

Paweł Swianiewicz

## NOWE INTERPRETACJE TEORETYCZNE POLITYKI MIEJSKIEJ

Samorząd terytorialny i polityka miejska podlegają zmianom łączącym się ze zmianą tradycyjnego modelu *welfare state*. Zmiany te dotyczą wymiaru gospodarczego, politycznego i związanego z modelami zarządzania. Opisując te procesy, wielu autorów odwołuje się często do pojęcia nowego zarządzania w sektorze publicznym (*New Public Management*). Artykuł omawia trzy koncepcje teoretyczne powstałe w ciągu ostatnich kilkunastu lat, które są stosowane do interpretacji opisanych przemian. Teoria „nowej kultury politycznej” T.N. Clarka wychodzi od przemian zarówno w systemie wartości, jak i w systemie ekonomicznym i zwraca uwagę na nowe elementy w sposobie uprawiania polityki lokalnej. Koncepcja „zarządzania lokalnego” (*local governance*) rozwinięta zwłaszcza przez Petera Johna koncentruje się przede wszystkim na kształcie instytucji samorządowych. Kolejna koncepcja T.N. Clarka – „miasta jako maszyna rozrywki” – zwraca uwagę na zmieniające się mechanizmy lokalnego rozwoju gospodarczego i ich wpływ na kształt polityki miejskiej. Artykuł stawia także pytania (i wstępne hipotezy) dotyczące możliwości zastosowania omawianych koncepcji w warunkach polskich.

### 1. Wprowadzenie

W 1992 roku opublikowałem na łamach *Samorządu Terytorialnego* dwa artykuły poświęcone tendencjom zmian w samorządach i ich odzwierciedleniu w badaniach naukowych prowadzonych w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych (Swianiewicz 1992a, 1992b). Od tego czasu minęło już ponad 13 lat, a w badaniach nad samorządami bardzo wiele się wydarzyło. Sądzę więc, że warto przybliżyć polskiemu czytelnikowi niektóre koncepcje i debaty teoretyczne zajmujące współcześnie uwagę badaczy samorządów. Niestety, jak dotychczas te debaty odbijały się jedynie bardzo słabym echem w polskich dyskusjach naukowych.

Nowe teorie polityki lokalnej pojawiały się jako odpowiedź na realne zmiany w sposobie funkcjonowania samorządów. Dlatego zanim omówię przykłady pojawiających się w ostatnich latach koncepcji, warto przypomnieć krótko, na czym polegały te zmiany w sferze realnej.

Tradycyjny obraz samorządu, przynajmniej w krajach europejskich, był bardzo silnie powiązany z ukształtowanym po drugiej wojnie światowej modelem *welfare state*. W ramach tego modelu samorządy odpowiedzialne były za dostarczanie wielu usług. W swojej teorii państwa dualnego (*dual state*)

Cawson i Saunders (1983) określają te funkcje mianem konsumpcji społecznej. Tradycyjna rola ekonomiczna samorządów ograniczała się właśnie do dostarczania mieszkańcom usług związanych z wypełnianiem przypisanych im funkcji *welfare state*. Prowadziło to do powstawania dużych, zhierarchizowanych i zbiurokratyzowanych instytucji publicznej władzy samorządowej, działających zgodnie z fordowskim modelem zarządzania.

Ten tradycyjny model był coraz częściej kwestionowany co najmniej od końca lat 70. Nieefektywność takiego modelu zarządzania i fala strajków w przedsiębiorstwach samorządowych znajdowały się wśród przyczyn kontrowersyjnych reform wprowadzanych od lat 80. w Wielkiej Brytanii przez rząd Margaret Thatcher (Stoker 1988). Hambleton (1998, 2001) określał ten tradycyjny model mianem *nieodpowiadającej na potrzeby społeczne biurokracji*. Gabriel et al. (2002) zwracają uwagę na systematyczny spadek frekwencji w wyborach samorządowych wielu krajów Europy Zachodniej, będący przejawem zmniejszającego się zaufania do systemu demokracji przedstawicielskiej w ogóle, ale w szczególności objawem kryzysu tradycyjnej władzy lokalnej.

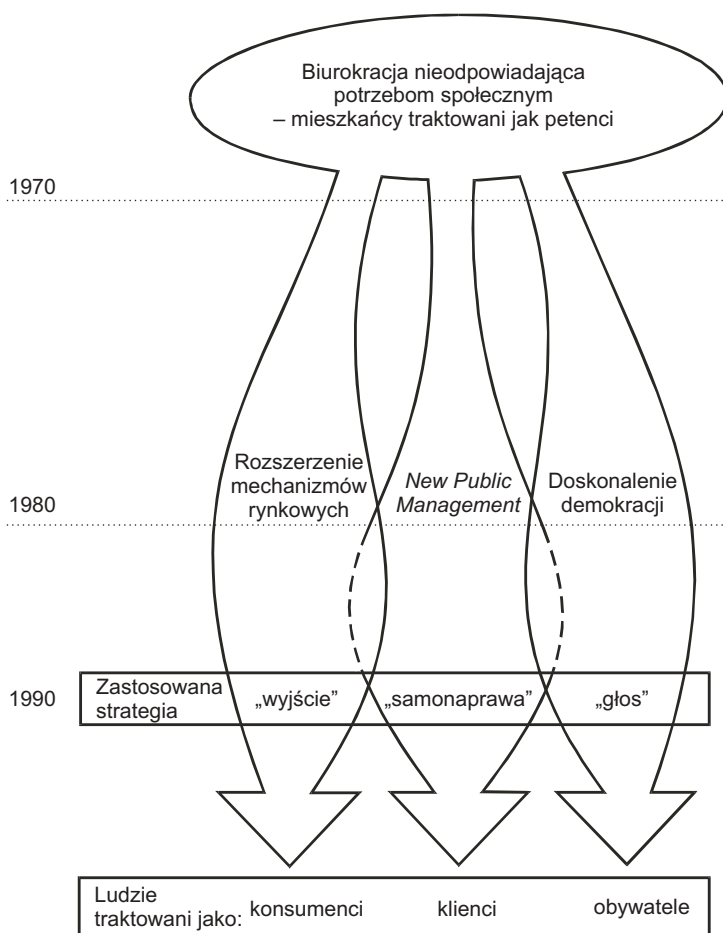
Haus i Heinelt (2005) te problemy samorządu łączą z pojęciem legitymizacji władzy lokalnej. Spadek frekwencji wyborczej jest przejawem kryzysu legitymizacji przez uczestnictwo (*input legitimacy*); niejasne procesy decyzyjne i patologie władzy, np. związane z korupcją, to symptomy kryzysu legitymizacji proceduralnej (*throughput legitimacy*), a niepowodzenie podejmowanych polityk to objaw kryzysu legitymizacji poprzez rezultaty (*output legitimacy*).

Wielu autorów zwraca uwagę, że niezadowolenie z funkcjonowania samorządów prowadziło w ostatnich latach do podjęcia reform w licznych krajach europejskich (por. np. Caufield, Larsen 2002; Vetter, Kersting 2003; Denters, Rose 2005). Część z nich dotyczyła zmian instytucjonalnych, inne zaś miały charakter „oddolny” i odnosiły się do metod zarządzania stosowanych przez same samorzady. Różni autorzy w odmienny sposób klasyfikują te reformy, najogólniej można jednak powiedzieć (w luźny sposób nawiązując do klasyfikacji Caufield i Larsena), że dotyczyły one:

