

Lucyna Rajca*

PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE W ZACHODNIOEUROPEJSKIM SAMORZĄDZIE LOKALNYM

W Europie Zachodniej następuje zmiana modelu samorządu lokalnego: od modelu komitetowego rady przechodzi się do bardziej „wykonawczo zorientowanych” modeli, takich jak parlamentarne czy prezydenckie. Przywództwo polityczne stanowi rdzeń wielu ostatnich reform instytucjonalnych samorządu lokalnego. Wyraźnym celem tych reform jest wzmocnienie władzy wykonawczej i zapewnienie silnego, widocznego i efektywnego przywództwa. Zmianie uległa na przykład pozycja burmistrza w Wielkiej Brytanii i Niemczech oraz zarządu w Holandii. Jednym ze sposobów wzmocnienia przywództwa politycznego jest wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrza. Nie we wszystkich państwach dokonuje się tego rodzaju transformacja, w niektórych zmiany zostały ograniczone do niewielu gmin. Inne są relatywnie odporne na międzynarodową tendencję reform instytucjonalnych.

W Polsce rozważane jest obecnie wzmocnienie pozycji starosty i marszałka, głównie poprzez ich bezpośredni wybór. Interesujące wydaje się zatem zbadanie, jakie są aktualne trendy w Europie w kwestii przywództwa politycznego na poziomie lokalnym.

W obliczu trudnej sytuacji finansowej lat osiemdziesiątych i początku dziewięćdziesiątych XX w. oraz zwiększających się oczekiwań obywateli i władz narodowych lokalni politycy w wielu państwach Europy Zachodniej zostali zmuszeni do wzmocnienia przywództwa politycznego i ustanawiania jasnych priorytetów. Zbiegło się to z opracowaniem koncepcji Nowego Zarządzania Sektorem Publicznym (*New Public Management*, NPM), zgodnie z którą należy odróżniać sprawy polityczne od zagadnień administracyjnych (Marshall et al. 1999). Według tej koncepcji politycy powinni ograniczać się do ustalania celów generalnych, dając administracji znaczną swobodę w wyborze środków (metod), interpretacji przepisów i decydowania w indywidualnych sprawach. Te inspirowane NPM idee dotyczące rządzenia wywołały silne naciski na zmiany instytucjonalne (dotyczące roli polityków, w tym burmistrza).

1. Trzy podstawowe formy reform

Reformowanie samorządu lokalnego, a szczególnie egzekutywy politycznej, dokonuje się lub przynajmniej jest obecne w programach wielu państw (Caulfield,

* Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy w Kielcach.

Larsen 2003). Jak zauważył Helge O. Larsen (2005), pomimo zróżnicowań, reformy te mają trzy podstawowe formy.

W pierwszej zachowany został tradycyjny **model komitetowy**, ale nadano mu nową treść i cechy. W dużym zakresie reformy skoncentrowały się na zoptymalizowaniu struktury podejmowania decyzji. Idee partycypacji obywatelskiej i wola dzielenia się władzą często prowadziły do angażowania dużej liczby ludzi. Jednym ze sposobów zaradzenia zbytnej fragmentacji procesu podejmowania decyzji było radykalne zredukowanie liczby komitetów. Innym środkiem zaradczym była konsolidacja stanowisk. Ogólnie rzecz biorąc, nastąpiła większa koncentracja władzy. Dotyczy to także rad – w wielu państwach zmniejszyła się liczba radnych. Ta tendencja idzie w parze z rosnącą profesjonalizacją polityki – w celu zwiększenia zdolności sterowania politycznego najważniejsi politycy zatrudniani są w pełnym lub częściowym wymiarze etatu. Jak zaobserwowali Bas Denters i Pieter-Jan Klok (2005), „dzisiejsi politycy są bardziej półprofesjonalistami niż amatorami”¹.

Drugi typ reform polega na wprowadzaniu **modeli parlamentarnych**, wzmacniających władzę wykonawczą przywództwa politycznego. W tym modelu, określonym też większościami czy ministerialnym, rada miejska wybiera organ wykonawczy, który jest rodzajem miejskiego gabinetu, pełniącego wszystkie funkcje wykonawcze. W celu zwiększenia zdolności rządu reprezentowana jest w nim tylko większość rady. Przegłosowanie przez radę wotum nieufności oznacza jego odwołanie. Burmistrz nie przewodniczy radzie, ale reprezentuje władze lokalne na zewnątrz. Lider egzekutywy odgrywa rolę analogiczną do premiera. Członkowie organu wykonawczego mogą być wybierani zarówno spośród rady, jak i spoza niej. Mogą oni posiadać (lub nie) odrębną, administracyjną tekę ministerialną. Jak twierdzi H.O. Larsen (2005), głównym powodem wprowadzenia takich modeli było zwiększenie odpowiedzialności, a także zdolności rządu. Taki model przyjęto w Oslo (o czym dalej) i chociaż był modyfikowany we wczesnych latach dziewięćdziesiątych, nadal istnieje.

Trzeci typ reform to zmiana w kierunku lokalnego **systemu prezydenckiego**, którego jedną z cech jest wprowadzenie powszechnie i bezpośrednio wybranego burmistrza. Na poziomie narodowym relacje pomiędzy legislatywą a egzekutywą są zasadniczo zorganizowane według systemu parlamentarnego lub prezydenckiego. Wedle klasycznej, monteskiuszowskiej koncepcji podziału władz system prezydencki oznacza ściślejszy rozdział władzy a mandat prezydenta pochodzi z wyborów bezpośrednich i powszechnych. Nie wszyscy prezydenci otrzymują jednakową władzę – w kilku systemach to stanowisko ma głównie symboliczny charakter. W przeciwieństwie jednak do modelu parlamentarnego, pełnienie funkcji władzy wykonawczej nie zależy od zaufania władzy legislacyjnej. Istotnym elementem takiego systemu jest zasada ograniczania i równoważenia (*check and*

¹ J.D. Stewart zauważył, że wzmocnienie egzekutywy politycznej w wielu systemach samorządu lokalnego wywołało jednocześnie zaniepokojenie zmniejszającą się rolę samej rady, dlatego podjęto próby przywrócenia jej pozycji (Stewart 1995).

balance), co oznacza, że w kontekście realizacji celów politycznych egzekutywa zależy od poparcia legislatury. Jak twierdzi H.O. Larsen (2005), takie modele politycznej organizacji samorządu lokalnego cieszyły się raczej ograniczonym zainteresowaniem. Jednakże wprowadzenie bezpośrednio wybieralnych burmistrzów, niekiedy z silną władzą wykonawczą, wyraźnie zwiększa ich znaczenie. Obecnie podejmowane reformy systemu *governance* we władzach lokalnych dotyczą nie tylko sposobu wyboru władzy wykonawczej, także relacji między egzekutywą a radą. To w tej dziedzinie w Europie można zaobserwować najbardziej energiczne i najliczniejsze wysiłki reform.

