

AUTOREFERAT

1. Imię i Nazwisko: Lucyna Rajca
2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe

Stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce nadany uchwałą Rady Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 8 marca 2000 r. Tytuł rozprawy doktorskiej napisanej pod opieką profesora Andrzeja Piekary to: *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia.*

Dyplom ukończenia Podyplomowych Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Uniwersytet Warszawski.

Dyplom ukończenia Studiów Podyplomowych w zakresie Doradztwa Podatkowego, Wyższa Szkoła Handlowa w Kielcach.

Dyplom magistra zarządzania, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych.

Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Kielcach - w latach 2000-2002.

Wydział Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach – od 2001 roku do chwili obecnej.

Po ukończeniu studiów na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego podjęłam pracę nie związaną z działalnością naukową. Ukończenie w 1994 r. Podyplomowych Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego w okresie pracy w administracji samorządowej stanowiło inspirację do rozpoczęcia pracy naukowej.

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym (Dz. U. nr 65, poz. 595 ze zm.):

- a) tytuł osiągnięcia naukowego:

Monografia: Lucyna Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego w Anglii w latach 1997-2010*, Toruń: Europejskie Centrum Edukacyjne 2012, ss. 325.

b) omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania.

Przedstawiona monografia dotyczy fundamentalnej dla polskiej politologii koncepcji *governance* (współrządzenia). Koncepcja ta zaczęła się kształtować w latach 90. XX wieku w Wielkiej Brytanii, ale jako narzędzie służące do interpretacji funkcjonowania władzy lokalnej popularna stała się dopiero na początku XXI wieku. Problematyka została ukazana poprzez analizę reform angielskiego samorządu terytorialnego, wprowadzanych w okresie rządów

Partii Pracy. Reformy brytyjskie są przykładem innowacyjnego i dynamicznego podejścia do sektora publicznego. W latach 1997-2010 wprowadzane były przede wszystkim według zasad lokalnego współrzędzenia (*local governance*). Wdrożenie lokalnego współrzędzenia do praktyki życia publicznego było ostatecznym celem reform *New Labour*. W szczególności, intencją autorki było zbadanie efektów tych reform oraz dokonanie oceny, czy praktyczna realizacja koncepcji *local governance* okazała się skutecznym sposobem na osiągnięcie dwóch głównych celów – poprawy usług i odnowy demokratycznej. Odnowa demokratyczna była kluczowym elementem programu reform samorządu terytorialnego. Deficyt zaangażowania obywateli stanowił bowiem problem dla laburzystów nie tylko dlatego, że wskazywał na słabości instytucji samorządu terytorialnego i szerszej kultury demokratycznej i praktyki, ale też stanowił barierę dla urzeczywistnienia paradygmatu lokalnego *governance*. Laburzyści oczekiwali większej efektywności administracji publicznej w wyniku zaangażowania się obywateli w lokalne życie publiczne, zwiększenia kapitału społecznego, zmiany postaw i zwiększenia zaufania do brytyjskich instytucji demokratycznych, w tym do samorządu terytorialnego.

Jednym z zamierzeń podjętych badań była odpowiedź na pytania: o wpływ wdrażania koncepcji *governance* na opisywany w nauce proces „wydrążania” (*hollowing out*) państwa oraz o sposób, w jaki rząd centralny oddziaływał na samorząd terytorialny i lokalne współrzędzenie, a także czy polityka dotycząca samorządu terytorialnego była w jakiejś mierze kontynuacją polityki konserwatystów - czego dotyczył ewentualny konsensus polityczny w dziedzinie samorządu terytorialnego.

Problematyka przedsięwzięcia jest ważna poznawczo, istotna z punktu praktyki politycznej. Przechodzenie od *local government* do *local governance* nie jest zjawiskiem typowym tylko dla Wielkiej Brytanii, lecz jest także zauważalne w innych częściach zachodniego świata. Również w Polsce obecnie wielką wagę przykładą się do stymulowania współrzędzenia w samorządzie terytorialnym. Dużą rolę pełnią zachęty wmontowane w programach Unii Europejskiej. W ostatnich latach teoria *local governance* przyciąga uwagę środowisk naukowych. W polskiej literaturze nie wykształciła się na razie powszechnie przyjęta konwencja translacyjna i terminologiczna. W pracy autorka zachowała termin w języku angielskim, niekiedy zamiennie stosując termin współrzędzenie. Słowo to bowiem wskazuje na wielość podmiotów uczestniczących w procesie rządzenia. Monografia wypełnia w dużej mierze lukę, jaka istnieje w prezentowaniu w Polsce zachodzących zmian w Wielkiej Brytanii. W przyjętej konceptualizacji pracy autorka dążyła do przedstawienia teoretycznych podstaw przeprowadzanych reform (rozdział I) oraz

dokładnej, kompleksowej i krytycznej analizy doświadczeń reformatorskiej polityki *New Labour*. W teorii podkreśla się wagę zrozumienia procesu *governance* poprzez analizowanie go jako zbioru praktyk, a nie tylko postrzeganie go jako zbioru zasad czy teorii (Vasudha Chhotray, Gerry Stoker).

