

Paweł Swianiewicz, Urszula Klimska

KTO RZĄDZI GMINĄ I JAK? LOKALNI LIDERZY POLITYCZNI W TEORII I PRAKTYCE SAMORZĄDÓW W POLSCE¹

Artykuł porusza zagadnienie przywództwa w samorządzie lokalnym. Przy zachodzących współcześnie zmianach, opisywanych czasem jako przejście od tradycyjnie rozumianego samorządu do nowoczesnego zarządzania lokalnego, zmieniają się także pozycja i oczekiwania wobec liderów politycznych. Pojęcie lidera politycznego ograniczone jest do osób mających demokratyczną legitymizację, a zatem nie obejmuje osób wpływowych, ale pozostających poza formalnymi strukturami władzy i administracji. Istotne jest rozróżnienie między *typem* przywództwa (zależnym od formalnego kształtu instytucji samorządowych) i *stylem* przywództwa (związanym bardziej z osobistą charakterystyką lidera). Artykuł omawia wybrane koncepcje teoretyczne typów i stylów przywództwa, a następnie odnosi je do wyników badań prowadzonych w polskich miastach. Niektóre z koncepcji teoretycznych zastosowane zostały do opisu sytuacji w Polsce. Ostatnie lata przyniosły przejście od typu przywództwa zbliżonego do „modelu kolektywnego” do „modelu silnego burmistrza”. Analiza czterech inicjatyw w dwóch miastach (Poznaniu i Ostrowie Wielkopolskim) pozwala przyjrzeć się ocenom mieszkańców co do rzeczywistych stylów przywództwa. Najbardziej preferowanym przez mieszkańców miast stylem jest postawa koncyliacyjna. Natomiast w rzeczywistych zachowaniach polityków mieszkańcy dostrzegają więcej elementów stylu „bossa miasta” – własnymi siłami realizującego swoją wizję rozwoju. Porównanie oczekiwań z percepcją rzeczywistych zachowań liderów pozwala na skonstruowanie indeksu luki w stosunku do oczekiwań (*Expectation Gap Index* – EGI). Luka ta jest zazwyczaj niewielka w przypadku budowania ogólnych programów rozwoju, ale zwiększa się przy realizacji konkretnych inicjatyw.

Wprowadzenie

Sposób działania samorządów w Europie podlegał w ostatnich latach daleko idącym zmianom. Jednym z ciekawszych ujęć teoretycznych tych zmian jest perspektywa opisująca przejście od funkcjonowania samorządu lokalnego

¹ Materiał opracowano w ramach realizowanego w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW międzynarodowego programu badawczego PLUS (*Participation, Leadership and Urban Sustainability*), finansowanego przez Komisję Europejską w V Programie Ramowym. Program PLUS obejmuje badania w 18 miastach w 9 krajach europejskich. Niniejszy artykuł przedstawia wstępną analizę niewielkiego fragmentu przeprowadzonych badań. Pełny raport z badań ukaże się w 2004 r.

w swej klasycznej postaci do szerszego procesu zarządzania lokalnego (*from local government to local governance*). Hambleton (1998; 2001) definiuje tę zmianę jako „przejście od perspektywy, w której samorząd postrzegany jest jako narzędzie wytwarzania i dostarczania wielu usług publicznych, do perspektywy, w której najważniejsze jest przywództwo potrzebne dla rozwoju społeczności lokalnej”. John (2001) określa zarządzanie lokalne (*local governance*) jako „elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami” (publicznymi i prywatnymi). Niezmiernie ważne jest, że współpraca, o której mówi John, jest najczęściej dobrowolna. Jest to więc fundamentalna zmiana w stosunku do tradycyjnego modelu funkcjonowania samorządu, który był oparty na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach. Istotą działania samorządu staje się więc nie tyle bezpośrednie podejmowanie działań na podstawie uprawnień władczych, a raczej tworzenie klimatu dla współpracy różnych aktorów, która będzie służyła osiągnięciu wspólnych celów. Stone (1989) w swej teorii reżimów miejskich mówi, że istotna jest rezygnacja z „władzy nad” (*power over*), a skoncentrowanie się na dużo ważniejszej umiejętności mobilizacji różnych zasobów w konkretnym celu, a zatem na władzy służącej do osiągnięcia czegoś (*power to*).

W takich warunkach musi zmieniać się pozycja lokalnego przywódcy (lidera) lokalnego². Kluczowe umiejętności współpracy, tworzenia koalicji czy mobilizowania zewnętrznych zasobów wymagają szczególnych zdolności. Na rolę elit w promowaniu rozwoju lokalnego zwracają też uwagę niektóre badania polskie. W przeprowadzonym kilka lat temu na Uniwersytecie Warszawskim badaniu czynników sukcesu lokalnego obecność lidera będącego w stanie mobilizować społeczność lokalną wymieniona została na pierwszym miejscu wśród endogennych (wewnętrznych) czynników rozwoju (Gorzelał et. al 1998).

W wielu krajach opisywane powyżej przemiany znajdują także odbicie w zmianie formalnej pozycji tak ważnego lidera, jakim jest burmistrz miasta. W tradycyjnych systemach samorządu europejskiego silna pozycja burmistrza charakterystyczna była dla krajów Europy Południowej, choć i tam na ogół był on formalnie wybierany przez radę. Typowy był przykład Francji, o której mówiono czasem, że formalnie to rada wybiera mera, ale faktycznie to mer wyznacza członków rady (Meny 1987; Hoffman-Martinot 2003). W Europie Północnej dominujące były natomiast kolektywne formy politycznego zarządzania samorządami. Jednak obserwowana ostatnio „moda” na przeprowadzanie bezpośrednich wyborów burmistrza powoduje, że ten tradycyjny podział na Europę Północną i Południową częściowo traci na aktualności. Larsen (2002) zwraca uwagę, że w ciągu ostatnich kilkunastu lat na takie rozwiązanie zdecydowały się Grecja, Włochy, Belgia, 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

² W niniejszym artykule pojęcia lidera i przywódcy lokalnego używać będziemy wymiennie.

(2003), 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 między innymi 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 2002 roku. 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.

Wszystko to sprawia, że tradycyjne badania polityki lokalnej skoncentrowane na opisie wpływu poszczególnych aktorów na podejmowanie decyzji (*community power structure*)³ stają się niewystarczające. Uzupełniają je rozważania teoretyczne oraz badania empiryczne na temat stylów przywództwa w samorządzie lokalnym. W niniejszym artykule dokonujemy krótkiego przeglądu związanych z tymi zagadnieniami koncepcji, a następnie staramy się odnieść do nich rzeczywistość samorządów polskich.

1. Pojęcie przywództwa w samorządzie lokalnym

Samo pojęcie przywództwa w samorządzie lokalnym jest różnie definiowane. Jak wskazuje Burns (1978, s. 425), przywództwo może być widziane jako dwustronny proces mobilizowania różnych zasobów (gospodarczych, politycznych i innych) służący osiągnięciu celów, niezależnie, ale równolegle wyznawanych zarówno przez liderów, jak i ich zwolenników.

Według Leacha i Wilsona (2000, s. 9) fundamentalnym kryterium przywództwa jest „zdolność przezwycięzenia oporu przed podjęciem specyficznych działań, a w szczególności spowodowania zmiany postawy u innych, doprowadzenia zgody na coś, wobec czego początkowo wyrażany był sprzeciw”. Podobną definicję podaje Edinger (1993): „przywódcy to ludzie, którzy kontrolują zachowania innych w taki sposób, że umieją skierować ich na pożądane tory”.

Haus i Heinelt (2004) pojęcie przywództwa miejskiego odnoszą do lidera działającego w ramach instytucji politycznej oraz do osobistego odgrywania szczególnej roli w tej instytucji. Liderem miejskim (politycznym) jest więc osoba, która posiada formalną pozycję na szczycie administracji lub władz politycznych w mieście. Tak rozumiany lider odznacza się następującymi cechami:

- (i) specyficznymi zasobami organizacyjnymi, które nie są dostępne dla innych aktorów;
- (ii) wpływem politycznym, którego nie posiadają inni;

³ Szersze omówienie takich klasycznych koncepcji można znaleźć np. w: Swianiewicz 2000.

- (iii) ogólną odpowiedzialnością za politykę miejską;
- (iv) funkcjami reprezentacyjnymi;
- (v) jawnością działania i odpowiedzialnością polityczną wobec mieszkańców lub ich reprezentantów (radnych). Lider jest także kontrolowany przez opinię publiczną w sposób pośredni (dzięki prawu do informacji, lokalnym mediom itd.).

Przywództwo miejskie łączy zatem zasoby organizacyjne, administracyjne i polityczne z osobistą odpowiedzialnością lidera. Właśnie ta ostatnia cecha odróżnia lidera politycznego od innych liderów mających wpływ na politykę miejską, ale bez politycznej odpowiedzialności. W tym ujęciu za lokalnego lidera politycznego nie może zatem być uznana osoba mająca znaczny wpływ na podejmowanie decyzji, ale będąca poza formalnymi strukturami władzy. Nie są więc na przykład lokalnymi przywódcami politycznymi opisywani przez Huntera (1953) czołowi przedsiębiorcy lokalni wywierający swój wpływ w sposób niejawny, czy też inne osoby opierające swoją pozycję tylko na autorytecie w społeczności lokalnej, ale nie na formalnej legitymizacji wynikającej z wyboru lub nominacji na ważne stanowisko.

