

*Paweł Swianiewicz*

**MODELE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
W KRAJACH EUROPY ZACHODNIEJ  
ORAZ ŚRODKOWOSCHODNIEJ  
— PRÓBA GENERALIZACJI**

Dekada lat dziewięćdziesiątych, która przyniosła niezwykle istotne zmiany polityczne i ekonomiczne w krajach Europy Środkowoschodniej, była także okresem restytucji demokracji lokalnej w tym regionie. Po długim okresie skrajnie scentralizowanego oraz niedemokratycznego sposobu zarządzania jednostkami lokalnymi, decentralizacja i wzmocnienie samorządności wydawały się naturalnym kierunkiem zmian. Po przeszło dwunastu latach od zainicjowania przemian można postawić pytanie o model samorządu terytorialnego, jaki wyłonił się w efekcie przeprowadzonych reform. Czy generalizacje i teorie używane do opisu samorządów w krajach zachodnich zachowują swoją przydatność w naszej części Europy? Niniejszy artykuł jest próbą przynajmniej częściowej odpowiedzi na to pytanie.

Clark (1993; 2000) sugeruje istnienie zjawiska globalnej konwergencji praktyk zarządzania miastami. Do określenia nowych – jego zdaniem globalnych – trendów używa pojęcia Nowej Kultury Politycznej i twierdzi, że zjawisko to występuje także w Europie Środkowoschodniej. Jednym z wyznaczników NKP jest odideologizowanie i większy pragmatyzm polityki lokalnej, a także odejście od hierarchicznych struktur zarządzania na rzecz struktur sieciowych. Czy można więc zgodzić się z generalizacjami proponowanymi przez Clarka? W krajach zachodnich bardzo modnym określeniem używanym do opisu zmian zachodzących w wielu samorządach jest *New Public Management*. Można zatem zapytać, czy i ten trend daje się zauważyć w Europie Środkowoschodniej. Niniejszy artykuł skupia się przede wszystkim na ramach instytucjonalnych funkcjonowania samorządów; zagadnienia polityki lokalnej i praktyk zarządzania mogą być przedmiotem oddzielnych rozważań. Ale nawet omawiając ramy instytucjonalne, nie można całkiem abstrahować od zjawisk z zakresu procesów „samorządzenia” miastami i gminami.

W literaturze można zetknąć się z częstymi odwołaniami do kilku modeli samorządu europejskiego. Klasyfikacje te nie obejmują jednak zazwyczaj Europy Środkowoschodniej. Postawmy zatem pytanie, czy samorządy w naszej części Europy tworzą nowy, odrębny model. A może są one (lub przynajmniej niektóre z

nich) podobne do któregoś z modeli wyróżnionych wcześniej w Europie Zachodniej? Wśród publikacji o charakterze porównawczym dostępnych jest już wiele prac, które obejmują swym zasięgiem samorządy terytorialne w Europie Środkowowschodniej (por. na przykład Coulson 1995; Baldersheim et al. 1996; Horvath 2000; Kandeve 2001). Jednak zazwyczaj zawierają one analizy oparte na bardzo wczesnym etapie transformacji, albo też ograniczają się do samego tylko opisu zjawisk bez prób uogólnień o charakterze teoretycznym. Z kolei publikowane w Europie Zachodniej analizy zmian w samorządach w krajach dziewięćdziesiątych nie obejmują zazwyczaj krajów położonych na wschód od Niemiec i na północ od Grecji<sup>1</sup> (por. na przykład Stoker 1991; Caulfield 2002; Larsen 2002 i inne).

Analiza empiryczna prezentowana w dalszej części niniejszego artykułu odnosi się przede wszystkim do 10 krajów, które są obecnie oficjalnymi kandydatami do Unii Europejskiej. Są to więc: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry. Z wyjątkiem kilku przykładów przywoływanych w tekście, poza obszarem naszej analizy pozostawiamy więc byłe republiki ZSRR (poza krajami bałtyckimi), większą część byłej Jugosławii i Albanie.

### **Typologie modelu instytucjonalnego samorządu w Europie Zachodniej**

Informacje dotyczące systemów samorządowych w Europie Środkowowschodniej porównane będą z dwoma najpopularniejszymi na przestrzeni ostatnich 20 lat modelami zachodnioeuropejskimi: opracowanym przez Page'a i Goldsmitha (1987) oraz przez Hesse i Sharpe'a (1991).

Page i Goldsmith (1987) w swojej analizie relacji między władzami centralnymi i samorządowymi w krajach o ustroju unitarnym wskazują na wyraźne różnice pomiędzy Europą Północną i Południową. W ich klasyfikacji do krajów Europy Północnej można zaliczyć Finlandię, Norwegię, Szwecję, Danię i Wielką Brytanię, zaś południowa część kontynentu jest reprezentowana przez Francję, Hiszpanię i Włochy. Relacje centrum–samorząd opisywane są za pomocą trzech wymiarów:

- funkcje – jak dużo funkcji przekazano samorządom terytorialnym? Wymiar ten jest stosunkowo łatwy do opisanego, ale i w nim czają się rozmaite pułapki, związane chociażby z tym, że w wielu krajach wykonywanie poszczególnych funkcji podzielone jest między administrację różnych szczebli (por. przykład zarządzania szkołami podstawowymi we Francji, gdzie niemal każdy szczebel ma jakieś zadania do wykonania), różny jest też sposób wykonywania tych usług (bezpośrednio przez jednostki podległe samorządom, poprzez kontrakty zawierane z firmami prywatnymi, poprzez franchising etc.);
- swoboda (podejmowania decyzji) – czasami samorząd wykonuje jakieś zadanie, ale ma minimalną swobodę w podejmowaniu decyzji co do sposobów

<sup>1</sup> Przykładowo Stoker (1991) zauważa, że utworzenie efektywnych samorządów w krajach Europy Wschodniej jest postrzegane jako jeden z kluczowych elementów budowy i podtrzymania procesów demokratycznych (s. 1), ale jego książka nie zawiera żadnych dalszych analiz sytuacji w krajach nie będących członkami Unii Europejskiej.

zarządzania (przykładem może być przydzielanie zasiłków mieszkaniowych w Polsce). Często jest określanie szczegółowych standardów dotyczących wykonywania pewnych zadań, na przykład w zakresie edukacji albo opieki społecznej. Na swobodę wpływa też system finansowy – jaka jest swoboda ustalania stawek podatków lokalnych, jaki jest stopień zależności od transferów z budżetu centralnego – czy transfery te mają charakter subwencji ogólnych, czy dotacji celowych itp.;

- dostęp (do formułowanych przez rząd centralny ram prawno-politycznych). Dostęp ten może przybierać różne formy. W niektórych krajach najważniejsze w tym zakresie są negocjacje prowadzone przez organizacje reprezentujące samorządy. W innych większą rolę odgrywają kontakty nieformalne – przykładowo łączenie mandatu burmistrza i posła czy ministra znakomicie wpływa na możliwość wywierania takiego nieformalnego wpływu.

