

PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Elżbieta Szulc-Walecka, e-mail: elzbieta.szulc.walecka@gmail.com
 Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
 Pl. Litewski 3, 20-080 Lublin



STRESZCZENIE

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnienia przywództwa politycznego na szczeblu lokalnym. Rozważania rozpoczynają się zatem od wyjaśnienia znaczenia przywództwa politycznego, aby następnie zaprezentować jego wymiar lokalny. Ponadto wśród analizowanych kategorii badawczych znajdują się podstawowe czynniki, które kształtują przywództwo polityczne w samorządzie terytorialnym wraz z cechami, charakteryzującymi liderów lokalnych. Artykuł przedstawia także typy przywództwa, które występują w samorządzie terytorialnym, aby na tej podstawie wskazać z jakim modelem przywództwa mamy do czynienia w konkretnych państwach na świecie. Pracę zamykają konkluzje, które odnoszą się do wyznaczników dobrego oraz efektywnego przywództwa w samorządzie lokalnym.

Słowa kluczowe: przywództwo polityczne, przywództwo lokalne, przywództwo w samorządzie terytorialnym, administracja publiczna, samorząd terytorialny, lokalne elity polityczne.

Political leadership in local government

ABSTRACT:

The purpose of this article is to present the issue of political leadership at the local level. Considerations therefore begin by explaining the importance of political leadership, to then present its local dimension. Moreover, among the analyzed categories of research are key factors that shape the political leadership in local government, together with the features that characterize the local leaders. It is worth noting that the article also shows the type of leadership that exist in local government, on this basis, identify what model of leadership we have in specific countries around the world. Article closes conclusions that relate to the determinants of good and effective leadership in local government and the role of local leaders.

Key words: political leadership, local leadership, leadership in local government, public administration, local government, local political elites

„Nie ma takiej osoby, która nie mogłaby stać się lepszym przywódcą niż jest,
 drogą przemysłów i praktyki”
 Lord Slim²⁶

WSTĘP

W ostatnich latach niezwykle widoczne stały się zmiany w sposobie działania samorządu terytorialnego, które obrazują przejście od lokalnego samorządu do lokalnego zarządzania wielopoziomowego – czyli *from local government to local governance*. Warto dodać, że wspomniane zmiany dotyczą przejścia od funkcjonującego jeszcze w XIX wieku modelu administracji opartej na idealnej biurokracji (opisanej przez Maksa Webera²⁷) do menedżerskiego modelu nowego zarządzania publicznego określanego mianem *New Public Management*²⁸. W kolejnym stadium model zarządzania w administracji publicznej zyskał inny wymiar, który prezentuje koncepcja *good*

²⁶ J. Adair, *Być liderem*, Warszawa 1999, s. 20.

²⁷ Model biurokracji - koncepcja Maxa Webera, która kładła nacisk na precyzję, szybkość, jasność, regularność i efektywność, która mogła być osiągnięta za pomocą stałego podziału zadań, hierarchicznego nadzoru oraz szczegółowych reguł i przepisów. Zob. J. Hausner, *Administracja publiczna*, Warszawa 2005, s.54.

²⁸ Model *New Public Management* - odwołuje się do metod i technik znanych dotychczas z firm prywatnych i gospodarki rynkowej, które wykorzystuje do zarządzania w sektorze publicznym, czyli także w jednostkach samorządu terytorialnego. Zob. J. Supnemat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html, 16.12.2014.

*governance*¹. Robin Hambleton o wspomnianych przemianach mówi, iż stanowią „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”².

Wymienione powyżej modele dotyczące ewolucji administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, potwierdzają tezę, iż klasyczny sposób zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, czyli sprawowania władzy, przeszedł w minionych latach ogromną transformację. We współczesnym kształcie funkcjonowania samorządu wiele zależy bowiem od przywództwa liderów lokalnych oraz ich umiejętności organizacji pracy, podejmowania decyzji, ale także cech osobowościowych, wiedzy i kompetencji menedżerskich. Dzięki wprowadzonym reformom efektywność procesu przywództwa lokalnego jest postrzegana jako warunek niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania samorządów. Jak zauważył Clarence Stone hierarchiczna „władza nad” czyli *power over* traci na znaczeniu w stosunku do władzy *power to*, która jest skoncentrowana na umiejętności mobilizacji różnych zasobów służących realizacji określonego i zaplanowanego wcześniej celu. Na tej podstawie należy stwierdzić, że zarządzanie samorządem terytorialnym jest oparte na rządzeniu sieciowym, w którym biorą udział także podmioty lokalnych sieci zależności, czyli wyborcy, media lokalne, przedsiębiorcy, partnerzy zagraniczni, eksperci zewnątrzni i organizacje pozarządowe³. Wzajemne powiązania i zależności o których mowa powodują, że proces zarządzania jednostką samorządu terytorialnego jest niezwykle trudny i skomplikowany oraz że uwikłanych jest w niego wielu aktorów mających wpływ na efektywność przywództwa.

PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE I PRZYWÓDZTWO LOKALNE

Analizując zagadnienie przywództwa politycznego na wstępie należy zaznaczyć, że zainteresowanie tym obszarem wiedzy trwa od tysiącleci i jest zarówno najszerzej badany zjawiskiem, jak i najsłabiej rozumianą materią w naukach społecznych⁴. Problem wynika z faktu niemal nieograniczonego zakresu tego pojęcia, co potwierdzają chociażby różne ujęcia definicyjne tego terminu. Warto jednak dodać, że przywództwo zarówno w wymiarze państwowym, jak i lokalnym, jest jednym z najbardziej fascynujących zjawisk politycznych właśnie ze względu na swój wielowymiarowy charakter, na który wpływa tak wiele czynników, tj. chociażby aspekty psychologiczne, systemowo-partyjne, społeczno-kulturowe czy instytucjonalno-prawne, o których mowa w dalszej części tekstu.

