

Adam Gendźwiłł

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa
oraz Southern Denmark University, Odense, Department of Political Science and Public
Management, Campusvej 55, Odense M – DK-5230; e-mail: a.gendzwill@uw.edu.pl

**Andreas Ladner, Nicolas Keuffer, Harald Baldersheim, Nikos Hlepas,
Pawel Swianiewicz, Kristof Steyvers, Carmen Navarro (2019),
Patterns of Local Autonomy in Europe, Palgrave Macmillan,
s. XVI + 359**

Badania decentralizacji w perspektywie porównawczej będą bogatsze o nową książkę, która odpowiada na pytanie, ile władzy i odpowiedzialności jest na szczeblu lokalnym we współczesnych państwach. Poza tym recenzowana publikacja daje nam nowe narzędzie i zbiór danych: do indeksu autonomii lokalnej (*Local Autonomy Index*, LAI) będzie się zapewne odwoływać jeszcze wiele studiów wielopoziomowych systemów politycznych.

Decentralizacja, rozumiana jako rozpraszanie władzy publicznej na różne szczeble organizacji terytorialnej, to jeden z ważniejszych procesów określających współczesne państwa, kluczowy dla zrozumienia zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*) i stawki, o którą toczy się gra aktorów polityki lokalnej. Zróżnicowanie systemów samorządowych Europy w tym zakresie było opisywane i ujmowane w typologie – próbom tym brakowało jednak systematyczności pomiaru i dynamicznego ujęcia, pozwalającego na śledzenie zmian w czasie. Recenzowana książka wydaje mi się istotnym krokiem naprzód – proponuje bowiem przejście od typologii systemów samorządowych do wielowymiarowych indeksów, które dokładniej opisują wzorce decentralizacji i dają więcej swobody ich użytkownikom – innym badaczom.

Patterns of Local Autonomy in Europe to efekt projektu koordynowanego przez Andreasa Ladnera, Nicolasa Keuffera i Harald Baldersheima, którego celem było systematyczne opisanie stanu i przemian autonomii szczebla lokalnego w Europie. Pierwsze wyniki projektu zostały opublikowane wcześniej w postaci raportu dla Komisji Europejskiej (Ladner, Keuffer i Baldersheim 2015), a także w czasopiśmie *Regional and Federal Studies* (Ladner i Keuffer, 2018; Ladner, Keuffer i Baldersheim 2016). Książka jest jednak wersją dużo dojrzałą i znacznie lepiej osadzoną w dyskursie akademickim. Z pewnością należy do kategorii *reference books*, czyli podstawowych książek dla subdyscypliny, które powinny się znaleźć na bibliotecznych półkach.

Zespół siedmiu autorów w pierwszej części publikacji przedstawia ramy koncepcyjne autonomii lokalnej, rozumianej jako „przestrzeń do prowadzenia

polityki”, w drugiej zaś opisuje szczegółowo koncepcję jej pomiaru. Syntetyczny indeks autonomii lokalnej (LAI) składa się z siedmiu subindeksów, odpowiadających wymiarom zróżnicowania systemów samorządowych – formalnym, ale z uwzględnieniem praktyk sprawowania władzy. Te siedem wymiarów stanowią: (1) autonomia prawna, (2) zakres kompetencji (zadań), (3) dyskrecjonalność w sprawowaniu władzy, (4) autonomia finansowa, (5) autonomia organizacyjna, (6) zakres kontroli sprawowanej przez wyższe szczeble władzy, (7) zakres wpływu na władze wyższych szczebli. Autorzy zakładają przy tym, że największą wagę dla autonomii lokalnej mają autonomia finansowa i dyskrecjonalność w sprawowaniu władzy, mniejszą – autonomia organizacyjna i zakres kompetencji, a najmniejszą – autonomia prawna, zakres kontroli sprawowanej przez wyższe szczeble władzy i zakres wpływu samorządów lokalnych na władze wyższych szczebli. Autorzy sugerują preferowaną konstrukcję wskaźnika syntetycznego, ale jednocześnie udostępniają surowe dane pozwalające innym badaczom na dostosowanie go do swoich potrzeb. Wreszcie w trzeciej części książki omawiają próby wykorzystania LAI jako narzędzia w badaniach porównawczych. W tej części przedstawiona jest m.in. propozycja empirycznej typologii systemów samorządowych opartej na wskaźnikach LAI, a także testy związku poziomu autonomii lokalnej z poziomem fragmentacji terytorialnej poszczególnych krajów.