- zmian politycznych w systemach wyborczych, a zwłaszcza w sposobie wyboru i pozycji burmistrzów miast. W tym kontekście najbardziej rzuca się w oczy wprowadzanie bezpośrednich wyborów burmistrza, np. we wszystkich niemal landach niemieckich, połowie landów austriackich, Włoszech, Grecji, a także Irlandii. Eksperymenty z takim systemem prowadzone były także w Anglii (na razie w 7 jednostkach samorządowych) oraz Norwegii. Warto dodać, że trend ten nie ominął Europy Środkowo-Wschodniej (np. Słowacja, Węgry, Polska, Bułgaria, Rumunia, Albania, Ukraina). Mniej efektowne, ale nie mniej istotne reformy to wprowadzanie „gabinetowego” modelu władzy wykonawczej w Anglii czy niektórych samorządach skandynawskich;
- zmian terytorialnych. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej były to najczęściej zmiany prowadzące do fragmentacji terytorialnej samorządów

na najniższym szczeblu (Czechy, Słowacja, Węgry, niektóre kraje byłej Jugosławii) oraz reformy regionalne (Polska, Czechy, Słowacja). W innych krajach europejskich częściej były to zmiany polegające na łączeniu gmin (ostatnio nawet w Grecji, co stanowiło wyłom w dotychczas rozdrobnionej terytorialnie Europie Południowej), ale także reformy zachęcające do intensyfikacji współpracy międzygminnej. Te ostatnie były najbardziej wyraziste we Francji (Borraz, Le Gales 2005), ale dostrzegalne także w innych krajach, na przykład w Holandii (Denters, Klok 2005);

- zmian funkcjonalnych, najczęściej polegających na przekazywaniu nowych zadań i nowych kompetencji jednostkom samorządowym. Zmiany takie przeprowadzono na przykład we Francji, Włoszech, Belgii, Hiszpanii. Szerza prezentacja tego zagadnienia wykracza jednak zdecydowanie poza ramy niniejszego artykułu;



Ryc. 1. Trendy zmian w zarządzaniu lokalnym sektorem publicznym  
Źródło: Hambleton 1998, 2001.

- zmian w sposobach zarządzania zachodzących wewnątrz jednostek samorządowych. Hambleton (1998, 2001) sugeruje, że trzy główne strategie odpowiedzi na opisane powyżej niedostatki tradycyjnego modelu funkcjonowania samorządów to: (1) jak najszersze stosowanie mechanizmów rynkowych (wraz z równoległym zmniejszeniem roli biurokracji) i stwarzanie konsumentom większego wyboru w zakresie usług tradycyjnie świadczonych przez samorzady, (2) „samonaprawa” administracji lokalnej stosującej nowoczesne techniki zarządzania, łączone zazwyczaj z koncepcją *New Public Management*, (3) doskonalenie demokracji przez zwiększenie bezpośredniego udziału w podejmowaniu decyzji i mechanizmu społecznej kontroli nad świadczeniem usług (por. ryc. 1).

Te wszystkie procesy wymagają systematycznego opisu oraz teoretycznych koncepcji wyjaśniających.

## 2. Trendy w funkcjonowaniu samorządów

Próbując usystematyzować opis tendencji zmian w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych, proponuję przedstawienie obserwowanych zjawisk w trzech wymiarach analitycznych: gospodarczym, politycznym i związanym z technikami zarządzania.

Jeśli chodzi o **wymiar gospodarczy**, zwracają uwagę następujące procesy, uzasadniające według Clarka (2000) potrzebę mówienia o nowym paradygmacie w badaniach lokalnych:

- przede wszystkim **zwiększa się zainteresowanie samorządów wspieraniem lokalnego rozwoju gospodarczego, a nie tylko wykonywaniem usług**, za które ponoszą odpowiedzialność (Clark 2000; Hambleton 1998). Wprawdzie przyczyny, dla których większość polityków samorządowych jest zainteresowana rozwojem gospodarczym swoich jednostek, były już opisywane w ramach „tradycyjnego paradygmatu” (Peterson 1981; Wolman, Goldsmith 1992), ale w ciągu ostatnich 20–25 lat to zainteresowanie nabrało szerszego wymiaru i po raz pierwszy sprawy gospodarki znalazły się w centrum strategii realizowanych przez wiele miast;
- na zachowania samorządów wpływ mają również zmiany zachodzące w gospodarce, a w szczególności **nowe czynniki lokalizacji**. Nie miejsce tu na szczegółowe omawianie tego zagadnienia, ale warto podkreślić coraz większą wagę przywiązywaną do:
  - jakości i kwalifikacji siły roboczej, w miejsce jej ceny,
  - jakości środowiska i jakości życia w miejscu inwestowania,
  - procesów globalizacji gospodarki zmieniających skalę przestrzenną decyzji lokalizacyjnych i oddziałujących na konkurencję miast i regionów o rozwój gospodarczy;
- w związku z tym zmieniają się też **instrumenty, za pomocą których samorzady próbują oddziaływać na gospodarkę – od instrumentów bezpośrednich (zazwyczaj kosztowych) do pośrednich budowanych na**

**zasadzie partnerstwa** między aktorami publicznymi i prywatnymi. W rezultacie władze samorządowe w swoich politykach gospodarczych coraz częściej koncentrują się na **podaży dóbr publicznych** (takich jak czyste powietrze, warunki środowiska naturalnego, środowisko kulturowe sprzyjające jakości życia w mieście) **w miejsce uwagi zwracanej tradycyjnie na dobra prywatne**, takie jak ulgi podatkowe przyznawane poszczególnym przedsiębiorcom;

- w rezultacie – jak zauważa Clark (2000) – odchodzi w przeszłość paradygmat wywodzący się między innymi od koncepcji maszyny wzrostu (*growth machine*) Logana i Molotcha (1987). Paradygmat ten przypisywał dominujący wpływ na politykę miejską dążeniu do podnoszenia wartości gruntów, zależnej z kolei od intensywności użytkowania. Jednak intensywność użytkowania może szkodzić jakości życia (lekceważonej przez Logana i Molotcha „wartości użytkowej” nieruchomości), nie przełoży się zatem na wzrost wartości wymiany, co w rezultacie prowadzi do zakwestionowania całego modelu „maszyny wzrostu”. W **wymiarze politycznym** obserwowanych zmian trzeba podkreślić następujące zjawiska:

- **pragmatyzm w miejsce ideologizacji.** W rezultacie coraz bardziej wątpliwe stają się interpretacje polityki miejskiej odwołujące się do podziałów partyjnych i ideologicznych. Już ponad 20 lat temu Clark i Fergusson (1983) opisywali na przykład zjawisko lewicowych burmistrzów odwołujących się do prawicowej retoryki w polityce fiskalnej i gospodarczej<sup>1</sup>. Nieco później podobne zjawisko we Francji analizował Balme (1989), zaobserwowane zostało ono także w innych krajach. Ta postępująca deideologizacja została opisana dla procesów politycznych w ogóle (por. np. Franklin et al. 1992), ale Clark i Lipset (1991, 2001) zwracają uwagę na jej znaczenie w polityce lokalnej;
- **personalizacja zarządzania.** Najbardziej rzucającą się w oczy zmianą jest – wspomniane już wcześniej – wprowadzanie bezpośrednich wyborów burmistrza, wraz z przejmowaniem przez niego (nią) pełniejszej odpowiedzialności przed wyborcami za wyniki zarządzania miastem. Opisywane tu zjawisko co prawda występuje też w systemach, w których nie było zmian w systemie wyborczym, natomiast pojawili się silni liderzy lokalni wyraźnie personalizujący władzę w mieście;
- **spadek znaczenia polityki o charakterze klientelistycznym.** Najbardziej spektakularnym przykładem tego zjawiska było zakwestionowanie tradycyjnego, klientelistycznego modelu sprawowania władzy we Włoszech (wraz z upadkiem partii politycznych stanowiących trzon tamtejszego establishmentu). Proces ten zaznaczył się też wyraźnie w polityce lokalnej. Clark (2000) w fascynujący sposób opisuje, jak zjawisko to zmieniło politykę miejską w Chicago – mieście od dawna uważanym za klasyczny przykład obecności klientelizmu w zarządzaniu;

---

<sup>1</sup> Syndrom ten, opisany później dokładniej w teorii „Nowej Kultury Politycznej”, określali mianem *New Fiscal Populism*.

- odejście od rozumienia władzy jako opartej na zależnościach hierarchicznych zdolności do wydawania i egzekwowania poleceń na rzecz zdolności do osiągania wyznaczonych celów. Posługując się językiem Stone'a (1989) i jego teorii reżimów miejskich<sup>2</sup>, można powiedzieć, że chodzi o coraz mniejszą wagę przywiązywaną do „władzy nad” (*power over*), a coraz większą do „władzy ku czemuś” (*power to*).

