

Samorządy dużych polskich miast wobec recentralizacji – postawy i ich uwarunkowania. Studium okresu 2015–2023¹

Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(97)/2024
© Autorzy 2024



ISSN 1509-4995
E-ISSN 2719-8049

doi: 10.7366/1509499539704

Wirginia Aksztejn

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, Polska; e-mail: wa.aksztejn@uw.edu.pl; ORCID 0000-0003-2745-0151

Łukasz Mikuła

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Zakład Systemów Osadniczych i Zarządzania Terytorialnego, ul. Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; e-mail: mikula@amu.edu.pl; ORCID 0000-0001-9276-4574

Marta Lackowska

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, Uniwersytet Warszawski, Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa, m.lackowska@uw.edu.pl; 0000-0002-7447-1150

Abstrakt

W artykule poddajemy analizie reakcje dużych polskich miast (powyżej 100 tys. mieszkańców) na presję (re)centralizacyjną rządu w latach 2015–2023. Nawiązując do opracowanej typologii tych reakcji, podejmujemy próbę pomiaru natężenia kontestacji ze strony miast oraz określenia zmiennych budujących potencjał jej wyrażania. Jako mierniki kontestacji przyjęliśmy uczestnictwo prezydenta miasta w Ruchu Samorządowym „Tak! dla Polski”, wdrożenie lokalnego programu *in vitro* oraz obecność w mieście ronda, skweru bądź ulicy Praw Kobiet. Zmiennymi niezależnymi były: wielkość i zamożność miasta, afiliacja polityczna prezydenta miasta i preferencje polityczne lokalnego elektoratu. Badanie wykazało, że wielkość miasta i preferencje polityczne jego obywateli są czynnikami najsilniej związanymi ze skłonnością do zachowań kontestacyjnych wobec polityki rządu.

Słowa kluczowe

recentralizacja, kontestacja, emancypacja miast, potencjał polityczny miast, typologie, Polska

Local Governments of Large Polish Cities in the Face of Recentralisation: Attitudes and Their Determinants. A Study of the Years 2015–2023

Abstract

In the article, we analyse the reactions of large Polish cities (over 100,000 inhabitants) to the (re)centralisation pressure of the central government in 2015–2023. Referring to the developed typology of these reactions, we attempt to measure the intensity of contestation on the part of cities and determine the variables that build the potential for expressing such contestation. As measures of contestation, we use three variables: the city mayor's participation in the Self-Government Movement "Yes! For Poland", the adoption of a local *in vitro* programme and the presence of a roundabout, square, or street named after Women's Rights in the city. The independent variables were the city's size and wealth, the city mayor's political affiliation, and the local electorate's political preferences. The study showed that the city's size and its citizens' political preferences are the factors most strongly associated with the tendency to engage in conflictual behaviour towards government policies.

Keywords

recentralisation, contestation, emancipation of cities, political potential of cities, typologies, Poland

¹ Artykuł powstał na podstawie badań zrealizowanych w ramach projektu NCN *W poszukiwaniu (nowej) równowagi sił: studium relacji państwo-miasta w Polsce* (UMO-2020/37/B/HS5/02138).

Wprowadzenie

Procesy recentralizacji, obserwowane od pewnego czasu w różnym natężeniu w wielu krajach europejskich, budzą rosnące zainteresowanie badawcze, jednak nadal są stosunkowo słabo rozpoznane, zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i empirycznym. Luki w wiedzy naukowej na temat recentralizacji są szczególnie widoczne, jeżeli porówna się jej zasób ze znacznie lepiej przebadanymi procesami decentralizacji państw. Przez wiele dekad były one dominującym trendem ewolucji struktur zarządzania terytorialnego i administracji publicznej w Europie, z wyraźnie wyodrębniającą się dodatkowo na tym tle Europą Środkowo-Wschodnią, która przede wszystkim w latach dziewięćdziesiątych XX w. doświadczyła swoistej rewolucji samorządowej. W ciągu ostatnich dziesięcioleci wypracowano również coraz lepsze metody pomiaru poziomu decentralizacji za pomocą wielowymiarowych wskaźników (m.in. *Local Autonomy Index* – LAI), a także przeprowadzono wiele badań porównawczych w tym zakresie.

Asymetrię rozwoju wiedzy naukowej na temat decentralizacji i recentralizacji można racjonalnie uzasadnić. J. Tyler Dickovick (2011) zauważył, że proces decentralizacji uwarunkowany jest wcześniejszym istnieniem państwa scentralizowanego, a proces recentralizacji – państwa uprzednio zdecentralizowanego. Biorąc pod uwagę, że punktem wyjścia dla struktur państwowych w społeczeństwie postfeudalnym lub protokapitalistycznym był stan centralizacji, procesy decentralizacji cechuje pewne historyczne pierwszeństwo przed ewentualną reakcją w formie recentralizacji na ich postępujące rezultaty. Stąd też Edmund Malesky i in. (2014, s. 144) argumentują, że recentralizacja jest „zjawiskiem nowym i dlatego nie jest dostatecznie ugruntowana teoretycznie”. Samo pojęcie recentralizacji może być też różnie rozumiane i definiowane, co postaramy się przybliżyć w dalszej części artykułu, przywołując również własną autorską propozycję systematyzacji działań recentralizacyjnych, opublikowaną w jednej z poprzednich prac (Aksztejn i in., 2022).

W niniejszym artykule chcielibyśmy przede wszystkim zająć się jednym z najbardziej istotnych, a jednocześnie najslabiej rozpoznanych w dotychczasowej literaturze, aspektów recentralizacji, czyli reakcjami jednostek samorządu terytorialnego (JST), tj. struktur państwa zdecentralizowanego, na działania recentralizacyjne rządu i administracji państwowej. Jak podkreślił Dickovick (2011), istnieje duże prawdopodobieństwo, że recentralizacja będzie kontestowana przez władze samorządowe, którym wcześniejsza decentralizacja przyznała określone kompetencje i zasoby oraz samodzielność w korzystaniu z nich. Zagadnienie sprzeciwu czy, ogólniej, reakcji samorządów wobec recentralizacji jest jak dotychczas bardzo słabo zbadane pod względem teoretycznym i empirycznym, zarówno w literaturze międzynarodowej, jak i krajowej.

Pierwszym celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie metodyki badań empirycznych nad recentralizacją i reakcjami samorządów na jej przejawy. Głównym przedmiotem naszego zainteresowania są duże i średnie miasta w Polsce, dla których będziemy poszukiwać możliwie zobiektywizowanych mierników natężenia przejawów kontestacji wobec polityki rządu. W tym celu, opierając się na zidentyfikowanych we wcześniejszych badaniach formach działań recentralizacyjnych w Polsce między 2015 a 2023 r., analizujemy spowodowane tym reakcje samorządów. W ostatnim empirycznym etapie postępowania badawczego staramy się stworzyć skalę kontestacji i wskazać czynniki społeczno-gospodarcze oraz geograficzno-polityczne, które mogą mieć wpływ na jej poziom.

Drugim celem artykułu, wynikającym niejako z pierwszego, jest diagnoza sytuacji w Polsce, czyli metodyczne przyjrzenie się reakcjom samorządów na recentralizację w latach 2015–2023. W ramach realizacji tego celu proponujemy typologię reakcji samorządowych na presję recentralizacyjną oraz próbę zmierzenia ich intensywności i uwarunkowań.

W artykule chcemy odpowiedzieć na pytania badawcze układające się w trzy bloki zagadnień:

1. W jaki sposób duże miasta kontestują recentralizację? Jak wygląda warstwa dyskursywna i behawioralna tej kontestacji? Jaką rolę odgrywają w niej korporacje miejskie?
2. Jakich danych można użyć do pomiaru kontestacji i natężenia sprzeciwu polskich miast wobec działań rządu? Jakimi wskaźnikami ją mierzyć?
3. Jakie czynniki społeczno-ekonomiczne i polityczne sprzyjają kontestacji ze strony miasta?

Recentralizacja – pojęcie, zakres i próby operacjonalizacji

Samo pojęcie recentralizacji nie zawsze jest jednolicie rozumiane i definiowane. W najbardziej podstawowym znaczeniu w procesie tym chodzi o transfer zadań i kompetencji z JST do administracji rządowej, w szczególności takich, które wcześniej zostały zdecentralizowane. Dawid Sześciło (2019, s. 167) rozumie recentralizację nieco szerzej: jako strategię „ograniczania samodzielności samorządu i przenoszenia zasobów i kompetencji do organów podporządkowanych rządowi centralnemu”. Ta definicja jest bliska naszemu rozumieniu recentralizacji, przy czym podkreślamy, że część działań recentralizacyjnych może mieć charakter ukryty (przynajmniej, jeśli chodzi o realne cele) albo niebezpośredni.

Dla lepszego usystematyzowania zarówno dotychczasowych kierunków badań nad recentralizacją, jak i samych działań oraz praktyk będących jej przejawami, użyteczne jest dokonane przez Sześciło (2019) rozróżnienie pomiędzy recentralizacją pragmatyczną a ideologiczną/doktrynalną. W tej pierwszej grupie umieścić należy działania w zakresie restrukturyzacji sektora publicznego, podejmowane przez rządy państw europejskich w ostatnich kilkunastu latach, głównie w odpowiedzi na kryzysy finansowe. Większość takich działań mieściła się w szeroko rozumianej sferze finansów publicznych, polegając m.in. na zmianach w dystrybucji dochodów podatkowych czy wprowadzaniu ściślejszej kontroli nad wydatkami publicznymi władz samorządowych. Tego typu polityka jest charakterystyczna przede wszystkim dla krajów europejskiego Południa (m.in. Grecja, Włochy, Hiszpania), choć nie ogranicza się tylko do tej części kontynentu, czego przykładem może być chociażby Wielka Brytania². Recentralizacja w takim właśnie znaczeniu stała się już przedmiotem szerszego zainteresowania badawczego, szczególnie w zakresie tzw. recentralizacji fiskalnej (Bolgherini, 2014; Canavire-Bacarezza i in., 2021; Dickovick, 2011), lub, nieco rzadziej, w odniesieniu do poszczególnych sektorów polityki publicznej, takich jak m.in. opieka zdrowotna (Barasa i in., 2017; Fredriksson i in., 2014; Saltman, 2008), edukacja (Hawkins, 2000) czy zarządzanie środowiskiem (Kostka, Nahm 2017). Wspólnym mianownikiem dla tego nurtu recentralizacji jest wskazywanie wśród jej głównych przyczyn egzogenicznych szoków dla systemu zarządzania publicznego w danym państwie, które „mogą być po prostu nazywane «kryzysami»” (Canavire-Bacarezza i in., 2021, s. 5).