2. Bezpośrednio wybierani burmistrzowie

Bezpośrednie wybory burmistrzów zdobywają popularność w Europie, nawet w jej części północnej, gdzie nie były one elementem tradycyjnej struktury samorządu lokalnego. Ta tendencja jest dobrze widoczna m.in. w Niemczech; model południowoniemiecki rozprzestrzenił się na północy i wschodzie kraju. Także w Wielkiej Brytanii od 2000 r. istnieje możliwość bezpośredniego wyboru burmistrza (Rajca 2007). Pewne zamieszanie stwarza jednak terminologia. Zauważyli to M. Clarke, H. Davis, D. Hall i J.D. Stewart (1998, s. 8–9): „Stanowi to szczególny problem dla brytyjskiego społeczeństwa; w Anglii i Walii tytuł burmistrza (*mayor*) sugeruje rolę ceremonialną i społeczną, ale nie taką, która pociąga za sobą wykonywanie władzy politycznej². W wielu systemach tytuł burmistrza jest zarezerwowany dla kogoś, kto jest w rzeczywistości politycznym liderem władz”. W stolicy Norwegii burmistrz jest przewodniczącym rady, nie jest jednak członkiem organu wykonawczego. Niemiecki termin *Bürgermeister* odnosi się do stanowiska wyposażonego zarówno w funkcje ceremonialne, jak i wykonawcze. Burmistrz jest zatem najwyższym stanowiskiem politycznym, co oznacza przewodzenie naczelnemu organowi politycznemu (radzie) i reprezentowanie gminy – zarówno prawne, jak i ceremonialne (Larsen 2005).

Chociaż idea bezpośredniego wyboru burmistrza jest realizowana w wielu krajach, to różne są powody wprowadzania takich reform. M. Clarke, H. Davis, D. Hall i J.D. Stewart (1998, s. 13–14) zidentyfikowali pięć zasadniczych argumentów motywujących te zmiany: eksponowanie znaczenia samorządu lokalnego przez rządy narodowe; wzmocnienie demokracji lokalnej i zachęta do większego zaangażowania obywateli, szczególnie w wyborach; zapewnienie skoncentrowanego przywództwa lokalnego; wzmocnienie wewnętrznego przywództwa w samorządzie lokalnym i zapewnienie bardziej efektywnego kierownictwa i spójności; zmniejszenie wpływu partii politycznych.

Wedle niektórych poglądów zmiany w strukturach samorządu lokalnego powinny dać liderom politycznym bardziej wyrazistą rolę, polegającą na skupieniu się na aspektach strategicznych i wizjonerskich, czyniąc przywództwo polityczne kluczem do transformacji demokracji lokalnej (Montin, Amna 2000). Nie we

² Reforma z 2000 r. wprowadziła pewne zmiany, o czym będzie dalej.

wszystkich państwach dokonuje się taka transformacja: niektóre z nich adaptują sprawdzone systemy. Na radykalną zmianę zdecydowały się Holandia, Niemcy i Wielka Brytania. W państwach tych nastąpiły zmiany, polegające na odchodzeniu od „parlamentarnych” modeli samorządu na rzecz bardziej „prezydenckich” lub w kierunku koncentracji władzy w mniejszych organach wykonawczych. W innych państwach zmiany strukturalne zostały ograniczone do niewielu gmin, zazwyczaj do największych miast. Wśród nich są Norwegia, Hiszpania, Dania – chociaż w Danii zmiana nie miała na celu dominacji egzekutywy, ale raczej zmierzała w kierunku bardziej rozproszonego systemu podejmowania decyzji. Wreszcie niektóre państwa są relatywnie odporne na tendencję reform instytucjonalnych. Do nich zaliczają się m.in.: Szwajcaria, Szwecja, Francja i Belgia, chociaż w tej ostatniej toczy się debata na temat bezpośredniego wyboru burmistrza (Berg, Rao 2005).

3. Radykalna transformacja przywództwa politycznego

3.1. Niemcy

W latach 1945–1990 w niemieckim samorządzie lokalnym utrzymywała się ogromna różnorodność organizacyjna w różnych landach, odzwierciedlająca zarówno tradycje przednazistowskie, jak i wpływ władz okupacyjnych. Bezpośrednio wybierany „silny” burmistrz, łączący polityczne przywództwo (poprzez przewodniczenie radzie lokalnej) z przywództwem administracyjnym (wykonując funkcję szefa władzy wykonawczej), rządził od czasów II wojny światowej w dwóch południowoniemieckich landach (Badenia-Wirtembergia i Bawaria). Wyraźnie odmienne systemy samorządu lokalnego istniały w innych landach. Na przykład w Nadrenii-Westfalii pod wpływem brytyjskiej strefy okupacyjnej samorząd ukształtowano według angielskiego modelu „rządów przez komitety” (Wollmann 2004, s. 152 i n.). Na początku lat dziewięćdziesiątych niemiecki samorząd został poddany transformacji. Wszystkie landy kolejno uchwały w ustawach gminnych prawo, które przewidywało bezpośredni wybór burmistrzów jako reprezentantów władzy wykonawczej – w średnich i dużych miastach jako pełnoetatowe, płatne stanowisko, a w małych gminach – niepełnoetatowe i niepłatne. Równocześnie w większości landów urzędnik stojący na czele powiatu był także bezpośrednio wybierany (Wollmann 2004). W następstwie zmian legislacyjnych wprowadzanych w landach na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., zanikały wcześniejsze zróżnicowane formy samorządu, a zaczęto preferować model bezpośrednio wybieranego burmistrza (szefa egzekutywy), głównie na wzór południowoniemieckiego modelu „silnego burmistrza”.

Jak stwierdził Hellmut Wollmann, obecnie stało się to jednolitym modelem w całym kraju – z wyjątkiem Berlina, Hamburga i Bremy (Wollmann 2005). Statuty poszczególnych samorządów lokalnych wykazują znaczący stopień jednolitości, głównie pod względem instytucji bezpośrednio wybieranego burmistrza (i starosty powiatu – *Landräte*). Pomimo tych zasadniczych podobieństw,

regulacje gminne w poszczególnych landach wykazują istotne odmienności ze względu na różne tradycje regionalne i konstelacje polityczne. Na przykład różne są procedury nominowania kandydatów na burmistrza w poszczególnych landach. W Bawarii przepisy wyborcze dają prawo nominowania kandydatów wyłącznie lokalnym partiom politycznym. W Badenii-Wirtembergii i Saksonii prawo zgłoszenia kandydatury przysługuje tylko indywidualnym obywatelom. Pozostałe dziesięć z trzynastu landów ma system mieszany.

W większości landów (11 z 13) kadencja burmistrza (lub starosty powiatu) jest inna niż rady. Rady przeważnie mają kadencje 5-letnie, podczas gdy kadencja burmistrzów (starostów powiatu) jest dłuższa i wynosi 6, 8, a nawet 9 lat. Tylko w Nadrenii-Westfalii i Dolnej Saksonii kadencja rady i burmistrza jest taka sama (Wollmann 2005, s. 32).

Niektóre landy wzmocniły bezpośrednio wybieralnego burmistrza poprzez nadanie mu przywództwa w radzie i w komitetach. W literaturze podkreśla się, że model taki wiąże w sobie niezbędną sprawność administracji z wymaganą legitymacją demokratyczną i wpływami społeczeństwa (Dolnicki 2001, s. 277; Kopnarski 2002, s. 27–28; Jędraszko 1994, s. 385). Burmistrzowie kładą nacisk na reprezentowanie wszystkich obywateli – zaangażowanie partyjne ma drugorzędne znaczenie (Richter 2002). Mogą realizować swoje projekty nawet wbrew radzie³. Jörg Bogumil zwraca uwagę na proces profesjonalizacji bezpośrednio wybieralnych burmistrzów w Badenii-Wirtembergii – około 90% zatrudnionych na pełnym etacie ma wykształcenie administracyjne (Bogumil 2001).