Praca została napisana w znacznej mierze w oparciu o źródła pochodzące z rządu brytyjskiego, brytyjskiej Izby Gmin, raportów: rządowej Komisji Audytu, Komisji Wyborczej, ośrodków badania opinii publicznej, Towarzystwa Hansard oraz innych raportów z badań przeprowadzonych na zlecenie rządowego departamentu odpowiedzialnego za angielski samorząd terytorialny. W pracy wykorzystano dokumenty trzech największych partii politycznych, głównie manifesty wyborcze oraz dokumenty Stowarzyszenia Samorządu Terytorialnego. W celu analizy tytułowego zagadnienia korzystano z aktów prawnych, przede wszystkim ustaw dotyczących angielskiego samorządu. Ze względu na temat, praca jest oparta głównie na literaturze anglojęzycznej.

Uzasadnieniem reform polegających na praktycznym wdrażaniu koncepcji *governance* jest przekonanie, że tradycyjne modele hierarchicznej biurokracji i konwencjonalne modele demokracji reprezentatywnej nie są adekwatne w dzisiejszych czasach. Praktyki aktywnego uczestnictwa ustąpiły miejsca minimalistycznej, czy też używając określenia Benjamina Barbera – „słabej” koncepcji demokracji. „Słaba” koncepcja demokracji przedstawicielskiej pogłębiła alienację władzy. Współcześnie dominuje pogląd, że demokracja przedstawicielska potrzebuje być uzupełniona partycypacyjnymi i deliberacyjnymi formami demokracji i być oparta na aktywnym obywatelstwie. Istotny wpływ na politykę *New Labour* miały teorie obywatelsko-republikańskie. Podczas gdy ich poprzednicy kładli nacisk na aktywne obywatelstwo, jako sposób zwiększania indywidualnej odpowiedzialności i zniechęcenie do polegania na państwie opiekuńczym, Partia Pracy rozwinęła inny akcent aktywnego obywatelstwa bazując na komunitariańskich teoriach demokracji i koncentrując się na odnowie demokratycznej. Obywatel powinien być uczestnikiem procesów rządzenia a nie tylko wyborcą czy klientem. Teoria *governance* ugruntowała się w części jako niemal globalny trend w kierunku ponownego skoncentrowania uwagi na rolę społeczeństwa obywatelskiego w realizowaniu celów publicznych jak również w części w wyniku krytyki nowego zarządzania publicznego. *Governance* dąży do wzmocnienia demokracji i przywiązuje wielkie znaczenie do kwestii demokratycznych rezultatów sieci decyzyjnych. Koncepcja *governance* stwarza nowe ramy rozwoju demokracji (H. Izdebski). W teorii *governance* podkreśla się, że skuteczność i demokracja raczej wzmacniają się wzajemnie niż

są w sprzeczności. Zaangażowanie głównych interesariuszy w formułowanie i implementację polityki zapewnia wyższy stopień skuteczności (Anne Mette Kjaer). Współrzędzenie wymaga wielu form partycypacji, jak również różnorodności uczestników procesu współrzędzenia. Wielu badaczy podkreśla (np. Rod A. W. Rhodes, Vasudha Chhotray, Gerry Stoker, Peter John), że charakterystycznymi formami społecznych interakcji w *governance* są raczej negocjacje, sugerowanie i komunikacja, niż bezpośredni nadzór i zarządzanie. Publiczne decyzje zależą mniej od hierarchicznie zorganizowanych biurokracji, a bardziej od długotrwałych relacji opartych na wzajemnym zaufaniu i dobrowolnej współpracy pomiędzy głównymi aktorami z różnych organizacji. *Governance* stało się prawdopodobnie jednym z najważniejszych przejawów neoinstytucjonalizmu w naukach społecznych. Jest zarówno rezultatem, jak i odpowiedzią na coraz bardziej skomplikowany i sfragmentaryzowany charakter kreowania i implementacji polityki publicznej w XXI wieku.

W teorii, sieciowe *governance* przedstawiano jako alternatywę dla modelu hierarchicznego i modelu rynkowego w Wielkiej Brytanii (Rod A. W. Rhodes). Podkreślano, że obecna fascynacja *governance* jest ściśle związana z rozczarowaniem państwem i rynkiem jako mechanizmami koordynacji dominującymi w powojennym świecie (np. Bob Jessop). Teoria *governance* często akcentuje przekazanie władzy od centrum państwowego w kierunku innych podmiotów, co powoduje, że zdolność centrum do sterowania pogarsza się. Niektórzy uczeni, tacy jak Rod A. W. Rhodes postawili radykalną tezę, że społeczeństwa mogą być rządzone prawie całkowicie przez samo-organizujące się sieci aktorów społecznych bez podstawowego instrumentu, jakim jest rząd. Rhodes użył określenia „wydrążanie państwa” sugerując, że państwo brytyjskie, a także inne państwa ulegają erozji i że hierarchiczny model westminsterski nie jest już do zaakceptowania. Rząd centralny ma coraz mniej okazji do sprawowania hierarchicznej władzy i dlatego musi współpracować z różnorodnymi sieciami, którymi można sterować tylko poprzez negocjacje. Inni badacze twierdzą, iż państwo nie tyle ulega erozji, co zasadniczemu przekształceniu wciąż jednak pozostając głównym aktorem w zarządzaniu publicznym (np. Jon Pierre i B. Guy Peters). Ważną koncepcją staje się *metagovernance*. Według badaczy (np. Boba Jessopa, Marka Whitehooda, Josie Kelly) zmiana od *government* do *governance* nie jest tak jednokierunkowa, jak się niekiedy dowodzi. W istocie, rząd i *governance* współistnieją w dialektycznym wzajemnym napięciu. W centrum zainteresowania *metagovernance* jest modyfikacja praktyk państwa, które umożliwiają sprawowanie władzy dzięki zarówno tradycyjnym biurokracjom, jak i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Perspektywa *metagovernance* pozwala