Z kolei recentralizacja ideologiczna lub doktrynalna jest bardziej kompleksową strategią polityczną osadzoną w realiach „demokracji nieliberalnej”. Zgodnie z ramami koncepcyjnymi narysowanymi przez Fareeda Zakarię (1997), demokracje nieliberalne zachowują pewne elementy demokratycznego zarządzania, zwłaszcza wolne wybory, ale w coraz większym stopniu ograniczają wolność obywatelską i autonomię instytucjonalną różnych aktorów. Scenarizowane rządy charakteryzujące demokrację nieliberalną są generalnie wrogo nastawione do niezależnych od siebie podmiotów zdolnych mobilizować społeczeństwo oraz do innych ośrodków władzy politycznej, w tym samorządów lokalnych. Częściowe i pośrednie ograniczanie swobód demokratycznych przez ukryte ruchy centralistyczne można postrzegać jako bardziej ogólny sposób ograniczania wolności w zakresie kontestowania polityki rządu centralnego (Sześciło, 2019).

W zakresie wskaźników mogących do jakiegoś stopnia pomóc zmierzyć procesy recentralizacji można próbować posługiwać się, na zasadzie negatywu, metodyką pomiaru stopnia decentralizacji władzy publicznej w danym państwie, wykorzystywaną także do międzynarodowych badań porównawczych. Najbardziej znanym przykładem jest w tym przypadku prowadzony przez Andreeasa Ladnera i współpracowników (2016, 2019) syntetyczny wskaźnik *Local Autonomy Index* (LAI). Na gruncie polskim z kolei, w 2023 r. pod auspicjami Fundacji Batorego, podjęto próbę kompleksowego pomiaru poziomu autonomii gmin i miast na prawach powiatu, czego efektem było wypracowanie „indeksu samorządności” (Lackowska i in., 2023). Indeks, uwzględniający parametry związane z kompetencjami samorządów lokalnych, ich finansami oraz pozycją ustrojową i polityczną wobec rządu centralnego, wykazał, że między rokiem 2014 a 2021 nastąpił 18-procentowy spadek wskaźnika autonomii lokalnej.

² Duża część dotychczasowych prac na temat recentralizacji dotyczy także rozwijających się krajów Azji (Malesky i in. 2014), Afryki (Kessy, McCourt, 2010; Lewis, 2014) i Ameryki Łacińskiej (Eaton, Dickovick, 2004; Eaton, 2013; López-Murcia, 2022).

Typologia działań recentralizacyjnych w Polsce po 2015 r.

Choć w literaturze naukowej obecne jest zagadnienie recentralizacji, próby jej pomiaru ograniczają się zasadniczo do szacowania ubytku w dających się relatywnie łatwo „owskaźnikować” wymiarach autonomii lokalnej. Jeszcze rzadziej podejmowane były próby typologizacji działań recentralizacyjnych. Jako podsumowanie studium porównawczego sytuacji Węgier, Polski i Turcji Mariam Begadze (2022) wyróżnia cztery typy działań centralizacyjnych (używa przy tym koncepcji demokracji nieoliberalnej): nadużywanie mechanizmów kontroli i nadzoru, finansowe osłabianie samorządów, bezpośrednia i pośrednia centralizacja oraz dekoncentracja władzy. Z kolei Eliska Drapalova (2023) wyróżnia cztery dość szeroko zakreślone scenariusze działań recentralizacyjnych: „zagłodzenie wroga” (poprzez ograniczenie jego możliwości finansowych), „przytłoczenie wroga” (np. dodatkowymi zadaniami), „kij w szprychy” (obstrukcja) oraz „oczernianie i nadużywanie mechanizmów nadzoru”.

Ciekawe spojrzenie na recentralizację jako odpowiedź na zagrożenie pandemiczne przedstawiają Matthew Stenberg i zespół (2022). Opierając się na studium porównawczym Węgier, Hongkongu, Ugandy i USA, uznali oni pandemię Sars-Cov-2 za pretekst dla nieoliberalnych rządów do ograniczenia wolności jednostek samorządowych. Analizując przyczynę centralizacji, badacze nie poświęcają jednak uwagi mechanizmom wykorzystywanym do jej przeprowadzania.

Powyższe ujęcia pomijają ważny, naszym zdaniem, obszar działań recentralizacyjnych. Wspomniany w poprzedniej sekcji antypluralistyczny charakter demokracji nieoliberalnej skłania nas do szerszego patrzenia na proces recentralizacji, niż jest to zazwyczaj przyjęte w badaniach naukowych, zwłaszcza opartych na indeksach poziomu autonomii lokalnej. Niechęć do alternatywnych ośrodków władzy politycznej może manifestować się w postaci dezawuowania ich znaczenia czy wręcz odcinania się od wartości nadających im ich rangę w systemie politycznym. W odniesieniu do samorządu terytorialnego oznacza to m.in. próby ukazania samorządów jako niekompetentnych lub wprowadzanie mechanizmów naruszających zasadę subsydiarności. Aby zrozumieć wagę takich działań ze strony władzy centralnej – które często w żaden bezpośredni sposób nie są skierowane przeciwko dotychczasowemu zakresowi kompetencji JST – warto spojrzeć na to zjawisko przez pryzmat różnych wymiarów pojęcia „polityka”. Jak podkreśla Jerzy Hausner (2007), polityka to nie tylko realizacja polityk publicznych, gra polityczna między partiami czy nawet przepisy konstytuujące system polityczny. Ma ona także wymiar dyskursywny, odnoszący się do fundamentalnych wartości, na których zbudowany jest dany system polityczny. Walka polityczna w tym wymiarze to walka o możliwość kształtowania narracji, nadawania znaczeń czy wreszcie – zmiany tych podstawowych wartości społecznych.

Opierając się na doświadczeniach polskich z lat 2015–2023 i uwzględniając opisany powyżej dyskursywny wymiar recentralizacji, zaproponowaliśmy podział wspomnianych działań na sześć typów (zob. Aksztejn i in., 2022; Aksztejn, Lackowska, 2023); wzięliśmy przy tym pod uwagę zarówno wymiary autonomii lokalnej wskazane przez Ladnera (2016), jak i wymiary polityki według Hausnera (2007). Tabela 1 przedstawia definicje wyróżnionych typów oraz wybrane przykłady ilustrujące każdy z nich.

Wobec badań próbujących zmierzyć poziom zmian w autonomii lokalnej nasze ujęcie jest bardziej pogładowe, ale też poszerzone o trudno mierzalne dyskursywne aspekty centralizacji, które (jeśli podążymy za argumentacją Hausnera) obrazują walkę o znaczenie i wartości. Jak wiele typologii empirycznych, także i ta nie jest pełna. Możemy rozważać dodanie działań ingerujących w zastany porządek prawny – zmiany wokół samorządowej ordynacji wyborczej bądź w składzie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Głównym celem powyższego opracowania jest jednak zwrócenie uwagi na różnorodność dróg, którymi kroczy centralizacja władzy. Odpowiada jej różnorodność reakcji samorządów terytorialnych.

Tab. 1. Typologia działań recentralizacyjnych

| Typ | Opis | Przykłady |
|---|--|--|
| Przejęcie / ograniczenie kompetencji | Zmiana <i>status quo</i> poprzez (a) przejęcie dotychczasowych kompetencji samorządów lub (b) ograniczenie samodzielności/decyzyjności samorządów w realizacji dotychczasowych zadań | Powołanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i odebranie gminom decyzyjności w zakresie ustalania taryf za wodę oraz ścieki (2018); zwiększenie uprawnień kuratorów oświaty (2021) |
| Nieuzgodnione narzucenie, czyli pozorna decentralizacja | Przekazanie realizacji zadania (zwykle trudnego politycznie bądź organizacyjnie i/lub kosztownego) samorządom bez skonsultowania się z nimi czy bez rekompensaty poniesionych kosztów wdrożenia. Często stanowi pretekst do strategii obwiniania | Reforma edukacji (2017) |
| Oslabianie finansowe | Zmiany prawne w bezpośredni sposób wpływające na finanse JST poprzez redukcję dochodów samorządów lub zwiększenie udziału transferów kosztem dochodów własnych ³ | Zmiany w podatku PIT (2019) ograniczające wpływ do budżetów samorządowych |
| Klientelizacja | Polityczna selektywność, traktowanie w uprzywilejowany sposób samorządów przychylnych polityce władzy centralnej, a w nieprzychylny – kontestujących ją | Dystrybucja pieniędzy z funduszy rządowych według niejasnych kryteriów (np. Fundusz Dróg Lokalnych, Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, program gospodarczy Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych) |
| (P)omijanie | Działanie wbrew zasadzie subsydiarności odbywające się poprzez tworzenie na szczeblu centralnym nowych mechanizmów czy instytucji (lub powielanie już istniejących) służących zaspokajaniu lokalnych potrzeb | Ustawa o kołach gospodyń wiejskich (2018), czyniąca rządową Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa partnerem, rejestratorem oraz nadzorcą kół |
| Obwinianie | Rodzaj komunikacji politycznej rządu, która przypisuje samorządom odpowiedzialność za niepowodzenia polityk publicznych | Przypisywanie samorządom winy za zwiększone koszty odbioru śmieci czy niepowodzenia we wdrażaniu reformy systemu edukacji |

Źródło: opracowanie własne na podst. Aksztejn i in. 2022.

Typologia reakcji samorządowych na presję recentralizacyjną

Jak wspomnieliśmy na początku artykułu, reakcje samorządów na praktyki (re)centralizacyjne wydają się wymykać zainteresowaniu specjalistów. W niniejszym tekście postanowiliśmy skupić się właśnie na tej stronie relacji, przedstawiając sposoby, w jakie samorzady polskie odpowiadają na recentralizacyjne posunięcia rządu. Porządkując te reakcje, możemy wskazać ich różne kategorie. Po pierwsze, niektóre działania podejmowane są zbiorowo w ramach korporacji samorządowych, a inne – indywidualnie. Po drugie, mamy do czynienia z działaniami „twardymi”, dotyczącymi bezpośrednio kompetencji samorządowych, oraz działaniami „miękkimi”, często odnoszącymi się do warstwy ideologicznej czy światopoglądowej i niekoniecznie wchodzącymi w zakres zadań lub budżetów JST. Kolejną oś podziału to działania proaktywne (inicjowane przez samorząd, np. lobbing legislacyjny) i reaktywne (w odpowiedzi na określone inicjatywy władzy centralnej). Z uwagi na charakter poszczególnych aktywności wyróżniamy siedem typów, które można przyporządkować do opisanych wyżej ogólnych kategorii dychotomicznych.