Hellmut Wollmann zauważył, że jest jeszcze zbyt wcześnie na postawienie dobrze udokumentowanych wniosków na temat wpływu niedawno wprowadzonych bezpośrednich wyborów burmistrza na samorząd lokalny. Prawdopodobnie dzięki temu rozwiązaniu zwiększyła się zdolność samorządu do działań proaktywnych i koordynacyjnych. Bezpośrednio wybieralny burmistrz ma szansę stać się głównym lokalnym łącznikiem władz i odegrać kluczową rolę zarówno w horyzontalnej, jak i wertykalnej koordynacji miast niemieckich. Wollmann uważa, że bezpośrednie wybory wzmocniły odpowiedzialność burmistrza wobec wyborców⁴.

W wielu krajach wyrażane są obawy, że bezpośrednie wybory burmistrza wiążą się z nadmierną koncentracją władzy, co jest szkodliwe dla demokracji lokalnej (Wilson, Game 2002, s. 16). Długoletnie doświadczenia Badenii-Wirtembergii nie potwierdzają tych obaw. Wraz ze wzrostem znaczenia burmistrzowie zyskiwali tu prezydencką reputację dzięki przyjęciu postawy „niepartyjnej”. Po wyborze bowiem przeważnie redukowali swoje partyjne powiązania. Wollmann zauważył, że ta tendencja odzwierciedla charakterystyczną dla Badenii-Wirtembergii

³ Tylko w trzech landach, w których do lat dziewięćdziesiątych funkcjonował brytyjski model samorządu, rada może ingerować w każdą sprawę na podstawie generalnej kompetencji (Bogumil 2003).

⁴ Frekwencja w wyborach do rad lokalnych wynosi ok. 60–70%, a gdy są one połączone z wyborami do parlamentu landu lub federalnego, zwiększa się do 80%. W wyborach burmistrzów frekwencja jest niższa i wynosi 50–60% (Wollmann 2005).

lokalną kulturę polityczną – demokrację konsensualną. W Nadrenii-Westfalii, gdzie regionalną tradycję i kulturę polityczną charakteryzuje się jako demokrację konkurencyjną, władzę nowo wprowadzonego silnego burmistrza osłabia tradycyjne i nadal obecne silne upartyjnienie (Wollmann 2005).

Warto podkreślić inną innowację dotyczącą instytucji politycznych niemieckiego samorządu lokalnego. Na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. każdy z landów, w uderzającej kolejności zgodnych posunięć legislacyjnych, rozpoczął wprowadzanie wiążących referendum lokalnych w celu poszerzenia demokratycznych praw wspólnot lokalnych oraz skorygowania i uzupełnienia demokracji reprezentatywnej (Wollmann 2002). Prawie we wszystkich landach odbywają się obecnie referenda lokalne, bezpośrednie wybory burmistrza i starostów powiatów, a niektóre wprowadziły mechanizmy odwoławcze (Goldsmith 2002).

3.2. Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii w latach dziewięćdziesiątych wielu obserwatorów politycznych i naukowców dostrzegało kryzys samorządu lokalnego (Pratchett, Wilson 1997). Po 18 latach rządów torysów nowy rząd laburzystów wprowadził radykalne reformy na szczeblu lokalnym. W celu rozwiązania problemu deficytu demokracji na poziomie lokalnym reformatorzy zaproponowali dwa główne rozwiązania. Pierwszym była reorganizacja struktur samorządu lokalnego, mająca na celu bardziej efektywne działania wybranych przedstawicieli, drugim – zaangażowanie społeczności w lokalne życie publiczne poprzez różne formy aktywności (Loughlin 2004a). Reorganizacja struktur samorządu lokalnego miała wprowadzić nowe lokalne przywództwo polityczne, ze sprecyzowanymi obowiązkami i zwiększoną odpowiedzialnością. Ustawa o samorządzie lokalnym z 2000 r. wymagała od wszystkich angielskich władz lokalnych zastąpienia tradycyjnego systemu komitetowego jednym z czterech modeli, z których dwa przewidują bezpośrednie wybory burmistrza (szerzej: Rajca 2007).

Bezpośredni wybór burmistrza jest największym odstępstwem od modelu tradycyjnego (Wilson, Game 2002, s. 350 i n.). Podstawową kwestią jest rozróżnienie pomiędzy rolą burmistrza jako reprezentanta władzy wykonawczej (*executive*) a rolą radnych niebędących liderami (*backbench role*) i niepełniących funkcji wykonawczych. Jak podkreśliła Nirmala Rao, oprócz uczynienia procesu decyzyjnego bardziej transparentnym i odpowiedzialnym, chodziło o rozdzielenie funkcji wykonawczych od kontrolnych (Rao 2005). Rolą przywódcy politycznego ma być ustalanie kierunku polityki strategicznej, zaangażowanie się w zewnętrzne partnerstwo i nawiązywanie kontaktów, w mniejszym stopniu kierowanie polityką wewnętrzną rady. Idealny model przywództwa – według rządu – oznaczać też miał, że polityka partyjna w tradycyjnym znaczeniu odgrywałaby mniej znaczącą rolę, co pozwalałoby liderom na podejmowanie decyzji odpowiadających bardziej interesom społeczności lokalnej niż wąsko rozumianym interesom partyjnym (Lowndes, Leach 2004, s. 558).

Innymi słowy, celem ustawy o samorządzie lokalnym z 2000 r. było ustanowienie skoncentrowanej władzy wykonawczej, zdolnej do szybkich i zdecydowanych działań i w pełni ponoszącej odpowiedzialność za sukces lub porażkę swych rządów.

Władze lokalne w przeważającej większości wybrały opcję „najmniejszej zmiany”, najbardziej radykalna opcja okazała się najmniej popularna. Do 2004 r. łącznie tylko dwanaście jednostek lokalnych (mniej niż 3%) wprowadziło model z bezpośrednio wybieranym burmistrzem (Cochrane 2004). Perspektywa wybieralnego burmistrza, posiadającego wyłączną władzę wykonawczą, wywołuje głęboko zakorzenioną obawę przed „wybieralnym dyktatorem”, któremu bardzo niewielu radnych chciałoby przekazać władzę (Rao 2005). 83% rad lokalnych wybrało opcję lidera z gabinetem⁵, oznaczającą najmniejszą zmianę w stosunku do *status quo* i dającą większości radnym maksimum możliwości wpływania na proces decyzyjny.

Odejście od tradycyjnego systemu komitetowego w Wielkiej Brytanii ma istotne implikacje dla odpowiedzialności politycznej i procesu reprezentacyjnego. Przeprowadzone badania pokazały, że nowa organizacja władzy przyniosła korzyści: silniejsze i bardziej skoncentrowane przywództwo polityczne wpłynęło na skuteczniejszy, szybszy, bardziej transparentny i odpowiedzialny proces podejmowania decyzji. Ujawniły się jednak też wady przewidywane przez radnych we wcześniejszych badaniach – najczęściej wymienianą wadą była marginalizacja (wycyfywanie się) radnych. Takie „wycyfywanie się” jest najbardziej zauważalne w modelu burmistrzowskim, w którym dużo władzy skoncentrowano w rękach bezpośrednio wybieranego burmistrza (Rao 2005).

