

Elżbieta SADOWSKA

Uniwersytet Jagielloński

E-mail: esadowska10@wp.pl

Katarzyna Radzik-Maruszak, *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*

Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, 294 s.

Samorząd terytorialny jest jednym z podstawowych zagadnień analizowanych w obrębie nauk o polityce. Przez wzgląd na jego dynamikę oraz znaczenie dla funkcjonowania współczesnych państw powstaje wiele publikacji dotyczących tego tematu. Wciąż jednak w przeważającej większości koncentrują się one na rozstrzygnięciach polskich. Katarzyna Radzik-Maruszak wychodzi poza rodzime rozwiązania, przedmiotem swojej analizy czyniąc samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii.

Wybór ten zasługuje na uznanie nie tylko ze względu na wysoki stopień trudności prowadzonych badań, ale także z racji istotnej luki, jaka występuje w tej kwestii w polskiej nauce. Pomimo że władzą lokalną w Zjednoczonym Królestwie zajmuje się kilkoro polskich badaczy (m.in. Lucyna Rajca, Jerzy Supernat), wciąż jeszcze istnieje wiele aspektów zagadnienia, które nie doczekały się opracowania. Bez wątpienia należą do nich zmiany, jakim podlegał brytyjski samorząd terytorialny w ostatnim trzydziestoleciu.

Celem recenzowanej pracy było określenie wpływu koncepcji nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*) oraz współzarządzania (*Governance*) na działanie samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii w latach 1979-2010. Autorka w oparciu o analizę reform wprowadzanych przez kolejne rządy oraz wywołanych przez nie zmian dowodzi, że oddziaływanie wymienionych paradygmatów na system władzy lokalnej Zjednoczonego Królestwa należy określić mianem znacznego. Wskazuje również na brytyjską tradycję samorządności jako czynnik sprzyjający stosowaniu nowych rozwiązań. Nie przeszkadza to jednak Katarzynie Radzik-Maruszak w formułowaniu negatywnej oceny skutków wdrażania elementów nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania do brytyjskiego systemu władz lokalnych.

Struktura pracy jest przejrzysta. Dwa pierwsze rozdziały, poświęcone kolejno współczesnym teoriom zarządzania w administracji publicznej oraz ewolucji brytyjskiej samorządności do 1979 r., mają charakter wprowadzający. Autorka wyjaśnia w nich koncepcje, jakimi posługuje się w dalszej części publikacji, oraz kreśli tło historyczne funkcjonowania władzy lokalnej, niezbędne do pełnego zrozumienia obowiązujących w Wielkiej Brytanii rozwiązań. Rozdziały trzeci i czwarty, w których znajduje się analiza polityki prowadzonej w stosunku do samorządu terytorialnego przez konserwatywne rządy Margaret Thatcher i Johna Majora oraz laburzystowskie Tony'ego Blaira i Gordona Browna, stanowią główną część pracy. Katarzyna Radzik-Maruszak omawia w nich implementację reform inspirowanych koncepcjami nowego zarządzania publicznego oraz współzarządzania, oceniając ich skutki. Ostatni z rozdziałów dotyczy natomiast postaw społeczeństwa brytyjskiego wobec władzy lokalnej. Szeroko wykorzystane dane statystyczne oraz dokładny komentarz obrazują czytelnikom nastroje społeczne, jakie towarzyszyły przeprowadzanym reformom, ukazując ich ocenę w poszczególnych latach.

Mimo klarownej struktury pracy i precyzyjnie zarysowanego tematu Autorce nie udało się jednak uniknąć kilku niedopowiedzeń i nieścisłości. Wydaje się, że zdefiniowaniu pojęcia „samorząd terytorialny” powinno towarzyszyć odniesienie do występującego w literaturze przedmiotu różnicowania między samorządem terytorialnym a samorządem lokalnym. Wyjaśnienie powodów, dla których w recenzowanej książce używane jest pierwsze z nich, pozwoliłoby uniknąć wątpliwości związanych z tłumaczeniem terminów *local government* oraz *local self-government*, zwłaszcza że ich przekład nie jest jasny i może nastręczać trudności (s. 88).

