

JERZY SUPERNAT

ORCID: 0000-0002-4590-0980

Uniwersytet Wrocławski
jerzy.supernat@uwr.edu.pl

Badanie samorządu terytorialnego w Europie. Przykład Europejskiej Grupy Administracji Publicznej (European Group for Public Administration — EGPA)

Abstrakt: Artykuł zawiera syntetyczne omówienie badań samorządu terytorialnego prowadzonych przez Stałą Grupę Badawczą nr 5: *Samorząd Regionalny i Lokalny* Europejskiej Grupy Administracji Publicznej (European Group for Public Administration — EGPA). Poczynając od momentu utworzenia w 2010 roku, Grupa 5 w coraz szerszym zakresie angażuje się w porównawcze badanie samorządu terytorialnego w Europie, stając się uznanym europejskim forum dla subnarodowej administracji i subnarodowego rządzenia.

Słowa kluczowe: samorząd regionalny, samorząd lokalny, Europa, badania porównawcze, Europejska Grupa Administracji Publicznej.

1. Europejska Grupa Administracji Publicznej

Prowadzenie badań, w tym badań porównawczych, nad samorządem terytorialnym w Europie jest uzasadnione tym, że w większości państw europejskich wykonywanie prawnie uregulowanych zadań publicznych oraz świadczenie usług należy w znacznym (jeżeli nie dominującym) stopniu do zdecentralizowanych regionalnych i — w szczególności — lokalnych jednostek samorządu terytorialnego¹. Funkcjonowanie i wydatki samorządów regionalnych i lokalnych stano-

¹ Do pionierów badań porównawczych samorządu terytorialnego należą w Polsce twórcy wrocławskiej Szkoły Nauki Administracji i Prawa Administracyjnego Profesorowie T. Bigo i F. Longchamps. Fakt ten mocno podkreślają rocznicowe publikacje poświęcone dorobkowi naukowemu

wią znaczącą część zarówno produktu krajowego brutto, jak i ogółu wydatków publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej. Ostatnie procesy decentralizacyjne w wielu państwach europejskich² niewątpliwie sprzyjają wzmocnieniu roli samorządów regionalnego i lokalnego, czemu także służy uznanie samorządu terytorialnego przez Unię Europejską, znajdujące wyraz w traktacie lizbońskim³. Z perspektywy politycznej (demokratycznej) samorządy regionalny i lokalny pełnią ważną stabilizującą i legitymizującą funkcję w ramach systemów państwowych, a także w przestrzeni suprapaństwowej. Obywatelom i mieszkańcom stwarzają możliwość bezpośredniego angażowania się w decyzyjne procesy polityczne⁴ i zapewniają przestrzenną bliskość dla politycznego rozwiązywania problemów⁵. Samorząd terytorialny odgrywa zatem kluczową rolę dla akceptacji i efektywnego funkcjonowania demokratycznych rządów w państwach europejskich.

Powyższe argumenty przesądziły o tym, że badanie samorządu terytorialnego stało się istotną częścią badań administracji publicznej w Europie prowadzonych przez Europejską Grupę Administracji Publicznej (European Group for Public Administration — EGPA). Grupa została utworzona w 1975 roku w ramach Międzynarodowego Instytutu Nauk Administracyjnych (International Institute of Administrative Sciences — IIAS) i jest regionalnym (europejskim) towarzystwem naukowym, prowadzącym badania nad teorią i praktyką administracji publicznej⁶.

Profesorów oraz recepcji Ich seminalnych prac. Należy do nich praca: *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski i M. Paplicki, Wrocław 2020.

² Zob. J.B. Auby, *The Transformation of the Administrative State and Administrative Law*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017, s. 601 n.

³ Traktat o Unii Europejskiej w art. 4 ust. 2 zdanie pierwsze stanowi: „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego”. Szerzej zob. J. Korczak, *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 114, 2018, s. 327 n.

⁴ Możliwość wypowiedzania i angażowanie się obywateli w sprawy lokalne sprzyja kształtowaniu tożsamości społecznej wspólnoty i budowaniu identyfikacji z jednostkami subnarodowymi, co z kolei wzmacnia gotowość samorządu terytorialnego i państwa do innowacji. Na temat tezy, że lojalność zachęca do innowacji zob. A.O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, London 1978, s. 78. Na marginesie: jak ważna jest lojalność wobec Europy, pokazał nam Brexit.