3.3. Holandia

W Holandii przed 2002 r. członkowie zarządu byli wybierani przez radę i spośród radnych. Po wyborze do zarządu radni zachowywali prawo głosowania w radzie. Byli postrzegani jako reprezentanci rady, którym przekazano odpowiedzialność za wykonywanie jej decyzji. Jak twierdzą Bas Denters, Pieter-Jan Klok i Henk van der Kolk (2005), rada i zarząd były postrzegane raczej jako części jednej organicznej całości niż jako dwa odrębne organy. Burmistrz, który jest przewodniczącym zarówno zarządu, jak i rady gminy, jest mianowany przez rząd centralny (szerzej: Rajca 2002) – od lat siedemdziesiątych po zasięgnięciu opinii rady. Rząd centralny bierze pod uwagę opinie rady w 70%. Reformy przeprowadzone po 2002 r. (po uchwaleniu nowej ustawy o samorządzie lokalnym z 2002 r.) zmieniły relacje między radą a zarządem – członkowie zarządu nie mogą już być radnymi i nie muszą być wybrani spośród radnych. Wyraźniejszy stał się podział zadań. Podczas gdy przed 2002 r. większość zadań wykonawczych pozostawała

⁵ Lider mianowany przez radę i gabinet mianowany przez lidera lub przez radę spośród radnych. Chociaż lider może mieć podobną władzę wykonawczą jak bezpośrednio wybierany burmistrz, w praktyce jest ograniczany przez radnych z powodu braku bezpośredniego mandatu od wyborców.

w radzie, nowa ustawa o samorządzie lokalnym przekazała zarządowi istotną część władzy wykonawczej. Rada jest skoncentrowana na sprawach uchwałodawczych oraz ustalaniu generalnych zasad, a zarządowi (złożonemu z burmistrza i członków zarządu) zezwolono na decydowanie o sprawach administracyjnych. Sposób wyznaczania burmistrza pozostał niezmieniony. Propozycja Komisji Królewskiej do spraw Reformy Samorządu Lokalnego (ustanowionej w 1998 r.), dotycząca wprowadzenia bezpośrednio wybieralnego burmistrza, nie została przyjęta. Trwają jednakże dyskusje na ten temat⁶.

4. Reformy ograniczone do niewielu gmin

4.1. Norwegia

Wśród drugiej grupy państw, które wprowadziły reformy w ograniczonej liczbie gmin, jest Norwegia. W 1986 r. w Oslo zreformowane zostały struktury wykonawcze w celu wprowadzenia ministerialnego modelu podejmowania decyzji. Zerwano w ten sposób z dwoma dominującymi tradycjami organizacji samorządu lokalnego w Norwegii: modelem aldermana⁷ i z wydziałowym modelem organizacji administracji (*directorate model*). Powodem rezygnacji z systemu aldermana była wola zapewnienia wyraźniejszego podziału odpowiedzialności. Z kolei brak wyraźnie określonego szefa administracji w modelu wydziałowym uniemożliwiał pociąganie danych osób do odpowiedzialności. Gabinetowy system podejmowania decyzji był postrzegany jako odpowiedź na pierwszą potrzebę, natomiast wprowadzenie modelu z menedżerem miasta (*city manager model*) miało na celu wyeliminowanie drugiego mankamentu. Model zarządzania (*governance*) przyjęty w Oslo nie został rozpowszechniony. Wprowadzono go tylko w radzie powiatu w Nordland (od 1999 r.) i w mieście Bergen (od 2000 r.) (Baldersheim 2005).

W nowym modelu rada miasta Oslo wybiera organ wykonawczy – gabinet na zasadzie większościowej, inaczej niż w innych norweskich gminach, w których zarządy i komitety są wybierane w drodze reprezentacji proporcjonalnej. Oslo wyróżnia się także tym, że gabinet przejmuje wszystkie zadania i kompetencje wykonawcze, podczas gdy zwykle są one składane na ręce mianowanego menedżera gminnego i w pewnym zakresie przekazywane także do wielu stałych komitetów. Gabinet jest odpowiedzialny przed radą miejską. Rada może zgłosić

⁶ O innych reformach przeprowadzonych w Holandii po 2002 r. zob. Denters, Klok, Kolk 2005, szczególnie s. 23–26.

⁷ W modelu aldermana rada wybrana w systemie proporcjonalnym wybiera burmistrza, który przewodniczy komitetowi wykonawczemu. Komitet jest organem wykonawczym, wybieranym w drodze reprezentacji proporcjonalnej przez radę i spośród jej członków. Partie polityczne są w nim reprezentowane proporcjonalnie do liczby miejsc w radzie lokalnej. Rada nie ma prawa zgłoszenia wotum nieufności. Głównym celem tego sposobu organizacji samorządu jest dystrybucja władzy i odpowiedzialności pomiędzy partiami politycznymi, zachęcanie do kooperacyjnych rozwiązań. Utrwalony norweski model aldermana zwykle wyklucza istnienie stabilnego i funkcjonalnego przywództwa politycznego (Martinusen 2004).

wotum nieufności, zmuszając gabinet do rezygnacji. Gabinet może być także odwołany w wyniku uformowania nowej większości w radzie. Inną cechą wyróżniającą samorząd w Oslo jest to, że komitety rady mają jedynie funkcje kontrolne i prawo rekomendacji, nie mają władzy kreowania polityki i jej implementacji. W wyniku reform z 1986 r. prawie niezmieniona została rola burmistrza. Jego zadaniem było i jest przewodniczenie sesjom rady. Burmistrz nie jest członkiem gabinetu.

Model zarządzania w Oslo był wzorowany na systemie krajowym. Rola burmistrza była i jest podobna do roli marszałka zgromadzenia narodowego⁸, pozycja lidera gabinetu jest natomiast podobna do tej, jaką zajmuje premier. Stanowisko burmistrza jest tradycyjnie uznawane za najwyższy urząd polityczny w gminie, ale – jak twierdzi Harald Baldersheim – prawdopodobnie w oczach społeczeństwa nowy i mający więcej władzy urząd lidera gabinetu „przyćmiewa” pozycję burmistrza (Baldersheim 2005, s. 60).

Dokonano zatem zmiany z dominującego, administracyjnego typu egzekutywy z komitetami i silnym zarządem na rzecz silnej egzekutywy politycznej, wybieranej na zasadzie większościowej. Baldersheim uważa, że najbardziej rewolucyjnym elementem reformy z 1986 r. było zniesienie ośmiu dyrektorów, którzy stanowili trzon miejskiej administracji w Oslo, i przejęcie ich funkcji przez wybieralnych polityków. W 1999 r. Norwegia jako pierwsze państwo nordyckie wprowadziła eksperymenty z bezpośrednio wybieralnymi burmistrzami (Larsen 2005). W wyborach w 1999 r. nie dokonano żadnej zmiany związanej ze stanowiskiem burmistrza. W 2003 r. kilku jednostkom pozwolono na eksperyment, polegający na wprowadzeniu pewnych zmian w formalnej władzy burmistrza. Jak pokazuje przykład Oslo, akceptacja bezpośrednich wyborów burmistrza niekoniecznie wiąże się ze zmianą jego formalnej pozycji.