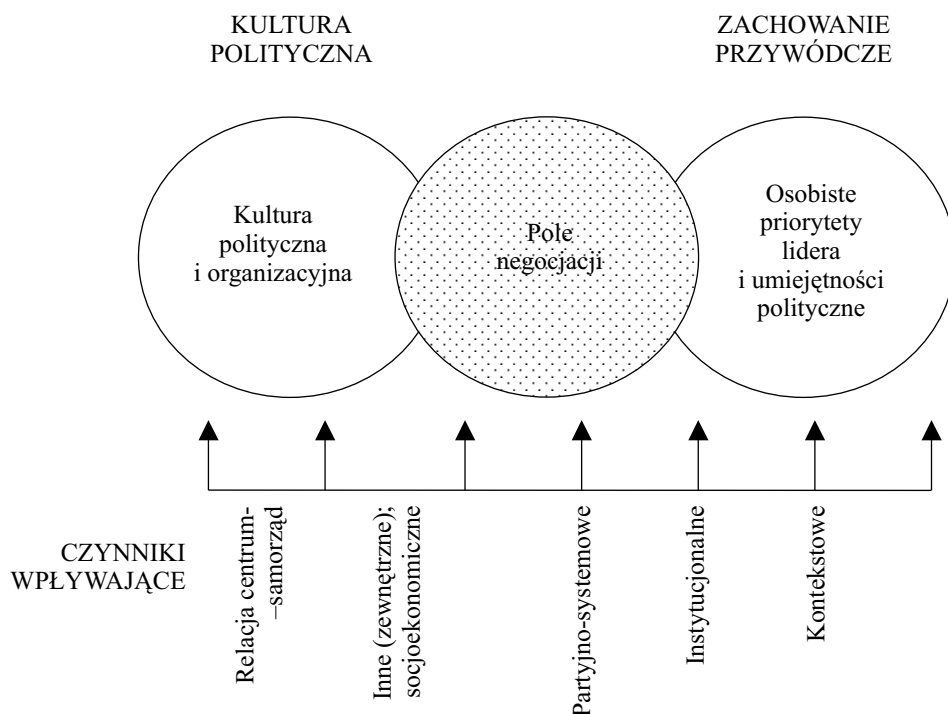
2. Czynniki wpływające na przywództwo lokalne

W literaturze można znaleźć wiele klasyfikacji czynników, które decydują o zachowaniu przywódcy lokalnego. Peter John (1997) wyróżnia:

- (i) czynniki osobiste/psychologiczne (związane z charyzmą, jaką przywódca posiada lub nie);
- (ii) czynniki instytucjonalne (prawne umocowania władztwa przywódcy, ramy organizacyjne, w jakich działa przywódca);
- (iii) czynniki systemowe/partyjne (wpływ i pozycja partii politycznych, stopień, w jakim władza polityczna rozproszona jest na partie ogólnokrajowe i komitety lokalne);
- (iv) czynniki związane z kulturą polityczną, która otacza lokalny system polityczny. W lokalnej społeczności istnieją pewne założenia co do tego, jak lider powinien się zachowywać, oraz co do tego, jak powinni go traktować mieszkańcy.

Szczególny nacisk na związek między kulturą polityczną a zachowaniem przywódczym kładą Leach i Wilson (2000). Ich rozumowanie przedstawione jest na ryc. 1. Zwracają uwagę na fakt, iż przywództwo można charakteryzować głównie w sensie behawioralnym. Jak wspomnieliśmy wyżej, esencją przywództwa jest umiejętność „pociągnięcia” za swoją inicjatywą innych. Liczy się to szczególnie na polu, na którym istniał wcześniej jakiś opór wobec wprowadzanej polityki. Zdolność tę ułatwia z jednej strony posiadanie przez lidera formalnej pozycji, która wyposaża go we „władzę”, a z drugiej normy kształtujące postrzeganie roli lidera i przywództwa – czyli kultura polityczna.

Dlatego też sposób rządzenia konkretnego lidera jest bardzo mocno osadzony w lokalnej kulturze politycznej. Jak piszą Leach i Wilson (2000, s. 25),



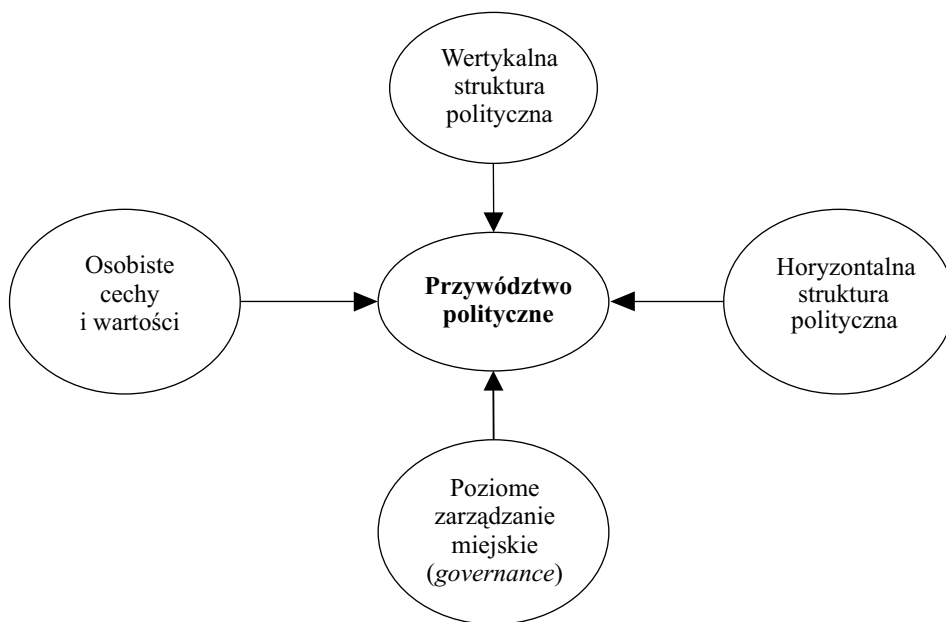
Ryc. 1. Czynniki wpływające na zachowanie przywódcze

Źródło: Leach, Wilson 2000, s. 9.

„przywództwo polityczne jest efektem negocjacji i re negocjacji pomiędzy liderem i jego ugrupowaniem oraz pomiędzy politykami a urzędnikami”. Zdolność lidera do skierowania działań społeczności lokalnej na określone tory zależy więc od jego pewności, czy uzyska poparcie dla swojego pomysłu. Znajomość lokalnej kultury politycznej umożliwia liderowi ocenę tego poparcia.

Znaczenie zewnętrznych uwarunkowań jako czynnika wpływu na przywództwo podkreślają także Getimis i Grigoriadou (2004), wskazując cztery rodzaje wpływów na przywództwo lokalne (por. ryc. 2). Po pierwsze, ważne są stosunki między władzą centralną i lokalną. Po drugie, horyzontalna struktura polityczna – czyli lokalne otoczenie instytucjonalne lidera, jego formalna pozycja w samorządzie terytorialnym, relacje w stosunku do rady miejskiej i administracji oraz miejsce w lokalnej strukturze ugrupowań partyjnych. Po trzecie, wpływ na przywództwo mają cechy osobiste i wartości, z którymi identyfikuje się lider. Czwarty zespół czynników to rola lidera w zarządzaniu miejskim (*local governance*). Chodzi tu zwłaszcza o relacje, jakie lider utrzymuje z podmiotami zewnętrznymi – sektorem publicznym, prywatnym czy organizacjami pozarządowymi.

Z tak przyjętej klasyfikacji czynników oddziałujących na przywództwo lokalne można wyprowadzić dwa istotne dla naszych dalszych rozważań



Ryc. 2. Czynniki wpływające na przywództwo lokalne

Źródło: Getimis, Grigoriadou 2004, s. 10.

pojęcia: **typu i stylu przywództwa**. Czynniki horyzontalne i wertykalne, związane z relacjami liderów wobec rządu centralnego i ich pozycją w strukturze władzy samorządowej, konstytuują **typy przywództwa**. Natomiast osobista charakterystyka lidera i jego współpraca ze społecznością lokalną odnosi się do pojęcia **stylu przywództwa**.

3. Typy przywództwa w samorządach

Mouritzen i Svara (2002) wymieniają cztery typy organizacji horyzontalnej struktury polityki miejskiej (samorządu terytorialnego). Z każdym z nich związany jest pewien **typ przywódcy**:

- 1) *model silnego przywództwa politycznego prezydenta (strong-mayor form)* – wybierany w powszechnych wyborach burmistrz ma także za sobą większość w radzie miejskiej, jest w pełni odpowiedzialny za władzę wykonawczą oraz jest zwierzchnikiem administracji. Prezydent ma jednoosobowe prawo zwalniania i zatrudniania najwyższych urzędników. Zbliżony typ przywództwa możemy odnaleźć w wielu miastach amerykańskich, a także samorządzie terytorialnym Francji, Hiszpanii, Portugalii, Włoch i Grecji;
- 2) *model komisji i lidera (committee-leader form)* – można łatwo zidentyfikować lidera politycznego (niekoniecznie będącego burmistrzem), który może, ale nie musi, mieć za sobą poparcie większości radnych. Władza

wykonawcza jest podzielona między lidera a kilka stałych komisji, w których skład wchodzi politycy i urzędnicy lokalni. Forma ta przeważa w samorządach Danii, Szwecji, a także w tradycyjnym modelu samorządu Wielkiej Brytanii;

- 3) *model kolektywny (collective form)* – oparty jest na przywództwie ciała kolegialnego – zarządu miasta, który jest najważniejszą władzą wykonawczą. W jego skład wchodzi burmistrz i wybieralni politycy lokalni. Forma ta jest charakterystyczna dla ustroju Belgii i Holandii;
- 4) *model „radni i menedżer” (council-manager form)* – wszystkie funkcje wykonawcze w mieście skupione są w rękach profesjonalnego administratora-menedżera, którego wybiera rada. Rada miejska z reguły jest niewielka, zachowuje wpływ na politykę miejską, ale nie ma wpływu na sprawy administracyjne. Przewodniczy jej prezydent o funkcjach reprezentacyjnych. Model ten charakterystyczny jest dla wielu miast amerykańskich, ale eksperymenty z tą formą zarządzania pojawiają się również w krajach europejskich.