Jeśli chodzi o funkcjonalny wymiar decentralizacji, różnice między Europą Północną i Południową są bardzo wyraźne. Na północy zakres zadań samorządów jest znacznie szerszy (zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę, że w krajach śródziemnomorskich częste jest dzielenie się odpowiedzialnością za wykonywane zadania z innymi szczeblami administracji). Doskonałą ilustracją tego zjawiska jest zróżnicowanie udziału samorządów w finansowaniu zadań publicznych (por. rys. 1 prezentowany w dalszej części niniejszego artykułu). Udział ten jest zdecydowanie najwyższy w krajach skandynawskich, a dużo mniejszy w południowej części kontynentu.

Porównanie w zakresie dwóch pozostałych wymiarów relacji centrum–samorządy jest znacznie bardziej złożone. Zależność od transferów jest zazwyczaj większa w Europie Południowej, nie jest to jednak reguła bezwyjątkowa, subwencje i dotacje bowiem stanowią też bardzo znaczny odsetek dochodów samorządów holenderskich i brytyjskich – zaliczanych przez Page'a i Goldsmitha do modelu północnoeuropejskiego (por. rys. 2 w dalszej części artykułu). Zróżnicowanie swobody podejmowania decyzji dotyczących poszczególnych zadań w większym stopniu przebiega pomiędzy funkcjami niż pomiędzy państwami. W tak kluczowych dziedzinach jak oświata czy służba zdrowia kontrola jest zazwyczaj bardziej ścisła, zaś w przypadku zadań takich jak kultura i wypoczynek swoboda pozostawiana samorządom jest większa. Zróżnicowana jest jednak dominująca metoda, za pomocą której rządy regulują (kontrolują) działalność samorządów. W Europie Północnej najczęstszą formą kontroli są (czasami bardzo szczegółowe) regulacje prawne, „w ramach których samorządy mogą swobodnie podejmować decyzje, byle tylko nie wykroczyć poza ustalone reguły” (Page, Goldsmith 1987, s. 159). W Europie Południowej większą rolę odgrywają indywidualne decyzje o charakterze administracyjnym podejmowane przez urzędników administracji państwowej.

Trudno także powiedzieć, w której części Europy dostęp samorządów do polityk formułowanych przez państwo jest większy, różni się jednak sposób tego dostępu. W Skandynawii lub w Wielkiej Brytanii dominuje dostęp poprzez negocjacje (prowadzone przez związki samorządowe z przedstawicielami rządu lub ze

związkami zawodowymi pracowników samorządowych). W Skandynawii większość parlamentarzystów ma za sobą karierę we władzach lokalnych, co niejednokrotnie łączy się z sympatią wobec postulatów samorządowców, ale brak jest łączenia stanowisk w parlamencie i w samorządach. W Europie Południowej większe znaczenie mają kontakty bezpośrednie i wpływanie na poszczególne decyzje administracyjne. We Włoszech tradycyjnie istotne są oddziaływania poprzez partie polityczne, we Francji zaś poprzez łączenie stanowisk na różnych szczeblach administracji (*cumul des mandats*). Można zatem powiedzieć, że w Europie Północnej jest to dostęp korporacji do regulacji, a w Południowej – dostęp pojedynczych samorządów do decyzji ich dotyczących.

Page i Goldsmith, szukając wyjaśnień tych różnicowań, sformułowali kilka alternatywnych hipotez:

- tradycje systemów administracyjnych, sięgające reform napoleońskich;
- różnice kultur administracyjnych łączące się ze zróżnicowaniami religijnymi (między protestancką Europą Północną i katolicką Południową; to potencjalne wyjaśnienie nawiązuje w oczywisty sposób do sławnej pracy Maxa Webera);
- hipoteza modernizacji – Europa Południowa to do niedawna społeczności agrarne i łącząca się z nimi kultura polityczna i administracyjna, między innymi klientelizm wiązany często z wiejskim stylem życia;
- model podziału terytorialnego, a w szczególności zróżnicowanie między dużymi gminami dominującymi na północy (a powstałymi w wyniku reform przeprowadzonych w ciągu ostatnich 30–40 lat) i fragmentacją terytorialną na południu.

Autorzy doszli do wniosku, że najbardziej przekonujące jest to ostatnie wyjaśnienie. Tam, gdzie jednostki samorządowe są małe, przekazuje im się niewiele funkcji. Z jednej strony wynika to z powszechnej wiary w zjawisko ekonomii skali, a z drugiej z faktu, że rząd boi się, iż trudno byłoby zachować kontrolę nad działaniem wielkiej liczby małych jednostek. Hipotezę tę potwierdza fakt, że reformy decentralizacyjne prowadzone w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych na południu Europy skutkowały głównie przekazywaniem nowych zadań regionom, a nie gminom. Ponadto tam, gdzie jednostki samorządowe są większe, łatwiej jest przyjąć, że nie jest potrzebna bezpośrednia kontrola administracyjna, gdyż gminy dadzą sobie radę z wykonywaniem ważnych zadań publicznych przy ogólnie sformułowanych regulacjach o charakterze prawnym. Warto zwrócić uwagę, że w Skandynawii zmiana sposobu kontroli nastąpiła dopiero po reformie konsolidacyjnej przeprowadzonej w latach sześćdziesiątych, a we Francji relacje region–centrum są dość bliskie modelowi „statutowemu”, podczas gdy w relacjach region (departament)–gmina większą rolę odgrywa zaś kontrola o charakterze administracyjnym.

Klasyfikacja opracowana przez Hesse i Sharpe’a (1991) wykazuje wielu podobieństw do omówionej powyżej typologii Page’a i Goldsmitha. Są jednak także istotne różnice. Pierwszy model według Hesse i Sharpe’a nosi nazwę grupy frankofońskiej (albo modelu napoleońskiego). W tym modelu „pozycja samorządów ma umocowanie w konstytucji, ale w wykonywaniu poszczególnych zadań

samorząd jest często zależny od pomocy i wskazówek otrzymywanych od terenowych agencji administracji rządowej” (s. 606). Rola samorządu jest istotniejsza dla legitymizacji systemu politycznego niż dla wykonywania zadań publicznych. Innymi słowy, reprezentowanie społeczności lokalnej jest ważniejszym zadaniem niż dostarczanie usług. Hesse i Sharpe zwracają też uwagę na tendencję do „kolonizowania” władz centralnych bądź to poprzez kanały partyjne, bądź dzięki francuskiej tradycji *cumul des mandats*. Do tej grupy krajów można zaliczyć Francję, Włochy, Belgię, Hiszpanię, Portugalię i Grecję.

Drugi model wyróżniony przez Hesse i Sharpe’a jest typowy dla Wielkiej Brytanii i Irlandii. Główna różnica w stosunku do modelu napoleońskiego to większy zakres swobody, jeśli chodzi o podejmowanie decyzji w codziennym zarządzaniu usługami. Drugą cechą charakterystyczną stanowi brak klauzuli kompetencji ogólnej i brak konstytucyjnych gwarancji samorządności.

Trzeci model jest typowy dla krajów Europy Środkowej i Północnej. Relacje centrum–samorządy przypominają sytuację w Wielkiej Brytanii, ale większą wagę przywiązuje się do demokracji lokalnej. Samorządy mają zazwyczaj „kompetencje ogólne”. Znamienne jest także istnienie ścisłych norm prawnych regulujących wykonywanie najważniejszych zadań. Do krajów zaliczonych do tej grupy należą Finlandia, Dania, Szwecja, Norwegia, Holandia, Niemcy i Szwajcaria.