W poniższym zestawieniu tabelarycznym typy reakcji samorządów zostały uszeregowane, począwszy od najbardziej oczywistych, ugruntowanych w porządku formalno-ustrojowym odpowiedzi na (re)centralizację. Zaczynamy zatem od jasnych, formalnych działań sądowych, propozycji legislacyjnych czy podejmowania polityk niewspieranych przez stronę rządową. Tę część zamyka w zestawieniu niesubordynacja, czyli wykorzystywanie możliwości prawnych, by odmówić

³ Wyodrębnienie kategorii działań centralizacyjnych rzutujących na kondycję finansową jest trudne ze względu na to, że większość działań wobec samorządów ma konsekwencje finansowe (*vide* typ nieuzgodnione narzucenie). Przyjęta przez nas definicja ma charakter całkowicie umowny i koncentruje się tylko na wprowadzaniu przepisów wprost zmieniających wysokość wpływów do budżetu oraz udział środków w swobodnej dyspozycji samorządów.

kontestowanego lokalnie działania wymaganego przez rząd. Następne kategorie silniej nawiązują do dyskursywnego wymiaru recentralizacji i bezpośrednio wpisują się w prowadzenie walki o znaczenia i wartości (takie znamiona mają oczywiście także poprzednio wymienione działania, choćby podejmowanie zaniechanych polityk). Wreszcie na końcu, z pewnym metodycznym ociąganiem, dodajemy formę działań, a mianowicie zrzeszanie się. Nasze badania wskazują, że tak bardzo przybrała ona na sile pod koniec badanego okresu, że stała się swoistym *modus operandi* wymagającym wyszczególnienia.

Tab. 2. Typologia reakcji miast

| Typ | Opis | Przykłady |
|-------------------------------------|---|---|
| Droga sądowa | Zaskarżanie działań organów centralnych do sądów administracyjnych (dot. uchyleń lokalnych aktów prawnych oraz zarządzeń zastępczych wojewodów) lub do sądów powszechnych (procesy odszkodowawcze wytaczane Skarbowi Państwa) ⁴ | Wystąpienie prezydentów największych polskich miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich z pozwem o zwrot kosztów poniesionych w związku z dostosowaniem szkół do zmian w oświacie (2019) |
| Lobbing legislacyjny i polityczny | Działania podejmowane najczęściej za pośrednictwem korporacji samorządowych na rzecz zwiększania lub niezmnieszania kompetencji samorządów oraz ich zasobów. Obejmują zgłaszanie projektów konkretnych ustaw lub bardziej generalnych tez wzmacniających stronę samorządową oraz protesty przeciwko projektom aktów prawnych bezpośrednio zmniejszających znaczenie samorządu | 21 tez samorządowych (2019) Ustawy metropolitalne Negatywne opinie korporacji samorządowych w sprawie nowelizacji ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (RIO) (2021) |
| Podjęcie polityk zaniechanych | Realizacja polityk i programów zaniechanych przez administrację rządową. Stwierdzone przypadki dotyczyły sytuacji, w których zarówno decyzja strony rządowej o zaniechaniu, jak i samorządowej – o podjęciu zadania, miały charakter światopoglądowy | Samorządowe programy <i>in vitro</i> po 2016 r. Dofinansowywanie instytucji kultury, które nie otrzymały wsparcia z ministerstwa |
| Niesubordynacja | Odmowa wykonywania poleconych działań, co do których istnieje wątpliwość w zakresie zgodności z prawem | Odmowa przekazania Poczcie Polskiej list wyborców w celu organizacji korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 r. |
| Kampanie informacyjne | Działania medialne mające na celu dotarcie do opinii publicznej i lokalnych wyborców z komunikatem prezentującym samorządowy punkt widzenia i alternatywną narrację dotyczącą np. zmian prawnych czy reform wobec tej komunikowanej przez rząd | Kampania outdoorowa prowadzona przez Warszawę, wyjaśniająca przyczyny podwyżki opłat za wywóz śmieci, niezależnych od decyzji miasta |
| Gesty sprzeciwu | Symboliczne protesty mające na celu demonstrację odrębnego wobec rządu zdania w odniesieniu do spraw ważnych dla opinii publicznej | Demonstrowanie wsparcia dla Strajku Kobiet w 2020 r. Przyjmowanie przez rady miast stanowisk wyrażających sprzeciw wobec działań rządu |
| Zrzeszanie się i działania zbiorowe | Dołączanie do istniejących i formowanie nowych organizacji zrzeszających samorządy. Intensyfikacja działań polegających na wymianie informacji lub formułowaniu wspólnych stanowisk | Wzrost liczby członków Związku Miast Polskich (ZMP) o 20% w latach 2015–2022 Powstanie Ruchu Samorządowego „Tak! Dla Polski” |

Źródło: opracowanie własne na podst. Aksztejn i in. 2022.

⁴ Dochodzenie swoich racji w sporze z władzą centralną na drodze sądowej to możliwość zagwarantowana prawnie i korzystanie z niej nie jest fenomenem ostatnich lat. Badacze zauważają jednak zwiększenie się częstości stosowania tego środka (w odniesieniu do rozstrzygnięć nadzorczych zob. Lackowska i in., 2023), stąd uznanie tych działań za rodzaj reakcji na presję recentralizacyjną.

Zagadnienia metodyczne

Celem artykułu jest rozwinięcie badań nad reakcjami samorządów na presję (re)centralizacyjną. Swoje zainteresowanie ograniczamy do sytuacji konfliktowych i reakcji wyrażających sprzeciw wobec działań strony rządowej. W badaniu zakładamy, że takie reakcje częściej podejmowane są przez duże miasta, których pozycja zarówno gospodarcza, kompetencyjna, jak i polityczna jest silniejsza niż np. niewielkiej i niezbyt zasobnej gminy wiejskiej. Stąd też nasza analiza dotyczy zbioru 38 największych miast w Polsce (powyżej 100 tys. mieszkańców). Literatura dostarcza licznych przesłanek, aby móc ocenić, że właśnie ta grupa samorządów jest szczególnie chętna i zdolna do wykorzystania pojawiającego się pola manewru politycznego (Betsill, Bulkeley, 2006). Szczególna rola miast została podkreślona w koncepcji *New Localism* (Katz, Nowak, 2017), a ich siła polityczna znalazła swój najodważniejszy wyraz w tytule książki Benjamina R. Barbera (2013) *If Mayors Ruled the World* [Gdyby burmistrzowie rządili światem]. Nawet jeśli zjawisko to nie jest tak wyraźne i silne, jak twierdzi Barber, a polityka państwa nadal bardzo mocno współkształtuje relacje między aktorami na wszystkich poziomach (Laffin, 2009), to ambicje polityczne największych miast są zauważalne w różnych państwach, w tym w Polsce (Lackowska, 2014).

Metodologicznym celem artykułu jest rozwinięcie instrumentarium metodycznego do badań reakcji samorządów na recentralizację. Wychodząc od typologii reakcji (Aksztejn i in., 2022), staraliśmy się opracować zestaw mierników kontestacji oraz jej uwarunkowań. Ważnym elementem badania było rozpoznanie zróżnicowania reakcji w tej grupie samorządów na praktyki centralistyczne, stąd też kluczowa okazała się identyfikacja i weryfikacja zmiennych, które na poziomie miasta determinują skłonność do angażowania się w działania kontestujące politykę władz centralnych. W szczególności można oczekiwać, że wielkość i zamożność miasta wpłyną na ambicje polityczne władz miejskich i ich gotowość do udziału w krajowej walce politycznej. Na skłonność do kwestionowania polityki centralnej składają się także barwy polityczne władz samorządowych oraz preferencje wyborcze obywateli miasta. Dlatego jako zmienne określające warunki sprzyjające wyrażaniu kontestacji przyjęliśmy:

- wielkość miasta (populację) – jako wartość odzwierciedlającą jego siłę polityczną, ale i „wielkomiejskość” elektoratu oraz związane z tym bardziej liberalne poglądy;
- zamożność miasta (dochód *per capita*) jako wskaźnik odzwierciedlający siłę polityczną oraz niezależność finansową i odporność na zagrożenia związane z ewentualnymi „sankcjami” w tym zakresie ze strony rządowej;
- barwy polityczne władz miasta – opisywane poprzez rodzaj i afiliację polityczną komitetu wyborczego prezydenta miasta oraz jego/jej przynależność partyjną⁵
- preferencje polityczne lokalnych wyborców w wyborach krajowych – na podstawie wyników wyborów prezydenckich w 2020 r.

Zaznaczamy, że czynniki wyjaśniające nie są od siebie w pełni niezależne i mogą być do pewnego stopnia wzajemnie skorelowane.

W przypadku danych o charakterze ilościowym zbiorów miast został dla celów analitycznych podzielony na cztery kategorie poziomu wartości. W przypadku wielkości populacji oraz dochodu były to grupy kwartyłowe. Analizując wyniki wyborów prezydenckich z 2020 r., w celu podziału miast na grupy posłużyliśmy się wielkością przewagi Rafała Trzaskowskiego nad Andrzejem Dudą, jako osobną kategorię wyróżniając miasta, w których dotychczasowy prezydent zdobył większość głosów. Przy analizie afiliacji politycznej urzędującego prezydenta miasta w ostatnich wyborach samorządowych zastosowano natomiast cztery kategorie jakościowe (start z komitetu KO, własny komitet kandydata – członek KO i/lub z poparciem KO, komitet i/lub członkostwo w innej partii opozycyjnej, brak powiązań z partiami politycznymi). Sposób przeliczenia wziętych pod uwagę mierników na syntetyczny wskaźnik „potencjału kontestacji” poszczególnych miast został przedstawiony w tabeli 3.

⁵ Prowadziliśmy również próby empiryczne z operacjonalizacją innej zmiennej o charakterze politycznym – składu rady miasta. Z uwagi na duże zróżnicowanie struktury politycznej rad pomiędzy poszczególnymi miastami (radni z komitetów zarówno typowo partyjnych, jak i „prezydenckich” albo innych lokalnych) oraz mnogość wariantów koalicji większościowej w radzie nie przynosiły one jednak satysfakcjonująco klarownych rezultatów.

Tab. 3. Wskaźniki określające potencjał kontestacji badanych miast*

| Wskaźnik | Punktacja |
|--|---|
| Wielkość miasta (liczba ludności 2019). Miasta podzielono na cztery kategorie według grup kwartylowych | 1. Grupa kwartylowa: 1 pkt (n = 9) 2. Grupa kwartylowa: 2 pkt (n = 10) 3. Grupa kwartylowa: 3 pkt (n = 10) 4. Grupa kwartylowa: 4 pkt (n = 9) |
| Zamożność miasta na podstawie rankingu zamożności gmin Pawła Swianiewicza i Julity Łukomskiej (2020). Miasta zostały podzielone na cztery kategorie według grup kwartylowych | 1. Grupa kwartylowa: 1 pkt (n = 9) 2. Grupa kwartylowa: 2 pkt (n = 10) 3. Grupa kwartylowa: 3 pkt (n = 10) 4. Grupa kwartylowa: 4 pkt (n = 9) |
| Przynależność polityczna prezydenta miasta w wyborach 2018 r. (na podstawie danych PKW o komitetach wyborczych i kandydatach) | Brak powiązań: 1 pkt (n = 13) Komitet wyborczy i/lub członkostwo w innej partii opozycyjnej: 2 pkt (n = 3) Poparcie KO i/lub członek KO: 3 pkt (n = 8) Komitet wyborczy KO: 4 pkt (n = 14) |
| Preferencje polityczne lokalnego elektoratu w wyborach ogólnopolskich (na podstawie różnicy między wynikiem Andrzeja Dudy a Rafała Trzaskowskiego w 2020 r.) | Wygrał A. Duda: 1 pkt (n = 5) Wygrał R. Trzaskowski z przewagą do 15 pp: 2 pkt (n = 10) Wygrał R. Trzaskowski z przewagą 16–30 pp: 3 pkt (n = 16) Wygrał R. Trzaskowski z przewagą 31–45 pp: 4 pkt (n = 7) |

* Wynik łączny miasta był liczony jako nieważona suma punktów uzyskanych w poszczególnych kryteriach oceny, czyli minimum 4 pkt, maksimum 16 pkt.