Zastrzeżenia mogą być kierowane również w stosunku do sposobu ujęcia przyczyn powstania paradygmatu *New Public Management*. Katarzyna Radzik-Maruszak wskazuje cztery grupy czynników, podkreślając, że szczególne znaczenie dla rozwoju nowej koncepcji miały te o charakterze ekonomicznym. Wymienia jednak tylko jeden z nich – kryzys energetyczny, którego pokłosiem stało się załamanie finansów państwa (s. 24). Podobnie rzecz ma się z czynnikami, a w zasadzie czynnikiem, ponieważ Autorka wskazuje tylko jeden, ideologicznym czy czynnikiem związanym z globalizacją i europeizacją. Niefortunne wydaje się także nazwanie nowych koncepcji dotyczących funkcjonowania samorządu mianem *czynnika o charakterze teoretycznym* (s. 27).

Wątpliwości budzi również powtórzona kilkakrotnie (ss. 69, 76, 89) konstatacja o braku konstytucyjnych podstaw działania samorządu w Wielkiej Brytanii. Nie sposób dowodzić jej słuszności, tak jak to czyni Katarzyna Radzik-Maruszak, jedynie wskazując na fakt odmienności brytyjskich rozwiązań ustrojowych, przejawiającej się brakiem jednolitej ustawy zasadniczej. Podobnie jak nie implikuje to automatycznie twierdzenia o *nielimitowanej władzy parlamentu brytyjskiego nad administracją lokalną*, [...] *niedostatecznie ustabilizowanej pozycji samorządu terytorialnego, a także de facto o możliwości nieograniczonej ingerencji rządu we władztwo lokalne* (s. 71). Na gruncie zasad konstytucyjnych supremacja parlamentu dotyczy bowiem w równym stopniu wszystkich organów państwa, a działania rządu na każdej płaszczyźnie podlegają licznym ograniczeniom. Ponadto Radzik-Maruszak dopuszcza się niekonsekwencji, pisząc,

że zdaniem rządu organy samorządu dopuściły się złamania zwyczaju konstytucyjnego [chodzi o konwenansową normę konstytucyjną – przyp. E. S.] polegającego na konieczności dostosowywania swoich wydatków do celów ustalonych przez rząd (s. 131), co świadczy o konstytucyjnym umocowaniu brytyjskiej władzy lokalnej.

Pewną dwuznaczność wprowadzają również uwagi dotyczące filozofii brytyjskiego samorządu. Autorka twierdzi, że *Demokratyczny samorząd zestawia się dosyć często dla osiągnięcia lepszego efektu z rządem centralnym. Podkreśla się przede wszystkim fakt przełamania monopolu władzy centralnej oraz istnienie swoistego pluralizmu ośrodków władzy* (s. 68). Brak szerszego komentarza może wywołać przeświadczenie o rywalizacji wymienionych podmiotów. Podczas gdy w Wielkiej Brytanii samorząd zasadniczo nie był postrzegany jako odrębny ośrodek władzy, zawsze bowiem jego swobodne działanie rozumiano w kontekście administracji państwowej. Świadczą o tym publikacje brytyjskich teoretyków samorządu z drugiej połowy XIX w., takich jak Percy Ashley, William Blake Odgers czy Edward Jenks¹.