Jak zaznaczyliśmy powyżej, pojęcia typu i stylu przywództwa nie są tożsame, ale są ze sobą związane. Pewien typ przywództwa wpływa na prawdopodobieństwo pojawienia się określonego stylu. Nie jest to jednak wpływ deterministyczny. Hambleton (2004) wyróżnia dwa podejścia obecne w badaniach przywództwa: (i) spojrzenie przez pryzmat *przywództwa osobistego* – wpływ na zachowanie lidera mają czynniki psychologiczne – własna wizja, siły, energia, charyzma. W tym przypadku osoba lidera przekracza ograniczenia wpływające z typu przywództwa, czyli otoczenia, w jakim przyszło liderowi działać; oraz (ii) spojrzenie z perspektywy *przywództwa sytuacyjnego*, które podkreśla wagę kontekstu, w jakim przywódcy funkcjonują. W tym drugim przypadku styl lidera podporządkowany jest typowi przywództwa.

4. Typy przywództwa w samorządach Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej

W Polsce przed 2002 r. burmistrz powoływany był przez radę. System ten był bliski „kolektywnemu modelowi zarządzania”, choć pozycja burmistrza/prezydenta była zwykle mocniejsza niż w typowym wariacie modelu opisywanym przez Mouritzena i Svarę. Sytuacja uległa zmianie w wyniku reformy, która w 2002 r. wprowadziła bezpośrednie wybory burmistrza. Ta polska reforma wpisuje się w szerszą tendencję zmian w organizacji samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w której coraz więcej państw decyduje się na taki właśnie typ ustroju samorządowego. Czynniki charakteryzujące typ przywództwa w wybranych krajach naszego regionu podsumowuje tabela 1.

Samorządy czeski, litewski, łotewski czy estoński reprezentują typ przywództwa zbliżony do modelu kolektywnego. Władzę wykonawczą sprawuje tam zarząd wybierany przez radnych (podobnie jak w polskich miastach przed 2002 r.).

Tab. 1. Pozycja bezpośrednio wybieranego burmistrza w poszczególnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej

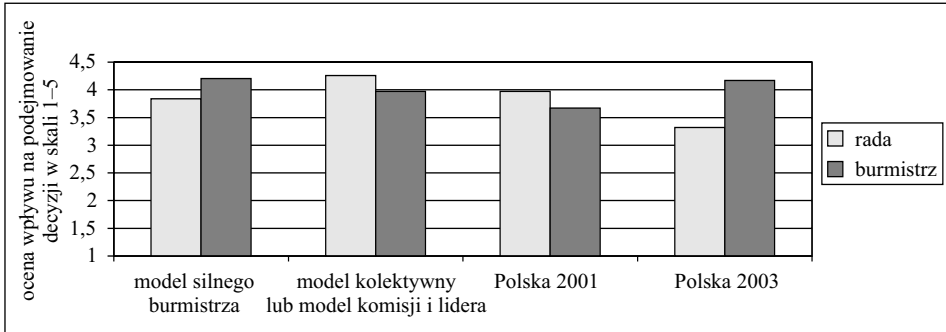
Kraje	Gwarantowana większość w radzie dla ugrupowania wspierającego burmistrza	Pozycja szefa władzy wykonawczej	Samodzielność w podejmowaniu decyzji o ważnych nominacjach i strukturze organizacyjnej urzędu	Decyzje dotyczące budżetu
Bulgaria	Nie	Tak	Przeciętna – burmistrz decyduje o obsadzie większości stanowisk, ale struktura organizacyjna oraz zastępcy burmistrza zatwierdzani są przez radę	Burmistrz przedkłada propozycję, która może być zmieniana przez radę
Węgry	Nie, wybory burmistrza nie muszą odbywać się w tym samym dniu co wybory rady	Nie, burmistrz współpracuje z menedżerem, który jest powoływany przez radę	Mała, menedżer odpowiada za większość nominacji w urzędzie	Burmistrz przedkłada propozycję, która może być zmieniana przez radę
Polska	Nie	Tak	Przeciętna – burmistrz decyduje o szczegółach organizacji urzędu i obsadzie większości stanowisk (w tym swoich zastępców), ale zatrudnienie skarbnika i sekretarza wymaga zgody rady	Burmistrz przedkłada propozycję, która może być zmieniana przez radę. Rada nie może zwiększyć deficytu budżetu
Rumunia	Nie	Tak	Duża	Burmistrz przedkłada propozycję, która może być zmieniana przez radę
Słowacja	Nie	Tak	Duża	Burmistrz przedkłada propozycję, która może być zmieniana przez radę
Albania	Nie, większość 3/5 wymagana przy wielu ważnych decyzjach	Tak	Przeciętna – burmistrz decyduje o obsadzie większości stanowisk, ale struktura organizacyjna urzędu określana jest przez radę	Burmistrz przedkłada propozycję, która może być zmieniana przez radę

Z kolei Węgry, gdzie bezpośrednio wybierany burmistrz nie sprawuje pełnej władzy wykonawczej, zbliżają się do opisywanego powyżej typu menedżerskiego (choć w klasycznej odmianie tego typu brak jest bezpośrednich wyborów burmistrza).

Jeśli chodzi o znaczną grupę krajów Europy Środkowo-Wschodniej (w tym Polskę), w której wprowadzono bezpośrednie wybory burmistrza, pierwszą rzucającą się w oczy obserwacją jest to, że w odróżnieniu od większości krajów Europy Południowo-Zachodniej, gdzie ostatnio przeprowadzono reformy, burmistrzowie Europy Środkowo-Wschodniej nie mają zapewnionej większości w radzie. Jeśli pamiętamy o niestabilności i fragmentacji politycznej krajów naszej części Europy, można się spodziewać licznych miast, w których sytuacja ta będzie stwarzać trudności w efektywnym podejmowaniu decyzji. Wśród 42 miast Polski liczących ponad 100 tysięcy mieszkańców zaledwie w siedmiu prezydent ma za sobą wyraźną większość radnych z popierającego go ugrupowania. W pozostałych musi polegać na mniej lub bardziej stabilnych koalicjach. W pięciu miastach sytuacja jest jeszcze bardziej złożona – większość w radzie posiada ugrupowanie znajdujące się w opozycji do prezydenta (Swianiewicz, Klimska 2003). Podobne problemy pojawiają się w miastach innych krajów regionu – na przykład w Bukareszcie lub w Tiranie. Ale mimo wszystko obecna pozycja burmistrza w Polsce, Bułgarii, Rumunii czy na Słowacji jest najbardziej zbliżona do opisywanego przez Mouritzena i Svare typu silnego przywództwa. Trzeba jednak zauważyć, że oprócz wspomnianego już braku większości w radzie występują też inne różnice w stosunku do klasycznych rozwiązań spotykanych w krajach przyjmujących ten model. Niektóre istotne nominacje (np. w Polsce sekretarza czy skarbnika) w dalszym ciągu wymagają zatwierdzenia przez radę. Rada ma też decydujący wpływ na kształt budżetu miasta (choć np. w Polsce bez zgody burmistrza nie może zwiększyć poziomu deficytu budżetowego). Typ ten mógłby więc być scharakteryzowany jako „silny burmistrz, ale z silną kontrolą rady”.

Ryc. 3 przedstawia wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych metodą reputacyjną, na temat rzeczywistego wpływu burmistrzów i rad w samorządach Europy Środkowo-Wschodniej na podejmowanie decyzji⁴. Nietrudno zauważyć, że zmiana typu przywództwa poprzez wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrza ma duże znaczenie dla relacji wpływów pomiędzy poszczególnymi aktorami w samorządzie lokalnym. Przykład Polski pokazuje, że jeszcze w 2001 r. (bezpośrednio przed zmianą sposobu wyłaniania burmistrza) najbardziej wpływowym aktorem w strukturach władzy lokalnej była rada, podczas gdy już na początku 2003 r. relacje te uległy odwróceniu i obecny wpływ

⁴ Wykorzystane wyniki pochodzą z dwóch międzynarodowych programów badawczych: finansowanego przez rząd norweski programu *Local Democracy and Innovation* (w niniejszym artykule wykorzystano wyniki badań przeprowadzonych w 1997 r. w Czechach, Polsce i na Słowacji) oraz koordynowanego przez Tocqueville Research Centre w Budapeszcie programu *Indicators of Democratic Local Governance* (realizowanego w latach 2000–2003 w Bułgarii, Estonii, Łotwie, Polsce, Rumunii, Słowacji i na Węgrzech).



Ryc. 3. Wpływ rady i burmistrza na podejmowanie decyzji a typ przywództwa w Europie Środkowo-Wschodniej (1997–2003)

Źródło: badania radnych w ramach projektów badawczych LDI i IDLG. Model silnego burmistrza: Bułgaria, Słowacja, Węgry, Polska po 2002 r.; model kolektywny: Czechy, Estonia, Łotwa, Polska przed 2002 r.

burmistrza na podejmowanie decyzji jest oceniany jako większy niż siła oddziaływania radnych. Podobnie jest w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej – burmistrz jest najbardziej wpływowy w krajach, w których mamy do czynienia z typem przywództwa określanym jako „model silnego burmistrza”, natomiast w krajach o ustroju zbliżonym do „modelu kolektywnego” lub „modelu komisji i lidera” najsilniejszym aktorem pozostaje rada.

5. Style przywództwa w samorządach lokalnych

Od lat 60. w literaturze przedstawionych zostało wiele klasyfikacji stylów przywództwa w samorządach lokalnych. Pisali o tym między innymi: Kotter i Laurence (1974), Yates (1977), Barber (1977), Madgwick (1978), Burns (1978), Hersey (1984), Leach i Stewart (1990), John (1997), Leach i Wilson (2000), Mouritzen i Svava (2002), Sashkin i Sashkin (2003), Kłok (2003), Hambleton (2004), Getimis i Grigoriadou (2004). W niniejszym artykule przyjrzymy się bliżej kilku z tych teorii.