⁵ Istnienie przestrzeni politycznej dla lokalnej demokracji odróżnia zwykłą administrację lokalną (lokalne administrowanie zadań określonych przez administrację rządową) od (politycznej) decentralizacji, dewolucji i samorządu terytorialnego. Na temat samorządu terytorialnego jako „istotnego elementu konstrukcji władz publicznych” zob. H. Izdebski, *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarniecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017, s. 15 n.

⁶ Więcej zob. E. Ongaro, *Introduction: The Past and the Future of a Community at the Heart of the Administrative Sciences*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019, s. 1 n.

Swoją działalność Grupa prowadzi zasadniczo za pośrednictwem stałych grup badawczych, z których samorządem terytorialnym zajmuje się głównie i przede wszystkim utworzona w 2010 roku Grupa 5 (Permanent Study Group 5: Regional and Local Government⁷), a z perspektywy politycznej także Grupa 4 (Permanent Study Group 4: Local Governance and Democracy⁸). Naukowe dokonania Europejskiej Grupy Administracji Publicznej zostały w 2019 roku przedstawione w okolicznościowej publikacji przygotowanej na przypadające w 2015 roku czterdziestolecie działalności EGPA: *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*. W rozdziale 15 tej publikacji został przedstawiony syntetycznie dorobek Grupy 5 (dalej Grupa), który stanowił źródło inspiracji wielu prac wymienionych w obszernym wykazie literatury do rozdziału, obejmującym 70 pozycji.

2. Badanie samorządu terytorialnego

S. Kuhlmann, M. Laffin, and E. Wayenberg — autorzy rozdziału 15., poświęconego samorządowi terytorialnemu, podkreślają porównawczą orientację badań prowadzonych przez Grupę, wśród których wyróżniają i omawiają trzy obszary badawcze, najbardziej znaczące dla rozwoju teoretycznego i empirycznego porównawczego badania samorządu terytorialnego. Autorzy zaliczyli do nich: 1) systemy samorządowe lokalne i regionalne, 2) reformy subnarodowe oraz 3) rządzenie wieloszczeblowe (*multi-level governance* — MLG)⁹. Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze ustalenia poczynione przez Grupę w tych obszarach, a w następnym punkcie obecne i przyszłe, bardziej szczegółowe tematy, które Grupa uznaje za najważniejsze w przedziale do 2055 roku.

2.1. Badania systemów samorządowych lokalnych i regionalnych

Badania systemów samorządowych lokalnych i regionalnych mają na celu identyfikację wymiarów i wskaźników kluczowych dla prowadzenia badań porównawczych, a następnie grupowanie (typologię) krajowych systemów samorzą-

⁷ Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *Subnational Government in the Research Spotlight: The Merit of EGPA Permanent Study Group 5*. *Permanent Study Group 5: Regional and Local Government*, [w:] *Public Administration in Europe...*, s. 147 n.

⁸ Zob. T. Bergström *et al.*, *Combining European Research on Local Governance and Local Democracy*. *Permanent Study Group 4: Local Governance and Democracy*, [w:] *Public Administration in Europe...*, s. 135 n.

⁹ S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 148.

dowych lokalnych i regionalnych w oparciu o te wymiary i wskaźniki¹⁰. W dotychczasowych badaniach Grupa zidentyfikowała przede wszystkim trzy aspekty analityczne, które uznaje za kluczowe wymiary porównawczego badania samorządu terytorialnego¹¹. Grupa nazywa je profilami (*profiles*), zaliczając do nich: funkcjonalny, terytorialny i polityczny. Profil funkcjonalny dotyczy zakresu i znaczenia zadań (*functional responsibilities*), które przypadają subnarodowym organom terytorialnym w ramach wertykalnej dystrybucji (ale i fuzji) zadań między poziomy centralny, regionalny i lokalny. Należy zauważyć, że elementem profilu funkcjonalnego jest autonomia finansowa. Profil terytorialny dotyczy z kolei struktury terytorialnej i powiązanej z tym zdolności terytorialnej samorządu terytorialnego (*territorial viability*). Ostatni z wyróżnionych profili, polityczny, obejmuje takie kwestie, jak: rodzaj demokracji lokalnej (przedstawicielska — bezpośrednia), stosunek między radą i lokalnymi organami wykonawczymi oraz procedura wyboru organu wykonawczego (wybór bezpośredni — wybór pośredni).