Trzeci wymiar jest zapewne najczęściej dyskutowany i odnosi się do **stylu zarządzania**. Wiąże się on z wielowątkową i – jak zauważa Wollmann (2004) – czasami wewnętrznie sprzeczną koncepcją *New Public Management* (NPM), chyba najbardziej spopularyzowaną w Polsce przez książkę Osborne'a i Gaebrela (1992). Spróbujmy podsumować w punktach najważniejsze elementy tej zmiany.

- **Najważniejszym punktem odniesienia staje się sektor prywatny i** – najogólniej rzecz ujmując – **urynkowanie**. Ma ono stanowić remedium na niedostatki tradycyjnego modelu *welfare state* i na wynaturzenia w administracji publicznej. Pojawia się więc porównanie funkcjonowania jednostki samorządowej do firmy prywatnej (w Polsce w swoim czasie spopularyzowane przez byłego wiceprezydenta Krakowa i znanego innowatora w dziedzinie zarządzania finansami komunalnymi – Krzysztofa Pakońskiego).
- Ważną częścią NPM jest **przejmowanie przez sektor publiczny metod charakterystycznych tradycyjnie dla sektora prywatnego**, takich jak planowanie strategiczne, niektóre techniki planowania finansowego, zarządzanie przez cele (*management by objectives*). Warto zdać sobie sprawę, że pojęcie, które wydaje nam się dziś tak oczywiste, jak „strategia rozwoju gminy (miasta, regionu)”, jest właśnie elementem tego nurtu i pojawiło się na „rynkach światowych” stosunkowo niedawno.
- W zarządzaniu usługami, za które odpowiedzialne są władze lokalne, NPM zwraca uwagę na **ściśle oddzielenie odpowiedzialności za usługi od ich bezpośredniego wykonywania**. To pierwsze w niekwestionowany sposób należy do samorządu, ale sama realizacja usług może należeć do jednostek niebędących częścią „maszyny samorządowej”, może na przykład być zadaniem firmy prywatnej, która zawarła z władzami miejskimi odpowiedni kontrakt (*contracting-out*). Liczne badania dowodzą, że kontraktowanie usług na podstawie przeprowadzonych przetargów pozwala na oszczędności w wydatkach. Najlepiej udokumentowane są oszczędności w kosztach wywozu śmieci (Savas 1987), ale znane są także dowody dotyczące innych usług (por. na przykład Walsh 1994)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Dokładniejsze omówienie teorii reżimów miejskich w języku polskim – por. Swianiewicz 2000, a w pełniejszej formie zawierającej także próbę interpretacji odnoszącej się do warunków polskich por. Swianiewicz et al. 2004.

<sup>3</sup> Dla równowagi trzeba jednak dodać, że stanowisko niektórych badaczy w sprawie oszczędności uzyskiwanych dzięki kontraktowaniu usług jest bardziej sceptyczne (na przykład Asher 1987; Walsh 1989). Szczegółowa dyskusja tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy niniejszego opracowania.

- Dużą wagę przywiązuje się do zwiększania **możliwości wyboru przez konsumentów** usług samorządowych. Przykładem takiego podejścia są eksperymenty z bonami – oświatowymi, mieszkaniowymi (*de facto* przykładem takiego „bonowego” rozumowania są obowiązujące w Polsce zasiłki mieszkaniowe) itp. Podkreśla się też możliwość zmiany (wyboru) operatora usług przez klientów (np. firmy odbierającej śmieci, administrującej domem mieszkalnym itd.).
- Wszystko to łączy się ze **zmianą kultury organizacyjnej** zmierzającej w kierunku traktowania mieszkańców przez jednostki samorządowe w sposób analogiczny do traktowania klienta przez firmy sektora prywatnego.
- Specyficznym przejawem naśladownictwa metod zaobserwowanych w sektorze prywatnym jest **ubieganie się o formalne certyfikaty jakości zarządzania** (np. ISO). Zjawisko to pojawiło się także w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, np. na Węgrzech (Soos 2003), a także w Polsce. W połowie 2002 roku certyfikat ISO 9000 albo 9002 posiadało już w Polsce jedno województwo, pięć powiatów i 23 gminy, a dalszych 70 jednostek samorządowych rozpoczęło procedury jego uzyskiwania (Winder 2002). Wysocki i Buchacz (2003) podają, że w końcu 2003 roku formalne certyfikaty jakości zarządzania posiadały trzy województwa, osiem powiatów, trzynaście miast na prawach powiatu i trzydzieści gmin.
- Nowe metody zarządzania wymagają **poszukiwania wskaźników efektywności usług publicznych**. Europejskim prekursorem na szeroką skalę były w tym zakresie raporty angielskiej Audit Commission i program *value for money* porównujący koszty wykonywania różnych zadań przez samorządy w tym kraju. Mierzalne wskaźniki są w szczególności w sposób oczywisty niezbędne przy zawieraniu kontraktów na wykonywanie zadań przez jednostki zewnętrzne wobec samorządów.
- Wspomniane wcześniej zainteresowanie rozwojem ekonomicznym oraz koncentracja na *power to* zamiast *power over* wymaga szerszej **współpracy z podmiotami niebędącymi bezpośrednio podporządkowane władzy samorządowej**. Pojawiają się więc liczne przypadki **wspólnych przedsięwzięć z sektorem prywatnym** (łącznie z **partnerstwem publiczno-prywatnym** w jego klasycznej formie). Współpraca nie jest jednak ograniczona do świata biznesu. W wykonywaniu wielu zadań (np. pomoc społeczna, edukacja, zdrowie) coraz częściej spotykana jest **współpraca z organizacjami pozarządowymi**. Wspomniane nieco wcześniej kontraktowanie wykonywania zadań publicznych coraz częściej nie ogranicza się do firm prywatnych, ale sięga do organizacji pozarządowych. Miranda (1994), tłumacząc, dlaczego takie rozwiązanie jest często bardziej korzystne, odwołuje się do pojęcia zaufania – większe zaufanie do NGO pozwala oszczędzić na kosztach kontroli kontraktów.
- Wszystko to wymaga zmian w samej organizacji administracji samorządowej – **splaszczania tradycyjnie rozbudowanych hierarchicznych struktur zarządzania**, przystosowania do działania w poziomych sieciach współpracy.

- W niektórych krajach (Anglia, Norwegia, Szwecja) wyraźnie zauważalnym trendem jest także decentralizacja wewnątrz jednostek samorządowych – **delegowanie zadań do jednostek pomocniczych** (dzielnic miast, rad parafialnych w Anglii) tak w miastach, jak i na terenach wiejskich.
- Kolejnym bardzo wyraźnie zaznaczającym się nowym trendem w samorządach europejskich jest coraz szersze **zaangażowanie we współpracę międzynarodową, a w szczególności aktywne zainteresowanie sprawami integracji europejskiej**. Ten element ma dość odległy, co najwyżej pośredni, związek z *New Public Management* i zasługuje na odrębne omówienie, ale w niniejszym artykule nie będziemy mu poświęcać więcej uwagi.

W swym wnikliwym studium porównawczym czterech krajów (Niemcy, Anglia, Francja, Szwecja) Wollmann (2004) uważa pojawienie się *New Public Management* za jeden z przejawów konwergencji w funkcjonowaniu samorządów europejskich (choć równocześnie podkreśla istnienie w dalszym ciągu zasadniczych różnic pomiędzy poszczególnymi krajami). Według Wollmanna NPM jest rozumiane w samorządach europejskich na trzy różne sposoby:

- pierwszy wariant łączy się z dyskursem neoliberalnym i koncentruje na próbie ograniczenia sektora publicznego, przesadnie rozrośniętego przez socjaldemokratyczną politykę kilkudziesięciu lat po drugiej wojnie światowej. Prywatyzacja, urynkowienie, konkurencja mają pomóc we wprowadzeniu w życie koncepcji „państwa minimalnego”;
- drugi – być może najpopularniejszy – wariant koncentruje się na warstwie menedżerskiej. NPM, czerpiąc z technik wypracowanych przez sektor prywatny, ma pomóc w przewycięzeniu tradycji zarządzania opartego na sformalizowanych i zhierarchizowanych strukturach. W zamian za to wprowadza się wskaźniki efektywności, zarządzanie poprzez cele, a wszystko to w ramach organizacji znacznie bardziej elastycznych i wewnętrznie zdecentralizowanych;
- trzeci sposób rozumienia NPM odnosi się do odsunięcia polityków od wtrącania się w codzienną administrację jednostkami samorządowymi. Podkreśla się, że rolą polityków może być formułowanie celów (łącznie ze wskaźnikami efektywności) i kontrolowanie ich osiągania, a nie bieżąca ingerencja w sposoby ich realizacji.