### **Charakterystyka modeli samorządu w Europie Środkowowschodniej**

Przechodząc do omówienia reform w Europie Środkowowschodniej, nietrudno zauważyć, że w większości debat na temat samorządu wyraźna była potrzeba odreagowania historycznych doświadczeń centralizacji w okresie komunistycznym. Zjawisko zakorzenienia debat o decentralizacji we wcześniejszych doświadczeniach nie jest czymś wyjątkowym – Hesse i Sharpe (1991) zauważają, że w Hiszpanii, Portugalii, Austrii czy Niemczech występuje częste automatyczne identyfikowanie centralizacji i autorytaryzmu. Zjawisko takie, w oczywisty sposób łączące się z doświadczeniami dyktatury, nie pojawia się w ogóle w krajach anglosaskich. Podobnie w Europie Środkowowschodniej centralizacja często bywa utożsamiana z brakiem demokracji pamiętanym sprzed 1989 roku. W efekcie, silny samorząd postrzegany jest czasem jako wartość „sama w sobie”, bez potrzeby dowodzenia jej przydatności. Ale ten szeroki (a zarazem ogólnikowy) konsensus nie prowadzi do zgody co do szczegółów roli, jaką samorząd ma odgrywać we współczesnym systemie polityczno-gospodarczym. Peteri i Zentai (2002) zauważają, że „oprócz ogólnych zasad, trudno doszukać się politycznego konsensusu co do modelu funkcjonowania państwa, nie mówiąc już o szczegółach dotyczących pozycji samorządu” (s. 15). Ta obserwacja odnosi się do sytuacji wewnątrz poszczególnych państw, ale jest tym bardziej prawdziwa dla porównań w skali całego regionu. Co więcej, Kulesza (2002), opisując reformy polskie (ale także i to spostrzeżenie ma zastosowanie do przemian w wielu innych krajach

regionu), dochodzi do wniosku, że: „Sprzyjający moment, w którym biurokracja centralna (zazwyczaj skoncentrowana na obronie własnych kompetencji) jest na tyle słaba, by radykalne zmiany były możliwe, jest zwykle bardzo krótki. Zagadnienie czasu ma zatem kluczowe znaczenie dla reform decentralizacyjnych. Jeśli reformatorzy nie są przygotowani do przedstawienia swoich szczegółowych koncepcji w takim momencie, w którym reformy są potrzebne i (z politycznego punktu widzenia) możliwe, wtedy sprzyjający moment przemija i potem jest już za późno (...) młode demokracje nie lubią wielkich, strukturalnych reform, które uderzają w ekonomiczne i polityczne interesy wielu partii i grup (...)”.

Najważniejsze zróżnicowanie pomiędzy krajami wiąże się ze stopniem politycznej determinacji we wprowadzaniu reform decentralizacyjnych. Nie wszędzie rządy były równie gotowe, by przekazywać samorządom istotne zadania publiczne, nie było też powszechnej gotowości do poluzowania szczegółowej, administracyjnej kontroli działalności władz lokalnych.

Różne podejścia do reform decentralizacyjnych początku lat dziewięćdziesiątych mogą być opisane za pomocą trzech następujących modeli:

- *krok po kroku*. W tym modelu ustrojowe reformy lat dziewięćdziesiątych są w znacznym stopniu kontynuacją przemian lub dyskusji zapoczątkowanych wcześniej. Pod koniec lat osiemdziesiątych dyskusje o reformie były dość ożywione. Polityczny przełom 1989/1990 umożliwił wprowadzenie wielu reform przygotowywanych już wcześniej. Wydaje się, że Węgry z radykalną reformą ekonomiczną (dotykającą również działalności samorządów) wprowadzaną w latach osiemdziesiątych są najbliższe temu modelowi (por. Swianiewicz 1991);
- *skok do głębokiej wody*. W modelu tym przełom był gwałtowny i w jakimś stopniu niespodziewany. Nie było więc czasu na wcześniejsze przygotowanie i przedyskutowanie nowych regulacji prawnych i finansowych. Reformy zostały wprowadzone bardzo szybko. Zakładano, że władze lokalne, metodą prób i błędów, szybko dostosują się do nowych warunków. Niejednokrotnie zmiany musiały być opracowywane i wprowadzane w życie bardzo szybko, by nie przegapić chwilowej koniunktury politycznej (Kulesza 2002). Polska reforma decentralizacyjna, a dokładniej jej dwie fazy – rok 1990 oraz 1998/1999 – wykazują sporo podobieństw do tego modelu;
- *może jeszcze za wcześnie?* W tym podejściu władza centralna jest bardzo powolna we wprowadzaniu reform decentralizacyjnych. Głównym argumentem przeciwko decentralizacji jest (milczące) założenie, że władza centralna ma większe umiejętności poruszania się w warunkach rynkowych, natomiast władze lokalne są nieprzygotowane do przejęcia nowych obowiązków i efektywnego działania w warunkach gospodarki rynkowej. Konsekwencją takiego podejścia jest spowalnianie reform i pozbawienie władz lokalnych istotnej autonomii finansowej. W rezultacie proces uczenia się nie zostaje w ogóle rozpoczęty. Przez większość minionej dekady podejście takie było charakterystyczne dla Rumunii i Bułgarii, a także dla większości państw byłego Związku

Radzieckiego. Ślady podobnego postępowania odnajdujemy także na Słowacji, a nawet w Czechach.

Również Peteri i Zentai (2002) zwracają uwagę na znaczne różnice w przebiegu reform decentralizacyjnych w Europie Środkowowschodniej. Proponują następującą klasyfikację: (i) szybki start, długi proces reform (Polska, Węgry), (ii) opóźniony start, a następnie stopniowe reformy (Bułgaria, Łotwa), (iii) opóźnione reformy, próba „nadrobienia zaległości” (Chorwacja, Słowacja).

Jaki jest więc dzisiejszy obraz reform decentralizacyjnych? Po pierwsze, trzeba zauważyć, że ramy instytucjonalne działania samorządów nie są jeszcze w pełni ustabilizowane, większość państw wciąż poszukuje modelu docelowego. Znako- mitym przykładem jest wprowadzenie samorządu regionalnego w Polsce, Czechach i na Słowacji – nastąpiło ono dopiero w końcu lat dziewięćdziesiątych, lub nawet na początku bieżącego stulecia. W krajach tych nie zakończyła się jeszcze dyskusja na temat finansowania samorządów (obowiązujące w tej chwili rozwiązania traktowane są jako tymczasowe). W niektórych innych państwach nawet podstawowe założenia relacji centrum–samorzady bywają kwestionowane i stanowią przedmiot bieżących debat naukowych i politycznych. A zatem obraz, na jaki patrzymy, jest tylko migawką szybko zmieniającej się sytuacji.

W większości krajów omawianego regionu samorządom przyznano klauzule kompetencji ogólnej, choć w praktyce bardziej szczegółowe regulacje prawne to prawo ograniczają. Samorzady są także chronione przez zapisy konstytucyjne (z nielicznymi wyjątkami, takimi jak Łotwa). Polska konstytucja wymienia tylko samorzady gminne, podczas gdy decyzje o istnieniu innych szczebli pozostawia parlamentowi. Przez długi czas odwrotna sytuacja panowała w Czechach, gdzie konstytucja od wielu lat wymagała istnienia samorządu regionalnego, który jednak został powołany dopiero w 2001 roku. Podobnie w Słowenii – konstytucja wspomina o gminach i samorządzie ponadgminnym, ale w praktyce istnieją tylko te pierwsze. Szczególnie silna jest ochrona pozycji samorządu na Węgrzech, gdzie zmiana ustawy samorządowej wymaga większości takiej jak zmiana konstytucji.