Ladner i współautorzy stawiają trzy główne pytania badawcze, które dość dobrze streszczają samo zamierzenie i treść recenzowanej książki:

- Jak zmierzyć autonomię szczebla lokalnego, biorąc pod uwagę jej różne aspekty?
- Czy istnieją jakieś regionalne wzorce autonomii lokalnej i czy zmieniała się ona systematycznie w ostatnim ćwierćwieczu?
- Co wyjaśnia zróżnicowania międzynarodowe w poziomie autonomii lokalnej i jakie są ich konsekwencje?

Autorzy książki skoordynowali zbieranie szczegółowych danych od ekspertów krajowych (to od nich pochodzą informacje służące do budowy indeksów), a także pokazali zróżnicowanie poziomu autonomii lokalnej w Europie w ostatnim ćwierćwieczu. Projekt uwzględnia 39 krajów i obejmuje okres 1990–2014 – jest to zapewne najbardziej kompleksowe badanie porównawcze decentralizacji w Europie. W naturalny sposób nasuwają się tu skojarzenia z ważną publikacją *Measuring Regional Authority* Liesbet Hooghe i współautorów (2016), którzy podjęli wysiłek systematycznego opisanie zróżnicowania poziomu autonomii jednostek szczebla regionalnego i zaoferowali społeczności badaczy indeks władzy regionalnej (*Regional Authority Index*, RAI), wykorzystywany później w licznych analizach zarządzania wielopoziomowego. Można powiedzieć, że LAI uzupełnia RAI, choć próba zintegrowanego badania autonomii lokalnej i regionalnej wydaje się dopiero przed nami.

Warto zauważyć, że *Patterns of Local Autonomy in Europe* daje przykład badania prawdziwie europejskiego. Nie chodzi tylko o to, że stanowi owoc współpracy międzynarodowej sprawnej sieci badaczy samorządu terytorialnego z różnych krajów Europy (prof. Paweł Swianiewicz z Uniwersytetu Warszawskiego jest jednym ze współautorów książki). Istotne jest, że LAI pokrywa zdecydowaną

większość krajów naszego kontynentu, a kraje Europy Środkowo-Wschodniej (w tym również kraje bałkańskie nienależące do Unii Europejskiej) są w nim potraktowane z równą dokładnością co kraje Europy Zachodniej.

Ta likwidacja „żelaznej kurtyny”, jeszcze nieraz widocznej w praktyce badawczej politologów-komparatystów, ma ważne rzeczowe konsekwencje – okazuje się bowiem, że po bliższym przanalizowaniu zebranych danych niektóre kraje Europy Wschodniej, na przykład Polskę, cechuje wyższy poziom autonomii politycznej i samodzielności finansowej gmin niż wybrane kraje Europy Zachodniej. W ogóle, książka *Patterns of Local Autonomy in Europe*, proponując empiryczną typologię systemów samorządowych opartą na subindeksach LAI, nakazuje zweryfikować stosowane dotychczas typologie systemów samorządowych (np. Page i Goldsmith 1987; Hesse i Sharpe 1991; Loughlin, Hendriks i Lidström 2010), oparte w dużej mierze na przekonaniu o znaczeniu wspólnego dziedzictwa ustrojowego oraz przestrzennej bliskości krajów należących do tego samego typu. Na przykład Hiszpania, Grecja i Portugalia, zwykle określane mianem „Europy Południowej”, są według autorów reprezentantami różnych typów systemów samorządowych. Do jednego typu nie należą też wszystkie państwa Grupy Wyszehradzkiej (Polska i Słowacja mają istotnie wyższy poziom autonomii niż Węgry i Czechy). Ponadto książka prowadzi m.in. do konkluzji, że przy uwzględnieniu rozmaitych wymiarów zróżnicowania systemów samorządowych nie tylko Szwajcaria, Finlandia, Islandia, Szwecja czy Dania mają wysoki poziom autonomii lokalnej, lecz także Polska (w 2014 r. na szóstym miejscu pośród 39 analizowanych krajów) czy Serbia (na 11. miejscu). Do krajów z najniższym poziomem autonomii lokalnej należą Gruzja i Mołdawia, ale też Irlandia i Wielka Brytania (z ogromnymi, ale słabo upodmiotowionymi gminami), Malta, Turcja oraz Cypr.

