynkowanie, prywatyzacja i rekommunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2017/5.

⁴⁷ Szczegółowe omówienie metodologii i wyników badania mieszkańców można znaleźć w: P. Swianiewicz, *The Perceived Role....*

Wykres 2

Postrzegany wpływ na decyzje podejmowane przez samorządy w oczach burmistrzów i radnych europejskich (skala 1–5)

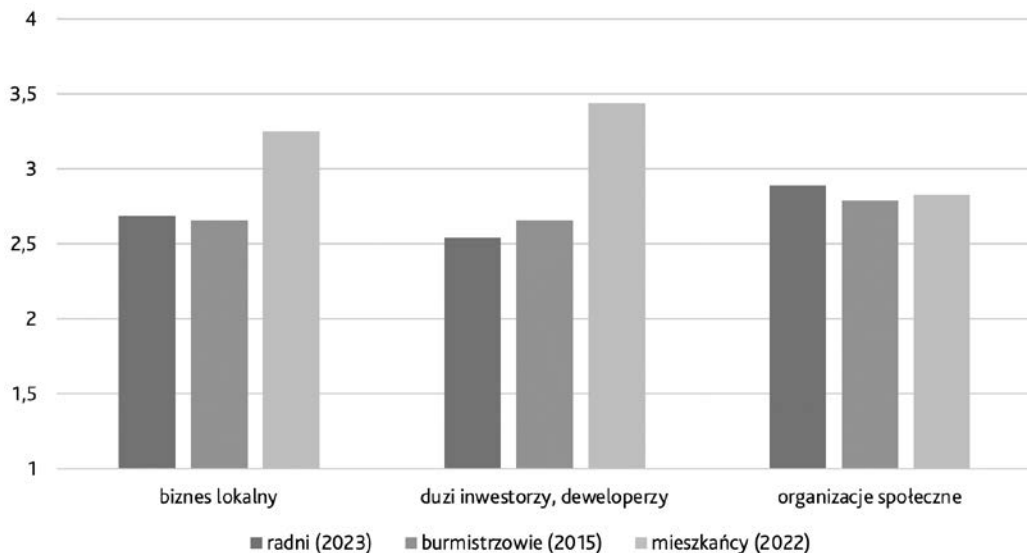


Uwaga: w badaniu burmistrzów nie było rozróżnienia między biznesem lokalnym a dużymi, krajowymi i międzynarodowymi przedsiębiorstwami. W przypadku wyników badania radnych rysunek przedstawia średnią z odpowiedzi dotyczących obu tych typów instytucji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie europejskich sondaży burmistrzów i radnych gminnych.

Wykres 3

Postrzegany wpływ na decyzje podejmowane przez samorządy lokalne w Polsce (skala 1–5)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie europejskich sondaży burmistrzów i radnych gminnych oraz ogólnopolskiego sondażu mieszkańców.

Tabela 3

Związek między wielkością gminy oraz cechami indywidualnymi respondentów a postrzeganym wpływem zewnętrznych instytucji na decyzje samorządów gminnych – współczynniki korelacji

	liczba mieszkańców	samookreślenie na skali lewica – prawica	wiek
Wyższe szczeble władzy	0,074***	-0,055***	-0,300***
Inne gminy	0,035***	-0,016*	-0,027***
Związki zawodowe	0,118***	-0,048**	
Lokalny biznes		-0,073***	-0,034***
Przedsiębiorstwa krajowe i międzynarodowe	0,117***	-0,053***	
Kościół i grupy religijne			-0,095***
Organizacje społeczne	-0,054***	-0,039***	-0,085***

Uwaga: *** – korelacje istotne na poziomie 0,001, ** – istotne na poziomie 0,01, * – istotne na poziomie 0,05. Puste komórki oznaczają brak korelacji istotnej statystycznie na poziomie 0,05.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie wyników europejskiego sondażu radnych gminnych.