4.2. Hiszpania

Jeśli prezydencjalizm zdefiniujemy jako system, w którym istotna część władzy wykonawczej skoncentrowana jest w ręku burmistrza (zob. Delcamp 1994), to w Hiszpanii trend taki odzwierciedla uchwalenie ustawy o samorządzie lokalnym w 1985 r.⁹ oraz ustawodawstwo z kwietnia 1999 r. Praktyka polityczna wzmocniła tę tendencję: długi okres pozostawania na stanowisku burmistrza¹⁰,

⁸ Zgodnie z istniejącym prawodawstwem, rada może przekazać burmistrzowi pewne drugorzędne funkcje wykonawcze. W praktyce rada miasta Oslo czyni to niechętnie (Lund 2003).

⁹ Ustawa o samorządzie lokalnym z 1985 r. ustanowiła trzy formy samorządu lokalnego, w zależności od rozmiaru populacji: 1) w gminach liczących mniej niż 100 mieszkańców (934 gminy) burmistrz jest wybierany w systemie większościowym, a zgromadzenia sąsiedzkie podejmują najważniejsze decyzje; 2) w gminach liczących od 100 do 250 mieszkańców (1593 gminy) wybieranych jest pięciu radnych w systemie większościowym, a burmistrz jest wybierany spośród nich; 3) w większych gminach (5581 gmin) wybiera się radnych w systemie proporcjonalnym, a burmistrza – spośród nich (Ferran, Horta 2005).

¹⁰ Kadencja burmistrza w Hiszpanii jest jedną z najdłuższych w Unii Europejskiej (Ferran, Horta 2005).

jego częściowe lub całkowite poświęcenie zarządzaniu politycznemu i administracyjnemu oraz takie czynniki polityczne, jak dominacja lokalnej struktury partyjnej lub znacząca autonomia lokalnych oddziałów centralnych organów partii politycznych – wszystko to miało wpływ na ukształtowanie się prezydenckiego profilu burmistrza. Zgodnie z hiszpańską tradycją burmistrz stanowi „najwyższy autorytet w gminie” (szerzej: Pielow 1999). Jednakże ostatnie reformy modernizujące samorząd mają na celu zerwanie z profilem prezydenckim i w przypadku dużych miast ustanowienie silnego organu wykonawczego, zdolnego do przejęcia większości funkcji zarządczych od burmistrza. Jaume Magre Ferran i Xavier Bertrana Horta (2005), analizując organizację egzekutywy politycznej, odróżnili powszechną (zwykłą) formę samorządu gmin (*common regime*) od instytucjonalnej organizacji dużych miast. Polityczna egzekutywa w tych pierwszych została w 1999 r. tylko zmodyfikowana w celu przewyciężenia pewnych instytucjonalnych słabości wynikających z ustawodawstwa z 1985 r. W dużych miastach struktury samorządu przeszły istotne zmiany wraz z uchwaleniem w 2003 r. Prawa Modernizacji (*Law of Modernisation*).

W gminach, w których przyjęto powszechną formę samorządu, radzie przewodniczy burmistrz. Egzekutywa polityczna składa się z burmistrza wybranego przez radę, jego zastępcy i zarządu. Niektórzy radni posiadają też władzę wykonawczą delegowaną im przez burmistrza. Na stanowisko burmistrza mogą kandydować wszyscy radni wybrani z pierwszych miejsc list wyborczych. Burmistrem zostaje osoba, która otrzymała absolutną większość głosów radnych. Jeśli żaden kandydat jej nie uzyskał, burmistrem zostaje radny kandydujący z pierwszego miejsca listy, która otrzymała największe poparcie wyborców. Ustawa z 1985 r. przekazała burmistrzowi ważne kompetencje wykonawcze w celu wzmocnienia jego przywództwa i bardziej efektywnego prowadzenia polityki. Tę tendencję – jak już wspomniano – ugruntowało ustawodawstwo z 1999 r. Od 1999 r. burmistrz zmonopolizował bieżące zarządzanie usługami lokalnymi oraz działania administracyjne i ekonomiczne.

Celem uchwalonego w 2003 r. Prawa Modernizacji było utworzenie silnej egzekutywy w dużych miastach, złożonej z burmistrza i zarządu, którego członkowie są mianowani (także spoza radnych) i usuwani dowolnie przez burmistrza. Chociaż burmistrz zajmuje centralną pozycję w tym systemie, to nie ma już wielu kompetencji wykonawczych. Jest raczej zwierzchnikiem organu wykonawczego, w którym poszczególni członkowie posiadają wiele kompetencji. Niektóre kompetencje zostały także przekazane urzędnikom (Ferran, Horta 2005, s. 78). Dualna rola burmistrza, tradycyjnie zarówno przywódcy lokalnej egzekutywy, jak i przewodniczącego rady, została w ten sposób zmieniona, gdyż tę ostatnią funkcję może on przekazać radnemu. Niektórzy autorzy, analizujący wprowadzone innowacje, podkreślają uwydatnienie parlamentarnych cech samorządu lokalnego (Jiménez Asenio 2004).

4.3. Dania

Kraj ten ma stuletnią tradycję partycypacji nieprofesjonalistów w samorządzie lokalnym. Do dzisiaj politycy amatorzy intensywnie uczestniczą w kreowaniu polityki i pracują w administracji, co Poul E. Mouritzen i James H. Svara (2002, s. 51) określają jako „rządy laika” (*the laymen rule*). Inaczej niż w wielu innych państwach zachodnioeuropejskich, w których w ostatnich latach nastąpiły zmiany lokalnych struktur wykonawczych, polegające na przejściu od systemu komitetowego do gabinetowego (Pratchett 1999), duńskie gminy utrzymały komitety jako najważniejszy element ich struktury wykonawczej¹¹. Opór wobec dominacji egzekutywy w samorządzie lokalnym doprowadził w 1998 r. w trzech największych miastach (Kopenhaga, Aalborg i Odense) do ruchu w odwrotnym kierunku, przywracającego bardziej kolektywne formy podejmowania decyzji charakterystyczne dla systemu komitetowego¹². Najważniejszym argumentem za zreformowaniem struktur wykonawczych w Kopenhadze, Odense i Aalborgu było intensywne angażowanie się polityków amatorów. W modelu gabinetowym radni zasiadający w tylnych ławach (*backbenchers*) mieli tylko ograniczony wpływ na decyzje w porównaniu z liderami politycznymi. Dzięki transformacji systemu formalna pozycja i wpływ liderów politycznych zostały osłabione, a zwiększyła się formalna i rzeczywista władza *backbenchers*. Zdaniem Rikke Berga (Berg 2005) nie sprzyja to utrzymaniu wybieralnych reprezentantów w poczuciu odpowiedzialności, zwłaszcza wówczas, gdy jedna partia sprawuje kontrolę polityczną.

5. Państwa, w których nie dokonano reform instytucjonalnych

Wśród państw relatywnie odpornych na międzynarodowe trendy w kierunku reform jest Szwajcaria. Co prawda, podjęto tam pewne reformy samorządu lokalnego (Wollmann 2003), ale w niewielkim stopniu zmieniły one lokalne procesy decyzyjne.

System szwajcarski nie sprzyja silnym liderom politycznym, ponad 90% gmin nie ma w lokalnych egzekutywach polityków zatrudnionych na pełnym etacie. W ostatnich latach można dostrzec lekko zarysowujący się trend w kierunku profesjonalizacji lokalnej egzekutywy, zwłaszcza w gminach z lokalnym parlamentem. Jednakże bardzo niewiele gmin podjęło reformy w tym kierunku (Ladner 2005).