Najciekawsze i najważniejsze w badaniach Grupy jest to, że przedstawione wymiary (profile) można zestawiać w kolejne bardziej kompleksowe porównawcze typologie, pozwalające rozwijać i wzbogacać koncepcyjną podstawę badań porównawczych w Europie. Pozwala to z kolei wyróżnić nowe typy i klastry lokalnych i regionalnych systemów samorządowych, pogłębiając teoretyczną i praktyczną wiedzę o instytucjonalnych podstawach i rzeczywistym funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Europie. Szczególnym przykładem i produktem prowadzonych badań jest porównawczy indeks autonomii lokalnej (*Local Autonomy Index* — LAI), który stanowi możliwą odpowiedź na pytanie o sposób komparatywnego badania stopnia autonomii lokalnej w różnych państwach¹². Prowadzone badania, zwłaszcza profilu funkcjonalnego, były istotne między innymi dla samego zdefiniowania autonomii lokalnej¹³, która jest jedną z kluczowych cech rzeczywistego samorządu terytorialnego.

¹⁰ Prowadzone badania porównawcze obejmują w coraz szerszym zakresie kraje Europy Centralnej i Wschodniej, zwłaszcza po roku 1990. W nie tak odległym czasie badanie z tego obszaru stanowiły „brakujące ogniwo w porównawczym badaniu samorządu terytorialnego” (*a missing link in comparative local government research*); zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 149. W tym kontekście zob. P. Swianiewicz, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 40, 2014, nr 2, s. 292 n. Prowadzenie badań porównawczych, obejmujących Polskę umożliwia między innymi publikowanie monografii w językach obcych (współ)autorstwa pracowników Katedry Prawa Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, poświęconych polskiemu samorządowi terytorialnemu, których przykładem jest: *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018.

¹¹ Na temat metodologicznego znaczenia *tertium comparationis* w badaniach porównawczych zob. m.in. M. Van Hoecke, *Methodology of Comparative Legal Research*, „Law and Method” 2015, s. 27–28.

¹² Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 150.

¹³ Pojęcie autonomii lokalnej jest w doktrynie szeroko i od dawna dyskutowane. Zob. m.in. M. Goldsmith, *Autonomy and City Limits*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stocker, H. Wolman, London 1995, s. 228 n.

2.2. Badania reform subnarodowych

Badając reformy subnarodowe, Grupa zwróciła przede wszystkim uwagę na niedostatek tych badań w zestawieniu z badaniami koncentrującymi się niemal wyłącznie na poziomie administracji krajowej (centralnej)¹⁴. Wskazano, że reformy na poziomie centralnym, w tym inspirowane przez Nowe Publiczne Zarządzanie (*New Public Management* — NPM) i jego sukcesorów (*post-NPM*) zmieniają warunki funkcjonowania samorządów regionalnego i lokalnego, a także same te samorzady, notabene różnie w różnych krajach¹⁵, co powinno być przedmiotem badań z międzynarodowej perspektywy porównawczej. Odnośnie do reform inspirowanych przez NPM grupa wskazała, że w niektórych krajach przyniosły one znaczące zmiany instytucjonalne, ale w innych krajach reformy te były krytykowane czy nawet ignorowane, prowadząc do skupieniu uwagi na innych rozwiązaniach (*other-than-NPM-measures*) w europejskich systemach samorządu terytorialnego, takich jak: reformy terytorialne, funkcjonalna realokacja w systemie wieloszczeblowym i innowacje demokratyczne¹⁶. Nie ulega wątpliwości, że przyczyniły się one do transformacji systemów i układów samorządu terytorialnego w Europie. W ostatnich badaniach prowadzonych przez Grupę szczególną uwagę zwrócono na następujące typy subnarodowych reform administracyjnych: zmiana wielkości jednostek samorządowych (*territorial re-scaling*), reorganizacja świadczenia usług lokalnych (*re-organizing local service delivery*) i reformy zarządzania (*managerial reforms*).

