

ISSN 0585-556X

# STUDIA SOCJOLOGICZNO- -POLITYCZNE

1(08)/2018

PÓŁROCZNIK

SERIA NOWA

**Jacek Raciborski** Demokracja lokalna  
a reguły wyborów

**Jerzy Bartkowski** Relacje międzyszczeblowe  
a komunalizacja państwa i opozycja  
samorządowa

**Sławomir Bartnicki** Wybrane fiskalne instrumenty  
walki o głosy w wyborach bezpośrednich  
gminnego organu wykonawczego w Polsce  
i uwarunkowania ich stosowania

**Jerzy J. Wiatr** Międzynarodowe badania  
nad polityką lokalną:  
pół wieku doświadczeń

Wydawca  
Instytut Socjologii  
Uniwersytet Warszawski

Partner wydawniczy  
Wydawnictwo Akademickie  
SEDNO

**STUDIA  
SOCJOLOGICZNO-  
-POLITYCZNE**

---

SERIA NOWA

## RADA REDAKCYJNA

---

Jerzy J. Wiatr – przewodniczący Rady (Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji; prof. em. Instytutu Socjologii UW)  
Krystyna Skarżyńska – z-ca przewodniczącego Rady (Instytut Psychologii PAN)  
Andrzej Antoszewski (Uniwersytet Wrocławski)  
Mirosław Chałubiński (Uniwersytet Zielonogórski)  
Krzysztof Gorlach (Uniwersytet Jagielloński)  
Mirosława Grabowska (Instytut Socjologii UW)  
Aleksandra Jasińska-Kania (prof. em. Instytutu Socjologii UW)  
Wiesława Kozek (Instytut Socjologii UW)  
Roman Kuźniar (Instytut Stosunków Międzynarodowych UW)  
Grzegorz Lissowski (Instytut Socjologii UW)  
Sławomir Łodziński (Instytut Socjologii UW)  
Witold Morawski (Akademia L. Koźmińskiego; prof. em. Instytutu Socjologii UW)  
Adam Przeworski (New York University, USA)  
Jacek Raciborski (Instytut Socjologii UW)  
Renata Siemieńska-Żochowska (Akademia Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej)  
Ray Taras (Tulane University, USA)  
Włodzimierz Wesołowski (Instytut Filozofii i Socjologii PAN; Collegium Civitas)

## ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Jacek Raciborski – Redaktor Naczelny  
Wojciech Rafałowski – Sekretarz Redakcji  
Jerzy Bartkowski  
Maciej Gdula  
Jacek Haman  
Jarosław Kiliński  
Sławomir Mandes  
Lech M. Nijakowski  
Przemysław Sadura  
Tadeusz Szawiel

**STUDIA** rok 2018  
numer 1(08)  
**SOCJOLOGICZNO-**  
**-POLITYCZNE**

---

**SERIA NOWA**

Polityka lokalna:  
doświadczenia i perspektywy

Redaktor tomu  
Jerzy Bartkowski

Wydawca  
Instytut Socjologii  
Uniwersytet Warszawski

Partner wydawniczy  
Wydawnictwo Akademickie  
SEDNO

Zespół Redakcyjny: Jacek Raciborski – Redaktor Naczelny  
Wojciech Rafałowski – Sekretarz Redakcji oraz Jerzy Bartkowski,  
Maciej Gdula, Jacek Haman, Jarosław Kiliński, Sławomir Mandes,  
Lech M. Nijakowski, Przemysław Sadura, Tadeusz Szawiel

Projekt okładki: Wojciech Markiewicz

Redakcja i korekta: Janusz Puskarz

Skład i łamanie: Stämpfli Polska Sp. z o.o.

© Copyright by Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii, Warszawa 2018

© Copyright by Wydawnictwo Akademickie SEDNO, Warszawa 2018

Wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma jest wersja papierowa

### **Wydawca**

Instytut Socjologii UW, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa

Tel. +48 22 827 85 99

[www.is.uw.edu.pl](http://www.is.uw.edu.pl)

[socpol.redakcja@is.uw.edu.pl](mailto:socpol.redakcja@is.uw.edu.pl)

### **Partner wydawniczy**

Wydawnictwo Akademickie SEDNO Sp. z o.o.

ul. Pankiewicza 3, 00-696 Warszawa

Informacja o bieżącym numerze czasopisma oraz o warunkach zakupu czasopisma:

[www.wydawnictwosedno.pl/czasopisma/studia-socjologiczno-polityczne/](http://www.wydawnictwosedno.pl/czasopisma/studia-socjologiczno-polityczne/)

Wydanie elektroniczne czasopisma jest dostępne w serwisie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

oraz w bazie [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)

### **Kontakt**

Tel. +48 22 46 48 797

[info@wydawnictwosedno.pl](mailto:info@wydawnictwosedno.pl)

[www.wydawnictwosedno.pl](http://www.wydawnictwosedno.pl)

ISSN 0585-556X

Ark. wyd. 10, ark. druk. 10,5

Nakład 200 egz.

Druk i oprawa: Fabryka Druku Sp. z o.o.

## SPIS TREŚCI

- **Wprowadzenie** ..... 9

### ARTYKUŁY

- Jacek Raciborski  
**Demokracja lokalna a reguły wyborów** ..... 11

- Jerzy Bartkowski  
**Relacje międzyszczeblowe a komunalizacja państwa i opozycja samorządowa** ..... 27

- Sławomir Bartnicki  
**Wybrane fiskalne instrumenty walki o głosy w wyborach bezpośrednich gminnego organu wykonawczego w Polsce i uwarunkowania ich stosowania** ..... 53

- Jerzy J. Wiatr  
**Międzynarodowe badania nad polityką lokalną: pół wieku doświadczeń** ... 77

### Z WARSZTATU SOCJOLOGÓW

- Adrianna Drozdowska, Justyna Kościńska, Mikołaj Przepiórkowski, Kamil Trepka  
**Infrastrukturalny charakter partycypacji – zróżnicowanie poziomu miejskiej partycypacji na przykładzie warszawskiej Białoleki** ..... 93

- Zofia Włodarczyk, Katarzyna Murawska  
**Sołtysi w lokalnej polityce: *case study* gminy miejsko-wiejskiej** ..... 109

## DWUGŁOS PRAKTYKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

- Aneta Kowalewska  
**Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Zagrożenia, dylematy, wyzwania.** . . . . . 125
- Michał Iwanowski  
**O pojęciu suwerena, czyli systemowy problem samorządności w Polsce . .** 135

## RECENZJE

- Wojciech Rafałowski  
**Recenzja książki Marty Żerkowskiej-Balas, *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich*** (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2017) . . . . . 149
- Wojciech Rafałowski  
**Recenzja książki Eriki Franklin Fowler, Michaela M. Franza, Trvisa N. Ridout, *Political Advertising in the United States*** (Boulder, CO: Westview Press, 2016). . . . . 155
- Marta Żerkowska-Balas  
**Recenzja książki Wojciecha Rafałowskiego *Opisywanie i wyjaśnianie systemu partyjnego. Metody pomiaru*** (Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2017). . . . . 159
- Ryszard Stemplowski  
**Języki i państwa. Recenzja książki Sue Wright, *Language Policy and Language Planning. From Nationalism to Globalisation*,** (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, wydanie drugie). . . . . 163
- **Informacje dla autorów** . . . . . 165
- **Recenzenci zewnętrzni artykułów opublikowanych w czasopiśmie w latach 2014–2018.** . . . . . 167
- **Informacja o sprzedaży** . . . . . 168

## CONTENTS

■ <b>Introduction</b> .....	9
<b>ARTICLES</b>	
■ Jacek Raciborski <b>Local Democracy and Electoral Rules</b> .....	11
■ Jerzy Bartkowski <b>Inter-Tier Relations and Municipalisation of the State and Local Self-Government Opposition</b> .....	27
■ Sławomir Bartnicki <b>Selected Fiscal Instruments of Fight for Votes in Direct Communal Executive Authority Elections in Poland and the Determinants of Their Application</b> .....	53
■ Jerzy J. Wiatr <b>International Studies on Local Politics: Fifty Years of Experience</b> .....	77
<b>SOCIOLOGICAL RESEARCH PAPERS</b>	
■ Adrianna Drozdowska, Justyna Kościńska, Mikołaj Przepiórkowski, Kamil Trepka <b>Infrastructurally Determined Participation – Dimensions of Local Political Activity on the Example of Warsaw’s Białoleka District</b> .....	93
■ Zofia Włodarczyk, Katarzyna Murawska <b>Provosts in local politics: case study of an urban-rural community (gmina)</b> .....	109

## TWO STANCES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT PRACTITIONERS

- Aneta Kowalewska  
**Opportunities and threats to the development of local self-government in Poland. Threats, dilemmas, challenges** ..... 125
- Michał Iwanowski  
**The concept of sovereign that is, the systemic problem of self-governance in Poland.**..... 135

## REVIEWS

- Wojciech Rafałowski  
**Review of the book by Marta Żerkowska-Balas, *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2017)** ..... 149
- Wojciech Rafałowski  
**Review of the book by Erika Franklin Fowler, Michael M. Franz, Travis N. Ridout, *Political Advertising in the United States* (Boulder, CO: Westview Press, 2016).**..... 155
- Marta Żerkowska-Balas  
**Review of the book by Wojciech Rafałowski, *Opisywanie i wyjaśnianie systemu partyjnego. Metody pomiaru* (Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2017).**..... 159
- Ryszard Stemplowski  
**Language and States. Review of the book by Sue Wright, *Language Policy and Language Planning. From Nationalism to Globalisation* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, second edition)** ..... 163
- **Information for Authors** ..... 165
- **External Reviewers of Articles Published in the Journal in 2014–2018** .. 167
- **How to buy the Periodical** ..... 168

## ■ WPROWADZENIE

Przedstawiony czytelnikowi kolejny numer pisma jest poświęcony problematyce lokalności. Zbiorcze hasło numeru to „Polityka lokalna: doświadczenia i perspektywy”. Zebrane w nim studia mają charakter przekrojowy, od zagadnień ustrojowych dotyczących samorządu jako takiego, po empiryczne studia terenowe, które dla tej dziedziny stanowią jej rys charakterystyczny. Są prace odwołujące się do ponad 50-letniej tradycji badań lokalnych oraz teksty podejmujące takie aktualne kwestie, jak nowa samorządowa ordynacja wyborcza.

Artykuł Jacka Raciborskiego „Demokracja lokalna a reguły wyborów” jest poświęcony tej tematyce. Ma ona wymiar aktualny, jakim są jej antycypowane skutki dla mechanizmu rekrutacji głównych aktorów władzy lokalnej i relacji między nimi. Jednocześnie ze zmianami w ordynacji są także zaproponowane zmiany w pozycji opozycji, czy wprowadzenie obligatoryjnego budżety partycypacyjnego w największych miastach. Są w nim rzeczy wynikające z aktualnych relacji władzy, jak i możliwości wzrostu demokratyzacji.

Artykuł Jerzego Bartkowskiego „Relacje międzyszczeblowe a komunalizacja państwa i opozycja samorządowa” podejmuje kwestię kluczowych dla samorządu relacji pionowych w samorządzie terytorialnym. Ma ona wymiar aktualny i wymiar ustrojowy. Dotyczy zarówno ważnej kwestii wewnątrz systemu podziału środków, jak roli samorządu i centrum w systemie rządzenia, rozumianego jako struktury zadaniowej. Obecna sytuacja ukazała także złożony problem znaczenia relacji pionowych i praktyki zasady pomocniczości, jak i miejsca opozycji w systemie władzy. Zagadnienia te należy rozpatrywać z perspektywy *governance* nowoczesnego, złożonego i spluralizowanego państwa. Dopełnieniem są dwa teksty ważne nie tylko ze względu na temat, ale i na samych autorów, którzy będąc czynnymi samorządowcami, jednocześnie naukowo pracują w tej dziedzinie (Aneta Kowalewska – „Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce”, Michał Iwanowski – „O pojęciu

suwerena, czyli systemowy problem samorządności w Polsce”). Samorząd terytorialny stanowi tę rzadką dziedzinę socjologii politycznej, w której teoria i praktyka, zagadnienia ustrojowej roli i codzienność jej realizacji są ściśle ze sobą związane. Problematyka politycznej kultury lokalnej i relacji pionowych jest naświetlona od tej ważnej strony, tworząc pomost między teorią a praktyką władzy lokalnej.

Artykuł Sławomira Bartnickiego „Wybrane fiskalne instrumenty walki o głosy w wyborach bezpośrednich gminnego organu wykonawczego i uwarunkowania ich stosowania” z kolei przynosi ciekawą próbę weryfikacji teorii władz lokalnych na materiale polskim. Badacze aktywności władz różnych szczebli zwrócili uwagę na cykliczność ich działania, związaną z horyzontem wyborczym. Teoria cyklu politycznego rozwinęła dość zawansowane metody opisu i weryfikacji tego zjawiska, które stanowią ważny element instrumentarium badaczy lokalności.

Artykuł Jerzego Wiatra przypomina natomiast tradycje badania z dziedziny lokalności. Zakład Socjologii Polityki IS UW, organizacyjna baza tego czasopisma, prowadził przez wiele lat pionierskie i unikalne badania nad władzą lokalną w bloku wschodnim.

W numerze o władzy lokalnej nie mogło zabraknąć studiów lokalnych. Jedno z nich dotyczy problematyki funkcjonowania systemu szkół w jednej z gmin. Wnosi ono ciekawą perspektywę badawczą „państwa codziennego”, dla której ta tematyka jest wdzięcznym polem (Zofia Włodarczyk, Katarzyna Murawska, „Sołtysi w lokalnej polityce: *case study* gminy miejsko-wiejskiej”). Drugie studium dotyczy opisu systemu politycznego w jednej z dzielnic Warszawy. Rozwija się ona dynamicznie ostatnich latach, co stanowi istotą determinantę lokalnego zróżnicowania partycypacji politycznej (Adrianna Drozdowska, Justyna Kościńska, Mikołaj Przepiórkowski, Kamil Trepka – „Infrastrukturalny charakter partycypacji – zróżnicowanie poziomu miejskiej partycypacji na przykładzie warszawskiej Białołęki”). Numer dopełniają recenzje, zwracające uwagę na ważne pozycje literaturowe z kraju i zagranicy, dotyczące tematyki socjologii polityki.

*Jerzy Bartkowski*

# ARTYKUŁY

*Jacek Raciborski*

*Uniwersytet Warszawski  
Instytut Socjologii<sup>1</sup>*

## DEMOKRACJA LOKALNA A REGUŁY WYBORÓW

W demokracji przedstawicielskiej sposób wybierania przedstawicieli należy do zasadniczych czynników determinujących jej jakość. Teza ta odnosi się do wszystkich poziomów systemu politycznego. Zagadnienie politycznych konsekwencji prawa wyborczego dobrze jest opisywać, przyjmując proceduralną koncepcję demokracji zaproponowaną przez Josepha Schumpetera a rozwiniętą przez Roberta Dahla. Przywołuje się ją zazwyczaj w kontekście badania demokracji na poziomie krajowym, ale nie widzę powodów, dla których koncepcja ta miałaby się nie odnosić do struktur władzy w dużym mieście czy w województwie. Czerpiąc z tej perspektywy, stawiam pytania o funkcjonalność dla demokracji niektórych dotychczasowych regulacji prawa wyborczego oraz nowych, wprowadzonych Ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 130), w części odnoszącej się do Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 roku. Za kryterium jakości demokracji przyjmuję tu jak najlepsze spełnianie w procesie wyboru postulatów wynikających z proceduralnej koncepcji demokracji.

### ■ Imperatywy demokracji

W prezentacjach poglądów Schumpetera na demokrację pomija się zazwyczaj kontekst postawienia problemu. Prawdopodobnie dlatego, że współczesnym teoretykom, zwłaszcza polskim, wydaje się on zupełnie anachroniczny. A problem postawiony został jako pytanie, czy możliwy jest demokratyczny socjalizm. Schumpeter wyszedł od popularnej wśród ówczesnej socjaldemokracji, zwłaszcza wśród tzw. austromarksistów, formuły, iż to właśnie tylko socjalizm jest nierozłącznie związany z demokracją, i tylko socjalizm może urzeczywistnić prawdziwą demokrację, bo ta burżuazyjna jest zwykłym oszustwem służącym

---

<sup>1</sup> E-mail: raciborskij@is.uw.edu.pl

podtrzymaniu panowania klasowego właścicieli środków produkcji. Odpowiedź na postawione pytanie wymagała ujawnienia esencji demokracji, czyli wskazania na jasne kryterium konstytuujące system polityczny jako demokratyczny. Zanim Schumpeter sformułuje odpowiedź, stawia nas wobec takiego oto eksperymentu myślowego:

Przenieśmy się do hipotetycznego kraju, który w sposób demokratyczny uprawia prześladowania chrześcijan, palenie czarownic i morduje Żydów. Z pewnością nie powinniśmy tych praktyk aprobować tylko dlatego, że zostały one postanowione zgodnie z regułami demokratycznej procedury. Rozstrzygające pytanie brzmi jednak: czy bylibyśmy gotowi zgodzić się na demokratyczną konstytucję, która przynosi takie efekty, i przedłożyć ją ponad konstytucję niedemokratyczną, która pozwoliłaby tego uniknąć? (Schumpeter 2009: 302).

Jeżeli nie zaaprobujemy nawet w takiej sytuacji demokratycznej konstytucji – wywodzi Schumpeter dalej – to będziemy jak socjaliści gotowi znieść kapitalizm – fundamentalne zło – nawet niedemokratycznymi metodami. Stąd postulat, aby oczyścić pojęcie demokracji z wszelkich treści ideowych. Trzeba zerwać z klasycznym rozumieniem demokracji zakładającym, że jest coś takiego jak dobro wspólne, którego realizacji służy właśnie demokracja. Tego od demokracji nie należy oczekiwać, gdyż demokracja „jest *metodą* polityczną, tzn. pewnym typem rozwiązania instytucjonalnego służącego dochodzeniu do politycznych – legislacyjnych i administracyjnych – decyzji, i dlatego nie może być celem samym w sobie, niezależnie od tego, jakie decyzje zostaną w ten sposób podjęte w danych warunkach historycznych (ibidem, s. 302).

Nacisk położony jest tu na słowa „metoda polityczna”, a metoda daje różne rezultaty w zależności od miejsca i czasu. To rozstrzygnięcie powoduje, iż Schumpeter w dalszej części wywodów pojęcie demokracji zastępuje pojęciem „metody demokratycznej”. Stąd zdanie cytowane niezliczoną ilość razy jako definicja demokracji proceduralnej brzmi:

Metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców (ibidem, 326–327).

Politykę ujmuje więc Schumpeter jako konkurowanie elit o władzę. O wyniku tej walki co pewien czas rozstrzygają obywatele w procedurze wyborów. Obywatele mają decydować kto ma rządzić, nie przesądzać zaś o treści rządów i nie wtrącać się do rządzenia między elekcjami. Konkurencja polityczna musi być wolną konkurencją w sensie podobnym, jak przyjmuje się w modelu gospodarki wolnorynkowej. W ten sposób dochodzimy do zagadnienia warunków instytucjonalnych, w których możliwa jest wolna konkurencja polityczna. Ich

sprecyzowanie odnajdziemy wśród kryteriów poliarchii Roberta Dahla (1995). Można je przekształcić w formę postulatów odnoszących się do wyborów, których spełnienie jest konieczne, by fundowały one ład demokratyczny. Od razu podam je w stylizacji dostosowanej do analizy wyborów samorządowych w Polsce. A więc:

- Osoby realnie sprawujące władzę w gminach, powiatach, województwach wyłaniane są w toku wyborów bezpośrednich lub pośrednich;
- Wybory te są konkurencyjne, czyli muszą istnieć realne alternatywy wyboru;
- Prawie wszyscy dorośli mieszkańcy gminy/powiatu/województwa mają czynne prawo wyborcze i ich głos jest równy;
- Prawie każdy dorosły ma prawo ubiegać się o urząd radnego dowolnego szczebla, wójta, burmistrza, prezydenta;
- Zagwarantowana jest wolność słowa i dostęp do informacji publicznej, w szczególności możliwość swobodnej agitacji wyborczej;
- Zagwarantowana jest swoboda zrzeszania się, w szczególności zakładania komitetów wyborczych;
- Nie ma jakichkolwiek form przymusu, zwłaszcza przymusu administracyjnego, w stosunku do wyborców i kandydatów;
- Prawo wyborcze jest takie samo dla wszystkich;
- Wyniki głosowania są uczciwie liczone i istnieje możliwość ich weryfikacji.

Spełnianie powyższych postulatów gwarantuje, że demokracja lokalna będzie się odtwarzała i daje wielką szansę, iż wyłaniane władze będą dobrze legitymizowane. Ale to, że władza jest nabywana zgodnie z regułami nie jest wystarczającym warunkiem jej społecznej prawomocności. Konieczne jest jeszcze, aby te reguły były przez obywateli uznawane za „dobre”, „sprawiedliwe”, „słuszne” oraz aby obywatele w masowej skali brali udział w wyborach. Sprawdzając, jak powyższe postulaty realizowane są w polskich wyborach samorządowych, będę brał także pod uwagę ich legitymizacyjne znaczenie.

### ■ Kryteria poliarchii a polska demokracja lokalna

**Osoby realnie sprawujące władzę w gminach, powiatach, województwach wyłaniane są w toku wyborów bezpośrednich lub pośrednich.** Spełnianie tego postulatu nie budzi poważniejszych wątpliwości. Kompetencje organów samorządu terytorialnego od początku III RP były znaczące i systematycznie powiększane, aż do czasu objęcia rządów przez PiS w 2015 roku. W 2002 roku po raz pierwszy przeprowadzono bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, co wraz z innymi zmianami ustroju samorządu terytorialnego bardzo znacząco umocniło ich osobistą władzę. Marszałek województwa

i starosta powiatu są wybierani i odwoływani odpowiednio przez sejmik i radę powiatu. Wszystkie organy wykonawcze z pewnością nie są organami fasadowymi i toczy się rzeczywista walka o obsadzanie tych urzędów. Gorsza jest pozycja ustrojowa organów stanowiących w radach gmin. Są one w praktyce zdominowane przez jednoosobowe organy wykonawcze, zwłaszcza na poziomie gmin. Mówi się nawet w tym przypadku o „karykaturalnym prezydenjalizmie”. Ogólnie jednak do wyborów samorządowych w Polsce nie można odnieść słynnego bon mottu Ulricha Becka (2005: 14): „Ci których wybieraliśmy, nie mają władzy. Tych, którzy mają władzę nie wybieraliśmy”. Osoby wybierane w polskich wyborach samorządowych mają realną władzę.

**Wybory są konkurencyjne, czyli istnieją realne alternatywy wyboru.** Najprostsza operacjonalizacja tego postulatu wymaga, aby o każdy mandat ubiegał się więcej niż jeden kandydat. W wyborach do rad gmin zawsze było sporo okręgów jednomandatowych, w których zgłaszał się tylko jeden kandydat i w rezultacie otrzymywał mandat bez głosowania. W 2014 roku zmieniono ordynację wyborczą i w wyborach do małych gmin w miejsce systemu blokowego, obowiązującego co do zasady, wprowadzono system jednomandatowych okręgów wyborczych. W efekcie zwiększyła się liczba radnych gmin, dla których samo zgłoszenie się do wyborów było jednoznaczne z uzyskaniem mandatów (art. 380 Kodeksu wyborczego). O ile w 2010 roku tylko 0,3% ogółu miejsc w radach gmin obsadzono bez głosowania, to w 2014 roku odsetek ten wzrósł do 3,9% (Gendźwiłł, Żółtak 2016: 107). Oznacza to, że wyborcy w tych okręgach byli właściwie wyborcami jedynie tytularnymi. Zarysowany problem z perspektywy teorii demokracji wydaje się poważny, ale w praktyce tak nie jest. Można przyjąć, że wobec pasywności obywateli w tego rodzaju okręgach wybór nastąpił w swoistej procedurze aklamacyjnej. Brak konkurenta może być interpretowany jako akt akceptacji tego jednego kandydata.

Nieco inna jest sytuacja, gdy do wyborów na urząd wójta, burmistrza albo prezydenta przystępuje tylko jeden kandydat. Taka sytuacja wystąpiła w 2014 roku w 246 gminach (dane PKW) tj. w ok. 10% ogółu gmin. Głosowanie musi się odbyć, gdyż istnieje wymóg uzyskania przez kandydata poparcia bezwzględnej większości głosujących wyborców. Ale konkurencyjność niewątpliwie jest w takiej sytuacji ograniczona. Demokracja cierpi tu nie tyle przez aklamacyjną procedurę, ile za sprawą faktu, że z jakichś powodów społeczność nie kreuje personalnej alternatywy wobec włodarza gminy. To może być sygnał poważnej patologii lokalnej demokracji. Wróć do sprawy przy okazji kwestii reelekcji i ograniczeń biernego prawa wyborczego.

**Powszechne czynne prawo wyborcze i równość głosu.** W Polsce nie ma poważnych ograniczeń czynnego prawa wyborczego, chociaż radykalne ograniczenie możliwości głosowania korespondencyjnego dokonane styczniową

nowelizacją, w porównaniu z jego dotychczasowym zakresem, musi być interpretowane jako zwracające się przeciwko konstytucyjnej zasadzie powszechności wyborów. Praktyczno-polityczne znaczenie tej zmiany nie jest jednak w polskich warunkach duże. Daleko większe jest znaczenie zaświadczeń o prawie do głosowania poza miejscem stałego zameldowania. A tej instytucji ostatnie zmiany nie naruszyły.

W wyborach do rady gminy oraz organów wykonawczych tych gmin uprawnieni są także dorośli mieszkańcy, którzy są obywatelami innych państw Unii Europejskiej (art. 10 § 1. ust. 3 i 4). Osoby te nie mają jednak prawa głosowania do organów samorządu powiatowego i wojewódzkiego, co można piętnować jako niekonsekwencję.

Zasada równości głosu znajduje dobry wyraz w sformułowaniu przypisywanemu Jerome Benthamowi: „Każdy winien się liczyć za jednego i nikt więcej niż za jednego” (cyt. za Dahl 1995: 123). Zasada ta może być analizowana w aspekcie formalnym i materialnym. Dla politologa interesujący jest właściwie tylko aspekt materialny, który wyraża się w pytaniu o równą siłę głosu wszystkich wyborców wyłaniających dany organ samorządu terytorialnego. W oczywisty sposób równość zakłóca fakt olbrzymiego zróżnicowania wielkości okręgów wyborczych – zwłaszcza jednomandatowych. To zakłócenie musi być jednak tolerowane wobec innej demokratycznej wartości jaką jest dążenie, aby nawet małe społeczności (poszczególne wsie) miały swoich reprezentantów na szczeblu gminy.

W wyborach do sejmików województw równość głosu cierpi za sprawą dużych odstępstw od norm przedstawicielskich wynikających z zasady niedzielenia powiatów (można je dzielić tylko wtedy, gdyby okręg obejmujący powiat miał przekroczyć liczbę 15 mandatów), małych okręgów wyborczych (dominują okręgi 5–7-mandatowe), wreszcie 5-procentowego progu wyborczego, chociaż zdecydowanie ważniejszy jest wysoki w warunkach małych okręgów próg naturalny. W pierwotnej wersji nowelizacji Kodeksu wyborczego, przeprowadzonej w styczniu 2018 roku, planowano nawet pomniejszenie okręgów do liczebności 3–5 mandatów. To uczyniłoby proporcjonalność rozdziału mandatów, a pośrednio i równość głosów, czystą fikcją. Dzieje się tak dlatego, że głos na partie małe, zwłaszcza „podprogowe” nie jest równy głosowi na partie „ponadprogowe”. Tak więc równość w traktowaniu wyborców nie gwarantuje równości w uwzględnianiu ich preferencji.

Możliwe bardzo duże zakłócenia zasady równości wyborów ilustrują wybory do sejmików wojewódzkich w 2006 roku, w których wprowadzono instytucję blokowania list. Przykładowo, w Małopolsce na mandat Ligi Polskich Rodzin wystarczyło średnio 15 840 głosów (ugrupowanie było w bloku z PiS i Samoobroną), podczas gdy LiD potrzebował średnio 50 425 głosów do

zdobycia 1 mandatu w sejmiku (Raciborski, Ochremiak 2006: 77). Instytucja blokowania list została odrzucona przed następnymi wyborami samorządowymi w 2010 roku, ale to nie poprawiło znacząco sytuacji małych partii i komitetów lokalnych. Ogół wskazanych regulacji sprawia, że w wyborach do sejmików województw na straconej pozycji są komitety lokalne. Tylko sporadycznie udaje im się zdobyć jakieś mandaty. W wyborach 2006 roku tylko 8 mandatów z 561 ogółem przypadło komitetom lokalnym, w 2010 roku takich mandatów było 20 (do 7 mandatów Komitetu Mniejszości Niemieckiej doszło 9 mandatów Ruchu Dutkiewicza – stąd zmiana), a w wyborach 2014 roku – ponownie 20 mandatów.

Polskie prawo wyborcze w wyborach samorządowych można uznać za umiarkowanie inkluzywne. Zasada materialnie rozumianej równości głosu doznaje natomiast znacznych ograniczeń, ale usprawiedliwionych, gdy bierze się pod uwagę różne funkcje wyborów – po części niezgodne ze sobą (Raciborski 2001; Skotnicki 2017). Uwaga ta nie dotyczy wyborów do sejmików województw, które są drastycznie nierówne i wadliwe z bardzo wielu innych powodów, o których będzie jeszcze mowa. Nowelizacja ze stycznia 2018 roku niczego w tym zakresie nie poprawiła ani nie pogorszyła.

**Prawie każdy dorosły ma prawo ubiegać się o urząd radnego dowolnego szczebla, wójta, burmistrza, prezydenta.** Powszechne bierne prawo wyborcze jest oczywistym warunkiem równego obywatelstwa. W praktyce doznaje jednak bardzo wielu ograniczeń i to zarówno w sferze normatywnej z uwagi na konfliktowość z innymi wartościami demokracji, jak i za sprawą natury procesu politycznego, w którym idzie o sprawowanie władzy. A relacja władzy jest z natury asymetryczna – wyrasta z nierówności i utrzymuje nierówność. Postulat ten musi więc być konkretyzowany jako postulat tworzenia warunków, w których aktywni, wykształceni i zmotywowani obywatele mają realne szanse na zdobycie mandatu radnego, a wielu z nich może nawet z jakimiś szansami na sukces konkurować o urząd wójta/burmistrza/prezydenta. Nie mogę tu nawet dokonać przeglądu głównych barier sprawiających, że we wszystkich demokracjach, i na wszystkich szczeblach władzy konkurencja o mandaty jest drastycznie nierówna. Najważniejszy ogólny powód to olbrzymia nierówność pretendentów pod względem zasobów, którymi dysponują.

Literatura przedmiotu pełna jest studiów pokazujących, że najważniejszym zasobem w wyborczej rywalizacji o konkretne stanowisko jest fakt jego dotychczasowego piastowania (Gendźwiłł 2008; Flis 2015; Grabowski 2016). Jest to tzw. efekt inkumbencji. Obserwujemy go w całej krasie w wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów. W 2010 roku w 1770 gminach (71,43% ogółu) wybrano dotychczasowych włodarzy, w 2014 roku gmin, w których doszło do reelekcji było 1595 (64,55% ogółu), czyli nieco mniej, ale te wielkości jeszcze

nie wskazują na zmianę trendu. Podobne wskaźniki dotyczą najatrakcyjniejszych stanowisk samorządowych – prezydentów miast. Wojciech Grabowski, który szczegółowo przebadał elekcje w 107 miastach prezydenckich stwierdził, że w 2006 roku swój mandat odnowiło 71% urzędujących prezydentów, w 2010 roku było to 83% ogółu, a w 2014 roku nastąpił spadek wskaźnika reelekcji do 66% (Grabowski 2016: 106). Efekt inkumbencji być może osłabł w wyniku naturalnego odchodzenia z polityki ludzi, którzy funkcje te obejmowali 20 i więcej lat temu. Wykrusza się po prostu pierwsza kohorta miejskich polityków okresu demokracji.

Analiza pierwszej fali reelekcji prezydentów miast, przeprowadzona przez Adama Gendźwiłła po wyborach w 2006 roku, wskazywała, że u podstaw tych reelekcji nie leżały szczególne sukcesy urzędujących prezydentów, jeśli idzie o sferę inwestycji, zatrudnienia itd. (Gendźwiłł 2008: 13–39). Gendźwiłł wyjaśnienia szukał w sferze czynników miękkich, umiejętnie prowadzonej kampanii czy sprawnego PR w czasie całej kadencji. Ważne były też poparcia głównych partii. Jednakże wyniki badania Wojciecha Grabowskiego obejmującego wszystkie elekcje od wprowadzenia bezpośrednich wyborów i we wszystkich prezydenckich miastach sugerują, że wymierne sukcesy w zarządzaniu miastem przekładają się na szanse reelekcji. Grabowski na podstawie ilościowej analizy, w której wykorzystał rozbudowane modele regresji stwierdza:

Analizując wpływ zmiennych, ilustrujących sytuację ekonomiczną gmin, należy zwrócić uwagę na silny wpływ sytuacji na rynku pracy na prawdopodobieństwo reelekcji. Prezydenci miast, charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia oraz niskimi płacami, mieli mniejszą szansę na ponowny wybór. Jednocześnie wyborcy wyrażali niezadowolenie z działań prezydentów tych miast, w których nastąpił istotny spadek zamożności mieszkańców i firm. Wysoką ocenę wśród mieszkańców uzyskiwali także prezydenci miast, w których skutecznie pozyskiwano środki z Unii Europejskiej (Grabowski 2016: 111–112).

Jeżeli rola dotychczasowych dokonań prezydentów miast jest tak duża, jak sugeruje analiza Grabowskiego, to sprawa ustawowego ograniczania liczby kadencji prezydentów, burmistrzów, wójtów uzyskuje drugi wymiar – czysto praktyczny. Wymiar pierwszy tworzy oczywisty, normatywny postulat demokracji, że każde ograniczanie biernego prawa wyborczego jest ciosem w demokrację i może być czynione tylko w imię realizacji innych ważnych zasad demokratycznego porządku. Te inne wartości, przywoływane w debacie publicznej nie tylko przez wnioskodawców nowelizacji Kodeksu wyborczego, to zarzut tworzenia klientelistycznych sieci przez włodarzy gmin, które w konsekwencji ograniczają konkurencję, wiodą do nepotyzmu i praktyk korupcyjnych. Nie ma większych wątpliwości, że praktyki takie występują, ale ich skala

trudna jest do oszacowania, a postępowań karnych przeciwko wójtom, burmistrzom, prezydentom zakończonych skazaniem było w minionych kilkunastu latach stosunkowo mało. Ograniczenie liczby kadencji do dwóch, przy jednoczesnym ich wydłużeniu do pięciu lat, może jednak rzeczywiście utrudniać budowę klientelistycznych sieci i zdynamizować rekrutację do lokalnych elit. Ale nie ma co do tego pewności. Znane i już praktykowane są, również w Polsce na poziomie lokalnym, takie mechanizmy sukcesji, które nie zagrażają tego rodzaju sieciom powiązań. Przykładowo stary lider miasta pomazuje nowego i ten, korzystając z zasobów sieci, bez trudności wygrywa. Podkreślić przy tym trzeba, że wbrew początkowym zamiarom nie zdecydowano się na wsteczne działanie limitu kadencji. Tym samym ta kwestia przestała być tematem kampanii.

Gdy rozważamy zagadnienie ograniczeń biernego prawa wyborczego być może istotniejszy jest wspomniany wyżej drugi wymiar – czysto praktyczny. Wszak bardzo wiele jest naukowych studiów pokazujących, że rozwój lokalny w wielkim stopniu zależy od jakości lokalnych elit politycznych (Gorzelać i in. 1999). Eliminowanie przez formalne zakazy kluczowych osób z tej elity może bardzo bezpośrednio naruszać interesy mieszkańców poprzez gorsze zaspokajanie ich potrzeb. Kadrowe zasoby ludzi przygotowanych do działalności politycznej są na szczeblu lokalnym skromne. Limity kadencji mogą pomniejszyć konkurencyjność wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów, gdyż po prostu pomniejszają atrakcyjność tych stanowisk.

**Zagwarantowana jest wolność słowa i dostęp do informacji publicznej, w szczególności możliwość swobodnej agitacji wyborczej.** Świadomość rangi tego postulatu jako warunku demokratycznych wyborów była już powszechna wśród liderów solidarnościowej opozycji, gdy podpisywali porozumienie okrągłego stołu. Jego elementem była zgoda obozu rządzącego na natychmiastowe powołanie całkowicie niezależnej gazety („Gazeta Wyborcza”) oraz dostęp do telewizji publicznej w formule autonomicznie przygotowywanych programów wyborczych. Gwarancje, o które chodzi w tym punkcie zostały dobrze zinstytucjonalizowane w konstytucji i prawie wyborczym. Jednakże na szczeblu lokalnym – zwłaszcza gdy bierzemy pod uwagę nie literę prawa, a praktykę – nie jest dobrze z wypełnianiem tych postulatów. Media lokalne są z reguły podporządkowane władzom wykonawczym gmin i od nich finansowo uzależnione (Raport 2013: s. 30). Podobnie jest z dostępem do informacji publicznej. Urzędy nie reagują na rutynowe pytania, chyba że mają do czynienia z wyspecjalizowanymi organizacjami strażniczymi. Internet niewiele zmienia – nowe kanały komunikacji władz i mieszkańców pozostają kanałami jednostronnymi. Również na poziomie lokalnym przewagę mają komitety powiązane z partiami posiadającymi reprezentację parlamentarną. Finansowe ograniczenia i limity

w prowadzeniu kampanii wyborczych są codziennością demokracji, ale w Polsce nowe regulacje jeszcze lepiej niż dotychczasowe służą realizacji obietnicy św. Mateusza: „Albowiem wszelkiemu mającemu będzie dano, i obfitować będzie...” (Mateusz 25:29, Biblia ks. Wujka).