Jak wynika z powyższych rozważań, zastanawiając się nad tym czym rzeczywiście jest przywództwo, można zauważyć, iż badacze mnożą definicje, konstruują nowe pojęcia czy też proponują różne perspektywy ujęcia niniejszego problemu. Przeprowadzona przez autorkę analiza definicji pozwala zaprezentować trzy najważniejsze i najczęstsze sposoby rozumienia tego zjawiska. Według pierwszego z nich przywództwo może być traktowane jako właściwość, czyli zestaw cech przypisywanych osobom, które pełnią rolę lidera, a więc przywódcy politycznego. Przywódca to osoba, która potrafi oddziaływać na innych bez konieczności uciekania się do użycia siły. Dobry przywódca posiada jasną wizję, jest otwarty na nowe pomysły i świadomy kierunku, w jakim powinna podążać zarządzana przez niego miejscowość⁵.

W drugim sposobie definiowania przywództwo jest postrzegane jako proces, który polega na użyciu wpływu bez sięgania po środki przymusu jednakże z zamiarem kształtowania celów zarządzanej miejscowości, grupy lub organizacji i motywowania zachowań służących realizacji określonych wcześniej celów⁶. Przywództwo może być tutaj rozumiane również jako dwustronny proces mobilizacji różnorodnych zasobów. Wówczas służy osiągnięciu celów w sposób niezależny, ale wyznawany równolegle zarówno przez liderów, jak i zwolenników⁷. W tym kontekście przywództwo zostało zdefiniowane jako umiejętność mobilizowania obywateli do podejmowania wspólnych działań poprzez wyznaczenie im celu i skłonienie, aby wskazany cel uznali za własny.

1 Model *Good governance* - inaczej współzarządzanie jawi się jako koordynacja działań zbiorowych, która w przeciwieństwie do tradycyjnej formy rządu ma charakter zarządzania wielopoziomowego bowiem odbywa się na wszystkich poziomach, a więc lokalnym, metropolitalnym i regionalnym oraz narodowym. Zarządzanie w tej koncepcji występuje na różnych poziomach terytorialnych, mobilizując do działania przez partnerstwo czy negocjacje. Zob. L. Kowalczyk, *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesu zmian w podejściu do administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości Refleksje Społeczno-Gospodarcze” 2008 nr 11, s. 10.

2 Cyt. Za: P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4 (14), s. 16.

3 P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 307 in.

4 E. Bojar, *Przywództwo w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok 2010, s. 18.

5 R. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1999, s. 491 in.

6 E. Bojar, dz. cyt., s. 20.

7 J. Augustyn, *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 724/97, s. 18.

Przez lata przywództwo wyjaśniano także z perspektywy procesu wpływania na ludzi. W związku z tym o przywództwie w tej kategorii analitycznej należałoby mówić w każdym przypadku, gdy ktoś próbuje wpływać na poglądy czy działania innych osób, aby osiągnąć zamierzony cel. Ujęcie definicyjne niniejszego pojęcia zostało jednak rozszerzone jako umiejętność wpływania na innych ludzi poprzez „wyzwalanie ich siły i potencjału do umożliwienia dążenia do wyznaczonego celu”⁸. Na tej podstawie można zauważyć, że przywództwo to nie tylko proces prowadzący do osiągnięcia celu/ów, ale także działanie na rzecz innych ludzi, którym ów lider przewodzi. Istota przywództwa polega zatem na spojrzeniu na nie z perspektywy wspólnoty i wzajemnych zależności lidera oraz członków zespołu.

Powyższe rozróżnienia definicyjne pozwalają zauważyć różnorodność pojmowania terminu „przywództwo” w ujęciu ogólnym, które zostało przyjęte przez autorkę. Na potrzeby niniejszego artykułu można stwierdzić, że jest to działalność, która polega na kierowaniu i wpływaniu na działalność członków danej organizacji w związku z podejmowanymi przez nią zadaniami. Należy dodać, że jest to również proces społeczny, w którym podmiot w postaci społeczeństwa udziela poparcia innemu podmiotowi społecznemu ponieważ uznaje go za najpełniej odpowiadającego lidera, który spośród innych pretendentów do władzy ma największe szanse, aby zrealizować określone cele akceptowane przez oba podmioty. Zadaniem przywództwa politycznego jest przeprowadzenie zmian, których efektywność zależy od zdolności lidera do ich wprowadzenia w sposób zapewniający jak najlepszy efekt w jak najkrótszym czasie i przy jak najmniejszych kosztach.

Przywództwo w samorządzie terytorialnym jest tożsame z przywództwem w sensie ogólnym, z tym że odnosi się do konkretnej społeczności lokalnej występującej na określonym terytorium. Przyjęta tutaj interpretacja odnosi się do zjawiska decentralizacji władzy publicznej, której podstawową formą jest samorząd terytorialny⁹.