dostrzec sposoby, w jakich władza hierarchiczna zarówno sprzyja formowaniu lokalnych sieci politycznych, jak i ogranicza autonomię tych struktur sieciowych.

W celu zrealizowania koncepcji demokratycznej odnowy na poziomie lokalnym reformatorzy zaproponowali dwa główne rozwiązania. Pierwszym była reorganizacja struktur samorządowych mająca na celu bardziej efektywne działania wybranych przedstawicieli. Drugim było zaangażowanie społeczności w lokalne życie publiczne poprzez różne formy aktywności. Uznano, że władze lokalne wypełnią demokratyczny deficyt, jeśli zostaną wprowadzone te dwa rodzaje reform. Te dwa podejścia nie zawsze są łatwe do pogodzenia, gdyż w pierwszym chodziło o wzmocnienie „demokracji przedstawicielskiej”, natomiast w drugim „demokracji partycypacyjnej”. Naturalną konsekwencją przyjęcia przez Partię Pracy orientacji neoliberalnej i zapowiedzi ograniczenia opiekuńczej roli państwa a także planów zaangażowania społeczności lokalnej stał się postulat silniejszego upodmiotowienia jednostki w życiu publicznym. Większe upodmiotowienie i zaangażowanie obywateli miało także przyczynić się do poprawy jakości usług publicznych.

Przeprowadzone badania wykazały, że rządowy program reform mający na celu osiągnięcie odnowy demokratycznej nie przyniósł oczekiwanych rezultatów. Mimo wielu reform, inicjatyw i funduszy nie zwiększyło się zaangażowanie polityczne i obywatelskie mieszkańców. Frekwencja w wyborach lokalnych i kontrolowanie władzy przez społeczeństwo pozostały niskie. Podjęte działania na rzecz upodmiotowienia obywateli nie przełożyły się na wzrost subiektywnego upodmiotowienia mierzonego poczuciem wpływu na podejmowanie decyzji. Badania wykazują również brak przekonujących dowodów na pozytywne efekty „połączonego rządzenia” (funkcjonowania różnego rodzaju partnerstw) zarówno w sferze świadczenia usług, jak i dla demokratycznej odnowy. Wdrażanie koncepcji *governance* nie okazało się dobrym (skutecznym) sposobem na „uzupełnienie” demokracji reprezentatywnej, jak zakładał rząd, a tym bardziej alternatywą dla demokratycznych procedur. *Local governance* jest projektem modernizacyjnym dla pobudzenia kreatywności i deliberacyjnych zdolności społeczności lokalnych oraz sposobem pokonania podziału między rządzącymi a rządzonymi w demokracji przedstawicielskiej. Jego realizacja jest jednak bardzo trudna z powodu takich barier jak brak zainteresowania obywateli, niski poziom zaufania, istniejąca kultura administracyjna czy trend w kierunku centralizacji. Odnowie demokracji lokalnej nie sprzyjały reformy konsolidacji terytorialnej tworzące duże jednostki samorządowe, w których trudniej jest o kształtowanie więzi społecznych i poczucia przynależności do wspólnoty – sprzyjających partycypacji i podejmowaniu zbiorowych

działań. W badanym okresie nastąpiła istotna poprawa w sferze świadczenia usług publicznych w Anglii i wzrost zadowolenia mieszkańców z większości usług dostarczanych przez samorząd terytorialny (ale nie z samorządu). W zakresie świadczenia usług nacisk został położony na promowanie konkurencji, skuteczność i satysfakcję konsumenta. Obywatele byli nadal traktowani przede wszystkim jako konsumenci usług, a nie współdecydenci, czy partnerzy. W zakresie polityki świadczenia usług lokalnych rząd laburzystów wykorzystywał trzy metody: hierarchię, nowe zarządzanie publiczne i *governance*. Zasadniczą rolę w poprawie usług odegrało stosowanie instrumentów nowego zarządzania publicznego, zwłaszcza odgórnego zarządzania przez wyniki oraz niezwykle restrykcyjny reżim inspekcji narzucony przez centrum.