**Zagwarantowana jest swoboda zrzeszania się, w szczególności zakładania komitetów wyborczych.** W toku ostatnich zmian prawa wyborczego nie doszło do istotnych ograniczeń w tej sferze, aczkolwiek w kwestii formowania składów komisji wyborczych wprowadzono nieuzasadnione preferencje dla komitetów wyborczych tworzonych przez partie reprezentowane w parlamencie i sejmikach (Uziębło 2017). Ogólnym problemem polskiej demokracji jest niedorozwój partii politycznych i słaba infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego. Nic na lepsze się tu nie zmienia, a gdy idzie o wsparcie dla rozwoju organizacji pozarządowych to nastąpił istotny regres wywołany Ustawą z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1909), która to scentralizowała dotacje dla organizacji trzeciego sektora, wzmagając i tak duże ich uzależnienie od środków budżetowych. Praktyka ostatnich kilkunastu lat wskazuje, że gdy idzie o poziom gminy, to nie istnieją znaczące przeszkody w tworzeniu komitetów wyborczych, i mogą one odnosić sukcesy – tym łatwiej im mniejsza gmina. Ale nawet w dużych miastach lokalnym komitetem, zwłaszcza zakładanym przez ruchy miejskie, udaje się uzyskiwać mandaty. W wyborach do sejmików województw rola lokalnych komitetów jest zaś marginalna. Tylko incydentalnie udaje się komitetom animowanym przez wpływowych prezydentów miast uzyskać jakąś reprezentację (przykłady: R. Dutkiewicz w sejmiku dolnośląskim, W. Lubawski w świętokrzyskim). To oczywista patologia ordynacji wyborczej – w pełni podtrzymana w ramach ostatniej nowelizacji Kodeksu wyborczego. W eliminowaniu lokalnych komitetów z sejmików województw ma znaczenie ustawowy próg na poziomie 5% ważnych głosów oddanych w województwie, ale jeszcze ważniejsze są wysokie progi naturalne powodowane przez małe okręgi wyborcze oraz metodę d’Hondta. Komitet założyć więc każdy może, ale bez nadziei na sukces. Dominujące w państwie siły politycznie konsekwentnie chcą, aby polityka na poziomie regionalnym była czysto partyjna. Można bronić takiego stanowiska, wszak województwo w Polsce to duża wspólnota, ale zdecydowanie więcej przemawia za tym, aby ułatwić uzyskiwanie reprezentacji na tym poziomie prawdziwie lokalnym komitetom.

**Nie ma jakichkolwiek form przymusu, zwłaszcza przymusu administracyjnego w stosunku do wyborców i kandydatów.** Spełnianie tego postulatu nie było dotychczas w Polsce kontestowane. Kandydowanie do parlamentu i organów samorządu terytorialnego jest sprawą osobistych decyzji obywateli. Możliwe są wszakże sytuacje, iż potencjalni kandydaci do ważnych urzędów są

eliminowani za pomocą publicznie stawianych kryminalnych zarzutów, mniej lub bardziej uzasadnionych, bądź za pomocą niejawnego szantażu. Zawsze istnieje niebezpieczeństwo ingerencji służb specjalnych w proces wyborczy. Nie mam żadnych przesłanek do oceny skali tych zagrożeń w Polsce, ale bezpośrednio podporządkowanie prokuratury rządowi oraz przeprowadzone w latach 2017–2018 zmiany w sądownictwie zmniejszają odporność systemu politycznego na tego rodzaju niebezpieczeństwa.

Inny aspekt problemu to tzw. przymus wyborczy. W Polsce udział w głosowaniu jest prawem, a nie obowiązkiem. Ta ostatnia kwestia bywa w świecie różnie regulowana. Sporo jest państw, gdzie udział w wyborach parlamentarnych i lokalnych jest obowiązkowy, chociaż kary za absencję są albo symboliczne (np. Belgia), albo ich nie ma wcale (np. Włochy). W wyborach w małych gminach bywa, że wójtowie wywierają silny nacisk na swoich zwolenników, aby na nich głosowali. Nie ma jednak żadnych dowodów, aby te naciski miały formę presji administracyjnych. Nowelizacja Kodeksu wyborczego, wprowadzając obowiązek transmisji całej procedury głosowania we wszystkich lokalach, może – paradoksalnie – ułatwiać takie naciski i zagrażać tajności głosowania. Kamery w lokalach wyborczych mogą być tak ustawione, że zarejestrują sposób głosowania wielu mniej uważnych wyborców<sup>2</sup>. Zasada tajności głosowania, jedna z fundamentalnych zasad współczesnej demokracji, nie może być jednak rozumiwana rozszerzająco. Dotyczy wyłącznie aktu oznaczania preferencji na karcie wyborczej przez konkretnego wyborcę. „Nie można jej rozciągać – pisze Marek Chmaj (2018: 328–329) – na inne etapy procesu wyborczego, na przykład takie jak udzielanie poparcia dla list (kandydatów), zgłaszanie list (kandydatów), udział w wyborach, ustalanie wyników wyborów, ustalanie podziału mandatów itp. Etapy te są jak najbardziej jawne”.

**Prawo wyborcze jest takie samo dla wszystkich.** W sensie literalnym to ten postulat nigdzie nie jest dobrze spełniany. Prawo wyborcze bardzo często różnicuje sytuację podmiotów rywalizujących w wyborach. Przykładowo, w Polsce ustawy próg w wyborach do Sejmu i sejmików województw nie dotyczy list komitetów wyborczych tworzonych przez mniejszości narodowe; liczne są też przywileje dla komitetów tworzonych przez ogólnokrajowe partie polityczne w prowadzeniu kampanii wyborczych i ich finansowaniu. Faworyzowanie partii politycznych ma dobre teoretyczne i praktyczne uzasadnienie. Nadal, mimo ewidentnego kryzysu partii, nie ma dla nich alternatywy, która zastąpiłaby je w roli stabilnego, systematycznie działającego organizatora rywalizacji politycznej. Jednakże, jak już była wcześniej mowa, w samorządzie

---

<sup>2</sup> Liczne krytyki tych rozwiązań, w tym ze strony Państwowej Komisji Wyborczej, a także techniczne trudności spowodowały, że w czerwcu 2018 roku ustawodawca wycofał się z nich.

terytorialnym musi być przestrzeń dla inicjatyw lokalnych, nawet efemerycznych. W znowelizowanym Kodeksie wyborczym pojawiły się rozwiązania, które wzmagają uprzywilejowanie dużych partii ogólnokrajowych. To one będą miały decydujące znaczenie w formowaniu komisji wyborczych. Jeszcze ważniejsze jest rozszerzenie w art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego katalogu świadczeń niepieniężnych, które mogą przyjmować komitety wyborcze we wszelkiego typu wyborach. Komitety podczas prowadzenia kampanii będą mogły korzystać z przedmiotów i urządzeń, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, a także pozyskiwać nieodpłatnie miejsca do ekspozycji materiałów wyborczych udostępniane przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Takie wsparcie nie będzie objęte limitem wydatków na kampanię. Do pytań retorycznych należy pytanie, stawiane w kontekście wyborów samorządowych, kto ma większe szanse na pozyskiwanie tego rodzaju wsparć od obywateli: komitety dużych partii i komitety urzędujących wójtów, burmistrzów, prezydentów czy komitety lokalnych stowarzyszeń oraz komitety nowych pretendentów do najwyższych stanowisk we władzach lokalnych. Wprowadzone zmiany, wbrew deklarowanym intencjom ustawodawcy, będą sprzyjać utrwalaniu na szczeblu lokalnym praktyk klientelistycznych, a nawet korupcyjnych.

**Wyniki głosowania są uczciwie liczone i istnieje możliwość ich weryfikacji.** Gwarancje dla rzetelnego liczenia głosów i ustalania wyników wyborów są w polskim prawie wyborczym bardzo rozbudowane. Partie polityczne i inne podmioty uczestniczące w wyborach w znacznej części formują komisje wyborcze i mają prawo zgłaszać mężów zaufania do obwodowych komisji wyborczych. Obwodowe komisje niezwłocznie po zakończeniu pracy podają wyniki głosowania w obwodzie do publicznej wiadomości. To ważny mechanizm kontroli, który niejednokrotnie doprowadził do ujawnienia mniejszych lub większych nieprawidłowości. Kluczowe funkcje w aparacie wyborczym dotychczas pełnili sędziowie (cały skład PKW i wszyscy komisarze wyborczy). Istnieją też prawne instrumenty kontestowania wyników wyborów poprzez protesty wyborcze kierowane do sądów powszechnych. W przypadku wyborów prezydenckich i parlamentarnych ostatecznie o ważności wyborów rozstrzyga Sąd Najwyższy. Decyzje organów wyborczych podejmowane w toku kampanii są zaś zaskarżalne do PKW oraz sądów administracyjnych.

Dotychczas wszystkie wybory prezydenckie i parlamentarne zostały uznane za ważne, chociaż po wyborach prezydenckich 1995 roku doszło do licznych protestów wyborczych, inicjowanych przez Komisję Krajową NSZZ Solidarność. Zawierały one zarzut wobec Aleksandra Kwaśniewskiego, iż podając nieprawdziwą informację o swym wykształceniu, wprowadził wyborców w błąd.

W przypadku wyborów samorządowych zdarzały się wszelkie możliwe wykroczenia i przestępstwa przeciwko wyborom, w tym oszustwa przy liczeniu głosów. Decyzje sądów o stwierdzeniu nieważności wyborów były jednak incydentalne, i to najczęściej nie chodziło o fałszerstwa, lecz inne nieprawidłowości, takie jak błędnie wydrukowane karty do głosowania, przekupstwo itp. Szczególnie dużo protestów (blisko 2000) złożono po wyborach samorządowych 2014 roku. To były wybory, które zapiszą się negatywnie w historii polskich elekcji, ale nie dlatego, że ich wyniki w masowej skali fałszowano. Wybory były uczciwe, ale łączne wystąpienie kilku zdarzeń i zjawisk doprowadziło do podważania ich wyników w masowej skali i załamania autorytetu Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego i całego aparatu wyborczego. Awaria systemu informatycznego opóźniła o kilka dni ustalenie i ogłoszenie wyników, wyniki wyborów do sejmików województw okazały się istotnie odmienne od zapowiadanych przez exit poll (w szczególności wynik PSL), a także gwałtownie wzrosła w tych wyborach liczba głosów nieważnych – z 12% w 2010 roku do 18% w 2014 roku. Zespół socjologów, politologów, prawników powołany przez Fundację im. Stefana Batorego zbadał problem głosów nieważnych i ustalił – dzięki ponownemu przeliczeniu głosów z reprezentatywnej próby obwodów do głosowania – że nie ma żadnych przesłanek do stwierdzenia, iż doszło do fałszowania wyników poprzez świadome zabiegi unieważniania głosów. Stwierdzono, że w wyborach do sejmików województw przyczyną nieważności ok. połowy głosów nieważnych były głosy puste, tj. takie, w których wyborca nie wskazał żadnej preferencji. Ich liczba nie zmieniła się istotnie w porównaniu do wcześniejszych wyborów do sejmików. Drugim powodem nieważności głosów było zaznaczenie więcej niż jednego kandydata (z różnych list). Badacze oszacowali, że takich głosów było ok. 1,16 mln, czyli ok. 46% ogółu głosów nieważnych. W porównaniu do wyborów 2010 roku nastąpił prawie trzykrotny wzrost liczby takich głosów. Przyrost głosów wielokrzyżkowych był spowodowany wprowadzeniem zbroszurowanych kart do głosowania i brakiem należytych instrukcji dla wyborców (Gendźwiłł i in. 2016). Kwestia nadzwyczaj korzystnego wyniku PSL też została należycie zbadana i wyjaśniona (Gendźwiłł 2015; Flis 2015). Wójtowie z PSL wyników nie fałszowali – taki zarzut pojawiał się w mediach. Stronictwo skorzystało na efekcie broszury, gdyż w wyborach sejmikowych lista PSL była na 1 stronie karty do głosowania.

Styczniowa nowelizacja Kodeksu wyborczego nie wzmacnia społecznego zaufania do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych. W szczególności rozbicie dotychczasowego aparatu wyborczego i rezygnacja z sędziowskiego modelu administracji wyborczej może wpłynąć bardzo negatywnie na zaufanie do procedur wyborczych. Wprowadzono też dwojakiego rodzaju komisje

obwodowe: komisję do przeprowadzenia głosowania i komisję do ustalenia wyników głosowania, czyli po prostu jedna komisja przeprowadza głosowanie a następnie, po zakończeniu, głosowania przychodzi druga komisja, przejmuje urnę całą dokumentację i liczy głosy oraz ogłasza wyniki głosowania w obwodzie poprzez wywieszenie kopii protokołu w łatwo dostępnym dla obywateli miejscu. Dwie komisje nie usprawnią procesu wyborczego, wręcz przeciwnie, komplikując procedurę czynią ją mniej transparentną, rozmywa się odpowiedzialność i zwiększa możliwość przypadkowych błędów.

### ■ Zamiast podsumowania

Polskie prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego ma wiele wad, które negatywnie wpływają na jakość demokracji lokalnej. Nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 roku nie eliminuje żadnej istotnej wady tego prawa. Wyjątkiem jest ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów, chociaż akurat w tej sprawie głosy zarówno teoretyków, jak i praktyków są podzielone. Najbardziej wadliwe wydaje się prawo wyborcze do sejmików województw. Następujące parametry systemu wyborczego: wybory proporcjonalne w małych okręgach, klauzula zaporowa, przeliczanie głosów na mandaty za pomocą metody d'Hondta, działając łącznie sprawiają, że wybory do sejmików województw są bardzo dysproporcjonalne, nie dopuszczają do udziału w regionalnej polityce lokalnych stowarzyszeń i zniekształcają reprezentację społeczności powiatowych. Systematycznie ok.  $\frac{1}{4}$  powiatów nie ma reprezentantów wśród radnych sejmików (Flis, Gendźwiłł 2017: 14).

Zastrzec trzeba jednak, że nie wszystkie patologie lokalnej demokracji mają źródła w prawie wyborczym. Bodaj najpoważniejszą wadą lokalnych systemów rządów w Polsce jest hiperprezydencjalizm, który polega na koncentracji władzy wykonawczej i uchwałodawczej w rękach wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka województwa. Rady jako kolegialne organy stanowiące w istocie nie wypełniają autonomicznie funkcji uchwałodawczej i kontrolnej. Nie równoważą więc władzy „prezydenta”. Hiperprezydencjalizm jest dewiacją modelowego prezydencjalizmu, który polega na separacji władzy wykonawczej i ustawodawczej, a zarazem na wzajemnej kontroli i równoważeniu się tych władz (Linz, Welenzuela 1994). Ordynacja ustanawiająca bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów ma oczywisty udział w gminnym hiperprezydencjalizmie. Ale jest to zjawisko bardzo częste także w przypadku starostów i marszałków województw, którzy nie mają mandatów pochodzących z bezpośrednich wyborów. Gdy idzie o ten element diagnozy demokracji lokalnej, to autorzy styczniowej nowelizacji prawa wyborczego i ustaw samorządowych właściwie się z nią zgadzają. Ustawa wprowadziła kilka drobnych

zmian, których intencją jest wzmocnienie pozycji organów stanowiących. Nie ma łatwej recepty na hiperprezydencjalizm. Być może złagodzi problem stopniowe wzmocnianie kompetencji organów stanowiących oraz upowszechnianie dobrych wzorów dotyczących relacji wójtów, burmistrzów, prezydentów z radami gmin.

Demokracji lokalnej zagraża też proces ograniczania kompetencji wszystkich szczebli samorządu terytorialnego i przesuwania ich do administracji rządowej (obszernie o tym: Sześciło 2017). Samorząd wojewódzki stracił kontrolę nad funduszem ochrony środowiska i gospodarką wodną, a gminom i powiatom znacznie ograniczono kompetencje w zakresie oświaty i opieki zdrowotnej. Tymczasem demokracja wymaga społecznej mobilizacji, rywalizacji o władzę, emocji. Nie da się tych zjawisk wywołać, gdy wybory będą dotyczyły władzy drugorzędnej i bezradnej wobec codziennych problemów społeczności lokalnych.

#### LITERATURA PRZYWOŁANA

- Antoszewski Andrzej (1997), *Modele demokracji przedstawicielskiej*, w: Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Beck Ulrich (2005), *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Chmaj Marek (2018), *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym*, w: Zbigniew Witkowski, Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, Toruń: PKW – KBW – UMK w Toruniu.
- Dahl Robert A. (1995), *Demokracja i jej krytycy*, Kraków: SIW Znak
- Flis Jarosław (2014), *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Flis Jarosław (2015), *Wybory z pierwszej strony*, „Tygodnik Powszechny” z 18.01.2015 r.
- Flis Jarosław, Gendźwiłł Adam (2017), *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, <http://www.batory.org.pl>
- Gendźwiłł Adam (2008), *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych miast*, w: Jacek Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Gendźwiłł Adam (2015), *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?* „Studia Socjologiczne” nr 4 (219), s. 53–78.
- Gendźwiłł Adam i in. (2016), *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Gendźwiłł Adam, Żółtak Tomasz (2016), *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (65), s. 95–115.
- Gorzela Grzegorz, Jałowiecki Bohdan, Herbst Mikołaj, Roszkowski Wojciech (1999), *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 163.

- Grabowska Mirosława, Szawiel Tadeusz (2001), *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grabowski Wojciech (2016), *Czynniki determinujące wybór prezydentów polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4, s. 97–114.
- Linz Juan, Welenzuela Arturo (1994), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore–London: The Johns Hopkins University Press.
- Raciborski Jacek (2001), *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze”, nr 1 (147), s. 5–22.
- Raciborski Jacek, Ochremiak Jędrzej (2006), *O blokowaniu list w wyborach samorządowych 2006 roku i o racjonalności partii politycznych*, „Decyzje”, nr 6, s. 59–80.
- Raport (2013), Bober Jarosław, Hausner Jerzy, Izdebski Hubert, Lachiewicz Wojciech, Mazur Stanisław, Nelicki Aleksander, Nowotarski Bartłomiej, Puzyna Włodzimierz, Surówka Krzysztof, Zachariasz Igor, Zawicki Marcin, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Raport (2014), Hausner Jerzy, Izdebski Hubert, Lachiewicz Wojciech, Mączyński Marek, Mazur Stanisław, Nelicki Aleksander, Nowotarski Bartłomiej, Surówka Krzysztof, Szmczak Rafał, Zachariasz Igor, Zawicki Marcin, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, t. 2, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Schumpeter Joseph (2009), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Skotnicki Krzysztof (2017), *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, w: Zbigniew Witkowski, Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, Toruń: PKW – KBW – UMK w Toruniu.
- Sześciło Dawid (2017), *Dwa porządki państwa: rząd – samorząd terytorialny. Analiza normatywna*, w: Jacek Raciborski (red.), *Państwo w praktyce: style działania*, Kraków: NOMOS.
- Uziębło Piotr (2017), *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, <http://www.batory.org.pl>

Jacek Raciborski

## LOCAL DEMOCRACY AND ELECTORAL RULES

The impact of rules applied to elections to regional and local authorities for the quality of regional and local democracy is studied in this article. The author applies Joseph Schumpeter's concept of procedural democracy, developed further by Robert Dahl, to the regional and local democracy and examines to what extent the institutions of the Polish electoral law foster complying with the specific conditions of polyarchy. In particular, the likely consequences of the changes in electoral law of January 2018 are debated.

Author concludes that there are many regulations embedded in the Polish local elections law that influence in a negative way the quality of the local democracy. The January amendment to the local elections law only aggravates the existing flaws, the exception being limiting the number of terms of office for village and city mayors and presidents. This particular provision may counteract hyper-presidentialism effects which is a common phenomenon in Polish local self-governing institutions.

**Słowa kluczowe:** demokracja lokalna, reguły wyborów, hiperprezydencjalizm, wybory do sejmików województw, wybory wójtów

**Keywords:** local democracy, electoral rules, hyper-presidentialism, elections to regional assemblies, village mayor elections

Jerzy Bartkowski

Uniwersytet Warszawski  
Instytut Socjologii<sup>1</sup>

## RELACJE MIĘDZYSZCZEBLOWE A KOMUNALIZACJA PAŃSTWA I OPOZYCJA SAMORZĄDOWA

### ■ Uwagi wstępne

Artykuł analizuje obecną sytuację samorządu terytorialnego, koncentrując się na problematyce relacji pionowych. Wiąże się to z kwestią adekwatnego ich zasilania w środki i zakresu niezbędnej dla ich funkcjonowania swobody decyzyjnej. Trudna sytuacja finansowa samorządów, z jaką borykały się one już od dłuższego czasu, nie tylko nie uległa poprawie, ale pogorszyła się. Zostały także zahamowane ważne dla samorządów inwestycje. Centrum podjęło szereg działań ograniczających autonomię lokalną. Stało się to podstawą do pojawiania się opinii o jego dążeniach do recentralizacji. Nastąpiły duże zmiany w prawie wyborczym, dotyczące podstaw wyłaniania elit samorządowych. Wszystkie te zjawiska występowały nieincydentalnie i nabrały charakteru systemowego.

Tego rodzaju oceny relacji pionowych są wyrażane przez organizacje samorządowe, np. Związek Powiatów Polskich (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia...* 2017), działaczy samorządowych wysokiego szczebla – marszałków województw (*Apel marszałków...* 2017) i badaczy samorządu terytorialnego (Kornberger-Sokołowska 2012). Można je także znaleźć w innych artykułach zamieszczonych w tym numerze pisma (Kowalewska 2018).

Wydaje się, że pogłębiona analiza tych zjawisk wymaga ich przedyskutowania nie tylko jako określonej sytuacji, ale z punktu widzenia podstawowych zasad samorządu, wyznaczających sens jego powstania oraz warunki działania

---

<sup>1</sup> E-mail: bartkowskij@is.uw.edu.pl

i efektywności. Wiąże się ona z kwestią komunalizacji państwa – samorząd jest głównym realizatorem zadań państwa na szczeblu lokalnym i regionalnym. Jednocześnie jest on złożoną, wielopoziomową strukturą, zróżnicowaną poziomo i pionowo, połączoną szeregiem wzajemnych powiązań i zależności, relacji rywalizacji i współpracy. Nie jest to sytuacja administracyjnej hybrydy, ale funkcjonalne i społeczno-polityczne sprzężenie.

Termin komunalizacja państwa został specjalnie wprowadzony (por. Świąiewicz 2016) dla zaznaczenia jakościowego znaczenia, jakie ma samorząd we współczesnym państwie. Jego szeroka rola w realizacji wielu podstawowych zadań państwa zmienia zarazem problem granic samorząd–państwo i pokazuje polityczny, a nie tylko administracyjny wymiar relacji pionowych. Samorząd jest inherentną częścią państwa. Dobrze funkcjonujący samorząd zwiększa potencjał państwa. Jednak pełne wykorzystanie jego potencjału wymaga nie tylko rozwiązań systemowych, ale stworzenia odpowiednich warunków społecznych, politycznych i organizacyjno-materialnych. Ważną rolę odgrywają w tym autonomia lokalna, dystrybucja materialnych zasobów państwa i klimat relacji pionowych.

### ■ Stan wyjściowy w opiniach samorządowców

Opis dynamiki relacji międzyszczeblowych w samorządzie terytorialnym należy rozpocząć od sytuacji, jaka istniała w chwili zmiany ekipy rządzącej w kraju pod koniec 2015 roku. Reakcje korporacji samorządowych w późniejszym okresie nie będą zrozumiałe bez jej przypomnienia. Krótko mówiąc, w przekonaniu samorządów środki finansowe otrzymywane z różnych źródeł, tak własnych, jak i z budżetu centralnego, były nieadekwatne w stosunku do zadań, które dzięki nim realizowano. Szczególnie dotyczyło to wyższych szczebli samorządu. Stan ten nie poprawiał się, a nawet pogarszał. Każdego roku na barki samorządów spadało coraz więcej zadań, a przyznawane na nie środki były niewspółmierne do ich przyrostu. Ten typ polityki finansowania samorządów miał wiele cech „nieoszczędnych oszczędności”. Korzyści dla budżetu były nieproporcjonalne do strat społecznych. Za kwestią finansowania samorządów stoi istotny problem zakresu i jakości zaspokajania tych potrzeb zbiorowych, które znajdują się w polu jego działania. Jak stwierdził Związek Powiatów Polskich w jednym ze swych wystąpień:

Utrzymywanie opisanego powyżej stanu być może i jest korzystne z punktu widzenia krótkofalowego interesu rządu, ale w długiej perspektywie czasu uniemożliwia odpowiedzialny rozwój wspólnot lokalnych, a w ślad za tym – całego państwa (*Finanse do zmiany...* 2018).

Z inicjatywy samorządów powstała obywatelska inicjatywa ustawodawcza dotycząca rekompensaty utraconych dochodów i zwiększonych wydatków w kwocie ok. 8 mld zł rocznie. Projekt ustawy, poparty 300 tys. podpisów, został złożony w Sejmie w 2012 roku, ale odrzucono go. Ponownie powrócił na wokandę Sejmu jesienią 2015 roku, zgodnie z zapowiedzią Prawa i Sprawiedliwości z kampanii wyborczej, że projekty obywatelskie, odrzucone w poprzedniej kadencji, zostaną ponownie rozpatrzone. Projekt ustawy poparły zgodnie wszystkie kluby. Nie otrzymał jednak rekomendacji rządu, co oznaczało w praktyce jego odrzucenie.

Rozwiązaniem tego problemu byłoby nie tylko bardziej adekwatne oszacowanie kosztów zadań zleconych, ale systemowa zmiana w mechanizmach finansowania samorządów. W tej sprawie korporacje samorządowe kilkakrotnie zwracały się do rządu. Ostatnia taka inicjatywa miała miejsce w kwietniu 2018 roku (*Finanse do zmiany...* 2018).

### ■ PiS a samorzady i społeczności lokalne

Polityka PiS wobec samorządów, czy szerzej – społeczności lokalnych, jest trudna do jednoznacznej charakterystyki, gdyż występuje w niej wiele różnych tendencji, celów i wątków, które nie zawsze są spójne ze sobą. Są to zarazem zjawiska dynamiczne, gdzie pierwotne zamysły często ulegają zmianie w wyniku wywołanych reakcji społecznych. Efektów części z nich nie można jeszcze ocenić ze względu na zbyt krótki okres ich działania.

Można jednak w tej polityce wyróżnić pewne wątki. Na początku należy wskazać jej elementy prolokalne. Po pierwsze, można określić ogólny kierunek polityki PiS jako dążenie do gruntownej przebudowy polskiej polityki, która by stworzyła dla niego trwałą bazę polityczną i społeczną. Ważne miejsce miałyby w niej Polska lokalna i jej instytucja – samorząd. Jest to zarazem elektorat, na który strategicznie powinien orientować się PiS, gdyż zdobycie jego poparcia może dać temu ruchowi trwałą, hegemoniczną pozycję w polskiej polityce. Warto wskazać, że właśnie poparcie i mobilizacja tego segmentu elektoratu otworzyły drogę do władzy nowej ekipie.

Po drugie, polityczna i narodowa orientacja PiS wyraża wiele z postaw i wartości Polski lokalnej. Pozytywnym oczekiwaniom wobec nowej ekipy sprzyja zapowiedziane przez nią prosojalne i prorodzinne nastawienie w polityce, podjęcie wartości narodowych, zaniebawanych wcześniej, a bliskich społecznościom lokalnym. Także sam socjalny charakter budowy tego poparcia silnie apelował do Polski lokalnej, która jest wielkim beneficjentem tych programów. Problemy, które podjął nowy rząd, to także problemy społeczności lokalnych. Problem zmniejszania się liczby ludności o wiele silniej uderza w społeczności wiejskie niż miejskie.

Po trzecie, liczne zamierzone działania obecnego rządu będą wymagały nie tylko jego szerokiej współpracy z samorządami, ale i ich głębokiego w nie zaangażowania. Wyzwania rozwojowe kraju, mówiąc już bardziej ogólnymi kategoriami, takie jak: wyrównanie poziomu rozwoju z krajami Zachodu, zbudowanie podstaw społecznych, infrastrukturalnych i ekonomicznych dla dalszego rozwoju, już w ramach globalnych, współcześnie nie mogą być zrealizowane przez samo centrum. Także realizacja szeregu działań unijnych nie może być realizowana tylko i wyłącznie poprzez władze centralne. Te wszystkie zadania wymagają współdziałania struktur zdecentralizowanych, dla których najlepszą formą istnienia i działania jest samorząd. To postulat nie tylko polityczny, ale i pragmatyczny. Zadania te wymagają także współdziałania i pomocy międzyszczeblowej w szerszym sensie. Efektem prorozwojowej polityki państwa ma być podjęcie działań, bez których taki rozwój nie byłby możliwy, a które przekraczają możliwości samorządów. Zmiana koniunktury gospodarczej spowodowała zniesienie ograniczeń materialnych i znaczące rozszerzenie możliwości działania władz centralnych.

Po czwarte, obecność w nowej ekipie osób o dużym doświadczeniu samorządowym dawała nadzieję na lepszą współpracę. Znaleźli się w niej byli wójtowie i burmistrzowie, poczynając od samej pani premier. Na początku kadencji padały deklaracje współpracy i obietnice realizacji postulatów samorządów, w tym finansowych. Te deklaracje nie były czysto grzecznościowe, a wynikały z określonych konieczności. Podobnie było po rekonstrukcji rządu. Nowy premier Mateusz Morawiecki w swoim exposé stwierdził, że będzie osobiście „zaangażowany w rozwój Polski lokalnej, Polski samorządowej”. Jego decyzją został powołany specjalny pełnomocnik rządu ds. samorządowych (*Exposé Mateusza Morawieckiego... 2017*).

### ■ Działania prolokalne PiS

Dla pełnego obrazu polityki PiS wobec samorządów należy wskazać, że były i są zgodnie z nią prowadzone systematyczne działania nastawione na zjednanie społeczności lokalnych. Do takich prolokalnych działań należy odtwarzanie infrastrukturalnej sieci usług publicznych przez otwieranie na nowo posterunków policji czy przywracanie urzędów pocztowych. Są programy rządowe adresowane do Polski „B”, tzw. ściany wschodniej, czy małych i średnich miast. Powstał specjalny program wspierania budowy i remontów dróg lokalnych.

Są też i inne działania bardziej adresowane do społeczności lokalnych niż do samorządów. Szereg zmian prawnych, przede wszystkim zmiana kodeksu budowlanego, ma znaczenie właśnie dla Polski lokalnej. To jej dokuczają prze-

wlekłość starań czy wielość pozwoleń administracyjnych w tej dziedzinie. Podobnie problem własności ziemi czy rolnictwa wielkoobszarowego to kwestie, które zdecydowanie bardziej ją obchodzą niż elektorat wielkomijski.

### ■ Ograniczenia finansowe w działaniach samorządu

Pojawiło się także wiele działań uderzających w samorządy, przede wszystkim wzrost ich obciążeń finansowych. W ciągu dwóch lat rządów PiS utrzymano znacząco nieadekwatny poziom finansowania i kontynuowano politykę przekazywania do realizacji kolejnych nowych zadań bez zapewnienia stosownych środków. Doszły do tego koszty realizacji głównych inicjatyw programowych nowej ekipy i ich negatywne skutki uboczne dla budżetów lokalnych. Działo się tak, mimo że wcześniej, przy opiniowaniu odpowiednich aktów ustawodawczych, samorządy wskazywały na takie konsekwencje i wnioskowały o odpowiednie rekompensaty dla budżetów lokalnych.

Na przykład reforma edukacji miała nie generować dodatkowych wydatków samorządów. Jednak według szacunków Związku Miast Polskich, w roku szkolnym 2017/2018 koszty wdrożenia reformy w całym kraju wyniosą ok. 1 mld zł. Są to wydatki w połowie na przekształcenie sieci szkół, a w połowie na wygaszanie gimnazjów. W najtrudniejszej sytuacji znalazły się małe i średnie gminy i miasta. Niektóre z nich jeszcze spłacają kredyty zaciągnięte na budowę gimnazjów (*Miliard na edukację... 2017; Reforma edukacji... 2018*).

Samorządy odczuły także skutki uboczne polityki państwa związanej z nowymi inicjatywami. Przykładowo podwyżka płacy minimalnej, o dobrym propagandowym wydźwięku, ma właśnie takie nieoczekiwane efekty, trudno wyobrażalne dla nefachowców. Zostały one ocenione rocznie na ok. 0,5 mld zł. Wynikało to z faktu, że „in gremio JST są największym polskim pracodawcą”. Podwyżka płacy minimalnej miała jeszcze jeden nieoczekiwany skutek uboczny – trudności inwestycyjne samorządów. Doniesienia prasowe wskazują, iż ostatnio częściej zdarza się, że nikt nie staje do ogłoszonych przetargów, brakuje wykonawców, a jeśli są, to bywa, że najniższa oferta w przetargu jest wyższa o 10–30% od przetargowej wartości inwestycji.

Można także wskazać na tego typu konsekwencje innych ważnych projektów nowej ekipy – zmiany w kwotach wolnych od podatków i zmiany stóp podatkowych. Finanse samorządów są szczególnie wrażliwe na zmiany polityki podatkowej. Ulgi podatkowe, zmiany stóp podatkowych czy podwyższenie progów podatkowych mają dla nich silne bezpośrednie i negatywne skutki. Podawane szacunki ich kosztów w dokumentach samorządowców wskazywały na bardzo znaczące kwoty bezpośrednie jak i liczone procentowym ubytkiem ich dochodu. Oceniano je na ok. 25 mld zł. W stosunku do roku 2016

może to spowodować obniżenie dochodów z PIT o ok. 20% we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (*Stanowisko Komisji...* 2015). Nie było to działanie jednorazowe. Polityka ta była kontynuowana w kolejnych latach. Następne podniesienie kwoty wolnej od podatku zapowiedziano na 2018 rok. Liczba beneficjentów tej zmiany ma dzięki temu wzrosnąć z 3,4 mln (2017) do 5–6 mln osób (2018) (*Kwota wolna...* 2017).

Należy podjąć dyskusję faktycznych efektów. Często w głosach krytycznych pojawiają się tony katastroficzne. Może to rodzić podejrzenie, że jest to tylko retoryka nastawiona na opinię publiczną, a bez materialnego pokrycia. Brak jest bowiem widocznych konsekwencji, a przede wszystkim nie obserwuje się często zapowiadanego skokowego obniżenia jakości działania. Można wskazać na kilka przyczyn tego zjawiska. Po pierwsze, duża część tych kwestii dotyczy przyszłości, a ich skutki nie będą od razu widoczne. Po drugie, część z nich dotyczy przesunięć wewnątrzbudżetowych, rezygnacji z bardziej kosztownych programów, obniżania standardu usług czy zwiększania obciążeń personelu. Dzieje się tak kosztem długofalowych działań, jak inwestycje czy remonty, oraz przez odkładanie na przyszłość pewnych wydatków. Nowe obiekty powstaną kiedy indziej, remonty się przeprowadzi później, istniejącą infrastrukturę będzie się dłużej eksploatować, a wielu nowych programów się nie wprowadzi.

Te długofalowe skutki niedofinansowania dobrze można zilustrować na przykładzie zamrożenia płac czy zwiększania zakresu obowiązków. Nie generują one nowych kosztów, a zmniejszają bieżące koszty działania. Jest to łagodna forma obniżki płac realnych. Może ona nawet przejść niezauważalnie, gdyż nominalna pensja pozostaje bez zmian. Nie spowoduje więc masowych odejść z pracy. Jednak jeśli nie są to działania chwilowe, ale mają charakter systematyczny i są długo stosowane, mogą dokonać znaczącej dewastacji morale personelu, osłabić napływ nowych kadr i spowodować negatywną selekcję do zawodu. Odwrócenie skutków takich procesów może być trudne.

## ■ Recentralizacja

Drugim kierunkiem działania nowej ekipy, który samorzady bardzo negatywnie odbierały, było wzmacnianie pozycji centralnego ośrodka władzy w wielu wymiarach. Można wyróżnić kilka typów, dróg czy metod centralizacji: 1) centralizacja sensu stricto przez przemieszczanie kompetencji (głównie szczebel wojewódzki), 2) przejmowanie instytucji przez reorganizację, zmiany składu pracowników lub personelu kierowniczego, 3) przejmowanie kontroli nad środkami będącymi wcześniej w dyspozycji samorządów różnego szczebla (przesuwanie środków od marszałków do wojewodów lub ministerstw), 4) tworzenie faktycznych funduszy dyspozycyjnych na szczeblu centralnym, jak fundusz

budowy dróg przy Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju czy działający na mniejszą skalę Fundusz Sprawiedliwości przy ministerstwie o tej nazwie, który wspomaga strażaków z OSP. W ten sposób może także działać wspieranie budowy dróg, uznanych za strategiczne przez MON, 5) intensyfikacja kontroli odgórnej w różnej formie i przekształcanie jej z kontroli typu formalnoprawnego w kontrolę konkretnych działań samorządów i narzucanie im pewnych działań, 6) reaktywacja pewnych form kontroli nad władzami lokalnymi, np. kontroli prokuratorskiej, 7) zmniejszenie roli, podporządkowanie ministrowi sprawiedliwości lub wprost likwidacja instytucji sądowej ochrony autonomii lokalnej.

Zarzut recentralizacji dotyczy w pierwszym rzędzie pozbawiania samorządów wojewódzkich kolejnych zadań i przenoszenia ich do administracji rządowej. W dokumentach samorządowych mówi się o „związaniu samorządu wojewódzkiego”, „konsekwentnym demontażu samorządu terytorialnego, a powiatów w szczególności” czy „obdzieraniu samorządów z kolejnych kompetencji na rzecz wzmocnienia administracji rządowej”. Powtarzają się zarzuty o „powrót do niesprawnej resortowej rzeczywistości sprzed reformy samorządowej” i „podważanie dorobku odrodzonego samorządu”.

Drugi wymiar recentralizacji to przechwytywanie urzędów, instytucji i agend przez centrum. Często dotyczy to instytucji podejmujących ważne decyzje, dysponujących środkami finansowymi lub materialnymi. Służy temu głównie polityka kadrowa. Te działania zostały podsumowane w raporcie Forum Obywatelskiego Rozwoju. Łącznie uchwalono 37 ustaw „kadrowych”. Było to cała paleta działań. Najczęściej wykorzystuje się przerwanie kadencji jedno- lub wieloosobowego organu, jak w przypadku zarządów i rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska. Inny sposób to przeniesienie ze szczebla lokalnego na centralny powołań na stanowiska, jak w przypadku kuratorów oświaty szczebla wojewódzkiego czy rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska. Metoda rozwiązania umów o pracę ustawą została użyta wobec pracowników zlikwidowanej Agencji Nieruchomości Rolnych (ok. 1 850 osób) i Agencji Rynku Rolnego (ok. 1 150 osób). Szeroko stosowane były odgórne „reorganizacje”. Był to szereg działań od likwidacji całej instytucji i powołania nowej o podobnych zadaniach, po zmiany organizacyjne wewnętrzne i zewnętrzne, jak łączenie z inną jednostką.

Kolejna grupa działań miała na celu ułatwienie wymiany kadrowej personelu kierowniczego i zastąpienie go bardziej dyspozycyjnym. Z jednej strony w zmianach tych chodziło o usunięcie dotychczasowego składu, zniesienie ograniczeń w doborze kandydatur, zwiększenie lub nadanie uprawnień do nominowania składu, z drugiej z kolei przesuwanie uprawnień w dysponowaniu zasobami instytucji od obieralnych rad do nominowanych kierowników urzędów czy jednostek. Następowiała likwidacja postępowania konkursowego,

ograniczanie kompetencji komisji konkursowej, „uproszczenia” procedur powoływania na stanowiska lub zapewniania większości w komisji powołującej. Przeszkody w możliwościach powoływania preferowanych kandydatur omijano przez obniżanie wymagań wobec nich i wprowadzanie pełnej swobody przy obsadzaniu stanowisk średniego szczebla.