Książka dokumentuje też postępy decentralizacji państw europejskich w ostatnim ćwierćwieczu. W latach 90. XX w. doszło do wyraźnej konwergencji w tym zakresie – mniejsze są różnice w stopniu autonomii lokalnej między poszczególnymi krajami. W większości krajów europejskich po 1990 r. widać albo stabilność, albo wzrost jej wskaźnika – w krajach postkomunistycznych najsilniejszy, spektakularny wzrost nastąpił oczywiście w pierwszej połowie lat 90. Wyraźny spadek wartości LAI odnotowały za to w ostatnim dziesięcioleciu Węgry, na skutek centralizacyjnej polityki rządów Victora Orbana.

Istotnym ograniczeniem projektu jest stosunkowo krótki okres, który pokrywają zgromadzone wskaźniki autonomii lokalnej (od 1990 do 2014 r.) – to utrudnia dostrzeżenie niektórych długotrwałych procesów w krajach Europy Zachodniej (w bloku postkomunistycznym raczej nie sposób mówić o samorządzie terytorialnym przed 1990 r.). Wydaje mi się, że w niewystarczającym stopniu przedyskutowana jest kwestia, jak na autonomię lokalną wpływają instytucje współpracy międzygminnej (w tym metropolitalnej), zwłaszcza w przypadkach, w których jest ona obligatoryjna lub szeroko rozpowszechniona. „Wielkim nieobecnym” – przynajmniej w rozważaniach teoretycznych – pozostaje też szczebel samorządu pośredni między lokalnym a regionalnym, występujący przecież w niektórych krajach.

Uważni obserwatorzy mogą dostrzec również pewne niedopowiedzenia i niedokładności. Czytelnik nie jest do końca świadom arbitralnych decyzji podjętych przez autorów i współpracujących z nimi krajowych ekspertów (choć zapewne tych decyzji było tak dużo, że ich objaśnienie wymagałoby podwojenia objętości książki). Trudno na przykład zrozumieć, dlaczego Polska jest w zbiorze danych LAI ujęta jako przykład asymetrycznej decentralizacji (wyodrębnione zostały bardziej autonomiczne miasta na prawach powiatu), ale już nie Czechy – choć wiadomo, że jedną z ważnych cech czeskiego systemu samorządowego jest właśnie asymetria funkcjonalna na szczeblu gminnym. LAI nie dostrzega też asymetrii istniejących na przykład w Finlandii (Wyspy Alandzkie) czy Danii (kilka małych gmin, które przetrwały reformę terytorialną, ale część swoich funkcji musiały delegować do gmin sąsiednich). W takich szeroko zakrojonych przedsięwzięciach opierających się na osądach eksperckich trzeba się jednak pogodzić z pewnym poziomem arbitralności, który może zakłócać dokładność danych.

Podsumowując, recenzowana książka stanowi ważny, oryginalny wkład w studia nad samorządem lokalnym. To również dobry przykład systematyczności w pracy zespołowej nad dużym zbiorem danych obejmującym rozległe zagadnienie. Dla badaczy zainteresowanych systemami samorządu lokalnego w perspektywie porównawczej jest to źródło obowiązkowe. Dla badaczy skoncentrowanych na polskich samorządach to również pozycja godna uwagi – specyfikę rozwiązań instytucjonalnych w poszczególnych krajach najlepiej widać bowiem na szerszym tle.

Literatura

- Hesse J.J., Sharpe L.J., 1991, „Local government in international perspective: Some comparative observations”, w: J. Jens (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos.
- Hooghe L., Marks G., Schakel A., Chapman Osterkat S., Niedzwiecki S., Shair-Rosenfield S., 2016, *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance: Volume I*. Oxford: Oxford University Press.
- Ladner A., Keuffer N., 2018, Creating an index of local autonomy – theoretical, conceptual, and empirical issues, *Regional and Federal Studies*, doi: 10.1080/13597566.2018.1464443.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., 2015, *Local Autonomy Index for European Countries (1990–2014). Release 1.0*. Brussels: European Commission, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/self-rule-index-for-local-authorities-release-1-0.
- Ladner A., Keuffer N., Baldersheim H., 2016, Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014), *Regional and Federal Studies*, t. 26, nr 3, s. 321–357.
- Loughlin, J., Hendriks, F., Lidström, A. (red.), 2011, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Page E.C., Goldsmith M., 1987, *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: SAGE Publications.