Na bardzo ważny aspekt pojęcia przywództwa lokalnego zwraca uwagę Stanisław Michałowski, który podkreśla, iż wiąże się ono z trzema wymiarami: terytorialnym, podmiotowym i przedmiotowym. W ujęciu terytorialnym w Polsce „w systemie władzy publicznej rolę lokalnych jednostek samorządu terytorialnego spełniają gminy i powiaty. To głównie na tym poziomie wykonywane są, zgodnie z Konstytucją oraz ustawami, podstawowe zadania służące zaspokojeniu potrzeb mieszkańców [...]”¹⁰. Aspekt terytorialny zwraca uwagę, iż w każdym państwie występują określone struktury administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego, w którym z kolei mamy do czynienia z istnieniem szczebli (np. w Polsce to stopnie: gmina, powiat, województwo) oraz konkretnych organów władzy. Warto dodać, że kompetencje organów samorządowych określają akty normatywne, a na czele każdej z tych struktur samorządowych występuje lider¹¹. W sensie podmiotowym lider to zarówno radny, jak i przedstawiciel organów wykonawczych wybieranych w sposób bezpośredni lub pośredni. Ponadto S. Michałowski mianem przywódcy lokalnego określa także liderów organizacji pozarządowych czy też szczebli podstawowych partii politycznych, przedstawicieli biznesu i gospodarki pod warunkiem, że potrafią „wpływać na społeczności lokalne, inicjować ich aktywność oraz kreować lokalną rzeczywistość”¹². Sfera przedmiotowa terminu przywódca lokalny jest związana z materią polityczną – w odniesieniu do niniejszego artykułu dotyczy przywódcy lokalnego i lidera politycznego o charakterze samorządowym, a więc lokalnym.

CECHY LIDERA LOKALNEGO ORAZ CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Uzyskanie odpowiedzi na pytanie *kim jest lider* – podobnie jak w przypadku pojęć *przywództwo polityczne* czy *przywództwo lokalne* – ukazuje mnogość sposobów definiowania tego terminu. Według Zbigniewa Pelczyńskiego i Sergiusza Trzeciaka to człowiek wyróżniający się w określonej dziedzinie, niezależnie od piastowanego stanowiska, ale także osoba

8 E. Bojar, dz. cyt., s. 21.

9 Samorząd terytorialny - to zdecentralizowana forma administracji publicznej, powołany z mocy prawa związek lokalnego lub regionalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej oraz wyposażony w środki materialne umożliwiające realizację nałożonych zadań i przyznanych uprawnień, Zob. P. Olszewski, *Problem samorządu terytorialnego w obradach okrągłego stołu*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2007, nr 4, s. 95.

10 S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 27.

11 W Polsce na pierwszym szczeblu znajduje się gmina, której liderem lokalnym jest wójt, burmistrz, prezydent miasta; we Francji na szczeblu gminy przywódcą lokalnym jest mer; natomiast we Włoszech na czele gminy stoi syndyk, z kolei najmniejszą jednostką terytorialną (o innej nazwie, ale na tym samym szczeblu w strukturze samorządu terytorialnego co wymienione wcześniej czyli I stopień jednostek samorządu terytorialnego) w Grecji jest obwód, którego liderem jest burmistrz, Por. D. Lasocka, *Samorzady terytorialne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005; L. Rajca, *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010; *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, K. Gomółka (red.), Elbląg 2007; M. Barański, *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2009.

12 S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, [w:] dz. cyt., s.27 in.

mając kierownicze funkcje w organizacjach społecznych, samorządzie czy państwie i wreszcie jednostki twórcze, które posiadają odpowiednie cechy charaktery, umiejętności i wiedzę oraz zdolność motywowania i pociągania za sobą tłumów¹³. Liderem jest więc osoba, która posiada formalną pozycję „na szczyście administracji lub władz politycznych”¹⁴. Tak rozumiany lider odznacza się specyficznymi i następującymi cechami.

Po pierwsze „przywództwo jest relacją, więzią – nie można go sprawować z dystansu. wymaga osobistego zaangażowania”¹⁵ w związku z tym zadaniem lidera jest budowanie relacji, łączenie ludzi i instytucji wokół wspólnych celów. Lider jest osobą zakorzenioną w swoim środowisku, która powinna budować trwałe i pozytywne relacje z przedstawicielami swojego otoczenia, dlatego tworzy sieć kontaktów i współpracy. Przestrzeń działania i współpracy przywódcy tworzy także z racji tego, że nie działa sam, a posiada zespół ludzi do wykonywania poszczególnych zadań i w związku z tym dzieli się odpowiedzialnością z innymi. Misją lidera jest zatem tworzenie wspomnianej wspólnej przestrzeni działania, motywowanie współpracowników, ale także nauka samodzielności czy zwiększanie swobody działania współpracowników.

Zakorzenie lidera w swoim regionie ukazuje, iż jako przywódca zna on ludzi i instytucje, a więc zarówno partnerów, sojuszników, jak i przeciwników czy mieszkańców oraz potencjalnych odbiorców podejmowanych przez niego działań. Znajomość własnego otoczenia przez lidera lokalnego wynikająca ze wspomnianego zakorzenia we wspólnocie samorządowej powoduje, że ma on rzetelną wiedzę o swojej społeczności, zna jej potrzeby i problemy dnia codziennego w związku z tym zna także potencjał lokalnego środowiska i potrafi korzystać z jego zasobów¹⁶. Lider jest reprezentantem lokalnej społeczności z którą się utożsamia, ma wobec niej także pozytywny i emocjonalny stosunek, ponieważ jest do niej przywiązany. Na tej podstawie można stwierdzić, że lider powinien stosować profesjonalne formy komunikowania z otoczeniem. Niezwykle ważna w kontaktach z otoczeniem okazuje się umiejętność wystąpień publicznych, znajomość technik i standardów komunikowania oraz przestrzeganie zasad dyplomacji, która budzi szacunek pracowników i zachęca do naśladowania lidera.

Kolejną istotną cechą lidera jest wywoływanie zmian w środowisku za pomocą rozpoznawania potrzeb i możliwości swojego otoczenia. Przywódca wyznacza kierunek i tworzy wizję zmian w społeczności lokalnej. Aby zaplanować realizację wizji i przeprowadzenie wspomnianej modyfikacji, lider musi wyznaczać cele i dobrać odpowiednie narzędzia do ich realizacji. Ponadto niezmiernie ważna jest tutaj umiejętność pozyskiwania zasobów niezbędnych do wprowadzenia zmian, np. wiedza i kompetencje merytoryczne, umiejętności pozyskiwania środków, zarządzania projektem i zarządzania zmianą¹⁷. Lider lokalny korzysta ze specyficznych zasobów organizacyjnych, które nie są dostępne dla innych aktorów.