Szwajcarski samorząd posiada wybieralną radę lub zgromadzenie obywateli – jako najwyższy lokalny organ decyzyjny – oraz kolegialną egzekutywę, która jest także wybierana bezpośrednio przez obywateli. Dotyczy to również burmistrza,

¹¹ W Danii nie ma prawdziwego (w ścisłym znaczeniu) organu wykonawczego, nawet jeśli komitet do spraw finansów jest uważany za najważniejszy i najbardziej wpływowy (Berg 2005).

¹² Przed 1998 r. tylko te trzy miasta miały gabinetowe struktury wykonawcze, jednakże różniły się one znacznie od systemu gabinetowego w innych państwach (szerzej: Berg 2005, s. 87).

który jest członkiem egzekutywy¹³. Burmistrz (*Stadt-/Gemeindepräsident*) jest kimś więcej niż *primus inter pares*. Reprezentuje gminę, a kiedy dochodzi do profesjonalizacji organu wykonawczego, jest zwykle pierwszą osobą zatrudnioną na pełnym etacie. Przewodniczy obradom organu wykonawczego oraz gminnemu zgromadzeniu, zazwyczaj jest także odpowiedzialny za lokalną administrację. Nie ma on jednak więcej formalnej władzy niż pozostali członkowie egzekutywy, z wyjątkiem sytuacji, gdy organ wykonawczy nie może podjąć decyzji – jego głos jest wówczas rozstrzygający. System wyborczy stosowany przy wyborach lokalnej egzekutywy i parlamentu różni się w poszczególnych kantonach. Może się różnić także w obrębie jednego kantonu. Około 70% gmin wybiera organy wykonawcze według systemu większościowego, a 30% w systemie proporcjonalnym.

Najbardziej wyróżniającą się wspólną cechą szwajcarskich gmin są bezpośrednie wybory egzekutywy przez obywateli, jej wielopartyjny skład i zakres, w jakim obywatele są zaangażowani w proces podejmowania decyzji (Ladner 2005). Ważne różnice dotyczą liczebności organu wykonawczego i stopnia jego profesjonalizmu. Rozróżnić należy gminy z parlamentem i z gminnymi zgromadzeniami obywateli. Forma organizacji gminy zależy od jej wielkości i od tradycji kulturowych. Zasada podziału władzy zabrania burmistrzowi i innym członkom egzekutywy zasiadania w lokalnym parlamencie.

Jak przewiduje Andreas Ladner, takie cechy jak: dzielenie się władzą, demokracja bezpośrednia i udział polityków amatorów w dalszym ciągu będą determinować funkcjonowanie większości egzekutyw na poziomie lokalnym (Ladner 2005).

Dla Szwecji charakterystyczne jest zaangażowanie wybieralnych polityków na wszystkich etapach podejmowania decyzji, od tworzenia polityki do jej implementacji. Zatrudnieni na pełnym etacie politycy współpracują na co dzień z mianowanymi urzędnikami. Jak stwierdził Stig Montin (2005), dokładnie można wyznaczyć granicę, po której jednej stronie są wyżsi rangą politycy i menedżerowie, a po drugiej nieopłacani politycy amatorzy i niższy rangą personel administracyjny.

W centrum samorządu jest komitet wykonawczy, składający się z pięciu do siedemnastu członków. Funkcję przewodniczącego komitetu wykonawczego, zatrudnionego na pełnym etacie, można określić jako nieformalnego burmistrza (Bäck 2004). Komitet wykonawczy jest wybierany proporcjonalnie do podziału mandatów w radzie, ale przewodniczący i wiceprzewodniczący, także wszystkich pozostałych komitetów, są wybierani przez większość, którą często stanowi koalicja (Montin 2005).

Ewolucja struktur wykonawczych w szwedzkim samorządzie może być opisana jako zmiana w kierunku fragmentacji i hierarchizacji (Montin 2000). Od lat osiemdziesiątych podejmowane były działania w kierunku wzmocnienia przy-

¹³ Jedynym wyjątkiem jest francuskojęzyczny kanton Neuchâtel, gdzie każda gmina ma lokalny parlament, który wybiera egzekutywę (Ladner 2005, s. 115).

wództwa politycznego w wielu gminach. Egzekutywa nadal jednak składa się z wielu aktorów, w tym liderów, co powoduje, że „zwykli” obywatele mają utrudniony wgląd w procesy polityczne. To z kolei osłabia polityczną odpowiedzialność, a brak transparentności jest coraz bardziej widoczny.

Jak podkreśla Stig Montin, w wyniku zwiększającej się profesjonalizacji polityków i silnej pozycji głównych administratorów, a także zmiany politycznej partycypacji obywateli – od udziału w partiach politycznych na rzecz innych form aktywności, zwiększyła się liczba politycznie wpływowych aktorów. Zdaniem tego autora samorząd w Szwecji to scena z wieloma aktorami, ale z bardzo niewielkimi – jeśli w ogóle – silnymi liderami (Montin 2005, s. 130).

We Francji samorząd lokalny charakteryzują dwie wyróżniające cechy. Pierwszą jest ogromna liczba małych gmin, a drugą popularność francuskiego burmistrza. Kandydaturę na stanowisko mera zgłasza partia lub ugrupowanie, które wygrało wybory samorządowe (Dolnicki 2001, s. 302). W praktyce merowie są często wybierani (zwłaszcza w większych miastach) spośród deputowanych, co zwiększa ich autorytet. Mer jest fundamentem francuskiej administracji terytorialnej, będąc zarówno centralną postacią lokalnego procesu przedstawicielskiego, jak i uosobieniem państwa. Merowie stali się bardziej aktywni i przedsiębiorczy od czasu decentralizacji w 1982 r., rozwój gmin stanowi bowiem kluczowe zadanie francuskiej polityki lokalnej. Kolejne reformy z 1999 r. promowały powszechną kooperację i łączenie gmin, w wyniku czego niektórzy merowie osiągnęli znaczącą pozycję, z formalnymi kompetencjami pochodzącymi od większej wspólnoty lokalnej. Eric Kerrouche (2005) zauważył, że następstwem roli „supermera” jest dalsza redukcja roli obywateli, podnosząc tym samym zagadnienie kondycji demokracji lokalnej. Helge O. Larsen (2005) z kolei słusznie zwraca uwagę, że co prawda mer ma silną pozycję, ale francuskie gminy należą do najmniejszych w Europie i odgrywają mniej ważną rolę w implementacji narodowych polityk *welfare state* niż ich odpowiedniki na przykład w państwach nordyckich.

W Belgii burmistrz kumuluje funkcje reprezentanta władzy centralnej i zwierzchnika administracji gminnej, dlatego nominowany jest przez króla; także spoza osób wybranych do rady gminnej. Nominacje na stanowisko burmistrza osoby spoza rady są jednak w praktyce rzadkie. Jak twierdzi Johan Ackaert (2005), ostatnie reformy w Belgii, nie wprowadzając jakichkolwiek zasadniczych zmian w kompetencjach obecnych burmistrzów, są skierowane na wzmocnienie ich roli poprzez większą transparentność w selekcji zarówno burmistrzów, jak i członków zarządu oraz na zwiększenie frekwencji w wyborach lokalnych.