Przedstawiony powyżej obraz tendencji zmian w samorządach odnosi się rzecz jasna nie do wszystkich jednostek. Wiele (a może nawet większość) z nich funkcjonuje w sposób tradycyjny, a opisane powyżej trendy i innowacje są dla nich co najwyżej sloganami niewiele znaczącymi w praktyce. Scharakteryzowane tu zjawiska są jednak na tyle rozpowszechnione w wielu krajach (Clark 2000; Wollmann 2004; Denters, Rose 2005), że określenie ich mianem „trendów” jest w pełni uprawnione. W dalszej części artykułu przedstawiam kilka koncepcji teoretycznych, które starają się interpretować opisane powyżej trendy.



### 3. Koncepcja Nowej Kultury Politycznej (*New Political Culture*)

T.N. Clarka

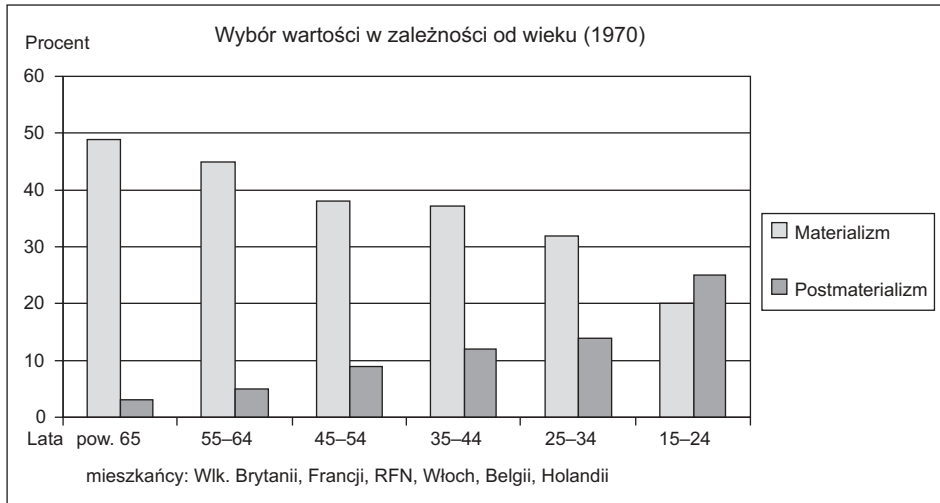
Konstruując opartą na opisanych powyżej tendencjach koncepcję Nowej Kultury Politycznej (*New Political Culture*), Clark wprowadza pojęcie „nowych burmistrzów” (*New Mayors*). Za jednego z protoplastów tego pojęcia uważa Williama Morissa, burmistrza miasta Waukegan w Illinois. Był on przekonującym, lewicowym demokratą, ale pozostając tradycyjnym demokratą w polityce społecznej, zaczął wprowadzać radykalnie prawicowy program polityki finansowej. Kiedy w początku lat 80. przyjechał na konferencję w Paryżu, europejscy samorządowcy patrzyli na niego jak na postać z Marsa, a jego idee uważali za całkowicie nieprzystające do warunków europejskich. Tymczasem już kilka lat później zaczęto opisywać zjawisko *New Mayors* we Francji i w innych krajach Starego Kontynentu. Zdaniem Clarka typowe wyróżniki *New Mayors* to: (i) liberalizm w polityce społecznej przy równoczesnym konserwatyzmie w polityce finansowej, (ii) poszukiwanie innowacyjnych sposobów zarządzania (zazwyczaj nawiązujące do idei *New Public Management*) oraz (iii) częste bezpośrednie odwoływanie się do wyborców, z pominięciem aparatu partyjnego. W świetle koncepcji Nowej Kultury Politycznej przypadki – wspomnianych nieco wcześniej – lewicowych burmistrzów wprowadzających konserwatywną politykę finansową są raczej normą niż niespodziewanym zjawiskiem.

Koncepcję Nowej Kultury Politycznej Clark rozwijał już od początku lat 90., ale najpełniejszy wyraz znalazła ona w książce wydanej w 1998 roku wspólnie z Hoffmannem-Martinot. Koncepcja ta w zamierzeniu obejmuje zjawiska daleko wykraczające poza funkcjonowanie samorządów lokalnych. Zdaniem Clarka globalne przejawy pojawiania się Nowej Kultury Politycznej obejmują upadek systemu komunistycznego na początku lat 90., rewolucję polityczną we Włoszech w podobnym okresie (zakwestionowanie kultury klientelizmu, zmiecenie ze sceny najważniejszych partii politycznych), zjawisko „Nowej Lewicy” (*New Left*) w polityce światowej, której przedstawicielami byli Bill Clinton, Tony Blair i Gerhard Schroeder.

NKP odznacza się następującymi cechami:

- tradycyjne podziały ideologiczne, w szczególności na lewicę i prawicę, tracą na znaczeniu;
- zagadnienia społeczne oraz fiskalne/gospodarcze rozpatrywane są oddzielnie, a nie w świetle jednorodnych konwencji ideologicznych, jak było to dotychczas;
- zagadnienia społeczne stają się bardziej istotne w polityce w porównaniu z gospodarczymi/fiskalnymi. U źródeł tej cechy leżą rozwijane od początku lat 70. dwudziestego stulecia badania Ingleharta nad „wskaźnikiem post-materializmu” (Inglehart 1977, 1987). W swoim badaniu nad systemem wartości Inglehart stosował w wielu krajach jednolity, bardzo prosty wskaźnik – respondenci proszeni byli o wybór dwóch ważniejszych spośród

czterech następujących zadań rządu: opanowanie inflacji, walka z bezrobociem, zapewnienie wolności słowa, zapewnienie większego wpływu obywateli na podejmowanie decyzji. Wybór dwóch pierwszych z wymienionych zadań Inglehart łączy z postawą materialistyczną, a dwóch kolejnych z postmaterialistyczną. Uczony zauważył, że z biegiem czasu postawy postmaterialistyczne pojawiają się coraz częściej, szczególnie wśród osób młodszych i wśród bardziej wykształconych respondentów. Zmianę tę ilustruje ryc. 2;



Ryc. 2. Wartości postmaterialistyczne w zależności od wieku respondentów  
Źródło: Clark, Inglehart 1998.

- zakwestionowanie tradycyjnego modelu *welfare state*;
- w decyzjach politycznych kierowanie się poglądami na konkretne zagadnienie, a nie ogólnymi kliszami ideologicznymi;
- szersza partycypacja społeczna w zarządzaniu, łącznie z bezpośrednim odwoływaniem się przez liderów lokalnych (*New Mayors*) do opinii publicznej z pominięciem tradycyjnych mechanizmów demokracji przedstawicielskiej. Przejawem tego trendu jest na przykład (ale nie wyłącznie) częstsze odwoływanie się do mechanizmu referendum lokalnego;
- nowi silni liderzy często nie są związani z partiami politycznymi, albo przynajmniej znajdują się poza tradycyjnym establishmentem partyjnym. Według obserwacji Clarka nawet ci burmistrzowie, którzy są członkami partii politycznych, ale którzy są odleglejsi od tradycyjnych hierarchii partyjnych, odznaczają się większą liczbą cech charakterystycznych dla NKP. Burmistrz Londynu Ken Livingstone może być uznany za klasyczny przykład tego zjawiska. Wywodził się z Partii Pracy, ale zdecydował się kandydować na swoje stanowisko wbrew sprzeciwowi kierownictwa partii, godząc się nawet na przejściowe usunięcie z partii i prowadzenie kampanii wyborczej

przeciwko oficjalnemu kandydatowi laburzystów. Nie od rzeczy byłoby zauważenie, że podobne zjawiska pojawiły się także w 2003 roku w Polsce przy okazji pierwszych w historii bezpośrednich wyborów prezydentów i burmistrzów miast;

- zmniejszanie się znaczenia układów hierarchicznych w polityce miejskiej (na rzecz układów sieciowych).