Przywódcy lokalni powinni mieć wizję rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, która jest związana z formułowaniem celów, do którego zmierza region poprzez określenie mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń danego obszaru. Prawidłowe rozpoznanie rzeczywistości i zachodzących w niej zmian jest warunkiem określenia rozwoju danej miejscowości, do której lider i zespół pod jego przywództwem będzie dążył. Do tworzenia owej wizji lider angażuje inne osoby, które będą dążyć do realizacji wspólnych celów oraz odwoływać się do wspólnych wartości, zainteresowań czy pomysłów¹⁸. Warto zaznaczyć, że zarówno wizję rozwoju, jak i planowane działania przywódcy powinien wdrażać po konsultacji z mieszkańcami. Lider powinien być otwarty i uwzględniać opinie mieszkańców, ponieważ jego praca ma na celu podnoszenie jakości ich życia.

Lider to osoba, która jest świadoma swojej roli, stale się rozwija i potrafi wybrać odpowiednią dla siebie drogę działania. Przywódca lokalny to także osoba, która zna swoje mocne strony oraz ograniczenia i to do nich dostosowuje swoje działania. Wykorzystując swoje talenty, jest gotowy do brania na siebie odpowiedzialności za przeprowadzane zmiany i za współpracujących z nim ludzi. Przywódca lokalny powinien posiadać wysokie kompetencje merytoryczne oraz kondycję fizyczną i psychiczną, dlatego niezwykle istotnym aspektem jest nieustanne podnoszenie własnych kwalifikacji związanych z działaniami na rzecz rozwoju samorządów lokalnych oraz zarządzania ludźmi. Przywódca musi odpowiednio dobierać współpracowników, którzy będą kompetentni w zakresie spraw im podlegających¹⁹.

13 J. Sielski, *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*, „Res Polticae” (wydanie specjalne: J. Mizgalski, J. Sielski (red.), *Samorząd miejski i jego elity*, Częstochowa 2012, s. 51 in.).

14 P. Swianiewicz, U. Klimska, dz. cyt., s. 17.

15 M. Plewowska, M. Makowska, K. Czayka-Chelminska, *Przewodnik lidera. Portrety, inspiracje, pytania*: <http://www.szkoła-liderow.pl/download.php?id=1>, 19.12.2014.

16 Tamże, s. 12.

17 Tamże, s. 18.

18 A. Augustyn, dz. cyt., s. 18.

19 Tamże.

Lider powinien charakteryzować się wiarygodnością i uczciwością oraz etycznym postępowaniem, które buduje zaufanie mieszkańców regionu, partnerów oraz współpracowników. Ponadto niezwykle ważne są umiejętności szybkiego podejmowania decyzji, szczególnie w zakresie zarządzania jednostką samorządową. Warto zaznaczyć, że również umiejętność zmiany decyzji przez przywódcę świadczy o sile jego charakteru – zwłaszcza jeśli wcześniej podjęta decyzja okazuje się nie trafna.

Wszystkie wymienione powyżej elementy należą do najważniejszych cech osobowościowych oraz umiejętności, jakimi powinien odznaczać się lider przewodzący jednostką samorządu terytorialnego. Rozwijanie przez przywódcę politycznego powyższych przymiotów przyczynia się nie tylko do umacniania pozycji samorządu terytorialnego oraz jego konkurencyjności z innymi, ale także wpływa na podnoszenie jakości życia mieszkańców regionu.

Konstatując, należy wymienić zakres czynników wpływających na przywództwo lokalne, do których należą²⁰:

- czynniki osobiste, psychologiczne, często związane z charyzmą przywódcy, czyli zdolnością pociągania za sobą inicjatywą tłumów; to także cechy osobiste lidera i wyznawany system wartości;
- czynniki instytucjonalne związane z prawnym umocowaniem władztwa przywódcy lokalnego oraz ram organizacyjnych w ramach których działa;
- czynniki systemowe, partyjne związane z wpływem partii politycznej, stosunkami władzy centralnej z władzą lokalną czy ogólną pozycją lidera w strukturze ugrupowań partyjnych oraz jego miejscem w samorządzie terytorialnym;
- czynniki związane z kulturą polityczną oraz stereotypami danej społeczności na temat tego jak lider powinien się zachowywać;
- rola lidera w zarządzaniu rozwojem jednostki samorządowej, w tym relacje z partnerami zewnętrznymi – sektorem prywatnym, publicznym i organizacjami pozarządowymi.

Warto dodać, że wymienione czynniki związane z relacjami liderów z rządem centralnym i ich pozycją w strukturze władzy samorządowej wpływają na ukonstytuowanie się typów przywództwa w samorządzie terytorialnym. Z kolei cechy osobiste lidera oraz jego relacje z otoczeniem rzutują na ukształtowanie się stylu przywództwa.

TYPY PRZYWÓDZTWA W SAMORZĄDACH TERYTORIALNYCH

Poul Mouritzen i James Svava wyróżniają cztery typy przywódców występujące w samorządzie terytorialnym²¹:

Model silnego przywództwa politycznego – burmistrz pochodzący z wyborów bezpośrednich uzyskuje poparcie większości radnych (może być również przewodniczącym rady samorządowej) i ponosi pełną odpowiedzialność za władzę wykonawczą oraz całkowicie kontroluje administrację lokalną. Ten typ przywództwa politycznego występuje w większości miast amerykańskich oraz w samorządzie terytorialnym we Francji, Hiszpanii, Portugalii, Włoszech czy Grecji.