W Austrii, począwszy od ustawy gminnej z 1862 r. aż do 1990 r., burmistrzowie byli wybierani przez radę gminną. Przepisy nie przewidywały możliwości bezpośredniego wyboru burmistrza przez mieszkańców gminy. Pod koniec lat osiemdziesiątych bezpośredni wybór nabrał jednak znaczenia z punktu widzenia demokracji gminnej. W rezultacie od 1991 r. poszczególne kraje związkowe (Karyntia, Tyrol, Burgenland) zaczęły wprowadzać system bezpośrednich wyborów burmistrzów (Stolzlechner 1993). W 1993 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności bezpośredniego wyboru burmistrza z postanowieniami

konstytucji związkowej, której „rozstrzygnięciem systemowym” jest „parlamentarno-demokratyczny system samorządu gminnego”. Zdaniem Trybunału wprowadzenie bezpośredniego wyboru burmistrza pozbawia sensu pojęcie jego odpowiedzialności wobec rady gminnej i w sposób niedopuszczalny stwarza „dualny system organizacyjny opierający się na dwu wzajemnie niezależnych filarach” (Stolzlechner 1993, s. 147). Obecnie w Austrii toczy się debata dotycząca wprowadzenia bezpośrednich wyborów burmistrza (Loughlin 2004b).

W Irlandii niewybieralni w wyborach menedżerowie miast i hrabstw wykonują liczne funkcje wykonawcze, które są inne (odrębne) od zadań „zarezerwowanych” dla wybieralnych radnych. Pozycja wybieralnych radnych, z kolei, została ograniczona i można ją określić jako klientelistyczną wobec menedżerów. Zdaniem Catherine Forde jest prawdopodobne, że miało to wpływ na obniżanie się frekwencji w każdym następnym wyborach samorządowych od 1969 r.¹⁴ Richard Sinnott zauważył, że „frekwencja jest stosunkowo wysoka w stosunku do minimalnej liczby kompetencji faktycznie wykonywanych przez rady lokalne” (Sinnott 1995). W ramach irlandzkiej reformy¹⁵ (podobnie jak brytyjskiej) zaproponowano bezpośrednie wybory burmistrzów. Stosowny przepis prawny włączono do ustawy o samorządzie lokalnym z 2001 r., ale później został on uchylony w wyniku sprzeciwu radnych i członków parlamentu (*backbench*), z których wielu uznało, że „pozbawia on ich możliwości zajmowania wielce pożądanego stanowiska w radzie” (Kenny 2004).

6. Podsumowanie

Poul E. Mouritzen i James H. Svara (2002) trafnie zauważyli, że koncepcja polityki lokalnej jako dziedziny aktywności laików stanęła przed poważnym wyzwaniem. Częściowo spowodowane jest to „profesjonalizacją polityki”, gdyż stała się ona w mniejszym stopniu powołaniem, a w większym zawodem¹⁶. Sprawy lokalne odebrano obywatelom działającym w komitetach, przekazując je administratorom, posiadającym zawodowe doświadczenie¹⁷.

W Europie Zachodniej następuje zmiana modelu samorządu lokalnego: od modelu komitetowego rady (*council-committee model*) w kierunku bardziej „wykonawczo zorientowanych” modeli, takich jak parlamentarne i prezydenckie, czy

¹⁴ Jak wynika z danych Departamentu Środowiska i Samorządu Lokalnego, przeciętna frekwencja w wyborach lokalnych w 1967 r. wynosiła 67%, a w 1999 r. – 51% (Forde 2005).

¹⁵ Najbardziej kompleksowy proces reform od czasu odzyskania niepodległości przez Irlandię rozpoczął się od opublikowania w 1996 r., dokumentu *White Paper – Better Local Government*, w którym potwierdzono słabość irlandzkiego samorządu lokalnego (szerzej: Forde 2005).

¹⁶ Zob. definicję polityka amatora podaną przez Jamesa Q. Wilsona (Wilson 1962).

¹⁷ W ostatnich latach nastąpiła znacząca redukcja liczby radnych, a jednocześnie zwiększyła się liczba profesjonalnego personelu urzędniczego. W Szwecji w 1963 r. w radach było 186 000 miejsc, a w 1980 r. liczba ta została zredukowana do 83 000 (Larsen 2005). Dzisiejsi wyborcy nie są zbyt zainteresowani większą reprezentatywnością. Jak stwierdziła N. Rao, „powszechne oczekiwania wobec procesu reprezentacyjnego odchodzą od reprezentatywności na rzecz wrażliwości” (Rao 1998).

form hybrydowych¹⁸. W wielu państwach europejskich władza wykonawcza spoczywa w kolektywnym organie politycznym lub (alternatywnie) w mianowanej egzekutywie administracyjnej. Wyraźnym celem wielu reform jest wzmocnienie politycznej egzekutywy w samorządzie lokalnym oraz zwiększenie formalnej władzy burmistrza. Wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrza jest jednym ze sposobów wzmocnienia przywództwa politycznego.

Podkreślając międzynarodowy trend polegający na wyłanianiu burmistrzów w wyborach bezpośrednich (Rajca 2002), H.O. Larsen zidentyfikował wspólne – instytucjonalne, społeczne i polityczne czynniki, kierujące tym procesem zmian na świecie. Ogólnie przyczyn tego trendu dopatruje się w niskim udziale w wyborach i potrzebie bardziej przejrzystych oraz odpowiedzialnych systemów podejmowania decyzji (Larsen 2005).

W literaturze podkreśla się (Jędraszko 1994, s. 385; Kopnarski 2002, s. 27–28), że silna pozycja wybranego bezpośrednio burmistrza stabilizuje sytuację polityczną w gminie, sprzyja efektywności zarządzania, przy zachowaniu wymaganej legitymacji demokratycznej i uwzględnieniu wpływów społeczeństwa (bliskości obywateli do administracji). Zarazem zgłaszane są obawy przed nadmierną dominacją burmistrza i jego niezależnością od radnych czy też brakiem fachowości tak wybranego działacza.

Poszczególne formy samorządu lokalnego nie zawsze mają bezpośrednio, zamierzone i jednakowe znaczenie dla demokracji lokalnej (Berg, Rao 2005). Żadna forma organizacji samorządu nie rozwiąże wszystkich ważnych dla demokracji problemów. Każda niesie pewne ryzyko i możliwości (szanse), które muszą być wzięte pod rozwagę przy projektowaniu i reformowaniu demokracji lokalnej. W debacie o instytucjach samorządu lokalnego pogląd ten musi zostać uwzględniony, jeśli chcemy zbudować możliwie najlepszy lokalny system demokratyczny.

Literatura

- Ackaert J., 2005, „Transformation of the political executive in Belgian local government”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 168–179.
- Baldersheim H., 2005, „From Alderman to ministers: the Oslo model revisited”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 59–72.
- Bäck H., 2004, „The institutional setting of local political leadership and community involvement”, w: M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*, London: Routledge.

¹⁸ Larsen uważa, że istnieją przynajmniej trzy główne zarzuty przeciw komitetowemu modelowi samorządu lokalnego: brak odpowiedzialności i transparentności w procesie podejmowania decyzji; powolność i niewydolność systemu komitetowego; brak wyraźnej i znaczącej roli radnych (Larsen 2005).