Ponadto wydaje się, że Autorka niekiedy zbyt swobodnie formułuje oceny i wnioski. Dotyczy to co prawda wątków pobocznych, niemniej warto podjąć polemikę zwłaszcza z określeniem brytyjskiej służby zdrowia mianem *zniechęconej przez mieszkańców* (s. 234) oraz z przytoczonym twierdzeniem, iż *Tony Blair stojąc na czele laburzystów od 1994 roku dokonał transformacji oblicza partii porównywalnej do tej, jaką przeprowadziła wobec konserwatystów w 1975 roku Margaret Thatcher* (s. 155). Wydaje się, że współczesne problemy systemu służby zdrowia nie mogą przesłonić przywiązania Brytyjczyków do tej instytucji. Świadczą o tym nie tylko uhonorowanie jej twórcy, Clementa Attlee, pomnikiem w gmachu parlamentu, ale także badania opinii publicznej, pokazujące, że aż 37% obywateli, mając wskazać brytyjską instytucję, z której są najbardziej dumni, wskazuje na National Health Service. Służba zdrowia wyprzedza tym samym brytyjską armię oraz rodzinę królewską².

Podobnie dyskusyjne zdaje się porównanie zmian, jakich w swoich partiach dokonała Thatcher oraz Blair. W pierwszym przypadku w ogóle trudno mówić o transformacji oblicza partii. Thatcher stała się bowiem symbolem nurtu politycznego (tzw. nurt indywidualistyczny), który w Partii Konserwatywnej był obecny od dawna. Píše o tym uznany polski badacz tematu Andrzej Zięba, którego publikacje³ Katarzyna Radzik-Maruszak zupełnie pomija. Polityka Thatcher, koncentrująca się przede wszystkim na kwestiach ekonomicznych, wpisywała się w torysowską tradycję myślenia o państwie. Z kolei *New Labour* Blaira opierało się głównie na stosunkowo nowej koncepcji Trzeciej Drogi, autorstwa socjologa Anthony'ego Giddensa. Drastycznie odmienny był

¹ P. Ashley, *Local and Central Government. A Comparative Study of England, France, Prussia and United States*, London 1906; E. Jenks, *An Outline of English Local Government*, London 1984; W.B. Odgers, *Local Government*, London 1901.

² *Britons are prouder of their history, NHS and army than of the Royals*, [online] <http://www.channel4.com/info/press/news/britons-are-prouder-of-their-history-nhs-and-army-than-of-the-royals>, 22 VIII 2012.

³ Zob.: A. Zięba, *Współczesne brytyjskie doktryny polityczne*, Białystok 2001; tenże, *Współczesny konserwatyizm brytyjski*, Warszawa 1990.

również sposób prowadzenia polityki przez wspomnianych liderów oraz styl kierownictwa partyjnego. W tym kontekście trudno stwierdzić, co jest bardziej niewłaściwe: samo porównanie Tony'ego Blaira do premier Thatcher czy jego źródło – artykuł w jednej z polskich gazet.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę także na pewne niedociągnięcia warsztatowe recenzowanej książki, które zapewne należy złożyć na karb zbytniego pośpiechu. W kilku miejscach publikacji użyto zwrotu *zdaniem części badaczy* lub *w literaturze przedmiotu twierdzi się* (ss. 99, 115, 117, 161) z pominięciem przypisu, co uniemożliwia czytelnikowi zidentyfikowanie owych badaczy. Ponadto Autorka błędnie tłumaczy opinię Kennetha Newtona i Terence'a Karrana na temat władzy centralnej w latach 80., podając, że według nich *Wielka Brytania posiadała wówczas rząd scentralizowany w stopniu równym rządowi Niemiec Wschodnich* (s. 117), podczas gdy w rzeczywistości wspomniani autorzy twierdzili jedynie, że nie ma państwa, które miałyby bardziej scentralizowany rząd na zachód od Niemiec Wschodnich, brali więc pod uwagę jedynie kraje demokratyczne.

Wypada wyrazić nadzieję, że podniesione uwagi okażą się pomocne przy ewentualnym przygotowywaniu drugiego wydania recenzowanej książki. Pomimo wskazanych usterek stanowi ona bowiem cenną inicjatywę wydawniczą i może być bardzo użytecznym materiałem dydaktycznym.

Mgr Elżbieta SADOWSKA – absolwentka politologii i historii, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. W Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych UJ przygotowuje rozprawę doktorską na temat brytyjskiego samorządu lokalnego.