Źródło: opracowanie własne.

Więszą trudność niż wskazanie zmiennych demograficznych, ekonomicznych i politycznych określających charakterystykę miast sprawiło zidentyfikowanie kryteriów i danych mogących określić skłonność danego miasta do kontestacji działań władz centralnych. Poszukując tego rodzaju mierników, chcieliśmy wskazać działania lub zachowania, które są:

- możliwie szeroko rozpowszechnione wśród zbioru badanych miast (wyłączając przejawy reakcji o charakterze jednostkowym lub mocno zindywidualizowanym);
- możliwe do obiektywnego i wiarygodnego sprawdzenia, czy i w jaki sposób występują w każdym z analizowanych miast;
- możliwie zróżnicowane pomiędzy miastami – przypadki, gdy wszystkie lub prawie wszystkie miasta z badanej grupy zachowały się w identyczny sposób (np. odmowa przekazania spisów wyborców do tzw. wyborów pocztowych w 2020 r.) nie wnoszą istotnego waloru poznawczego (co nie oznacza, że nie można ich wykorzystywać w innych badaniach, np. do porównań z innymi klasami wielkościami gmin lub międzyregionalnych).

Ostatecznie zdecydowaliśmy się przeanalizować trzy rodzaje zachowań kontestacyjnych ze strony samorządów miejskich, mieszczących się w zaprezentowanych wcześniej typologiach:

- podjęcie zaniechanych polityk (rządowych) – przyjęcie miejskiego programu wsparcia płodności poprzez metodę *in vitro*;
- gesty sprzeciwu – wsparcie ruchu związanego z akcją Strajk Kobiet poprzez nadanie w danym mieście ulicy lub placowi (albo innej przestrzeni publicznej) imienia Praw Kobiet;
- intensyfikacja współpracy samorządowej o dominującym charakterze politycznym/lobbingowym – przystąpienie prezydenta miasta do Ruchu Samorządowego „Tak! Dla Polski” z dodatkowym uwzględnieniem jego obecności w zarządzie organizacji.

Rozważaliśmy wzięcie pod uwagę mierników odpowiadających pozostałym typom reakcji na recentralizację, jednak okazało się to empirycznie trudne. Lobbying jest zwykle przeprowadzany grupowo i niełatwo określić wkład poszczególnych miast w daną inicjatywę (Lackowska 2014); czasem wręcz trudno ustalić ostateczną listę sygnatariuszy pisma (jak w przypadku 21 tez samorządowych). Najbardziej wyrazisty przykład niesubordynacji (nieprzekazanie Poczcie Polskiej list wyborców w 2020 r.) okazał się nieróżnicujący w badanej grupie, a o reakcjach typu dyskursywnego (np. kampanie informacyjne) trudno zebrać porównywalne informacje dla 38 miast.

Wybrane przez nas wskaźniki nie stanowią zatem wyczerpującego katalogu reakcji na recentralizację. Niemniej jednak stanowią zbiór danych możliwych do pozyskania w większej skali oraz kwantyfikowalnych, a zatem umożliwiających porównanie postaw różnych miast. Wobec braku

badania dotyczących kontestacyjnych reakcji miast uznaliśmy ten zestaw za wartościowe przybliżenie i metodyczny wkład w konceptualizację zjawiska.

Operacjonalizacja wskazanych wyżej kryteriów przyjęta na potrzeby naszej analizy została przedstawiona w tabeli 4. Aby wyrównać znaczenie dwóch komponentów rodzajowych indeksu: działań *stricte* politycznych w skali krajowej i działań społeczno-ideowych w skali lokalnej (mierzonych za pomocą dwóch kryteriów), zdecydowaliśmy się podwoić wagę pierwszego kryterium i przyznać 2 punkty za pełnienie funkcji w zarządzie lub radzie politycznej Ruchu Samorządowego „Tak! Dla Polski”.

Tab. 4. Wskaźniki określające natężenie zachowań kontestacyjnych badanych miast*

| Wskaźnik | Punktacja |
|---|---|
| Uczestnictwo prezydenta miasta w Ruchu Samorządowym „Tak! dla Polski” | Brak potwierdzonego członkostwa ^{**} : 0 pkt (n = 12) Członkostwo w ruchu: 1 pkt (n = 12) Członkostwo w zarządzie lub radzie politycznej ruchu: 2 pkt (n = 14) |
| Lokalny program <i>in vitro</i> | Brak miejskiego programu <i>in vitro</i> : 0 pkt (n = 17) Finansowanie <i>in vitro</i> w ramach budżetu obywatelskiego: 0,5 pkt (n = 3) Własny miejski program <i>in vitro</i> : 1 pkt (n = 18) |
| Rondo/skwer/ulica Praw Kobiet | Nie wprowadzono nazwy: 0 pkt (n = 24) Wprowadzono nazwę: 1 pkt (n = 14) |

* Wynik łączny miasta był liczony jako nieważona suma punktów uzyskanych w poszczególnych kryteriach oceny, czyli minimum 0 pkt, maksimum 4 pkt.

** Brak potwierdzonego członkostwa oznacza, że wóldarz nie pełni funkcji w zarządzie, radzie politycznej ani strukturach regionalnych, nie zadeklarował członkostwa w mediach ani nie podpisał się pod żadnym ze stanowisk.

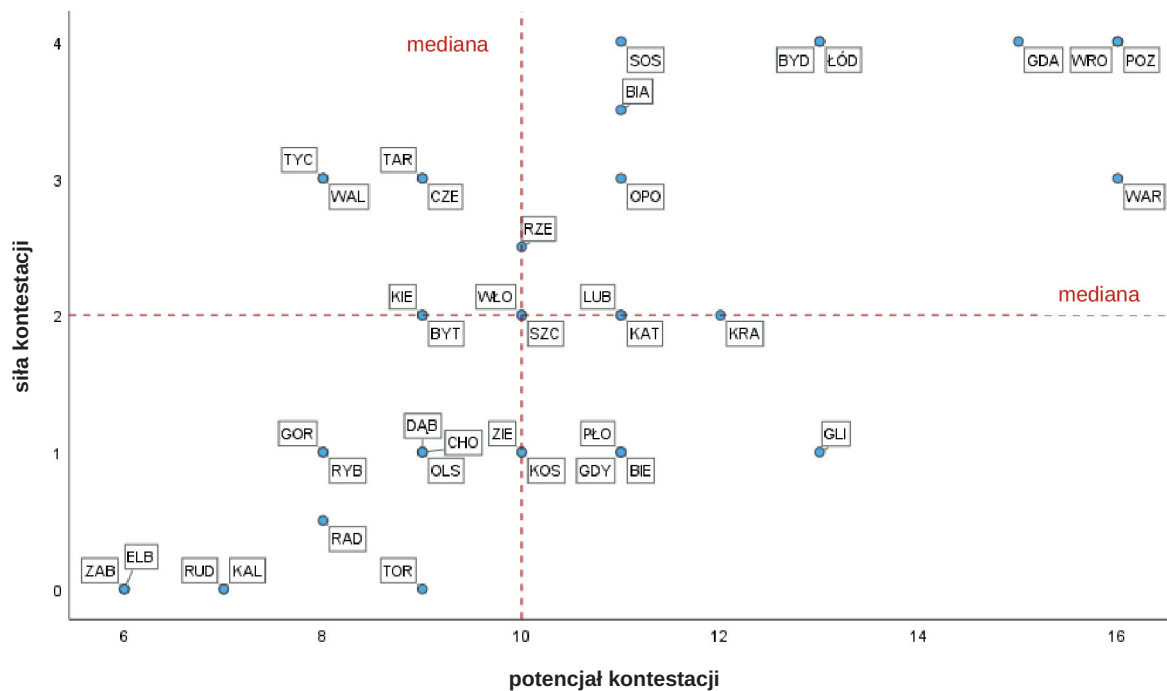
Źródło: opracowanie własne.

Wystąpienie wskazanych wyżej zachowań zostało zweryfikowane w drodze kwerendy źródeł internetowych dla każdego z analizowanych miast w zbiorze, a następnie ten zasób danych został porównany ze zmiennymi określającymi sytuację demograficzną, ekonomiczną i polityczną miast.

Co wzmacnia skłonność miasta do kontestacji?

Analiza danych empirycznych przeprowadzona na podstawie opisanej wyżej metodyki ukazała duże zróżnicowanie badanego zbioru miast zarówno pod względem „potencjału kontestacji”, jak i faktycznej „siły kontestacji”. Uporządkowanie wyników na wykresie w dwóch skalach odzwierciedlających oba badane wymiary oraz wprowadzenie dodatkowego kryterium analitycznego w postaci mediany dla każdego ze wskaźników pozwala na wyróżnienie co najmniej czterech grup miast, przy kilkunastu przypadkach mieszczących się na pograniczu różnych kategorii (ryc. 1).

Dość wyraźnie odznacza się zbiór miast, których warunki socjoekonomiczne i polityczne predestynują je jako potencjalnych kontestatorów i które faktycznie podejmowały działania o takim charakterze (Poznań, Wrocław, Gdańsk, Łódź, Bydgoszcz, Sosnowiec, Białystok, Warszawa, Opole). Druga kategoria obejmuje miasta o zbliżonym profilu socjoekonomicznym i politycznym, które jednak z jakichś powodów nie stały się bardziej wyrazistymi kontestatorami działań rządowych (Gliwice, Gdynia, Bielsko-Biała, Płock). Trzecia grupa to miasta, w których warunki społeczno-ekonomiczne nie wskazywałyby na wyraźny „potencjał kontestacji”, a mimo to aktywnie włączyły się one w działania kontestujące politykę władz centralnych (Tychy, Wałbrzych, Częstochowa, Tarnów). W ostatniej grupie znalazły się miasta, w których zobiektywizowane wskaźniki nie sugerowałyby wysokiej podatności na działania wymierzone przeciwko rządowi i które faktycznie niezbyt chętnie je podejmowały (Zabrze, Elbląg, Ruda Śląska, Kalisz, Radom, Toruń, Rybnik, Gorzów Wlkp., Dąbrowa Górnicza, Chorzów, Olsztyn). Ten ogólny obraz, uzyskany na podstawie wskaźników syntetycznych, wymaga jednak bardziej szczegółowego pogłębienia w zakresie związków pomiędzy poszczególnymi przejawami kontestacji działań władz centralnych a charakterystykami społeczno-ekonomicznymi i politycznymi badanych miast.