- Berg R., 2005, „From cabinets to committees: the Danish experience”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 85–100.
- Berg R., Rao N., 2005, „Institutional reforms in local government: a comparative framework”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 1–14.
- Bogumil J., 2001, *Modernisierung lokaler Politik*, Baden-Baden: Nomos, s. 185.
- Bogumil J. et al., 2003, „Bürgermeister und Gemeindeordnungen im Leistungsvergleich”, *Eildienst, Informationen für Rat und Verwaltung*, z. 10, s. 337–339.
- Caulfield J., Larsen H.O. (red.), 2003, *Local Government at the Millennium*, Opladen: Leske + Budrich.
- Clarke M., Davis H., Hall D., Stewart J.D., 1998, *Executive Mayors for Britain? New Forms of Political Leadership Reviewed*, Birmingham: Capita.
- Cochrane A., 2004, „Modernisation, managerialism and the culture wars: re-shaping the local welfare state in England”, *Local Government Studies*, nr 4, s. 481–495.
- Delcamp A. (red.), 1994, *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, Paris: La Documentation Française.
- Denters B., Klok P.J., 2005, „The Netherlands: in search of responsiveness”, w: B. Denters, L.E. Rose (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, New York: Palgrave Macmillan, s. 65–82.
- Denters B., Klok P.J., Kolk H., 2005, „The reform of the political executive in Dutch local government”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 15–28.
- Dolnicki B., 2001, *Samorząd terytorialny*, Kraków: Kantor Wydawniczy „Zakamycze”.
- Ferran J.M., Horta X.B., „Municipal presidentialism and democratic consolidation in Spain”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 73–84.
- Forde C., 2005, „Participatory democracy or pseudo-participation?”, *Local Government Studies*, nr 2, s. 137–148.
- Goldsmith M., 2002, „Central control over local government – a Western European comparison”, *Local Government Studies*, nr 3, s. 91–112.
- Jędraszko A., 1994, *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa: Unia Metropolii Polskich.
- Jiménez Asenio R., „Politica y administración en la reforma del gobierno local, un estudio sobre la forma de gobierno y la alta administración en los ‘municipios de gran población’”, w: T. Font (red.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, Madrid 2004.
- Kenny L., 2004, „Local government and politics”, w: M. Callanan, J.F. Keogan (red.), *Local Government in Ireland: Inside Out*, Dublin: Institute of Public Education, s. 116.

- Kerrouche E., 2005, „The powerful French mayor: myth and reality”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 150–167.
- Kopnarski A., 2002, „Pozycja prawna i polityczna burmistrza w gminie niemieckiej”, w: *Pozycja organów wykonawczych a rozwój demokracji lokalnej w systemach samorządowych Polski i Niemiec*, materiały z konferencji naukowej, Kielce, s. 27–28.
- Ladner A., 2005, „Laymen and executives in Swiss local government”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 101–115.
- Larsen H.O., 2005, „Transforming political leadership: models, trends and reforms”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 195–211.
- Loughlin J., 2004a, „The Anglo-Saxon tradition”, w: J. Loughlin et al., *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, s. 37–60.
- Loughlin J., 2004b, „Conclusions: the transformation of regional and local democracy in Western Europe”, w: J. Loughlin et al., *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, s. 387–400.
- Lowndes V., Leach S., 2004, „Understanding local political leadership: institutions, contexts and capabilities”, *Local Government Studies*, nr 4.
- Lund B.H., 2003, *Styringssystemet i Oslo commune. Parlamentarisme og desentralisering*, Oslo, s. 18.
- Marshall N., Withereby A., Dollery B., 1999, „Management, markets and democracy: Australian local government reform in the 1990s”, *Local Government Studies*, nr 25 (3), s. 34–57.
- Martinusen P.E., 2004, „Majority rule in consensual democracies: explaining political influence in Norwegian local councils”, *Local Government Studies*, nr 3, s. 04–307.
- Montin S., Amna E., 2000, „The local government act and municipal renewal in Sweden”, w: E. Amna, S. Montin (red.), *Towards a New Concept of Local Self-Government?*, Oslo: Fagboksforlaget, s. 157–185.
- Montin S., 2000, „Between fragmentation and co-ordination: the changing role of local government in Sweden”, *Public Management*, nr 2 (1), s. 1–23.
- Montin S., 2005, „The Swedish model: many actors and few strong leaders”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 116–130.
- Mouritzen P.E., Svava J.H., 2002, *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Pielow J.Ch., 1999, „W Hiszpanii”, w: J. Jeżewski (red.), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 185–215.

- Pratchett L., 1999, „Introduction: defining democratic renewal”, *Local Government Studies*, nr 1, s. 1–18.
- Pratchett L., Wilson D., 1997, „The rebirth of local democracy?”, *Local Government Studies*, nr 1, s. 16–27.
- Rajca L., 2002, „Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach”, *Samorząd Terytorialny*, nr 10, s. 8–23.
- Rajca L., 2007, „Reformy samorządu lokalnego w Anglii”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12, s. 55–71.
- Rao N., 1998, „Representation in local politics: a reconsideration and some new evidence”, *Political Studies*, nr 46, s. 19–35.
- Rao N., 2005, „From committees to leaders and cabinets: the British experience”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 42–58.
- Richter M., 2002, „Ewolucja prawa samorządowego w Republice Federalnej Niemiec”, w: *Pozycja organów wykonawczych a rozwój demokracji lokalnej w systemach samorządowych Polski i Niemiec*, Materiały z konferencji naukowej, Kielce, s. 15.
- Sinnot R., 1995, *Irish Voters Decide: Voting Behaviour in Elections and Referendums since 1918*, Manchester: Manchester University Press, s. 255.
- Stewart J.D., 1995, „The internal management of local authorities”, w: J. Stewart, G. Stoker (red.), *Local Government in the 1990s*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 79.
- Stolzlechner H., 1993, „Bezpośrednie wybory burmistrzów według austriackiego prawa gminnego”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8, s. 141–147.
- Wilson D., Game C., 2002, *Local Government in the United Kingdom*, New York: Palgrave Macmillan.
- Wilson J.Q., 1962, *The Amateur Democrat: Club Politics in Three Cities*, Chicago: Chicago University Press, s. 4–5.
- Wollmann H., 2002, „Local government reforms in Germany: a trajectory of change and persistence”, w: J. Caulfield, H. Larsen (red.), *Local Government at the Millennium*, Opladen: Leske + Budrich, s. 63–92.
- Wollmann H., 2003, „Co-ordination in intergovernmental setting”, w: G. Peters, J. Pierre, *Handbook of Public Administration*, London: Sage, s. 594–606.
- Wollmann H., 2004, „Urban leadership in German local politics: the rise, role and performance of the directly elected, chief executive, mayor”, *International Journal of Urban and Regional Research*, nr 28/1, s. 150–165.
- Wollmann H., 2005, „The directly elected executive mayor in German local government”, w: R. Berg, N. Rao (red.), *Transforming Local Political Leadership*, New York: Palgrave Macmillan, s. 29–41.

POLITICAL LEADERSHIP IN LOCAL GOVERNMENTS IN WESTERN EUROPE

In Western Europe, the model of local government has been changing in the previous decades: from a council-committee model to more executive-oriented ones, like the parliamentary and the presidential models. Political leadership lies at the heart of many of the recent institutional reforms of local government. An explicit aim of these reforms has been to strengthen the executive power, and to provide strong, visible and effective leadership. For example, the position of the mayor in Britain and Germany and of the board in the Netherlands has changed. The direct election of mayors is one of the ways to strengthen the political executive. Not all countries are undergoing such kind of transformation. In some of them, changes have been restricted to few municipalities. Others have been relatively immune to this international trend towards institutional reforms.