Zmiana, a *de facto* powiększanie (terytorialne i demograficzne) jednostek samorządowych (*territorial up-scaling/amalgamation*) ma w tle kryzys finansowy i wprowadzane w państwach europejskich instrumenty oszczędnościowe w połączeniu z nadzieją krajowej klasy politycznej, że takie reformy przyniosą ekonomię skali i zwiększą administracyjną efektywność samorządu terytorialnego. Alternatywą dla powiększania jednostek samorządowych w niektórych krajach z małymi jednostkami samorządowymi, często utworzonymi jeszcze w XVII wieku i od tego czasu niezmiennymi, jest tworzenie organów międzygminnych (*inter-municipal bodies*) i współpraca międzygminna (*inter-municipal cooperation*), co w odróż-

¹⁴ W tych okolicznościach warto wskazać na porównawczą pracę poświęconą samorządowi terytorialnemu z perspektywy europejskiej autorstwa współauterek rozdziału 15: E. Wayenberg, S. Kuhlmann, *Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, red. E. Ongaro, S. van Thiel, London 2018, s. 841 n. Praca ta zawiera między innymi liczne relewantne typologie, w tym typologie reform samorządu terytorialnego.

¹⁵ Zob. M. Decastri, F. Buonocore, *Organizing Public Administration*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri et al., London 2021, s. 3 n.

¹⁶ Na temat ewolucji zarządzania publicznego z perspektywy izomorfizmu instytucjonalnego zob. A. Chrisidu-Budnik, *Od biurokracji do New Public Governance*, Wrocław 2019.

nieniu od *up-scaling* nazywa się *trans-scaling*¹⁷. Takie rozwiązania mają zapewnić wykonalność zadań (*operative viability*) nawet w bardzo małych gminach.

Reorganizacja świadczenia usług lokalnych w państwach europejskich, które przyjęły inspirowaną przez NPM politykę eksternalizacji usług do podmiotów prywatnych i trzeciego sektora polega na przyjęciu inspirowanej przez *post-NPM* polityki remunicipalizacji wcześniej przekazanych na zewnątrz zadań lokalnych (*post-NPM re-municipalization of previously externalized local functions*). W tej mierze istotne jest odróżnienie decentralizacji politycznej, powiązanej z przekazywaniem radom lokalnym rzeczywistych uprawnień decyzyjnych w odniesieniu do nowo transferowanych zadań administracyjnych, od decentralizacji administracyjnej rozumianej jako transfer zadań administracyjnych ze szczebla centralnego do samorządu terytorialnego bez przyznania mu kompetencji politycznych.

Reformy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego inspirowała idea NPM transformacji biurokratycznej administracji weberowskiej w przyjazne dla klienta przedsięwzięcie usługowe (*service enterprise*) zarządzane w sposób zorientowany na wykonanie i wyniki (*managed in a performance-oriented manner*)¹⁸. Wśród licznych zmian Grupa zidentyfikowała zwłaszcza: reorganizację wewnętrzną, reinżynierię procesową, nowe systemy budżetowe i księgowość, zarządzanie zorientowane na wyniki oraz modernizację zarządzania zasobami ludzkimi. Przy czym radykalne reformy menedżerskie usług publicznych (*managerialization of the public services*) miały miejsce w Zjednoczonym Królestwie (i Nowej Zelandii), ale już nie w większości państw Europy kontynentalnej. Nie oznacza to, że reformy menedżerskie na kontynencie były nieistotne czy minimalne, a jedynie to, że nie były rewolucyjne. Było w szczególności tak, że różne systemy samorządowe przystosowały reformy zarządzania do swoich odrębnych kontekstów społecznych i kulturowych, co potwierdza, iż administracja publiczna jest zjawiskiem społeczno-kulturowym¹⁹.

¹⁷ Zob. H. Baldersheim, L.E. Rose, *Territorial Choice. Rescaling Governance in European States*, [w:] *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London 2010, s. 1 n.

¹⁸ Ta nowa perspektywa znalazła wyraz między innymi w nazwie węgierskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym z 2004 roku: Act on the General Rules of Public Administrative Procedure and Performances. Ustawa ta rozróżnia w obrębie administracji publicznej administrację państwową i administrację samorządową, a także klasyczną administrację ingerującą (*interfering administration*) i nowszą administrację zorientowaną na wyniki (*performing administration*), zob. H. Küpper, *Evolution and Gestalt of the Hungarian State*, [w:] *The Max Planck Handbooks...*, s. 325. Na temat późniejszych regulacji postępowania administracyjnego na Węgrzech zob. A. Patyi, *Hungary*, [w:] *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmiecik, Łódź-Warszawa 2021, s. 129 n.

¹⁹ Zob. F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, a z prac nowszych M.W. Bauer, *Public Administration and Political Science*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, s. 1049 n.