Ustawy te były przeprowadzane w tempie ekspresowym. Spośród 37 ustaw „kadrowych”, trzynaście (35%) uchwalono w terminie do 30 dni, a kolejne siedem (19%) – do 60 dni. Równie szybko wykorzystywano nowo nadane uprawnienia. Zdarzyło się, że w jeden dzień odwołano ze stanowisk ponad 300 kierowników powiatowych biur Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, pozostawiając na stanowiskach jedynie dziesięciu z nich (Paczocho 2018). Czasem „wielkie” zmiany oznaczały grunt dla jednej, określonej decyzji bez liczenia się z ich społecznym kosztami, jak przykładowo zmiana schematu zarządzania ochroną zabytków w Warszawie i na Mazowszu.

Kolejnym celem działań było przechwytywanie lub kreowanie „dyspozycyjnych” funduszy. Jeśli pojawiają się nowe fundusze, to ich dysponentem są urzędy wojewódzkie i centralne. Przebieg tego typu działań i ich konsekwencje może zilustrować powołanie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Przejął on zadania Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Choć poprzednikiem była instytucja biurokratyczna, jednak zmiana faktycznie wprowadza nominacje na miejsce społecznej rady. Tym samym znacząco osłabia udział czynnika społecznego w rozdziale środków dla organizacji pozarządowych. Jednocześnie cele nowego instytutu raczej będą służyły realizacji ideologicznych celów PiS niż wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Znacząco zawężono zakres podmiotów mogących występować do konkursów, jak i pole wspieranych celów. Już przy okazji inauguracji jego dyrektor podkreślił, że w 2018 roku instytut będzie wspierał przede wszystkim projekty związane z rocznicą odzyskania niepodległości (Siedlecka 2017).

Pewna grupa tych działań wprost przekracza granice prawa i prowadzi do przyznawania sobie uprawnień nieprzewidywanych przez odpowiednie regulacje prawne. Jednym z nich jest przekształcenie prawa do kontroli legalności decyzji samorządów w ich kontrolę rzeczową. Innym mechanizmem jest wykorzystywanie obowiązku promulgacji uchwał samorządów przez wojewodę do ich kontroli i blokowania. Z kolei tzw. wykonanie zastępcze, czyli mechanizm, który ma doprowadzić do wykonywania wyroków sądowych lub obowiązków ustawowych, niekiedy zamienia się w decydowanie za samorządy niższego szczebla.

Ciekawą, a zarazem dobrze mieszczącą się w ogólnym trendzie zmian, jest próba ministra sprawiedliwości uaktywnienia tzw. prokuratorskiej kontroli

decyzji administracyjnych. Prokuratorzy mają prawo badania z własnej inicjatywy legalności decyzji władz lokalnych. Ten model kontroli samorządu i administracji funkcjonował w PRL-u (Leoński 2006: 243–244). Ale odpowiednie umocowanie prawne zawiera także aktualnie obowiązujące prawo o prokuraturze, już z poprawkami uchwalonymi w 2016 roku. Na tej podstawie prokuratorzy przeprowadzili akcję kontroli opłat za przyłączenie do sieci wodno-kanalizacyjnej. W skali kraju działania te doprowadziły do zakwestionowania 274 uchwał. W 69 przypadkach prokuratorzy wnieśli skargi do WSA. Skierowali także 62 wnioski o usunięcie ujawnionych naruszeń prawa do właściwych organów gmin i miast (*Oplaty...* 2018).

Pewna część tych działań ma taki charakter, do którego opisu najlepiej pasują znane z francuskiego systemu prawa administracyjnego pojęcia „przekroczenia” i „nadużycia” prawa. Nie wchodząc w ich stronę prawniczą, choć Trybunał Konstytucyjny używał tego pojęcia w swoim orzecznictwie, warto je przytoczyć dla charakterystyki społecznego kontekstu niektórych z omawianych działań. Pojęcie to nie oznacza przekroczenia granic legalności formalnej, ale bada sferę władzy dyskrecyjnej. We francuskim systemie prawa administracyjnego może być ono podstawą do żądania uchylecia takiej decyzji (Dobkowski 2011: 253–273).

Nadużycie władzy jest definiowane jako sytuacja, w której administracja wydaje akt mieszczący się w ramach jej kompetencji, ale dla osiągnięcia celu innego niż cel, dla którego akt mógłby być wydany zgodnie z prawem. Nadużyciem władzy będzie dążenie do realizacji innych interesów niż interes publiczny. Może to być nie tylko interes osobisty, ale dążenie do faworyzowania określonej partii lub eliminacji przeciwnika politycznego (Przybysz 2003: 187). We wszystkich wypadkach *détournement de pouvoir* („nadużycia władzy”) nie są naruszane ani przepisy prawa materialnego, ani formalnego, ani przepisy kompetencyjne, lecz zasady inne, związane z normą bezstronności władzy publicznej (Nowotarski 1927: 64, 70). Konstytucyjnym hamulcem przeciw samorządnemu rozszerzaniu władzy przez administrację, stronnicej interpretacji prawa czy jego nadużycia, są sądy administracyjne i Trybunał Konstytucyjny. Mogą one wykonywać swoją funkcję, jeśli nie zostały naruszone ich struktury i zachowana została ich realna niezależność.

Dla pełnego obrazu nie jest jasne, jaki ma być idealny wzór relacji partia i jej reprezentanci w samorządzie. Mogą dać pewne wyobrażenie warszawskie Włochy. Jest to ciekawy przykład konfliktu wewnątrz PiS na tle relacji lokalny komitet partii a partyjny burmistrz. Objął on ten urząd z rekomendacji partii. 11 grudnia 2017 roku zarząd okręgowy Prawa i Sprawiedliwości podjął uchwałę o jego wykluczeniu z partii. Podjęta jednogłośnie decyzja była konsekwencją „utrąty zaufania władz warszawskiej organizacji do burmistrza”.

Zarzuty dotyczyły wybrania na wiceburmistrza „osoby niewskazanej przez partię” i destrukcyjnych działań burmistrza względem „dyrektora i społeczności” jednej ze szkół podstawowych (Karcz-Kaczkowska 2017). Oczekiwania dotyczyły więc nie tylko wyboru samej osoby, ale i dość głębokiego podporządkowania strukturom partyjnym już przy konkretnych decyzjach.

Można zadać pytanie, do jakiego modelu relacji władza centralna–samorząd zmierzają te przemiany. Nie biegną one w kierunku budowania struktur zależności pionowej: gmina, powiat, województwo i centrum. Raczej wydaje się, że zbliża się to do tzw. *tutelle*. Terminem francuskim *tutelle* (opieka, kuratela) określa się w teorii władzy lokalnej typ kontroli, którego uosobieniem był niegdyś francuski prefekt. Jego zadaniem była kontrola decyzji władz lokalnych na swoim terenie pod kątem zgodności z polityką państwa. Prefekt kontrolował je jako lokalny przedstawiciel centrum. Mógł takie decyzje uchylić, jeśli je uznał za sprzeczne z tą polityką. *Tutelle* działała zarówno prewencyjnie, jak i represyjnie (Machin 1977; Chorąży 1998).

Obserwowane instrumentarium władzy pokazuje władzę identyfikowaną z bezpośrednią kontrolą i dominacją, działaniem poprzez przymus lub dystrybucję dóbr. Uwidacznia się nieufność do instytucji niezależnych i niezdominowanych pól działania, jak i niewiara w różne formy samorządu. Jej ofiarą pada nie tylko samorząd terytorialny, ale i zawodowy, np. sędziowski. Widoczna jest niechęć do stosowania miękkich metod realizacji zadań władzy, jak współpraca czy porozumienie. Uwidacznia się małe zrozumienie znaczenia instytucji w polityce, jak i roli polityki ciągłości. Reforma to często ostentacyjna realizacja postulatów wyborczych czy manifestacja wprowadzania w życie ważnych wartości. Ma duże walory propagandowe i prestiżowe. Ma jednak i drugą stronę. Jest to też strata istniejących już doświadczeń personelu i klientów, jak i zakumulowanego instytucjonalnego doświadczenia. Związane są z nią koszty uczenia się aktorów nowej logiki działania, jak i czas wdrażania, zanim zaczną naprawdę działać. Instytucjom potrzeba ustabilizowanych warunków działania i klarownego otoczenia. Źle natomiast działają w warunkach permanentnego stanu wyjątkowego, ciśnienia zmobilizowanej opinii publicznej, specustaw i ciągłych zasadniczych zmian strukturalnych.

### ■ Zmiany podziału administracyjnego. Ustawy metropolitalne

Sprawą, która bardzo poruszyła samorządowców, była kwestia trwałości podziału administracyjnego. Jest to zagadnienie, na które są bardzo wyczuleni. Własna gmina, powiat czy województwo są tu postrzegane jako podstawa działania, niczym niepodległość dla państwa. Każda próba zmiany podziału administracyjnego jest pilnie śledzona w poczuciu, że raz stworzony precedens

może stać się losem innych gmin. Obawa wiąże się z formalną (nie materialną) łatwością podjęcia takiej decyzji. Wystarczy do tego zarządzenie premiera po niewiążącym zasięgnięciu opinii gmin objętych skutkami tej decyzji.

Projekty wskrzeszenia województw częstochowskiego i koszalińskiego były w programie wyborczym PiS, a postulat warszawskiego jest podnoszony od dawna. W przypadku województwa mazowieckiego chodziło o samą poprawkę w unijnym, czysto statystycznym, podziale na tzw. NUTS-3, którego konsekwencją są ułatwienia w dostępie do funduszy unijnych. Projekty wskrzeszenia województw częstochowskiego i koszalińskiego natomiast grożą szerszymi konsekwencjami, nie tylko wydzieleniem słabych jednostek, ale i kolejnymi wnioskami zmian administracyjnych. Oznaczałoby to odwrócenie tej zalety reformy z 1998 roku, jaką było stworzenie dużych województw o znaczącym potencjale demograficznym. Propozycje te powróciły w programie PiS na wybory samorządowe w 2018 roku. Mogą one mieć różne reperkusje, gdyż obok zwolenników mają także silnych przeciwników w Polsce lokalnej.

W przypadku gmin opór samorządów i siła przywiązania mieszkańców do własnych gmin jest tak duża, że praktycznie mapa gmin nie zmienia się, mimo że najmniejsza gmina w Polsce liczy zaledwie 1 300 mieszkańców. W okresie rządów PO wydano nawet specjalną ustawę ekonomicznie zachęcającą gminy do łączenia się. Skorzystała z niej tylko jedna gmina w Polsce – Zielona Góra. Nastąpiło połączenie miasta z otaczającą go gminą o tej samej nazwie. Korporacje samorządowe zgodnie nie zgadzają się na przyłączenie do Drawska Pomorskiego gminy Ostrowice, która ma zadłużenie w wysokości ok. 240% budżetu. W sprawie tej od dwu lat panuje pat. Ostatnio pojawiała się propozycja przejścia długu przez państwo i podziału gminy między gminy sąsiednie. Nie ma jeszcze na nie odpowiedzi zarówno najbardziej zainteresowanych, jak korporacji reprezentowanych w KWRiST.

Na tym tle można zrozumieć, jak silne społeczne opory wzbudziła zmiana granic Opola kosztem sąsiadujących gmin. Dzięki niej miasto zyskało 50 km<sup>2</sup> powierzchni. Na tym obszarze znalazła się wielka elektrownia, która rocznie wpłaca do budżetu ok. 150 mln zł. Sytuację dodatkowo zaogniła arogancja decyzyjna. Decyzja została podjęta mimo negatywnych wyników konsultacji we wszystkich gminach (96% sprzeciwów), błędów formalnych w procesie decyzyjnym i decyzji rządu wydanej bez zasięgnięcia obligatoryjnej opinii KWRiST. Konflikt przybrał ostre formy. Kilkuset mieszkańców z poszkodowanych gmin specjalnie protestowało w Warszawie 20 lipca 2016 roku. Na przełomie 2016 i 2017 roku doszło też do głódówki protestacyjnej grupy mieszkańców.

Ostry przebieg miały także projekty metropolizacji. Były proponowane trzy metropolie: warszawska, śląska i poznańska (z sześciu wchodzących w skład Unii Metropolii Polskich). Każda była wprowadzana oddzielną ustawą.

Postulat ich stworzenia wynika z potrzeb prowadzenia wspólnej polityki infrastrukturalnej. Mogłoby to być zastąpione związkami komunalnymi lub intensywną współpracą zainteresowanych jednostek. Potrzeba ustawy wynika ze słabości spontanicznej współpracy poziomej gmin. Propozycja powołania metropolii miała silne poparcie na Górnym Śląsku, gdzie taki postulat był wysuwany od dawna. Odpowiednia ustawa została uchwalona bez społecznych protestów. Niemniej i tam ujawnił się szybko wewnętrzny konflikt kulturowy. Jedną z pierwszych decyzji, jakie przyszło podjąć władzom metropolii, była zmiana nazwy na metropolię górnośląsko-zagłębiowską.

Najbardziej ostry opór, wynikający z różnych powodów, wzbudził projekt metropolii warszawskiej. Stawiły go zarówno mniejsze miasta i gminy, jak i potencjalny główny beneficjent – sama Warszawa. Badania sondażowe wskazywały na wielką niepopularność tej propozycji, co potwierdziło lokalne referendum w Legionowie. Sześć kolejnych było już zaplanowanych. W tej propozycji dopatrywano się przesłanki politycznej. Miano dzięki niej spodziewać się osłabienia wagi głosów silnie opozycyjnej Warszawy i gmin podwarszawskich. Wskazywało na to niewłączenie do metropolii Podkowy Leśnej, miasta o najwyższym odsetku ludzi z wyższym wykształceniem w Polsce, w którym PO regularnie cieszy się poparciem zaliczanym do najwyższych w kraju. Możliwe, że odegrała tu rolę także obawa przed skorzystaniem z tej okazji dla skrócenia kadencji aktualnych władz lokalnych i przeprowadzenia nowych wyborów. Uderzyłoby to silnie w skonfliktowaną z aktualnym rządem panią prezydent stolicy. Ostatecznie pomysł upadł na etapie projektu legislacyjnego. Natomiast projekt powołania metropolii poznańskiej został wycofany przez wnioskodawców z Sejmu. W tym przypadku nie było oddolnej potrzeby jej uchwalenia, gdyż może ją zastąpić współpraca powiat poznański–miasto Poznań.

## ■ Klimat relacji międzyszczeblowych

Osobnym i ważnym aspektem analizowanych relacji pionowych jest klimat interakcji międzyszczeblowych. Mają one nie tylko wymiar tła powszednich interakcji władze centralne–samorządy, ale szersze i bardziej systemowe konsekwencje. Wystąpienia korporacji samorządowych przynoszą wiele świadectw bardzo instrumentalnego i formalnego traktowania udziału samorządów w procesach decyzyjnych ich dotyczących, a w których udział jest im formalnie przyznany. Były nawet sytuacje, że kierowano do konsultacji decyzje po ich podjęciu. W wielu przypadkach projekty są nadsyłane w ostatniej chwili, nawet w przypadku spraw o dużej wadze.

Największe napięcia wprowadzały projekty przynoszące obciążenia finansowe dla samorządów. Dość częste jest przedstawianie projektów bez ocen ich

skutków finansowych. Strona samorządowa znajdowała się przy tym w trudnej sytuacji, gdyż sprzeciw oznaczałby poddanie się presji opinii publicznej ze względu na ogólny wydzźwięk danej inicjatywy.

Na dodatek często już skonsultowane i uzgodnione projekty były istotnie zmieniane na dalszych etapach legislacyjnych. Bywało, że dotyczyło to kwestii, które były wynikiem obustronnego kompromisu, a tą drogą niespodziewanie wracały te elementy projektów ustawowych, które miały być z nich wycofane. Zdarzało się, że rząd kierował do Sejmu wprost projekt w innej formie niż uzgodniony z samorządami. Czasem miało to charakter tzw. wrzutek poselskich – tj. „poprawek” do projektów zgłaszanych przez posłów. Bywały i poprawki senackie, a więc na dość zaawansowanym etapie procesu legislacyjnego.

Inną jeszcze techniką omijania kłopotliwych konsultacji społecznych, dyskusji czy negocjacji i narzucania boczną drogą propozycji ustaw jest to, co w teorii decydowania parlamentarnego określa się jako „obładowanie” (ang. *tackling*). Polega ono na dołączaniu do jakiegoś ważnego aktu ustawowego, który musi być terminowo uchwalony, treści luźno z nim związanych, niekiedy nawet i tej cechy pozbawionych. Korzysta się z działania presji czasu, jak i wsparcia sił zainteresowanych innymi częściami danej ustawy. Bywają one umieszczane w tzw. przepisach końcowych i przejściowych (Grodyński 1932: 101–102). Można było to obserwować przy okazji dyskusji nad zmianami w prawie wyborczym. W tym przypadku czynnikiem naglącym był zbliżający się koniec kadencji samorządów. Nadano im formę pakietu ustaw, które razem zawierały daleko idące zmiany funkcjonowania samorządu, niekoniecznie związane z samymi przygotowaniem do tych wyborów.

Temperaturę relacji samorządy–rząd dobrze ukazują opinie wypowiedziane przez korporacje samorządowe w korespondencji urzędowej. Zdarza się tam napotykać zwroty raczej rzadkie w komunikacji organów wysokiego szczebla i związanych licznymi węzłami zależności i współpracy. I tak w jednej z nich czytamy, że:

Zdecydowany sprzeciw Związku Powiatów Polskich budzi również sposób pracy nad projektowaną zmianą. O planach resortu więcej można dowiedzieć się z zapowiedzi medialnych i konferencji prasowych niż z miejsc, w których tak poważne propozycje powinny być wcześniej przynajmniej przedyskutowane – tj. na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w Radzie Rynku Pracy, w której wszyscy zainteresowani kształtem publicznych służb zatrudnienia mają swoich przedstawicieli (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia... 2017*).

Kontrowersyjne propozycje rządowe często były podbudowywane kampanią medialną, mającą odpowiednio urobić opinię publiczną. Skłoniło to Zarząd

Związku Miast Polskich do specjalnego wystąpienia do rządu w tej sprawie w styczniu 2018 roku (*Stanowisko Zarządu... 2017*). Związek Gmin Wiejskich w kwietniu 2017 roku podjął uchwałę protestacyjną:

Nie możemy obojętnie obserwować procesu demagogicznych wypowiedzi i ocen ze strony polityków partii rządzącej, które powodują, iż narasta fala niechęci w stosunku do samorządu terytorialnego i jego przedstawicieli. Formułowane w tym zakresie zarzuty uzasadniane są populistycznymi hasłami nie znajdującymi poparcia w faktach, w oparciu o wadliwą diagnozę służącą wyłącznie osiągnięciu doraźnych celów politycznych (*Stanowisko XXXI Zgromadzenia... 2017*).

Warto przypomnieć, że te negatywne opinie były szczególnie bolesne, gdyż samorząd terytorialny stanowi strukturę władzy najlepiej ocenianą wśród instytucji politycznych w Polsce.

Najwyższy poziom napięcia na linii samorządy–rząd wystąpił, gdy pojawiła się propozycja ograniczenia kadencji burmistrzów/wójtów. Oznaczała ona zakaz kandydowania dla ok.  $\frac{2}{3}$  wójtów. Była to zapowiedź największej rewolucji kadrowej na tym szczeblu od 1990 roku. Wtedy została podjęta uchwała upoważniająca zarządy korporacji samorządowych do ostentacyjnego wystąpienia z KWRiST. Jednak zwyciężył pogląd, że nawet w takiej sytuacji, bardziej szkodliwe od wątpliwej korzyści chwilowego rozgłosu byłoby odsunięcie się od centrum procesu legislacyjnego (*XXXVIII Zgromadzenie... 2017*).

W konsekwencji tych działań w relacjach samorządy–rząd panuje silna niepewność zarówno co do konkretnych rozstrzygnięć, jak i makrostrukturalnych warunków działania. Nawet wspólne dojście do pewnych uzgodnień nie oznacza gwarancji, że zostaną one dotrzymane i że nie zmieni się bezpieczny dla strony samorządowej charakter pewnych rozwiązań. Nim proces legislacyjny zostanie zakończony, kontrowersyjne zapisy mogą w każdej chwili do niego wrócić.

Centralizm w podejmowaniu decyzji ma, co warto podkreślić, wiele zalet, ale bywa też, że powoduje duże straty. Udział samorządów w procesie legislacyjnym ma także znaczenie dla samego rządu. Jest to ciekawa konstrukcja ustrojowa. Nie jest on tylko jedną z ustawowo narzuconych grup konsultacyjnych, ale przynosi ważny oddolny głos realizatorów, którzy będą wdrażali diskutowaną politykę. Jest to także głos reprezentujący raczej interes ogółu mieszkańców, i nie oznaczający wnoszenia, ze swej strony także istotnych, interesów branżowych czy zawodowych. W efekcie nie wykorzystuje się potencjału wiedzy o istniejących potrzebach i możliwościach ich efektywnej realizacji (Kühn 1936: 45). W tym stylu prowadzenia procesu legislacyjnego można się dopatrzeć nihilizmu i populizmu prawnego wyrażających się w traktowaniu prawa jako narzędzia propagandowego. Nieraz bywały proponowane kon-

strukcje prawne dobrze brzmiące, ale nieprecyzyjne, których stosowanie byłoby dość trudne w praktyce. Zmiany często są wprowadzane pod hasłami „upraszczania” czy „przyspieszania”, metodą tworzenia nadzwyczajnych dróg i ścieżek podejmowania decyzji administracyjnych, uwzględniających w zasadzie głównie punkt widzenia petenta. Zamiast wypracowywania metod regulacji ich wydawania, negocjujących interesy, uwzględniających prawa różnych podmiotów i wyważających różne aspekty decyzji, jak choćby ekologiczne, proponowane są rozwiązania pozwalające przeprowadzać tylko szybciej decyzje drogą nadzwyczajną. Najlepszym tego przykładem są różne specustawy (*Stanowisko Zarządu... 2017*).

Warto spojrzeć na modelowe warunki przebiegu procesu legislacyjnego właśnie od strony budowy państwa – na demokrację jako sposób wyrażania i mediacji interesów (Safjan, Bosek 2016, t. II: 479–488). Wydaje się, że jego budowa została zaprojektowana nie tylko technicznie, ale i społecznie. W kolejnych etapach procesu chodzi nie tylko o samo zmniejszenie prawdopodobieństwa błędu i o lepsze, czysto technicznie, walory produktu legislacyjnego, ale nadanie mu określonego społecznego charakteru. Ważnym dla niego jest etap, który można nazwać społecznym. Jest to szeroko rozumiana konsultacja, gdzie celem jest zebranie postulatów różnych grup społecznych, opinii tak pozytywnych, jak i negatywnych, zbadania go pod względem skutków ekonomicznych. Jak najszerszy krąg opiniujących oraz uwzględnienie najszerszego kręgu opinii są warunkami jego efektywności.

Oczywiście jest to pewien ideał, ale jest tu przywołany, aby zarysować tło dla szerszego rozumienia skutków naruszenia toku legislacyjnego. Niepełne konsultacje społeczne czy omijanie pewnych etapów, łamanie uzgodnień z aktorami społecznymi jest jednocześnie pozbawianiem go społecznych atrybutów decyzji zbiorowej. Mimo formy ustawy parlamentarnej, staje się raczej narzucanym przez przewagę dekretem. Przyspieszanie procesu legislacyjnego w imię wygody sprawowania władzy nie tylko może przyczyniać się do powstanie zdefektowanego prawa, ale może także powodować ostre i niepotrzebne konflikty. Grupy lub środowiska, których głos nie był uwzględniony w procesie przygotowania legislacji, potrafią później stawić ostry opór czy wręcz zablokować pewne decyzje. Finalnie może to nawet spowodować znaczną modyfikację oryginalnej decyzji. Ostatecznie centrum władzy, jako miejsca podejmowania wiążących decyzji zbiorowych, faktycznie przenosi się poza parlament. Prowadzi to do warunków podejmowania decyzji, które trudno uznać za w pełni racjonalne i społecznie optymalne.

Są także i inne konsekwencje tego modelu władzy. Efektem likwidowania przeszkód w rewolucji kadrowej, skracania i wygaszania kadencji, wymiany składu ciał konsultacyjnych i doradczych, jest pozbawienie wielu instytucji ich

społecznej reprezentatywności. Celem inicjalnych regulacji było zapewnienie współobecności w procesach decyzyjnych czynnika społecznego, organizacji społecznych, politycznych i samorządowych. Metodą tworzenia takiego stanu rzeczy jest wielość i różnorodność podmiotów tworzących ich skład. Dodatkowym zabezpieczeniem jest rozkorelowanie biegu kadencji tego rodzaju ciał ze zmianami politycznymi, czy indywidualizacja kadencji jego członków. Ma to na celu zabezpieczenie swego rodzaju pluralizmu, jak i nie dopuszczenia do nadmiernego upartyjnienia danego ciała. Jest to bardzo istotne w działaniu takich instytucji, dla których pluralizm czy bezstronność ma znaczenie organiczne, jak środki masowego przekazu czy wspieranie trzeciego sektora.

### ■ Komunalizacja państwa

Należy także zanalizować relacje międzyszczeblowe ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania państwa jako całości. Niekiedy proponuje się spojrzenie na instytucje jako narzędzia radzenia sobie społeczeństwa z jego problemami. Rolą władz lokalnych w państwie jest realizacja lokalnego państwa „świadczącego” i „opiekuńczego”. Dla tego mechanizmu można, wydaje się że zasadnie, używać nazwy komunalizacja państwa (por. Swianiewicz 2016: 15–32; Sześciło 2017). To systemowe rozwiązanie, obok samej decentralizacji i powiązania władzy i jej odbiorców węzłem kontroli demokratycznej, wnosi także jeszcze inne jakości. Wydaje się, że ważne są dwie z nich. Pierwsza to stymulowanie dwukierunkowej współpracy międzyszczeblowej, a druga – wzrost innowacyjności w systemie (Kühn 1936; Owsiak 2006).

W relacjach międzyszczeblowych zwraca uwagę, że samorządy, mimo swej kiepskiej ogólnej sytuacji, dofinansowują szkolnictwo czy służbę zdrowia. Są także całe dziedziny życia lokalnego opierające się głównie na nich, jak sport czy kultura. Samorządy też nie rezygnują z zadań zleconych, starając się zapewnić mieszkańcom dostęp do pełnego zestawu usług administracyjnych u siebie. Nie tyle narzekają na nadmiar zadań, ile na niedostateczne środki do ich realizacji. Niechętnie pozbywają się uprawnień i ostro na ich zmniejszanie reagują.

„Komunalizacja” państwa oznacza kluczowe znaczenie sektora samorządowego w realizacji wielu zadań państwa. Nie jest to tylko dostosowywanie ogólnych dyrektyw do lokalnych warunków, ale i uruchamianie własnej inicjatywy. Trudno zresztą ściśle rozgraniczyć kwestie lokalne i ogólne na takich polach, jak szkolnictwo, zdrowie czy ład przestrzenny. Dzięki temu centrum jest uwolnione od bieżącego decydowania, które lepiej wykonują władze samorządowe, mocno lokalnie osadzone i kontrolowane przez adresatów tych działań.

Tę świadomość ważnego systemowego i praktycznego miejsca napotykaemy w uchwałach i głosach samorządowców. Ma to charakter szerszy niż czysto pragmatyczny. Zwraçał na to uwagę Konwent Marszałków Województw, zabierając głos przy okazji zbliżającej się 20. rocznicy wprowadzenia drugiego etapu reformy samorządowej w Polsce. Jak stwierdzono w tym apelu:

Wartość reformy administracyjnej z 1998 roku nie sprowadzała się jedynie do usprawnienia aparatu państwa, zwiększenia efektywności gospodarowania pieniędzmi publicznymi, rozszerzenia elastyczności wydatków czy dostosowania ich struktury do aktualnych potrzeb. Jej wymiar miał bowiem charakter cywilizacyjny i kulturowy, doprowadzając do odrodzenia się dużych regionów.

Instytucje wprowadzone przez reformę samorządową stały się prawdziwą szkołą demokracji i wychowania obywatelskiego, a przywrócenie mieszkańcom realnego wpływu na zarządzanie swoimi „małymi ojczyznami” miało wymiar zarówno użyteczny, jak i głęboko moralny (*Apel marszałków... 2017*).

Ta funkcja może być najlepiej realizowana właśnie w formach samorządu. W programowym dokumencie Związku Powiatów Polskich z marca 2017 roku czytamy:

Dane państwo może swoje funkcjonowanie budować na różnych fundamentach. Może to być państwo subsydiarne – zachęcające obywateli do aktywności na rzecz zaspokajania ich potrzeb, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych; może to też być państwo opierające się na przekonaniu o wszechwładzy władzy, sprowadzające obywateli do biernych odbiorców dobrodziejstw im przyznawanych [...]. Państwo subsydiarne pozostawia wiele spraw poza bezpośrednim nadzorem rządu i jego agend. Wobec niedoskonałości natury ludzkiej owa swoboda niepodporządkowanych hierarchicznie organów administracji może czasami być źle wykorzystana; nawet jeśli tak jest, to korzyści płynące z pobudzenia aktywności społecznej wielokrotnie przewyższają systemowe niedoskonałości. Państwo wszechwładzące budując swoje rozbudowane struktury jedynie stwarza pozory lepszego zarządzania. Nauka administracji ukazuje liczne wady takiego państwa, a historia potwierdza to empirycznie.

Długofalowy, zrównoważony rozwój kraju jest możliwy jedynie w oparciu o silny samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny, który jest partnerem administracji rządowej w działaniach na rzecz obywateli (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia... 2017*).

Jednak spełnianie tej systemowej funkcji wymaga określonych warunków. Są to: sama forma samorządu, zakres jego władztwa, środki materialne i autonomia w realizacji. Samorząd jest formą relacji lokalność–centrum, do której można zastosować zasady umowy wewnątrzinstytucjonalnej, albo od

innej strony – równowagi kierownictwa i autonomii. Wyraża to zasada pomocniczości – tyle centralizacji, ile naprawdę potrzeba, a kierowanie kompetencji tam, gdzie są najlepiej realizowane, jak i korelacji zadania i samodzielności na danym szczeblu. Jej materialną stroną jest zasada adekwatności – symetrii między danymi do realizacji zadaniami a przekazywanymi na ich realizację środkami. Funkcją takiej „umowy” jest wprowadzenie do systemu elementów bezpieczeństwa i pewności niezbędnych dla inwestycji długoterminowych ze strony aktorów. Warto zauważyć, że walory samorządu – najlepsze i ekonomiczne wykorzystanie środków – pojawiają się, gdy są one zbliżone do zapotrzebowania. Natomiast nie działają, gdy są zbyt niskie albo zbyt wysokie. W pierwszym wypadku zmuszają do ograniczania się do przetrwalnikowego minimum, w drugim – rozwijają lokalną pomysłowość, ale w kierunku marnotrawstwa.

Takie instytucje, jak samorząd, wymagają określonych warunków społecznych i instytucjonalnych, a miękkie jakości, jak klimat kooperacji, ukazują swoje pragmatyczne znaczenie. Do takich kluczowych warunków dobrego funkcjonowania można zaliczyć: 1) stabilność struktury terytorialnej, 2) adekwatność środków do zadań, 3) problem wzajemnego zaufania i klimatu kooperacji (zasada subsydiarności), 4) udział samorządów w tworzeniu prawa i w podejmowaniu decyzji o alokacji środków, 5) autonomię decyzyjną. Można by uznać to za rodzaj roszczeniowości, ale można w tym też dostrzec odpowiednik oczekiwania uznania reguł gry, podkreślany w teorii konfliktu jako podstawa regulacji relacji aktorów z jednej strony skonfliktowanych, a z drugiej – współpracujących.

Przy formułowaniu warunków sprzyjających samorządności teoretycy samorządności, jak np. Maurycy Jaroszyński, zwracają uwagę na wypracowanie odpowiednich form nadzoru nad samorządem. Kontrola i nadzór powinny odbywać się w formach respektujących autonomię podmiotów, a więc typu prawnego. Jak pisze teoretyk samorządu:

nadzór bowiem jest bardzo delikatnym instrumentem, którym tylko bardzo ostrożnie można operować. Użyty nieostrożnie może odebrać samorządowi cały jego państwowy i społeczny sens, mianowicie – samorządność (Jaroszyński 1936: 18).

Jest jeszcze jeden aspekt współpracy pionowej czy wymiar subsydiarności. Dotyczy to takiego zadania systemowego, jak programowanie długofalowego rozwoju kraju. Samorząd nie dysponuje tutaj ani odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, ani środkami, aby je samodzielnie przeprowadzić. Natomiast jest świetnym realizatorem, jak i doskonale przystosowuje cele ogólne do lokalnej sytuacji. Jednak warunkiem tego jest, aby był do tych działań

przekonany i aby cele ogólne łączyły się z potrzebami lokalnymi. Nie należy na to patrzeć kwalifikująco, ale są to warunki addytywności działań w wymiarze międzyszczeblowym. Dobłą płaszczyzną współpracy odpowiadającą tym warunkom jest rozwój społeczno-ekonomiczny.

Subsydiarność to zasada wspierania wzajemnego – szczeble wyższe wspierają niższe w tym, w czym one same systemowo nie mogą poradzić. Oznacza to, że nie zostawia się ich samym sobie z ich problemami. W przypadku nie wykonywania tej funkcji przez centrum powstaje rodzaj defektu przez zaniechanie. Jest to nie podejmowanie działań, które mogłyby posłużyć rozwojowi społeczności lokalnych, a – w dłuższej perspektywie – rozwojowi kraju.

### ■ **Potrzeba współpracy**

Ta część artykułu stara się wskazać na pewien nie zawsze doceniany aspekt zasady subsydiarności. Otóż w relacjach pionowych samorządy w państwie nie są tylko biorcą, ale i dawcą. Współpraca i wsparcie odgórne są często akcentowane, ale warto wskazać na drugą stronę współpracy. Samorządy mają istotny wkład w politykę państwa w formie współdziałania i w formie innowacji. Same metody nakazowe ku temu nie wystarczą – potrzebny jest rodzaj współpracy. Znaczenie tego potwierdza fakt, że mimo silnych napięć i orientacji centrum raczej na dominację niż współpracę, widać że i ono nie może się bez niej obyć. Tutaj mamy i apele i wyraźną potrzebę współpracy samorządu.

Ta potrzeba organicznie wiąże się z działaniami państwa. Jeśli zostałyby podjęte znaczący wysiłek prorozwojowy państwa, to samorządy byłyby naturalnymi partnerami rządu w procesie jego realizacji. Przy tak dużym nakładzie środków, jakie dotąd przedstawiane plany zakładają (np. plan Morawieckiego) trudno, aby sam rząd poradził sobie z racjonalnym wydatkowaniem takiej ilości środków własnych i unijnych (*Posiedzenie...* 2016). Nic dziwnego, że zapowiedzi potrzeby współpracy znalazły się w exposé Morawieckiego (*Exposé Mateusza Morawieckiego...* 2017). Pojawiały się także prośby o współpracę samorządów już w odniesieniu do konkretnych kwestii, jak apel minister Rafalskiej o wypłatę świadczeń z programu 500+ przed Bożym Narodzeniem (*500+ przed świętami...* 2017).

Mają miejsce także spontaniczne działania samorządowe w tak ważnych, ogólnych sferach, jak ochrona środowiska. Istnieją ekologiczne związki gmin, jak przykładowo Związek „Działdowszczyzna” czy związki gmin dolin rzecznych: Parsęty, Wisłoki i Koprzywniki. Antysmogowe programy przyjęły województwa dolnośląskie i wielkopolskie. W Małopolsce w dni smogowe kierowcy, którzy w czasie dużego zanieczyszczenia powietrza przesiądą się z samochodu na pociąg, nie muszą płacić za bilet. Podobne rozwiązanie zastosowało

województwo śląskie. Wiele miast wprowadziło bezpłatną komunikację miejską, np. Mińsk Mazowiecki, Jawor i Tomaszów Mazowiecki. Gmina Rząśnia (woj. mazowieckie) wprowadziła program, w którym zachęcono mieszkańców gminy do stosowania proekologicznych rozwiązań, znacząco ograniczając w niej nie tylko zanieczyszczenie powietrza, ale i rachunki mieszkańców za energię (*Eko-gmina... 2017*).

### ■ Innowacyjność samorządów

Ważnym wkładem w realizację zadań państwa jest innowacyjność samorządów. Pod koniec 2017 roku cztery polskie samorządy: Słupsk, Gdańsk, Rzeszów i Ostrów Wielkopolski znalazły się w gronie 80 finalistów spośród 589 uczestników pierwszego ogólnoeuropejskiego konkursu o nagrody za twórczą i odważną pracę w sferze politycznej. Są one przyznawane przez Instytut Innowacji w Polityce za pracę polityczną, która poprawia życie wszystkich Europejczyków (*Samorządowcy nagrodzeni... 2017*).

Można przytoczyć różne inicjatywy samorządowe o charakterze innowacji w dziedzinach leżących w polu aktualnego zainteresowania centrum. Przykładowo można wskazać inicjatywy prorodzinne. I tak powiat kluczborski i miasto Gdańsk podjęły specjalne inicjatywy dla przyciągnięcia emigrantów z Ukrainy (*Pomocni repatrianci... 2017*). Radzymin i Toruń wprowadziły specjalny bon dla młodych matek na prywatny żłobek lub wynajęcie niani. Są i inne inicjatywy. Gmina Jaraczewo w województwie wielkopolskim opracowała własny system niemarnowania żywności. W ciągu 12 lat pozyskała i rozdysponowała ponad 200 ton żywności o łącznej wartości blisko 1 mln złotych. Burmistrz miasta został nawet zaproszony przez Komitet Regionów UE w Brukseli w celu przedstawienia swoich doświadczeń (*Jaraczewo w UE... 2017*).

### ■ Wspieranie opozycji przez samorządy

Zagadnienie opozycyjności samorządów także należy rozpatrzeć z punktu widzenia całości nowoczesnego państwa. Problematyka relacji samorząd i opozycja ma dwa plany. Sytuacja polityczna w Polsce spowodowała bowiem, że nastąpiła polityzacja lokalności, jak i nacjonalizacja lokalności. Inaczej mówiąc, sprawy lokalne stały się kwestią szczebla centralnego, a do polityki lokalnej wkroczyły problemy polityki krajowej.

Trzeba zaznaczyć, że rozpatrywana jest tu opozycyjność w relacji do centrum, a nie jako wewnątrzgminne relacje polityczne. Polityka na szczeblu lokalnym jest zdominowana przez wójta/burmistrza, tworząc pewną formę lokalnego prezydencjalizmu (por. tzw. raport Hausnera – Hausner i in. 2013).

Dalsze analizy dotyczą więc zewnętrznej opozycyjności wobec centrum, a nie wewnętrznej opozycji w samorządach, która stanowi odrębną kwestię (por. Sidor, Kuć-Czajkowska, Wasil 2017).

Należy też zwrócić uwagę, że podejmowanie decyzji i manifestacji opozycyjnych postaw oznacza spore ryzyko polityczne – konfliktu z rządem. Miasta i gminy nie mogą być trwale w opozycji do rządu, wielkiego dysponenta środków. Znane były przypadki rezygnowania prezydentów wielkich miast z własnych ambicji politycznych (np. Wrocław), aby uniknąć negatywnych skutków dla ich miast (Gawin 2008: 14). Ze swej strony potwierdza to fakt, że opisywane niżej fenomeny opozycyjności dotyczą przede wszystkim miast największych.