Model komisji i lidera – lider niekoniecznie musi posiadać silną pozycję formalną większości radnych może być np. jedynie przewodniczącym rady samorządowej. Kompetencje wykonawcze, którymi może dysponować przywódca, musi dzielić z organem kolegialnym, czyli komisją lub całą radą. Ta forma przywództwa politycznego ma miejsce w Danii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii.

Model kolektywny – przywództwo polityczne znajduje się w ręku organu kolegialnego, który jest też najwyższym organem władzy wykonawczej. Ponadto występuje pozycja silnego burmistrza, który – jeśli dysponuje odpowiednimi cechami osobistymi – może zbudować własną pozycję przywódcy. Model ów występuje w Belgii i Holandii.

Model rada-menedżer - wszystkie kompetencje wykonawcze są skupione przez profesjonalnego urzędnika – menadżera, którego mianuje i zatrudnia rada. Istnieją przesłanki, aby menadżer został przywódcą, ponieważ ma on istotny wpływ na politykę lokalną, za realizację której ponosi pełną odpowiedzialność, mimo że nie jest figurą polityczną. Model ten jest charakterystyczny dla wielu miast amerykańskich, choć ta forma zarządzania zaczyna pojawiać się także w państwach europejskich.

Na uwagę zasługują także inne kryterium wyróżnienia modeli przywództwa politycznego w samorządzie terytorialnym wyróżnione przez Agnieszkę Pawłowską na podstawie kryterium adaptacyjności lokalnego przywództwa politycznego na zmieniające się warunki ekonomiczne i społeczne, tzw. *raison d'être*, czyli zasadę na jakiej oparto decentralizację państwa oraz warunki prawnoinstytucjonalne funkcjonowania przywództwa lokalnego. Na podstawie wspomnianych

20 P. Żukiewicz, dz. cyt.

21 E. Mouritzen, J. Svava, *Leadership at the Apex*, Pittsburg 2002, za: P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą I jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4(14), s. 20 in.

kryteriów zostały wyróżnione następujące modele przywództwa w samorządzie terytorialnym: model technokratyczny, model transformacyjny i biurokratyczny²².

Model technokratyczny przywództwa lokalnego cechuje się zorientowaniem na świadczenie usług publicznych oraz korzystaniem w polityce lokalnej z mechanizmu konsensusu jako metody podejmowania decyzji w sytuacjach problemowych. Ten typ przywództwa charakteryzuje się tzw. dynamiczną stabilizacją polegającą na tym, że z powodu ogólnych i uniwersalnych reguł budowania przywództwa możliwa jest indywidualizacja rozwiązań instytucjonalnych, która pozwala na dużą swobodę w kształtowaniu instytucji lokalnych. Technokratyczny model przywództwa jest typowy dla państw nordyckich takich jak Finlandia czy Węgry.

Z kolei model transformacyjny cechuje słaba instytucjonalizacja przywództwa, która poprzez podkreślenie jego kompetencji decyzyjnych i wykonawczych dąży do wzmocnienia pozycji lidera. Najważniejszym zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest dostarczenie usług publicznych. Transformacja, a więc zmiany w przywództwie politycznym, nie ma swoich źródeł w porządku instytucjonalnym państwa, lecz jest efektem braku zadowolenia oraz niechęci lokalnej społeczności. Ten model jest charakterystyczny dla państw anglosaskich, np. Wielkiej Brytanii i Polski.

Wymieniony powyżej model biurokratyczny cechuje przede wszystkim instytucjonalizacja przywództwa, a co za tym idzie trwałe poparcie polityczne większości radnych oraz wzmocniona pozycja dzięki realizacji zadań z zakresu przedstawicielstwa państwa. Model biurokratyczny oznacza zdominowanie zadań samorządu terytorialnego przez funkcje administracyjne jakie pełni. Analizowany model występuje w państwach południowoeuropejskich np. Francji i Estonii²³.

STYLE PRZYWÓDZTWA W SAMORZĄDACH TERYTORIALNYCH

Istnieje obszerna literatura traktująca o klasyfikacji stylów przywództwa w samorządzie terytorialnym. Opracowania sięgają lat sześćdziesiątych XX wieku, jednakże większość z nich prowadzi do rozróżnienia przywództwa autorytarnego oraz tzw. przywództwa odpowiadającego na potrzeby²⁴. Na uwagę zasługuje jednak klasyfikacja wyróżniona przez Peter'a Johna, ponieważ odnosi się ona – oprócz wspomnianych powyżej dwóch wymiarów przywództwa lokalnego – także do rozróżnienia między dwoma rodzajami władzy czyli tzw. „władzy nad” – *power over* i „władzy do” osiągnięcia czegoś – *power to*²⁵. Zgodnie z tym wymiarem rozumienia można wyróżnić następujące style przywództwa:

Opiekuńczy – dotyczy przywódcy słabego politycznie, który nie potrafi zarządzać sieciami współpracy czy koalicjami, ale jest otwarty na potrzeby lokalnej społeczności dlatego może zarządzać w sposób efektywny. Lider polityczny w tym rozumieniu niechętnie patrzy na wszelkie zmiany podejmowane w polityce lokalnej.

Koncyliacyjny – ma dużo większe możliwości adaptacyjne w zmieniających się warunkach politycznych niż styl opiekuńczy. Przywódca jest świadomy sieci współpracy i koalicji, posiada predyspozycje przywódcze, jednakże woli polegać na innych, działać przez nich i wspierać się ich pomysłami, dlatego też trudno wypracować mu silny i spójny system podejmowania decyzji.