Prowadzenie przez Grupę badań wyróżnionych typów subnarodowych reform administracyjnych pozwoliło na zmniejszenie wskazanej powyżej luki w badaniach porównawczych przez uwzględnienie znaczącego spektrum reform samorządowych z europejskiej perspektywy porównawczej. Uwzględnienie w tych badaniach reform NPM i post-NPM oraz podejść alternatywnych umożliwiło w coraz większym stopniu odpowiedź na fundamentalne pytanie o to, jakie podejścia do reform lokalnego sektora publicznego można zidentyfikować z międzynarodowej perspektywy porównawczej oraz jak można je wyjaśnić²⁰.

2.3. Badania rządzenia wieloszczeblowego (MLG)

W badaniach rządzenia wieloszczeblowego grupa wskazała na paradoks polegający na tym, że wieloszczeblowość (*multilevelledness*) jest uznawana za fundamentalną cechą charakterystyczną współczesnego państwa²¹, ale pomimo to większość badań koncentruje się na interakcji między poziomami europejskim i narodowym (państwowym) w europejskim systemie wieloszczeblowym, zaniebując badanie poziomów regionalnego i lokalnego²². Stąd badania podejmowane przez Grupę w ostatnich latach w coraz większym stopniu orientują się na eliminację tego deficytu badawczego. W badaniach tych w szczególności bierze się pod uwagę wpływ całościowych reform administracyjnych (*intergovernmental reforms*) na zdolność organizacyjną władz lokalnych (*local governance capacities*).

Koncepcja rządzenia wieloszczeblowego odgrywa także kluczową rolę dla analizowania funkcji sterującej i koordynującej samorządów lokalnego (i regionalnego) w otoczeniu wieloszczeblowym. W tym obszarze zostały wyodrębnione dwa typy idealne MLG: terytorialny model wielozadaniowy (*the territorially based multi-purpose model* — typ I MLG), który jest oparty na racjonalności terytorialnej, oraz model jednozadaniowy (*the single-purpose model* — typ II MLG), który jest oparty na racjonalności funkcjonalnej. W typie I samorząd lokalny łączy instytucjonalnie wszystkie przyznane zadania i ma terytorialny ogólny mandat do podejmowania decyzji i świadczenia usług. Tym samym model ten odnosi się do horyzontalnej terytorialnie zorientowanej organizacji administracyjnej, w której gmina jako jednostka administracyjna łączy i wykonuje na własną odpowiedzialność wszystkie zadania relewantne dla społeczności lokalnej. Wielozadaniowy samorząd lokalny ma mandat do zdefiniowania dobra wspólnego wspólnoty lo-

²⁰ Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 153.

²¹ Zob. *Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*, red. E. Bohne *et al.*, London 2014.

²² Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 153. Zob. też przegląd tematów badań w obszarze administracji publicznej i zarządzania publicznego w Europie po drugiej wojnie światowej: E. Ongaro *et al.*, *Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 1, s. 11 n.

kalnej i zatem równoważenia działań licznych aktorów jednozadaniowych (*single-purpose actors*) o specyficznych interesach. Z kolei typ II stanowi wertykalną funkcjonalnie zorientowaną jednostkę administracyjną, w której istnieje scentralizowana struktura organizacyjna w przestrzeni od poziomu centralnego do poziomu lokalnego, a odpowiedzialność polityczna za lokalnie administrowane zadania leży poza samorządem terytorialnym. Odpowiedzialność polityczna i administracyjne wykonanie w typie II są instytucjonalnie rozdzielone, a funkcje lokalne są horyzontalnie rozszczerzone (*unbundled*) i powierzone podmiotom wyspecjalizowanym (*mono-functional actors*). Ogólnie można powiedzieć, że bardziej kompleksowe badania rządu wieloszczeblowego z uwzględnieniem zamierzonych i niezamierzonych skutków zmian inicjowanych na poziomie centralnym w przestrzeni subnarodowej zmniejszają wskazany deficyt badawczy, chociaż niewątpliwie potrzebne są dalsze badania w obszarze, który ciągle jeszcze może być uznawany za brakujące ogniwo w porównawczym badaniu samorządów lokalnego i regionalnego²³.