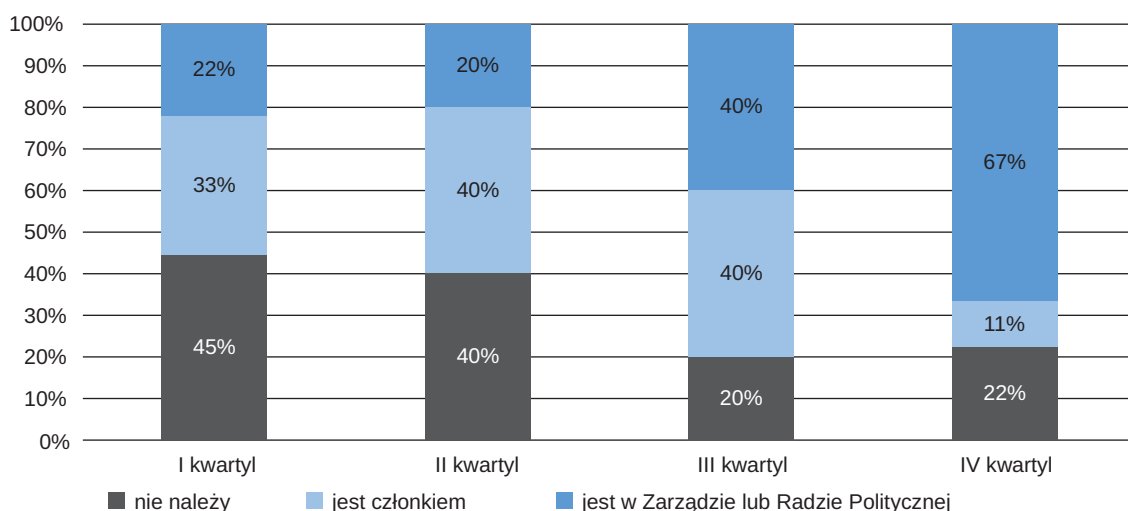
Ryc. 1. Wskaźniki syntetyczne „potencjału kontestacji” i „siły kontestacji” badanych miast

Źródło: opracowanie własne.

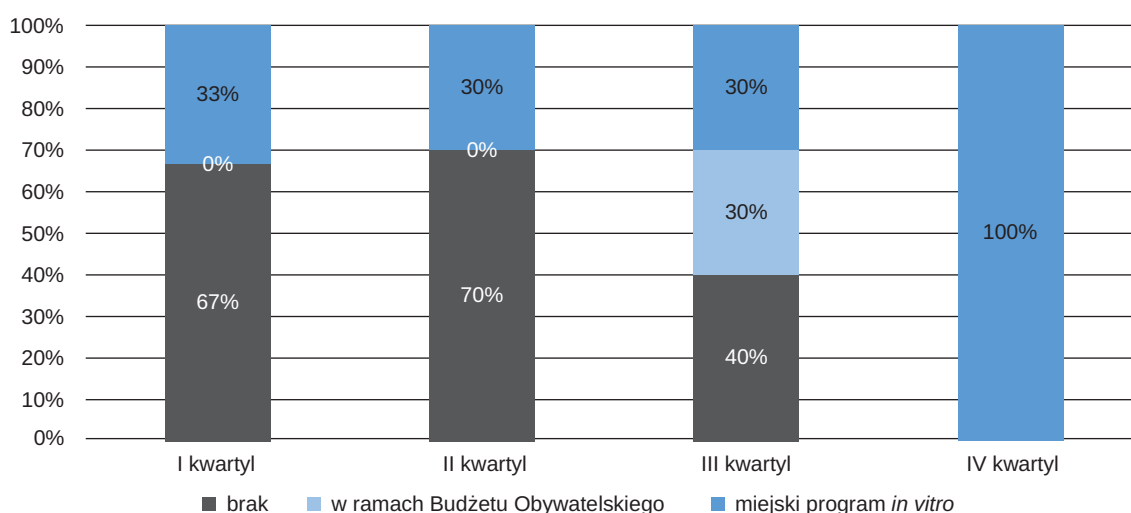
Analiza zachowań kontestacyjnych wobec polityki centralnej prowadzona na zbiorze miast uporządkowanym według wielkości populacji ujawniła kilka prawidłowości. Po pierwsze, udział prezydentów miast z 1. i 2. grupy kwartylowej (do ok. 175 tys. mieszkańców) w inicjatywie Ruch Samorządowy „Tak! Dla Polski” był wyraźnie mniejszy (55–60%) niż w przypadku miast większych – z 3. i 4. grupy kwartylowej (ok. 80%). W tej grupie wskaźnik samego udziału w ruchu nie był już mocno zróżnicowany pomiędzy grupami kwartyłowymi, ale dało się zaobserwować wyraźnie większą „wagę polityczną” prezydentów miast największych (z 4. grupy kwartylowej, dziewięć największych miast kraju od poziomu ok. 300 tys. mieszkańców), przejawiającą się w ich wysokim wskaźniku udziału w zarządzie organizacji lub radzie politycznej.

Również stosunkowo jednoznaczny jest związek pomiędzy wielkością miasta a przyjęciem lokalnego programu wspierania *in vitro*. Przy tym kryterium znów zdecydowanie odznaczają się miasta największe (wszystkie przyjęły taką politykę), a najmniejszą popularnością programy *in vitro* cieszyły się w dwóch pierwszych grupach kwartylowych (miasta do ok. 175 tys. mieszkańców). W przypadku miast z przedziału 175–300 tys. mieszkańców (3. grupa kwartylowa) mniejsza niż w większych ośrodkach skłonność władz samorządowych do wprowadzania programu z własnej inicjatywy była częściowo „rekompensowana” inicjatywami budżetu obywatelskiego (o interpretacji tego zjawiska piszemy nieco dalej).

Wpływ wielkości miasta jest wyraźnie widoczny w przypadku inicjatywy nazywania ulic i placów imieniem Praw Kobiet, ale, ponownie, w tej kategorii wybijają się tylko ośrodki największe (nie-mal 80% rad miejskich przyjęło taką uchwałę); w pozostałych trzech grupach kwartylowych udział miast, które dokonały takiego nadania, jest dużo niższy (20–30%).

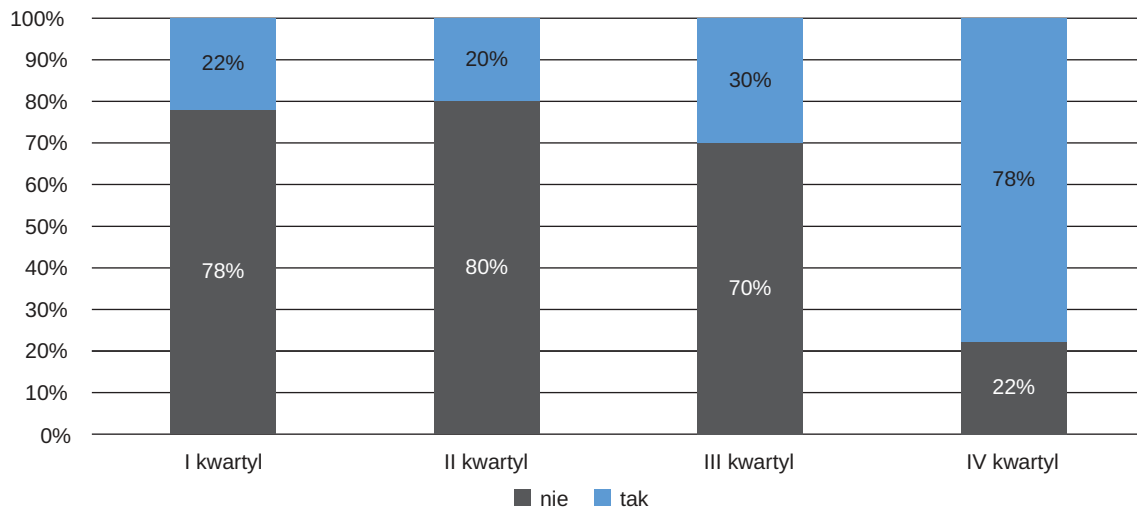


Ryc. 2. Udział wójarza w Ruchu Samorządowym „Tak! Dla Polski” a liczba ludności (w podziale na grupy kwartyłowe)

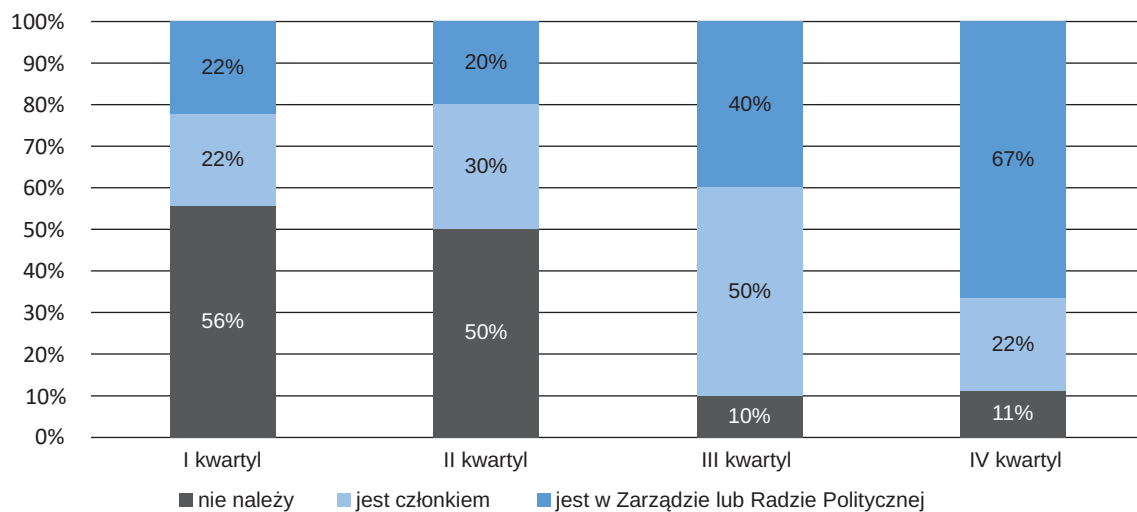


Ryc. 3. Funkcjonowanie w mieście lokalnego programu *in vitro* a liczba ludności (w podziale na grupy kwartyłowe)