W zarządzaniu sektorem publicznym pojawienie się NKP przekłada się na wiele zmian, które były już opisane wcześniej w tym artykule. W szczególności Clark zwraca uwagę na:

- wzmocnienie przywództwa (pozycji liderów lokalnych), na przykład poprzez bezpośrednie wybory burmistrzów;
- częstsze odwoływanie się do wyborców i ich opinii – referenda lokalne, częste formalne konsultacje, nowe techniki „demokracji partycypacyjnej”;
- spłaszczenie struktur administracyjnych, mniej hierarchiczne zarządzanie,
- deregulację w świadczeniu usług lokalnych.



Ryc. 3. Czynniki wyjaśniające pojawianie się Nowej Kultury Politycznej

Clark datuje początek zjawiska NKP na początek lat 80. w USA i koniec tej samej dekady w niektórych krajach europejskich (Francja, Włochy). Pojawianie się NKP tłumaczy czynnikami ekonomicznymi, społecznymi i przekształceniami współczesnych państw. Ogólny schemat wyjaśniający zaprezentowany jest na ryc. 3. Ujęte tam zależności Clark uporządkował w postaci 22 hipotez, które następnie testował za pomocą pochodzących z kilkunastu krajów danych zebranych w ramach międzynarodowego programu badawczego *Fiscal Austerity and Urban Innovation*. Według przeprowadzonych przez niego analiz największe znaczenie mają czynniki społeczne, a zwłaszcza zmieniający się system wartości i zmniejszająca się rola struktur hierarchicznych we współczesnych społeczeństwach. Nieprawdziwa jest jednak – zdaniem Clarka – teza

Putnama, który ze zwiększającego się indywidualizmu jednostek wnioskuje o zmniejszającym się kapitale społecznym (Putnam 2000, 2002). Clark uważa, że Putnam popełnił błąd, koncentrując swoją uwagę na tradycyjnych organizacjach życia społecznego – pisząc o zmniejszającym się zaangażowaniu Amerykanów i innych społeczeństw zachodnich w organizacje o charakterze dobrowolnym, nie wziął pod uwagę dynamicznego wzrostu ruchów nieformalnych takich jak ruch ekologiczny, feministyczny, gejowski, antyglobalistyczny itp. Tak więc czynniki sprzyjające Nowej Kulturze Politycznej nie muszą wcale towarzyszyć zmniejszaniu się kapitału społecznego.

#### **4. Od tradycyjnego samorządu do zarządzania lokalnego (from local government to local governance)**

Pojęcie *governance*, definiowane w odróżnieniu od *government*, wprowadził do szerokiej debaty naukowej Rhodes (1997), ale jego systematyczne zastosowanie na poziomie lokalnym wiąże się przede wszystkim z nazwiskiem Petera Johna (2001). John zarządzanie lokalne (*local governance*) definiuje jako *elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami* (publicznymi i prywatnymi). Niezmiernie ważne jest podkreślenie, że decydujące znaczenie ma nawiązywanie współpracy o charakterze dobrowolnym. Jest to fundamentalna zmiana w stosunku do tradycyjnego modelu funkcjonowania samorządu, opartego na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach. Chodzi więc nie tyle o bezpośrednie podejmowanie działań na mocy uprawnień władczych, ale o tworzenie klimatu dla współpracy różnych aktorów służącej osiągnięciu wspólnych celów. John nawiązuje tu do Stone'a (1989), który w swej teorii reżimów miejskich mówi, że istotna jest rezygnacja z „władzy nad” (*power over*), a dużo ważniejsza jest umiejętność mobilizacji różnych zasobów w konkretnym celu, a zatem władza służąca do osiągnięcia czegoś (*power to*). Owe sieci aktorów formułujących i realizujących polityki lokalne mają charakter otwarty (dla innych uczestników) i często niestabilny. Pamiętając, że w ich ramach często brak formalnej hierarchii, można stwierdzić, że proces budowy zaufania między aktorami ma kluczowe znaczenie dla efektywności funkcjonowania układów lokalnych. Żadna z organizacji ani indywidualnych aktorów nie posiada wystarczających zasobów do samodzielnej realizacji swoich celów, dlatego potrzebna jest współpraca.

Hambleton (2001) definiuje z kolei *local governance* jako *przejście od perspektywy, w której samorząd jest postrzegany jako narzędzie wytwarzania i dostarczania wielu usług publicznych, do perspektywy, w której najważniejsze jest przywództwo potrzebne dla rozwoju społeczności lokalnej*. Definicja ta tylko pozornie jest odległa od przytoczonego wcześniej ujęcia Johna. W istocie zainteresowanie samorządów szerszą problematyką rozwoju lokalnego i angażowanie się w rolę „przywództwa dla rozwoju” jest możliwe tylko w ramach działań sieciowych, poziomej współpracy różnych aktorów, w której samorząd

podejmuje się roli „orkiestrowania” (*orchestrating*) interesów i działań poszczególnych podmiotów, a nie przywódcy narzucającego swoją wolę innym.

Na czym polega istota zmiany? W przeszłości centralne miejsce zajmowały mechanizmy demokracji przedstawicielskiej – kluczową rolę odgrywali wybieralni politycy zorganizowani w konkurujące ze sobą grupy (partie polityczne). Współcześnie mamy do czynienia z alternatywnymi formami partycypacji, delegowaniem odpowiedzialności za podejmowanie decyzji i dostarczanie usług do różnych podmiotów (niekoniecznie pochodzących z wyborów). Wymaga to odnalezienia nowej roli przez pochodzących z wyboru polityków lokalnych. W swojej książce John przekonująco wykazuje, że właściwie wszystkie trendy opisane w pierwszej części niniejszego artykułu dają się łatwo interpretować w perspektywie zarządzania lokalnego (*local governance*). Najważniejsze elementy zmiany podsumowane są w tab. 1.

Tab. 1. Tradycyjny samorząd (*local government*) i zarządzanie lokalne (*local governance*) – porównanie

	Samorząd ( <i>local government</i> )	Zarządzanie lokalne ( <i>local governance</i> )
Liczba instytucji zaangażowanych w proces rządzenia	Mało	Dużo
Struktura administracji	Hierarchiczna, skonsolidowana funkcjonalnie (wiele decyzji skupionych w rękach jednej instytucji)	Brak hierarchii, fragmentacja
Poziome sieci współpracy	Nieliczne, zamknięte	Rozbudowane
Międzynarodowe kontakty	Minimalne	Rozbudowane
Legitymacja demokratyczna	Wybory (demokracja przedstawicielska)	Wybory + nowe eksperymenty
Realizowane polityki	Rutynowe	Innowacyjne, proces uczenia
Rola rządu centralnego	Kontrola nad samorządami	Większa decentralizacja, mniej bezpośrednich interwencji
Przywództwo ( <i>leadership</i> )	Kolektywne/Klientelizm	Silna rola burmistrza/ charyzmatyczne przywództwo

Źródło: John 2001, s. 17.

Przejsie do *local governance* nie zaznacza się równie wyraźnie we wszystkich krajach. John przyznaje, że wszystkie aspekty zmiany występują tylko w Wielkiej Brytanii. Wskazuje jednak, że także w innych krajach europejskich (jego analiza obejmuje 15 krajów Europy Zachodniej i Południowej) pojawiają się elementy niepozwalające na stwierdzenie, że opisywane zjawisko dotyczy tylko Wielkiej Brytanii.