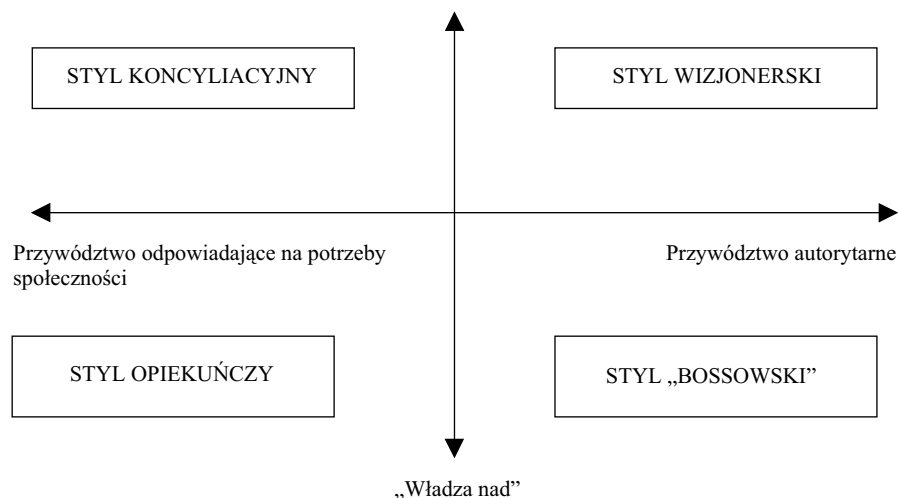
Według Leacha i Wilsona (2000) wszystkie klasyfikacje stylów prowadzą do rozróżnienia między *przywództwem autorytarnym (authoritarian)* a *przywództwem odpowiadającym na potrzeby (responsiveness)*. Rozróżnienie to wykorzystuje w swej klasyfikacji Peter John (1997). Jego typologia oparta jest na dwóch wymiarach i pozwala na wyróżnienie czterech stylów przywództwa. Pierwszy wymiar to powtórzenie cytowanej powyżej obserwacji Leacha i Wilsona. Drugi wymiar odnosi się do uczynionego przez Stone’a (1989), a wspomnianego już we wstępie do niniejszego artykułu, rozróżnienia między dwoma rozumieniami władzy (wpływu). Łącząc oba wymiary, uzyskujemy cztery następujące style przywództwa (ryc. 4):

- 1) *opiekun (caretaker)* – to przywódca słaby politycznie, który nie jest w stanie zarządzać skomplikowanymi koalicjami i sieciami współpracy

w mieście. Jest otwarty na potrzeby społeczności, której przewodzi, dlatego może być efektywny jako prezydent/burmistrz i szef partii. Niechętnie patrzy na wszelkie zmiany w polityce miejskiej, skłonny jest utrzymywać *status quo*. Nie ma kwalifikacji lidera według przytoczonych powyżej definicji;

- 2) *koncyliacyjny* („*consensus facilitator*”) – ma dużo większe (niż *opiekun*) możliwości adaptacyjne w zmieniających się warunkach politycznych, ma też świadomość ważności koalicji i sieci współpracy. Posiada predyspozycje przywódcze, ale ma tendencje, aby w dużym stopniu polegać na innych, działać przez nich i liczyć na ich pomysły. Nie „wykonuje” swojego przywództwa jednoosobowo. Na początku ten typ przywódcy może być akceptowalny, ale może mieć trudności z rozwijaniem spójnej strategii lokalnej, bo do głosu będą dochodziły indywidualne interesy mocnych aktorów lokalnych. Trudno mu będzie zatem wypracować silny i spójny system podejmowania decyzji;
- 3) „*bossowski*” („*city boss*”) – to silny, zdeterminowany przywódca, który nie działa we współpracy z innymi aktorami i nie jest innowacyjny w prowadzeniu polityk miejskich. Wąsko rozumie władzę („władza nad”), nie dopuszcza do tworzenia szerokich koalicji. Skupiony jest przede wszystkim na wykonaniu przyjętych programów i polityk; ma natomiast sceptyczne nastawienie do rozważania zmian w polityce miejskiej;
- 4) *wizjonerski* („*visionary*”) – to silny przywódca, budujący trwałe koalicje i praktykujący innowacyjne i efektywne zarządzanie. Jest w stanie przełamać istniejące w polityce miejskiej skostniałe zwyczaje i podziały.

Władza „ku” osiągnięciu czegoś – mobilizacja zasobów



Ryc. 4. Style przywództwa według P. Johna

Źródło: John 1997, s. 8.

Przytoczone powyżej opisy opierają się na oryginalnych sformułowaniach Petera Johna. Tymczasem centralna hipoteza programu badawczego PLUS mówi, że efektywne zarządzanie miastem odpowiadające na wezwania współczesnej gospodarki wymaga odpowiedniej kombinacji przywództwa z partycypacją społeczności lokalnej w podejmowaniu decyzji i realizacji przyjętych polityk (*Complementarity of Urban Leadership and Community Involvement* – CULCI). Dosłowne przyjęcie opisu zaproponowanego przez Johna nie pozwala na wskazanie stylu przywództwa, który by odpowiadał wymogom CULCI. Właściwe rozwiązanie znajduje się gdzieś pomiędzy postawą wizjonerską i koncyliacyjną. Nie negując wagi zastosowanych przez Johna wymiarów, można niekiedy modyfikować szczegóły interpretacyjne. Przykładowo, przywódca koncyliacyjny nie musi być zawsze słaby, może bowiem koncentrować się na poszukiwaniu konsensusu i odpowiadaniu na zgłaszane potrzeby, ale nie musi to całkowicie wykluczać posiadania własnej wizji i uwzględniania jej w procesie negocjacji. Taka interpretacja pozwoli nam na posługiwanie się hipotezą CULCI w ramach zaproponowanego modelu.

Style przywództwa w nieco innym układzie – przejętym za Kotter i Laurence (1974) oraz za Leachem i Wilsonem (2000) – opisują Getimis i Grigoriadou (2004). Według nich style zależą przede wszystkim od nastawienia lidera do swojej roli jako przywódcy. Stosunek ten może być rozpatrywany na następujących płaszczyznach:

- 1) radzenie sobie ze zmianami polityk miejskich:
 - a) lider proaktywny (*proactive*) – na każdej z aren różnych polityk ma innowacyjne pomysły, powołuje nowe instytucje w celu lepszego zrealizowania polityki,
 - b) lider reaktywny (odpowiadający) (*reactive*) – utrzymuje *status quo*, nie formułuje nowych wyzwań;
- 2) stwarzanie nowych możliwości i rozwiązywanie problemów:
 - a) lider kompetentny (*competent*) – potrafi zmobilizować i przyciągnąć innych aktorów, umie rozwiązać najważniejsze problemy społeczności lokalnej,
 - b) lider koncyliacyjny (*consensual*) – nie czuje potrzeby mobilizowania zasobów różnych podmiotów, nie umie rozwiązywać problemów lokalnych;
- 3) nakreślenie jasnej osobistej wizji rozwoju:
 - a) polityk programowy (*programme politician*) – ustala wyraźne cele swojej polityki w mieście, buduje spójne strategie długoterminowe z jasną wizją „dokąd idziemy”,
 - b) opiekun (*caretaker*) – nie ma jasnej wizji rozwoju miasta, co powoduje inercję w radzie i w komitetach wykonawczych;
- 4) utrzymywanie spójności:
 - a) negocjator – umie efektywnie mediować w lokalnych konfliktach między politykami a administracją,
 - b) styl konfrontacyjny – nie radzi sobie z opiniami innych;

5) wdrażanie programów polityki miejskiej:

- a) menedżer miasta (*city manager*) – skłonny do wprowadzania zmian w działaniu administracji – przewodzi jej w codziennym działaniu, aby zapewnić wdrożenie projektów, kontroluje wyniki działań, powołuje odpowiednie osoby, które czuwają nad właściwym przebiegiem procesów administracyjno-politycznych,
- b) polityk (*politician*) – nie angażuje się w proces wdrażania polityk miejskich ani ich nie kontroluje.

Nieco inaczej do klasyfikacji stylów przywództwa podchodzi Klok (2003). W jego ujęciu style przywództwa opisywane są na zasadzie przeciwieństw, choć rzeczywiste działania lidera trudno jest zazwyczaj jednoznacznie przyporządkować do wyróżnionych ekstremalnych określeń:

- 1) przywództwo osobiste (*personal management*) – działanie według własnej wizji przyszłości miasta *versus* wspólne rozwiązywanie problemów (*communitarian*) – poleganie na rozwiązaniach wspólnie wypracowanych z mieszkańcami;
- 2) zarządzanie od wewnątrz (*internal management*) – poleganie na własnej administracji i jednostkach miasta *versus* mobilizacja zasobów zewnętrznych – korzystanie z zasobów innych podmiotów w mieście;
- 3) zarządzanie większościowe (to, czego chce większość, jest realizowane) *versus* zarządzanie koncyliacyjne (w celu realizacji zadań poszukuje się możliwie najszerszego kompromisu między różnymi podmiotami);
- 4) reprezentacja własnej partii politycznej *versus* reprezentacja interesów całego miasta;
- 5) przywództwo pasywne *versus* przywództwo aktywne w poszukiwaniu i formułowaniu partnerstwa i szerokich koalicji;
- 6) skupienie na różnych rodzajach legitymizacji władzy: „*input*” – legitymizacja poprzez uczestnictwo (np. frekwencja wyborcza); „*output*” – legitymizacja poprzez efektywność; „*throughput*” – legitymizacja poprzez przejrzystość procesów administracyjno-politycznych.