3. Teraźniejszość i przyszłość

Przedstawione powyżej kierunki badań samorządów lokalnego i regionalnego przez Europejską Grupę Administracji Publicznej pozwalają stwierdzić, że Grupa szczególnie uwagę poświęca dwóm grupom zagadnień. Po pierwsze, wpływom kryzysu gospodarczego i polityki oszczędnościowej (dążenia do redukcji deficytu i znaczącego obcinania wydatków publicznych) na rolę i funkcjonowanie samorządu terytorialnego, zmieniające się relacje pomiędzy poziomami samorządu terytorialnego oraz między nimi a rządem centralnym. Notabene, utrzymująca się polityka oszczędnościowa przynosi zwiększony nacisk na samorządy lokalny i regionalny, prowadzący do wewnętrznych reorganizacji i różnych „innowacji”, stanowiących odpowiedź na naciski i ograniczenia finansowe. Ograniczenia finansowe nie pozostają też bez wpływu na relację między samorządem regionalnym i samorządem lokalnym. Dają się tutaj zaobserwować dwa przeciwstawne zjawiska, a mianowicie z jednej strony „centralizm regionalny” (*regional centralism*), z drugiej — harmonijna współpraca pomiędzy samorządem regionalnym i samorządem lokalnym. Po drugie, biorąc pod uwagę zwiększoną działalność reformatorską i reorganizacyjną w samorządzie terytorialnym, którą przyniosło Nowe Publiczne Zarządzanie z zamiarem wyparcia biurokratycznego Starego Publicznego Zarządzanie (*Old Public Management* — OPM), Grupa szczególnie uwagę poświęca reformom, strategiom i wpływom Post-NPM. Jest przy tym interesujące i ważne, że reformy Post-NPM nie zawsze mają na celu „odwrócenie”

²³ Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 155.

reform i menedżerskich narzędzi NPM, a jedynie ich dostosowanie do nowych uwarunkowań, co przynosi swoiste postaci hybrydowości²⁴. Zatem obok remunicipalizacji obserwujemy adaptację zarządzania zorientowanego na skuteczność i wyniki (*performance management*), wydajność, koordynację, odpowiedzialność, elastyczność i otwartość²⁵. W konkretnym przypadku ocen pracowniczych obserwujemy oprócz podejścia zorientowanego na przestrzeganie przepisów (*conformance assessment*) podejście zorientowane na ocenę wyników (*performance assessment*)²⁶. Badając powyższe kwestie Grupa współpracowała blisko z europejską siecią badawczą the COST Action Local Public Sector Reforms (LocRef), badającą reformy publiczne na poziomie subnarodowym (*sub-national level of government*).

Wybiegając w rok 2055, Grupa zamierza kontynuować badania nad wskazanymi powyżej zagadnieniami, w tym nad odpornością i trwałością istniejących instytucji i rządowo-samorządowych relacji w okresie, w którym administracja publiczna staje wobec wyzwań bez precedensu w okresie powojennym. Wyzwania te przynoszą ze sobą szanse dla samorządu terytorialnego, jak na przykład digitalizacja administracji, ale także rozliczne zagrożenia, których listę powiększyła ostatnio pandemia koronawirusa²⁷. Zarówno szanse, jak i zagrożenia wymagają, jak wskazuje Grupa, kontynuacji prowadzonych przez nią badań porównawczych²⁸. Stanowisko takie zasługuje na pełną aprobatę, a z punktu widzenia wyzwań wobec których stoi samorząd terytorialny istotne jest to, że prowadzone przez Grupę badania są nie tylko akademickie (konceptyjne, analityczne), ale mają także mocną warstwę empiryczną i praktyczną. I jeżeli nawet prace Grupy nie przynoszą zawsze gotowych do zastosowania rozwiązań, to należy pamiętać, że prawdziwa wartość badań porównawczych leży nie tylko w udzielanych odpowiedziach, lecz także w pytaniach, do których prowokują²⁹.

²⁴ Na przykładzie Norwegii zob. K. Fossetøl *et al.*, *Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations*, „Public Administration” 93, 2015, nr 2, s. 290 n.

²⁵ Zob. A. Hinna, F. Ceschel, *Public Management Reform in Italy*, [w:] *Organizational development...*, s. 105 n.

²⁶ Zob. R. Reina, D. Scarozza, *Human Resource Management in the Public Administration*, [w:] *Organizational development...*, s. 61 n.

²⁷ Należy zauważyć, że wszystkie możliwości i zagrożenia wobec których stoi administracja publiczna mają zawsze wymiar prawny. Na przykład digitalizacja administracji powoduje wyłanianie się prawa komunikacji elektronicznej. Zob. A. Monarcha-Matlak, *Wpływ komunikacji elektronicznej na prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 152 n.