(najsilniejszy ze wszystkich zbadanych związków), ale też kościoła i organizacji społecznych. Związek między postrzeganym wpływem różnych aktorów na decyzje podejmowane przez władze gminy i samookreśleniem poglądów politycznych radnych na skali lewica–prawica jest słabszy. Niemniej jednak zauważalne jest, że większy wpływ zewnętrznych instytucji na decyzje władz lokalnych postrzegają radni lewicowi niż prawicowi.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone badanie potwierdza, że w opinii radnych gminnych na decyzje podejmowane przez władze samorządowe wpływ mają nie tylko lokalni politycy i urzędnicy, ale także zewnętrzni w stosunku do urzędu aktorzy sceny politycznej. Wśród aktorów znajdujących się na terenie gminy jako najmocniejszy oceniany jest wpływ organizacji społecznych oraz przedstawicieli biznesu. Wynik ten jest zgodny z koncepcją reżimów miejskich, szczególnie w jej adaptacji do warunków europejskich⁴⁸. Ale odwołując się do koncepcji przeskalowania, sprawdzaliśmy także wpływ instytucji zewnętrznych w stosunku do gminy. Klasyczna koncepcja przeskalowania odnosi się do działań podejmowanych przez władze lokalne, lecz

wykraczających poza skalę gminy, a nie do wpływu zewnętrznych instytucji na decyzje podejmowane przez te władze. Jest jednak oczywiste, że podejmowanie takich przewidywanych przez teorię działań wykraczających poza skalę pojedynczej gminy wymaga wcześniejszego uświadomienia sobie uwikłania we wzajemne relacje z różnymi instytucjami znajdującymi się poza granicami gminy. Wyniki badania wskazują, że taki wpływ postrzegany jest przede wszystkim w odniesieniu do władz publicznych wyższego szczebla, które w oczach radnych są najbardziej wpływową instytucją spośród wszystkich zewnętrznych aktorów politycznych. W znacznie mniejszym stopniu dostrzegany jest wpływ innych (sąsiednich) gmin na decyzje podejmowane przez samorządy.

Obraz wyłaniający się z badania polskich radnych nie odbiega bardzo znacząco od tego, który wynika z sondażu radnych w innych krajach europejskich. Najbardziej wyraźną różnicą (specyfiką) jest percepcja większego niż w przeważającej części innych krajów wpływu na władze samorządowe kościoła i organizacji religijnych. Podobną skalę wpływu kościołów dostrzegają jedynie radni z Bośni i Hercegowiny.

Percepcja wpływu różnych zewnętrznych instytucji w oczach radnych jest bardzo podobna do tej wyłaniającej się z wcześniejszych badań burmistrzów. Natomiast z badań przeprowadzonych w Polsce wynika, że odmienne

⁴⁸ G. Stoker, K. Mossberger, *Urban regime theory...*

opinie prezentują przeciętni mieszkańcy, którzy dużo częściej uważają, że znaczący wpływ na decyzje samorządów ma duży biznes (w tym deweloperzy), a w mniejszym stopniu dostrzegają efektywność nacisku różnych organizacji społecznych.

Percepcja wpływu zewnętrznych instytucji na decyzje zależy także od cech indywidualnych respondentów oraz cech strukturalnych gmin, z których pochodzą. W szczególności uwikłanie w relacje z różnymi instytucjami mającymi wpływ na kształt polityk realizowanych przez

władze lokalne dostrzegane jest w większym stopniu przez radnych z większych miast, młodszych radnych oraz respondentów identyfikujących się raczej z lewicą niż prawicą.

Przedstawione wyżej wyniki wymagałyby w przyszłości pogłębienia, zmierzającego zwłaszcza w kierunku weryfikacji, na ile percepcja radnych jest zgodna z wpływem faktycznie wywieranym na decyzje, a także badającego kształt i przyczyny rozbieżności między postrzeganiem wpływu różnych instytucji przez lokalne elity polityczne i przez przeciętnych mieszkańców.

Abstract

Impact of external players on decision-making in municipal self-governments in the eyes of European councillors

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

The article uses the results of an international survey of municipal self-government councillors in European countries to analyse the perception of the impact of players on the political scene outside the self-government office on decisions made by the self-government authorities. It refers to the theoretical concept of urban regimes to ask the question about the influence of people and institutions operating in the municipality and, with respect to the concept of rescaling, it also asks about the influence of external institutions, namely other municipalities and higher-level authorities. The results suggest that the opinions of Polish councillors only differ in a few aspects from the views expressed by councillors in other countries. It also presents an analysis of the influence of structural factors and the individual characteristics of the respondents on the perception of the influence of various institutions.