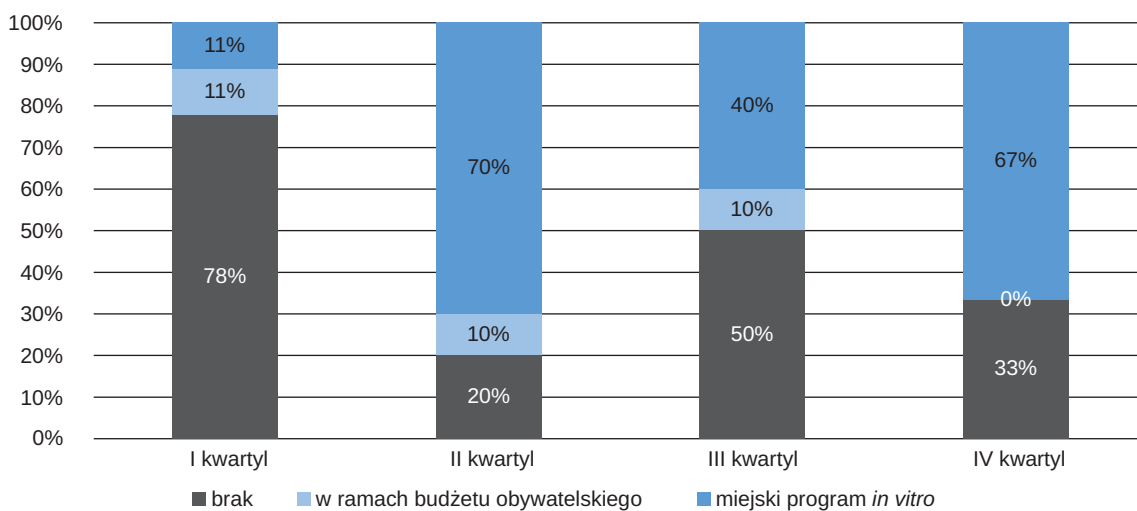
Relatywna zamożność miasta, mierzona wskaźnikiem dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, okazała się istotnym czynnikiem różnicującym skłonność prezydentów miast do udziału w Ruchu Samorządowym „Tak! Dla Polski”. Prezydenci z badanych miast charakteryzujących się wyższym od mediany dochodem na mieszkańca (3. i 4. grupa kwartyłowa) prawie w całości przystąpili do inicjatywy (90%), podczas gdy wójarze miast z dochodem poniżej przeciętnego wykazali się znacznie większą rezerwą. Różnice pomiędzy 3. i 4. grupą kwartyłową miast przejawiają się w reprezentacji w zarządzie i radzie politycznej organizacji – jest ona wyższa wśród prezydentów miast najbogatszych. Kryterium zamożności wydaje się natomiast w niewielkim stopniu przesądzać o skłonności do zaangażowania w dwie pozostałe formy kontestacji działań rządowych. Choć udział miast z programami wspierania *in vitro* jest wyraźnie zróżnicowany pomiędzy najmniej a najbardziej zamożną grupą (1. a 4. grupą kwartyłową), to w 2. grupie kwartyłowej pojawiają się nawet nieco wyższe wartości niż w grupie najbogatszej, a z kolei 3. grupa kwartyłowa plasuje się na nieco niższym poziomie. Żaden wyraźny związek nie ujawnia się pomiędzy poziomem zamożności a skłonnością do nazwania ulicy lub placu imieniem Praw Kobiet.



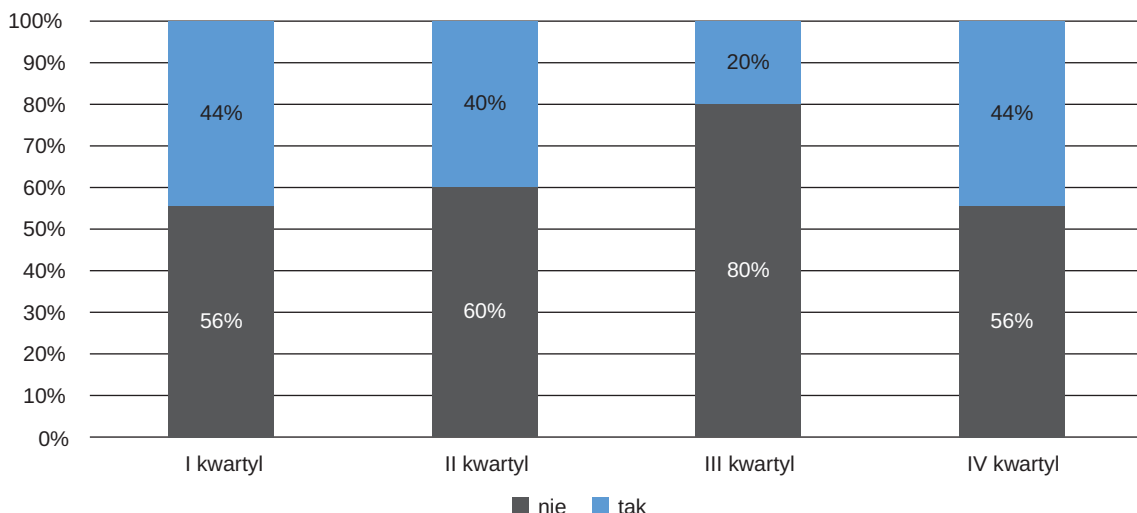
Ryc. 4. Nadanie imienia Praw Kobiet rondu, skwerowi lub ulicy w mieście a liczba ludności (w grupach kwartylowych)



Ryc. 5. Udział wójarza w Ruchu Samorządowym „Tak! Dla Polski” a zamożność miasta (w podziale na grupy kwartylowe)

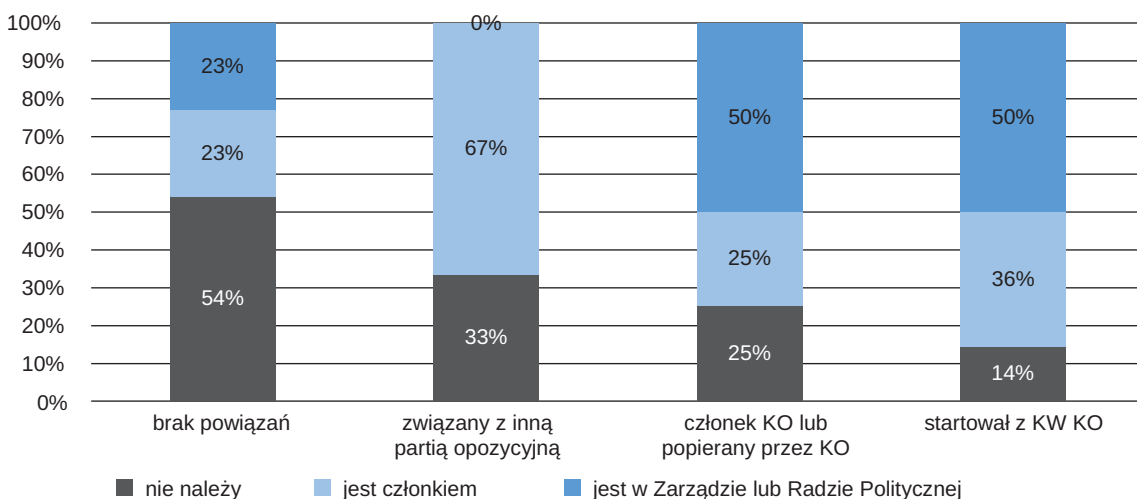


Ryc. 6. Funkcjonowanie w mieście lokalnego programu *in vitro* a zamożność miasta (w podziale na grupy kwartylowe)

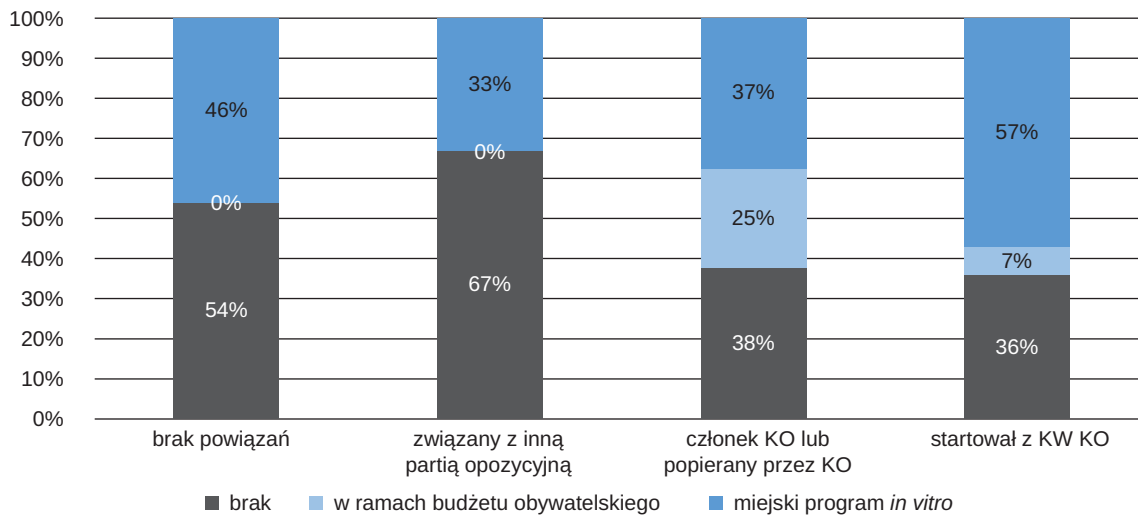


Ryc. 7. Nadanie nazwy Praw Kobiet rondu, skwerowi lub ulicy w mieście a zamożność miasta (w grupach kwartyłowych)

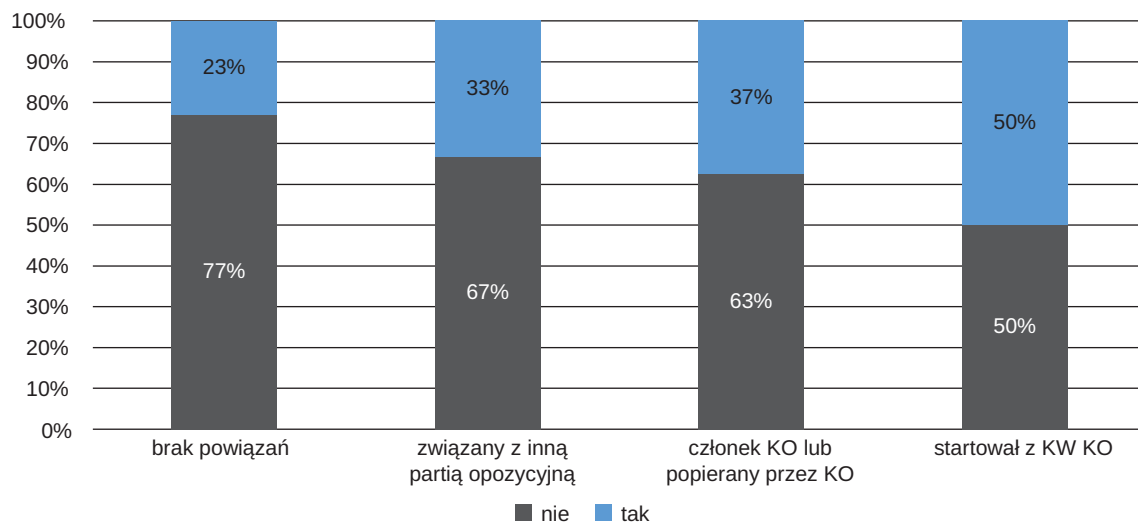
Spośród czynników *stricte* politycznych pierwszym analizowanym kryterium była przynależność partyjna prezydenta miasta w powiązaniu z rodzajem i afiliacją komitetu wyborczego, z ramienia którego startował w wyborach. Wpływ tej zmiennej był najbardziej widoczny w przypadku udziału w Ruchu Samorządowym „Tak! Dla Polski”, który cieszył się większą popularnością wśród prezydentów wybranych z komitetu Koalicji Obywatelskiej (KO) lub przez nią popieranych, ale jest także dość duży w przypadku nielicznych w całej badanej grupie prezydentów wywodzących się z komitetów innych partii tworzących opozycję na scenie krajowej. Prezydenci związani z KO byli natomiast zdecydowanie silniej reprezentowani w zarządzie lub radzie politycznej organizacji. Najbardziej zróżnicowany stosunek wobec inicjatywy „Tak! Dla Polski” wykazali prezydenci bezpartyjni, niepowiązani politycznie w ostatnich wyborach, z których ponad połowa nie przystąpiła do ruchu. Z drugiej jednak strony niektórzy włodarze miast z tej grupy weszli nawet w skład rady politycznej organizacji. Przynależność partyjna i poparcie polityczne prezydenta miasta natomiast nie okazały się istotnymi czynnikami różnicującymi skłonność do przyjmowania w mieście programu *in vitro* – była ona zbliżona w miastach rządzonych przez prezydentów związanych z KO, jak i bezpartyjnych, bez powiązań z Koalicją. W przypadku nadawania ulicom i placom imienia Praw Kobiet nieco większą popularność takiej inicjatywy można było zauważyć w miastach zarządzanych przez prezydentów silniej związanych z KO, choć uchwały w tych sprawach podejmuje nie prezydent, a rada miasta.