Bossowski – to przywódca silny, zdeterminowany, innowacyjny w podejmowaniu działań, który polega tylko na sobie bez współpracy z innymi aktorami oraz skupia się wyłącznie na realizacji przyjętych strategii i programów działania. Jest także sceptyczny wobec wszelkich zmian wprowadzanych w polityce,

Wizjonerski – styl, który cechuje silnego przywódcę, dążącego do budowania mocnych i trwałych koalicji, praktykującego efektywne i innowacyjne zarządzanie, chcącego przełamać podziały, zwyczaje i stereotypy występujące w polityce²⁶.

Na style przywództwa politycznego niewątpliwie wpływa także nastawienie lidera do swojej roli jako przywódcy oraz stosunek do elementów polityki takich jak: radzenie sobie ze zmianami polityk, stwarzanie nowych możliwości i rozwiązywanie problemów, nakreślenie jasnej wizji rozwoju, utrzymywanie spójności i umiejętność konfrontacji w sytuacjach problemowych, trudnych czy konfliktowych oraz wdrażanie przyjętych polityk.

22 A. Pawłowska, *Prawno-instytucjonalny wymiar przywództwa lokalnego (na przykładzie wybranych państw)*, [w:] A. Piasecki (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy międzynarodowy*, Kraków 2006, s. 46.

23 A. Pawłowska, K. Radzik, *Modele instytucjonalne lokalnego przywództwa, a zarządzanie wielopodmiotowe. Analiza porównawcza*, „Studia Polityczne” 2009, nr 22, s. 47 in.

24 O stylu przywództwa pisali m.in. Kotter J., Laurence R., 1974, *Mayors in Action. Five Approaches to Urban Governance*, London: John Wiley and Sons; Yates D., 1977, *The Ungovernable City – the Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge: MIT Press.; 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; Leach S., Stewart J., 1990, *Political Leadership in Local Government* Luton: LGMB; Leach S., Wilson D., 2000, *Local Political Leadership*, Bristol: Policy Press.

25 P. Swianiewicz, U. Klimska, dz. cyt., s. 21.

26 Tamże, s. 24 in.

SIECI ZALEŻNOŚCI LIDERÓW LOKALNYCH

O sieciowym charakterze zależności przesądza poziome usytuowanie działalności podmiotów z jednoczesnym wyraźnym podkreśleniem ich zakresu kompetencji oraz odpowiedzialności za realizowane zadania. Koordynacja działań jest możliwa dzięki dwustronnym ustaleniom zainteresowanych stron. Wokół lidera lokalnego sprawującego przywództwo w samorządzie terytorialnym możemy wskazać powiązania, których potencjał może zostać wykorzystany, aby efektywnie zarządzać. Do podmiotów wpływających i kształtujących politykę lidera lokalnego zaliczamy wyborców, media lokalne, przedsiębiorców (biznes), partnerów zagranicznych, ekspertów zewnętrznych oraz organizacje pozarządowe²⁷.

Pierwszym uczestnikiem sieci zależności zorganizowanej wokół lidera lokalnego jest wyborca, ponieważ to on ma bezpośredni wpływ na wybór konkretnego lidera politycznego w danej strukturze samorządu terytorialnego podczas wyborów samorządowych. Lider, który wygrywa wybory i obejmuje formalnie stanowisko, realizuje przede wszystkim cele wcześniej określone i przedstawione potencjalnym zwolennikom w swoim programie wyborczym, aby zyskać przychyłność dla swojej osoby. Lider powinien zatem rozpoznawać potrzeby lokalnej społeczności, żeby na tej podstawie stworzyć spójną wizję funkcjonowania. Wspomniane kierunki działania, które proponuje przywódca polityczny powinny być przedstawione w taki sposób, aby lokalna społeczność uznała je za własne i utożsamiała się z nimi. Wówczas potencjalny kandydat ma szansę na wygraną i uzyskanie mandatu lidera lokalnej społeczności. Miarą sukcesu lokalnego przywódcy jest zatem zbudowanie realnego programu działania, który zrealizuje bez składania tzw. „obietnic bez pokrycia”, lecz takich, które sprzyjają mobilizacji społeczności lokalnej, by w każdej kolejnej elekcji otrzymać coraz większe poparcie.

Rola mediów w procesie przywództwa zmienia się w zależności od struktury geograficzno-społecznej jednostki samorządu terytorialnego, jednakże media lokalne odgrywają niebagatelną rolę w kreowaniu wizerunku lokalnego przywódcy politycznego. Bez cienia wątpliwości większe znaczenie mają bezpośrednie kontakty lidera z mieszkańcami choć media często uczestniczą w procesie komunikacji z władzami lokalnymi. Liderzy lokalni powinni zatem dbać zarówno o swój dobry wizerunek, jak i pozytywne kontakty z mediami, które w systemie społecznym pełnią istotną funkcję informacyjną, kontrolną, kulturotwórczą, tożsamościową oraz mobilizacyjną²⁸. Obecność mediów w życiu lokalnej społeczności stwarza nadawcy, a więc władzy, elitom lokalnym szersze możliwości dotarcia do odbiorcy z komunikatem. Współpraca obu partnerów wpływa na właściwy proces „informowania lokalnej społeczności, budowania lokalnej więzi i tożsamości, lepszego zrozumienia przez elektorat motywów i celów, którymi kieruje się władza. Dzięki partnerskiej współpracy lokalnych mediów i elit, jednostki mają większą szansę na dokładniejsze poznanie pozostających do rozwiązania lokalnych problemów, lepiej rozumieją różnego rodzaju koncepcje, zależności ekonomiczne, społeczne, kulturowe, polityczne, a co za tym idzie – są w stanie bardziej świadomie podejmować decyzje (także wyborcze)”²⁹. Działalność mass mediów przynosi szereg korzyści zarówno społeczeństwu, jak i władzom lokalnym czy samym mediom. Zapewnia ona bowiem:

- jawność życia publicznego;
- spełnianie funkcji informacyjnej przez media, ale także wypełnianie obowiązku informowania mieszkańców przez organy wykonawcze władzy o swoich działaniach;
- obowiązek promocji nałożony ustawą samorządową na jednostki samorządu terytorialnego, podejmowany przez media przynosi korzyści lokalnej społeczności oraz oszczędności w budżecie gminy;
- zaspakajanie potrzeb mieszkańców wspólnot, co w przypadku instytucji samorządowych wynika z ustawy, a w przypadku mediów stanowi skutek komercyjnej walki o odbiorcę³⁰.