Na podstawie badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii Hambleton i Bullock (1996) stworzyli zestaw wskaźników charakteryzujących dobre przywództwo w samorządzie lokalnym. Listę tę podsumowuje następujące zestawienie.

Tab. 2. Wskaźniki dobrego przywództwa politycznego⁵

- *Określenie jasnej wizji dla swojego terenu działania* – ustalenie, w jakim kierunku idziemy, i sformułowanie długoterminowych strategii i kierunków polityk; słuchanie w tym zakresie mieszkańców i przewodzenie inicjatywom.
- *Promowanie specyficznych cech/właściwości swojego miejsca* – budowanie dumy obywatelskiej, promowanie korzyści społeczności lokalnej i przyciąganie inwestorów.

⁵ Wskaźniki te zostały opracowane na podstawie badań przywódców politycznych w Wielkiej Brytanii przeprowadzonych przez Hambletona i Bullocka (1996).

cd. tab. 2

- *Zdobywanie nowych zasobów* – zdobywanie władzy i źródeł finansowania od rządu centralnego, maksymalizacja dochodów z różnorodnych źródeł.
- *Rozwój partnerstwa* – istnienie szerokiej sieci współpracy z miastem, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych, współpracujących dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców.
- *Podjęcie złożonych problemów społecznych* – mobilizowanie do współpracy różnych agencji quasi-rządowych i pozarządowych w celu rozwiązania wspólnych problemów społecznych.
- *Utrzymywanie poparcia i spójności* – zarządzanie podzielonymi interesami i utrzymywanie poparcia wyborców w celu zachowania autorytetu.

Źródło: Hambleton 2004, s. 15–16.

Przywództwa politycznego nie da się ściśle oddzielić od technicznej czynności, jaką jest administrowanie miastem. Jest to obserwacja nie tylko teoretyczna, ale poparta badaniami empirycznymi. Klausen i Magnier (1998) wśród menedżerów zarządzających miastami europejskimi rozróżniają na przykład klasycznych administratorów i politycznych administratorów. Hambleton (2004, s. 5) wskazuje jednak na kluczową różnicę między liderem i administratorem: administrator wykonuje swoje zadania dobrze, lider zaś wykonuje dobre (odpowiednie) zadania.

6. Style przywództwa w polskich miastach – studium przypadku

W niniejszym rozdziale spróbujemy odnieść dwie z omawianych wyżej koncepcji (typologię stylów przywództwa według P. Johna oraz pięć spośród wskaźników stylów przywództwa według P.J. Kloka) do rzeczywistości samorządów w Polsce. Spróbujemy odpowiedzieć na pytania:

- Jaki styl przywództwa preferowany jest przez społeczności lokalne?
- W jakim stopniu zachowanie liderów w badanych inicjatywach odpowiada tym oczekiwaniom? W ramach odpowiedzi na to pytanie interesować nas będą także zmiany w postawach liderów w poszczególnych etapach projektów (przygotowanie koncepcji, podejmowanie decyzji, realizacja przyjętego programu).

Do odpowiedzi na te pytania wykorzystamy wstępne wyniki badań prowadzonych w ramach programu badawczego PLUS. Szczegółowymi badaniami objęte zostały dwa miasta: Poznań i Ostrów Wielkopolski. W każdym z miast analizie poddane zostały dwa projekty dotyczące dziedzin, których waga jest uniwersalna – udziału społeczności lokalnej w zarządzaniu miastem oraz wzrostu konkurencyjności ekonomicznej. Zastosowane metody badawcze to: analiza oficjalnych dokumentów oraz artykułów w prasie lokalnej, wywiady pogłębione z najważniejszymi aktorami zaangażowanymi w badane inicjatywy, badanie kwestionariuszowe przeprowadzone na dobranej celowo próbie elit społeczno-politycznych (w każdym z miast w skład próby wchodziło około 50 osób rekrutujących się spośród czołowych przedstawicieli życia politycznego,

administracji, przedsiębiorców, organizacji społecznych i kulturalnych), a w przypadku dwóch inicjatyw (programu związanego z rozwojem ekonomicznym w Poznaniu oraz programu mającego na celu szerszy udział społeczności lokalnej w Ostrowie) – także szerokie badanie ankietowe społeczności lokalnej.

W ramach tego artykułu odnosimy się niemal wyłącznie do subiektywnych opinii wyrażanych przez społeczność lokalną badanych miast, pozostawiając na boku odniesienie tych opinii do obrazu wyłaniającego się z badania dokumentów i wywiadów pogłębionych z najważniejszymi aktorami lokalnej sceny politycznej (taką pełniejszą analizę zawierać będzie raport końcowy z badań, który zostanie zaprezentowany w 2004 r.). Wydaje się jednak, że takie subiektywne postrzeganie rzeczywistości jest ważnym faktem społecznym, nawet jeśli czasem deformuje obraz rzeczywistości, i jako takie jest wartym podjęcia tematem analizy.

Badane inicjatywy różnią się od siebie. Dwie z nich mają charakter ogólny, obejmują całe miasto i prowadzą do budowy szerokich programów działania władz miejskich. Pozostałe dwie to konkretne inicjatywy odnoszące się w jednym przypadku do rewitalizacji fragmentu miasta, a w drugim do zmian w strukturze organizacyjnej i własnościowej wykonywania komunalnych usług użyteczności publicznej. Charakter badanych inicjatyw w obu miastach ilustruje tabela 3⁶. W przypadku Ostrowa opisywanym liderem jest prezydent miasta

Tab. 3. Inicjatywy objęte badaniem w ramach polskiej części programu PLUS

Ukierunkowanie inicjatyw	Ogólne programy rozwoju	Konkretne inicjatywy obejmujące działania inwestycyjne lub przekształcenia organizacyjne i własnościowe
Inicjatywy skupione na wzroście konkurencyjności ekonomicznej	Ostrów Wielkopolski – strategia rozwoju miasta	Poznań – rewitalizacja ulicy Półwiejskiej
Inicjatywy skupione na udziale społeczności lokalnej w zarządzaniu miastem	Poznań – Centrum Badań Jakości Życia	Ostrów Wielkopolski – program powszechnego uwłaszczenia akcjami spółki Holdikom

(przede wszystkim były prezydent, który zainicjował i próbował realizować obie badane inicjatywy; badanie nasze w niewielkim stopniu odnosi się do nowo wybranego w 2002 r. prezydenta), w przypadku Poznania zaś zarówno prezydent, jak i jego zastępca bezpośrednio odpowiedzialny za obie inicjatywy.

⁶ Szczegółowe charakterystyki badanych inicjatyw będzie można znaleźć w końcowym raporcie programu PLUS. Informacje takie są także dostępne na stronach internetowych badanych miast.

Istotną różnicą między miastami jest zmiana na stanowisku prezydenta, jaka nastąpiła po wyborach w 2002 r. w Ostrowie, przy zachowaniu stanowiska przez tę samą ekipę zarządzającą w Poznaniu.

6.1. Style przywództwa – oczekiwania społeczności lokalnej

W tabeli 4 prezentujemy zestawienie preferencji elit społeczno-politycznych wobec zachowań liderów lokalnych w ich miastach. Oczekiwania w obu miastach są dość zbliżone, choć daje się zauważyć także różnice. W obu przypadkach respondenci stwierdzili, że budując strategię miasta, przywódcy lokalni powinni kierować się raczej programem stworzonym w drodze szczegółowych konsultacji, a nie narzucać swoją własną wizję. Silne jest oczekiwanie, że liderzy nie będą w swych działaniach opierać się jedynie na aparacie administracyjnym i jednostkach samorządowych, ale że będą wiele czasu poświęcać na aktywizowanie społeczności lokalnych i mobilizowanie zewnętrznych zasobów. Nie zaskakuje dominujący pogląd, że przywódcy lokalni powinni kierować się interesem całego miasta, a nie tylko swojego ugrupowania politycznego lub wyborców, którzy na nich głosowali. Przeważa przekonanie, że o legitymizacji prowadzonych działań decyduje przede wszy-

Tab. 4. Oczekiwania społeczności lokalnej wobec stylu przywództwa liderów samorządowych – wskaźniki przywództwa według P.J. Kloka (% wskazań w badaniu na próbie celowej)