Różnice między krajami Europy Środkowowschodniej widać już w podejściu do organizacji terytorialnej kraju. W latach realnego socjalizmu częste były przypadki konsolidacji terytorialnej, związanej z łączeniem małych jednostek samorządowych. Trend ten był efektem powszechnej wiary w ekonomię skali, ale co istotne, zmiany przeprowadzono w autorytarny sposób bez rzeczywistych konsultacji społecznych (a już na pewno bez chęci uwzględnienia wyników tych konsultacji). W takiej sytuacji nie powinno być zaskoczeniem, że zaraz po roku 1990 w niektórych krajach pojawiła się bardzo silna presja oddolna w kierunku odzyskania „samodzielności” przez miejscowości przymusowo przyłączone do większych jednostek<sup>2</sup>. To z kolei doprowadziło do bardzo silnej fragmentacji terytorialnej w Czechach, na Słowacji, na Węgrzech, a w mniejszym stopniu

<sup>2</sup> Więcej na temat organizacji terytorialnej i bieżących debat w tym zakresie – por. Swianiewicz 2002b.

także na Łotwie, w Estonii i w krajach byłej Jugosławii. Na Węgrzech liczba gmin została zmniejszona z 3021 w roku 1962 do 1369 w 1988, by wzrosnąć do 3133 w 1991 r. W Czechach reforma konsolidacyjna doprowadziła do zmniejszenia liczby samorządów z 11 459 w 1950 r. do 4104 w 1988, by ich liczba wzrosła do ponad 6000 w początku lat dziewięćdziesiątych. Podobny był przebieg zmian na Słowacji. Znaczne zwiększenie liczby jednostek samorządowych zanotowano także w Chorwacji w 1992 r. (Jurlina-Alibegovic 2002), w niewielkiej Macedonii liczbę gmin zwiększono w 1996 r. z 34 do prawie 150 (Maenpaa 2002). W wyniku omawianych tutaj zmian w Czechach utworzono gminę, która miała 9 mieszkańców, ale wskutek zmian demograficznych liczba ta zmniejszyła się do 7. Na Słowacji gmina Prikry (w pobliżu granicy z Polską w Beskidzie Niskim) liczy 2 mieszkańców. Na Węgrzech istnieje gmina prowadząca (jedyną) szkołę, w której zatrudnia 5 nauczycieli uczących 17 dzieci. Ten ostatni przykład odpowiada na pytanie, dlaczego zagadnienie wielkości jednostek samorządowych jest gorącym tematem dyskusji w Czechach, na Słowacji, na Węgrzech, a także w niektórych innych krajach regionu, takich jak Chorwacja, Macedonia, Ukraina.

Co ciekawe jednak, podobna presja w kierunku fragmentacji nie zaznaczyła się z jednakową mocą w niektórych innych krajach. Polskie gminy w swoim obecnym kształcie zostały utworzone w 1973 r. w miejsce znacznie mniejszych gromad (których było ponad 4000). Obserwowana w początku lat dziewięćdziesiątych tendencja do dzielenia gmin była – w porównaniu z Czechami lub Węgrami – bardzo słaba. W Bułgarii liczba gmin została zredukowana z 2178 w 1949 r. do 255 w końcu lat osiemdziesiątych i pozostała na zbliżonym poziomie do dzisiaj.

Badania prowadzone zarówno w Europie Zachodniej (Davey 2002), jak i w bliższym nam obszarze geograficznym (Swianiewicz 2002b) wskazują na istnienie dwóch progów wielkości jednostek samorządowych szczebla podstawowego: otóż po pierwsze – wielu zadań nie daje się sensownie wykonywać w samorządach liczących mniej niż tysiąc mieszkańców, a po drugie – koszty jednostkowe wielu usług wzrastają bardzo wyraźnie przy wielkości jednostki poniżej pięciu tysięcy mieszkańców.

W rezultacie omawianych powyżej procesów w Europie Środkowowschodniej spotykamy i kraje ze stosunkowo dużymi jednostkami samorządowymi (Litwa, Bułgaria, Polska), i – wspomniane powyżej – kraje o bardzo znacznym poziomie fragmentacji terytorialnej. Jak pokazano w tab. 1, średnia wielkość jednostek samorządowych szczebla podstawowego w Europie Środkowowschodniej waha się nie mniej niż w Europie Zachodniej. Proste zróżnicowanie Północ-Południe nie znajduje jednak potwierdzenia. Wśród krajów mających duże jednostki spotykamy zarówno położone na północy (Litwa, Polska), jak i na południu (Bułgaria). Podobnie, północne państwa, takie jak Łotwa i Estonia, odnajdujemy wśród krajów o bardzo małych samorządach obok Węgier czy Słowacji położonych w południowej części kontynentu.



W organizacji terytorialnej można jednak znaleźć jedną cechę wspólną dla niemal wszystkich krajów Europy Środkowoschodniej. Jest to albo brak, albo też słabość szczebla samorządu terytorialnego pomiędzy gminą i całym państwem. W wielu

Tab. 1. Przeciętna wielkość jednostki samorządowej szczebla podstawowego w wybranych krajach europejskich

Państwo	% gmin mających mniej niż tysiąc mieszkańców	Przeciętna liczba ludności	Przeciętna powierzchnia (km <sup>2</sup> )
Anglia i Walia	0	123 000	533
<b>Litwa</b>	<b>0</b>	<b>66 000</b>	<b>1166</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>0</b>	<b>35 000</b>	<b>432</b>
Szwecja	0	29 500	1595
Holandia	0,2	20 500	60
Dania	0	18 000	150
<b>Polska</b>	<b>0</b>	<b>16 000</b>	<b>130</b>
<b>Słowenia</b>	<b>3</b>	<b>10 300</b>	<b>106</b>
Finlandia	5	10 500	730
Norwegia	4	9 000	710
<b>Chorwacja</b>	<b>3</b>	<b>8 800</b>	<b>104</b>
<b>Rumunia</b>	<b>2</b>	<b>7 600</b>	<b>81</b>
Włochy	24	6 500	38
<b>Estonia</b>	<b>9</b>	<b>5 700</b>	<b>178</b>
Hiszpania	61	5 000	60
<b>Ukraina</b>	<b>brak danych</b>	<b>4 600</b>	<b>56</b>
<b>Łotwa</b>	<b>32</b>	<b>4 300</b>	<b>115</b>
<b>Węgry</b>	<b>54</b>	<b>3 300</b>	<b>32</b>
<b>Słowacja</b>	<b>68</b>	<b>1 900</b>	<b>17</b>
<b>Czechy</b>	<b>80</b>	<b>1 700</b>	<b>13</b>
Francja	77	1 300	15

Uwaga: kraje Europy Środkowoschodniej wyróżniono pogrubioną czcionką.

tódło: Newton, Karran 1985; Baldersheim et al. 1996; „The Size of Municipalities...” 1995; Horvath 2000; Kandeveva 2001.