Zapowiadana przez *New Labour* odbudowa ustrojowej pozycji i prestiżu samorządu terytorialnego nie została skutecznie wcielona w życie.. Stosunek mieszkańców do radnych nie uległ poprawie, nie zmienił się też profil radnych i ich reprezentatywność. Obok trendu w kierunku centralizacji pojawiały się też inicjatywy decentralizacyjne. Ogólnie jednak, w czasie gdy inne państwa decentralizowały władzę na poziom lokalny rząd Wielkiej Brytanii obrał przeciwny kierunek. Należy podkreślić dość paradoksalny fakt przejawiający się w tym, że rząd który wprowadził dewolucję realizował później politykę, która skutkowałą ograniczaniem samodzielności samorządu terytorialnego w Anglii.

W wielu dziedzinach samorządu terytorialnego zauważalna była kontynuacja polityki konserwatystów w całym okresie 1997-2010. Podejście rządu konserwatystów i laburzystów do najważniejszych kwestii dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego było w gruncie rzeczy podobne, co potwierdza narodziny nowego „konsensusu politycznego”.

Po 13 latach rządów *New Labour* nastąpiło znaczne rozszerzenie skali i funkcji państwa. Rząd wykorzystywał różne metody rządzenia (hierarchie, rynki, sieci) w celu osiągnięcia wyznaczonych celów, ale dominujące były metody hierarchiczne. Jak wynika z przeprowadzonych badań procesy centralizacyjne ulegały intensyfikacji. Co więcej, państwo było w stanie wpływać na dotychczas nie-rządowe sfery życia społecznego. W rezultacie, nastąpiło raczej wzmocnienie centrum decyzyjnego niż rozwój autonomicznych struktur sieciowych. Zatem, teza o „wydrażaniu” państwa w systemie opartym na *governance* nie znajduje potwierdzenia w praktyce. Rząd centralny zarządzając sieciami kontynuował hierarchiczny styl sprawowania władzy, ale w zmodyfikowany sposób. Stosował instrumenty *metagovernance*. Wybierając nowe metody rządzenia w istocie wzmocnił zdolność osiągania swoich celów politycznych. Wraz z wdrażaniem koncepcji *governance* następowało wzmocnienie rządu centralnego. Tendencje centralistyczne były silniejsze niż trend w

kierunku rozproszenia władzy, podważając tym samym koncepcję „zróżnicowanego modelu państwa” („*differentiated polity*”) Roda A.W. Rhodesa. Koncepcja ta nie dostrzega znaczenia roli hierarchii, dominującej brytyjskiej tradycji politycznej i jej elitystycznej perspektywy demokracji reprezentatywnej. Po 13 latach reform Wielka Brytania była nadal najbardziej scentralizowanym państwem w Europie Zachodniej.

Koncepcja *local governance* wydawała się być mocną podstawą dla roli współczesnego samorządu terytorialnego. Jak wspomniano, badania pokazują, że nie jest łatwo wcielić tę teorię w życie i osiągnąć oczekiwane efekty. Gerry Stoker, którego teoria „sieciowego współrządzenia wspólnotą” odegrała kluczową rolę w reformach *New Labour* na poziomie lokalnym w Anglii, w 2011 roku wyraził wobec swojej teorii znaczące zastrzeżenia i w istocie osobistą winę za propagowanie tego modelu samorządu terytorialnego. Wyznał, że jego własne międzynarodowe badania porównawcze doprowadziły go do wątpliwości odnośnie do żywotności koncepcji lokalnego współrządzenia. Przyznał też, że choć lokalne *governance* jest intelektualnie atrakcyjną ideą, to nie może stanowić podstawy dla roli wybieralnego samorządu terytorialnego. Ta perspektywa ma tendencję do koncentrowania się na miękkiej władzy perswazji i zaniedbywania twardych realiów władzy. Ponadto, miękkie uprawnienia nie miały wsparcia ze strony obywateli (G. Stoker, *Was local governance such a good idea? A global comparative perspective*, „Public Administration” 2011, vol. 89, nr 1, s. 19-20).

Chociaż słaba pozycja angielskiego samorządu terytorialnego i brak „zakorzenienia współrządzenia” w społeczeństwie miały niewątpliwie wpływ na praktyczne wcielanie w życie koncepcji *local governance* w Anglii, to przeprowadzone badania dowodzą, że sama teoria posiada poważne słabości – zostały one wskazane w monografii. To nie oznacza, że sieci nie mają racji bytu w XXI wieku, ale to, że sieci nie zastąpią władzy biurokratycznej, one ją tylko uzupełniają. Co więcej, wydaje się, że sieci decyzyjne mogą efektywnie funkcjonować tylko tam, gdzie istnieją warunki ku temu, na przykład, równość pozycji partnerów i normy współpracy i zaufania. A zatem, model demokracji lokalnej oparty na teorii *governance* nie może być powszechnie stosowany, gdyż jej normatywne założenia mogą nie być spełnione. Nowa demokracja lokalna oparta na koncepcji współrządzenia może okazać się nieefektywna na dłuższą metę. Dlatego uzasadniony jest sceptycyzm odnośnie do twierdzeń o nowym paradygmacie XXI wieku. Na początku nowego tysiąclecia organizacje sektora publicznego, w tym samorząd terytorialny wydają się stosować skomplikowaną i zmieniającą się mieszalinę wszystkich trzech stylów: hierarchii, rynków i sieci. Analizy przeprowadzone w monografii sugerują, że teoria *governance* wymaga dogłębnego