John traktuje swoją teorię jako niekonkurencyjną w stosunku do koncepcji Nowej Kultury Politycznej Clarka, *local governance* uznaje raczej za szerszą teorię obejmującą swoim zasięgiem więcej niż koncepcja NKP. Obie teorie mają ze sobą wiele wspólnego. W szczególności obie zwracają uwagę na:

- nowe formy partycypacji społeczności lokalnych;

- obecność krytycznie nastawionych mieszkańców, którzy nie chcą być już tylko biernymi obserwatorami lokalnej sceny politycznej;
- nowe grupy nacisku i spadek znaczenia klientelizmu w polityce lokalnej;
- rolę procesów rynkowych i znaczenie rozwoju gospodarczego dla procesów politycznych w miastach.

Równocześnie John wskazuje dwie zasadnicze różnice:

- NKP koncentruje się na kulturze, podczas gdy punktem wyjścia koncepcji *local governance* jest analiza kształtu instytucji samorządowych;
- NKP opiera się na obserwacji przemian kulturowych, które zachodzą bardzo powoli („w czasie geologicznym” – mówi John), a co do ich kształtu nie ma powszechnej zgody wśród badaczy. Natomiast koncepcja zarządzania lokalnego oparta jest na studiach przemian instytucji, które nie pozostawiają wątpliwości, a ich opis nie wymaga odwoływania się do niepewnych teorii socjologicznych.

### 5. Miasto jako maszyna rozrywki (*city as an entertainment machine*)

Jest to kolejna koncepcja T.N. Clarka (2003) koncentrująca się tym razem na mechanizmach lokalnego rozwoju gospodarczego i jego związku z kształtem polityki miejskiej. Tytuł koncepcji (i zarazem książki pod redakcją Clarka) w oczywisty (i zarazem polemiczny) sposób nawiązuje do głośnej pracy Logana i Molotcha (1987) opisującej tradycyjną „maszynę wzrostu” w polityce miejskiej. Już wcześniej Clark wraz z Goetzem (1994) kwestionował powszechność „maszyny wzrostu”, zwracając uwagę na zjawisko ruchów przeciwstawiających się klasycznemu modelowi wzrostu miast (pisał o *anti-growth machines*). Tym razem całkowicie kwestionuje znaczenie koncepcji Logana i Molotcha dla rozumienia współczesnych procesów rozwoju.

W starym paradygmacie badań miejskich rozdzielano sferę gospodarki i kultury (konsumpcji), przy czym to gospodarka była widziana jako dział mający dominujące znaczenie dla rozwoju miast. Podział ten przestaje być aktualny i trzeba go odrzucić. Clark zwraca uwagę, że mieszkańcy będący pracownikami najważniejszych dla współczesnej gospodarki nowoczesnych sektorów stawiają wysokie wymagania co do jakości życia. Wybierając miejsce zamieszkania, kierują się często względami estetycznymi. W miejsce maszyny wzrostu pojawia się zatem maszyna rozrywki (*entertainment machine*) – kultura widziana jako dźwignia rozwoju gospodarczego. Następuje więc odwrócenie – to nie siła robocza podąża (migrując) za miejscami pracy, ale miejsca pracy podążają za najbardziej wartościowymi pracownikami, którzy najpierw stawiają sobie pytanie, gdzie chcą mieszkać, a dopiero potem – gdzie będą pracować. Na tej części mieszkańców koncentruje się polityka miejska. Władze miasta, chcąc zapewnić rozwój, muszą przede wszystkim troszczyć się o jakość życia. Przy okazji szeroko rozumiany sektor turystyczno-rozrywkowy staje się miejscem pracy dla największej części mieszkańców.

W koncepcji Clarka podkreśla się znaczenie konsumpcji, a nie czynników lokalizacji tradycyjnie łączonych z warunkami produkcji. Jakość życia i kon-

sumpcja w mieście zależą od specyficznych czynników lokalnych: obecności kawiarni, ciekawych restauracji, galerii, ogólnej estetyki miasta, unikatowych atrakcji. W ten sposób turystyka staje się najważniejszą i największą gałęzią współczesnej gospodarki, a przyciąganie gości-turystów stało się jednym z głównych wyznaczników polityki rozwoju miast. Stąd typowe nowoczesne projekty rozwojowe wspomagane lub wręcz finansowane przez władze samorządowe – na przykład budowa stadionów, centrów kongresowych, muzeów, zakładanie parków itp.

W odpowiedzi na przemiany cywilizacyjne i kulturowe polityka miast musi się zmieniać w ten sposób, by odpowiadać na specyficzne potrzeby mniejszości czy grup dotychczas pomijanych lub dyskryminowanych. Jest to odpowiedź na postmaterializm i indywidualizm współczesnych społeczeństw. I tak na przykład w każdym potencjalnym regionie turystycznym dyskwalifikujący będzie brak podjazdów dla wózków inwalidzkich.

W polityce miejskiej jednak chodzi nie tylko (a nawet nie przede wszystkim) o przyjeżdżających. Wielu, zwłaszcza młodych i wysoko wykształconych, patrzy na miasto nie jako na miejsce, gdzie mają znaleźć dobrą pracę, ale gdzie chcieliby żyć i przyjemnie spędzać czas. Jeśli trzymamy się starego paradygmatu, ocena decyzji lokalizacyjnych niektórych nowoczesnych firm ma charakter ironiczny. Zwraca się uwagę, że pewne lokalizacje są rezultatem osobistych preferencji „czołowych menedżerów”. W domyśle zakłada się, że ich decyzje są błędne, bo nie wybrali lokalizacji z punktu widzenia najniższych kosztów funkcjonowania albo najwyższej produktywności przedsiębiorstwa. Clark proponuje jednak oderwać się od przestarzałych założeń i pyta, czy nie warto spojrzeć na te kontestowane decyzje lokalizacyjne z punktu widzenia umieszczenia przedsiębiorstwa w atrakcyjnym miejscu, gdzie łatwiej będzie ściągnąć najbardziej utalentowanych pracowników z całego świata? Jeśli tak, to zmiana ta musi prowadzić do innych priorytetów w polityce miejskiej, inaczej bowiem trzeba się zachowywać, by zapewnić wzrost gospodarczy. Miasto musi być atrakcyjne dla wykształconych, młodych pracowników i ta atrakcyjność stanie się dźwignią rozwoju gospodarczego. A ten potencjalny mieszkaniec jest zainteresowany czerpaniem garściami z uroków zróżnicowanych modeli konsumpcji. Coraz częściej mieszkańcy we własnym mieście chcą zachowywać się tak, jak tradycyjnie zachowywali się turyści na urlopie. Nowoczesne miasta muszą zapewnić im te rozmaite atrakcje na miejscu. Na przykład w niewielkiej (acz ekskluzywnej) dzielnicy Chicago – *Gold Coast* – można iść do restauracji tajlandzkiej, japońskiej, meksykańskiej, hinduskiej, francuskiej, włoskiej albo tradycyjnej amerykańskiej.

Trzeba podkreślić, że w maszynie rozrywki chodzi nie tylko o wzrost ilościowy (charakterystyczny dla starego paradygmatu) – na przykład aby otworzyć więcej restauracji i sal wystawowych, ale o trudniej mierzalne wartości estetyczne. To, co Molotch określał jako mało istotną w polityce miejskiej „wartość użytkową” (znajdującą się w cieniu preferowanej przez rentierów „wartości wymiany”), staje się nagle najważniejszym wyznacznikiem wartości nieruchomości.

Dobrym przykładem nowej postawy w planowaniu miast jest wykorzystywanie dawnych funkcji dzielnic – portowej, targowej, fabrycznej. W miastach amerykańskich do niedawna porzucało się po prostu te zagospodarowane, a już niepotrzebne tereny, podejmując nowe inwestycje na „dziewiczych” terenach. Tymczasem typowe nowoczesne projekty oferują konsumentom połączenie zakupów (*shopping*) z turystyczną wyprawą w przeszłość miasta. Decydują znowu szeroko rozumiane względy estetyczne, a nie czynniki kosztowe. W coraz większej liczbie miejsc (i zawodów) „bycie estetycznym jest pracą na pełny etat” (*being beautiful is a full time job*).