Wobec aktualnej sytuacji opór samorządów przybrał różne formy. Pierwsza z nich to obrona konstytucji. W tej sprawie wystąpił m.in. Związek Powiatów Polskich w marcu 2017 roku (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia...* 2017). W swoim wystąpieniu wezwał wszystkie instytucje i przedstawiciele władzy do poszanowania i respektowania postanowień Konstytucji, „która przez ostatnie 20 lat zapewniała naszej Ojczyźnie i Narodowi poczucie bezpieczeństwa, wspólnoty i przynależności do europejskiej wspólnoty Narodów”. Są uchwały samorządów o respektowaniu przez nie wyroków TK mimo braku ich ogłoszenia. Odpowiedzią na nieprzestrzeżenie konstytucji była akcja wywieszania preambuły do niej w szkołach w Warszawie, Wrocławiu, Łodzi, Krakowie, Lublinie i Słupsku.

Inną formą protestu było uchwalanie przez rady i sejmiki Karty Samorządności jako potwierdzenia konstytucyjnych zasad samorządu i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Była ona protestem przeciw propozycjom ograniczania samorządności, wysuniętym na początku 2017 roku. Od marca do maja 2017 roku 160 gmin, 48 miast członkowskich ZMP, 17 powiatów i 4 województwa przyjęły albo Kartę Samorządności, albo wyraziły sprzeciw wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce (*Karta Samorządności...* 2017).

Protest samorządów przybrał także polityczną formę organizacyjną. Było to oddolne tworzenie się partii samorządowej z wykorzystaniem popularności konkretnych prezydentów i burmistrzów. Działania objęły północny zachód Polski, województwa: lubuskie, pomorskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Po wycofaniu się rządu z propozycji natychmiastowego wprowadzenia zakazu kadencyjności i zaproponowaniu jego obowiązywania od przyszłej kadencji akcja praktycznie zamarła.

Ciekawą formą opozycyjności są lokalnie finansowane programy in vitro. Zostały one przyjęte w Częstochowie, Łodzi, Sosnowcu, Gdańsku, Szczecinku, Warszawie i Poznaniu. Rządowy projekt ustawy wprowadzającej obowiązek uzyskiwania zgody ministra zdrowia przez samorzady zamierzające

finansować lokalne programy medyczne po samorządowych protestach został wycofany.

## ■ Podsumowanie

Okres czasu działania obecnego systemu jest krótki, można jednak spróbować pewnych ocen. PiS jako formacja zdołał, mimo ustępstw, przeforsować większość swoich zamierzeń na polu lokalnym. Uderza jednak niewspółmierność zaangażowanych środków, społecznych kosztów, zdewastowanych instytucji, zużytej energii społecznej w stosunku do efektów. Wydaje się, że tutaj głębszego spojrzenia wymagałoby umiejscowienie tych działań w kontekście przekraczającym sam konflikt samorząd–centrum, to jest wpisanie aktorów w szerszy plan rozwojowy kraju, pojmowanego jako część Europy. W tym przypadku trudno znaleźć taką perspektywę. Ograniczając się do pola samorządności, trudno wskazać, czy recentralizacja władzy, narzucenie reformy szkolnej, czy polityka ograniczenia środków samorządowych, powodują widoczne efekty na tych polach. Dążenia samorządów do podniesienia poziomu życia, rozwoju infrastruktury, lokalnego rozwoju ekonomicznego, podniesienia jakości szkolnictwa czy służby zdrowia – czyli typowe zagadnienia samorządowe – są zarazem współcześnie ważnymi czynnikami rozwojowymi, a ich niedostatki – hamulcem rozwojowym kraju.

Oslabieniu uległ potencjał samorządów – istotna przesłanka poszerzenia samorządności terytorialnej, szczególnie na wyższych szczeblach: powiatu i województwa. Jest to postulat nie tylko demokratyczny, ale także administracyjny. Trudno wyobrazić sobie szerszy projekt rozwojowy Polski, który by mógł się obyć bez udziału samorządów. Wielość zadań, jakie miałyby do realizowania nie mogłaby być wykonana tylko mechanizmami centrum. Samorządność ma i swoje patologie, i swoje koszty partykularyzacji, ale z drugiej strony wnosi istotne pragmatyczne jakości. I wydaje się, że to drugie przeważa nad tym pierwszym.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny moment. Kreacja samorządu terytorialnego w Polsce jest wciąż projektem niezakończonym. Poprzednie reformy stworzyły mocne najniższe ogniwo samorządu, wytyczyły ogólny kierunek i ramy działania. Teraz byłby czas na wzmocnienie szczebli wyższych, działających na poziomie powiatu i regionu. Jednak te ustrojowe problemy samorządów nie zostały podjęte. Znaczące poszerzenie się możliwości finansowych rządu nie wpłynęło na lokalne finanse. Spowolniono rozwój infrastruktury, bez której trudno wyobrazić sobie rozwój gospodarki na terenach Polski lokalnej i rozwiązania przez to jej innego strukturalnego problemu – braku pracy. Natomiast pojawiło się wiele szczegółowych kwestii. Absorbowały

one opinię publiczną w trakcie, jak rozwijał się wokół nich konflikt. Można się zastanawiać nad ekonomią nakładów i efektów, np. w przypadku konfliktu o kadencje samorządowców.

Ważnym aspektem tych analiz było szukanie odniesień teoretycznych. Rozumiane to może być jako spojrzenie na obecną sytuację z punktu widzenia szerszych prawidłowości. Postawiła ona problem znaczenia samorządów dla państwa. Czy struktury i ludzie w nie zaangażowane są wartością nakładającą ograniczenia na swobodę działania ekip rządzących? Aktualna sytuacja polityczna spowodowała wniesienie polaryzacji politycznej do samorządów. Czy polityzacja samorządów to tylko i wyłącznie negatyw wynikający z wnoszenia czegoś, co tym społecznościom jest obce? Czy mamy też do czynienia z samodzielną jakością? Należy na te zagadnienia spojrzeć zarówno z perspektywy efektywności społecznej, jak i od strony społecznych warunków zaistnienia określonej sytuacji społecznej – w tym przypadku samorządności. Wydaje się, że samorząd terytorialny stał się nie tylko trwałym elementem życia społecznego w Polsce, ale i organizacji państwa.

#### LITERATURA PRZYWOŁANA

- 500+ przed świętami. *Apel minister Rafalskiej o wypłatę świadczeń przed Bożym Narodzeniem* (2017), 15 grudnia 2017 r., [www.samorząd.pap.pl](http://www.samorząd.pap.pl) (dostęp: 15 grudnia 2017).
- Apel marszałków. Konwent Marszałków Województw* (2017), 8 listopada 2017 r., [www.samorząd.pap.pl](http://www.samorząd.pap.pl) (dostęp: 30 stycznia 2018).
- Chorąży Krzysztof (1998), *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin: Wyd. UMCS.
- Dobkowski Jarosław (2011), *Detournement de pouvoir*, w: Janusz Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego*. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Langroda, Paryż: PAN, s. 253–273.
- Eko-gmina. W gminie Rzaśnia niemal wszyscy mieszkańcy produkują energię ze źródeł odnawialnych* (2017), 24 listopada 2017 r., [www.samorząd.pap.pl](http://www.samorząd.pap.pl) (dostęp: 24 listopada 2017).
- Expose Mateusza Morawieckiego: Rola samorządów będzie tu kluczowa* (2017), 12 grudnia 2017 r., [www.kurier.pap.pl](http://www.kurier.pap.pl) (dostęp: 12 grudnia 2017).
- Finanse do zmiany. Stanowisko ZPP w sprawie finansowania powiatów* (2018), 12 kwietnia 2018 r., [www.portalsamorządowy.pl](http://www.portalsamorządowy.pl) (dostęp: 12 kwietnia 2018).
- Gawin Dariusz (2008), *Antypolityka jako normalność*, w: Piotr Kosiewski (red.), *Polska Tuska*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grodyński Tadeusz (1932), *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków.
- Hausner Jerzy i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Jaraczewo w UE. Burmistrz Jaraczewa o tym, jak nie marnować żywności* (2017), [www.samorząd.pap.pl](http://www.samorząd.pap.pl) (dostęp: 20 listopada 2017).

- Jaroszyński Maurycy (1936), *Rozważania ideologiczne i programowe na tle samorządu*, Warszawa.
- Karcz-Kaczowska Natalia (2017), *Michał Wąsowicz nie podkula ogona*, „Gazeta Polska Codzienna” z dn. 16–17 grudnia 2017 roku.
- Karta Samorządności przyjmowana przez radnych w całej Polsce* (2017), 5 czerwca 2017 r., [www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl) (dostęp: 5 czerwca 2017).
- Kowalewska Aneta, *Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce* (2018), „Studia Socjologiczno-Polityczne”, nr 1.
- Kornberger-Sokołowska Elżbieta (2012), *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, w: Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Warszawa: Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa.
- Kühn Kazimierz (1936). *Rola samorządu w rozwiązywaniu doniosłych zagadnień państwa*, Warszawa.
- Kwota wolna a JST. Morawiecki: od 1 stycznia 2018 r. kwotą wolną od podatku – 8 tys. zł* (2017), 20 września 2017 r., [www.kurierpap.pl](http://www.kurierpap.pl) (dostęp: 20 września 2017).
- Leoński Zbigniew (2006), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa: LexisNexis.
- Machin Howard (1977), *The Prefect in French Public Administration*, New York: St. Martins.
- Miliard na edukację. Związek Miast Polskich oszacował koszty wprowadzenia reformy oświaty* (2017), 19 września 2017 r., [www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl) (dostęp: 19 września 2017).
- Nowotarski Zbigniew (1927), *Instytucja „Recours pour Exces de Pouvoir” we francuskim prawie administracyjnym*, Kraków.
- Oplaty za przyłączenie do sieci wod.-kan. pod lupą prokuratury. Uchwały do zaskarżenia* (2018), 6 lutego 2018 r., [www.samorzad.pap.pl](http://www.samorzad.pap.pl) (dostęp: 6 lutego 2018).
- Owsiak Stanisław (2006), *Kryzys państwa podatkowego i jego skutki dla samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 426, *Ekonomiczne problemy usług* nr 1, *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, t. 2, s. 81–93.
- Paczocha Janusz (2018), *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*, Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, <https://for.org.pl/publikacje/raport-for-partia-w-panstwie-bezprecedensowa-wymiana-kadr-w-administracji-rzadowej-i-jej-legislacyjne-podstawy> (dostęp: 15 kwietnia 2018).
- Posiedzenie KWRiST w dn. 30.03.2016 r.* (komunikat) (2016), [www.zmp.poznan.pl](http://www.zmp.poznan.pl) (dostęp: 18 lutego 2018).
- Przybysz Piotr (2003), *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, w: Hubert Izdebski, Aleksander Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa: Liber, s. 187–206.
- Reforma edukacji: Miało być bezkosztowo, w rzeczywistości jest inaczej* (2018), 4 stycznia 2018 r., [www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl) (dostęp: 5 stycznia 2018).
- Safjan Marek, Bosek Leszek (red.) (2016), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa: Wyd. C.H.Beck.
- Samorządowcy nagrodzeni za innowacje w polityce* (2017), 14 listopada 2017 r., [www.portalsamorzadowy.pl](http://www.portalsamorzadowy.pl) (dostęp: 14 listopada 2017).
- Sidor Monika, Kuć-Czajkowska Katarzyna, Wasil Justyna (2017), *Koabitacja na poziomie gminny w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Siedlecka Ewa (2017), *Centrum Manipulacji Społeczeństwem*, „Polityka” nr 39 (3129), 27.09–3.10.2017.
- Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich, Częstochowa, 6 marca 2017 r., w sprawie roli samorządu terytorialnego w państwie* (2017), <https://zpp.pl/> (dostęp: 20 kwietnia 2018).

- Stanowisko XXXI Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej* (2017), Toruń, dnia 25 kwietnia 2017 r., <http://zgwwp.org.pl/dzialalnosc/stanowiska/stanowisko-sprawie-niedofinansowania-zadan-zleconych/> (dostęp: 20 kwietnia 2018).
- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie jakości stanowienia prawa w Polsce i jej wpływu na funkcjonowanie JST* (2017), Warszawa, 20 stycznia 2017 r., [www.zmp.poznan.pl/aktualnosci](http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosci) (dostęp: 23 stycznia 2018).
- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie medialnej debaty o ograniczeniu liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast* (2018), 20 stycznia 2017 r., [www.zmp.poznan.pl/aktualnosci](http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosci) (dostęp: 23 stycznia 2018).
- Swianiewicz Paweł (2016), *Współczesne badania samorządu i polityki lokalnej*, w: Grzegorz Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 15–32.
- Sześciło Dawid (2017), *Dwa porządki państwa: rząd – samorząd terytorialny. Analiza normatywna*, w: Jacek Raciborski (red.), *Państwo w praktyce: style działania*, Kraków: Nomos.
- XXXVIII Zgromadzenie Ogólne Związku Miast Polskich. Stanowisko w sprawie zawieszenia udziału w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dn. 22.03.2017 r.* (2017), [www.miasta.pl](http://www.miasta.pl) (dostęp: 23 stycznia 2018).

Jerzy Bartkowski

## INTER-TIER RELATIONS AND MUNICIPALISATION OF THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT OPPOSITION

In this article current problems of local self-governing institutions are discussed, the focus being vertical relations. This relates with the issue of proper level of resources and an indispensable level of autonomy for their functioning. The resources supplied to self-governing local authorities are inadequate to carry out their tasks. This situation has not only improved but has become worse even if the state of public finances has significantly improved. On top of it the recentralisation is remarkably visible as a trend – many local competences of local authorities have been transferred to the central government. The article proposes to analyse this issue from the perspective of the so called municipalisation of the state – a situation when an important number of state's tasks is being carried out by local self-governing authorities. Not only adequate systemic solutions but also proper social, political and material conditions are needed to make full use of advantages that self-governing bodies provide as part of the state mechanism. Otherwise institutional merits of self-governing will not appear. The current situation results in deterioration of performance in tasks delivered not only to local communities but to the state as such.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, autonomia lokalna, lokalne finanse publiczne

**Keywords:** local self-government, local autonomy, local public finances



Sławomir Bartnicki

*Instytut Socjologii i Kognitywistyki  
Uniwersytet w Białymstoku<sup>1</sup>*

## WYBRANE FISKALNE INSTRUMENTY WALKI O GŁOSY W WYBORACH BEZPOŚREDNICH GMINNEGO ORGANU WYKONAWCZEGO W POLSCE I UWARUNKOWANIA ICH STOSOWANIA<sup>2</sup>

### ■ Wprowadzenie

Wprowadzanie ograniczenia kadencyjności dla gminnego organu wykonawczego uzasadnia się głównie ryzykiem występowania i multiplikacji powiązań klientelistycznych na poziomie społeczności lokalnych (*Program Prawa i Sprawiedliwości* 2014: 53–54). Skutkować to ma wzmacnianiem szans gminnych włodarzy na reelekcję i ogólnie długim trwaniem przy władzy lokalnych ekip, (Bober i in. 2013: 30). Być może w jakimś zakresie jest to trafna hipoteza wyjaśniająca wielokadencyjne rządy, jednak wśród argumentów za ograniczeniem kadencji nie padały takie, które odnosiłby się bezpośrednio do politycznych cykli budżetowych. Tymczasem, wprowadzenie ograniczenia kadencji dla analogicznych stanowisk w Portugalii ma powodować mniejszą skłonność do wykorzystywania manipulacji budżetowych jako skutecznego narzędzia zdobywania głosów (Veiga, Veiga 2016). Podobne wnioski płyną z Brazylii, gdzie ograniczenie kadencji ma sprzyjać stabilizacji wydatkowej (Klein, Sakurai 2015). W Polsce z oceną tych kwestii należy jeszcze poczekać. Artykuł koncentruje się zatem na analizie zysków wyborczych wynikających z konstruowania budżetów w odniesieniu do dwóch ostatnich wyborów gminnych włodarzy w 2010 i w 2014 roku.

---

<sup>1</sup> E-mail: slawomir@uwb.edu.pl

<sup>2</sup> Artykuł jest efektem grantu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2014/13/D/HS5/02010) pt. „Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce”.

W artykule weryfikuję, w jakim zakresie poparcie wyborcze wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest tworzone przez zasadniczy i najlepiej widoczny dla wyborców komponent polityki wydatkowej gmin, czyli wydatki majątkowe inwestycyjne. Na podstawie charakterystyki rządzących i gmin, określam uwarunkowania do manipulacji wartością tej zmiennej oraz oceniam wysokość środków przeznaczonych na wynagrodzenia i wydatki osobowe.

Analiza ta, jakkolwiek nie wyczerpuje znacznego zakresu problematyki sterowania budżetem w celu osiągania korzyści wyborczych w wyborach bezpośrednich organów wykonawczych gmin w Polsce, to weryfikuje znaczenie wyborcze ważnego w polskich warunkach składnika polityki budżetowej gmin, jakim są wydatki na inwestycje, a dodatkowo ewaluje możliwość wykorzystania wydatkowania na wynagrodzenia w staraniach o głosy, jako specyficznego narzędzia w tym zakresie.

W dalszej części artykułu zdefiniowano polityczny cykl budżetowy i rolę, jaką odgrywa w reelekcji gminnych włodarzy. Następnie przedstawiono cele analizy oraz dane i hipotezy do weryfikacji. Artykuł kończy prezentacja wypracowanych wniosków i podsumowanie.

### ■ Polityczny cykl budżetowy i jego rola w reelekcji gminnych włodarzy

Manipulacje budżetowe, czyli intencjonalne wpływanie na wielkość dochodów i wydatków w okresie kadencji, to jedna z możliwości, dzięki którym gminni włodarze mogą zwiększać swoje poparcie wyborcze. Do pozostałych zaliczymy działania na granicy prawa i działania pozaprawne (klientelizm i korupcję), promocje rządzącego głównie poprzez biuletyny informacyjne gmin, ewentualnie inne media lokalne, oraz rentę z tytułu sprawowania władzy (*incumbency advantage*), co oferuje rozpoznawalność osoby i nazwiska gminnego włodarza wśród wyborców. Posiadanie władzy odgrywa największą rolę w uzyskaniu reelekcji również na poziomie lokalnym, co potwierdza wiele doniesień z literatury światowej (np.: Stanwick 2000; Schaffner, Streb, Wright 2001; Hajnal, Lewis, Lough 2002; Trounstone 2011; Bartnicki 2017a, 2017c). Wpływ statusu inkumbenta modyfikuje wielkość gminy pod względem liczby mieszkańców. Na reelekcję zwykle mogą liczyć rządzący w największych i najmniejszych ośrodkach, a najtrudniej o ponowny wybór w gminach miejskich i miejsko-wiejskich. Taka zależność występuje w Polsce od 2006 roku. W tym zakresie założenia teoretyczne odzwierciedlają empirycznie obserwowaną rotację gminnych włodarzy. Wielkość ludnościowa jednostki moderuje wszystkie cechy gmin i zwrrotnie dookreśla zdolność postrzegania wśród wyborców szans wyborczych inkumbentów, a tym ostatnim określa pole

aktywności w kwestii zwiększania poparcia wyborczego. Dlatego uznają, że manipulacje budżetowe, podobnie jak autopromocja czy ewentualne działania na granicy prawa i działania poza prawem podejmowane przez gminnych włodarzy, to czynniki trzeciorzędne we wpływie na sukces wyborczy, choć nie można jednoznacznie wykluczyć, że w pewnych miejscach i w czasie takie działania mogą przesądzać o wyniku rozgrywki. Pierwszoplanową przewagą jest tu status inkumbenta, którego siła oddziaływania zależy od wielkości ludnościowej gminy. Wynikają z niej wszystkie pozostałe komponenty gminnej sceny politycznej (Bartnicki 2017a).

Polityczny cykl budżetowy (Political Budget Cycle – PBC) jest powodowany cyklicznością wyborów. Rządzący mają skłaniać się do manipulowania dostępnymi im narzędziami fiskalnymi w taki sposób, aby zwiększać prawdopodobieństwo swojej reelekcji. W praktyce ma to oznaczać wzrost wydatków i wzrost zadłużenia publicznego przy jednoczesnych obniżkach danin publicznych przed wyborami (Drazen 2008a). W odróżnieniu od politycznego cyklu koniunkturalnego (Political Business Cycle), który jest cyklem makroekonomicznym (Drazen 2008b), ten pierwszy dotyczy zmian w polityce fiskalnej na poziomie danego budżetu (Drazen 2008b) i jest współzależny od tego drugiego. Przykładowo, manipulacje budżetem rządzącego uściśla budżet gminy, który w pewnych zakresach jest zależny od kondycji gospodarki krajowej (poziomu bezrobocia, inflacji, inwestycji, dostępności funduszy itp.). Współzależności poziomu mikro od makro przekraczają tu zakres zmiennych ekonomicznych i dotyczą też zmiennych politycznych. Gminny władarz, który jest utożsamiany z rządzącą na poziomie centralnym partią polityczną może uzyskiwać wyższe poparcie wyborcze również z tego tytułu, że rządząca partia cieszy się znacznym poparciem społecznym. Dlatego analizy koncentrujące się na poziomie budżetów poszczególnych gmin często uwzględniają zmienne z poziomu ponadgminnego, co ma podwyższać moc wyjaśniającą modeli w efekcie ujawniania wpływu zmiennych nieuchwytnych z poziomu gmin. Mniej dowodów empirycznych w wielu krajach potwierdza istnienie politycznego cyklu koniunkturalnego, czyli cyklu w skali makro (Drazen 2008b), i być może to powoduje większe zainteresowanie politycznym cyklem budżetowym (PBC), czyli przebiegiem cyklu w skali mikro (Benito, Bastida, Vicente 2013: 5). Ten pierwszy wyrasta z założeń teoretycznych testowanych później empirycznie, natomiast w przypadku tego drugiego empiria idzie przed teorią i najpierw tworzone są modele statystyczne (Drazen 2008b). Zainteresowanie polityką budżetową jako narzędziem do zdobywania poparcia wyborczego na dobre rozpoczyna się od pracy Williama D. Nordhousa (Nordhaus 1975). Kontynuatorzy rozwinięli dwa typy modeli, jeden w postaci cyklu oportunistycznego (*opportunistic*), drugi w postaci cyklu celowego (*partisan*). Ten pierwszy wskazuje, że rządzący

przed wyborami swoimi działaniami powodują ożywienie gospodarcze, licząc na wsparcie wyborcze z tego tytułu, ten drugi odnosi się do politycznych celów rządzących, które wyznaczają zakres i strukturę manipulacji budżetowych (Drazen 2008a). W przebiegu cyklu oportunistycznego, który jest intuicyjnie lepiej zrozumiały, założeniem jest krótka pamięć głosujących (Wlezien 2015), możliwość polepszania stanu gospodarki w krótkiej perspektywie czasowej przez rządzących, ich chęć reelekcji i niezwracanie przez nich uwagi na skutki manipulowania budżetem w długookresowej perspektywie czasu. W ten sposób niewiadomą pozostaje, czym manipulować (jakimi elementami budżetu), kiedy w kadencji manipulacje wdrażać, czyli kiedy ich skutki mają być dla wyborców najlepiej dostrzegalne i odczuwalne, oraz czy rządzącym rzeczywiście na reelekcji zależy? W tym ostatnim przypadku motywacja do reelekcji nie musi być rozstrzygająca. Rządzący może w końcu wskazać następcę (namaszczenie), mieć obligację partyjną (następca wskazywany przez partię), ewentualnie może mieć wizję swojej dalszej kariery politycznej poza aktualnym urzędem. W takich przypadkach można by oczekiwać, że działania rządzącego będą analogiczne do sytuacji, w jakiej sam ubiegałby się o reelekcję, oczywiście przy założeniu, że cykl oportunistyczny przynosi poparcie głosujących. Cykl ten oznacza, że wydatki i ich wzrost oraz cięcia podatkowe przed wyborami (w praktyce w roku wyborczym) oferują największe poparcie głosujących i z punktu widzenia wzrostu poparcia wyborczego nie opłaca się tych działań wdrażać wcześniej. Wynika z tego, że nie jest też opłacalne równoważenie budżetu w okresie całej kadencji, bo największy zysk polityczny przynosić ma rozhuśtanie wydatków i dochodów powodujące pozytywny wstrząs gospodarczy w końcu kadencji, w Polsce dostrzegalne jako boom inwestycyjny w gminach akurat w roku wyborów samorządowych. Tak zwane młode, rozwijające się gospodarki, jak np. brazylijska, mają być szczególnie podatne na polityczny cykl budżetowy (PBC) w wariacie oportunistycznym, ale działania takie mogą być spotykane również w starych demokracjach, z dobrze rozwiniętą gospodarką, czemu mają towarzyszyć różne konteksty polityczne i instytucjonalne (Klein, Sakurai 2015: 22–23). Z kolei tzw. konserwatyizm fiskalny wyborców dostrzeżono m.in. w wyborach gubernatorów w Stanach Zjednoczonych, gdzie głosujący mają karać rządzących za zwiększanie wydatków przed wyborami, niezależnie od tego, czy wydatki te finansowane są deficytem, czy podatkami (Peltzman 1992). Takie postawy wyborców mogą ujawniać się głównie w krajach starych demokracji (Brender, Drazen 2005). Jednak przy znacznej rozbieżności wyników uwzględniających wiele uwarunkowań, przeprowadzenie generalizacji może być utrudnione.

Pomijając szczegółowe wyjaśnienia przyczyn takich a nie innych preferencji wyborczych względem polityk fiskalnych, to wyborcy w polskich gminach w tym

kontekście powinni wykazywać podobną wrażliwość na polityczny cykl budżetowy w wariacie oportunistycznym, jak wyborcy w Brazylii, Portugalii, Rosji czy w Czechach. W Portugalii wyższe odsetki głosów zdobywają inkumbenci wydający więcej na inwestycje w latach wyborczych, zwiększający wydatki inwestycyjne i zmieniający strukturę wydatkową w taki sposób, aby skutki wydatkowania były bardziej zewnętrznie dostrzegalne (Veiga, Veiga 2007: 181–182). W Rosji przebieg cyklu oportunistycznego jest krótkotrwały, bo gwałtowne wzrosty wydatków mają miejsce bezpośrednio przed wyborami, po czym ustają – ma to istotnie zwiększać poparcie działających w ten sposób inkumbentów. Cykl jest wyhamowywany m.in. z powodu większej transparentności lokalnego rządu, wyższej świadomości wyborców czy większej wolności lokalnych mediów (Akhmedov, Zhuravskaya 2004: 1331–1334). W Brazylii wg niektórych ustaleń wyborcy mają być podatni na cykl oportunistyczny tak w wariacie wydatków, jak i przychodów (Arvate, Mendes, Rocha 2010: 70). Z kolei w czeskich gminach stwierdzono m.in. wzrost poparcia wyborczego w związku ze zwiększaniem nakładów inwestycyjnych w roku wyborczym przy jednoczesnym ograniczaniu wydatków bieżących (Sedmihradská, Kubik, Haas 2011). W tym kontekście analizę wpływu wydatków ogółem per capita na poparcie wyborcze gminnych władarzy w Polsce w I turach wyborów w 2010 roku przeprowadzili Paula Kukołowicz i Maciej Górecki (2018). Wykazali oni m.in., że wyborcy nagradzali wzrost wydatków w roku wyborczym (2010), co szczególnie dotyczyło władarzy afiliowanych przy Platformie Obywatelskiej, głównym graczem ówczesnej koalicji rządowej (Kukołowicz, Górecki 2018).

Biorąc powyższe pod uwagę, na poziomie wyborów gminnych władarzy w Polsce możemy oczekiwać nagradzającego zachowania wyborców przede wszystkim wobec zwiększania wydatków inwestycyjnych w roku wyborczym skoro potwierdzono już wpływ na poparcie wyborcze wzrostu wydatków gmin ogółem per capita w wyborach w roku 2010 (Kukołowicz, Górecki 2018). Składowymi wydatków ogółem są zarówno wydatki inwestycyjne, jak i osobowe. Bieżąca analiza nawiązuje zatem do rozpoznanych już w Polsce uwarunkowań cyklu wydatkowego, poszerza te wnioski o nowe zmienne kontrolne w perspektywie dwóch ostatnich starć wyborczych i uszczegóławia je w odniesieniu do dwóch sugerowanych grup wydatków.

## ■ Dane, założenia i metodologia

Podstawą tej analizy są dwa ostatnie starcia wyborcze w 2010 i w 2014 roku. Analiza prowadzona jest na bazie danych obejmującej starty wyborcze (N=33680), we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich gminnych władarzy w zakwalifikowanych gminach, N=2428. Nie uwzględniono startów wyborczych

w tych gminach, w których w jakichkolwiek dotychczasowych wyborach bezpośrednich wystąpiło przynajmniej jedno zdarzenie takie, jak: a) wybory gminnego włodarza przeprowadzane w III turze, b) wybory reprezentanta gminnej egzekutywy dokonywane przez radę gminy. Nie uwzględniono również startów wyborczych w obydwu gminach Zielona Góra oraz w gminie Jaślicka. Obserwacje (starty wyborcze) opisano wielozakresowym zestawem cech charakteryzujących kandydatów oraz gminy (okręgi wyborcze).

Pierwszym celem analizy jest określenie wpływu na poparcie wyborcze kompozycji wydatków majątkowych inwestycyjnych oraz wydatków na wynagrodzenia i wydatki osobowe w latach kadencji. Drugim celem jest wskazanie cech tak kandydatów, jak i gmin, które moderują wartości zmiennych fiskalnych najsilniej wpływających na poparcie wyborcze w zakresie wydatków inwestycyjnych oraz wydatków osobowych i na wynagrodzenia.

W przypadku wydatków majątkowych inwestycyjnych założono, że największy respons wyborców wywoła wartość tej zmiennej w roku wyborczym (*wmipc\_el*), w nawiązaniu do wniosków z podobnych badań w Rosji (Akhmedov, Zhuravskaya 2004) i w Portugalii (Veiga, Veiga 2007). Rządzący powinni uzyskiwać też poparcie wyborców w sytuacji wzrostu wydatków na inwestycje w roku wyborczym w stosunku do poprzedniego okresu kadencji (*wmipc\_%*). Ta zmienna operacjonalizowana jest w ten sposób, że dla okresu pierwszych trzech lat kadencji (np. od 2011 do 2013 roku) wyznaczana jest średnia, następnie: od wartości zmiennej w roku wyborczym odejmowana jest wartość średniej z lat kadencji, po czym szacowany jest odsetek uzyskanej wartości w zakresie wartości zmiennej w roku wyborczym, podobnie jak w przypadku analiz cyklu w Portugalii (Veiga, Veiga 2006, 2007). Testowano również wpływ na głosy średniej wydatków z okresu całej kadencji (*wmipc\_kad*) oraz na rok przed wyborami (*wmipc\_rokpel*). W obydwu tych sytuacjach spodziewam się pozytywnego wpływu wartości zmiennych na poparcie wyborcze. W każdym powyższym przypadku zmienne powstały na bazie szacowania wydatków majątkowych inwestycyjnych w zakresie per capita w danym roku kadencji.

Wydatki majątkowe inwestycyjne są typem wydatków, które w całości mają być przeznaczane na inwestycje (Dworakowska 2015: 49), zatem efekt tych wydatków będzie zmaterializowany i obiektywnie dostrzegalny przez wyborców, co ma być w praktyce szczególnie doceniane (Veiga, Veiga 2007).

Drugą zmienną braną pod uwagę są wydatki na wynagrodzenia i wydatki osobowe per capita w danym roku kadencji. W szczególności są to wydatki na wynagrodzenia i nagrody dla pracowników i urzędników, pochodne od wynagrodzeń (składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, fundusz pracy), diety radnych, diety członków komisji i zespołów. W przypadku tej zmiennej

można się liczyć z zakłóceniem strukturalnym odnotowywania jej wpływu na poparcie wyborcze. W mniej ludnych gminach spodziewamy się wyższego wydatkowania na wynagrodzenia per capita, niż w gminach ludniejszych (Piasecki 2009: 304), bo decyduje efekt wielkości gminy. Aby zminimalizować ryzyko odnotowania zakłócenia strukturalnego powodowanego wielkością jednostki, zmienną charakteryzującą wynagrodzenia zoperacjonalizowano tak jak  $wmipc\_%$ . W ten sposób poszukuje responsu wyborców na wzrost tych wydatków jedynie w roku wyborczym w stosunku do średniej z trzech pierwszych lat kadencji ( $wyn\_%$ ). Spodziewane jest odnotowanie wpływu tej zmiennej szczególnie w mniej ludnych gminach. Zaobserwowanie takiego wpływu w jednostkach o relatywnie dużej liczbie ludności sugerować będzie zakłócenie pomiaru, bo nie jest możliwe, aby w dużym mieście rządzący, zwiększając wynagrodzenia, mógł uzyskiwać z tego tytułu poparcie z uwagi na znaczną liczbę uprawnionych do głosowania, nawet biorąc tu pod uwagę fakt, że frekwencja w wyborach samorządowych jest tym niższa, im większa jest liczba ludności gminy. Z kolei w mniej ludnych gminach taki wpływ, jeżeli istnieje, powinien być możliwy do odnotowania. Mniejsza liczba uprawnionych do głosowania to większy wpływ na wynik rozgrywki głosujących, którzy te wynagrodzenia pobierają i osób od nich zależnych. Poza tym, mniej ludności, to mniej wyborców, z którymi kontaktują się radni i sołtysi, a w trakcie takich kontaktów mogą sondować postawy i opinie wyborców na temat włodarza i jego działań. Zresztą kampania wyborcza w dużej mierze opiera się na radnych i sołtysach, choćby w zakresie odwiedzania poszczególnych mieszkańców. Sołtysi i radni w wielu gminach są zobowiązani do dostarczania do wybranych, ewentualnie do większości gospodarstw domowych biuletynów informacyjnych gmin. Ci pierwsi pobierają też podatek rolny. Takie wsparcie w terenie może się rządzącemu przydać, a na pewno nie jest to czynnik, który wólarz może bagatelizować. Testem tego przypuszczenia będzie zmienna kontrolna posiadanie formalnej większości w radzie gminy wg wyniku wyborów poprzednich ( $w$ ). Jeżeli to przypuszczenie jest adekwatne, to wólarze nie posiadający większości (formalnej) w radzie będą wykazywać wyższe wartości  $wyn\_%$ . W ten sposób rządzący, podnosząc gratyfikacje bezpośrednio przed wyborami, powinien liczyć na większą staranność radnych i sołtysów w terenie, czego wynik powinien uwidocznić się w modelu.

Zmienną zależną w zakresie pierwszego celu analizy jest poparcie wyborcze wyrażane jako odsetek głosów w I turze wyborów ( $VSV$ ). Jako zmienną konkurencyjną wobec  $VSV$  można rozważać przewagę wyborczą ( $margin\ vote$ ) operacjonalizowaną w klasycznym podejściu przy I turze wyborów jako różnicę  $VSV$  zwycięzcy i najsilniejszego z pretendentów, a w przypadku braku kontrkandydatów jako różnicę  $VSV$  zwycięzcy i 50, bo uzyskanie więcej niż 50% głosów

wymagane jest do obsadzenia stanowiska gminnego wóldarza przy jednym kandydującym. Dla przegrywającego w rozgrywce zamkniętej w I turze będzie to różnica jego/jej *VSV* i *VSV* zwycięzcy. W przypadku wystąpienia II tury dla uczestniczących w niej obliczenie przewagi dla zwycięzców i pokonanych jest analogicznie, jak w turze I, ale z poziomu II tury. Z kolei przewaga odpadających w I turze to różnica ich *VSV* i *VSV* zwycięzcy z II tury. Taki sposób operacjonalizacji zmienia interpretację pozyskanych głosów wyborców i wskazuje na zakres dominacji zwycięzcy albo skalę porażki przegranego. Jest potencjalnie wydajniejszy w przypadku wskazywania wpływu zmiennej *wyn\_%*, niż zmiennych z zakresu wydatków majątkowych inwestycyjnych.

W przypadku drugiego celu analizy zmienne zależne to *wmipc\_el*, bo zakładam, że tak wyrażona zmienna wydatków majątkowych inwestycyjnych spotka się z największym responsem wśród wyborców oraz wartość *wyn\_%*, bo sugeruję, że jest to adekwatny sposób operacjonalizacji tej specyficznej zmiennej.

Jako zmiennych kontrolnych i niezależnych w zakresie pierwszego i drugiego celu analizy używam kwantyfikowalnych cech inkumentów oraz gmin. Wśród tych pierwszych zasadne jest choćby przetestowanie oddziaływania stażu na stanowisku (*IncW*). W zakresie pierwszego celu spodziewam się, że dłuższe pozostawanie na stanowisku spotka się z negatywną reakcją wyborców, co ma być powodowane tak zmęczeniem osobą inkumbenta (Veiga, Veiga 2006: 5–6), jak i wzrostem siły potencjalnych pretendentów. W zakresie drugiego celu analizy dłuższy staż oznaczać może wzrost presji wydatkowej tak w zakresie *wmipc\_el*, jak i *wyn\_%*. Ze względu na krótki horyzont czasowy analizy (wybory w 2010 i w 2014 roku), stwierdzenie w niektórych modelach efektu oddziaływania ubiegających się po raz czwarty o reelekcję może być kłopotliwe, gdyż staż na stanowisku jest liczony od wyborów w 2002 roku. Dlatego uwzględniono również zmienne binarne określające, po raz który z rzędu inkumbent ubiega się o stanowisko: dla ubiegających się o drugą kadencję (*IncW\_2*), dla ubiegających się o trzecią kadencję (*IncW\_3*). Potencjalna trudność dowiedzenia wpływu stażu na stanowisku skłania do rozłączonego ujmowania rządzących najdłużej (ubieganie się w 2010 i 2014 roku o trzecią i czwartą kadencję) oraz najkrócej (ubieganie się w 2010 i 2014 roku o drugą kadencję) i szacowania stażu na stanowisku od 2002 roku (*IncW\_3i4*). Wśród cech inkumbentów oczekuję też, że siła kandydata *VSt-1* w poprzednich wyborach będzie rzutować na wynik wyborów aktualnych, zwiększając poparcie wyborcze. Zmienna *VSt-1* jest szacowana jako odsetek głosów z I tury, a jeżeli inkumbent w poprzednich wyborach był w II turze, wówczas jest to odsetek głosów z II tury. Weryfikacji podlega też wpływ komitetu wyborczego inkumbenta (*typinc*) w zakresie komitetów partii lub koalicji oraz wyborców lub organizacji. Dodatkowo jako zmienną kontrolną wybrano afiliację komi-

tetu wyborczego z PSL. W tym przypadku zakładam możliwość odnotowania istotnego wpływu, gdyż kandydatów reprezentujących PSL jest najwięcej spośród komitetów partyjnych. Z tego powodu kandydaci ci powinni zyskiwać dodatkowe głosy ze względu na relatywnie dobrze ugruntowaną obecność PSL w gminach w okresie analizowanych wyborów. Podobnie premiovani powinni być ubiegający się o reelekcję z komitetów wyborczych afiliowanych przy partiach politycznych. Wśród nich najwięcej w tym czasie było przedstawiciele PSL i PO. Kukołowicz i Górecki (2018) sugerowali, powołując się przy tym na dowody z analiz portugalskich (Martins, Veiga 2013), że w przypadku przedstawicieli tych dwóch partii (w wyborach w 2010 roku) m.in. nagradzający efekt wyższych wydatków będzie wzmacniany, bo wówczas partie te tworzyły koalicję rządową. Dowiedli takiej relacji w przypadku PO (Kukołowicz, Górecki 2018). Poza tym, związanie wóldarza z partią polityczną może oferować dodatkowy kapitał wiedzy i wsparcia na różnych płaszczyznach. Trudno tu jednak stosować standardowe kodowanie i poszukiwać zależności między reprezentantami prawicy i lewicy, co z okazji wielu takich analiz jest praktykowane, ponieważ ideologia uchodzi za czynnik wpływający na manipulacje budżetowe (Benito, Bastida, Vicente 2013: 6) i nawet niekiedy odnosi to skutek (np.: Kneebone, McKenzie 2001: 771).