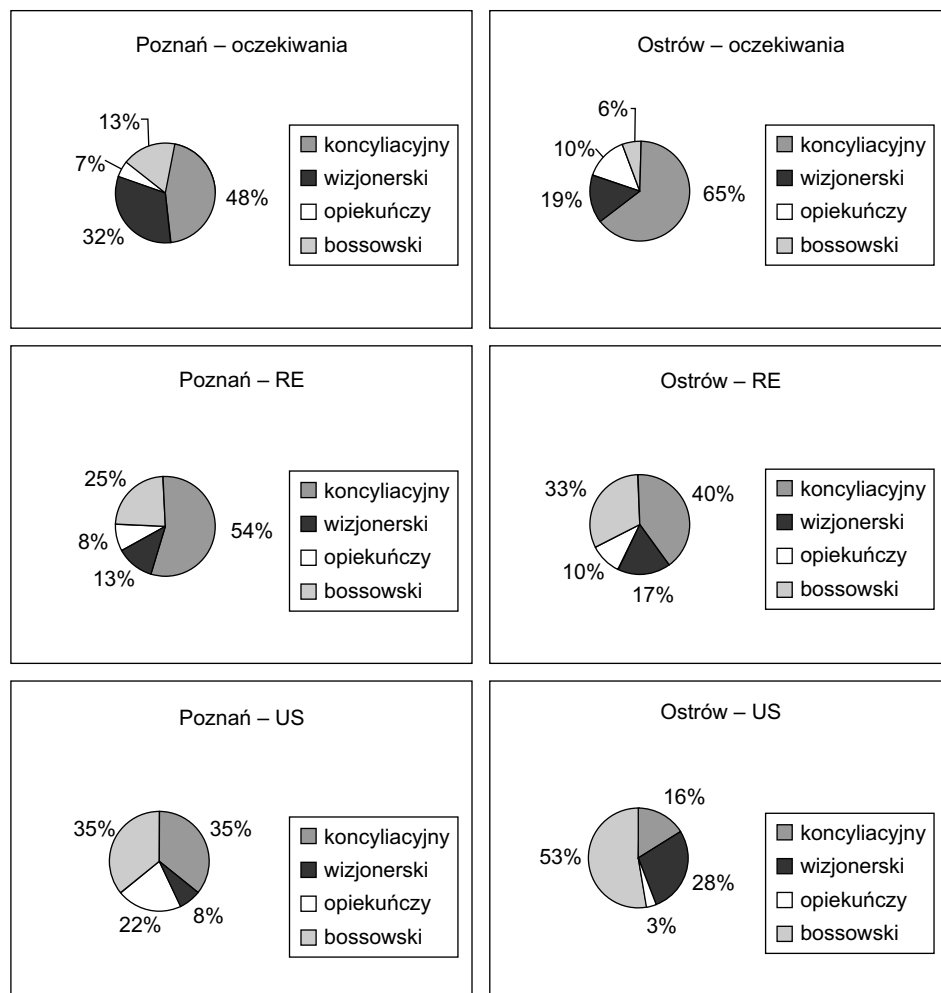
Oczekiwania	Ostrów Wielkopolski	Poznań
Przywództwo osobiste (wg własnej wizji) – wspólne rozwiązywanie problemów*	21–54	29–42
Zarządzanie od wewnątrz – mobilizacja zasobów zewnętrznych*	14–65	16–51
Realizacja interesów większości – poszukiwanie konsensusu*	25–65	47–40
Reprezentacja własnej partii – reprezentacja interesów całego miasta*	6–79	7–80
Istotność legitymizacji**:		
– przez uczestnictwo w podejmowaniu decyzji (<i>input</i>)	65	76
– przez przejrzystość decyzji (<i>throughput</i>)	98	98
– przez wyniki (<i>output</i>)	96	93

* Pierwsza liczba w kolumnie odnosi się do odsetka wskazań za pierwszym, a druga – za drugim z członów alternatywy.

** Odsetek ocen ważności 4 lub 5 w skali 5-stopniowej.

stkim przejrzystość procesów decyzyjnych i ocena wyników prowadzonych działań, nieco mniejsze znaczenie przypisuje się natomiast bezpośredniemu wpływowi mieszkańców na podejmowanie decyzji. We wszystkich tych sprawach opinie wyrażane w obu miastach są podobne, daje się jednak zauważyć większy radykalizm ocen wypowiedzianych przez respondentów z Ostrowa Wielkopolskiego przy nieco bardziej wypośrodkowanych opiniach spotykanych w Poznaniu.

Największa różnica między miastami pojawiła się w przypadku trzeciego z wymienionych w tabeli punktów. W Ostrowie silne jest przekonanie, że przy



Ryc. 5. Style liderów politycznych według klasyfikacji P. Johna

Wskazania respondentów – oczekiwania i ocena badanych inicjatyw (w zestawieniu pominięto wskazania stylów pośrednich).

RE – inicjatywy skupione na rozwoju ekonomicznym, US – inicjatywy skupione na zwiększeniu udziału społeczności lokalnej w zarządzaniu miastem.

wprowadzaniu w życie decyzji większości liderzy polityczni powinni zawsze poszukiwać możliwości kompromisu, nawet za cenę opóźnienia realizacji podjętych decyzji. W Poznaniu natomiast niewielką przewagę zdobywa pogląd, że przywódcy lokalni mają za zadanie realizację decyzji podjętych w imieniu większości i nie muszą brać pod uwagę sprzeciwu mniejszych grup interesu. Do interpretacji tej różnicy wrócimy jeszcze w dalszej części artykułu.

Ryc. 5 przedstawia z kolei oczekiwania wobec stylów przywództwa interpretowane zgodnie z omówioną wcześniej klasyfikacją P. Johna. W obu miastach najwięcej zwolenników ma styl koncyliacyjny, łączący w sobie szerokie konsultacje wizji rozwoju z odwoływaniem się do aktorów i zasobów na zewnątrz urzędu miasta. W Ostrowie dominacja preferencji wobec tego stylu jest bardzo zdecydowana, podczas gdy w Poznaniu niewiele mniej zwolenników ma styl wizjonerski, w którym większe znaczenie przyznaje się realizacji wizji stworzonej samodzielnie przez lidera. Zarówno w Ostrowie, jak i w Poznaniu zdecydowanie najmniej zwolenników mają style przywództwa opierające się tylko na własnych zasobach władz lokalnych, a więc styl opiekuńczy (w którym znaczną rolę odgrywają konsultacje kierunków polityki lokalnej) oraz bossowski (w którym dominującą rolę odgrywa wizja sformułowana przez lidera). Odwołując się do koncepcji teoretycznych sformułowanych na początku rozdziału, możemy zatem powiedzieć, że oczekiwania opinii publicznej zdecydowanie idą w kierunku szerszego „zarządzania lokalnego” (*local governance*), a nie tradycyjnie rozumianych funkcji samorządu miejskiego (*local government*).

6.2. Style przywództwa – rzeczywiste zachowania liderów lokalnych

W jakim stopniu opisane w poprzednim rozdziale oczekiwania znajdują odbicie w postrzeganym przez społeczność lokalną rzeczywistym zachowaniu liderów?

W badaniu ankietowym zapytaliśmy o ocenę stylów przywództwa w czterech analizowanych w ramach programu PLUS inicjatywach. Na ryc. 5 widać wyraźnie, że styl przywództwa w Ostrowie Wielkopolskim zdecydowanie częściej (niż chciałaby tego opinia lokalna) oceniany jest jako „bossowski”, a wyraźnie rzadziej jako koncyliacyjny. Wprawdzie w przypadku programu budowy strategii rozwoju lokalnego najczęstszą opinią jest przekonanie o koncyliacyjnym stylu zarządzania, ale i tak odsetek osób wyrażających taki pogląd jest zdecydowanie mniejszy niż odsetek osób przekonanych, że styl taki byłby właściwy. Z kolei przekonanie o „bossowskim” (nieodwołującym się wystarczająco do zasobów zewnętrznych ani do konsultacji) stylu wyrażane było ponad pięciokrotnie częściej niż w opiniach na temat stylu preferowanego. Powyższa ocena odnosi się do ocen „uśrednionych”, dotyczących wszystkich faz realizowanego projektu. Tymczasem z pogłębionych badań wynika, że styl przywództwa ewoluował. Na etapie tworzenia strategii lider (prezydent miasta) zachowywał się w sposób koncyliacyjny. Projekt rozpoczął się z jego ini-

cjatywy, ale kluczową rolę odegrali zewnątrzni eksperci, a podejmowane decyzje były wynikiem szerokich konsultacji. We wczesnej fazie wdrażania strategii (przed wyborami w 2002 r.) styl przywództwa ewoluował w kierunku wizjonerskiego, a nawet „bossowskiego”. W późnej fazie wdrożenia (po wyborach 2002, kiedy stanowisko objął nowy prezydent) projekt na kilka miesięcy zmarł, a dopiero potem powoli zaczął odżywać. Tym razem styl przywództwa najbliższy był opiekuńczemu. Jednak problem pełnej oceny rzeczywistych stylów przywództwa w poszczególnych fazach inicjatyw wykracza poza ramy niniejszego artykułu i będzie przedmiotem końcowego raportu z badań, który zostanie pracowany w 2004 roku.

Na różnice w stosunku do oczekiwań wskazuje też ocena zachowania lidera w budowie programu ekonomicznego dla Ostrowa przeprowadzona według wskaźników proponowanych przez P.J. Kloka (por. tabela 5). Zamiast szerokich konsultacji, nieznaczna większość respondentów dostrzega oparcie się na własnej wizji lidera. Znaczna część – choć nie większość – odpowiadających na ankietę uważa, że istotnym motywem był interes własnego ugrupowania politycznego, a nie korzyść całego miasta. Niewystarczająca jest także satysfakcja z przejrzystości procesu decyzyjnego.

Tab. 5. Rzeczywiste zachowania liderów politycznych w badanych inicjatywach – wskaźniki przywództwa według P.J. Kloka (% wskazań w badaniu panelowym)

Rzeczywiste zachowania liderów	Ostrów Wielkopolski		Poznań	
	RE	US	RE	US
Przywództwo osobiste (wg własnej wizji) – wspólne rozwiązywanie problemów*	48–38	71–18	28–47	27–36
Zarządzanie od wewnątrz – mobilizacja zasobów zewnętrznych*	38–45	45–33	28–47	41–36
Realizacja interesów większości – poszukiwanie konsensusu*	25–60	51–35	22–56	14–38
Reprezentacja własnej partii – reprezentacja interesów całego miasta*	23–68	33–57	32–47	5–68
Skuteczność legitymizacji**:				
– przez uczestnictwo w podejmowaniu decyzji (<i>input</i>)	63	47	50	33
– przez przejrzystość decyzji (<i>throughput</i>)	65	59	53	62
– przez wyniki (<i>output</i>)	73	67	69	71

RE – inicjatywy skupione na rozwoju ekonomicznym, US – inicjatywy skupione na zwiększeniu udziału społeczności lokalnej w zarządzaniu miastem.

* Pierwsza liczba w kolumnie odnosi się do odsetka wskazań za pierwszym, a druga za drugim z członów alternatywy.