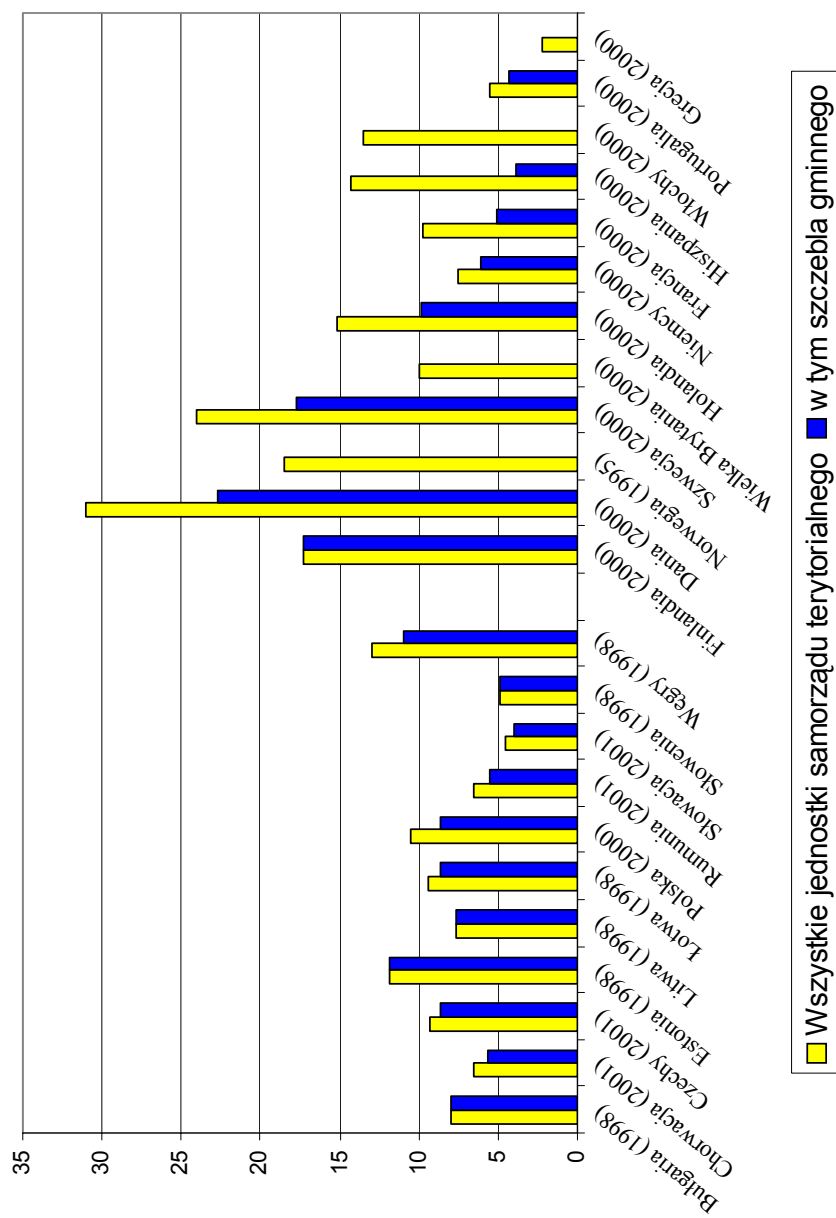
krajach zachodnioeuropejskich jest wręcz przeciwnie – samorząd regionalny został utworzony lub wzmocniony w ciągu ostatnich 20–30 lat (Sharpe 1993). W Europie Środkowoschodniej ostatnie 12 lat przyniosło najczęściej osłabienie ponadgminne-

go szczebla władzy. Brak szczebla regionalnego czy powiatowego jest w znacznym stopniu zrozumiałe w niewielkich krajach, takich jak Litwa, Łotwa, Estonia czy Słowenia. Ale to samo zjawisko można dostrzec także w większych państwach regionu. W Bułgarii brak samorządu szczebla ponadgminnego, mimo że powstała ustawa o samorządzie regionalnym (ale nie została zrealizowana). Na Węgrzech zachowano 19 powiatów (*megye*) (plus 22 miasta na prawach powiatu), ale ich zakres działania i kompetencje zostały bardzo istotnie ograniczone. W Chorwacji pozycja 21 powiatów (*zupanje*) została istotnie osłabiona kilka lat temu, kiedy straciły one prawo zwierzchności nad miastami (*grad*) i gminami (*obcina*). Budżet powiatów chorwackich to w tej chwili mniej niż 1/3 budżetu samorządów szczebla podstawowego. Podobnie silna do połowy lat dziewięćdziesiątych pozycja 41 rumuńskich powiatów (*judete*) w ostatnich latach osłabła i obecnie dysponują one znacznie mniejszymi środkami niż miasta (*orase*) i gminy wiejskie (*comuna*). Trzeba jednak dodać, że powiaty rumuńskie odgrywają wciąż rolę w decyzjach o alokacji dotacji dla samorządów niższego szczebla. Na Ukrainie samorząd ponadgminny jest wciąż nie do pomyślenia ze względu na obawy przed dezintegracją państwa. Tak więc regiony (*oblast*) i powiaty (*rajony*) są jednostkami z dominującą pozycją administracji państwowej. W Polsce, Czechach i na Słowacji fala reform samorządowych w 1990 r. objęła tylko szczebel gminny. Szczebel powiatowy i wojewódzki musiał poczekać w Polsce do 1999 r., samorząd regionalny (*kraj*) w Czechach powołano dopiero w 2000, a na Słowacji w 2002 r. Co więcej, nawet tam, gdzie samorzady powiatowe i/lub gminne zostały powołane, ich funkcje są zazwyczaj dość wąskie, finansowanie pochodzi w przeważającej większości z transferów z budżetu państwa, a ich wpływ (na przykład poprzez koordynację) na działanie samorządów niższego szczebla jest minimalny. Większość istotnych usług publicznych zapewniają gminy. Samorząd gminny jest także jedynym szczeblem władzy samorządowej, który ma prawo nakładania własnych podatków. Jest tak nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach regionu. Dobrą ilustrację tego zjawiska stanowi rys. 1 na następnej stronie, który pokazuje, że zdecydowana większość wydatków samorządowych znajduje się w budżetach gminnych/miejskich.

tódeł tej słabości „szczebla mezo” można poszukiwać w historii władzy publicznej przed rokiem 1990. Regiony lub powiaty sprawowały zazwyczaj bezpośrednią kontrolę nad gminami i ich silna pozycja postrzegana była jako jednoznaczna z hamowaniem demokracji lokalnej. W rezultacie niechęć do istnienia silnego samorządu ponadgminnego była w dużym stopniu podyktowana lękiem autorów reform, a zwłaszcza polityków gminnych, przed tym, że silne województwa/powiaty samorządowe będą w dalszym ciągu próbowały kontrolować władze lokalne niższego szczebla.

Dane na rys. 1 wskazują także, że w wymiarze funkcjonalnym kraje Europy Środkowowschodniej pozostają zazwyczaj bardziej scentralizowane niż kraje Europy Zachodniej. Udział wydatków samorządowych w PKB<sup>3</sup> waha się od oko-

<sup>3</sup> Najlepszą miarą finansową decentralizacji funkcjonalnej byłby udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych. Miara ta jednak stwarza bardzo poważne problemy meto-



Rys. 1. Wydatki samorządowe jako % PKB

tóldo: Caulfield 2002; Horvath 2000; Kandeva 2001; Jurčina-Alibegović 2002.