przemyslenia, gdyż brakuje połączenia pomiędzy teorią i praktyką. Badania wskazują, że twierdzenia o transformacyjnym potencjale sieciowego podejmowanie decyzji są zdecydowanie przesadzone. Zalety przypisywane sieciom takie jak samoorganizacja czy przedsiębiorczość są „tłumione” przez hierarchiczny styl rządzenia i technokratyczny menedżeryzm. Potrzebne są badania odnośnie do tego, w jaki sposób hierarchia, sieci i rozwiązania rynkowe mogą być najlepiej połączone; w jakich sprawach publicznych i w jakich warunkach każda z tych metod jest najbardziej odpowiednia. Model sieciowy może być stosowany, na przykład, w celu rozwiązania skomplikowanych problemów społecznych, w sytuacji konieczności uzyskania dodatkowej legitymizacji podejmowanych decyzji oraz rozproszenia odpowiedzialności.

Wydaje się, że w świetle doświadczeń brytyjskich i zastrzeżeń do teorii *governance* - zasadna jest ostrożność we wprowadzaniu tej koncepcji w Polsce. Występujące w Polsce uwarunkowania są znaczącą przeszkodą dla realizacji zadań publicznych w zgodzie z założeniami koncepcji *governance*. Tradycyjna administracja oparta na modelu weberowskim wydaje się być jednak niedostosowana do współczesnych wyzwań. Polski samorząd terytorialny powinien podjąć wyzwanie stopniowego zwiększania partycypacji obywateli w procesach rządzenia. Wprowadzenie zmian o charakterze cywilizacyjnym jest mało prawdopodobne bez aktywizacji postaw obywatelskich. Badania wskazują, że wzrost inicjatyw partycypacyjnych nie koniecznie świadczy o odnowie demokratycznej, nie tylko dlatego, że te inicjatywy nie zawsze powodują zwiększenie zaangażowania mieszkańców, ale również dlatego, że wiele inicjatyw nie spełnia fundamentalnych wymogów demokracji, tj. kontroli demokratycznej i równości politycznej. Badania wskazują, że poszczególne inicjatywy są często tak zaprojektowane, aby faworyzowały poszczególne grupy ludzi, do których władze próbują dotrzeć. Partycypacja zamiast nadawać władzę obywatelom może stać się sposobem ich kontrolowania. Jest prawdopodobne, że zwiększenie możliwości wpływu na decyzje przyczyni się do upodmiotowienia tylko ograniczonych segmentów społeczeństwa czy grup interesu. Innymi słowy, brakuje przekonujących dowodów, że *governance* zawsze sprzyja demokracji. Dlatego koncepcja samorządu terytorialnego odgrywającego ważną rolę w kultywowaniu aktywnego obywatelstwa, choć atrakcyjna w teorii, potrzebuje pilnego testowania empirycznego. Poprawie efektywności powinno posłużyć stosowanie menedżerskiego zarządzania publicznego, charakteryzującego się między innymi stosowaniem mechanizmów rynkowych (nie we wszystkich aspektach funkcjonowania samorządu terytorialnego), przyjęciem perspektywy strategicznej, zarządzaniem przez cele (wyniki), zorientowaniem na obywatela i jego potrzeby (m.in.

mierzenie satysfakcji obywateli z dostarczanych usług; stwarzanie większego wyboru w zakresie usług tradycyjnie świadczonych przez samorząd terytorialny), wprowadzeniem mierników i standardów działania administracji samorządowej, kontrolą osiągniętych wyników (a nie procedur) oraz wykorzystywaniem analizy kosztów i korzyści (*value for money*). Zarządzanie w samorządzie terytorialnym w XXI wieku powinno wiązać się zarówno z innowacjami w zarządzaniu, jak i demokratyczną odnową. Przemiany te wymagają okresowego badania rezultatów.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo-badawczych

Drugim kierunkiem moich zainteresowań naukowych są zagadnienia związane z samorządem terytorialnym w Europie Zachodniej. Samorząd terytorialny we współczesnych państwach demokratycznych doświadczył ważnych zmian, przede wszystkim związanych z urbanizacją, globalizacją, integracją europejską, rozwojem technologicznym i zmianami społecznymi. Troska o jakość demokracji skłania do formułowania nowych koncepcji i do podejmowania działań na rzecz ulepszenia demokracji, zwiększenia efektywności administracji publicznej i zwiększenia aktywności społeczeństwa w życiu publicznym. Przeprowadzone badania wskazują, że w zachodnioeuropejskim samorządzie terytorialnym miały miejsce następujące trendy i reformy: 1) Wzmocnienie szczebla pośredniego pomiędzy rządem centralnym a samorządem lokalnym; 2) Tendencja w kierunku systemu współrzędzenia wieloszczeblowego (*multi-level governance*), skutkująca skomplikowanymi wzorcami relacji wertykalnych i horyzontalnych pomiędzy różnymi jednostkami samorządu terytorialnego; 3) Zmiana charakteru i intensywności kontroli samorządu terytorialnego, sprawowanej przez rządy centralne. Istnieje wyraźna różnica pomiędzy państwami Europy Północnej, a państwami Europy Południowej. W państwach północnoeuropejskich samorząd terytorialny wydaje się zwiększać swoje znaczenie. Wyjątkiem jest Wielka Brytania, gdzie wraz z pojawieniem się państwa opiekuńczego nastąpiło przekształcenie samorządu w narzędzie polityki państwa opiekuńczego. W większości państw południowoeuropejskich samorząd lokalny, z jego klientelistycznymi tradycjami jest w wysokim stopniu uzależniony od władzy centralnej; 4) W niektórych państwach wprowadzane były zazwyczaj bardzo trudne politycznie reformy terytorialne polegające na łączeniu gmin w większe jednostki. Zwolennicy tych reform wskazują na argumenty ekonomiczne, przeciwnicy zaś na argumenty polityczne związane z demokracją lokalną (L. Rajca, 2008, *Demokracja lokalna i regionalna w państwach Europy Zachodniej*); 5) W obliczu trudnej sytuacji finansowej w ostatnich dwóch dekadach XX