Pozostałe cechy inkumbentów to poziom wykształcenia (*wykszt*) i płeć (*p*). Archiwizacja poziomu wykształcenia przez PKW jest problematyczna. Po pierwsze, kandydujący samodzielnie określają swoje wykształcenie, po drugie, wnioskując z zapisu, PKW dosłownie archiwizuje to, co deklarują kandydaci. Oczekuję, że posiadanie przez ubiegającego się o reelekcję wykształcenia wyższego (licencjackie i wyższe niż licencjackie) będzie zwiększać poparcie, podobnie jak dowiedziony już wpływ płci męskiej (Bartnicki 2017c). Z kolei wspomniane już posiadanie większości w radzie gminy z wyborów poprzednich (*w*) powinno zwiększać poziom wydatkowania na inwestycje, bo przewaga w tym zakresie, to łatwiejsze forsowanie decyzji rządzącego również w kwestii formowania budżetu. Powinno też podnosić poparcie wyborcze, bo ciężar kampanii wyborczej tak przed wyborami, jak i w czasie całej kadencji w dużej mierze spoczywa na radnych.

Na wielkość poparcia wyborczego w I turze będzie też rzutować położenie gminy w obszarze danego regionu historycznego, które tworzą przestrzenie dawnych zaborów i Ziem Odzyskanych. Ubiegający się o reelekcję z gmin z dawnego zaboru pruskiego mogą liczyć na wzrost poparcia wskutek cech regionu (Bartkowski 2006), z kolei kandydujących z obszaru Ziem Odzyskanych dotknie spadek poparcia z tego samego powodu. Spowolniona rotacja gminnych wóldarzy w obszarze dawnego zaboru pruskiego i przyspieszona w obszarze Ziem Odzyskanych uwidacznia się także w zakresie częstotliwości

i ważności gminnych referendów odwoławczych (Bartnicki 2017b: 122–127). Cechy regionu pruskiego powinny też wpłynąć na uwarunkowania wydatkowania inwestycyjnego. Zakładam, że w gminach przyporządkowanych do tego obszaru wystąpi spadek tego typu wydatkowania w roku wyborczym (*wmipc\_el*). Nie musi to być jedynie wynikiem relatywnie niskich deficytów w zakresie infrastruktury w tych gminach. W większej mierze taki stan może uzasadniać złagodzenie cyklu wydatkowego i nieczekanie z wydatkami na rok wyborczy. Z drugiej strony, w gminach położonych w obszarze dawnego zaboru rosyjskiego powinna pojawić się tendencja odwrotna, presja wydatkowa w roku wyborów powinna wzrastać. Najprostszym uzasadnieniem może być powołanie się na najwyższe deficyty infrastrukturalne, ale uzasadnieniem najbliższym prawdzie będzie raczej najsilniejsza w kraju presja do zwiększania wydatków z każdym kolejnym rokiem bliższym wyborom. Oczekiwanie i respons wyborców w zakresie dostrzegalnych inwestycji różnicują regiony historyczne, co jest najlepiej dostrzegalne w kontraście spuścizny zaboru pruskiego i rosyjskiego. W części podłożem tego jest oczywiście skala zaspokojenia deficytów infrastrukturalnych w jednym i w drugim regionie, ale dodatkowo władarzy gminnych obszaru dawnego zaboru pruskiego charakteryzować ma długoterminowe planowanie (Bartkowski 2006). Jest to dodatkowa współzmienna wpływająca na równowagę wydatkowania inwestycyjnego w perspektywie całej kadencji, a nie na jego maksymalizację w roku wyborczym.

Wysokość wydatków powinny kształtować też dochody własne gminy ogółem per capita w roku wyborczym (*dochw*). Dodatkowo, jako zmiennych kontrolnych używano także liczby ludności w roku danych wyborów (*ludność*) oraz długu publicznego (*dhug*).

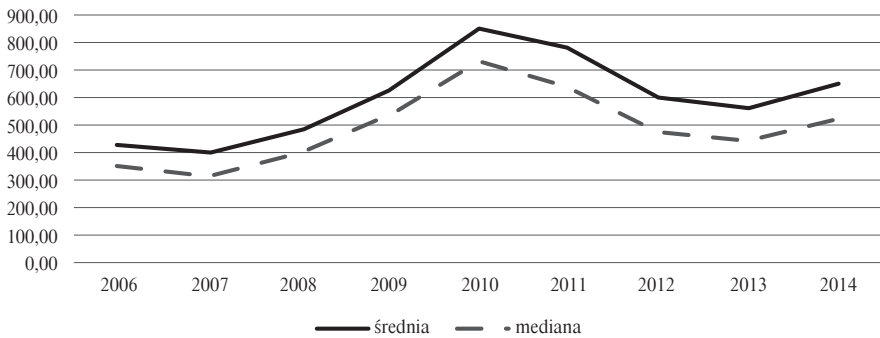
Spośród cech gmin do analizy włączono odsetek ludności w wieku przedprodukcyjnym (*ludprzedp*) i w wieku poprodukcyjnym (*ludpop*) w ogólnej liczbie ludności gminy w roku wyborów, jako zmienne wyrażające zróżnicowanie w zakresie usług gminnych (Klein, Sakurai 2015: 27). Choć w tym przypadku przy analizie MNK spełnia to swoją funkcję w mniejszym zakresie.

Analiza jest prowadzona za pomocą modelu liniowego MNK z uwagi na dwa powtórzone pomiary (wybory w 2010 i w 2014 roku), w których mierzone wartości dotyczą różnych gmin, ale tylko tych, w których obecny jest ubiegający się o reelekcję. Analiza, głównie zakresem danych objaśniających, odnosi się do koncepcji stosowanej w analizach cykli budżetowych w portugalskich gminach (Veiga, Veiga 2006, 2007).

Charakterystyka operacjonalizacji zmiennych wykorzystywanych w tej analizie znajduje się w załączniku 1, a statystyki opisowe tych zmiennych wyodrębniono w załączniku 2.

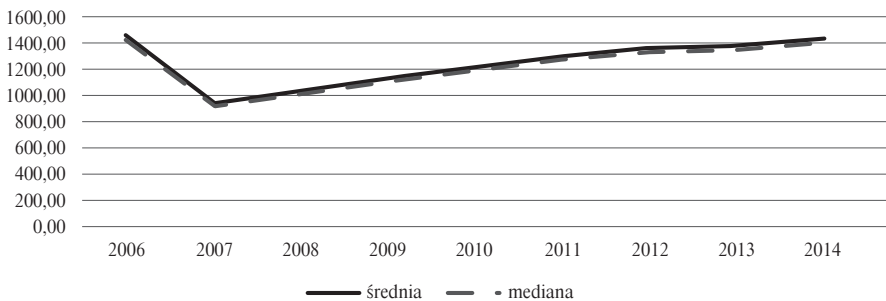
## ■ Wyniki

Na wykresach 1 i 2 przedstawiono średnie i mediany analizowanych zmiennych na przestrzeni lat dwóch kadencji od 2006 do 2014 roku, biorąc pod uwagę jedynie te gminy, w których w 2010 i w 2014 roku inkumbent ubiegał się o reelekcję. Cykl wyborczy dostrzegamy przede wszystkim w zakresie wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita. Wartości drugiej zmiennej od 2007 roku przeciętnie wg mediany przyrastają o 67 zł rok do roku i nie wykazują wahań względem lat wyborczych.



**Wykres 1.** Średnia i mediana wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w gminach, w których wójt/burmistrz ubiegał się o reelekcję w 2010 i 2014 roku, N=1989

*Źródło: opracowanie własne na podst. GUS.*



**Wykres 2.** Średnia i mediana wydatków na wynagrodzenia i wydatków osobowych per capita w gminach, w których wójt/burmistrz ubiegał się o reelekcję w 2010 i 2014 roku, N=1989

*Źródło: opracowanie własne na podst. MojaPolis.*

Tabela 1 przedstawia propozycję czterech modeli objaśniających poparcie wyborcze ubiegających się o reelekcję w I turach wyborów w 2010 i w 2014 roku. Pod uwagę wzięto wszystkie gminy, w których kandydowali inkumbenci, również te, gdzie kandydował sam ubiegający się o przedłużenie władztwa. Wybór

gmin z przynajmniej jednym konkurentem ubiegającego się o reelekcję powoduje na ogół wzmocnienie mocy predykcyjnej estymacji. Jednocześnie zawężenie analizowanych startów wyborczych do gmin z mniejszą liczbą ludności również powoduje takie następstwa przy jednoczesnym zachowaniu ukierunkowania znaków i istotności predyktorów. Parametry modeli w tabeli 1 dowodzą, że weryfikacja empiryczna jest powolna uprzednim założeniom teoretycznym, bo osiągnięto zakładane ukierunkowanie i istotność poszczególnych zmiennych. Największy zakres wariancji VSV, czyli zmiennej zależnej wyjaśnia *wmipc\_el* (6,1%), jak zakładano na wstępie, następnie *wmipc\_kad* (5,4%), *wmipc\_rokpel* (4,5%), wreszcie: *wmipc\_%* (1%) – w każdym przypadku wskazanie jest istotne i dodatnie. Zmienne te włączono do modeli i, jak dostrzegamy, spełniają one przewidzianą dla nich funkcję. Oczekiwania spełnia także *wyn\_%*, która w różnych konfiguracjach zachowuje istotne oddziaływanie na poparcie ubiegającego się o reelekcję. Jak przewidywano, *wyn\_%* zachowuje istotny wpływ w gminach z mniejszą liczbą ludności (do 35 tys.), co w praktyce oznacza, że rządzący w takich jednostkach mieli realną możliwość zwiększania swego poparcia poprzez zwiększanie wynagrodzenia w roku wyborczym. W większych jednostkach dla rządzącego jest to nieopłacalne ze względu na efekt skali, czyli przeważający wpływ na wynik rozgrywki wyborczej głosujących niezależnych tak pośrednio, jak i bezpośrednio od wynagrodzeń redystrybuowanych przez gminę.

W szczególności dostrzegamy, że posiadanie większości w radzie gminy (*w*) pomaga w zwiększeniu poparcia. Na wyższe poparcie mogą też liczyć ubiegający się o drugą kadencję (pierwszą reelekcję: *IncW\_2* oraz *IncW\_3i4*), co jest zgodne z obserwacjami zewnętrznymi (Veiga, Veiga 2006) oraz obserwowaną tendencją krajową w zakresie dominacji inkumbentów ze wszystkich dotychczasowych wyborów bezpośrednich tego typu (Bartnicki 2017a). Na niższy odsetek głosów w I turach mogą liczyć ubiegający się o reelekcję w większych jednostkach (*ludność*), co jest bezpośrednią pochodną konkurencji wyborczej (*# kontrkandydatów*). Jednocześnie poparcie w I turze w wyborach t jest pochodną poparcia z elekcji t-1 (*VSt-1*), co znowu potwierdza tendencję obserwowaną gdzie indziej (Veiga, Veiga 2006). Dodatkowo, na wyższe poparcie wyborców mogą bardziej liczyć inkumbenci z afiliacją partyjną (lub koalicyjną) niż pozostali (*typinc*), co jest szczególnie widoczne w przypadku kandydatów z PSL (bo ich akurat jest najwięcej i można to odnotować w modelu). Jednocześnie, dla zwiększenia poparcia wyborczego w I turze, opłaca się mieć wykształcenie co najmniej licencjackie (*wykszt=1*) oraz płeć męską (*p=1*). Większy udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności niweluje poparcie, a wzrost udziału ludności w wieku przedprodukcyjnym je zwiększa. Ma to związek z szeroką charakterystyką gminy (odległość od miasta

wojewódzkiego lub dużego ośrodka, przyrost ludności powodowany nowymi zameldowaniami, dochody gminy, względna liczba podmiotów gospodarki narodowej itp.). Ogólnie biorąc, większy udział ludności w wieku przedprodukcyjnym wskazuje na wyższe wartości parametrów ekonomicznych, z czego korzysta, a na co marginalny wpływ ma ubiegający się o reelekcję. Wreszcie, dostrzegamy zakładany wpływ regionów historycznych, (*pruski i odzyskane*). Ostatecznie zauważamy, że w 2010 roku ubiegający się o reelekcję otrzymywali wyższe poparcie, niż w 2014 roku (*rok2010*), i jest to najprawdopodobniej związane z większymi środkami, którymi dysponowali. Rezultatem był najniższy w dotychczasowych wyborach bezpośrednich poziom konkurencji wyborczej, co w efekcie spowodowało, że najwięcej inkumbentów w 2010 roku otrzymało reelekcję.

W tabeli 2 przedstawiono wyjaśnienie wartości *wyn\_%* w modelach 5 i 6 oraz *wmipc\_el* w modelach 7 i 8. Na podstawie wskazań modelu 5 widzimy, że tak jak zakładano, nieposiadanie przez gminnego wóldarza większości w radzie podnosi presję wydatkową na wynagrodzenia w roku wyborczym. Model 5 wskazuje też, że rok 2010 był tym, w którym rządzący zbudowali najwyższą „górkę” wydatkową *wyn\_%* i nie powtórzyli tego w roku 2014, co też rzutuje na wielkość wyjaśnionej wariancji zmiennej zależnej w tym modelu. Wydatkowanie na wynagrodzenia powstrzymuje zadłużenie gminy (*dlug*), ale jest to wpływ niewielki i można by tu oczekiwać silniejszego oddziaływania zadłużenia na ograniczenia w zakresie tych wydatków. Skłonność do wyższych wydatków na wynagrodzenia (*wyn\_%*), ujawniają rządzący z wykształceniem niższym niż licencjackie oraz mężczyźni. Dłuższe rządzenie (*IncW*) sugeruje jednak niższą, a nie wyższą presję w tym zakresie.

Z kolei wysokość wydatków na inwestycje w roku wyborczym (*wmipc\_el*) objaśniają modele 7 i 8. Również i w tym przypadku rok 2010 (*rok2010*) cechowały wyższe wydatki niż rok 2014. Inwestycje finansowano w pewnym zakresie długiem (*dlug*), a wyższe dochody własne pozwalały na wyższe wydatkowanie (*dochw*). Więcej na inwestycje w roku wyborczym przeznaczali mężczyźni niż kobiety i wóldarze z wykształceniem licencjackim i wyższym. Partyjna afiliacja komitetu wyborczego wóldarza nie wykazuje oddziaływania na *wmipc\_el*, ale takie oddziaływanie ujawniają rządzący z afiliacją PSL, wśród których dochodzi do wyhamowania wydatków inwestycyjnych w roku wyborczym, choć może to być efekt wielkości ludnościowej gminy. Wreszcie, jak zakładano, posiadanie większości w radzie pozwala na wzrost wydatków inwestycyjnych w roku wyborczym (*w*). Potwierdza się też zakładane oddziaływanie regionów historycznych (*pruski i rosyjski*), gdzie w obydwu przypadkach osiągnięto przewidywane ukierunkowanie wpływu oraz istotność wskazań.

**Tabela 1.** Predyktory odsetka głosów oddanych na kandydata w I turze – modele 1–4; niestandardyzowane współczynniki regresji

	1	2	3	4
<i>wmipc_el (log)</i>			5,518***	5,867***
			(0,355)	(0,392)
<i>wyn_%</i>	0,269***	0,225***	0,100*	
	(0,031)	(0,038)	(0,037)	
<i>wmipc_%</i>	0,011***	0,011***		
	(0,001)	(0,002)		
<i>wmipc_kad (log)</i>	4,881***			
	(0,397)			
<i>wmipc_rokpel (log)</i>		4,635***		
		(0,326)		
<i>w</i>				7,187***
				(0,555)
<i>IncW_2</i>			6,869***	
			(0,535)	
<i>IncW_3</i>	-3,815***	-4,599***		
	(0,409)	(0,503)		
<i>ludność (log)</i>		-3,075***	-1,871***	-2,228***
		(0,292)	(0,297)	(0,324)
<i># kontrkandydatów</i>	-6,378***			
	(0,132)			
<i>VSt-1</i>	0,411***	0,653***	0,683***	
	(0,018)	(0,021)	(0,022)	
<i>typinc</i>	-2,269***	-1,824***		
	(0,508)	(0,628)		
<i>PSL</i>			2,821***	3,080***
			(0,740)	(0,822)
<i>wykszt</i>			3,476***	
			(0,717)	
<i>p</i>			3,080***	
			(0,835)	
<i>ludpop</i>		-0,373***		
		(0,081)		

Tabela 1. cd.

	1	2	3	4
<i>ludprzedp</i>			0,654***	
			(0,102)	
<i>pruski</i>	1,275*	2,493***		
	(0,534)	(0,685)		
<i>odzyskane</i>				-1,504*
				(0,604)
<i>rok2010</i>				2,078***
				(0,528)
<i>IncW_3i4</i>				-3,488***
				(0,585)
stała	12,893***	20,478***	-29,032***	36,638***
	(2,807)	(4,003)	(4,521)	(3,954)
N	4373	4373	4335	4332
R <sup>2</sup>	0,51	0,26	0,28	0,12

Zmienna zależna: % głosów w I turze wyborów w 2010 i w 2014 roku. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW, GUS, MP, MH i JB.

**Tabela 2.** Predyktory odchylenia wydatków na wynagrodzenia w roku wyborczym (*wyn\_%*) – modele 5 i 6 oraz wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w roku wyborczym (*wmipc\_el*) – modele 7 i 8. Niestandaryzowane współczynniki regresji

	5	6	7	8
<i>ludność (log)</i>	0,256**	0,612***	-0,125***	
	(0,094)	(0,118)	(0,013)	
<i>wykszt</i>	-0,384†	-1,424***	0,051†	0,069*
	(0,227)	(0,287)	(0,029)	(0,030)
<i>w</i>	-0,432**			0,126***
	(0,152)			(0,020)
<i>dług</i>	-0,012**	-0,025***		0,004***
	(0,004)	(0,005)		(0,001)
<i>rok2010</i>	8,744***		0,458***	0,319***
	(0,149)		(0,020)	(0,020)
<i>IncW</i>		-2,057***		
		(0,130)		

Tabela 2. cd.

	5	6	7	8
<i>typinc</i>		0,329 (0,248)	0,030 (0,026)	
<i>p</i>		0,583† (0,336)	0,060† (0,034)	
<i>ludprzedp</i>		0,357*** (0,040)		
<i>wmipc_el (log)</i>		1,729*** (0,141)		
<i>dochw</i>			0,482*** (0,022)	
<i>pruski</i>			-0,066* (0,029)	
<i>rosyjski</i>			0,056** (0,021)	
<i>PSL</i>				-0,061* (0,031)
stała	4,147*** (0,867)	-8,642*** (1,725)	3,780*** (0,168)	6,019*** (0,037)
N	4292	4335	4337	4294
R <sup>2</sup>	0,45	0,12	0,14	0,07

Zmienna zależna: *wyn\_%* w modelu 5 i 6; *wmipc\_el* w modelu 7 i 8. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW, GUS, MP, MH i JB.

Interesujące w analizowanej problematyce jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dłużej rządzący zwiększają wydatkowanie w roku wyborów, czy też nie. W modelach 7 i 8 nie uwzględniano zmiennych charakteryzujących staż na stanowisku, bo nie daje to żadnych rezultatów w otoczeniu pozostałych predyktorów. W modelu 6 widzimy natomiast, że poziom *wyn\_%* zależy od stażu na stanowisku ze wskazaniem zwiększania wynagrodzeń raczej przez młodszych, niż starszych stażem (*IncW*). Wobec tego przetestowano wpływ różnie operacjonalizowanego stażu na stanowisku (*IncW*, *IncW\_2*, *IncW\_3* oraz *IncW\_3i4*) na *wmipc\_el* i *wyn\_%* w osobnych modelach dla wyborów w 2010 i w 2014 roku. W tabeli 3 modele od 9 do 11 przedstawiają istotnie oddziałujące na *wyn\_%* predyktory opisujące staż na stanowisku w wyborach w 2014 roku. Istotnych zależ-

ności w tym roku nie stwierdzono w przypadku *wmipc\_el*. W tabeli 4 modele od 12 do 15 przedstawiają istotnie oddziałujące na *wmipc\_el* predyktory w wyborach w 2010 roku. Istotnych zależności nie stwierdzono w przypadku *wyn\_%*.

**Tabela 3.** Staż na stanowisku jako predyktor wydatków na wynagrodzenia w roku wyborczym (*wyn\_%*) w wyborach 2014

	9	10	11
<i>IncW_3i4</i>	-0,562* (0,247)		
<i>IncW_2</i>		0,560* (0,247)	
<i>IncW_3</i>			-0,666* (0,262)
stała	5,953*** (0,206)	5,391*** (0,136)	5,728*** (0,131)
N	2187	2187	2187
R <sup>2</sup>	0,02	0,02	0,03

Zmienna zależna: *wyn\_%*. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW i MP.

**Tabela 4.** Staż na stanowisku jako predyktor odchylenia wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w roku wyborczym (*wmipc\_el*) w wyborach 2010

<i>wmipc_el</i> 2010	12	13	14	15
<i>IncW_2</i>	-0,089** (0,029)			
<i>IncW_3</i>		0,088** (0,029)		
<i>IncW</i>			0,089** (0,029)	
<i>IncW_3i4</i>				0,089** (0,029)
stała	6,587*** (0,016)	6,499*** (0,023)	6,409*** (0,050)	6,498*** (0,024)
N	2187	2187	2187	2187
R <sup>2</sup>	0,04	0,04	0,04	0,04

Zmienna zależna: *wmipc\_el*. Błąd standardowy w nawiasach. \*\*\* –  $p < 0,001$ ; \*\* –  $p < 0,01$ ; \* –  $p < 0,05$ ; † –  $p < 0,1$ .

Źródło: obliczenia własne na podst.: PKW i GUS.

Na podstawie powyższych wyników można stwierdzić, że w 2014 roku ubiegający się o reelekcję z najkrótszym stażem podnosili wartość *wyn\_%* (*IncW\_2*), a sprawowanie władzy przez okres dłuższy, niż jedna kadencja wiązało się z niższym wydatkowaniem na wynagrodzenia (*IncW\_3i4* oraz *IncW\_3*). W 2010 roku staż oddziaływał na *wmipc\_el* w ten sposób, że dłuższe pozostawanie na stanowisku zwiększało wydatki na inwestycje (*IncW\_3*, *IncW* oraz *IncW\_3i4*), a ubieganie się wówczas o pierwszą reelekcję (*IncW\_2*) wiązało się z niższym wydatkowaniem na inwestycje w roku wyborczym.

## ■ Podsumowanie

Najsilniej na wyborców oddziałują wydatki majątkowe inwestycyjne w roku wyborów – wzrost tych wydatków powoduje wzrost odsetka głosów w I turze wyborów. W dalszej kolejności istotny jest poziom wydatkowania inwestycyjnego w całej kadencji (im wyższa średnia, tym wyższe poparcie), następnie wydatki w roku przed wyborami. Wreszcie, doceniany jest skok wydatków w roku wyborczym w stosunku do średniej z lat kadencji. Inny główny wniosek, to możliwość uzyskiwania dodatkowego wsparcia ubiegającego się o reelekcję w skutek podnoszenia wydatków na wynagrodzenia i wydatki osobowe w roku wyborów. Oddziaływanie tej zmiennej sugeruje, że wydatkowanie w tym zakresie służy motywowaniu podległych pracowników, ale też radnych i sołtysów, do większej staranności w terenie w okresie przedwyborczym. Potwierdza się też założenie o funkcji tej zmiennej w sytuacji, kiedy władarz nie dysponuje większością w radzie, wówczas zwiększa wynagrodzenia w roku wyborczym, „przekonując” tym samym opozycjonistów w radzie i/lub dąży do zwiększenia motywacji wśród swoich stronników. Tendencję do zwiększania wydatków na wynagrodzenia mają rządzący najkrócej (w odróżnieniu od rządzących dłużej), co być może rekompensuje w ich przypadku niższą efektywność w sterowaniu innymi typami wydatków, w tym wydatkami inwestycyjnymi.

Analiza ta porusza niewielki zakres problematyki politycznego cyklu budżetowego w polskich gminach. Przy tym jednak potwierdza i poszerza wnioski wypracowane w analizach cyklu wydatkowego w Polsce (Kukołowicz, Górecki 2018). W dalszej kolejności można uwzględnić pomiar na danych panelowych dla wyborów od 2006 do 2014 roku, biorąc pod uwagę zmienne ponadgminne z wielu zakresów. Obszar potencjalnych analiz jest tu dość rozległy i może dotyczyć poszukiwań zakresu poparcia wyborczego przez manipulacje wysokością lokalnych danin publicznych oraz szerokiej gamy wydatków w perspektywie okresu kadencji. Ustaleń domagają się też uwarunkowania moderacji wydatków w ramach poszczególnych działów. Wnioski z tej analizy sugerują, że bezpośrednio, w dalszej kolejności można poddać ewaluacji składowe wydatków

majątkowych inwestycyjnych wobec stwierdzonego oddziaływania na wyborców wydatków inwestycyjnych w latach wyborów. Ze względu na szerokie umocowania kompetencyjno-ustrojowe władarzy oraz wyciągnięte wnioski można przypuszczać, że cykl budżetowy w polskich gminach wpisuje się w założenia cyklu oportunistycznego, co wymaga jeszcze dalszego rozpoznania.

### ■ Informacje o zaangażowaniu osób trzecich:

W pozyskiwaniu i wstępnym przetwarzaniu niektórych zmiennych w bazie danych wykorzystywanej w tej analizie uczestniczyli Kamil Żukowski i Maciej Baranowski.

### LITERATURA PRZYWOŁANA

- Akhmedov Akhmed, Zhuravskaya Ekaterina (2004), *Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting*, „Quarterly Journal of Economics”, nr 119, s. 1301–1338.
- Arvate Paulo R., Marcos Mendes, Rocha Alexandre (2010), *Are Voters Fiscal Conservatives? Evidence from Brazilian Municipal Elections*, „EST.ECON”, nr 1, s. 67–101.
- Bartkowski Jerzy (2006), *Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne w Polsce*, w: Joanna Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności: tradycja i współczesność*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 267–302.
- Bartnicki Sławomir (2017a),  *Egzemplifikacja efektu inkumbenta w wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy w Polsce i jego strukturalne uwarunkowania*, „Acta Politica Polonica”, nr 3, s. 55–68.
- Bartnicki Sławomir (2017b), *Referenda gminne w Polsce od 1992 do 2014 roku a przynależność gmin do regionów historycznych*, w: Tomasz Piróg (red.), *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*, Kraków: Nomos, s. 115–131.
- Bartnicki Sławomir (2017c), *Wybrane determinanty poparcia kandydatów podczas wyborów gminnego organu wykonawczego*, „Studia Wyborcze”, nr 23, s. 107–133.
- Benito Bernardino, Bastida Francisco, Vicente Cristina (2013), *Municipal elections and cultural expenditure*, „Journal of Cultural Economics”, nr 1, s. 3–32.
- Bober Jarosław i in (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Brender Adi, Drazen Allan (2005), *How Do Budget Deficits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries*, NBER Working Paper nr 11862.
- Drazen Allan (2008a), *Political business cycles*, w: Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume (red.), *The new palgrave dictionary of economics*, Palgrave Macmillan, 2008, The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan, 1 July 2016.
- Drazen Allan (2008b), *Political budget cycles*, w: Steven N. Durlauf, Lawrence E. Blume (red.), *The new palgrave dictionary of economics*, Palgrave Macmillan, 2008, The New Palgrave Dictionary of Economics Online, Palgrave Macmillan, 1 July 2016.

- Dworakowska Małgorzata (2015), *Determinanty finansowe wzrostu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 8, s. 47–58.
- Hajnal Zoltan L., Lewis Paul G., Louch Hugh (2002), *Municipal Elections in California: Turnout, Timing, and Competition*, San Francisco, CA: Public Policy Institute of California.
- Klein Fabio Alvim, Naruhiko Sakurai Sergio (2015), *Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy*, „European Journal of Political Economy”, nr 37, s. 21–36.
- Kneebone Ronald D., McKenzie Kenneth J. (2001), *Electoral and Partisan Cycles in Fiscal Policy: An examination of Canadian provinces* „International Tax and Public Finance”, nr 8, s. 753–774.
- Kukołowicz Paula, Górecki Maciej (2018), *When incumbents can only gain: economic voting in local government elections in Poland*, „West European Politics”, nr 41: 640–659.
- Martins Rodrigo, i Jose Veiga Francisco (2013), *Economic voting in Portuguese municipal elections*, „Public Choice”, nr 155, s. 317–334.
- Nordhaus William D. (1975), *The Political Business Cycle*, „The Review of Economic Studies”, nr 2, s. 169–190.
- Peltzman Sam (1992), *Voters as fiscal conservatives*, „Quarterly Journal of Economics”, nr 107(2).
- Piasecki Andrzej K. (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Program Prawa i Sprawiedliwości* (2014), <https://pis.org.pl/document/archive/download/128> (dostęp: 20 stycznia 2018).
- Schaffner Brian F., Streb Matthew, Wright Gerald (2001), *Teams without Uniforms: The nonpartisan ballot in state and local elections*, „Political Research Quarterly”, nr 1: 7–30.
- Sedmíhradska Lucie, Kubik Rudolf, Haas Jakub (2011), *Political business cycle in Czech municipalities*, „Prague Economic Papers”, nr 1, s. 59–70.
- Stanwick Hannah (2000), *A Megamayor for All People? Voting behaviour and electoral success in the 1997 Toronto Municipal Election*, „Canadian Journal of Political Science”, nr 3, s. 549–568.
- Trounstine Jessica (2011), *Evidence of a Local Incumbency Advantage*, „Legislative Studies Quarterly”, nr 2, s. 255–280.
- Veiga Linda Gonçalves, Veiga Francisco (2006), *Does Opportunism Pay Off?*, NIPE Working Papers 5/2006, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=911200](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=911200) (dostęp: 15 stycznia 2018).
- Veiga Linda Gonçalves, Veiga Francisco (2007), *Does opportunism pay off?*, „Economics Letters”, nr 196, s. 177–182.
- Veiga Linda Gonçalves, Veiga Francisco (2016), *Term limits at the local government level*, NIPE Working Papers 7/2016, <https://ideas.repec.org/e/pve42.html> (dostęp: 15 stycznia 2018).
- Wlezien Christopher (2015), *The myopic voter? The economy and US presidential elections*, „Electoral Studies”, nr 39, s. 195–204.

## ZAŁĄCZNIK 1

## Katalog zmiennych stosowanych w analizie

Skrót	Charakterystyka	Kalkulacja	Źródło
<i>wmipc_el</i>	wydatki majątkowe inwestycyjne per capita w roku wyborów (2010 i 2014)	zmienna ciągła logarytmizowana	GUS
<i>wyn_%</i>	odchylenie wydatków na wynagrodzenia i wydatki osobowe per capita w roku wyborczym 2010 i 2014 w stosunku do średniej z kadencji 2007–2009 i 2011–2013	zmienna ciągła	MP
<i>wmipc_%</i>	odchylenie wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita w roku wyborczym 2010 i 2014 w stosunku do średniej z kadencji 2007–2009 i 2011–2013	zmienna ciągła	GUS
<i>wmipc_kad</i>	średnia wydatków majątkowych inwestycyjnych per capita z lat kadencji	zmienna ciągła logarytmizowana	GUS
<i>wmipc_ropkel</i>	wydatki majątkowe inwestycyjne per capita na rok przed wyborami, w 2009 i 2013 roku	zmienna ciągła logarytmizowana	GUS
<i>IncW</i>	staż inkumbenta na stanowisku w momencie danych wyborów w: 2010 i 2014 roku szacowany od 2002 roku	1 = ubiega się o 2 kadencję; 2 = ubiega się o 3 kadencję; 3 = ubiega się o 4 kadencję	PKW
<i>IncW_2</i>	ubiegający się o drugą kadencję w wyborach w 2010 i 2014 roku, szacowane od 2002 roku	tak = 1; nie = 0	PKW
<i>IncW_3</i>	ubiegający się o trzecią kadencję w wyborach w 2010 i 2014 roku, szacowane od 2002 roku	tak = 1; nie = 0	PKW
<i>IncW_3i4</i>	ubiegający się o trzecią i czwartą kadencję w wyborach w 2010 i 2014 roku, szacowane od 2002 roku	tak = 1; nie = 0	PKW
<i>ludność</i>	liczba ludności gminy 31.12.2010 i 2014 roku	zmienna ciągła logarytmizowana	GUS
<i># kontrkandydatów</i>	liczba kontrkandydatów w wyborach w 2010 i 2014 roku	n(ogół kandydujących) - 1	PKW
<i>VSt-1</i>	% głosów z I tury/II tury w wyborach t-1 w stosunku do 2010 i 2014 roku	% głosów z I tury, jeżeli nie było II, i z II tury, jeżeli kandydat był obecny w II turze w wyborach t-1	PKW

## ZAŁĄCZNIK 1 cd.

Skrót	Charakterystyka	Kalkulacja	Źródło
<i>typinc</i>	afiliacja komitetu wyborczego	partii lub koalicji = 0; wyborców lub organizacji = 1	PKW
<i>PSL</i>	komitet wyborczy partii politycznej PSL	tak = 1; nie = 0	PKW
<i>wykszt</i>	poziom wykształcenia	licencjat i wyższe niż licencjat = 1; niższe niż licencjat = 0	PKW
<i>p</i>	pleć	kobieta = 0; mężczyzna = 1	PKW
<i>pruski</i>	położenie gminy w regionie historycznym dawnego zaboru pruskiego	tak = 1; nie = 0	MH
<i>odzyskane</i>	położenie gminy w regionie historycznym Ziemi Odzyskanych	tak = 1; nie = 0	MH
<i>rosyjski</i>	położenie gminy w regionie historycznym dawnego zaboru rosyjskiego	tak = 1; nie = 0	MH
<i>w</i>	większość w radzie gminy z wyborów t-1	tak = 1; nie = 0	JB
<i>ludpop</i>	udział ludności w wieku poprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności gminy w 2010 i 2014 roku	zmienna ciągła	GUS
<i>ludprzedp</i>	udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności gminy w 2010 i 2014 roku	zmienna ciągła	GUS
<i>dług</i>	dług publiczny w 2010 i 2014 roku	zmienna ciągła	MP
<i>dochw</i>	dochód własny ogółem per capita w 2010 i 2014 roku	zmienna ciągła logarytmizowana	GUS
<i>rok.2010</i>	oznaczenie wyborów rozgrywanych w 2010 roku	tak = 1; nie = 0	PKW

Źródło: opracowanie własne na podst.: (MP) – MojaPolis; (MH) – dane udostępnione przez Mikolaja Herbsta; (JB) – dane udostępnione przez Jerzego Bartkowskiego; GUS i PKW.

## ZAŁĄCZNIK 2

Statystyki opisowe zmiennych stosowanych w analizie

	min	kwartyl 1	kwartyl 2	kwartyl 3	max	AV	SD	braki	N
VSV	7,04	43,03	55,47	69,60	95,51	55,90	18,04	0	4375
wmipc_el (log)	2,13	6,01	6,44	6,84	9,39	6,41	0,67	0	4375
wyn_%	-91,84	5,88	9,90	14,44	54,35	9,96	6,56	2	4373
wmipc_%	-3907,05	-14,08	16,06	36,22	72,14	-5,00	104,99	0	4375
wmipc_kad (log)	4,33	5,99	6,28	6,59	10,13	6,29	0,49	0	4375
wmipc_rokpel (log)	-0,34	5,74	6,20	6,59	10,63	6,14	0,73	0	4375
IncW	1,00	1,00	2,00	2,00	3,00	1,91	0,73	0	4375
IncW_2	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,32	0,47	0	4375
IncW_3	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,46	0,50	0	4375
IncW_3i4	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	0,68	0,47	0	4375
ludność (log)	7,20	8,53	8,93	9,48	14,37	9,09	0,82	0	4375
# kontrkandydatów	0,00	1,00	2,00	3,00	10,00	2,11	1,55	0	4375
VSt-1	50,00	55,11	61,60	72,34	97,14	64,66	11,50	0	4375
typinc	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,83	0,38	0	4375
PSL	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,12	0,32	0	4375
wykszt	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,88	0,33	38	4337
p	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,91	0,28	0	4375
pruski	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,15	0,36	0	4375
odzyskane	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	0,24	0,43	0	4375
rosyjski	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,46	0,50	0	4375
w	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,46	0,50	43	4332
ludpop	8,00	14,60	16,50	18,50	42,40	16,71	3,09	0	4375
ludprzedp	10,30	18,30	20,00	21,50	31,00	19,97	2,39	0	4375
dług	0,00	17,23	28,93	40,74	304,18	29,61	17,46	0	4375
dochw (log)	5,61	6,71	7,04	7,35	10,74	7,05	0,49	0	4375
rok2010	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00	0,50	0,50	0	4375

Źródło: opracowanie własne na podst.: (MP) – MojaPolis; (MH) – dane udostępnione przez Mikołaja Herbsta; (JB) – dane udostępnione przez Jerzego Bartkowskiego; GUS i PKW.

Sławomir Bartnicki

## SELECTED FISCAL INSTRUMENTS OF FIGHT FOR VOTES IN DIRECT COMMUNAL EXECUTIVE AUTHORITY ELECTIONS IN POLAND AND THE DETERMINANTS OF THEIR APPLICATION

The scope of analyses discussed in the article corresponds to the issue of political budget cycles. It was checked how the distribution of votes in the 1st rounds of 2010 and 2014 elections among communal authorities running for re-election was affected by the major component of expenditure fiscal policy, i.e., asset-related investment expenditure. The other variable taken into consideration is the level of expenditure for remunerations and personnel expenses. The results of the analysis suggest that voters especially appreciate asset-related investment expenditure in the year of the election. Individuals running for re-election also manipulate with the values of the other variable during their term of office, which ensures them extra votes as well.