ło 5% na Słowacji<sup>4</sup> i w Słowenii do nieco ponad 10% w Estonii, Polsce i na Węgrzech. Wartość tego samego wskaźnika w krajach północnej części Europy Zachodniej przekracza zazwyczaj 15% (na przykład w Holandii i Norwegii) lub nawet 20% (w Szwecji i Danii).

Trend zmian w analizowanym regionie był zróżnicowany. W ostatniej dekadzie wskaźnik wydatków samorządowych do PKB wzrastał w Estonii i w Polsce, obniżał się zaś w Bułgarii i na Litwie. W Czechach notowano spadek wskaźnika przez większą część dekady, ale niedawna druga fala reformy decentralizacyjnej odwróciła tę tendencję. Wyraźny wzrost znaczenia budżetów lokalnych zanotowano w 2001 r. w Rumunii, kiedy to samorzady przejęły odpowiedzialność za pensje nauczycieli. Trend zmian był mniej wyraźny w pozostałych krajach regionu.

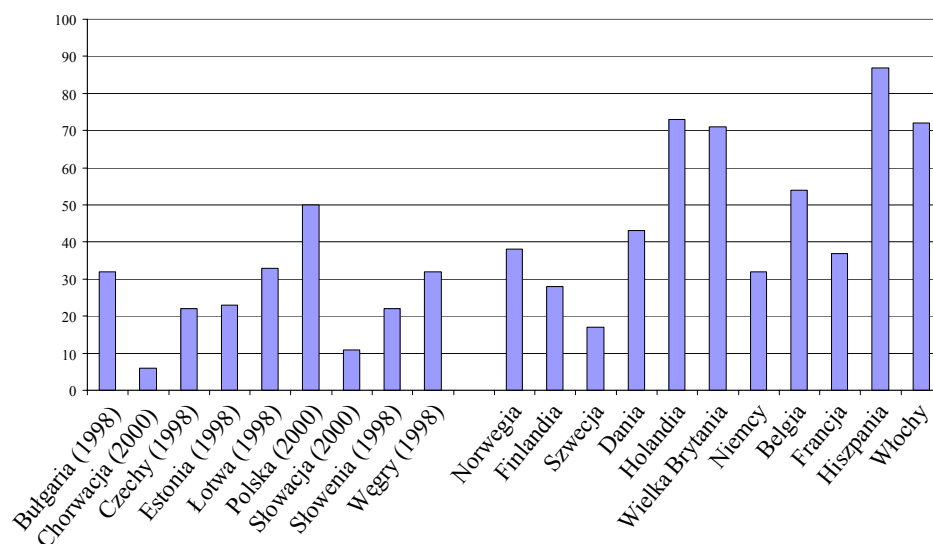
W odróżnieniu od obserwacji poczynionych przez Page'a i Goldsmitha w Europie Zachodniej (1987), we wschodniej części kontynentu nie da się zauważyć silnej korelacji między wielkością gmin i zakresem wykonywanych funkcji. Są kraje, w których małe gminy wykonują wąski zakres zadań (Słowacja), i kraje, w których dużej wielkości gmin towarzyszy stosunkowo szeroki zakres zadań (Polska). Z kolei przypadek Węgier i Estonii wskazuje, że mogą istnieć także małe gminy odpowiedzialne za szeroki zakres funkcji i dysponujące znacznymi budżetami, a sytuacja Litwy i Bułgarii sugeruje, że duża wielkość gmin nie zawsze współwystępuje z szerokim zakresem zadań. Determinacja w prowadzeniu głębokiej reformy decentralizacyjnej jest często istotniejsza od organizacji terytorialnej kraju.

Dwa pozostałe wymiary stosunków centrum–samorzady omawiane przez Page'a i Goldsmitha (swoboda i dostęp) są znacznie trudniejsze do opisu w rzeczywistości Europy Środkowowschodniej. Pełna analiza tych wymiarów wymagałaby odrębnych, obszernych badań. Niemniej jednak można pokusić się o kilka obserwacji o charakterze ogólnym. Tak jak w Europie Zachodniej, swoboda w decydowaniu o sposobie wykonywania zadań różni się bardziej w zależności od funkcji niż pomiędzy poszczególnymi krajami. Samorzady w niektórych krajach – takich jak Czechy, Estonia, Polska, Słowacja czy Węgry – są jednak bliższe modelowi „względnej autonomii lokalnej”, tak jak definiuje ją Stoker (1991), podczas gdy w niektórych innych – takich jak Rumunia, Bułgaria, Chorwacja czy Ukraina – są bliższe modelowi „agenta administracji rządowej”, częstsze są tam przypadki administracyjnej ingerencji w działalność samorządów. Interwencje te miewają często charakter nieformalny, ale politycy lokalni nie mają na tyle silnej pozycji, by się im przeciwstawić. Brak obiektywnych kryteriów alokacji transferów z budżetu państwa (oraz bardzo częste zmiany zasad przydzielania dotacji) dodatkowo wzmocniają bezpośrednią kontrolę nad samorządami. Rozdział dotacji na mocy częściowo subiektywnych decyzji administracji rządowej

dologiczne związane z istnieniem licznych funduszy pozabudżetowych w większości krajów. W związku z tym ograniczam się do analizy wskaźnika nieco gorszego, ale za to jednoznacznego – udziału wydatków samorządowych w PKB.

<sup>4</sup> Kontynuowana w 2002 r. reforma decentralizacyjna na Słowacji zwiększy zapewne tę bardzo niską wartość wskaźnika.

jest często elementem szerszego procesu przetargów o alokację środków finansowych. Ale także we wcześniej wymienionej grupie krajów bezpośrednie ograniczenia autonomii lokalnej są stosunkowo powszechne. Typową formą owych ograniczeń jest przypisywanie znacznej roli w finansowaniu dotacji celowych, rozdzielanych według nie zawsze jednoznacznych kryteriów. W Polsce dotacje celowe stanowią stosunkowo niewielką część budżetów gmin (około 18%), ale w przypadku powiatów i województw reprezentują niemal połowę budżetu. Prawdą jest, że – jak pokazuje rys. 2 – formalne uzależnienie dochodów samorządowych od transferów z budżetu państwa jest w Europie Środkowowschodniej często niższe niż w zachodniej części kontynentu. Obraz ten może być jednak mylący. Po pierwsze, utrzymanie niskiego poziomu dotowania jest stosunkowo łatwe w sytuacji, gdy bardzo niewielka część zadań przekazana została samorządom, a zatem zakres dochodów własnych może być także niewielki, a różnice między biednymi i bogatymi samorządami są mało znaczące dla polityki społecznej państwa. Po drugie, o ile na przykład w krajach skandynawskich dotacje i subwencje stanowią dopełnienie do wydajnych i zależnych od lokalnych decyzji politycznych podatków lokalnych, o tyle w niektórych krajach Europy Środkowowschodniej formalnie niewielkiemu udziałowi subwencji i dotacji w finansowaniu samorządów towarzyszy rozbudowany system udziałów w podatkach centralnych (rozdzielanych nie według wielkości środków zebranych na terenie danego samorządu, a według innych kryteriów – na przykład na głowę mieszkańca; co więcej, te kryteria są często niestabilne i podlegają manipulacjom ze strony administracji rządowej). System taki w istocie spełnia funkcję dodatkowego kanału redystrybucji i kontroli ze strony władz centralnych.