Ryc. 8. Udział wójarza w Ruchu Samorządowym „Tak! Dla Polski” a jego powiązanie polityczne



Ryc. 9. Funkcjonowanie w mieście lokalnego programu *in vitro* a powiązanie polityczne wóldarza



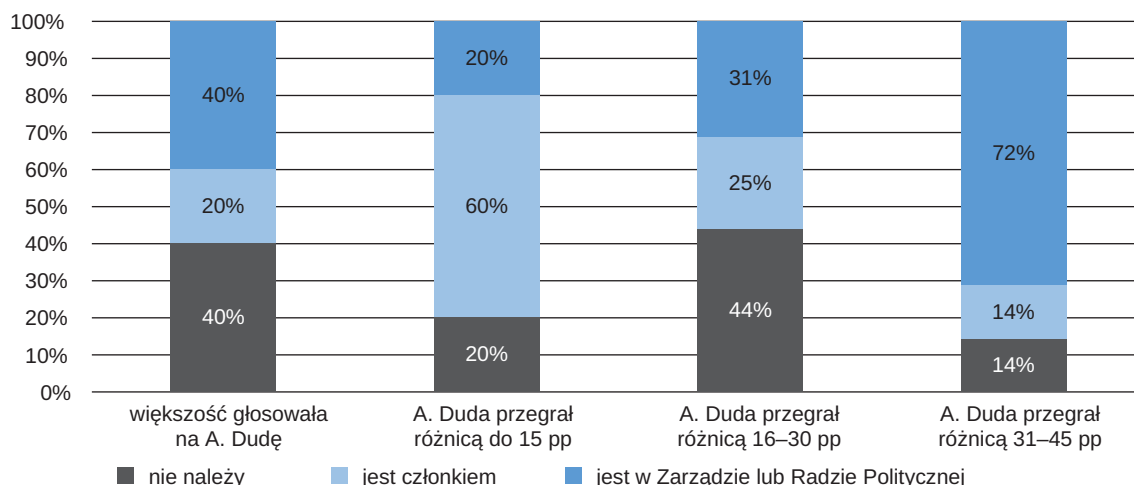
Ryc. 10. Nadanie imienia Praw Kobiąt rondu, skwerowi lub ulicy w mieście a powiązanie polityczne wóldarza

Ostatnią z badanych zmiennych były preferencje elektoralne obywateli miasta w wyborach na poziomie krajowym, mierzone wynikami II tury wyborów prezydenckich w 2020 r. Zaletą analizy na bazie tych danych był fakt, że formuła wyborów zakładała w tym przypadku binarny wybór między tylko dwoma kandydatami, dość jednoznacznie kojarzonymi z poparciem lub sprzeciwem wobec układu władzy na poziomie centralnym, co upraszcza interpretację wyników w porównaniu z wyborami o bardziej skomplikowanym charakterze politycznym (wybory parlamentarne, I tura wyborów prezydenckich). Branie pod uwagę czynnika preferencji politycznych mieszkańców opiera się na założeniu, że samorządowi wóldarze miasta do pewnego stopnia „czytają” oczekiwania obywateli (i jednocześnie potencjalnych wyborców w następnych wyborach samorządowych), prowadząc taką politykę wobec działań rządowych, która ma szansę być akceptowana przez możliwie licznych mieszkańców miasta. Analiza zachowań kontestacyjnych w grupach miast uporządkowanych według stopnia poparcia dla kandydata krajowej opozycji w wyborach prezydenckich ujawniła istotnie większe znaczenie tego czynnika w porównaniu z poprzednio omówionym kryterium o charakterze politycznym.

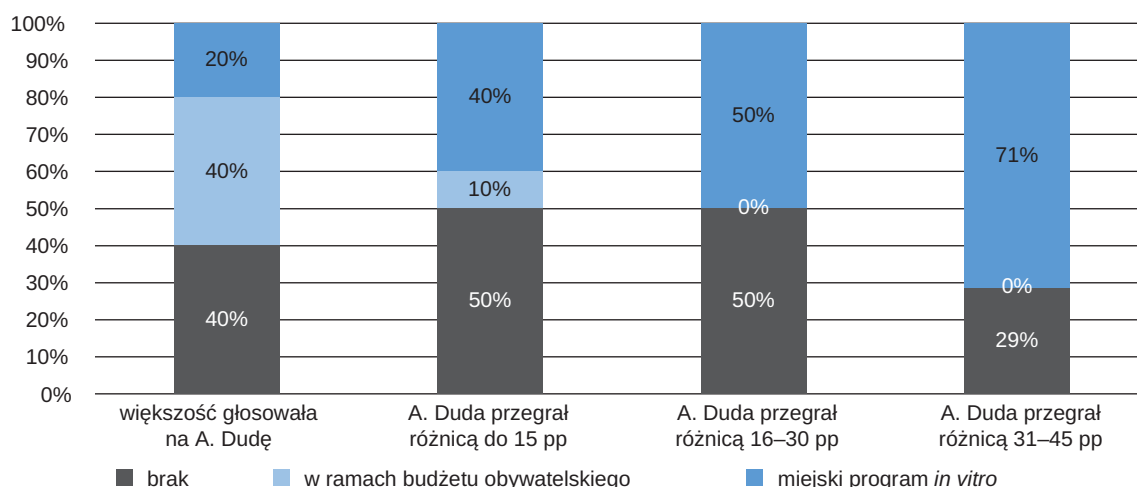
Najmniejsza siła powiązań wystąpiła w przypadku udziału prezydentów miast w ruchu „Tak! Dla Polski”, gdzie trudno wskazać inną prawidłowość niż zwiększona reprezentacja w zarządzie organizacji prezydentów miast, w których kandydat opozycji wygrał przewagą większą niż 30 pkt proc. (a więc stosunkiem minimum 65:35). Znow jednak kategoria ta jest silnie skorelowana z grupą

największych i najbardziej zamożnych miast. Jednak w przypadku skłonności do wprowadzania programów *in vitro* i nadawania imienia Praw Kobiet ulicom i placom związku z profilem wyborczym miejskiego elektoratu są już wyraźne. Zaobserwować można jednoznaczny wzrost popularności obu typów inicjatyw wraz ze zwiększaniem się poziomu poparcia dla kandydata opozycji, jakie odnotowano w 2020 r. Oczywiście, samo to poparcie nie jest bezpośrednią przyczyną analizowanych zachowań „rebelianckich”, a raczej markerem odzwierciedlającym lokalny kontekst społeczno-polityczny ich podejmowania. Dość interesującym spostrzeżeniem na marginesie głównej zależności między zmiennymi w zakresie programów *in vitro* jest fakt, że w miastach, gdzie kandydat opozycji przegrał w 2020 r., niższa skłonność władz miejskich do wprowadzania programów *in vitro* została do pewnego stopnia zniwelowana przez dużą popularność tej inicjatywy w budżetach obywatelskich. Może to w jakimś sensie odzwierciedlać różnice pomiędzy zakładanym przez samorządowców a realnym postrzeganiem postaw w tej kwestii przez lokalną społeczność.

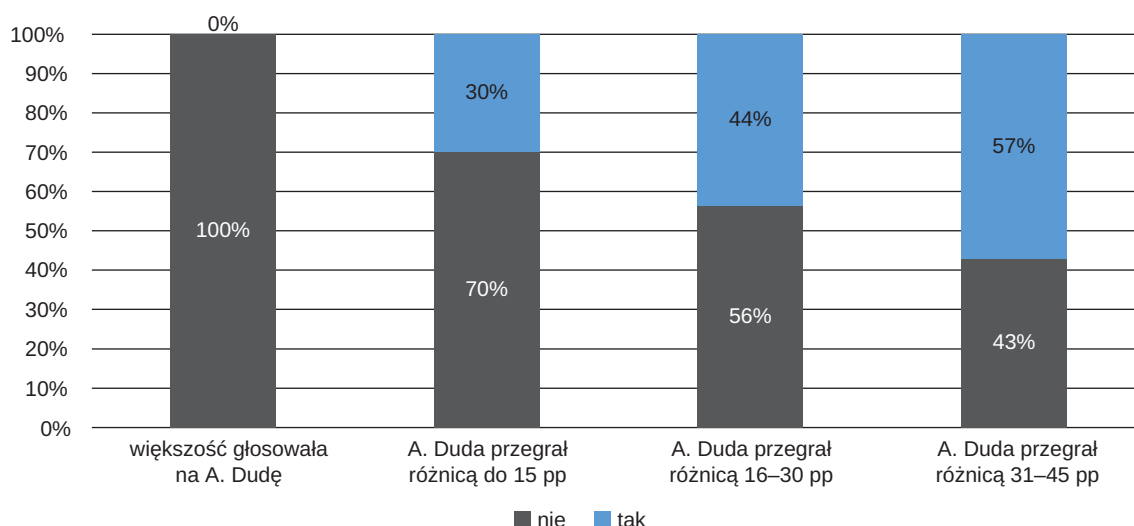
Uzyskane w badaniach wyniki, zarówno w warstwie syntetycznej, jak i pogłębionej, ujawniły kilka istotnych prawidłowości, jednak wymagałyby dalszej dodatkowej analizy jakościowej poprzez przynajmniej kilka pogłębionych studiów przypadków. Szczególnie ciekawe wydają się miasta, które zachowują się nie do końca zgodnie z przewidywaniami wynikającymi z ich profilu społeczno-ekonomicznego i politycznego, czyli albo podejmują działania kontestacyjne pomimo niezbyt sprzyjających warunków obiektywnych, albo zachowują rezerwę wobec takich działań, choć mają charakterystyki zbliżone do miast będących liderami sprzeciwu.