**Słowa kluczowe:** polityczny cykl budżetowy (PBC), wójt, burmistrz, prezydent miasta, reelekcja, wybory bezpośrednie

**Keywords:** political budget cycle (PBC), rural commune head, town mayor, re-election, direct elections

*Jerzy J. Wiatr*

*Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji<sup>1</sup>*

## **MIĘDZYNARODOWE BADANIA NAD POLITYKĄ LOKALNĄ: PÓŁ WIEKU DOŚWIADCZEŃ**

Rozpoczęte ponad pół wieku temu porównawcze badania nad polityką lokalną stanowią największe i najdłużej trwające przedsięwzięcie międzynarodowe nie tylko w polskich, ale także w światowych naukach politycznych. W tym tekście podejmuję próbę przedstawienia dziejów tego przedsięwzięcia i jego wpływ na rozwój komparatystyki międzynarodowej. Bardzo znaczący jest wkład polskiej socjologii polityki do tego przedsięwzięcia zarówno w zakresie doświadczeń metodologicznych, jak i w organizowaniu międzynarodowej współpracy naukowej w tym zakresie. Będąc od początku aktywnym uczestnikiem tego przedsięwzięcia, pragnę obecnie podzielić się moimi, z konieczności subiektywnymi, refleksjami na ten temat.

### **■ Międzynarodowe badania wartości w polityce, 1965–1971**

Początkiem współpracy międzynarodowej w badaniach nad polityką lokalną były rozmowy prowadzone w Waszyngtonie (przy okazji Światowego Kongresu Socjologicznego) w 1962 roku przez profesora Jana Szczepańskiego z inicjatorami tego przedsięwzięcia, profesorem Uniwersytetu Pensylwanii w Filadelfii Philipem E. Jacobem i jego żoną Betty M. Jacob. Brałem udział w tych rozmowach jako proponowany kierownik polskiej części tego przedsięwzięcia.

Pomysł międzynarodowych badań porównawczych zrodził się na początku lat sześćdziesiątych i był wyrazem bardzo szczególnego podejścia obojga Jacobów do nauki. Oboje byli kwakrami, głęboko pojmującymi obowiązek czynienia świata lepszym, co w ówczesnych warunkach zimnej wojny rozumeli jako budowanie pomostów ponad politycznym podziałem świata. W tym duchu

---

<sup>1</sup> E-mail: [jwiatr@ewspa.edu.pl](mailto:jwiatr@ewspa.edu.pl)

podjęli inicjatywę wspólnych badań, które połączyłyby uczonych z obu stron żelaznej kurtyny. Wybór problematyki wartości wynikał z naukowych zainteresowań Philipa Jacoba, który poświęcił jej jedną z wcześniej wydanych książek (Jacob 1957), a decyzja, by badania prowadzić na szczeblu lokalnym, była konsekwencją przekonania, że na tym szczeblu łatwiej będzie, niż na szczeblu centralnym, uzyskać możliwość przeprowadzania wywiadów z działaczami politycznymi. Dla prowadzenia badań poza Stanami Zjednoczonymi Jacobowie uzyskali poważne środki pochodzące z funduszy gromadzonych przez Departament Stanu w ramach realizacji ustawy zezwalającej na sprzedaż amerykańskiego zboża za (niewymienialne) waluty lokalne (PL 480). W Polsce z tych środków finansowaliśmy podróże zagraniczne, natomiast koszty samych badań ponosił Instytut Filozofii i Socjologii PAN.

Na początku lat sześćdziesiątych Philip i Betty Jacobowie podjęli serię rozmów na temat prowadzenia tych badań w poszczególnych krajach. W Polsce partnerem rozmów był Instytut Filozofii i Socjologii PAN kierowany przez Adama Schaffa i (jako pierwszego wicedyrektora) Jana Szczepańskiego. Wybór Polski jako jedyne go kraju pozostającego w radzieckiej strefie wpływów wynikał z tego, że po 1956 roku atmosfera polityczna w Polsce znacząco i korzystnie różniła się od panującej w innych państwach tego regionu, a także z bardzo znaczącej pozycji Adama Schaffa jako twórcy i dyrektora ulokowanego w Wiedniu Europejskiego Ośrodka Koordynacji i Dokumentacji w Naukach Społecznych. Ostatecznie Jacobom udało się pozyskać do współpracy instytucje badawcze w Indiach (Centrum Badań Społeczeństw Rozwijających się w New Delhi, Indyjski Instytut Technologiczny w Kanpur i Uniwersytet w Punie), Jugosławii (Instytut Nauk Społecznych w Belgradzie, Instytut Socjologii i Filozofii w Lublanie i Wydział Nauki o Polityce w Sarajewie) i Polsce (Instytut Filozofii i Socjologii PAN), co wraz z Uniwersytetem Pensylwanii w Filadelfii tworzyło instytucjonalne ramy przedsięwzięcia. Jego szczególną cechą – pozytywnie odróżniającą od wcześniejszych badań porównawczych – była w pełni międzynarodowa, partnerska współpraca w kierowaniu badaniami sprawowana przez komitet koordynacyjny złożony z przedstawicieli wszystkich czterech zespołów narodowych. We wszystkich wcześniejszych badaniach międzynarodowych stosowano inny, bardziej centralistyczny, model kierowania badaniami. Z reguły kierownictwo spoczywało w ręku amerykańskiego inicjatora badań, a zespołom badawczym z innych państw przypadła rola dostarczycieli materiału empirycznego. Alexander Szalai nazwał taki sposób organizacji badań *safari-type research* (Szalai 1977: 73). Philip Jacob zainicjował radykalnie inny, partnerski, model organizacji badań międzynarodowych, co miało także wyraz w zbiorowym opracowaniu wyników i przygotowaniu wspólnej książki (Jacob i in. 1971).

Polski zespół badawczy ukonstytuowany został w Instytucie Filozofii i Socjologii PAN, gdzie od 1993 roku istniała Pracownia Socjologii Stosunków Politycznych, kierowana początkowo wspólnie przez Zygmunta Baumana i przeze mnie, a po wycofaniu się Baumana – przeze mnie. Decyzją dyrekcji Instytutu Filozofii i Socjologii PAN zostałem kierownikiem polskiej części badań. Moimi najbliższymi współpracownikami w tej pracowni i w badaniach nad władzą lokalną byli Krzysztof Ostrowski, Adam Przeworski (do jego przeniesienia się do USA w 1967 roku) i Jacek Tarkowski. W badaniach brały też udział Aleksandra Jasińska-Kania i (ale tylko w początkowej fazie badań) Wanda Harz z Uniwersytetu Warszawskiego oraz Antonina Ostrowska z Instytutu Filozofii i Socjologii PAN. Zespół polski był najmłodszy (wiekiem i rangą naukową) z wszystkich narodowych zespołów badawczych. W kilkuosobowym gronie międzynarodowych doradców znalazł się natomiast wybitny politolog i prawnik Stanisław Ehrlich, profesor Uniwersytetu Warszawskiego i wiceprezydent International Political Science Association (w kadencji 1964–1967). Jednym z doradców międzynarodowych był profesor Uniwersytetu Michigan w Ann Arbor, Samuel Eldersveld, który dla wielu z nas stał się na długo bardzo ważnym partnerem współpracy międzynarodowej.

Badanie poprzedzone było międzynarodową konferencją w Dubrowniku (czerwiec–lipiec 1965 roku), na której ustalono strategię badań i przygotowano wstępne instrumenty badawcze. Zapadła wówczas kluczowa dla podejmowanych badań decyzja, by obejmowały one nie tylko wywiady z lokalnymi działaczami politycznymi (*leaderami*), ale także analizę rozwoju społeczności lokalnych opartą na zagregowanych danych statystycznych oraz monografie terenowe i analizę zawartości wystąpień publicznych dotyczących interesującej nas problematyki; te dwie ostatnie metody badawcze nie zostały jednak wykorzystane na większą skalę. Było to unikatowe w ówczesnych badaniach socjologicznych i politologicznych podejście badawcze.

Podstawową kategorią badawczą były wartości rozumiane jako normy, kryteria oceny i wzory zachowania. Wyróżniliśmy dziewięć takich wartości (innowacyjna zmiana, skłonność do działania, rozwój ekonomiczny, równość ekonomiczna, uczestnictwo, unikanie konfliktów, zaangażowanie w cele narodowe, bezinteresowność, prawdomówność), opracowując dla każdej skalę złożoną z kilku stwierdzeń, wobec których badani określali swój stosunek (od pełnej aprobaty do pełnego odrzucenia). Postanowiono, że w każdym kraju badanie przeprowadzone zostanie w trzydziestu jednostkach administracyjnych (w Polsce były to powiaty), a w każdej z tych jednostek wywiadami objętych zostanie 30 działaczy wyłonionych częściowo na podstawie zajmowanych stanowisk, a częściowo na podstawie rekomendacji innych działaczy. Dodatkowo – ale tylko w Polsce – przeprowadzony został równoległy sondaż wśród ludności

sześciu miast średniej wielkości będących powiatami miejskimi, co zespołowi polskiemu dało możliwość częściowego porównania wartości działaczy i zwykłych obywateli, a także przedstawienie stanu wiedzy politycznej mieszkańców małych miast (Kęsy, Wiatr 1971).

Kalendarium badań przedstawiało się następująco:

Czerwiec–lipiec 1965 roku – konferencja planująca badania w Dubrowniku;  
 Jesień 1965 roku – testowanie projektu kwestionariusza we wszystkich czterech krajach;

Styczeń–luty 1966 roku – analiza wyników na konferencji w Filadelfii;

Wiosna 1966 roku – ponowne testowanie poprawionej wersji kwestionariusza;

Czerwiec 1966 roku – spotkanie w Bledzie ekspertów dla opracowania koncepcji monografii i analizy zawartości (*content analysis*) wypowiedzi politycznych;

Lipiec 1966 roku – konferencja w Jabłonie, ostateczne zatwierdzenie kwestionariusza do wywiadów z działaczami lokalnymi i instrukcji do opracowania zagregowanych danych statystycznych;

Jesień 1966 roku – przeprowadzenie badań;

Styczeń 1967 roku – konferencja w Kanpur: wstępna analiza uzyskanych danych;

Wiosna 1967 roku – opracowywanie wyników;

Czerwiec 1967 roku – konferencja w Bellagio i w Budwie dla opracowania zarysu analizy i podział obowiązków między autorami wspólnej książki;

Lipiec 1967 roku–grudzień 1968 roku – praca nad wstępnymi wersjami opracowań;

Styczeń 1969 roku – posiedzenie komitetu sterującego w Paryżu dla oceny pierwszej wersji książki;

Lata 1969–1971 – prace redakcyjne; wydanie wspólnej książki.

Publikację wspólnej książki poprzedziło wydanie specjalnego numeru „Studiów Socjologiczno-Politycznych” (nr 23, 1967) zawierającego 15 artykułów teoretycznych lub poświęconych wstępnej analizie uzyskanych wyników, z których sześć pochodziło od autorów spoza Polski. Było to świadectwem aktywności zespołu polskiego i jego liczącej się roli w tym zbiorowym przedsięwzięciu. Wśród kilkunastu autorów zbiorowej pracy *Values and the Active Community* (Jacob i in. 1971) były trzy osoby z Polski: Aleksandra Jasińska-Kania, Krzysztof Ostrowski i Jerzy Wiatr. Była to pierwsza praca poświęcona porównawczym badaniom nad polityką z udziałem autorów polskich (a także pierwsza z udziałem autorów z ówczesnych państw socjalistycznych).

Pod względem naukowym badanie przyniosło kilka ważnych ustaleń, ale też jedno rozczarowanie. Nie potwierdziła się centralna hipoteza badawcza o istotnej roli systemów wartości działaczy lokalnych w aktywności lokalnych

społeczności (mierzonej zagregowanymi danymi o zmianach zachodzących w tych społecznościach). W wypadku Polski można to było tłumaczyć wysokim stopniem centralizacji systemu, co skutkowało stosunkowo niewielkim wpływem władz lokalnych na zmiany zachodzące w ich społecznościach, Również w pozostałych trzech krajach wpływ wartości wyznawanych przez działaczy na rozwój ich społeczności okazał się słabszy niż zakładaliśmy. Badanie przyniosło natomiast unikatową wiedzę o wartościach wyznawanych przez działaczy i o wpływie na te wartości takich cech, jak wiek lub wykształcenie działaczy. Pozwoliło także porównać systemy wartości działaczy w przekroju międzynarodowym. Ku naszemu zaskoczeniu okazało się, że najbardziej podobne były profile działaczy amerykańskich i polskich z jednej, a jugosłowiańskich i indyjskich z drugiej strony. Sugerowało to, że na te profile większy wpływ niż rodzaj systemu politycznego i dominującej ideologii wywierają inne czynniki, których jednak nie udało nam się zidentyfikować.

Badanie przyniosło ważne doświadczenia metodologiczne umiejętnie podsumowane przez Adama Przeworskiego i Henry'ego Teune w ich wspólnej książce (Przeworski, Teune 1970). Praca ta stanowiła bardzo istotny krok w kierunku opracowania metodologii badań porównawczych, przede wszystkim przez wskazanie drogi, na której uzyskiwaliśmy międzynarodową ekwiwalentność wprowadzanych do badań wskaźników. Było to unikatowe doświadczenie o istotnym znaczeniu dla przyszłych badań porównawczych. W 1972 roku, na międzynarodowej konferencji zorganizowanej w Budapeszcie przez Międzynarodową Radę Nauk Społecznych i Europejski Ośrodek Koordynacji i Dokumentacji w Naukach Społecznych, nasze badanie zostało przedstawione jako jedno z pięciu badań porównawczych, których wyniki poddane zostały ocenie międzynarodowej (Jacob, Jacob 1977). Zyskało ono bardzo wysoką ocenę w referatach przedstawionych na tej konferencji i w dyskusji.

W następnych latach współpracujące zespoły badawcze organizowały konferencje (m.in. w Honolulu w 1982 roku, w Jabłonnie w 1984 roku i w Bakersfield w 1985 roku), na których wymieniano się doświadczeniami z badań prowadzonych także w „nowych” państwach, gdzie pojawiały się badania replikujące (Szwecja, Korea Południowa). Konferencja w Bakersfield była pierwszym naszym spotkaniem bez Philipa Jacoba, który zmarł na początku 1985 roku. Wyniki naszych badań były prezentowane na międzynarodowych kongresach politologicznych (Monachium 1970, Montreal 1973, Edynburg 1976 i Moskwa 1979) i na kolejnych kongresach socjologicznych (Toronto 1974, Uppsala 1978, Meksyk 1982). W czasie kongresu IPSA w Monachium (1970) zaprezentowaliśmy wyniki naszych badań i wysunęliśmy inicjatywę utworzenia komitetu badawczego IPSA zajmującego się tą tematyką. Jest to Komitet Badawczy 5 (*Comparative Studies on Local Government and Politics*),

którego byłem przewodniczącym w latach 1971–1979. Sekretarzem komitetu w pierwszej kadencji był Franco Cazzola z Uniwersytetu w Katanii, któremu zawdzięczaliśmy nawiązanie owocnej współpracy z Fundacją Olivetti i z kilkoma uniwersytetami włoskimi. Jego następcą był norweski uczony Franco Kjellberg, który w 1979 roku przejął przewodnictwo komitetu, a w latach 1988–1994 był sekretarzem generalnym IPSA. W 1972 roku komitet zorganizował w Taorminie międzynarodową konferencję, materiały której opublikowane zostały we Włoszech (Wiatr, Cazzola 1974) i w USA (Bruhns, Cazzola, Wiatr 1974). W książkach tych opublikowane zostały prace 20 autorów, w tym poza mną trzech polskich: Stanisława Ehrlicha, Jacka Tarkowskiego i Sylwestra Zawadzkiego. Komitet ten nadal działa i jest jednym z najstarszych komitetów badawczych IPSA. Jego powstanie poważnie przyczyniło się do wzmocnienia pozycji nauki polskiej w międzynarodowym środowisku nauk politycznych, gdyż był to pierwszy – i na kilkanaście lat jedyny – komitet badawczy IPSA stworzony z inicjatywy uczonych spoza żelaznej kurtyny.

### ■ Polskie badania replikacyjne 1976–1990

W połowie lat siedemdziesiątych pojawiły się w Polsce możliwości kontynuowania badań nad polityką lokalną przy wykorzystaniu doświadczeń metodologicznych zdobytych w badaniach międzynarodowych. Aczkolwiek ta faza badań miała wyłącznie polski (a nie międzynarodowy) charakter, to jednak można ją traktować jako swoistą kontynuację badań międzynarodowych, gdyż posługiwaliśmy się wypracowaną w nich metodologią a ich wyniki prezentowaliśmy na regularnie odbywanych spotkaniach międzynarodowych.

W 1976 roku przejąłem z rąk profesora Jana Szczepańskiego koordynowanie tak zwanym Centralnym Programem Badań Podstawowych poświęconym problematyce systemów wartości i wzorów konsumpcji społeczeństwa polskiego. Instytucją koordynującą był Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, w którym kierowałem Zakładem Socjologii Polityki. Kontynuowałem tę pracę przez trzy kolejne (pięcioletnie) okresy, to jest do końca 1990 roku. Było to największe zbiorowe przedsięwzięcie badawcze w ówczesnych naukach społecznych w Polsce. W jego realizacji uczestniczyły zespoły socjologów, ekonomistów, politologów i pedagogów z całego kraju. W dyspozycji koordynatora badań znajdowały się znaczne środki finansowe, co stwarzało możliwość rozwinięcia szerokiego frontu badań. Wprowadzony na początku lat siedemdziesiątych system finansowania badań naukowych w ramach tak zwanych programów rządowych i resortowych stwarzał znacznie lepsze niż poprzednio (a także później) warunki dla prowadzenia badań, z czego skwapliwie skorzystaliśmy.

Jako koordynator powołałem zespół dla realizacji badań nad władzami lokalnymi i objąłem jego kierownictwo. W skład tego zespołu wchodził socjologowie z Uniwersytetu Warszawskiego i z Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, którzy wraz ze mną byli współautorami kolejnych prac zbiorowych (Wiatr 1981, 1983, 1987). Byli to: Jerzy Bartkowski, Mirosław Chałubiński, Barbara Frączak-Rudnicka, Krzysztof Jasiewicz, Aleksandra Jasińska-Kania, Izabela Lemańska, Zdzisław Malak, Aleksandra Nowacka, Anna Potocka-Hoser, Jacek Raciborski, Renata Siemieńska-Żochowska, Joanna Sobolewska-Pyz, Janina Szatkowska, Jacek Tarkowski, Magdalena Wojciechowska i Ryszard Żółtaniecki. W tej fazie badań nie brał udziału Krzysztof Ostrowski z uwagi na pełnienie kierowniczych funkcji w aparacie centralnym Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i (w latach 1981–1986) w Sekretariacie ONZ w Nowym Jorku.

Kontekstem politycznym prowadzonych przez nas badań były przeprowadzona w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych reforma administracji terenowej (zniesienie powiatów, podział państwa na 49 województw, powołanie gmin jako podstawowej jednostki samorządu lokalnego) oraz narastający kryzys polityczny. Cechą charakterystyczną naszych badań było połączenie wywiadów z lokalnymi działaczami z sondażem prowadzonym wśród ludności, co pozwalało odpowiedzieć na pytanie o to, jak mają się wartości i postawy działaczy do wartości i postaw zwykłych obywateli. Połączenie wywiadów z działaczami i sondaży prowadzonych wśród ludności stanowiło unikatową cechę tej fazy polskich badań, odróżniającą ją od badań wcześniejszych i od badań prowadzonych w innych krajach.

Badania zaczęliśmy od sześciu miast, w których w 1966 roku przeprowadziliśmy sondaż wśród mieszkańców. Były to: Cieszyn, Siedlce, Starachowice, Tczew, Tomaszów Mazowiecki i Zamość (Wiatr 1981). W badaniach tych, przeprowadzonych po reformie administracyjnej 1972 roku, ale przed wybuchem ostrego kryzysu politycznego, obserwowaliśmy znaczne podobieństwo ocen i wartości wyznawanych przez działaczy lokalnych i przez mieszkańców; w latach następnych zjawisko to już nie występowało. Następnie przeprowadziliśmy trzykrotnie (w latach 1979–1980, 1983–1984 i 1989–1990) badania w dwóch województwach: kaliskim i siedleckim (Wiatr 1983, 1987); ostatnia faza tych badań nie przyniosła publikacji książkowej, gdyż zakończenie programu centralnego pozbawiło nas środków na takie wydawnictwo. W 1981 roku w obu tych województwach na stanowiska wojewodów powołani zostali pułkownicy Wojska Polskiego, co dawało nam okazję do obserwowania relacji między wojskowymi i cywilnymi działaczami państwowymi w warunkach pogłębiającego się kryzysu państwa.

Badania nasze przyniosły kilka interesujących wniosków. Wykazały przede wszystkim, że wprowadzona w latach siedemdziesiątych reforma administracyjna

– wbrew deklarowanym celom – przyniosła jeszcze większą centralizację państwa i zrodziła liczne konflikty między władzami gmin i miast a władzami wojewódzkimi i centralnymi. Lokalni działacze domagali się większej samodzielności. W porównaniu z działaczami badanymi w 1966 roku byli lepiej wykształceni, silniej zorientowani na rozwój gospodarczy, mniej egalitarni. Zwłaszcza to ostatnie stwierdzenie było ważne, gdyż wskazywało na rosnący rozdźwięk między postawami działaczy i ludności, wśród której narastający kryzys gospodarczy skutkował wzrostem postaw egalitarnych.

Można powiedzieć – pisałem – że elity lokalne lat osiemdziesiątych były w swej orientacji dość wiernym odzwierciedleniem ówczesnej polityki władz centralnych. Dostrzegały potrzebę zmian, ale nie widziały w pełni głębi kryzysu i w konsekwencji sądziły, że wystarczające będą zmiany ekonomiczne przy powierzchownych jedynie zmianach politycznych. Nie były to postawy radykalnie reformatorskie, ale też nie totalnie wrogie wobec przeobrażeń. Można powiedzieć, że elity lokalne badane przez nas w połowie lat osiemdziesiątych dość wyraźnie podzielały niejednoznaczne stanowisko ówczesnego kierownictwa państwa w obliczu wciąż trwającego kryzysu (Wiatr 2002b: 255).

Prowadzone przez kilkanaście lat polskie badania replikacyjne nie mogły z natury rzeczy skorygować wniosków teoretycznych wyprowadzonych z poprzednich badań międzynarodowych, ale stanowiły podstawę do interesujących studiów porównawczych opartych na materiale badań polskich i amerykańskich, w których wykorzystano doświadczenia i instrumenty badawcze badań międzynarodowych (Siemieńska, Tarkowski 1980; Siemieńska 1983; Inglehart, Siemieńska 1988).

Podstawowe znaczenie tych badań polega jednak na tym, że stanowiły one unikatowy, bo powstający na bieżąco, dokument obrazujący stan polskiej elity politycznej szczebla lokalnego w okresie narastania i trwania przewlekłego kryzysu państwa. W odniesieniu do innych państw tzw. realnego socjalizmu nie dysponujemy podobnym materiałem empirycznym. Zarazem badania prowadzone w latach 1977–1990 stanowiły świetną szkołę dla wchodzącego wtedy w życie naukowe młodego pokolenia socjologów polityki, co owocuje w następnych dziesięciolecia.

## ■ Demokracja i lokalne zarządzanie

W czerwcu 1990 roku została zorganizowana w Otwocku międzynarodowa konferencja poświęcona doświadczeniom wspólnych badań porównawczych nad władzą lokalną. Jej gospodarzem był zespół polski (wzmocniony już

przez powrót Krzysztofa Ostrowskiego do pracy naukowej) a wśród uczestników zagranicznych znaleźli się Betty M. Jacob, Samuel Eldersveld, Henry Teune i Tom Watts z dawnego amerykańskiego zespołu badań porównawczych, Jean Laponce z Kanady (były prezydent IPSA, bardzo aktywny w budowaniu współpracy międzynarodowej), Joergen Westerstahl, kierujący replikacyjnymi badaniami w Szwecji i słoweński socjolog Jan Makarović uczestniczący w jugosłowiańskiej części badań. W czasie tego spotkania zapadła decyzja, by kontynuować badania międzynarodowe i skupić uwagę na roli lokalnych elit politycznych w procesach przemian demokratycznych, które w tym czasie obejmowały większość ówczesnych państw socjalistycznych. Efektem tego spotkania było powołanie do życia nowego międzynarodowego przedsięwzięcia badawczego nazwanego *Democracy and Local Governance* (DLG) oraz ukonstytuowanie trzyosobowego zespołu koordynacyjnego w składzie Betty Jacob, Krzysztof Ostrowski i Henry Teune. Po śmierci obojga amerykańskich członków tego zespołu (w 1999 roku zmarła Betty Jacob a w 2011 roku Henry Teune) koordynacja DLG znalazła się w ręku Krzysztofa Ostrowskiego, a utworzony w Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusku, kierowany przez niego, Międzynarodowy Instytut Badań Regionalnych i Lokalnych stał się gospodarzem banku danych pochodzących z DLG. Zespół polski stał się jednym z pierwszych i najbardziej aktywnych zespołów narodowych wchodzących w skład tego przedsięwzięcia. Zespół ten działał pod moim kierownictwem w oparciu o Zakład Socjologii Polityki Instytutu Socjologii UW i Akademię Humanistyczną w Pułtusku, a w jego skład wchodził: Jerzy Bartkowski, Tatiana Iskra, Aleksandra Jasińska-Kania, Maria Mossakowska, Krzysztof Ostrowski i – do jego śmierci jesienią 1991 roku – Jacek Tarkowski. W sumie przeprowadziliśmy trzy kolejne badania ogólnokrajowe (w latach 1991, 1996 i 2001) oraz odrębne badanie w województwie zachodniopomorskim (w 2001 roku). Wyniki badań były prezentowane w kolejnych książkach (Wiatr 1998; Wiatr 2002a; Bartkowski, Mossakowska, Wiatr 2003), a także w polskim rozdziale (autorstwa Aleksandry Jasińskiej-Kani i moim) w pierwszym tomie międzynarodowym (Jacob, Ostrowski, Teune 1993:123–146).

Pierwszą fazę badań stanowiły studia nad lokalnymi elitami politycznymi przeprowadzone w 1991 roku w Austrii, Białorusi, Kazachstanie, Litwie, Polsce, Rosji, Słowenii, Szwecji, Ukrainie i Węgrzech. Wyniki tych badań zostały przedstawione w 1992 roku na międzynarodowej konferencji w Połdże (Litwa) i opublikowane (Jacob, Ostrowski, Teune 1993). Drugą rundę DLG stanowiły badania w Chinach, Czechach, Irlandii, Korei Południowej, Słowacji, Szwajcarii, Tajwanie, USA i Uzbekistanie; wyniki zostały przedstawione na konferencji w Bernie w 1995 roku i opublikowane (Jacob i in. 1999). Również w 1995 roku odbyła się kolejna konferencja DLG w Mogilanach pod Krakowem.

W kolejnych latach badania DLG objęły 28 państw; w niektórych badania zostały przeprowadzone dwu- lub nawet trzykrotnie. W nielicznych wypadkach zebrane dane nie odpowiadały ustalonym standardom metodologicznym i zostały w konsekwencji wyłączone z analiz porównawczych. Listę państw, z których pochodzą uwzględniane w międzynarodowych analizach dane, podaje w aneksie. Zgromadzone w DLG materiały stanowią niezwykle bogaty, niestety jak dotąd nieopracowany całościowo, bank danych dotyczących roli lokalnych elit politycznych w życiu politycznym, w tym zwłaszcza – w procesie wychodzenia z dyktatur i budowania systemów demokratycznych. Jednym z najciekawszych ustaleń jest wyraźna różnica między działaczami lokalnymi z Europy Środkowej (do której zaliczyć można także Estonię, Litwę i Łotwę) a ich odpowiednikami z dawnych republik radzieckich. Analizując pod tym kątem wyniki badań, Krzysztof Ostrowski stwierdził, że poparcie dla wartości demokratycznych wśród działaczy środkowoeuropejskich było znacząco wyższe niż wśród działaczy z dawnych republik radzieckich (w: Wiatr 1998: 75–82), co można interpretować jako wynik krótszego o jedno pokolenie trwania systemu „komunistycznego” oraz silniejszymi tradycjami demokratycznymi w kulturze politycznej tych krajów.

Badania polskie przyniosły ważne ustalenia dotyczące lokalnej polityki w warunkach zmiany ustroju. Nowe elity lokalne różniły się od poprzedniczek wyższym wiekiem (o około dziesięć lat w 1991 roku) i lepszym wykształceniem, a także wyraźnie bardziej prawicowymi postawami (przynajmniej w badaniu z 1991 roku). W pierwszym badaniu (w 1991 roku) większość lokalnych działaczy miała za sobą działalność w NSZZ „Solidarność”, ale 29% z nich należało przed 1989 rokiem do którejś z oficjalnych partii politycznych (17% do PZPR, 7% do SD i 5% do ZSL). W następnych badaniach zmniejszeniu uległ odsetek działaczy o wyraźnie prawicowej orientacji ideologicznej: w 1966 roku 27% określało siebie jako zwolenników lewicy, a 35% – jako zwolenników prawicy. W ostatnim badaniu (2001 roku) postawy ideologiczne działaczy lokowały ich nieznacznie po stronie orientacji prawicowej (5,53 na skali 0–10, gdzie wyższy wskaźnik oznacza bardziej prawicową orientację). We wszystkich badaniach polskich lokalni działacze okazywali się bardziej niż ludność nastawieni na innowacyjną zmianę, byli mniej egalitarni i silniej akceptowali kapitalizm jako ustrój społeczno-ekonomiczny. Uderzające było to, jak dalece opinie działaczy na temat efektów reformy samorządowej 1998 roku odbiegały od opinii ogółu mieszkańców. Lokalni działacze reformę tę oceniali pozytywnie, choć zarazem negatywnie oceniali reformy służby zdrowia i systemu emerytalnego. Wśród ludności natomiast dominowała negatywna ocena wszystkich tych reform (najbardziej jednak służby zdrowia). Badanie nasze pokazało wyraźny rozdźwięk między postawami lokalnej elity politycznej i postawami ogółu ludności.

Można było w tym widzieć załazek późniejszej alienacji politycznej znacznej części obywateli niezadowolonych z tego, jak przebiegają reformy gospodarki i państwa. Zjawisko to wystąpiło także w województwie zachodniopomorskim, gdzie pozycja lewicy – w porównaniu z resztą kraju – była stosunkowo silna.

Badania przeprowadzone w 2001 roku były ostatnimi badaniami DLG w Polsce. Zgromadzony materiał stał się podstawą wielu publikacji, w tym bardzo interesujących prac Jerzego Bartkowskiego o drogach karier i postawach polskich działaczy lokalnych (Bartkowski 1991, 1996). Ostatnie kilkanaście lat stworzyło pod wieloma względami nową sytuację, której zbadanie wydaje się ważne dla rozumienia przemian politycznych i dla ciągłości wiedzy o funkcjonowaniu władzy lokalnej w Polsce. Sądę więc, że kolejna runda polskich badań mogłaby wiele wnieść do rozumienia polskiego życia politycznego.

### ■ Nowe formy współpracy międzynarodowej

Podjęcie kolejnej fazy badań porównawczych wiązało się z poszukiwaniem nowych form instytucjonalnych współpracy międzynarodowej. Wprawdzie działał nadal stworzony w 1970 roku komitet badawczy IPSA, ale zmiany, które zaszły w składzie jego władz powodowały, że nie mogliśmy go już uważać za wystarczającą platformę organizacyjną naszych badań.

W 1995 roku, na konferencji DLG w Mogilanach, powołane zostało *Jacob International Society for Collaborative Research* z Samuelem J. Eldersveldem jako przewodniczącym; byłem jego następcą w latach 1996–1997. Później stowarzyszenie to zaniechało działalności, ale przez kilka lat stanowiło ono podstawową formę instytucjonalną współpracy międzynarodowej, ograniczoną jednak do osób uczestniczących w badaniu DLG, a więc mającą zbyt, jak uważaliśmy, wąski zasięg.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, z inicjatywy Krzysztofa Ostrowskiego i Henry'ego Teune zostały zorganizowane dwie struktury o szerszym zasięgu: Grupa Badawcza *The Sociology of Local-Global Relations* w ramach Międzynarodowego Towarzystwa Socjologicznego (ISA) kierowana obecnie przez rosyjską socjolog Natalię Wielikają oraz analogiczna grupa badawcza w ramach IPSA, przekształcona w 2004 roku w Komitet Badawczy 47 *Global-Local Relations*. Wspomniana grupa badawcza poświęcona problematyce odbyła interesujące spotkanie w ramach kongresu IPSA w Seulu (1997) i została zarejestrowana w ramach IPSA w 1999 roku. Podniesienie jej rangi do poziomu komitetu badawczego pozwoliło na skupienie szerszego grona politologów i socjologów polityki zajmujących się tą tematyką. Obie struktury mają do pewnego stopnia zazębiające się członkostwo, z tym że Komitet Badawczy 47 jest bardziej bezpośrednio związany z badaniami DLG,

gdyż od początku jego istnienia kierownictwo komitetu stanowią osoby zaangażowane w kierowanie tymi badaniami

W pierwszym okresie działania Komitetu Badawczego 47 (2004–2009) jego przewodniczącym był Chung-si Ahn z Narodowego Uniwersytetu w Seulu (uczeń Philipa Jacoba z okresu jego pracy w Filadelfii, kierownik koreańskiego zespołu DLG), wiceprzewodniczącym Henry Teune, a sekretarzem Krzysztof Ostrowski, który funkcję tę pełnił nieprzerwanie do 2017 roku. Po światowym kongresie IPSA w Santiago (2009) wybrany zostałem na przewodniczącego i sprawowałem tę funkcję do początku 2017 roku, gdy nowym przewodniczącym wybrany został Krzysztof Ostrowski. Jest to więc ten komitet badawczy IPSA, którego kierownictwo spoczywa nieprzerwanie w ręku osób prowadzących badania DLG i w którym polskie środowisko naukowe jest najdłużej i najsilniej zaangażowane.

Komitet Badawczy 47 systematycznie organizuje swoje sesje w ramach światowych kongresów politologicznych: w Durbanie (2003), Fukuoce (2006), Santiago (2009), Madrycie (2012), Montrealu (2014) i Poznaniu (2016). Na kongresie IPSA w Santiago Henry Teune przedstawił referat będący podsumowaniem niemal dwudziestu lat badań DLG, które objęły 24 państwa, a w ich ramach 628 społeczności lokalnych i 120 regionów; w ramach tych badań zgromadzono materiał pochodzący z ponad 11 tysięcy wywiadów (Teune 2009).

Ważną płaszczyzną działalności Komitetu Badawczego 47 jest współpraca regionalna z Central European Political Science Association – założoną w 2000 roku organizacją skupiającą towarzystwa politologiczne z Austrii, Chorwacji, Czech, Litwy, Polski, Słowacji, Słowenii i Węgier, co znajduje wyraz w organizowaniu wspólnych sesji na kolejnych kongresach IPSA i dorocznych konwencjach CEPASA. Współpracę tę wzmacnia to, że w badaniach DLG bardzo poważnie jest reprezentowana Europa Środkowa i Wschodnia.

Ostatnia konferencja Komitetu Badawczego 47 została zorganizowana w styczniu 2018 roku w Brukseli we współpracy z Europejską Wyższą Szkołą Prawa i Administracji mającą tam swój wydział zamiejscowy. Tematem tej konferencji była polityka regionalna, a przedstawione na niej materiały zostały opublikowane w specjalnym numerze wydawanego przez tę uczelnię kwartalnika „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”.

Dla międzynarodowej komparatystyki w badaniach nad polityką doświadczenie współpracy w badaniach nad władzą lokalną ma istotne znaczenie. Udało nam się kontynuować badania przez pół wieku i poszerzać ich zakres terytorialny. Wykorzystaliśmy unikatową szansę, jaką dla badań nad polityką stworzyły zmiany ustrojowe w ponad połowie objętych badaniami państw. Udało nam się zbudować trwałe struktury międzynarodowej współpracy naukowej i zapewnić dopływ nowego pokolenia badaczy. Wszystko to zawdzię-

czamy inicjatywie dwojga wspaniałych Amerykanów – Betty i Philipa Jacobów – których pamięci dedykuję prezentowane tu refleksje o wspólnie przebytej drodze.

## LITERATURA PRZYWOŁANA

- Bartkowski Jerzy (1991), *Kariery działaczy lokalnych*, Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Bartkowski Jerzy (1996), *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966–1995*, Warszawa: Interart.
- Bartkowski Jerzy, Mossakowska Maria, Wiatr Jerzy J. (2003), *Władza lokalna w województwie zachodniopomorskim w świetle badań socjologicznych*, Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej.
- Bruhns Fred C., Cazzola Franco, Wiatr Jerzy J. (1974), *Local Politics, Development, and Participation: A Cross-National Study of Interrelationships*, Pittsburgh: University Center for International Studies.
- Inglehart Roland, Siemieńska Renata (1988), *Changing values and political dissatisfaction in Poland and the West*, „Government and Opposition”, vol. 23, nr 4, s. 440–457.
- Jacob Philip E. (1957), *Changing Values in College*, New York: Harper & Row.
- Jacob Philip E. i in. (1971), *Values and the Active Community. A Cross-National Study of the Influence of Local Leadership*, New York: The Free Press [polskimi współautorami poszczególnych rozdziałów byli Aleksandra Jasińska-Kania, Krzysztof Ostrowski i Jerzy Wiatr].
- Jacob Betty M., Jacob Philip E. (1977), *Leaders' Values and Community Activeness: The International Studies of Values in Politics*, w: Alexander Szalai, Riccardo Petrella (red.), *Cross-National Comparative Survey Research: Theory and Practice*, Oxford: Pergamon Press, s. 231–278.
- Jacob Betty M., Ostrowski Krzysztof, Teune Henry (red.) (1993), *Democracy and Local Governance: Ten Empirical Studies*, Honolulu: Matsunaga Institute of Peace.
- Jacob Betty M. i in. (red.) (1999), *Democracy and Local Governance: Nine Empirical Studies*, Bern: Institute of Political Science University of Bern.
- Kęsy Marek, Wiatr Jerzy J. (1971), *Wiedza obywatelska mieszkańców małych miast*, w: Bohdan Suchodolski (red.), *Upowszechnianie nauki*, Warszawa: PWN, s. 97–120.
- Przeworski Adam, Teune Henry (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley Interscience.
- Siemieńska Renata (1983), *Local party leaders in Poland*, „International Political Science Review”, vol. 4, nr 1, s. 127–136.
- Siemieńska Renata, Tarkowski Jacek (1980), *Polish local leaders and fulfilling community needs: Politicians or administrators?* „International Political Science Review”, vol. 1, nr 2, s. 245–264.
- Szalai Alexander (1977), *The Organization and Execution of Cross-National Survey Research Products*, w: Alexander Szalai, Riccardo Petrella (red.), *Cross-National Comparative Survey Research: Theory and Practice*, Oxford: Pergamon Press, s. 49–93.
- Teune Henry (2009), *Local responses to Globalization in Patterns of Governance: What Has Been Learned in Twenty Years?* [referat przedstawiony na XXI Kongresie IPSA, Santiago; tekst niepublikowany].