wieku, zwiększających się żądań obywateli i większej wrażliwości na ich potrzeby – reprezentanci samorządu terytorialnego zostali powołani do zapewnienia przywództwa politycznego. Zbiegło się to z pojawieniem koncepcji nowego zarządzania publicznego, która wskazywała na potrzebę wyraźniejszego rozróżnienia spraw politycznych od administracyjnych. Przechodzenie od *local government* do *local governance* również powoduje, że pożądanym jest bardziej spersonalizowany system liderów politycznych. W Europie istnieje zatem tendencja do wzmocnienia władzy wykonawczej samorządu terytorialnego i zapewnienia silnego i widocznego przywództwa politycznego. Co ciekawe, tendencja ta nie ominęła norweskiego samorządu terytorialnego tradycyjnie opartego na zasadach komunitariańskich i demokracji konsensualnej - rozwinął się tam model większościowy w odpowiedzi na ujawniającą się potrzebę przywództwa politycznego. Jednym ze sposobów jest wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrza. W konsekwencji zmian, radni są spychani w kierunku wykonywania funkcji kontroli i analiz. W większości państw europejskich taka koncepcja roli radnych nie zgadza się z tradycyjnym sposobem wypełniania tej roli i istnieje wiele dowodów na pojawienie się zmagień dzisiejszych radnych w celu redefinicji ich politycznej funkcji. Chociaż istnieją mocne argumenty, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrzów ożywi lokalną demokrację, to w rzeczywistości efekt ten nie jest wyraźny. Brakuje nawet dowodów potwierdzających, że bezpośrednie wybory burmistrza prowadzą do znacząco wyższej frekwencji wyborczej. Nie we wszystkich państwach dokonuje się opisana w tym punkcie transformacja. (L. Rajca, 2008, *Przywództwo polityczne w zachodnioeuropejskim samorządzie lokalnym*; L. Rajca, 2002, *Pozycja ustrojowa burmistrza (przewodniczącego organu wykonawczego) w wybranych krajach*; L. Rajca, 2011, *Lokalne przywództwo polityczne w wybranych państwach anglosaskich*; L. Rajca, 2012, *Zmiana sposobu rozwiązywania konfliktów politycznych w norweskim samorządzie lokalnym*); 6) W latach osiemdziesiątych XX wieku w Europie miała miejsce fala reform neoliberalnych, które nie odnosiły się tylko do gospodarki, ale wpłynęły także na sposób rozumienia demokracji. Te implikacje dla demokracji najbardziej widoczne były w brytyjskich reformach samorządu terytorialnego. Zgodnie z neoliberalną koncepcją obywatela zdefiniowano jako „konsumenta” dając mu wybór usług, z których chce skorzystać; 7) Neoliberalizm i teoria wyboru publicznego wpłynęły na podejście do sektora publicznego. Międzynarodowy stał się model zarządzania sektorem publicznym, nazywany nowym zarządzaniem publicznym (*New Public Management* (NPM)). Panowało