Ryc. 11. Udział wóldarza w Ruchu Samorządowym „Tak! Dla Polski” a preferencje miejskiego elektoratu w wyborach prezydenckich 2020 r.



Ryc. 12. Funkcjonowanie w mieście lokalnego programu *in vitro* a preferencje miejskiego elektoratu w wyborach prezydenckich 2020 r.



Ryc. 13. Nadanie imienia Praw Kobiet rondu, skwerowi lub ulicy w mieście a preferencje miejskiego elektoratu w wyborach prezydenckich 2020 r.

Wnioski

Rozwijająca się od kilku lat literatura naukowa na temat recentralizacji pozwala analizować ją w sposób coraz bardziej kompleksowy i usystematyzowany, uwzględniający także rozmaite nieoczywiste, pośrednie lub ukryte aspekty tego procesu. Nasze badania pozwalają rzucić światło na drugą stronę relacji państwo–samorząd, czyli na to, czy i jak samorzady odpowiadają na zidentyfikowaną presję centralizacyjną. Zaobserwowane działania wskazują na rosnącą „polityzację” środowiska samorządowego, które – jeśli chce bronić swoich prerogatyw i dobrego imienia – musi podejmować konfrontację z rządem centralnym. Wart podkreślenia jest wymiar dyskursywny tej konfrontacji. Skupiając się na konkretnych regulacjach prawnych i instytucjonalnych, łatwo zapomnieć, że za każdym przepisem kryje się zestaw wartości i założeń.

Trudności w zliczeniu lub interpretacji działań sprzeciwiających się (re)centralizacji przekładają się na kłopot z określeniem, które miasto buntuje się bardziej, a które mniej. Zaprezentowane w artykule analizy są przymiarką do ewentualnej pełniejszej oceny, która z pragmatycznych powodów (niedostępność danych, brak możliwości systematycznego monitorowania danych dla dużej grupy miast, np. dotyczących pozwów sądowych czy kampanii komunikacyjnych) jest obecnie nie do końca wykonalna. Podejście ilościowe jest oczywiście interesujące zarówno z powodów czysto poznawczych, jak i jako podbudowa dla wypracowania koncepcji teoretycznych, ujmujących zagadnienie recentralizacji oraz jej kontestacji w sposób bardziej kompleksowy, jednak w pewnym sensie pozostaje wtórne wobec samego rozpoznania przejawów tych zjawisk i ich charakterystyki. Wydaje nam się, że ważniejszy od konkretnych strategii kontestacji poszczególnych miast jest sam fakt stawiania oporu recentralizacji przez środowisko samorządowe. Stanowi on praktyczną odpowiedź na trudny dylemat ustrojowy – jacy aktorzy polityczni powinni bronić decentralizacji i zasady subsydiarności. Wobec konieczności angażowania w tę obronę konkretnych zasobów pojawiają się głosy, że nie powinny to być samorzady – ich zasoby winno się nakierować na realizację zadań lokalnych, a nie obronę elementów ustroju państwa. Nasze badanie wykazało jednak, że duże miasta czują się ideowo i pragmatycznie do podejmowania takiej walki i okazują niezadowolenie z polityk recentralizacyjnych.

Nowatorskim aspektem zaprezentowanych w niniejszym artykule badań jest przede wszystkim próba podejścia ilościowego do problematyki reakcji samorządów na działania recentralizacyjne, a także wyjaśnienia zróżnicowania skłonności miast do podejmowania działań kontestacyjnych poprzez ich cechy demograficzne, ekonomiczne i społeczno-polityczne. Zestaw danych do prowadzenia czy rozszerzania tego typu analiz nie jest z pewnością wyczerpany. Potencjał analityczny do badań ilościowych mają bez wątpienia chociażby dane dotyczące spraw podejmowanych przez

miasta na drodze sądowej, choć pozyskiwanie informacji na ten temat i ich interpretacja są niewątpliwie trudne.

W naszych badaniach wielkość miasta i preferencje polityczne jego obywateli okazały się czynnikami najsilniej wpływającymi na skłonność do zachowań kontestacyjnych wobec polityki rządu, co z pewnością nie przesądza jednak jeszcze o tym, że są to czynniki jedyne ani nawet najbardziej istotne. Tym samym, na dalszym etapie prowadzonych badań niezbędne wydaje się pogłębienie analizy zaobserwowanych prawidłowości o badania jakościowe, w formie wywiadów z politykami samorządowymi w poszczególnych miastach, reprezentującymi zarówno większość rządzącą, jak i opozycję (na poziomie krajowym, jak i miejskim, przy uwzględnieniu różnych konfiguracji politycznych w tych dwóch układach). Tego typu badania pozwoliłyby uzupełnić analizę czynników sprzyjających skłonności do kontestacji o takie kwestie, jak choćby indywidualne cechy charakteru lokalnych liderów czy specyfika danego miasta, a także postrzeganie roli innych podmiotów istotnych dla kreowania atmosfery politycznej w mieście (organizacje pozarządowe, media lokalne, Kościoły). Z drugiej strony, badania jakościowe umożliwiłyby pogłębioną analizę samych reakcji w odpowiedzi na presję recentralizacyjną oraz złożonej natury relacji rząd–samorząd oscylujących między konfrontacją a współpracą.

Nade wszystko ważne jest samo monitorowanie relacji rząd–samorząd oraz praktyk centralizacyjnych – zakres czasowy naszego badania (2015–2023) nieprzypadkowo zbiega się z latami rządów PiS. Czas pokaże, jak traktowana będzie decentralizacja i autonomia lokalna w nowym układzie politycznym na poziomie centralnym, a także – czy nastąpi i jak będzie wyglądała kontestacja działań nowego rządu przez środowiska samorządowe. Wiedza o tym, jak takie zjawiska analizować, klasyfikować i mierzyć, na pewno nie stanie się bezużyteczna.

Bibliografia

- Aksztejn, W., Lackowska, M. (2023). *Akcje i reakcje – o działaniach samorządów polskich w odpowiedzi na praktyki recentralizacyjne ostatnich lat*. Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego.
- Aksztejn, W., Lackowska, M., Krukowska, J., Mięka, Ł. (2022). The multiple faces of recentralization. A typology of central-local interactions. *Journal of Urban Affairs*, 46(7), 1329–1349. doi: 10.1080/07352166.2022.2124916
- Barasa, E.W., Manyara, A.M., Molyneux, S., Tsofa, B. (2017). Recentralization within decentralization: County hospital autonomy under devolution in Kenya. *PLoS ONE*, 12(8), e0182440. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0182440>
- Barber, B. (2013). *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.
- Begadze, M. (2022). Playbook of subnational illiberalism: Autocrats face the opposition-led local governments. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14, 309–330.
- Betsill, M.M., Bulkeley, H. (2006). Cities and the multilevel governance of global climate change. *Global Governance*, 12(2), 141–159.
- Bolgherini, S. (2014). Can austerity lead to recentralisation? Italian local government during the economic crisis. *South European Society & Politics*, 19(2), 193–214. <https://doi.org/10.1080/13608746.2014.895086>
- Canavire-Bacarezza, G., Evia Sala, P., Martinez-Vazquez, J. (2021). The effect of crises on fiscal and political recentralization: Evidence from a large panel of countries. *Working Paper 21–11*. International Center for Public Policy. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University.
- Dickovick, J.T. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America*. Pennsylvania State University Press.
- Drapalova, E. (2023). Thorns in the side: Strategies of populist parties against local public administrations. *Governance*, 1–17. doi: 10.1111/gove.12843.
- Eaton, K. (2013). The centralism of “twenty-first-century socialism”: Recentralising politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, 45(3), 421–450.
- Eaton, K., Dickovick, T. (2004). The politics of re-centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1), 90–122.
- Fredriksson, M., Blomqvist, P., Winblad, U. (2014). Recentralizing healthcare through evidence-based guidelines – striving for national equity in Sweden. *BMC Health Services Research*, 14(1), 509. <https://doi.org/10.1186/s12913-014-0509-1>

- Gershberg, A. (1998). Decentralization, recentralization and performance accountability: Building an operationally useful framework for analysis. *Development Policy Review*, 1(4), 405–431.
- Hausner, J. (2007). Polityka a polityka publiczna, *Zarządzanie Publiczne / Public Governance*, 1(1), 43–60.
- Hawkins, J.N. (2000). Centralization, decentralization, recentralization – Educational reform in China. *Journal of Educational Administration*, 38(5), 442–455.
- Katz, B., Nowak, J. (2017). *The New Localism: How Cities can Thrive in the Age of Populism*. Brookings Institution Press.
- Kessy, A.T., McCourt, W. (2010). Is decentralization still recentralization? The local government reform programme in Tanzania. *International Journal of Public Administration*, 33(12–13), 689–697.
- Kostka, G., Nahm, J. (2017). Central-local relations: Recentralization and environmental governance in China. *The China Quarterly*, 231, 567–582.
- Lackowska, M. (2014). *Miejska polityka „zagraniczna”. Koncepcja przeskalowania w doświadczeniach polskich miast*. Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lackowska, M., Matczak, R., Swianiewicz, P., Sześciło, D. Wojnar, K. (2023). *Indeks samorządności*. Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies*, 26(3), 321–357.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy*. Palgrave Macmillan.
- Laffin, M. (2009). Central-local relations in an era of governance: Towards a new research agenda. *Local Government Studies*, 35(1), 21–37.
- Lewis, J.I. (2014). When decentralization leads to recentralization: Subnational state transformation in Uganda. *Regional & Federal Studies*, 24(5), 571–588.
- López-Murcia, J.D. (2022). Recentralisation around the world: Economic, political and administrative explanations. W: J.D. López-Murcia, *Recentralisation in Colombia*. Palgrave Macmillan.
- Malesky, E.J., Nguyen, C.V., Tran, A. (2014). The impact of recentralization on public services: A Difference-in-differences analysis of the abolition of elected councils in Vietnam. *The American Political Science Review*, 108(1), 144–168.
- Saltman, R. (2008). Decentralization, re-centralization and future European health policy. *European Journal of Public Health*, 18(2), 104–106.
- Sześciło, D. (2019). Is there a room for local and regional self-government in the illiberal democracy? Struggle over recentralization attempts in Poland. *Studia Iuridica*, 79, 166–179.
- Stenberg, M., Rocco, P., Farole S.A. (2022). Calling in 'sick': COVID-19, opportunism, pretext, and subnational autocratization. *Global Studies Quarterly*, 2(3), ksac017. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac017>
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2020). Najzamożniejsze samorzady w 2019 roku. W: *Bogactwo samorządów '20. Ranking dochodów JST per capita w 2019 r.* (s. 4–7). Wspólnota. https://wspolnota.org.pl/fileadmin/archiwum/Bogactwo_JST_20.pdf
- Zakaria, F. (1997). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22–43.