Keywords: local self-government, councillors, structure of the local authority, regime theory, rescaling

Bibliografia/References

- Bartłomiejski R., *Kto rządzi? Grupy interesu w konflikcie ekologicznym w mieście*, „Acta Politica Polonica” 2017/41
- Brenner N., *Is There a Politics of ‘Urban’ Development? Reflections on the US Case* [w:] *The City in American Political Development*, red. R. Dilworth, New York–Abingdon 2009
- Brenner N., *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, New York 2004
- Domaradzka A., *Klucze do miasta. Ruch miejski jako nowy aktor w polu polityki miejskiej*, Warszawa 2021
- Domaradzka A., *The un-equal playground: Developers and urban activists struggling for the right to the city*, „Geoforum” 2022/134(4)
- Domaradzka A., *Urban Social Movements and the Right to the City: An Introduction to the Special Issue on Urban Mobilization*, „Voluntas” 2018/29(4)

- Gendźwili A., *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010/2
- Glinka K., *Przeskalowanie urban governance. Doświadczenia miast wojewódzkich w Polsce*, Warszawa 2023
- Guérot U., *‘Europe of the Regions’: A Genealogy of an Ambiguous Concept* [w:] *European Regions: Perspective, Trends and Developments in 21st Century*, red. E. Donat, S. Meyer, G. Abels, Bielefeld 2020
- Hirschman A.O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (MA)–London 1970
- Jones B.D., *Bureaucrats and Urban Politics: Who Controls? Who Benefits?* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London–Thousand Oaks (CA)–New Delhi 1995
- Jones-Correa M., Wong D., *Whose politics? Reflections on Clarence Stone’s ‘Regime Politics’*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1)
- Kulcsár L.J., Domokos T., *The Post-Socialist Growth Machine: The Case of Hungary*, „International Journal of Urban and Regional Research” 2005/29(3)
- Lackowska M., *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*, Warszawa 2014
- Lackowska M., Swianiewicz P., *Pionowe i poziome relacje władzy a wielkość gminy, czyli którzy burmistrzowie rządzą światem?*, „Samorząd Terytorialny” 2018/6
- Ladner A., Baldersheim H., Hlepas N., Keufler N., Navarro C., Stayvers K., Swianiewicz P., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Cham 2019
- Logan J.R., Molotch H.L., *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley 1987
- Oliver J.E., Ha S.E., Callen Z., *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*, Princeton (NJ) 2012
- Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*, red. H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabría, H. Reynaert, London 2018
- Rast J., *Urban Regime Theory and the Problem of Change*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1)
- Ravazzi S., Belligni S., *Explaining “Power to”: Incubation and Agenda Building in an Urban Regime*, „Urban Affairs Review” 2016/52(3)
- Russo A.P., Scarnato A., *„Barcelona in common”: a new urban regime for the 21st century tourist city?*, „Journal of Urban Affairs” 2018/40(4)
- Sadowski I., *Spoleczna konstrukcja demokracji lokalnej. Rola kapitału społecznego w działaniu instytucji przedstawicielskich*, Warszawa 2011
- Sagan I., *Miasto – scena konfliktów i współpracy. Rozwój miast w świetle koncepcji reżimu miejskiego*, Gdańsk 200
- Sagan I., Grabkowska M., *Urban Regeneration in Gdańsk, Poland: Local Regimes and Tensions Between Top-Down Strategies and Endogenous Renewal*, „European Planning Studies” 2012/20(7)
- Stoker G., *Regime Theory and Urban Policies* [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stoker, H. Wolman, London–Thousand Oaks (CA)–New Delhi 1995
- Stoker G., Mossberger K., *Urban regime theory in comparative perspective*, „Environment and Planning C: Government and Policy” 1994/12
- Stone C.N., *It’s More than the Economy after All: Continuing the Debate about Urban Regimes*, „Journal of Urban Affairs” 2004/26(1)
- Stone C.N., *Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order*, „Urban Affairs Review” 2015/51(1)
- Stone C.N., *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence (KS) 1989
- Swianiewicz P., *Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej*, „Samorząd Terytorialny” 2000/3
- Swianiewicz P., *The Perceived Role of Non-Elected Actors in Community Power Structure in Poland: Results of a Survey Experiment*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences” 2024/71E
- Swianiewicz P., *Urynkowanie, prywatyzacja i rekommunalizacja. Formy dostarczania lokalnych usług publicznych w opiniach burmistrzów krajów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 2017/5
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004

Swianiewicz P., Krukowska J., *Czy polski burmistrz jest zbyt silny? Pozycja burmistrza w relacjach władzy – perspektywa europejska*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018/4

Swyngedouw E., *Globalisation or ‘Glocalisation’? Networks, Territories and Rescaling*, „Cambridge Review of International Affairs” 2004/17(1)

Teles F., *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, London 2015

Uster A., Cohen N., *Local government’s response to dissatisfaction with centralized policies: the “do-it-yourself” approach*, „International Review of Administrative Sciences” 2022/89(2)