wówczas dość powszechne przekonanie, że rynek jest skutecznym narzędziem koordynacji. Samorząd terytorialny był marginalizowany w swych funkcjach politycznych i traktowany głównie jako dostawca usług publicznych. To podejście skutkowało erozją relacji między rządzącymi a rządzonymi. Wysoce utylitarnej i indywidualnej koncepcji neoliberalizmu sprzeciwiała się teoria komunitariańska. Nowe zarządzanie publiczne nie stało się nowym, uniwersalnym modelem, nowym paradygmatem zarządzania sektorem publicznym, lecz jedynie zestawem narzędzi, z którego poszczególne państwa wybierają tylko niektóre, w zależności od potrzeb (L. Rajca, 2009, *Koncepcja New Public Management a reformy samorządu terytorialnego wybranych państw Europy Zachodniej*); 8) Na skutek zwiększającego się niezadowolenia obywateli ze swej roli wyłącznie jako wyborców czy konsumentów, ich wycofywania się z tradycyjnych form uczestnictwa a także z powodu innych czynników - na początku XXI wieku nastąpiło przesunięcie w kierunku wizji lokalnego współrządzenia, wyznaczającej nową rolę dla samorządu terytorialnego i mającej poważne implikacje dla praktyki liberalnej demokracji przedstawicielskiej. Angażowanie społeczności lokalnych w kolaboracyjne *governance* stawia idee prymatu przedstawicielskiego rządzenia w konflikcie z aspiracjami partycypacyjnego *governance*. Dzisiejsza hybrydowa forma demokracji lokalnej (przedstawicielska, partycypacyjna, deliberacyjna, bezpośrednia) sprawia, że procesy decyzyjne są znacznie bardziej skomplikowane. Wyzwaniem stało się zachęcenie obywateli do udziału w polityce na poziomie lokalnym i regionalnym. Próby angażowania obywateli w poszczególnych państwach Europy Zachodniej miały ograniczone powodzenie. Wiele zależy od poszczególnych kultur, sytuacji społeczno-ekonomicznej i rozwoju politycznego danego regionu lub lokalitetu. W Europie istnieje tendencja w kierunku odnowy demokratycznej, ale wrażliwość obywateli zwraca się bardziej w kierunku skuteczności i efektywności niż ich włączenia w procesy decyzyjne. Większość ludzi ma ograniczony entuzjazm do energochłonnego i czasochłonnego działania politycznego. Zagadnienie *local governance*, niewątpliwie pozostanie w centrum ważnej debaty w nadchodzących latach (L. Rajca, 2014, *Local governance a partycypacja obywateli*; L. Rajca, 2008, *Od local government do local governance*); 9) W Europie zarysowują się procesy dezintegracji przejawiające się separatyzmem regionalnym. Konflikty na tle narodowościowym i tendencje separatystyczne stanowią poważne wyzwanie dla Unii Europejskiej (L. Rajca, 2011, *Wybrane zagadnienia odnoszące się do państw narodowych i regionów w Europie Zachodniej*); 10) W Europie istnieją trendy zmierzające w kierunku konwergencji w reformowaniu sektora publicznego. Występują też wyraźnie rozbieżne trendy rozwojowe. Te wyraźne różnice w

sposobach przeprowadzania zmian w poszczególnych państwach sugerują, że utrzymywane są specyficzne tradycje państwowe. Wzory zmian zachodzących w poszczególnych państwach nie odzwierciedlają prostej kategoryzacji, opartej na rozróżnieniu pomiędzy systemami federalnymi i unitarnymi czy pomiędzy północnymi, południowymi i anglosaskimi systemami samorządu terytorialnego (L. Rajca, 2010, *Reformy samorządu terytorialnego w Europie Zachodniej*; L. Rajca, 2010, *Modele samorządu terytorialnego*); 11) Lokalne systemy wyborcze wpływają na wiele aspektów procesu podejmowania decyzji. W poszczególnych państwach proponowane są zmiany samorządowych systemów wyborczych (np. w Wielkiej Brytanii). Nie jest jednak pewne, czy zastosowanie innego lokalnego systemu wyborczego w danym państwie wpłynie pozytywnie na funkcjonowanie demokracji lokalnej. Prawdopodobnie jedynym sposobem sprawdzenia potencjalnych efektów lokalnych systemów wyborczych jest eksperymentowanie. (L. Rajca, 2011, *Systemy wyborcze do organów stanowiących samorządu lokalnego w Europie Zachodniej*).

Trzecim kierunkiem moich zainteresowań naukowych są zagadnienia związane z polskim samorządem terytorialnym - w dużej mierze były one inspirowane pracą zawodową w administracji samorządowej. Jako pracownik samorządowy (od 1989 r.) byłam zainteresowana mało powszechną wówczas wiedzą o ustroju i funkcjonowaniu samorządu i jej aplikacją do praktyki samorządowej. Pracując w urzędzie miejskim odbyłam staż w amerykańskiej administracji samorządowej w stanie Wisconsin, zorganizowanym przez Uniwersytet Wisconsin. Zdobytą wiedzę i doświadczenie opisałam w pracy pt. *Samorząd terytorialny w stanie Wisconsin*, opublikowanej w 1997 r. przez Uniwersytet Warszawski. Uczestnicząc w latach 1995-2000 w seminarium doktorskim skoncentrowałam się na problematyce polskiego samorządu terytorialnego, głównie na istniejącym wówczas modelu ustrojowym gminy. Po obronie pracy doktorskiej kontynuowałam zainteresowania badawcze polskim samorządem terytorialnym, zwłaszcza dotyczące organu wykonawczego gminy.

W artykule *Pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego* opublikowanym w kwietniu 2002 roku, analizując tytułowe zagadnienie wskazuję na mankamenty uregulowań prawnych dotyczących burmistrza i organu wykonawczego w poprzednim modelu gminy polskiej. W artykule *Wójt, burmistrz, prezydent miasta w nowym modelu samorządu gminnego* (2003), zwracam m.in. uwagę na brak sprecyzowania roli burmistrza, pozostawienie w radach silnych mechanizmów partyjnych i nie wprowadzenie mechanizmów osłabiających konflikty, a także niejednoznacznie rozstrzygniętą sprawę odpowiedzialności za

sprawy gminne. W artykule *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast (nadzieje i obawy)* (2005) przedstawiam oczekiwania i obawy związane z bezpośrednimi wyborami burmistrzów oraz podejmuję próbę oceny ich trafności i zasadności na podstawie doświadczeń płynących z pierwszej kadencji bezpośrednio wybieranych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast.