Związek między estetyką i rozwojem miast nie jest całkiem nowy. Ale kilkadziesiąt lat temu czynniki te nie znajdowały się w centrum polityki rozwoju miast jak teraz. Tracą na znaczeniu klasyczne zmienne takie jak transport, budownictwo mieszkaniowe dla robotników, majątek trwały w postaci fabryk. Najbardziej pożądanym czynnikiem produkcji jest nowa klasa utalentowanych, wykształconych pracowników. Ten popyt potrafi kształtować politykę miejską. W efekcie procesy polityczne w miastach kształtowane są często przez logikę niemal odwrotną do przewidywanej w koncepcji maszyny wzrostu Logana i Molotcha. Zamiast dominacji deweloperów zmierzających do intensyfikacji użytkowania przestrzeni mamy wstrzymywanie tradycyjnych inwestycji rozwojowych, które mogłyby zaszkodzić wartościom estetycznym czy szerzej – jakości życia.

Kluczowe znaczenie w koncepcji Clarka ma pojęcie *amenities* (powabów, uroków), wśród których można wyróżnić:

- naturalne (klimat, woda, krajobraz),
- stworzone przez człowieka (biblioteki, teatry, antykwariaty, bary, imprezy organizowane przez rowerzystów itp.),
- związane ze zróżnicowaniem i strukturą społeczną,
- związane wartościami wyznawanymi przez mieszkańców (wrogość/otwartość, tolerancja).

Według badań empirycznych przeprowadzonych przez Clarka, w latach 1980–2000 największy przyrost liczby ludności zanotowano w miastach amerykańskich, w których znajdowało się najwięcej *amenities* – zarówno tych naturalnych, jak i zbudowanych (wytworzonych) przez człowieka. Z kolei miasta odznaczające się różnymi „urokami” odnotowywały różne modele wzrostu. Przyrost ludności z wyższym wykształceniem najszybszy był tam, gdzie pojawiało się najwięcej atrakcji „zbudowanych”. Natomiast miasta, w których dominowały atrakcje związane ze środowiskiem naturalnym, zanotowały najszybszy przyrost liczby innej kategorii mieszkańców – zamożnych emerytów.

Jeśli tkwimy w starym paradygmacie – będą nas zaskakiwać zwroty w rozwoju miast. W swojej pracy Clark bardzo często odwołuje się do przykładu Chicago, które „od zawsze” było klasycznym miastem przemysłowym, a w którym szeroko rozumiana rozrywka (turystyka, restauracje, hotele, kina, muzea, parki rozrywki) stała się w latach 90. XX wieku najważniejszą gałęzią gos-



podarki. Jeszcze około 1990 roku większość prognoz mówiła o stagnacji lub nawet o spodziewanym upadku gospodarczym Chicago, które miały nastąpić z powodu braku możliwości przyciągnięcia nowych inwestycji i równocześnie konfliktów rasowych. Z dzisiejszej perspektywy widać, że stawiający te prognozy całkowicie się pomylili, zdaniem Clarka dlatego, że posługiwali się starymi paradygmatami.

Dynamiczny rozwój Chicago na przełomie XX i XXI wieku był możliwy w znacznym stopniu dzięki zmianie polityki władz lokalnych i skoncentrowaniu się na znaczących inwestycjach poprawiających estetykę i możliwości wypoczynkowe w centrum miasta. Przez większą część XX wieku Chicago rządził burmistrz Richard Daley – najpierw ojciec, a w ostatniej dekadzie jego syn. Richard Daley senior w swej polityce ekonomicznej koncentrował się na robotach publicznych i tworzeniu miejsc pracy w przemyśle, natomiast Richard Daley junior największą część swojej uwagi poświęcał estetyce miasta. Daley senior chętnie wyliczał w swych przemówieniach, ile w związku z prowadzonymi przez niego inwestycjami wylano betonu; Daley junior chętniej podkreślał, ile zasadził drzew. W jego zamierzeniu te przedsięwzięcia miały uczynić z Chicago miasto atrakcyjne dla wykształconych, utalentowanych pracowników i doprowadzić do wzrostu gospodarczego.

W konkurowaniu z innymi ośrodkami współczesne miasta poszukują często „znaków towarowych”, które odwołują się do ich wartości jako miejsca rozrywki, turystyki, tradycji. Także Chicago w swojej polityce promocyjnej postawiło na takie „znaki towarowe”: Al Capone, blues, Sears Tower i Michael Jordan.

Zdaniem Clarka Chicago w ostatnich latach to doskonały przykład połączenia „maszyny rozrywki”, *New Public Management* i Nowej Kultury Politycznej. Ilustruje to na przykładzie polityki oświatowej. Władze samorządowe potraktowały szkoły jako jeden z walorów (*amenities*), który może podnosić atrakcyjność miasta. W Stanach Zjednoczonych szkoły nie są zazwyczaj podporządkowane burmistrzowi miasta, ale oddzielnym, wybieranym w powszechnych wyborach władzom oświatowym. Jednak Richard Daley wystąpił do władz stanowych o zgodę na przejęcie szkół i w 1995 roku otrzymał zgodę na taką reformę. Do zarządzania szkołami zatrudnił najlepszych, wysoko opłacanych menedżerów. Jednak w kontraście do klasycznego weberiańskiego podejścia do administracji, „jego” menedżerowie wymienili wszystkich kluczowych współpracowników na znanych sobie osobiście, lojalnych i takich, do których mieli zaufanie. Drugi etap reformy to poszukiwanie sposobów na ograniczanie kosztów funkcjonowania szkół i kontraktowanie (*contracting-out*) wszystkich działalności ubocznych, takich jak ochrona, przewozy uczniów do szkół itp. Trzeci element reformy to nacisk legitymację poprzez wyniki – stosując terminologię Hausa i Heinelta (2005), powiedzielibyśmy, że miasto skoncentrowało się na *output legitimacy*. Zarządzający oświatą szczególnie nacisk położyli na ocenę poszczególnych szkół w zależności od wyników testów pisanych przez uczniów i inne wskaźniki monitorujące jakość szkół. Czwarty wymiar reformy to zwrócenie szczególnej uwagi na walory estetyczne samych

szkół i ich najbliższego otoczenia. Nietrudno zauważyć, że pierwszy wymieniony tu element wiąże się wyraźnie z Nową Kulturą Polityczną, drugi i trzeci pochodzą z repertuaru narzędzi wiązanych z *New Public Management*, a czwarty nawiązuje bezpośrednio do „miasta jako maszyny rozrywki”.

\* \*

\*

Na koniec wypada postawić pytanie, w jakim stopniu omówione w tym artykule koncepcje są przydatne do analizy sytuacji w polskich samorządach. Trudno o całkowicie jednoznaczną odpowiedź. Z jednej strony nie ulega wątpliwości, że znaczna część polskich samorządów funkcjonuje w sposób bardzo tradycyjny, niemający wiele wspólnego z Nową Kulturą Polityczną, *New Public Management* czy innymi elementami koncepcji *local governance*. Z drugiej strony wpływ nowych idei dotyczących sposobów zarządzania usługami czy wewnętrznej organizacji samorządów jest bardzo wyraźny. Bardzo często te nowe pomysły pojawiły się w polskich miastach wraz z zagranicznymi doradcami pracującymi na zlecenie USAID, British Know How Fund, Banku Światowego i innych programów pomocowych w latach 90. Niektórzy z konsultantów traktowali polskie samorządy jako doskonale laboratorium, w którym można było testować nowe idee, łatwiej nawet niż w ich własnych krajach. W rezultacie niektóre polskie samorządy zaczęły stosować rozwiązania, które były „najnowszym krzykiem mody” w USA czy w Europie Zachodniej. Bardzo często zresztą ten nowatorski charakter nie był zauważany przez polskich samorządowców, którzy traktowali podsuwane im pomysły jako normalne dla krajów z dłuższą tradycją demokratycznego samorządu lokalnego. Większość tych innowacyjnych rozwiązań (np. planowanie strategiczne, wieloletnie programy inwestycyjne, certyfikaty ISO dla urzędów) wiąże się bardzo wyraźnie z omawianymi wyżej koncepcjami.