** Odsetek ocen ważności 4 lub 5 w skali 5-stopniowej.

W podobny sposób oceniane jest zachowanie prezydenta w projekcie ostrowskim dotyczącym udziału społeczności lokalnej w zarządzaniu miastem. Tym razem różnice w stosunku do oczekiwań są jednak znacznie większe. Zdecydowana większość respondentów oceniła styl przywództwa jako „bossowski” (por. ryc. 5), prawie dwa razy mniej jako wizjonerski, a niemal cztery razy mniej jako koncyliacyjny – a zatem ten, który był najbardziej pożądanym. Posłużywszy się wskaźnikami P.J. Kloka (tab. 5), zauważymy, że w tym przypadku dość powszechne było przekonanie o budowie projektu bez zewnętrznych konsultacji, opieraniu się niemal wyłącznie na własnych zasobach administracji i jednostek samorządowych oraz o braku poszukiwania porozumienia z tymi, którzy mieli inne zdanie. Znacznie niższe od oczekiwanych, a także niższe od postrzeganych w przypadku poprzednio omawianego projektu, są również wskaźniki legitymizacji projektu.

Nieco inaczej wygląda sytuacja w Poznaniu. W inicjatywie nastawionej na stymulowanie rozwoju ekonomicznego różnice między oceną pożądanego i rzeczywistego zachowania liderów nie są duże. We wszystkich trzech etapach (przygotowanie, podejmowanie decyzji, realizacja projektu) dominującą formą przywództwa był styl koncyliacyjny. Ta ocena naszej celowo dobranej próby respondentów jest także bliska oczekiwaniom związanym z pożądaną w lokalnej kulturze politycznej rolą przywódcy. Rzadziej natomiast niż w deklarowanych preferencjach dostrzega się styl wizjonerski, a nieco częściej „bossowski”. Posługując się wskaźnikami stosowanymi w tabeli 5, zauważamy, że mimo iż poznańska opinia publiczna dopuszcza realizowanie woli większości bez oglądania się na mniejszość, większość respondentów dostrzega przy realizacji tego projektu wolę poszukiwania konsensusu przez władze samorządowe. Negatywna jest natomiast ocena interesów realizowanych w ramach inicjatywy. Nieznaczna większość respondentów wyraża wiarę w motywacje związane przede wszystkim z dobrem całego miasta, podczas gdy znaczna część wskazuje na interesy grupowe. Z innych fragmentów badania wiadomo, że chodzi tu przede wszystkim o dość szeroko rozpowszechnioną (choć niekoniecznie uzasadnioną) wiarę w nadmierny (niezgodny z interesem mieszkańców Poznania) wpływ największych inwestorów prywatnych na kształt inicjatywy. W poglądach dotyczących legitymizacji działań przywódców lokalnych zwraca przede wszystkim uwagę niska ocena przejrzystości procesu podejmowania decyzji. Powszechność tej opinii jest dość zaskakująca, gdyż nad realizacją projektu bardzo ścisły nadzór sprawuje rada miasta (której działania są jawne), a decyzje podejmowane przez radnych niejednokrotnie istotnie wpływały na tempo i charakter prowadzonych działań⁷.

W przypadku projektu skupionego na udziale społeczności lokalnej w zarządzaniu respondenci mieli znaczne trudności z wskazaniem dominującego stylu przywództwa. Trudność ta wydaje się uzasadniona. Realizacja programu

⁷ Zagadnienie to będzie przedmiotem bardziej szczegółowych rozważań w raporcie końcowym z prowadzonych badań.

opiera się na instytucji formalnie niezależnej od miasta. Używanie rezultatów ankiet do budowy polityk miasta oznacza styl oparty na szerokich konsultacjach, a nie wyłącznie na wizji lidera. Te dwa elementy mogą sugerować styl zbliżony do koncyliacyjnego. Trudno jednak znaleźć przykłady znaczących konsultacji samego programu, trudno też wskazać jakieś szersze koalicje/partnerstwa budowane w celu jego realizacji. Ta niejednoznaczność znajduje odbicie w odpowiedziach udzielanych w przeprowadzonym badaniu ankietowym. Respondenci równie często wskazywali na styl koncyliacyjny i „bosowski”, a nieco tylko rzadziej na styl opiekuńczy. Oceny te nie są odległe od wyrażonych w badaniu oczekiwań względem roli lidera.

Prawie tyle samo respondentów uważa, że program ten oparty był na własnych zasobach miasta (41%) i że miasto starało się mobilizować do współpracy aktorów spoza ratusza (36%). Zdecydowana jest przewaga respondentów przekonanych, że inicjatywa służy całemu miastu, a nie jakimś interesom grupowym. Zwraca natomiast uwagę niewielki odsetek uważających, że przywódcy polityczni przywiązywali wagę do możliwości wypowiedzenia się przez społeczność lokalną na temat programu. Społeczność lokalna odgrywa ważną rolę w programie, ale jest to rola bierna (ograniczona do odpowiedzi na pytania zadawane w sondażach).

Używając wskaźników stylu przywództwa Kloka, można obliczyć wskaźnik luki pomiędzy preferowanymi i postrzeganymi przez społeczność lokalną zachowaniami liderów (*Expectation Gap Index* – EGI). Indeks ten obliczamy jako średnią wartość bezwzględną różnic pomiędzy odsetkiem odpowiedzi postulujących dany rodzaj zachowania i odsetkiem respondentów dostrzegających taką postawę przywódców politycznych. Teoretycznie wartość indeksu może zmieniać się od 0 (całkowita zgodność) do 100 (biegunowa rozbieżność pomiędzy preferowanym i obserwowanym stylem przywództwa).

Empiryczne wartości indeksu EGI dla czterech badanych inicjatyw przedstawione są w tabeli 6. Ogólnie rzecz biorąc, wartości indeksu są nieco niższe w Poznaniu niż w Ostrowie Wielkopolskim. Wyniki dla tego drugiego miasta są jednak bardziej zróżnicowane w zależności od inicjatywy, jaką bierzemy pod uwagę.

Tab. 6. Wskaźnik luki pomiędzy preferowanymi i postrzeganymi zachowaniami liderów (indeks EGI)

Wyszczególnienie	Inicjatywy skupione na wzroście konkurencyjności ekonomicznej	Inicjatywy skupione na udziale społeczności lokalnej w zarządzaniu miastem	Wartość średnia dla miasta
Ostrów Wielkopolski	17,2	29,5	23,4
Poznań	20,7	19,5	20,1
Wartość średnia dla typu inicjatyw	19,0	24,5	21,7

6.3. Porównania między miastami i między inicjatywami

W obu miastach w przeprowadzonych badaniach zaobserwowaliśmy wpływ typu przywództwa (pozycji instytucjonalnej prezydenta) na zarządzanie miastem. W Poznaniu w wielu wywiadach pojawiała się opinia, że po zwycięstwie w bezpośrednich wyborach prezydent miasta nabrał pewności siebie, a jego działania zmierzające do realizacji założonego programu stały się bardziej zdecydowane. Sam prezydent złożył podobną deklarację w niedawnym wywiadzie prasowym. W Ostrowie Wielkopolskim słaba pozycja prezydenta w kadencji 1998–2002 miała znaczący wpływ na częściowe niepowodzenia w realizacji obu badanych inicjatyw (ta słaba pozycja wyrażała się w niemożności swobodnego doboru wszystkich współpracowników, niepewnej większości zarówno w zarządzie, jak i w radzie miasta, realnej możliwości odwołania prezydenta przed upływem kadencji).

Oba badane miasta znajdują się w tym samym regionie historycznym Polski (Wielkopolsce), można się zatem było spodziewać podobnej kultury politycznej społeczności lokalnych. Podstawowa różnica między miastami związana jest z ich wielkością – Poznań jest piątym co do wielkości miastem Polski, a liczba jego mieszkańców jest niemal osiem razy większa niż w Ostrowie. Poznań jest także miastem zamożniejszym. Te czynniki mogą być pomocne w zrozumieniu różnic między realizowanymi projektami i ich przebiegiem.

Porównanie oczekiwań wobec ról i zachowań najważniejszych aktorów prowadzi do wniosku, że społeczność Ostrowa (bardziej niż Poznania) przywiązuje wagę do:

- (i) tworzenia polityk na podstawie szerokich konsultacji, a nie wizji liderów politycznych;
- (ii) poszukiwania konsensusu między wszystkimi zainteresowanymi, a nie wprowadzania woli większości.

Można podać różne (zapewne komplementarne) wyjaśnienia tych różnic. Po pierwsze, wielkość miast – w mniejszej miejscowości (jak Ostrów) oczekiwanie szerokich konsultacji, konsensusu i zaangażowania jest zapewne bardziej realne niż w wielkim mieście. Po drugie, jest to być może reakcja ostrowian na styl przywództwa poprzedniego prezydenta miasta, który zajmował swoje stanowisko przez 12 lat (w latach 1990–2002). Styl ten był postrzegany jako przesadnie oparty na własnych wizjach i niekiedy nieco autorytarny. Niedawne wybory wskazują na odrzucenie tego stylu i być może ludzie oczekują teraz więcej konsultacji i szerokiego zaangażowania w podejmowanie decyzji. Zauważona w tabeli 6 nieco szersza luka między preferowanymi i postrzeganymi zachowaniami lidera w Ostrowie mogła mieć wpływ na wyniki ostatnich wyborów, po których nastąpiła zmiana na stanowisku prezydenta miasta. W Poznaniu natomiast, gdzie luka była węższa, ten sam prezydent został wybrany na kolejną kadencję.

Różnice występują raczej pomiędzy poszczególnymi inicjatywami, a nie pomiędzy dwoma badanymi sektorami. Wiąże się to z faktem, iż analizowane

w ramach tego samego sektora projekty mają bardzo różny charakter. Poznański projekt wzmocnienia konkurencyjności jest konkretną inicjatywą dotyczącą jednej ulicy, a w Ostrowie jest to ogólny program gospodarczy obejmujący całe miasto. Odwrotnie w przypadku projektów zaangażowania społeczności lokalnej – w Ostrowie jest to konkretna inicjatywa związana z gospodarką komunalną, a w Poznaniu ogólniejszy program konsultacji dotyczących celów i jakości realizowanych przez miasto polityk. W związku z tym wnioski dotyczące porównań między sektorami są bardzo ryzykowne i muszą być traktowane z wielką ostrożnością.