W artykule zatytułowanym *Dysfunkcjonalne rozwiązania prawne w polskim samorządzie terytorialnym* (2009) sygnalizuję niektóre problemy w funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego. Na przykład, doprecyzowania wymaga artykuł 2 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym. Mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 roku przepis ten jest źródłem niejasności zarówno dla organów samorządowych, jak i mieszkańców. Silnie przejawiającą się negatywną cechą reformy administracyjnej jest dysfunkcjonalność powiatów grodzkich i otaczających je powiatów ziemskich z siedzibą w tym samym mieście. Kolejną dysfunkcją jest nikła współpraca (współdziałanie) JST w zakresie wykonywania usług komunalnych. Innym źródłem dysfunkcji wskazanym w artykule jest brak doprecyzowania w ustawach samorządowych rodzaju spraw, w których radni posiadający interes prawny powinni powstrzymać się od głosowania, pod rygorem nieważności uchwały – ta kwestia została dostrzeżona w projekcie ustawy z 2012 r. o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego.

W artykule *Konstrukcja osobowości prawnej samorządu terytorialnego* (2004) koncentruję się na zagadnieniu podmiotowości prawnej samorządu terytorialnego. Podmioty władzy publicznej działając przy użyciu środków właściwych prawu prywatnemu różnią się w swoim działaniu od podmiotów prawa prywatnego celami i motywami działania. Z tego względu organy samorządu terytorialnego nie korzystają z nieograniczonej swobody w trakcie zarządu mieniem, a także przy dokonywaniu czynności cywilnoprawnych. Z drugiej strony, jednostki samorządu terytorialnego posiadają uprawnienia władcze, co stawia je w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do innych uczestników obrotu cywilnoprawnego. Taki status uzasadnia zastosowanie konstrukcji osobowości publicznoprawnej w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Osoby publicznoprawne to podmioty korzystające równocześnie z uprawnień płynących z osobowości prywatnoprawnej oraz z władztwa publicznego. Nieobecność pojęcia „osobowość publicznoprawna” w prawie polskim przyczynia się niekiedy do niejasności i kontrowersji, co do istoty prawnej niektórych podmiotów prawa. Proponuję zastosowanie pojęcia osobowości publicznoprawnej, które pozwoliłoby na ustalenie w każdym przypadku, do kogo akt prawny jest stosowany,

kogo obowiązuje albo w stosunku do jakiego kręgu podmiotów można dane kompetencje realizować.

Powiązania między samorządem terytorialnym a demokracją zainspirowały mnie do podjęcia rozważań związanych z **demokracją, która jest czwartym kierunkiem moich zainteresowań naukowych**. W monografii *Demokracja. Studium polityczne* (2007) podejmuję próbę znalezienia odpowiedzi na pytania o istotę demokracji, jej kryteria, najważniejsze zasady, wartości i elementy, a także warunki konsolidacji oraz perspektywy demokracji. Dokonuję krytycznej analizy doświadczeń demokracji w działaniu, jej blokad i ograniczeń, a więc dysfunkcjonalności różnych wariantów demokracji, także w Polsce. Moją intencją było poszukiwanie relacji między ustrojową funkcjonalnością demokracji liberalnej w różnych jej wymiarach a dysfunkcjonalnością w działaniach politycznych. Celem było również ukazanie ciągłości poszukiwań teoretycznych oraz poszukiwania nowych instytucji, norm i wartości w celu sprostania wyzwaniom. Chociaż pod adresem polskiej demokracji wysuwane są zastrzeżenia, to przyjmując proceduralno - instytucjonalne kryteria demokracji politycznej – dominujące we współczesnej politologii – Polska mieści się w europejskiej normie. W dużej mierze spełnia też kryteria demokracji skonsolidowanej. Ważną kwestią jest jakość demokracji. Jakość demokracji nie poddaje się jednak precyzyjnym pomiarom. Na jakość demokracji wpływ ma w dużym stopniu przestrzeganie zasad i poszanowanie wartości, takich jak praworządność, respektowanie praw mniejszości, pluralizm polityczny, transparentność procesów decyzyjnych, kultura polityczna i aktywne społeczeństwo obywatelskie. Niekwestionowany status polityczny demokracji kontrastuje z szerzącym się wśród teoretyków polityki sceptycyzmem wobec niej i jej przyszłości. Rozważania poświęcone demokracji skłaniają do powściągliwego traktowania tezy, według której wydarzenia po 1989 roku są jeszcze jednym krokiem w kierunku historycznej stacji końcowej o nazwie demokracja.

Lista opublikowanych prac i informacja o innych osiągnięciach znajduje się w odrębnym załączniku.

Lucyna Rajca