²⁸ Zob. S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg, *op. cit.*, s. 159.

²⁹ Zob. E.A. Young, *A Comparative Perspective*, [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, t. 1. *The European Union Legal Order*, red. R. Schutze, T. Tridimas, Oxford 2018, s. 188.

Bibliografia

- Auby J.B., *The Transformation of the Administrative State and Administrative Law*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017.
- Baldersheim H., Rose L.E., *Territorial Choice. Rescaling Governance in European States*, [w:] *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*, London 2010.
- Bauer M.W., *Public Administration and Political Science*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, red. E. Ongaro, S. van Thiel, Palgrave MacMillan, London 2018.
- Bergström T., Copus C., Franzke J., Ruano J.M., Schaap L., Vakkala H., *Combining European Research on Local Governance and Local Democracy. Permanent Study Group 4: Local Governance and Democracy*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019.
- Chrisidu-Budnik A., *Od biurokracji do New Public Governance*, Wrocław 2019.
- Decastri M., Buonocore F., *Organizing Public Administration*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri, S. Battini, F. Buonocore, F. Gagliarducci, London 2021.
- Fossetøl K., Breit E., Andreassen T.A., Klemsdal L., *Managing institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations*, „Public Administration” 93, 2015, nr 2.
- Goldsmith M., *Autonomy and City Limits*, [w:] *Theories of Urban Politics*, red. D. Judge, G. Stocker, H. Wolman, London 1995.
- Hinna A., Ceschel F., *Public Management Reform in Italy*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri, S. Battini, F. Buonocore, F. Gagliarducci, London 2021.
- Hirschman A.O., *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, London 1978.
- Izdebski H., *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017.
- Korczak J., *Europejskie wpływy na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114, 2018.
- Kuhlmann S., Laffin M., Wayenberg E., *Subnational Government in the Research Spotlight: The Merit of EGPA Permanent Study Group 5. Permanent Study Group 5: Regional and Local Government*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019.
- Küpper H., *Evolution and Gestalt of the Hungarian State*, [w:] *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, t. 1. *The Administrative State*, red. A. von Bogdandy, P.H. Huber, S. Cassese, Oxford 2017.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949.
- Monarcha-Matlak A., *Wpływ komunikacji elektronicznej na prawo administracyjne*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Ongaro E., *Introduction: The Past and the Future of a Community at the Heart of the Administrative Sciences*, [w:] *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*, red. E. Ongaro, London 2019.
- Ongaro E., van Thiel S., Massey A., Pierre J., Wollmann H., *Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 1, red. E. Ongaro, S. van Thiel, London 2018.

- Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*, red. J. Jagoda, Warszawa 2018.
- Patyi A., *Hungry*, [w:] *Administrative Proceedings in the Habsburg Succession Countries*, red. Z. Kmiecik, Łódź-Warszawa 2021.
- Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*, red. E. Bohne, E. Graham, J.C.N. Raadschelders, J.P. Lehrke, London 2014.
- Reina R., Scarozza D., *Human Resource Management in the Public Administration*, [w:] *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, red. M. Decastri, S. Battini, F. Buonocore, F. Gagliarducci, London 2021.
- Swianiewicz P., *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 40, 2014, nr 2.
- Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym — refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski i M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Van Hoecke M., *Methodology of Comparative Legal Research*, „Law and Method” 2015.
- Wayenberg E., Kuhlmann S., *Comparative Local Government Research: Theoretical Concepts and Empirical Findings from a European Perspective*, [w:] *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, t. 2, red. E. Ongaro, S. van Thiel, London 2018.
- Young E.A., *A Comparative Perspective*, [w:] *Oxford Principles of European Union Law*, t. 1. *The European Union Legal Order*, red. R. Schutze, T. Tridimas, Oxford 2018.

Research on Territorial Self-Government in Europe: The Example of the European Group for Public Administration (EGPA)

Summary

The text offers a concise description of the contribution and relevance of EGPA Permanent Study Group 5: Regional and Local Government to research of territorial self-government in Europe. Since its launch in 2010, Group 5 has been more and more involved in comparative research on regional and local government, thus becoming a renowned European forum on subnational government and governance.

Keywords: regional government, local government, Europe, comparative research, EGPA.