Wspomniana w poprzednim rozdziale luka między oczekiwaniami i rzeczywistymi zachowaniami liderów jest w Poznaniu nieco większa w przypadku projektu ekonomicznego niż inicjatywy związanej z angażowaniem społeczności lokalnej. W Ostrowie jest odwrotnie – bardzo duża luka występuje w przypadku projektu społecznego, a mniejsza w projekcie związanym z rozwojem gospodarczym. Trudno oprzeć się wrażeniu, że większe problemy ze spełnieniem teoretycznych oczekiwań co do roli aktorów (w tym przypadku liderów, ale podobne zjawisko zaobserwowaliśmy w badaniach roli społeczności lokalnej i przedsiębiorców) pojawiają się przy przechodzeniu od tworzenia ogólnych programów do realizacji bardziej konkretnych inicjatyw.

Podsumowanie

Funkcjonowania samorządów i efektywności działania lokalnych przywódców nie da się sprowadzić do kształtu instytucji władz lokalnych. Wprawdzie formalna pozycja w strukturze władzy (typ przywództwa) oddziałuje na rzeczywistą rolę w procesie podejmowania decyzji i na współpracę ze społecznością lokalną (styl przywództwa), nie jest to jednak związek deterministyczny. Osobista charakterystyka lidera może prowadzić do odmiennych rezultatów w ramach jednolitych rozwiązań instytucjonalnych.

Istotne jest poznanie oczekiwań społeczności lokalnej wobec stylu przywództwa. Badania przeprowadzone w dwóch polskich miastach wskazują, że mieszkańcy oczekują od polityków lokalnych odgrywania szerszej roli niż ta postulowana w tradycyjnym rozumieniu samorządu. Ich preferencje zbliżone są natomiast do obrazu opisywanego we współczesnej literaturze jako szeroko rozumiane zarządzanie lokalne (*local governance*). Prowadzone wcześniej badania wskazują, że także politycy lokalni widzą swoją rolę w podobny sposób – dostrzegają konieczność zajmowania się sprawami wykraczającymi poza wąsko definiowany zakres obowiązkowych zadań samorządu, próbują też sięgać po zasoby zewnętrzne i budować koalicje sprzyjające osiągnięciu ambitnych celów rozwojowych (Swianiewicz 2003). Równocześnie większość mieszkańców opowiada się za partycypacyjnym i konsensualnym stylem zarządzania miastami.

Przeprowadzone badania sugerują tymczasem, że postrzeganie realnych zachowań liderów różni się od tych idealnych oczekiwań. W badanych

inicjatywach mieszkańcy często uważali, że w rzeczywistości przywódcy polityczni rzadziej (niż tego od nich oczekiwano) występowali jako twórcy konsensusu, a częściej zachowywali się jak „bossowie miasta”. Stosunkowo często mieszkańcy wyrażają też wątpliwości co do reprezentowania interesu całego miasta przez władze lokalne. Mają także zastrzeżenia co do przejrzystości procesów decyzyjnych w samorządach. Różnice między obrazem pożądanym i rzeczywistym są stosunkowo nieduże w przypadku tworzenia ogólnych programów rozwoju, ale rosną w przypadku konkretnych inicjatyw podejmowanych przez władze miasta.

Oczywiście porównanie wyobrażeń o idealnym stylu przywództwa z percepcją rzeczywistego zachowania liderów jest tylko niewielkim wycinkiem ogólnego obrazu mechanizmów zarządzania miastem. By opis ten był pełny, należy po pierwsze uwzględnić warunki zewnętrzne (np. ograniczenia finansowe), w jakich realizowane są badane inicjatywy. Wskazane byłoby także odniesienie subiektywnych ocen (będących głównym przedmiotem analizy w niniejszym artykule) do obrazu wyłaniającego się z dokumentów i pogłębionych wywiadów na temat faktycznych zachowań. Należy w końcu wszechstronnie przeanalizować rolę różnych aktorów w podejmowaniu decyzji, mechanizmy udziału społeczności lokalnej w procesie politycznym oraz materialne efekty realizowanych inicjatyw. Wszystkie te czynniki są przedmiotem zainteresowania prowadzonych w osiemnastu miastach europejskich (w tym dwóch polskich) badań programu PLUS. Zawarty w niniejszym artykule obraz jest więc tylko pierwszym i fragmentarycznym szkicem obrazu zarządzania miastami, który będzie przedstawiony w znacznie pełniejszej formie w raporcie końcowym z badań.

Literatura

- Barber J., 1977, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, New Jersey, NJ: Englewood Cliffs.
- Burns J., 1978, *Leadership*, New York, NY: Harper and Row.
- Edinger L., 1993, „A Preface to Studies in Political Leadership” (w:) G. Sheffer (red.), *Innovative Leadership in International Politics*, Albany: State University of New York Press.
- Getimis P., Grigoriadou D., 2004, w druku, „Changes in Urban Political Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance” (w:) M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Democratic Choices for Cities*, London: Routledge.
- Gorzela G., Jałowiecki B., Dziemianowicz W., Roszkowski W., Zarycki T., 1998, „Dynamika i czynniki sukcesu lokalnego w Polsce” (w:) G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, seria „Studia Regionalne i Lokalne”, z. 25 (58).
- Hambleton R., 1998, „Competition and Contracting in UK Local Government” (w:) N. Oatley (red.), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, London: Paul Chapman.

- Hambleton R., 2001, „The New City Management” (w:) R. Hambleton, H. Savitch, M. Stewart (red.), *Globalism and Local Democracy*, Houndmills: Palgrave.
- Hambleton R., 2004 w druku, „Leading Localities – Rethinking the Agenda” (w:) M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Democratic Choices for Cities*, London: Routledge.
- Hambleton R., Bullock S., 1996, *Revitalising Local Democracy – the Leadership Options*, London: Association of District Councils/Local Government Management Board.
- Haus M., Heinelt H., 2004, w druku, „Conceptual Framework for the PLUS Project” (w:) M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.), *Democratic Choices for Cities*, London: Routledge.
- Hersey P., 1984, *The Situational Leader*, New York: Warner Books.
- Hoffman-Martinot V., 2003, „The French Republic: One Yet Divisible?” (w:) N. Kersting, A. Vetter (red.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich.
- Hunter F., 1953, *Community Power Structure*, New York: Anchor Books.
- John P., 1997, „Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France compared”, referat przedstawiony podczas International Seminar on „Governing Cities”, Brussels, wrzesień.
- John P., 2001, *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Klausen K.K., Magnier A., 1998, *The Anonymous Leader. Appointed Chief Executive Officers in Western Local Government*, Odense: Odense University Press.
- Klok P.J., 2003, *Deliverable 9. Guide for Data Collection*, niepublikowany materiał programu PLUS.
- Kotter J., Laurence R., 1974, *Mayors in Action. Five Approaches to Urban Governance*, London: John Wiley and Sons.
- 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.
- Leach S., Stewart J., 1990, *Political Leadership in Local Government*, Luton: LGMB.
- Leach S., Wilson D., 2000, *Local Political Leadership*, Bristol: Policy Press.
- Madgwick P., 1978, „Councillor H.H. Roberts, Cardiganshire and Dyfed: a Modern Leader in Rural Wales” (w:) G.W. Jones, A. Norton (red.), *Political Leadership in Local Authorities*, Birmingham: INLOGOV.
- Meny Y., 1987, „France” (w:) C. Page, M. Goldsmith (red.), *Central-Local Relations in Europe*, London: Sage.
- Mouritzen E., Svara J., 2002, *Leadership at the Apex*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sashkin M., Sashkin M.G., 2003, *Leadership that Matters*, San Francisco: Jossey-Bass.

- Stone C., 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Sullivan H., 2003, „Local Government Reform in Great Britain” (w:) N. Kersting, A. Vetter (red.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich.
- Swianiewicz P., 2000, „Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3.
- Swianiewicz P., 2003, w druku, „Poland – Fashioning Local Government in Time of Transition” (w:) B. Denters, L. Rose (red.), *Comparing Local Governance: Trends and Developments*, Houndmills: Palgrave.
- Swianiewicz P., Klimska U., 2003, „Czy wielkie miasta są sterowalne? Wpływ sytuacji politycznej na warunki zarządzania największymi miastami Polski”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3.
- Yates D., 1977, *The Ungovernable City – the Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge: MIT Press.

A B S T R A C T S

Paweł Swianiewicz, Urszula Klimska

WHO GOVERNS AND HOW? POLITICAL LEADERSHIP IN THEORY AND PRACTICE OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

The article discusses political leadership in local government. Change from traditional *local government* to *local governance* requires also institutional changes and new roles played by local leaders. The notion of political leader is limited to persons having democratic legitimacy for their role played in local politics. It excludes people, who might be influential but remain outside formal democratic institutions of local government. The article distinguishes between *type* (which depends on formal institutional settings) and *style* (more dependent on personal characteristics) of leadership. The article discusses selected theoretical concepts of type and style of leadership and tries to refer them to Polish local governments. Recent Polish reforms have brought a change from the type which was close to a *collective model* to one closer to a *strong mayor* form. Analysis of four initiatives in 2 Polish cities (Poznań and Ostrów Wielkopolski) allows to formulate some conclusions on citizens' perception of actual styles of local political leadership. The largest proportion of citizens in analysed cities prefers a style which is close to *consensus facilitator*. But in a real behaviour of leaders, citizens see more of city boss style, which might be characterized by the implementation of an own vision with internal resources existing within local government structures. Comparison of citizens' preferences with the perception of actual behaviour of leaders allows to compute an *Expectation Gap Index*. The gap is usually quite narrow in initiatives focused on the construction of broad development programmes, but it becomes wider if we turn to more concretely focused projects.