- Wiatr Jerzy J., Cazzola Franco (1974), *Partecipazione e sviluppo nella politica locale*, Roma: Officina Edizioni.
- Wiatr Jerzy J. (red.) (1981), *Władza lokalna a zaspokojenie potrzeb*, Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN i Instytut Socjologii UW.
- Wiatr Jerzy J. (red.) (1983), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Wiatr Jerzy J. (red.) (1987), *Władza lokalna w warunkach kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Wiatr Jerzy J. (red.) (1998), *Władza lokalna w warunkach demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wiatr Jerzy J. (red.) (2002a), *Władza lokalna po reformie samorządowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wiatr Jerzy J. (2002b), *Lokalne elity polityczne w Polsce 1966-2001*, w: Piotr Chmielewski, Tadeusz Krauze, Włodzimierz Wesołowski (red.), *Kultura-Osobowość-Polityka: Księga dedykowana Profesor Aleksandrze Jasińskiej-Kani*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 246–266.
- Wiatr Jerzy J. (2003), *Polish local elites and democratic change, 1990–2002*, „Communist and Post-Communist Studies”, vol. 36, s. 373–383.

## ANEKS

Lista państw objętych badaniami w latach 1991–2001 (w nawiasach liczba badań przeprowadzonych w danym kraju):

Armenia (1), Austria (1), Białoruś (3), Brazylia (1), Czechy (2), Estonia (1), Hiszpania (1), Holandia (2), Islandia (1), Japonia (1), Kazachstan (2), Kirgistan (1), Korea Południowa (1), Litwa (3), Łotwa (1), Niemcy (2), Polska (3), Rosja (2), Słowacja (2), Słowenia (1), Szwecja (2), Szwajcaria (1), Tajwan (1), Turcja (1), Ukraina (2), USA (1), Uzbekistan (1), Węgry (2).

Jerzy J. Wiatr

## INTERNATIONAL STUDIES ON LOCAL POLITICS: FIFTY YEARS OF EXPERIENCE

Comparative studies on local politics have been conducted since 1965 and constitute the longest experience in the international co-operation in political sociology and political science. The first stage of these studies (1965–1971), initiated by late Philip Jacob, involved research centers from India, Poland, United States and Yugoslavia. The result of this study was published in 1971 („Values and the Active Community”). The second stage of these studies included their replication (in Poland and in the US, as well as in some new countries). In 1990, a new international project („Democracy and Local Governance”) was launched under the directorship of Betty M. Jacob, Krzysztof Ostrowski and Henry Teune covering close to thirty countries from Europe, Asia and America. Participants of these two cross-national projects acted as organizers and

chairpersons of two Research Committees of the International Political Science Association (RC 5 „Comparative Studies of Local Politics and Government” and RC 47 „Global-Local Relations”).

**Słowa kluczowe:** badania porównawcze, działacze, polityka, rządzenie, wartości

**Keywords:** comparative research, governance, leaders, politics, values



# Z WARSZTATU SOCJOLOGÓW

*Adrianna Drozdowska, Justyna Kościńska,*

*Mikołaj Przepiórkowski, Kamil Trepka*

*Uniwersytet Warszawski  
Instytut Socjologii<sup>1</sup>*

## **INFRASTRUKTURALNY CHARAKTER PARTYCYPACJI – ZRÓŻNICOWANIE POZIOMU MIEJSKIEJ PARTYCYPACJI NA PRZYKŁADZIE WARSZAWSKIEJ BIAŁOŁĘKI**

### ■ Wstęp

Poszukiwanie źródeł zaangażowania społecznego i partycypacji w społecznościach miejskich stanowi ważny nurt w naukach społecznych. Wiele badań empirycznych dowodzi, że poziom partycypacji zależy od takich czynników, jak np. rozkład demograficzny społeczności czy poziom wykształcenia i zamożności jednostek zamieszkujących w danym mieście (Olech, Sobiesiak-Penszko 2013). Interesującym polem do badań nad źródłami zaangażowania obywatelskiego i partycypacji społecznej wydają się być nowopowstające dzielnice polskich miast. Poprzez analizę procesów zachodzących w rozwijających się obszarach miejskich możliwe jest dotarcie do genety zaangażowania obywatelskiego w lokalnej społeczności. Ponadto wyniki uzyskane w tego typu badaniach mogą posłużyć do tworzenia skutecznych strategii rozwoju regionu (Giza-Poleszczuk 2008). Oparte na danych empirycznych mają szansę długofalowego, pozytywnego oddziaływania na społeczność dzięki zaspokojeniu faktycznych potrzeb mieszkańców miast.

Postulaty partycypacji obywatelskiej jako formy uczestnictwa stale obecne są w dyskursie publicznym. Widziana ona jest jako podstawa ustroju demokratycznego (Steenbergen 1994) i warunek do osiągnięcia wysokiej jakości życia. Zaznaczyć należy, że partycypacja może przyjmować wiele technik i form. Przykładowo, współcześnie częstym przedmiotem zainteresowań stała się aktywność obywatelska realizowana za pośrednictwem Internetu (Frieske,

---

<sup>1</sup> E-mail: adr.drozdowska@gmail.com; j.koscinska@is.uw.edu.pl; sphiratrioth@gmail.com; k.trepka@is.uw.edu.pl

Pawłowska 2011) ze względu na łatwość uczestnictwa (np. możliwość składania elektronicznych podpisów) oraz szeroki zasięg informacyjny. W 1969 roku Sherry Arnstein przedstawiła klasyczną już typologię partycypacji społecznej. Wprowadzając termin „drabiny partycypacji”, opisała osiem szczebli zaangażowania obywatelskiego. Pierwsze dwa z nich, manipulacja i terapia, byłyby zaprzeczeniem idei partycypacji i narzuceniem woli rządzących z minimalnym poziomem łagodzenia negatywnych skutków poprzez terapię. Kolejne dwa szczeble to informowanie i konsultacje. Na tym poziomie mieszkańcy mają możliwość wypowiedzenia się, lecz zgłaszane przez nich uwagi nie niosą za sobą realnych zmian i przyjmują charakter rekomendacji. Etapem piątym byłyby pacyfikacja i ugłaskiwanie. Przedstawiciele mieszkańców zapraszani są do procesu rządzenia w roli doradców, lecz decyzyjność nadal pozostaje w gestii władz. Faktycznymi formami partycypacji stają się dopiero kolejne stopnie drabiny: partnerstwo umożliwiające prowadzenie negocjacji, delegowana władza, tj. podejmowanie decyzji przez mieszkańców, i kontrola obywatelska, czyli aktywne uczestnictwo w polityce. Współcześnie w obrębie tych szczebli plasowałyby się takie narzędzia, jak „budżet partycypacyjny”, zakładający przeznaczenie części budżetu miejskiego na projekty mieszkańców, jak też partycypacja polityczna za pomocą stowarzyszeń.

Za sprawą swojej historii, Warszawa dostarcza wartościowego materiału badawczego do studiów nad zaangażowaniem obywatelskim i partycypacją społeczną. W tym kontekście szczególnie interesującym obszarem wydaje się być Białoleka, dzielnica w północno-wschodniej części Warszawy. Choć historyczne korzenie dzielnicy sięgają XVI wieku, do 1951 roku obszar ten znajdował się poza granicami administracyjnymi miasta. Do lat dziewięćdziesiątych Białoleka zachowała charakter podmiejski; do dziś w niektórych miejscach dzielnicy jest widoczna zabudowa rolnicza, brak jest utwardzonych dróg i miejskiej infrastruktury (np.: kanalizacji i wodociągów). W 1994 roku Białoleka przekształcona została w jedną z 11 stołecznych gmin (Dz. U. z 1994 r. nr 48, poz. 195). Na lata dziewięćdziesiąte datuje się również dynamiczny rozwój dzielnicy i nowe inwestycje na jej terenie<sup>2</sup>. Wtedy też zarysował się podział dzielnicy na co najmniej trzy części (Drozdowska i in. 2018). Pierwszą z nich stanowią okolice Tarchomina i Nowodworów, o charakterze miejskim, z zabudową wielorodzinną oraz dostępem do infrastruktury i komunikacji miejskiej.

---

<sup>2</sup> Obecnie jest to jedna z najszybciej zaludniających się i zabudowywanych części miasta (Gadomski 2016). Zamieszkała jest przez około 115 tys. mieszkańców (GUS 2016), a zajmuje obszar 73,04 km<sup>2</sup>, co czyni Białolekę drugą co do powierzchni dzielnicą Warszawy. Warto również zaznaczyć, że Białoleka ma jeden z najwyższych wśród warszawskich dzielnic przyrost naturalny. Według danych Urzędu Statystycznego w Warszawie, w 2014 roku przyrost naturalny na 1 000 mieszkańców w stolicy wyniósł 0,90 ogółem, podczas gdy na Białolekę – 13,76 (US 2015).

Druga, Białoleka Środkowa, jest zabudowana domami jednorodzinnymi i stanowi raczej zamożne przedmieścia. Wschodnia zaś część dzielnicy, zwana Zieloną Białoleką, to puste przestrzenie nieużytków rolnych. Nieliczni mieszkańcy Zielonej Białoleki często są pozbawieni podstawowej infrastruktury, takiej jak kanalizacja czy wodociągi.

W niniejszym artykule, na podstawie badań współprowadzonych przez autorów, postawiona zostaje teza, iż poziom zaangażowania, tj. aktywności społecznej i partycypacji mieszkańców zależy od charakteru okolicy i rozwoju infrastruktury w danym obszarze. Analizie zostają poddane kolejno następujące obszary: treści upubliczniane w Internecie, sposób wykorzystania budżetu partycypacyjnego oraz udział społeczności w kreowaniu lokalnej polityki. Struktura niniejszego tekstu wygląda następująco. W pierwszej części zostaną omówione dotychczas podejmowane badania empiryczne z obszaru partycypacji społecznej w miastach. W drugiej części zostanie przedstawiona metodologia użyta w badaniu współprowadzonym przez autorów artykułu. Następnie podjęta zostanie analiza partycypacji w trzech wymienionych powyżej obszarach, czyli aktywności mieszkańców w Internecie, udziału w budżecie partycypacyjnym oraz instytucjonalnym zaangażowaniu politycznym.

## ■ Stan badań

Badania nad uczestnictwem społecznym w tworzeniu miast mają tradycję na gruncie nauk społecznych, tj. socjologii, antropologii, historii; znajdują również zastosowanie w procesach planowania urbanistycznego i gospodarce przestrzennej. Punktem odniesienia dla tychże studiów jest przestrzeń publiczna. W polskim prawodawstwie niniejsze pojęcie definiowane jest jako „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne” (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717, art. 2). Socjologiczne definicje ujmują przestrzeń publiczną jako przestrzeń otwartą, dostępną dla społeczności, a tym samym stanowiącą potencjalną arenę różnorodnych interakcji społecznych. Na przykład Małgorzata Dymnicka (2013: 63) podkreśla, że pojęcie przestrzeni publicznej zakłada również relacje polityczne. Stanowi ona w tym ujęciu środowisko zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych (np. kontaktu z naturą czy też dostępu do usług z zakresu oświaty), o które toczy się gra jednocząca lokalną wspólnotę wokół uzgodnionego interesu. Ów „uzgodniony interes” ujmuje się zwykle w badaniach jako infrastrukturalny brak, a kondycję miejskich przestrzeni publicznych opisuje się w kategorii kryzysu. Mieszkańcy w tej perspektywie stanowią jedną ze stron konfliktu toczących walkę o miasto, obok lokalnego

samorządu, prywatnych inwestorów i przedsiębiorców (zob. np. Castells 1983; Harvey 2012). Jednym ze wskazywanych rozwiązań problemu jest umożliwienie partycypacji społecznej w tworzeniu tkanki miejskiej.

Zaistnienie pojedynczego „problemu”, „kryzysu” czy „pożaru” nie powinno być jednak wskazywane jako jedyny czynnik warunkujący wysoki poziom zaangażowania społecznego. Świadczą o tym różnice w aktywności obywatelskiej między różnymi miastami, np. Warszawą a Łodzią (Brzeziński 2016). Autorzy dotychczasowych publikacji omawiających problem partycypacji na poziomie miasta, poszukując innych czynników, sięgają po wyjaśnienia, które przypisać można do dwóch typów. Pierwszy typ wiąże intensywność troski społecznej o przestrzeń publiczną z charakterystyką zamieszkiwania danego obszaru. W literaturze obecna jest koncepcja związana z wyludnianiem, a wręcz „śmiercią miast”, zwłaszcza suburbiów (zob. np. Jacobs 1961; Kajdanek 2013). Sprowadza się ona do dosyć prostego wniosku: im więcej użytkowników danej przestrzeni, tym większe prawdopodobieństwo, że lokalna społeczność będzie zainteresowana rozbudową infrastruktury społecznej.

Drugim sposobem analizy jest przyjrzenie się socjodemograficznym cechom zainteresowanych mieszkańców, takim jak wykształcenie, wiek, kompetencje czy też kompozycja kapitałów (Bourdieu 2005). W tym ujęciu wartością szczególnej uwagi są badania zespołu Marka Krajewskiego operującego pojęciem „niewidzialnego miasta” (Krajewski 2013). Niniejsze pojęcie ma opisywać proces polegający na gromadzeniu i aktywizowaniu kapitału społecznego powstającego w sieciach sąsiedzkich. Przestrzeń miejska zostaje niejako „zagarnięta” przez mieszkańców i „odbita” z rąk władz (ibidem). Sąsiedzi tworzą ogródki społecznościowe, malują graffiti, wydeptują ścieżki, zamalowują na czerwono pęknięty i niebezpieczny stopień na klatce schodowej. Wszystkie te działania są podejmowane oddolnie, a rozumieć je można w kategoriach buntu przeciw instytucjom miejskim. Jak argumentuje Krajewski z zespołem (ibidem), działania te wynikają z braku wiary w mechanizmy polityczne, sprowadzając się do gloryfikacji pozainstytucjonalnej lokalności: przywracania miastom prywatnych ognisk domowych. Jest to niewidzialna z poziomu makro dbałość ludzi o miasto.

W niniejszym artykule za „aktywność społeczną” uznaje się wszelkie działania, które może rozgrywać się w obrębie kanałów instytucjonalnych (np.: samorządu lokalnego, budżetu partycypacyjnego, organizacji pozarządowych), jak też poza nimi (np.: posty i fora na Facebooku, happeningi, mecze dzieci z sąsiedztwa, spotkanie w pubie), nie posiadające charakteru działania indywidualnego. „Partycypacja” z kolei zostaje interpretowana jako świadoma forma aktywności społecznej, mająca na celu wpłynięcie w jakimkolwiek stopniu na kształt decyzji o charakterze politycznym i administracyjnym. Taka partycypa-

cja przybiera różne, ale znajdujące się w obrębie kanałów instytucjonalnych, formy: począwszy od zgłoszenia projektu do budżetu partycypacyjnego, wypowiedzi w trakcie spotkania konsultacyjnego czy też wizyty na dyżurze lokalnego radnego, a skończywszy na założeniu stowarzyszenia na rzecz rozwoju dzielnicy czy utworzeniu ugrupowania politycznego.

## ■ Metodologia

Badanie Białoleki współprowadzone na przełomie 2015 i 2016 roku przez autorów niniejszego artykułu zaowocowało raportem w formie monografii, która została wydana przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego wiosną 2018 roku. Badanie opierało się na analizie danych zastanych oraz indywidualnych wywiadach pogłębionych. Jako pierwsze zostały wykonane analizy demograficzne ludności Białoleki na podstawie Badania Jakości Życia Warszawiaków i Banku Danych Lokalnych (BDL 2016). Następnie zostały przeanalizowane style życia mieszkańców dzielnicy. Badacze przez ponad rok prowadzili analizy aktywnych grup dyskusyjnych na Facebooku, a także analizę artykułów na portalach opiniotwórczych. Przeprowadzono również wywiady pogłębione z grupą siedemnastu ekspertów rekrutowanych spośród wybranych organizacji i stowarzyszeń dzielnicowych. Następnie został poddany analizie charakter projektów składanych do budżetu partycypacyjnego.

W ramach projektu zostały również przeanalizowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz faktyczny stan realizacji założeń planistycznych, a także przestrzenne rozmieszczenie usług publicznych i prywatnych w dzielnicy. Ostatnim elementem była analiza polityki samorządowej oraz programów prezentowanych przez poszczególne ugrupowania. Przeprowadzono analizę danych dostępnych na stronach internetowych Państwowej Komisji Wyborczej oraz wybranych partii politycznych i stowarzyszeń, a także uzyskanych na drodze dostępu do informacji publicznej. Wykorzystana w badaniu metodologia łączyła w sobie analizę zagadnień z poziomu mikro (dyskurs i motywacje mieszkańców), mezo (budżet partycypacyjny, stowarzyszenia) oraz makro (demografia, polityka samorządowa).

## ■ Aktywność lokalna w mediach społecznościowych

W przypadku Białoleki problemy zasiedlających ją ludzi poskutkowały stworzeniem społeczności komentatorskich. Przyjmują formę otwartych forów dla osób poszukujących doraźnej pomocy, czasem wspólnej walki w sojuszu z najbliższymi sąsiadami, a czasem nowych znajomości i możliwości spędzenia czasu. Większość publikacji na Facebooku jest motywowana nagromadzeniem

złych emocji i skutkuje dążeniem do faktycznego wpływu oraz zmiany sytuacji, tzn. chęcią tworzenia stowarzyszeń i partycypacji w procesie polityki samorządowej (Drozdowska i in. 2016: 83–92).

W regionach o słabej dostępności infrastruktury oraz usług publicznych, czyli między innymi na tzw. Zielonej Białolece, problemy infrastrukturalne stanowią swoiste spoiwo społeczne i pobudzają do partycypacji. Fora obfitują w posty kontestujące obecne władze samorządowe oraz krytykujące komodyfikację życia społecznego przez deweloperów (ibidem: 82–93, 174–175). Pisane są interpelacje, listy do radnych – wszystko to podejmowane jest z inicjatywy działających mieszkańców, komunikujących się w Internecie. Wnioskować więc można, że krytyka otoczenia skłania do rozwoju aktywności społecznej, która potem może przyjąć formę partycypacji w procesie politycznym za pomocą stowarzyszeń i radnych (ibidem). Publikacje w Internecie rzadko dotyczą integracji w czasie wolnym, rekreacji czy happeningów. Można więc zakładać, że problemy infrastrukturalne okazują się na tyle palące, że przysłaniają kwestie integracji. Często poruszanymi tematami są takie, jak rola drzew i zieleni w mieście, obecność dzików oraz problemy związane z nielegalnym parkowaniem samochodów w ciągach pieszych (ibidem: 83–92, 174–175). Z analiz wynika, iż konflikty dzielą ludzi na tych, którzy narzekają na dziki, drzewa zasłaniające okna, podkreślają dyskursy uporządkowanej (oczekiwanej, ale nieobecnej) miejskości oraz tych, którzy cieszą się, widząc dzika czy też wysokie drzewa na osiedlu. Zdjęcia źle zaparkowanych samochodów trafiają do Internetu kilka minut po samym zdarzeniu, wywołując kłótnię na temat tego, czy należy donosić o zjawisku straży miejskiej, czy też denerwujący się to „słoi” (tj. przyjezdni mieszkańcy wracający na wieś zaopatrzyć się w żywność), którym przeszkadza i natura i to, co „prawdziwych warszawiaków nie dziwi” (samochody zastawiające czasem chodnik) (ibidem).

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, iż mieszkańcy Białoleki Środkowej nie angażują się w internetowe dyskusje. Niektórzy z mieszkańców tej centralnej części dzielnicy angażują się w dyskusje na temat Zielonej Białoleki. Są to osoby, które można określić jako sympatyzujące z walką o infrastrukturę mieszkańców tej części dzielnicy. Osoby z Białoleki Środkowej integrują się same ze sobą, zakładając w tym celu zamknięte fora dyskusyjne. Domniemywać można, iż wynika to z chęci podtrzymania charakteru podmiejskiego dzielnicy, bez gęstej zabudowy.

Inny obraz społeczności ujawnia dyskurs między mieszkańcami Tarchomina i Nowodworów. Jak opisano we wstępie, osiedla te stanowią odmienną rzeczywistość urbanizacyjną – powstają znacznie dłużej oraz w bardziej harmonijnym procesie, niż np. Zielona Białoleka. W tym obszarze infrastruktura

nie stanowi problemu, a mieszkańców interesuje charakter interakcji i przestrzeni miejskiej w kontekście społecznym. Większość postów to wymiana handlowa, porady na temat lekarzy, dobrych restauracji, ciekawych miejsc, wydarzeń kulturalnych i ogólniej (ibidem). Pojawiają się inicjatywy sąsiedzkich spotkań, happeningów. Dość często podnosi się również problem nielegalnego parkowania, dzików grasujących w mieście i przyjezdnych, których widzi się raczej jako tych, co wiedzieli, gdzie się wprowadzają (tj. na Zieloną Białołąkę), a teraz „oczekują miasta w środku pola” i walczą „nie wiadomo o co” (ibidem). Partycypacja polityczna jawi się więc jako pewna przesada, bywa hamowana, a mieszkańcy Tarchomina zainteresowani są w jej kontekście głównie kontrolowaniem władz miasta i „patologiami” prywatnych powiązań, które dostrzegają w samorządzie (ibidem).

Widać więc, że trzy obszary dzielnicy są zróżnicowane. Wnioskować można, iż im niższy poziom zadowolenia z infrastruktury, tym większa aktywność w Internecie i większa chęć partycypacji w samorządzie lokalnym. Tematem podejmowanym przez mieszkańców każdej z trzech części dzielnicy jest natomiast pochodzenie i rola „stoików” w Warszawie.

## ■ Budżet partycypacyjny

Jedną z mierzalnych materialnie form partycypacji stanowi, jak wskazuje sama nazwa tegoż mechanizmu, udział w procesie kształtowania budżetu partycypacyjnego. Kiedy w 2014 roku zainicjowano pierwszą edycję warszawskiego budżetu partycypacyjnego, mieszkańcy stolicy mieli do dyspozycji 25,633 mln zł, zarezerwowanych na projekty, które pierwotnie miały zostać zrealizowane w 2015 roku; dla czwartej edycji budżetu suma ta wynosiła już 64,764 mln zł. W przeciwieństwie do mieszkańców innych polskich miast, np. Gdańska, warszawiacy mogą głosować jedynie na projekty obejmujące jeden obszar wybranej przez siebie dzielnicy oraz na tzw. projekty ogólnodzielnicowe; stołeczny budżet partycypacyjny nie daje możliwości składania projektów obejmujących całe miasto albo dwie sąsiadujące ze sobą dzielnice. Aby projekt został dopuszczony do głosowania, musi uzyskać wymaganą liczbę podpisów poparcia i zostać pozytywnie zweryfikowany przez odpowiednie instytucje miejskie pod względem zgodności z regulaminem budżetu<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Kryteria wymagane do dopuszczenia do głosowania to między innymi: projekt musi być zlokalizowany na terenie dysponowanym przez miasto (albo uzyskać zgodę właściciela terenu); czas realizacji projektu nie może wykraczać poza ramy roku kalendarzowego, dla którego obowiązuje dany budżet; projekt musi stanowić zadanie własne realizowane przez stołeczny samorząd terytorialny.

Na przestrzeni lat budżet partycypacyjny cieszył się rosnącą popularnością wśród mieszkańców Białoleki. W 2015 roku, kiedy łączna suma przeznaczona w budżecie partycypacyjnym dla dzielnicy Białoleka wynosiła 1,5 mln zł, złożono 61 projektów – rok później liczba ta wzrosła do 149 projektów (łączna kwota do wydania: 3 mln zł), aby w 2018 roku osiągnąć pułap 199 złożonych projektów (łączna kwota do wydania: 4 mln zł). Pomimo nośnego hasła promującego budżet partycypacyjny, „Przyszłość Warszawy leży w Twoich rękach”, warto mieć na uwadze, że jest to jedynie symboliczna część budżetu miejskiego stolicy (0,38–1,1% w poszczególnych dzielnicach w latach 2015–2017), umożliwiająca stosunkowo drobne inwestycje tudzież projekty społeczne i kulturalne na raczej mniejszą skalę. Skomplikowane ze względu na proces inwestycyjny, aczkolwiek niezmiernie potrzebne inwestycje publiczne, chociażby w obszarze oświaty, nie mogą być realizowane za pomocą budżetu partycypacyjnego z uwagi na zbyt długi czas ich realizacji, złożoność kwestii własności gruntów oraz pokaźne koszty (budowy i funkcjonowania w przyszłości), które parokrotnie przekraczałyby możliwości finansowe budżetu. Niemniej jednak jest to narzędzie, które wskazuje na realnie istniejące potrzeby mieszkańców, oferuje również rzeczywistą możliwość wypowiedzenia się na temat stanu infrastruktury społecznej czy (brakującej często) oferty kulturalnej.

Począwszy od pierwszej edycji stołecznego budżetu partycypacyjnego Białoleka dzieli się na trzy obszary: obszar nr 1 obejmuje fragment dzielnicy na zachód od ulicy Modlińskiej, czyli Tarchomin i Nowodwory oraz zachodnią część obszaru Miejskiego Systemu Informacji (MSI) Żerań, czyli osiedle Piekiełko. Obszar nr 2 obejmuje osiedla tak zwanej Białoleki Środkowej, czyli obszary MSI: Choszczówkę, Henryków, Białolekę Dworską, Dąbrówkę Szlachecką oraz Szamocin. Teren określany potocznie jako Zielona Białoleka, do którego przydzielono obszary MSI Grodzisk (na nim znajduje się osiedle Derby), Kobiałkę, Brzeziny oraz Żerań na wschód od ulicy Modlińskiej, stanowi obszar nr 3. Warto dodać, że w edycjach na lata 2015 i 2018 istniała w przypadku Białoleki także możliwość składania i głosowania na projekty ogólnodzielnicowe.

Zgłoszone do budżetu partycypacyjnego projekty zostały podzielone w niniejszym artykule na następujące kategorie: „infrastruktura podstawowa”, czyli pomysły zakładające budowę nowych chodników, instalację oświetlenia lub utwardzanie dróg; „infrastruktura uzupełniająca”, tj. wszelkie remonty chodników, budowa ścieżek i dróg rowerowych, sadzenie i pielęgnacja zieleni przyulicznej, ustawianie śmietników itp.; „infrastruktura społeczna”, zawierającą budowę i remonty wszelkiej infrastruktury służącej integracji społecznej, np.: parki, place zabaw, obiekty sportowe, tablice ogłoszeń dla mieszkańców, oraz na kategorię „aktywność społeczna, edukacja i kultura”.

W każdej z czterech analizowanych przez autorów edycji budżetu partycypacyjnego zdecydowanym liderem pod względem liczby składanych projektów jest obszar nr 1, czyli w uogólnieniu Tarchomin i Nowodwory. Nie jest to zadziwiające, gdyż charakteryzuje się on zdecydowanie największym potencjałem demograficznym na Białolecie, a urbanizowano go intensywnie od końca lat siedemdziesiątych XX wieku. Co więcej, to właśnie na Tarchominie są zlokalizowane centralne instytucje społeczne dzielnicy, jak choćby ratusz dzielnicowy, siedziba Białoleckiego Ośrodka Kultury (BOK) czy najważniejsze obiekty Białoleckiego Ośrodka Sportu (BOS), które nierzadko wybierano jako potencjalne miejsca realizacji poszczególnych projektów integracyjnych. W pierwszej edycji budżetu partycypacyjnym aż 20 z 61 zgłoszonych na Białolecie projektów było przeznaczonych do realizacji na „Tarchodworach”<sup>4</sup>, co stanowi więcej niż jedną trzecią zgłoszonych projektów. W kolejnych edycjach odsetek ten osiągnął nawet jeszcze wyższy poziom: w budżecie partycypacyjnym na 2016 rok wynosił 49%, w 2017 roku – 42,5%, zaś w 2018 roku – 55,8%. Pomimo iż na Tarchominie i Nowodworach dominują projekty z pola „infrastruktury uzupełniającej i społecznej” (odpowiednio 41,5 oraz 29,3% z 260 zgłoszonych w ciągu czterech edycji pomysłów), warto odnotować 21,2-procentowy odsetek projektów z kategorii „aktywność społeczna, edukacja i kultura”. Zlokalizowana w tej części Białoleki infrastruktura kulturalna i sportowa działa w dwojaki sposób: z jednej strony daje mieszkańcom fizyczną możliwość uczestnictwa w kulturze i uprawiania niektórych dyscyplin sportowych – wszakże niezmiernie trudno jest wystawić przedstawienie teatralne bez odpowiedniej sceny czy też zagrać w koszykówkę bez odpowiedniego boiska, z drugiej zaś zachęca osoby dotychczas niezainteresowane kulturą tudzież sportem do takich form spędzania wolnego czasu. Stąd konkluzja, iż istnienie jakiegokolwiek infrastruktury kulturalnej i sportowej w sposób organiczny zwiększa zapotrzebowanie użytkowników na jeszcze bardziej rozbudowaną ofertę w zakresie kultury i sportu.

Analizując projekty składane dla Białolecie Środkowej do budżetu partycypacyjnego, warto zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, wysoki odsetek projektów z kategorii „aktywność społeczna, edukacja i kultura”, które stanowią około jedną trzecią wszystkich pomysłów składanych dla tego obszaru w pierwszych czterech edycjach budżetu. Drugi aspekt to wyraźna reprezentacja projektów składanych z myślą o realizacji na Choszczówce, osiedlu domów jednorodzinnych zlokalizowanym pomiędzy oczyszczalnią ścieków „Czajka” a torami linii kolejowej Warszawa–Gdynia. Aż 34,9%, to jest 44 z 126 pomysłów

<sup>4</sup> Mianem „Tarchodworów” określa się połączony obszar Tarchomina i Nowodworów, a więc część Białoleki na zachód od Modlińskiej i na północ od Trasy Marii Skłodowskiej-Curie.

zgłoszonych dla obszaru nr 2, przeznaczonych było do częściowej lub pełnej realizacji na Choszczówce. Zainteresowanie mieszkańców tego obszaru budżetem partycypacyjnym może być pokłosiem wysokiego poziomu kapitału społecznego i kulturowego oraz wynikającym z tego dobrym usieciowieniem lokalnej społeczności (ibidem: 71–73). Po trzecie, warto zwrócić uwagę na zjawisko, które – parafrazując termin Tomasza Szlendaka (2011) – można określić mianem „kotwicy partycypacyjnej”. W przypadku Białoleki Środkowej są to przede wszystkim publiczne szkoły podstawowe: nr 110 na Białolece Dworskiej oraz nr 257 w Henrykowie. To właśnie poprawa infrastruktury szkół, podniesienie jakości ich otoczenia czy też organizacja zajęć pozalekcyjnych jest przedmiotem znacznej części projektów składanych dla tych obszarów MSI w budżecie partycypacyjnym.

Zielona Białoleka to urbanistycznie najbardziej zróżnicowany fragment dzielnicy. Chociaż w jej południowej części znajduje się zabudowa wielorodzinną, w tym osiedle „Derby” zlokalizowane na obszarze MSI Grodzisk, przestrzeń ta jest zdominowana przez chaotyczną zabudowę, którą trafnie opisuje stosowany przez Thomasa Sievertsa termin „międzymieście” (Sieverts 2016). W przypadku Zielonej Białoleki można zaobserwować nieco wyższy odsetek projektów z kategorii „infrastruktura podstawowa”, który wynosi we wspomnianym obszarze 12,4% („Tarchodwory” – 8,1%; Białoleka Środkowa – 7,9%), co wskazuje na niezrównoważony rozwój Zielonej Białoleki (Drozdowska i in. 2016: 99–118; Kusiak 2018), a także pokaźny udział projektów z zakresu „aktywności społecznej, edukacji i kultury”, stanowiących aż 46,9% pomysłów, co można potraktować jako wskazówkę, że istniejąca oferta społeczno-kulturalna nie spełnia oczekiwań mieszkańców. Podobnie jak w Białolece Środkowej można wyznaczyć szereg „kotwic partycypacyjnych”, chociażby Park Magiczny (Grodzisk), plac Bociani Zakątek (Kobiałka) czy też znajdujący się na pograniczu Brzezin i Grodziska kościół parafialny pw. Mateusza Apostoła i Ewangelisty.

Analiza zgłoszonych w budżecie partycypacyjnego projektów nie daje wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, dlaczego poszczególne osoby tudzież grupy zdecydowały się partycypować w tym formacie. Niemniej jednak należy wskazać na jedną zmienną, która zdaje się wpływać na strukturalne różnice względem kategorii wzniesionych projektów, czyli poziom rozwoju infrastruktury – zarówno tej związanej z komunikacją, jak i infrastruktury społecznej. Im lepiej rozwinięta jest infrastruktura, tym bardziej celem partycypacji we wspomnianym budżecie jest udoskonalenie oferty kulturalno-sportowej, a także zwiększenie możliwości integracji mieszkańców w obrębie lokalnej wspólnoty. Kiedy infrastruktura jest słabo rozwinięta (mówiąc precyzyjniej, jest uznana za subiektywnie słabo rozwiniętą), partycypacja jest w większym stopniu nakie-

rowana na poprawę stanu infrastruktury, tzn. częściej pojawiają się projekty o kategorii „infrastruktura podstawowa”.

### ■ Rola lokalnych ugrupowań w procesie wyborczym na Białołęce

Najbardziej zaawansowanym wymiarem partycypacji jest „kontrola obywatelska” (Arnstein 1969). Niniejsza forma zaangażowania obejmowałaby między innymi bezpośrednio zaangażowanie w politykę samorządu lokalnego, np. tworzenie komitetów i udział w kampanii wyborczej. W tym kontekście przykład Białołęki wydaje się być interesujący – od czasu utworzenia samodzielnej gminy w 1994 roku w wyborach samorządowych mandaty w radzie dzielnicy uzyskują przedstawiciele lokalnych komitetów i stowarzyszeń. Również w wyniku ostatnich wyborów w 2014 roku w radzie dzielnicy znaleźli się liczni przedstawiciele lokalnych ugrupowań. Stanowi to kontrprzykład względem większości warszawskich dzielnic, w których władza jest rozdzielana pomiędzy ogólnopolskie partie polityczne mające reprezentantów w parlamencie, a lokalni radni nie zyskują znaczącego wpływu. W niniejszym fragmencie przedstawiona zostanie dynamika zmian w samorządzie lokalnym oraz zaangażowanie mieszkańców w działalność rady dzielnicy na Białołęce.

Pierwsze wybory samorządowe w Polsce odbyły się 27 maja 1990 roku, dziewięć dni po uchwaleniu pierwszej ustawy o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 200). Białołęka nie stanowiła wtedy samodzielnej dzielnicy-gminy. Jej południowe i zachodnie tereny znajdowały się w obrębie Pragi-Północ. Startując z list Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, mandaty w radzie dzielnicy-gminy Praga-Północ objęli późniejsi działacze białołęckiego Porozumienia Samorządowego „Gospodarność”, między innymi przyszedł burmistrz Białołęki, Jerzy Smoczyński. Sytuacja uległa zmianie po wejściu w życie w 1994 roku nowej ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1994 r. nr 48, poz. 195) i podziale stolicy na 11 gmin. Wtedy też powstała niezależna gmina Białołęka. Pierwsze wybory do rad gmin odbyły się 19 czerwca 1994 roku. Ze względu na to, że Białołękę zamieszkiwało mniej niż 40 tys. mieszkańców, została ona podzielona na 28 okręgów jednomandatowych. Najwięcej okręgów znalazło się na zachodzie dzielnicy, w szczególności na Tarchominie, co najprawdopodobniej przekładało się na liczbę mieszkańców zamieszkujących dany obszar. W wyniku wyborów 14 mandatów, czyli połowę możliwych miejsc, zdobyło Porozumienie Wyborcze „Gospodarność” (informacje uzyskane na drodze dostępu do informacji publicznej). Domniemywać można, że właśnie w tym okresie ukształtowała się tradycja silnej kultury partycypacyjnej, która w następnych latach warunkowała wybory do samorządu lokalnego.

Na początku lat dziewięćdziesiątych większość głównych ulic na Białoleęce jeszcze nie istniała (np. ulica Światowida) bądź nie była odpowiednio utwardzona (np. ulica Mehoffera), w znacznej części gminy brakowało kanalizacji. Wokół powyższych kwestii skupiał się również program wyborczy stowarzyszenia „Gospodarność”. Od 1994 roku ugrupowanie reprezentowane przez przedstawicieli w radzie dzielnicy ubiegało się o otwarcie nowych przedszkoli oraz szkół podstawowych (np. przy ulicy Erazma z Zakrocymia i ulicy Leszczykowej), a także modernizację istniejących placówek publicznych. Postulaty „Gospodarności” dotyczyły podstawowych inwestycji, takich jak budowa przychodni lekarskiej czy komisariatu policji. Wnioskować więc można, że postulaty usprawnienia podstawowej infrastruktury zapewniały ugrupowaniu popularność.

W 2002 roku wprowadzono tzw. ustawę warszawską (Dz. U. z 2002 r. nr 41, poz. 361), na mocy której Warszawa stała się jednolitą gminą na prawach powiatu, składającą się z 18 jednostek pomocniczych: dzielnic. W tym samym okresie powstały ogólnopolskie partie, które do dzisiaj funkcjonują w polskiej polityce. 27 października 2002 roku odbyły się wybory samorządowe, podczas których Białoleka podzielona została na cztery okręgi; główna oś podziału przebiegała de facto wzdłuż ulicy Modlińskiej, dzieląc dzielnicę na dwie części: wschodnią i zachodnią. Tym samym Białoleka Środkowa i Zielona Białoleka utworzyły jeden okręg wyborczy i uzyskały jedną tożsamość administracyjną, która później przełożyła się na ciekawą zależność strukturalną. W okręgu Zielonej Białoleki, w którym występowały braki infrastrukturalne i ograniczony dostęp do usług publicznych, większość głosów w wyborach uzyskało stowarzyszenie „Gospodarność” (PKW 2002).

W 2010 roku Piotr Basiński, były radny Prawa i Sprawiedliwości, utworzył niezależne stowarzyszenie „Inicjatywa Mieszkańców Białoleki”. Powyższe ugrupowanie wystawiło swoich kandydatów w wyborach do rady dzielnicy w 2014 roku. Ostatecznie wprowadziło do samorządu radnych w każdym okręgu wyborczym, uzyskując tym samym cztery mandaty (PKW 2014). Jednocześnie rola „Gospodarności” stopniowo malała: w 2014 roku ugrupowanie uzyskało dwa mandaty (PKW 2014). Obydwa wspomniane powyżej ugrupowania, mimo różnic w programach wyborczych, dzieląc między sobą niektóre z postulatów. Przykładem może być modernizacja oczyszczalni ścieków „Czajka”, przeciwko której protestowały rozmaite organizacje, albo postulaty budowy szpitala na Białolece.