Rys. 2. Subwencje i dotacje jako % dochodów samorządowych (1995)

tódló: Caulfield 2002; Horvath 2000; Kandeva 2001.

Dostęp do decyzji zapadających na szczeblu centralnym wykazuje więcej podobieństw do modelu, który według Page'a i Goldsmitha jest typowy dla Europy Południowej. W Polsce system podobny do francuskiej tradycji *cumul des mandats* został zlikwidowany dopiero ostatnio. W wyborach parlamentarnych w 1997 r. mandaty w Sejmie lub w Senacie zdobyło prawie 100 wójtów i burmistrzów i większość z nich zachowała swoje równoległe stanowiska w samorządach. Ale nawet po wprowadzeniu przepisów likwidujących *cumul des mandats* aktywność posłów prowadzących lobbings w imieniu swoich miast czy regionów pozostaje dość typowym zjawiskiem. Zaznacza się ono szczególnie wyraźnie przy dyskusjach nad listą inwestycji finansowanych z budżetu państwa. Nie oznacza to braku negocjacyjnego systemu oddziaływania na prawo dotyczące samorządów. Związki miast i gmin w Czechach (SMOR), na Słowacji (ZMOS), w Bułgarii (NAMRB), podobnie jak liczniejsze związki samorządowe w Polsce i na Węgrzech, odgrywają znaczną rolę w formalnych negocjacjach prowadzonych z rządem. W Polsce utworzona została odrębna Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego mająca solidne umocowanie prawne. Teoretycznie żadna nowa ustawa dotycząca samorządów nie może być uchwalona bez opinii owej komisji. Ale w praktyce zasada ta nie zawsze jest przestrzegana, co dodatkowo wzmacnia wrażenie, że bezpośrednie, nieoficjalne kontakty odgrywają w naszej kulturze politycznej dużą rolę.

Hesse i Sharpe (1991), a także Goldsmith (1996), zwracają też uwagę na różnice w stosunku do wartości przypisywanych samorządowi terytorialnemu. W Europie Północnej największą wagę przywiązuje się do wartości związanych z efektywnością wykonywania zadań publicznych, podczas gdy w modelu napoleońskim większy nacisk kładziony jest na funkcję reprezentowania społeczności lokalnych. Podobne zróżnicowanie pojawia się też w krajach Europy Środkowo-wschodniej. W ankiecie przeprowadzonej w 1997 r., w której udział wzięli burmistrzowie (wójtowie) z Polski, Czech i Słowacji, zapytano o to, które z zadań stających przed samorządem uważane są za najważniejsze. Okazało się, że respondenci z Polski najczęściej podkreślali wagę efektywności i oszczędności w dostarczaniu usług, natomiast ich czescy, a zwłaszcza słowaccy koledzy wymieniali przede wszystkim zadania związane z podtrzymywaniem autonomii lokalnej i wartościami demokratycznymi (Swianiewicz 2000).

Silna pozycja liderów lokalnych, niekiedy dodatkowo wzmacniana przez legitymizację wynikającą z bezpośrednich wyborów burmistrza, była tradycyjnie typowa dla krajów Europy Południowej. W Europie Północnej charakterystycznym rozwiązaniem były kolektywne formy zarządzania samorządami – przez komisje, rady i/lub składający się z kilku osób zarząd. Jednak obserwowana ostatnio „moda” na przeprowadzanie bezpośrednich wyborów burmistrza powoduje, że ten tradycyjny podział traci na aktualności. Larsen (2002) zwraca uwagę, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat na takie rozwiązanie zdecydowały się Włochy, większość landów niemieckich, od 2004 r. system ten wprowadza Irlandia. W Wielkiej Brytanii podobną zmianę zapoczątkowały wybory burmistrza Londynu

w 2000 r., a jak podaje Sullivan (2002), w ślady Londynu poszło już 11 samorządów brytyjskich. W 1999 r. na bezpośrednie wybory burmistrza zdecydowało się 20 gmin norweskich. Podobny trend można zauważyć w Europie Środkowo-wschodniej. Bezpośrednie wybory burmistrza wprowadzono na początku lat dziewięćdziesiątych w Bułgarii, Rumunii, na Słowacji, w Słowenii i na Ukrainie. Na Węgrzech początkowo system ten obowiązywał tylko w małych miejscowościach (do 10 tys. mieszkańców), ale od 1994 r. jest powszechny. Podobna zmiana nastąpiła w Polsce w roku 2002. Analogiczna reforma jest intensywnie dyskutowana w Chorwacji, gdzie jednak – podobnie jak w pozostałych krajach byłej Jugosławii – na przeszkodzie stoi dość silne przywiązanie do kultury samorządów pracowniczych i powszechnych we wszystkich niemal dziedzinach życia samorządowych. A zatem tylko kraje bałtyckie i Czechy w dalszym ciągu zdecydowanie polegają na systemie kolektywnego zarządzania gminą i pośrednich wyborów (mającego stosunkowo słabą pozycję) burmistrza.

Tabela 2 zawiera syntetyczne podsumowanie najważniejszych cech systemu samorządowego w krajach Europy Środkowo-wschodniej.

Tab. 2. Najważniejsze cechy charakterystyczne systemów samorządowych w krajach Europy Środkowo-wschodniej

	Konstytucyjna ochrona samorządu	Liczba szczebli samorządu terytorialnego	Fragmentacja terytorialna	Bezpośrednie wybory burmistrza	Zakres wykonywanych funkcji*	Dominujący model kontroli nad działalnością samorządu
Estonia	tak	1	tak	nie	szeroki	
Łotwa	nie	1**	tak	nie	wąski	
Litwa	tak	1	nie	nie	wąski	
Polska	tak	3	nie	tak	szeroki	
Czechy	tak	2	tak	nie	wąski	
Słowacja	tak	2	tak	tak	wąski	
Węgry	tak***	2	tak	tak	szeroki	
Rumunia	brak danych	2	tak/nie	tak	wąski	admin.
Bułgaria	tak	1	nie	tak	wąski	admin.
Słowenia	tak	1	nie	tak	wąski	

\* szeroki – samorzady wydają powyżej 10% PKB, \*\* plus szczebel powiatowy z pośrednio wybieranymi radami, \*\*\* – ochrona samorządu jest szczególnie silna na Węgrzech, gdzie zmiana ustawy samorządowej wymaga większości konstytucyjnej

## Podsumowanie

Rozważania na temat modelu samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowowschodniej w odniesieniu do modeli opisywanych wcześniej w Europie Zachodniej można podsumować w następujących kilku punktach:

- pozycja samorządu w większości krajów Europy Środkowowschodniej nie jest jeszcze w pełni ustabilizowana. Z tego względu wszelkie podsumowania mogą mieć tylko tymczasowy charakter;
- pomimo wspólnych doświadczeń historycznych trudno wskazać jeden, dominujący kierunek rozwoju reform decentralizacyjnych. Nie ulega wątpliwości, że nie da się określić takiego dominującego modelu samorządu w Europie Środkowowschodniej. Można natomiast zauważyć silne zróżnicowanie w podejściu do organizacji terytorialnej, decentralizacji poszczególnych funkcji, stopnia swobody samorządów w podejmowaniu decyzji i wartości, jakie wiąże się z funkcjonowaniem samorządów;
- można jednak wyróżnić kilka cech charakterystycznych dla większości krajów regionu. Są to: brak samorządu ponadgminnego lub jego słaba pozycja (funkcjonalna i finansowa) oraz stosunkowo duże rozpowszechnienie klientelistycznego modelu polityki lokalnej (zauważalnego także w stosunkach centrum–samorządy). Coraz powszechniejszą cechą wspólną jest także tendencja do przyjmowania modelu silnej władzy wykonawczej, opartej na wyłanianym w bezpośrednich wyborach burmistrzu (jak dotychczas, model ten odrzucają jedynie kraje bałtyckie i Czechy);
- niektóre z krajów regionu wykazują więcej podobieństw do modelu północnoeuropejskiego (dotyczy to głównie Estonii i Polski), podczas gdy w innych pozycja samorządu przypomina bardziej model południowoeuropejski (Słowacja, Bułgaria, Rumunia). W żadnym z wymienionych krajów jednak pozycja samorządu nie odpowiada dokładnie „typom idealnym” wyróżnionym w Europie Zachodniej;
- w przyszłości można oczekiwać raczej nie wyłonienia się odrębnego modelu samorządu w krajach Europy Środkowowschodniej, a stopniowej konwergencji z systemami znanymi z Europy Zachodniej. Dotyczy to nie tylko pozycji instytucji samorządowych, ale także praktyk zarządzania i polityki lokalnej. Procesy integracji europejskiej, których wpływ daje się zauważyć już obecnie, będą przyczyniały się do umocnienia tej tendencji.

Rozmiar niniejszego artykułu, jak również szczegółowość posiadanych danych, nie pozwalają na udzielenie pełnych i ostatecznych odpowiedzi na zadane na wstępie pytania. Powyższe konkluzje muszą być traktowane raczej jako wstępne ustalenia i hipotezy, wymagające bardziej pogłębionych badań porównawczych.



**Literatura**

- Baldersheim H., Illner M., Offerdal A., Rose L., Swianiewicz P. (red.), 1996, *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*, Boulder: Westview.
- Caulfield J., 2002, „Local Government Finance in OECD Countries” (w:) J. Caulfield, H. Larsen (red.), *Local Government at the Millenium*, Opladen: Leske + Budrich.
- Clark T.N., 1993, „Local Democracy and Innovation in Eastern Europe”, *Environment and Planning: Government and Policy*, t. 11, s. 171–198.
- Clark T.N., 2000, „Old and New Paradigms for Urban Research”, *Urban Affairs Review*, t. 36, nr 1, s. 3–45.
- Coulson A. (red.), 1995, *Local Government in Eastern Europe*, Aldershot: Edward Elgar.
- Davey K., 2002, „Territorial Administration in Ukraine: Reform Options Related to European Experiences”, materiał niepublikowany, raport przygotowany dla LARGIS – programu finansowanego przez Brytyjskie Ministerstwo ds. Rozwoju Międzynarodowego.
- Goldsmith M., 1996, „Normative Theories of Local Government: A European Comparison” (w:) D. King, G. Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan.
- Hesse J.J., Sharpe L.J., 1991, „Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations” (w:) J.J. Hesse (red.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Horvath T. (red.), 2000, *Decentralisation: Experiments and Reforms*, Budapest: Open Society Institute, Local Government Initiative.
- Illner M., 2002, „Thirteen Years of Reforming Subnational Government in the Czech Republic”, paper prepared for the Joint Conference of IPSA’s RC05 and the German Political Science Association Workgroup „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency”, Stuttgart, 26–27 września.
- Jurlina-Alibegovic D., 2002, *The Model of Local Government Financing in Croatia*, Zagreb: Croatian Law Centre.
- Kandeva E. (red.), 2001, *Stabilisation of Local Governments*, Budapest: Open Society Institute, Local Government Initiative.
- Kulesza M., 2002, „Methods and Techniques of Managing Decentralisation Reforms in CEE Countries: The Polish Experience” (w:) G. Peteri (red.), *Mastering Decentralisation and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute.
- Larsen H., 2002, „Directly Elected Mayors: Democratic Renewal or Constitutional Confusion?” (w:) J. Caulfield, H. Larsen (red.), *Local Government at the Millenium*, Opladen: Leske + Budrich.

- Maenpaa O., 2002, „Report on Administrative Decentralization in Macedonia”, raport przygotowany dla Rady Europy.
- Marcou G. (red.), 2002, *Regionalisation for Development and Accession to the European Union*, Budapest: Open Society Institute.
- Newton K., Karran T.J., 1985, *The Politics of Local Expenditure*, London: Macmillan.
- Page E.C., Goldsmith M. (red.), 1987, *Central-Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*, London: Sage.
- Peteri G., Zentai V., 2002, „Lessons on Successful Reform Management” (w:) G. Peteri (red.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute.
- Regulski J., 1999, *Building Local Democracy in Poland*, LGI Discussion Paper No. 9, Budapest: Open Society Institute.
- Sharpe L.J. (red.), 1993, *The Rise of Meso Government in Europe*, London–Newbury Park–New Delhi: Sage.
- Soos G., 2002, „Local Government Reforms and the Capacity for Local Governance in Hungary”, paper prepared for the Joint Conference of IPSA’s RC05 and the German Political Science Association Workgroup „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency” Stuttgart, 26–27 września.
- Soos G., Toka G., Wright G. (red.), 2002, *The State of Local Democracy in Central Europe*, Budapest: Open Society Institute.
- Stoker G., 1991, „Introduction: Trends in Western European Local Government” (w:) R. Batley, G. Stoker (red.), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, New York: St. Martin Press.
- Sullivan H., 2002, „Local Government Reform in Great Britain”, paper prepared for the Joint Conference of IPSA’s RC05 and the German Political Science Association Workgroup „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency” Stuttgart, 26–27 września.
- Swianiewicz P., 1991, „Reforms of Local Government in Central European Countries: Some Differences and Common Issues” (w:) I. Ellander, M. Gustafsson (red.), *The Re-emergence of Local Self-Government in East and Central Europe*, Orebro: University of Orebro.
- Swianiewicz P., 2000, „Wartości samorządu terytorialnego w oczach burmistrzów krajów Europy Środkowej” (w:) T. Gruszecki (red.), *Od socjalizmu do gospodarki rynkowej*, Lublin: Verba.
- Swianiewicz P., 2001, *Życzliwa obojętność: władze lokalne i reforma samorządowa w oczach opinii publicznej w krajach Europy Środkowej*, Warszawa: Open Society Institute, EUROREG, Uniwersytet Warszawski.
- Swianiewicz P., 2002a, „Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes”, paper prepared for the Joint Conference of IPSA’s RC05 and the German Political Science Association Workgroup „Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency” Stuttgart, 26–27 września.

Swianiewicz P. (red.), 2002b, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute.

„The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation” (1995), *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 56, Strasbourg: Council of Europe.