Warto dodać, że dla lidera lokalnego media powinny stać się naturalnym sojusznikiem w działaniach podejmowanych na rzecz miejscowej społeczności, natomiast właściciele mediów muszą pamiętać, że zbyt ścisła współpraca z przywódcą lokalnym może rzutować na rzetelność przedstawianych przez nich informacji³¹.

Wdrożenie koncepcji *New Public Management* wspomnianej na początku niniejszego artykułu stało się przyczyną zmian w relacji między przedsiębiorstwem a administracją publiczną. Współpraca partnera prywatnego na poziomie lokalnym czy zagranicznym z liderem lokalnym pozwala na wzmocnienie konkurencyjności oraz innowacyjność regionu.

27 A. Żukiewicz, dz. cyt., s. 308 in.

28 D. McQuail, *Teoria komunikowania masowego*, tłum. M. Bucholc, A. Szulczycka, Warszawa 2007, s. 101–118.

29 C. Szymański, *Lokalne elity i media – przejaw współpracy walki o postawy elektoratu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2012, nr 724/97, s. 142.

30 Tamże, s. 143.

31 A. Żukiewicz, dz. cyt., s. 310 in.

Ponadto działania z zakresu inwestycji prowadzone przez przedsiębiorców odzwierciedlają zamożność regionu i wpływają na poprawę poziomu życia jego mieszkańców. Przykładem sieci powiązań i współpracy między przedsiębiorcami i liderami lokalnymi są klastry, np. amerykańska Dolina Krzemowa³².

Duży wpływ na jakość sieci w przywództwie politycznym mają także relacje lidera z partnerami zagranicznymi, które dotyczą przede wszystkim porozumień o dwustronnym partnerstwie. Najpowszechniejsze formy współpracy obejmują wykorzystanie kontaktów zagranicznych w celach promocji regionu, umowy pomiędzy regionami różnych państw czy wykorzystywanie funduszy z programów Unii Europejskiej w zakresie rozwoju regionalnego, transfer doświadczeń i innowacji w zakresie zarządzania, wspólne podejmowanie inicjatyw, np. ekologicznych, promocja aktywności gospodarczej czy współuczestnictwo mieszkańców w wydarzeniach kulturalnych, edukacyjnych czy sportowych³³.

Eksperti zewnątrzni – dzięki posiadanej wiedzy specjalistycznej w konkretnej dziedzinie – są w stanie udzielić liderowi informacji, które mają istotne znaczenie w procesie podejmowania przez niego decyzji. Konsultacje z ekspertem zewnętrznym są ważne, a w niektórych przypadkach wręcz niezbędne, jednakże należy pamiętać o zachowaniu równowagi w tym obszarze. Zbyt duży wpływ osób trzecich na podejmowane przez lidera decyzje może spowodować negatywne konsekwencje, takie jak brak kontroli nad przepływem informacji, utrata legitymizacji podejmowanych decyzji czy rozmycie odpowiedzialności³⁴.

Ostatnim istotnym składnikiem w sieci wzajemnych zależności są organizacje pozarządowe, które służą aktywizacji obywateli na rzecz społeczności poprzez zaangażowanie w działalność charytatywną, z zakresu pomocy społecznej, edukacji, kultury, sportu itp. Wspomniane organizacje są formą samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego i działają na rzecz dobra zbiorowego, zbliżając się przy tym do władz publicznych w wykonywaniu zadań państwowych. W wielu krajach bowiem sektor pozarządowy przejął na podstawie porozumień z władzami publicznymi różnymi szereg usług (wśród nich m.in. szkolnictwo, dostarczanie usług kulturalnych czy chociażby prawa człowieka), których zakres stale się poszerza, obejmując tym samym nowe dziedziny³⁵. Administracja publiczna przejmuje zatem rolę wyznaczania poziomu świadczonych przez sektor pozarządowy usług, kontrolera w ich wykonaniu biorąc także udział w ich finansowaniu, a tym samym porzucając model administracji publicznej jako jedynej czy głównego dostawcy usług społecznych. Większość krajów demokratycznych dostrzegła potencjał organizacji pozarządowych i są one wspierane przez instytucje państwowe dzięki czemu stają się równorzędnym partnerem w debacie publicznej.

KONKLUZJE

Konstatując, na podstawie powyższych rozważań należy stwierdzić, że jednostki samorządu terytorialnego, aby skutecznie i efektywnie funkcjonować, potrzebują nie tylko dobrej strategii z zakresu zarządzania, ale przede wszystkim przywództwa liderów lokalnych. Bez odpowiedniego przywództwa, a więc takiego, które odznacza się chociażby cechami wskazanymi w niniejszym artykule, nie może być mowy o wprowadzaniu zmian, a bez sprawnego zarządzania trudno oczekiwać uzyskiwania systematycznych i pozytywnych wyników.