Dosłowne zastosowanie się polskich samorządów do wskazówek wynikających z koncepcji „miasta jako maszyny rozrywki” byłoby – delikatnie mówiąc – grubą przesadą. Nie znaczy to jednak, że teoria Clarka zasługuje na zignorowanie jako niezgodna z lokalnymi warunkami. Warto w tym kontekście przytoczyć krótką notatkę w opiniotwórczym tygodniku *The Economist*, która ukazała się około 10 lat temu. Była w niej mowa o dużej międzynarodowej firmie, która rozważała inwestycję w jednym z polskich miast średniej wielkości. Ostatecznie przedsięwzięcie nie zostało zrealizowane, a przytoczony w notatce decydujący argument brzmiał: „w tym mieście nie ma porządnej restauracji”. Ta anegdotyczna ilustracja wskazuje, że znaczenie rozwoju szeroko rozumianej branży rozrywkowej i jakości życia w mieście jest godnym uwagi czynnikiem rozwoju lokalnego także w naszym kraju.

Sądzę, że przytoczone w niniejszym artykule koncepcje nie nadają się do całościowego, bezpośredniego zastosowania w polskich warunkach, ani jako baza teoretyczna dla opisu rzeczywistości w rozważaniach akademickich, ani jako podstawa do praktycznych rekomendacji dotyczących polityki samorządowej. Nie znaczy to jednak, że są w naszych warunkach całkowicie

falszywe. Mogą być ważnym punktem odniesienia, prowokującym do dodatkowych refleksji w wewnątrz krajowych debatach na temat samorządności i rozwoju lokalnego. Mogą być także ważnym wkładem do debaty na temat konwergencji systemów samorządowych w krajach europejskich.

## Literatura

- Asher K., 1987, *The Politics of Reprivatisation: Contracting-Out Public Services*, London: Macmillan.
- Balme R., 1989, „Analysing determinants of fiscal policies in French cities” (w:) S. Clarke (red.), *Urban Innovation and Autonomy: Political Implications of Policy Change*, Newbury Park–London–New Delhi: Sage.
- Borraz O., Le Gales P., 2005, „France: the inter-municipal revolution” (w:) B. Denters, L. Rose (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, London: Palgrave.
- Cawson A., Saunders P., 1983, „Corporatism, competitive politics and class struggle” (w:) R. King (red.), *Capital and Politics*, London: RKP.
- Caufield J., Larsen H. (red.), 2002, *Local Government at the Millenium*, Opladen: Leske + Budrich.
- Clark T.N., 2000, „Old and new paradigms for urban research”, *Urban Affairs Review*, t. 36, nr 1, s. 3–45.
- Clark T.N., 2003, *The City as an Entertainment Machine*, Elsevier.
- Clark T.N., Fergusson L., 1983, *City Money*, New York: Columbia University Press.
- Clark T.N., Goetz E., 1994, „The anti-growth machine: can city governments control, limit, or manage growth?” (w:) T.N. Clark (red.), *Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times*, Thousand Oaks–London–New Delhi: Sage.
- Clark T.N., Hoffmann-Martinot V. (red.), 1998, *The New Political Culture*, Boulder, Colorado: Westview.
- Clark T.N., Inglehart R., 1998, „The new political culture: changing dynamics of support for the welfare state and other policies in postindustrial societies” (w:) T.N. Clark, V. Hoffmann-Martinot (red.), *The New Political Culture*, Boulder, Colorado: Westview.
- Clark T.N., Lipset S.M., 1991, „Are social classes dying?”, *International Sociology*, t. 6, nr 4.
- Clark T.N., Lipset S.M. (red.), 2001, *The Breakdown of Class Politics*, Washington–Baltimore–London: Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press.
- Denters B., Klok P.J., 2005, „The Netherlands: in search of responsiveness” (w:) B. Denters, L. Rose (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, London: Palgrave.
- Denters B., Rose L. (red.), 2005, *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, London: Palgrave.

- Franklin M., Mackie T., Valen H., 1992, *Electoral Change: Response to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gabriel O., Hoffman-Martinot V., Savitch H. (red.), 2002, *Urban Democracy*, Opladen: Leske + Budrich.
- Hambleton R., 1998, „Competition and contracting in UK local government” (w:) N. Oatley (red.), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, London: Paul Chapman.
- Hambleton R., 2001, „The new city management” (w:) R. Hambleton, H. Savitch, M. Stewart (red.), *Globalism and Local Democracy*, London: Palgrave.
- Haus M., Heinelt H., 2005, „Sustainability and Policy Challenge: the Cases of Economic Competitiveness and Social Cohesion” (w:) M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Democratic Choices for Cities*, London: Routledge.
- Inglehart R., 1977, *The Silent Revolution*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart R., 1987, „Value changes in industrial societies”, *American Political Science Review*, t. 18.
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Logan J., Molotch H., 1987, *Urban Fortune: the Political Economy of Place*, Berkeley: University of California Press.
- Miranda R., 1994, „Contracting out: a solution with limits” (w:) T.N. Clark (red.), *Urban Innovation: Creative Strategies for Turbulent Times*, London: Sage.
- Osborne D., Gaebler T., 1992, *Rządzić inaczej*, Poznań: Media Rodzina.
- Peterson P., 1981, *City Limits*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Putnam R., 2000, *Bowling Alone: Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Putnam R. (red.), 2002, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes R., 1997, *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press.
- Saunders P., 1986, „Reflections on the dual politics thesis: the argument, its origins and its critics” (w:) M. Goldsmith, S. Villadsen (red.), *Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress*, Aldershot: Gower.
- Savas E.S., 1987, *Privatization: the Key to Better Government*, Chatham: Chatham House Publishers.
- Soos G., 2003, „Local government reforms and the capacity for local governance in Hungary” (w:) A. Vetter, N. Kersting (red.), *Reforming Local Government in Europe: Closing Gap Between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich.
- Stoker G., 1988, *The Politics of Local Government*, London: Macmillan.
- Stone C., 1989, *Regime Politics, Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence: University Press of Kansas.

- Swianiewicz P., 1992a, „Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich”, *Samorząd Terytorialny*, nr 5.
- Swianiewicz P., 1992b, „Współczesne wyzwania samorządu miast”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 32–38.
- Swianiewicz P., 2000, „Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., 2004, *Nierówne koalicje: liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Vetter A., Kersting N. (red.), 2003, *Reforming Local Government in Europe: Closing Gap Between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich.
- Walsh K., 1989, „Competition and services in local government” (w:) J. Stewart, G. Stoker (red.), *The Future of Local Government*, London: Macmillan.
- Walsh K., 1994, „Competition and public service delivery” (w:) J. Stewart, G. Stoker (red.), *Local Government in the 1990s*, London: Macmillan.
- Winder I., 2002, „Zarządzanie jakością w administracji: normy ISO 9000”, *Gazeta Samorządu i Administracji*, nr 13.
- Wollmann H., 2004, „Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations”, *Local Government Studies*, Special Issue.
- Wolman H., Goldsmith M., 1992, *Urban Politics and Policy Change*, Oxford–Cambridge: Blackwell.
- Wysocki S., Buchacz T., 2003, „Zarządzanie jakością w administracji”, *Służba Cywilna*, nr 5 (jesień 2002–zima 2003).

## NEW THEORETICAL INTERPRETATIONS OF URBAN POLITICS

For some time local governments and urban politics have been undergoing significant changes related to the change of the traditional welfare state model. These changes have concerned economic, political and management dimensions. While describing these processes numerous authors refer to the notion of New Public Management. This article discusses three theories which have been created to help in interpretation of on-going processes. New Political Culture theory by T.N. Clark stresses value and economic changes and underlines their implications for changes in styles of local politics. Local governance theory developed mostly by Peter John concentrates on shape of local government institutions. Another T.N. Clark's theory of the “city as an entertainment machine” focuses on evolving mechanisms of local economic development and their impact on policies adopted by urban governments. The paper formulates questions and initial hypothesis about applicability of these concepts to Polish environment.