Rozważania podjęte w treści artykułu pozwalają określić wyznaczniki dobrego oraz efektywnego przywództwa w samorządzie lokalnym. Do takich wskaźników dobrego przywództwa politycznego w samorządzie terytorialnym należy po pierwsze sformułowanie jasnej i spójnej wizji dla określonego terytorium czyli ustalenie kierunków rozwoju, a co za tym idzie określenie strategii długo i krótkoterminowych. Po drugie należy promować cechy oraz te właściwości, którymi wyróżnia się jednostka samorządowa celem budowania dumy obywatelskiej oraz przyciągania inwestorów. Kolejnym elementem jest zdobywanie nowych zasobów, czyli wiedzy i źródeł finansowania od rządu centralnego oraz dążenie do maksymalizacji dochodów z różnorodnych źródeł. W tym miejscu należy dodać, że zaplecze finansowe jakim dysponuje samorząd terytorialny stanowi istotny element zarządzania rozwojem jednostki samorządowej, ponieważ decyduje i wpływa na podejmowane inicjatywy czy inwestycje w środowisku lokalnym, a tym samym na promocję i wizerunek samorządu terytorialnego. Liczącym się elementem jest także rozwój partnerstwa, czyli tworzenie sieci współpracy z sa-

32 Klastry – to przestrzenna sieć powiązań przedsiębiorstw, instytucji i organizacji, które połączone są wzajemnymi relacjami często o charakterze nieformalnym i mają wspólny nadrzędny cel rozwojowy. Jednocześnie mogą one konkurować ze sobą na innych wyższych polach, Zob. A. Pinoczek, *Rola animatorów klastrów oraz sieci innowacyjnej współpracy w aktywizowaniu regionalnych działań innowacyjnych*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 530.

33 M. Furmankiewicz, *Międzynarodowe związki partnerskie gmin Dolnego Śląska*, „Studia Nad Rozwojem Dolnego Śląska”, z. 3, s. 30-39.

34 P. Żukiewicz, dz. cyt., s. 314.

35 Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2001 roku, Departament Analiz Programowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001, s. 7.

morządem terytorialnym sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Warto zwrócić uwagę także na podejmowanie złożonych problemów społecznych, mających na celu mobilizację różnych środowisk rządowych, samorządowych, prywatnych, publicznych czy organizacji pozarządowych w celu rozwiązywania problemów społecznych. Efektywnego przywództwa politycznego nie da się także oddzielić od utrzymania poparcia wyborców w celu zachowania autorytetu oraz zarządzania podzielonymi interesami.

Warto dodać, że analiza przeprowadzona w niniejszym artykule potwierdza tezę wysuniętą przez P. Mouritzen oraz H. Svara, którzy trafnie dostrzegli, że koncepcja polityki lokalnej jako dziedziny, w której występują amatorzy stała się przed wyzwaniem³⁶. Taki stan rzeczy spowodowany jest profesjonalizacją polityki, która w większym stopniu stała się zawodem niż powołaniem. Od liderów lokalnych oczekuje się bowiem doświadczenia zawodowego związanego z zarządzaniem jednostką samorządu terytorialnego – stąd wyobrażenie o idealnym stylu przywództwa jest tylko niewielkim wycinkiem ogólnej percepcji rzeczywistego zachowania liderów.

BIBLIOGRAFIA:

- [1] Augustyn J., *Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług” 2012 nr 724/97.
- [2] Barański M. (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2009.
- [3] Bojar E., *Przywództwo w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białystok 2010.
- [4] Furmankiewicz M., *Międzynarodowe związki partnerskie gmin Dolnego Śląska*, „Studia Nad Rozwojem Dolnego Śląska”, z. 3.
- [5] Gomułka K., *Samorząd terytorialny w krajach Unii Europejskiej*, Elbląg 2007.
- [6] Griffin R., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1999.
- [7] Hausner J., *Administracja publiczna*, Warszawa 2005.
- [8] Lasocka D., *Samorzady terytorialne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- [9] McQuail D., *Teoria komunikowania masowego*, M. Bucholc, A. Szulżycka, Warszawa 2007.
- [10] Michałowski S., Kuć-Czajkowska K. (red.) *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008.
- [11] Olszewski P., *Problem samorządu terytorialnego w obradach okrągłego stołu*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2007, nr 4.
- [12] Pawłowska A., Radzik K., *Modele instytucjonalne lokalnego przywództwa, a zarządzanie wielopodmiotowe. Analiza porównawcza*, „Studia Polityczne” 2009, nr 22.
- [13] Piasecki A. (red.), *Model przywództwa. Wymiar lokalny, krajowy międzynarodowy*, Kraków 2006.
- [14] Rajca L., *Przywództwo polityczne w zachodnioeuropejskim samorządzie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2008, nr 4 (34).
- [15] Rajca L., *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010.
- [16] Sielski J., *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*, „Res Politicae” wydanie specjalne: *Samorząd miejski i jego elity*, Mizgalski J., Sielski J. (red.), Częstochowa 2012.
- [17] Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4 (14).
- [18] Szymański C., *Lokalne elity i media – przejaw współpracy walki o postawy elektoratu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne Problemy Usług” 2012 nr 724/97.
- [19] *Współpraca administracji rządowej z organizacjami pozarządowymi w 2001 roku*, Departament Analiz Programowych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2001.
- [20] Żukiewicz P., *Przywództwo polityczne teoria i praktyka*, Warszawa 2011.

NETOGRAFIA:

- [21] Plewowska M., Makowska M., Czayka-Chełmińska K., *Przewodnik lidera. Portrety, inspiracje, pytania*, <http://www.szkola-liderow.pl/download.php?id=1>, 19.12.2014

³⁶ E. Mouritzen, J. Svava, *Leadership at the Apex*, Pittsburg 2002, za: L. Rajca, *Przywództwo polityczne w zachodnioeuropejskim samorządzie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2008, nr 4 (34), s. 93 in.