Jak wspomniano wyżej, przykład Białoleki stanowi więc alternatywną drogę w stosunku do tendencji centralizujących. Warto mieć na względzie, iż proporcjonalna ordynacja wyborcza ustanowiona w 2002 roku wpływa na rozwój i wygraną dużych partii politycznych. Jak pisali Jeffrey Karp, Susan

Banducci i Shaun Bowler (2008), systemy proporcjonalne sprzyjają kontaktom z wyborcami w dużo mniejszym stopniu niż systemy polityczne skupione na kandydatach (w tym przypadku systemy większościowe). Pomimo ograniczeń, na Białoleńce wciąż dużą rolę odgrywają lokalne komitety wyborcze. Postulaty niezależnych ugrupowań są uwzględniane w negocjacjach politycznych. Przykładem może być decyzja o budowie szpitala na Białoleńce podjęta w wyniku nacisku radnych z lokalnych ugrupowań (Wojtczuk 2016). Wnioskować można, że lokalne ugrupowania z większą niż partie polityczne precyzją potrafią zdefiniować problemy występujące w okolicy. Ponadto, domniemywać można, iż rozwój lokalnych ugrupowań w latach 90. był związany z brakami infrastrukturalnymi w dzielnicy. Postawić można pytanie, wymagające dalszych badań, na ile charakter terenu przekłada się na kierunek głosowania.

## ■ Podsumowanie

Opierając się na wynikach badań realizowanych na warszawskiej Białoleńce i wybranych aspektach, opisanych w niniejszym artykule, domniemywać można, że poziom aktywności społecznej i partycypacji mieszkańców zależy od poziomu rozwoju infrastruktury na danym obszarze. Tam, gdzie infrastruktura spełnia oczekiwania mieszkańców (Tarchomin, Nowodwory, Białoleńka Środkowa), wykazują oni mniejsze zainteresowanie działalnością społeczną (np. angażowaniem się w dyskusje internetowe) i partycypacją instytucjonalną (np. składaniem wniosków i głosowaniem na projekty w budżecie partycypacyjnym, czy też zaangażowaniem w działalność organizacji pozarządowych). Z kolei na obszarach, gdzie infrastruktura nie jest według mieszkańców zadowalająca (większość Zielonej Białoleńki), partycypacja polityczna i instytucjonalna oraz aktywność społeczna są znacznie bardziej zauważalne.

W niniejszym artykule zostały omówione trzy formy zaangażowania mieszkańców, tj. fora internetowe, budżet partycypacyjny oraz lokalne komitety. Po pierwsze, wnioskować można, iż mieszkańcy obszarów z ograniczonym dostępem do infrastruktury miejskiej częściej angażują się w dyskusje internetowe nakierowane na podstawowe problemy życia codziennego. Na obszarach, gdzie poziom zadowolenia z infrastruktury jest wysoki, mieszkańcy skupiają się na integracji, a partycypacja instytucjonalna jest rzadziej podejmowana. Po drugie, istnieją przesłanki ku temu, aby uznać, iż subiektywny poziom zadowolenia z jakości infrastruktury wpływa na kategorie projektów składanych przez mieszkańców Białoleńki w ramach corocznego budżetu partycypacyjnego. Im lepiej oceniana jest na danym obszarze infrastruktura, tym większy można odnotować udział zgłoszonych projektów mających na celu poprawę oferty kulturalno-sportowej czy też pogłębienie integracji lokalnej społeczności, a im

gorszy poziom zadowolenia z infrastruktury, tym więcej projektów znaczenia podstawowego. Po trzecie, domniemywać można, iż popularność lokalnych ugrupowań i rozwój komitetów reprezentujących mieszkańców Białoleki były związane z brakami infrastrukturalnymi występującymi na Białolece w latach 90. ubiegłego wieku. Wraz z rozwojem infrastruktury i sieci usług w dzielnicy lokalne komitety nie tracą jednak na popularności. Zastanawiać się można nad zmianą charakteru postulatów lokalnych ugrupowań: zamiast nastawienia na braki, przyjmują charakter bardziej „integracyjny”.

Parafrazując termin „niewidzialnego miasta” zaproponowany przez zespół Marka Krajewskiego (2013), charakter partycypacji i aktywności społecznej na Białolece można określić jako „niesłyszalne miasto”. Społeczność zamieszkująca dzielnicę również opiera się na oddolnej aktywności, lecz w przeciwieństwie od mieszkańców „niewidzialnego miasta”, nie stroni od partycypacji obywatelskiej i nie szuka ku temu alternatywnych, pozainstytucjonalnych rozwiązań. Mieszkańcy Białoleki angażują się w działalność samorządu lokalnego, który wykorzystuje narzędzia instytucjonalne takie jak budżet partycypacyjny oraz prowadzi dyskusje w Internecie. Wnioskować więc można, że na Białolece rozwinęła się kultura partycypacji i czynnego udziału w polityce samorządowej, która nie jest odbierana jako z góry skorumpowana, nieskuteczna, działająca przeciw mieszkańcom. To właśnie w partycypacji instytucjonalnej i politycznej mieszkańcy upatrują słusznej ścieżki kształtowania przestrzeni miejskiej, co okazuje się wnioskiem odmiennym względem badań zespołu Marka Krajewskiego i pozwala poszerzyć obszar studiów partycypacji miejskiej o inną perspektywę.

#### LITERATURA PRZYWOŁANA

- Arnstein Sherry (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, „Journal of the American Institute of Planners”, (35)4, s. 216–224.
- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> (dostęp 19.07.2018).
- Bourdieu Pierre (2005), *The social structures of the economy*, Cambridge: Polity Press.
- Brzeziński Kamil (2016), *Między biernością a aktywnością obywatelską w kontekście łódzkiego budżetu partycypacyjnego*, w: Monika Mularska-Kucharek (red.), *Studia miejskie*, t. 21, Opole: Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej.
- Castells Manuel (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Drozowska Adrianna i in. (2018), *Nowa ziemia obiecana: raport badawczy na temat procesów urbanizacyjnych na Białolece*, Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Dymnicka Małgorzata (2013), *Przestrzeń publiczna a przemiany miasta*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Frieske Kazimierz, Pawłowska Kinga (2011), *Obywatelska partycypacja: migotanie idei*, w: Anna Olech (red.), *Partycypacja publiczna: o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 61–79.
- Gadomski Dominik (2016), *Boom demograficzny trwa. Białoleka upodabnia się do... państw afrykańskich*, „Tustolica.pl”, [http://tustolica.pl/boom-demograficzny-trwa-bialoleka-upodabnia-sie-do-panstw-afrykanskich\\_72321](http://tustolica.pl/boom-demograficzny-trwa-bialoleka-upodabnia-sie-do-panstw-afrykanskich_72321) (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Giza-Poleszczuk Anna (2008). *Kapitał społeczny Warszawy*, Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Pracownia Kapitału Społecznego.
- Główny Urząd Statystyczny, <http://www.um.warszawa.pl/o-warszawie/warszawa-w-liczbach/ludnosc> (dostęp: 17 marca 2018).
- Harvey David (2012), *Bunt miast: prawo do miasta i miejska rewolucja*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Informacje o Białolece*, „Portal Informacyjny Białoleka”, <http://www.citymedia.waw.pl/bialoleka,informacje.html> (dostęp: 24 stycznia 2018),
- Jacobs Jane (1961), *The Death and Life of Great American Cities*, Nowy Jork, NY: Random House.
- Kajdanek Katarzyna (2013), *Urbanizacja po polsku*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR.
- Karp Jeffrey A., Banducci Susan, Bowler Shaun (2008), *Getting Out the Vote: Party Mobilization in a Comparative Perspective*, „British Journal of Political Science”, 38, s. 91–112.
- Katner Krzysztof (2002a), *Platforma bez „Gospodarności”*, wywiad z Jerzym Smoczyńskim, „TuStolica.pl” 14 września 2002, [http://tustolica.pl/platforma-bez-gospodarnosci\\_25196](http://tustolica.pl/platforma-bez-gospodarnosci_25196) (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Katner Krzysztof (2002b), *Razem, ale osobno*, wywiad z Jerzym Smoczyńskim. „TuStolica.pl” 28 września 2002, [http://tustolica.pl/osobno-ale-razem\\_25203](http://tustolica.pl/osobno-ale-razem_25203) (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Krajewski Marek (red.) (2013), *Niewidzialne miasto*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Kusiak Joanna (2018), *Chaos Warszawa. Porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana.
- Olech Anna, Sobiesiak-Penszko Paulina (2013), *Partycypacja publiczna w Polsce. Diagnozy i rekomendacje*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Państwowa Komisja Wyborcza (2002), *Wybory do rady dzielnicy miasta stołecznego Warszawy: wyniki głosowania i wyniki wyborów. Dzielnica Warszawa-Białoleka*, <http://wybory2002.pkw.gov.pl/grada/gw1/w14/m1465/d146503/index.html> (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Państwowa Komisja Wyborcza (2014), *Wybory samorządowe 2014. Białoleka*, [http://samorzad2014.pkw.gov.pl/357\\_rady\\_woj/0/146503](http://samorzad2014.pkw.gov.pl/357_rady_woj/0/146503) (dostęp: 24 stycznia 2018).
- Sieverts Thomas (2016), *Międzymieście*, w: Kacper Pobłocki, Bogna Świątkowska (red.), *Architektura Niezrównoważona*, Warszawa: Fundacja Bęc Zmiana, s. 243–262.
- Steenbergen Bart van (red.) (1994), *The Conditions of Citizenship*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Szlendak Tomasz (2011), *Nic? Aktywność kulturalna na wsi i w małych miastach*, w: Izabela Bukraba-Rylska, Wojciech Burszta (red.), *Stan i zróżnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce. Kanon i rozproszenie*, Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Urząd Statystyczny w Warszawie (2011), *Panorama dzielnic Warszawy w 2014 roku*, „Informacje i opracowania statystyczne” XII.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 2002 r. nr 41, poz. 361).

Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1990 r. nr 34, poz. 200).

Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1994 r. nr 48, poz. 195).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80, poz. 717).

Wojtczuk Michał (2016), *Będzie szpital na Białolece. Rada Warszawy daje 40 mln zł*, „Gazeta Wyborcza” 17 marca 2016 r., <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34862,19783603,bedzie-szpital-na-bialolece-rada-warszawy-daje-40-mln-zl.html> (dostęp: 25 stycznia 2018).

Adrianna Drozdowska, Justyna Kościńska, Mikołaj Przepiórkowski,  
Kamil Trepka

#### INFRASTRUCTURALLY DETERMINED PARTICIPATION – DIMENSIONS OF LOCAL POLITICAL ACTIVITY ON THE EXAMPLE OF WARSAW’S BIALOLEKA DISTRICT

Local policy in urban areas is a topic frequently undertaken in sociological literature. One of the analyzed areas is “grassroots” activity of citizens. It can be stated that it is developed on many levels: while using social media, participatory budget or getting involved in political organizations. Such activities are undertaken for example in Bialoleka, a district in the north-eastern part of Warsaw. In this paper, the thesis is made that the intensity of the activity is related to development of infrastructure. On the basis of the research carried out in 2015 and 2016, authors argue that the lack of subjective satisfaction with infrastructure boosts social activity and institutional participation while in contrary – the participatory activities may be suppressed and focused on inner integration when such an assessment turns out to be mainly positive.

**Słowa kluczowe:** Warszawa, Białoleka, aktywność społeczna, partycypacja, infrastruktura

**Keywords:** Warsaw, Bialoleka, social activity, participation, infrastructure

Zofia Włodarczyk, Katarzyna Murawska

University of California, Davis  
Współpracowniczka Fundacji Pole Dialogu<sup>1</sup>

## SOŁTYSI W LOKALNEJ POLITYCE: CASE STUDY GMINY MIEJSKO-WIEJSKIEJ

Poniższy tekst stanowi studium przypadku gminy miejsko-wiejskiej w województwie wielkopolskim, którą zamieszkuje blisko 30 tys. mieszkańców. Zdecydowaliśmy się na analizę tej miejscowości ze względu na rozbudowaną politykę gminy wobec terenów wiejskich konsekwentnie realizowaną od kilkunastu lat. Władze miasta i gminy w każdym momencie (wybory samorządowe, podejmowanie nowych działań) podkreślają znaczenie sołectwa. Ponadto jeden z wiceburmistrzów jest aktywnym naukowo politologiem, w swojej pracy uniwersyteckiej zajmuje się lokalnymi systemami władzy, zwracając szczególną uwagę na sołectwa.

Aktywność polityczna w wybranej gminie wykazuje niewiele związków z polityką partyjną na poziomie krajowym. Z tego powodu zdecydowaliśmy się na skupienie naszej analizy na lokalnym wymiarze aktywności politycznej – gminy i sołectw.

### ■ Metodologia

W ramach przeprowadzonego badania zrealizowaliśmy sześć indywidualnych wywiadów pogłębionych. Drugim źródłem wiedzy o gminie była analiza danych zastanych. Były to m.in.:

- dane ze strony Głównego Urzędu Statystycznego,
- dane ze strony Banku Danych Lokalnych,
- informacje na stronie „MojaPolis”,
- dane o wynikach wyborów na stronie Państwowej Komisji Wyborczej.

---

<sup>1</sup> E-mail: zosiawlodarczyk@gmail.com; katarzyna.murawska88@gmail.com

Poza tym dokonaliśmy analizy literatury naukowej i wyników badań opisanych w artykułach naukowych. Przeanalizowane przez nas artykuły to m.in.:

- Ptak A., *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych STUDIUM wybranych GMIN*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Pedagogiczno-Artystyczny, 2011.
- Ptak A., *Wybory sołtysów i rad soleckich. W poszukiwaniu prawideł rywalizacji wyborczej w organach pomocniczych samorządów gmin wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 3/2012.
- Ptak A., *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2016.
- Roczniki gminne.

Poniżej zamieszczamy krótki opis respondentów:

- zastępca burmistrza (ZB) – jest samorządowcem od końca lat 90. (od 2006 roku – zastępcą burmistrza miasta i gminy). Jest również doktorem habilitowanym związanym z Uniwersytetem w Poznaniu oraz z instytutem w Polskiej Akademii Nauk. W pracy naukowej zajmuje się problematyką władzy lokalnej (dużo miejsca poświęca roli sołtysów w lokalnym systemie politycznym).
- radny gminy (R1) – zasiada w radzie już drugą kadencję. W latach 2010–2014 był radnym opozycyjnym, od 2014 roku koalicjant. Z zawodu prawnik, prowadzi kancelarię prawną.
- radna gminy (R2) – jest radną pierwszą kadencję. Wcześniej zaangażowana społecznie (w klubie sportowym). Z zawodu nauczycielka wychowania przedszkolnego, obecnie na urlopie macierzyńskim.
- sołtys I (S1) – zajmuje stanowisko drugą kadencję (od 6 lat), wcześniej nie był zaangażowany politycznie. Z zawodu mechanik, prowadzi warsztat samochodowy.
- sołtys II (S2) – funkcję sprawuje od 2003 roku (czwarta kadencja). Jest też radnym gminy (przez trzy kadencje). Należy do Stowarzyszenia Miłośników Ziemi X (organizacji, z której wywodzi się burmistrz). W zeszłym roku wygrał plebiscyt na supersołtysa w powiecie. Ma własną działalność gospodarczą (usługi transportowe).
- sołtyska III (S3) – kobieta przeprowadziła się na wieś w 2013 roku, od 2014 roku jest sołtyską wsi. Zaangażowana społecznie od wielu lat. Doradca zawodowy w urzędzie pracy.

## ■ Charakterystyka gminy

Jak podkreśla zastępca burmistrza, X jest gminą wielofunkcyjną, w której następuje „odejście od funkcji rolniczej na rzecz usług, handlu, produkcji” (ZB).

Stopa bezrobocia w 2015 roku wyniosła w gminie 4,6% (średnia dla województwa to 4,4%), natomiast saldo migracji na 1000 mieszkańców w 2014 roku wyniosło – 0,9 (wzrost z – 3,1 w 2010 roku).

Z analizy frekwencji ostatnich wyborów parlamentarnych i prezydenckich wynika, że mieszkańcy gminy nie wyróżniają się szczególnym zaangażowaniem politycznym – frekwencja we wszystkich wyborach na terenie gminy była niższa niż średnia dla województwa czy dla kraju.

Frekwencja w **wyborach parlamentarnych** 2015 roku w gminie wyniosła 45,53% (średnia dla województwa to 50,16%). Najwięcej głosów zdobyła Platforma Obywatelska (30,75%), a niewiele mniej Prawo i Sprawiedliwość (30,58%), Zjednoczona Lewica otrzymała niecałe 9% głosów. W **wyborach prezydenckich** 2015 roku frekwencja wyniosła 45,14% (przy 47,95% w województwie). Najwięcej głosów otrzymał Bronisław Komorowski (42,37%), na drugim miejscu uplasował się Andrzej Duda (28,64%).

## ■ Historia polityczna

Zarysowując historię polityczną gminy, skupimy się na jej lokalnym aspekcie, tj. na wyborach samorządowych. Stanowisko burmistrza sprawuje nieprzerwanie od 20 lat ten sam mężczyzna. Jego poprzednik piastował urząd przez 7 lat:

Do tego czasu było tylko dwóch burmistrzów, od 1990 do 2017 roku. Mój szef przez ostatnie 20 lat, wcześniej przez siedem był jeden burmistrz, który był z komitetu obywatelskiego, który został odwołany ze stanowiska (ZB).

W 2002 roku obecny burmistrz startował z list SLD-UP, miał czterech kontrkandydatów. Wygrał w drugiej turze, zbierając 65,77% głosów. W 2006 i w 2010 roku startował już z list lokalnego komitetu. W obu wyborach wygrał w pierwszej turze z wynikami: 61,28% (2006 rok) i 53,31% (2010 rok). W ostatnich wyborach samorządowych (2014 rok) był jedynym kandydatem na burmistrza. Frekwencja w tych wyborach wyniosła w gminie X 48,17% i była najniższa w całym powiecie (średnia frekwencja prawie 53%).

Wybory samorządowe w tej gminie charakteryzują się dominacją lokalnych komitetów wyborczych:

Generalnie dominują komitety lokalne. Od czasu do czasu pojawiają się partie polityczne, natomiast one nie mają decydującego wpływu na funkcjonowanie miasta. Są koalicjantami. Najpierw to był Komitet Obywatelski, który się przekształcił w Forum Samorządowe. Było też duże ugrupowanie, które teraz straciło na znaczeniu, to było ugrupowanie zrzeszające rzemieślników

„Forum dla gminy X”. Później jest moje ugrupowanie, to jest Miłośnicy Ziemi X (ZB).

Faktycznie w 2010 i 2014 roku Miłośnicy Ziemi X zdobyli większość w radzie miasta i gminy, odpowiednio 28% i 38,5%. Poza nimi w radzie jest obecnie Platforma Obywatelska. Ciekawe jest, że w gminie nie ma swojej reprezentacji Polskie Stronnictwo Ludowe, ugrupowanie, które ma większość w radzie powiatu (jest w niej tylko dwóch członków Stowarzyszenia Miłośników Ziemi X). Jedynie w 2002 roku zdecydowaną większość w radzie zdobył Sojusz Lewicy Demokratycznej (ponad 41% głosów). Dla przypomnienia dodamy, że były to wybory, w których urzędujący burmistrz startował z listy SLD.

Ostatnie wybory z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, z Jednookręgowymi Mandatami Wyborczymi, znacząco **zmieniły sytuację w radzie miasta i gminy, wzmacniając dwie wcześniej osłabione grupy: kobiety i sołtysów.**

Po ostatnich wyborach, po JOW-ach istotnie zmieniła się struktura rady. Największa różnica jest jeśli chodzi o kobiety.

– **Wzrosła ich liczba?**

– Znacząco. Z dwóch do siedmiu. To są takie dosyć młode, aktywne kobiety, które wcześniej działały. One mają wysoki kapitał społeczny. To były osoby, które nie pojawiły się znikąd, tylko o dużym potencjale.

– **Jak jeszcze JOW-y zmieniły radę?**

– Wzmocniły bardzo rolę sołtysów i przewodniczących rad osiedli. PiS stracił czterech radnych, nie mieli lidera. W naszym ugrupowaniu też nastąpiło przetasowanie (ZB).

## ■ Charakterystyka sołtysów

Sołtysów można opisywać, biorąc pod uwagę różne aspekty: rodzaj wykonywanej pracy, zaangażowanie w swoją służbę, jak również długość zamieszkania we wsi (napływowoci vs rodzimi mieszkańcy wsi). Poniżej postaramy się dokonać krótkiego opisu sołtysów w gminie.

Zastępca burmistrza wyróżnia trzy rodzaje rywalizacji przed wyborami na sołtysa: brak innych kandydatów, pojawienie się kontrkandydatów, ale wygrana osoby piastującej już to stanowisko oraz pojawienie się nowego lidera, który wygrywa z urzędującym sołtysiem. Niezwykle ciekawe jest, że aż połowa sołtysów w gminie jest wybierana, gdyż nie pojawiają się żadni kontrkandydaci:

To jest takie zjawisko. Pojawiają się nowi dopiero, jak sołtys rezygnuje, wtedy jest nowe rozdanie [...]. Brak kontrkandydatów wynika z siły urzędujących. Nie każdy chce się poddać weryfikacji i dostać 4 czy 5 głosów (ZB).

Brak kontrkandydatów można tłumaczyć na trzy sposoby. Z jednej strony może chodzić o siłę obecnie urzędujących, o której mówił zastępca burmistrza. Inne wyjaśnienie odnosi się do konserwatyizmu politycznego mieszkańców wsi:

Ta społeczność jest konserwatywna i myślą trochę, że był tyle lat sołtysem, to niech już będzie [...] (ZB).

Ponadto urząd sołtysa wiąże się z dodatkową pracą, która może nie być uznawana za atrakcyjną.

W związku z brakiem kontrkandydatów, uformowało się duże grono sołtysów sprawujących urząd od wielu lat. Z perspektywy jednej z rozmówczyń długoletnie pełnienie tej funkcji łączy się z mniejszym zaangażowaniem:

Te osoby, które nic nie robią, to są starsi sołtysi, albo tacy którzy są już którąś kadencję. A teraz dużo się zmieniło. Jak ja przyszłam to jest duża wymiana sołtysów. Młodszy, może nie peselem, ale stażem zarządzania, to jeszcze człowiekowi się chce (S1).

Jak już wspominałyśmy wyżej, ostatnie wybory przyniosły dużą zmianę, pojawiło się znacząco więcej osób, które bardzo aktywnie działają na rzecz swojego sołectwa. Nie ma oczywiście prostej dychotomii „młodzi” i zaangażowani vs „starzy” i bierni. Widać natomiast takie tendencje. Mniej więcej połowa wszystkich sołtysów, to osoby, które są realnym pośrednikiem między gminą a mieszkańcami, druga połowa

jest sołtysami tylko na papierze. Zorganizuje spotkanie raz do roku sprawozdawcze, przyjdzie do burmistrza i tyle. Więcej nic (S2).

Jedna z badanych mówiła wprost o dystansie, czy nawet niechęci między bardziej i mniej aktywnymi osobami:

Rywalizacja, każdy chce być najlepszy. Każdy chce najlepiej powiedzieć o swojej wsi. Ja spotykam się z takimi słowami, co sprowadzają mnie do parteru, że „nie jesteś tu najważniejsza”. Ze strony sołtysów, a nie burmistrzów. Burmistrzowie to lubią takich ludzi, jak my [aktywnych] (S1).

Wszyscy sołtysi są wieloletnimi mieszkańcami gminy, część z nich objęła urząd po przeprowadzce z miasta do wsi, nie ma jednak przypadku sprawowania funkcji przez kogoś spoza gminy. Wciąż blisko 50% sprawujących urząd, to osoby, które mają swoje gospodarstwo. Jednak rolnictwo nie jest ich jedynym

źródłem zarobku. Obok nich pojawia się druga, coraz liczniejsza grupa: lokalni, drobni przedsiębiorcy i pracownicy administracji publicznej.

### ■ Model współpracy politycznej

– Gmina – sołectwa

Jak podkreśla zastępca burmistrza, współpraca gminy z sołectwami ma charakter partnerski:

Sołectwo jest dla nas partnerem. Dla mnie sołtys nie jest petentem. Sołtys jest częścią urzędu i partnerem. Jest ważny dla nas (ZB).

Aby to partnerstwo osiągnąć, burmistrz, jego zastępcy i inni pracownicy urzędu stosują szereg wypracowanych przez lata mechanizmów.

Pierwszym z nich, który uwidocznił się zarówno podczas rozmowy z zastępcą burmistrza, jak i został potwierdzony przez sołtysów, a który jest realizowany na terenie gminy konsekwentnie od 20 lat, to **nadawanie rangi funkcji sołtysa i docenianie działalności sołectw**.

Dzieje się to m.in. poprzez **regularne organizowanie spotkań przez urząd, na które zjeżdżają się wszyscy sołtysi**. Spotkania te odbywają się raz na kwartał. Z jednej strony pełnią one funkcję integracyjną – sołtysi mają okazję lepiej się poznać, wymienić doświadczeniami, nawiązać współpracę. Z drugiej – funkcję doksztalającą. Władze na każde takie spotkanie starają się zapraszać eksperta z jakiejś dziedziny (policjanta, lekarza weterynarii itp.), który przybliży obecnym istotne dla nich zagadnienia:

Mamy spotkania raz na kwartał z sołtysami. Przychodzą raczej wszyscy sołtysi. No chyba, że ktoś pracuje i nie może [...]. Tu dyskutujemy o problemach, które się pojawiają. Tu uczestniczy też powiatowy lekarz weterynarii albo jest kierownik agencji restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa, który mówi o dopłatach bezpośrednich. Są jakieś osoby funkcyjne. Jest czasem policjant, który mówi o zagrożeniach (ZB).

Dodatkowo, na spotkaniach sołtysi i przedstawiciele osiedli dzielą się swoimi problemami i poznają problemy gminy:

Na tych spotkaniach każdy się może wygadać, co zrobić, co poprawić. Tematy to głównie drogi, problemy wsi (S2).

Dzięki temu, że sołtysi wysłuchują nawzajem swoich problemów, mają pełniejszy obraz tego, co się dzieje na terenie całej gminy. Zdaje się to również prze-

klądać na ich podejście do kwestii finansowych. Podczas wywiadów sołtysi wielokrotnie powtarzali, że wiedzą, iż budżet gminy jest ograniczony i że inne wsie mają podobne problemy. Wiedza ta powoduje, że są bardziej skłonni iść na kompromisy w kwestiach takich, jak budowa dróg czy zakładanie na wsi oświetlenia.

Kolejną praktyką burmistrza i jego zastępców podkreślającą wagę sołectw jest **uczestniczenie w zebraniach wiejskich** w każdym sołectwie przynajmniej raz w roku. Na każdym z takich spotkań jest obecny przynajmniej jeden reprezentant urzędu: burmistrz lub któryś z zastępców. Jeśli na spotkaniu dyskutowana ma być jakaś istotna dla wsi bądź gminy kwestia, wtedy bierze w nim udział minimum dwóch przedstawicieli gminy. Podczas zebrań wiejskich burmistrz lub jego zastępca prezentuje działania przeprowadzone na terenie gminy w minionym roku i opowiada o planach na następny. Obecność przedstawicieli władz gminy powoduje, że mieszkańcy chętniej biorą w nich udział:

Co roku mamy takie spotkania z mieszkańcami, burmistrz je inicjuje i ma taką prelekcję, co się udało zrobić i jakie są plany na następny rok. U nas jest duża frekwencja, około 70–80 osób przychodzi na te spotkania (R1).

Co więcej, poprzez swoją obecność burmistrz i jego zastępcy dają przykład dobrej praktyki innym zaangażowanym politycznie mieszkańcom, jak np. radnym. Jeden z nich, podczas rozmowy z nami przyznał, że na wzór burmistrza także bierze udział w spotkaniach i relacjonuje mieszkańcom podjęte przez siebie działania:

Ja też uczestniczę w każdym zebraniu. Czuję, że to jest mój obowiązek, to spotkanie z mieszkańcami i też zdaje relację co mi się udało i jakie mam plany (R1).

Poza zebraniem wiejskim, burmistrz i jego zastępcy starają się być **obecni na wszystkich imprezach** odbywających się na terenie gminy: festynach, obchodach Dnia Dziecka, otwarciach nowych placów zabaw czy koncertach i prezentacjach kół gospodyń wiejskich:

Oni [przedstawiciele gminy] są zawsze i na festyny, i imprezach. Wiedzą kiedy to jest. I czasem są chociaż na chwilkę, ale zawsze są (S3).

Praktyką opisywaną przez wszystkich sołtysów jest **ogólna otwartość gminy na kontakt z sołtysami**. Nasi rozmówcy podkreślali, że nigdy nie spotkali się z negatywnym nastawieniem ze strony przedstawicieli urzędu czy odmową spotkania. Wręcz przeciwnie – mają poczucie, że mogą przyjść do urzędu z każdym problemem i zawsze zostaną wysłuchani:

Ja mam kontakt z władzami bardzo dobry. Jeżeli mam problem, to wsiadam w samochód, jadę do Ratusza i rozmawiamy (S2).

Zawsze wiemy, że możemy przyjść. I nieważne czy prośba będzie odebrana pozytywnie, czy negatywnie, to zawsze jest jakaś chęć „spróbujemy, zobaczymy”. To jest wszystko bez problemu (S3).

Najczęściej zgłaszają się do burmistrza lub jego zastępców z prośbą o pomoc w sfinansowaniu różnego rodzaju inwestycji lub inicjatyw na terenie ich wsi. Jak zauważają, nie zawsze udaje im się osiągnąć to, po co przyszli, ale jeszcze nie zdarzyło się, by zostali odesłani z pustymi rękami:

My dostajemy pieniądze od burmistrzów, jak się do nich pójdzie, to oni zawsze pomogą. I jest tak, że tych pieniędzy nie dostajemy do ręki, ale mamy jakieś potrzebne rzeczy czy to na festyn, czy to na dzień kobiet, czy inną okoliczność (S3).

Poza burmistrzem i jego zastępcami, w urzędzie miasta jest wyznaczona dodatkowa **osoba, do której zadań należy kontakt i koordynacja działań między sołectwami**. Jest ona odpowiedzialna za bardziej praktyczną stronę inwestycji w sołectwach – pomaga znaleźć odpowiedni sprzęt, umawia wizyty specjalistów:

Z panią Jadwigą – ona jest jakby opiekunem sołtysów tu w urzędzie, to z nią rozmawiam. Ona nam doradza co kupić. Ona mówi „Kasiu ta wieś kupiła sobie taką i taką zamrażarkę, jak wy chcecie, to obejrzyj sobie tę stronę”. Służą takim doradztwem, nie tylko być, przynieść papiery i pójść. Ona do mnie dzwoni i pyta: „A ile macie kuchenek na stanie? A przyjdzie kominiarz” (S3).

Jak podkreśla zastępca burmistrza, władzom gminy zależy na upodmiotowieniu sołectw i sołtysów, m.in. poprzez **włączenie ich w procesy decyzyjne dotyczące budżetu gminy**. W gminie już od przynajmniej 20 lat (rozmówcy nie są w stanie stwierdzić, na ile również wcześniej) działa mechanizm zwany obecnie funduszem sołeckim. Przed 2009 rokiem (kiedy weszła w życie pierwsza ustawa o funduszu sołeckim), w gminie obowiązywał **podział tzw. pieniędzy wiejskich**. Każde sołectwo co roku otrzymywało pulę pieniędzy (10 zł na mieszkańca) i mieszkańcy sami decydowali na co środki te zostaną przeznaczone. Obecnie, jak przyznają sołtysi, fundusz sołeczki finansuje najczęściej takie potrzeby, jak remont i utrzymanie świetlicy, dróg itp.:

Dwa lata z rządu żeśmy przeznaczali na uzupełnienie wyremontowanej sali, na kuchnię, takie podstawowe sprawy. Sporo pieniędzy przeznaczamy na drogi,

na zakup kostki. Boisko utrzymujemy z funduszu, mamy ogrzewanie sali – potrzeba pieniędzy na opał (S1).

Kolejnym krokiem uspołeczniania procesu decyzyjnego w gminie było **wprowadzenie corocznego budżetu obywatelskiego**. Od trzech lat osoby fizyczne, sołectwa, osiedla, organizacje mogą zgłaszać swoje pomysły na zadania inwestycyjne i pozainwestycyjne na terenie gminy. Następnie wszyscy mieszkańcy głosują na najlepsze, ich zdaniem, pomysły. W roku 2017 kwota budżetu obywatelskiego wyniosła 500 tys. zł, z czego 400 tys. zł zostało przeznaczonych na zadania inwestycyjne, a 100 tys. zł na zadania pozainwestycyjne. W sumie w gminie oddanych zostało ponad 16 400 głosów, z czego tylko niecałe 9 tys. było ważnych (najczęstszą przyczyną nieważności było kilkukrotne oddawanie głosu przez tę samą osobę). W ramach budżetu najczęściej wygrywają takie działania, jak: budowa placów zabaw, siłowni na powietrzu, remonty szkół oraz wszelkiego rodzaju imprezy integracyjne (turnieje, wigilie dla najuboższych, festyny). Dodatkowo, w tym roku po raz pierwszy, zostały wyodrębnione środki na młodzieżowy budżet obywatelski. Młodzież w wieku od 16. do 18. roku życia mogła składać wnioski na działania skierowane wyłącznie dla nich. Zastępca burmistrza podkreśla, że w składanie wniosków i głosowanie nad budżetem w równym stopniu włączają się mieszkańcy wsi i miasta.

Dodatkowo, władze gminy dbają o to, by mieszkańcy mieli miejsce do organizacji imprez i festynów i spotykania się w ramach zebrań wiejskich. Ważną funkcję, jaką pełnią **sale wiejskie** w lokalnej społeczności, dostrzega burmistrz:

Taka sala to nie tylko cztery ściany i wyposażenie, ale przede wszystkim to element koncentrujący życie społeczne wsi. Nie tylko bowiem tutaj mieszkańcy organizują imprezy, rozwijają swoje pasje, spędzają wolny. Tutaj także odbywają się dyskusje i zapadają ważne dla rozwoju wsi i życia jej mieszkańców decyzje.

W ostatnich latach remont przeszły cztery. W 2012 roku uroczyście do użytku oddana została sala wiejska we wsi Y, która wymagała generalnego remontu oraz sala w sołectwie Z, która jest najnowszą zakończoną tego typu inwestycją. Jak podkreśla burmistrz, gmina nie jest w stanie wyremontować wszystkich sal i świetlic od razu, jednak co roku w każdej wsi coś się dzieje. W tym roku planowane są kolejne remonty. Na remont sal wiejskich gminie udaje się pozyskiwać środki unijne, które pochodzą z programu Odnowa i Rozwój Wsi. W sołectwach, gdzie nie ma sal wiejskich w postaci obiektów murowanych, budowane są konstrukcje drewniane, które mają spełniać ich funkcje. Takie obiekty są już w trzech wsiach. Wkrótce powstanie kolejny.

Poza zapewnieniem mieszkańcom sołectw miejsca spotkań, pracownicy urzędu zachęcają ich do działań na rzecz lokalnych społeczności. Co roku

gmina organizuje **Turniej Wsi** (zawody w piłkę nożną) oraz zachęca mieszkańców do organizacji festynów i imprez (np. z okazji oddania nowopowstałego placu zabaw).

Pomysł na te festyny urodził się trochę z urzędu gminy, bo między blokami powstał plac zabaw i pojawił się pomysł, żeby jakoś to uczcić [...]. No i jak się już raz zaczęło, to poszło. Co roku organizujemy festyny (R2).

Istotną składową współpracy na linii gmina–sołectwa są **działania radnych gminnych**. Każdy z radnych reprezentuje sołectwa wchodzące w skład jego okręgu wyborczego. Sołtysi kontaktują się z radnym głównie telefonicznie, informując o swoich problemach i potrzebach. Najczęściej dotyczą one niewystarczających środków finansowych na różnego rodzaju działania inwestycyjne. Radny stara się wówczas, prezentując daną sprawę na radzie gminy, wpłynąć na jej rozwiązanie.

Podczas przeprowadzania wywiadów, wyłoniły się dwa modele współpracy między radnym a sołtysiem: rywalizacja i współpraca. Rywalizacja występuje najczęściej, gdy sołtys/sołtyska i radny/radna są przeciwnikami politycznymi i np. kandydują na to samo stanowisko (radnego gminy). Wówczas ich działania są skierowane przeciwko sobie lub (w lepszym wypadku) są równoległe. Brak współpracy unaocznia się m.in. tym, że radny dowiaduje się o potrzebach sołectwa nie od samego sołtysa, ale od innych podmiotów – rady sołeckiej czy samych mieszkańców:

– Sołtys był moim przeciwnikiem politycznym i przegrał te wybory. To teraz ma pani już odpowiedź na pytanie czy ta współpraca była i jest dobra. Przegrał w 2014 i poprzednie również. Przez pierwszy rok nie była dobra, bo on był na mnie zupełnie obrażony. Nasze relacje teraz są poprawne. Zabiega czasami o intensywne spotkania z radą, jakie ma plany.

– A sołtys wychodzi z jakąś inicjatywą, sugeruje za czym można by lobbować?

– Raczej nie, ja sam czuję po rozmowach z mieszkańcami, co muszę zrobić. Ja to robię przez innych członków rady sołeckiej. On z nimi rozmawia, a ja mam z nimi dobry kontakt i z nimi rozmawiam (R1).

Innym modelem relacji radny/radna–sołtys/sołtyska jest ścisła współpraca. Występuje ona m.in. wówczas, kiedy kandydaci na oba stanowiska współpracują ze sobą jeszcze zanim zostaną wybrani do reprezentowania sołectwa. Tak zdarzyło się w jednej ze wsi, gdzie dwie kobiety od siedmiu lat wspólnie organizowały festyny. Jedna z nich zdecydowała się kandydować do rady gminy, druga – na sołtyskę. Obie zostały wybrane, a ich ścisła współpraca jest kontynuowana:

Ja z sołtyską jesteśmy wszędzie i robimy w sumie wszystko we dwie: Dzień Kobiet, zabawę andrzejkową, festyny (R2).

Ich wspólne zaangażowanie powoduje, że wieś otrzymuje znacząco większe wsparcie finansowe od gminy, aniżeli działo się to w przeszłości:

Wiadomo, że jak się jest w radzie czy jest się sołtysem, to można zna większe środki pozyskiwać dla wsi, dla drużyny. Wcześniej przez długi czas nie dostawaliśmy żadnych pieniędzy dla naszej wsi, teraz dostajemy (R2).

Jak w przypadku każdej współpracy, również na linii gmina–sołectwa pojawiają się **punkty zapalne**. Najczęściej dotyczą one niewystarczających funduszy na inwestycje, takie jak drogi czy oświetlenia. Jak podkreślają sołtysi, w tego typu sytuacjach stają oni po stronie „swoich mieszkańców” i negocjują z władzami jak najlepsze rozwiązanie:

Jak mieszkańcy chcą dróg, a nie ma pieniędzy, to jest sprzeczka z burmistrzem, trzeba coś na ostrzu noża postawić. Wsiadam w samochód, jadę do burmistrza i mówię, że coś trzeba w tym kierunku zadziałać. Ale to się zawsze da jakoś rozwiązać. Na przykład na raty tę drugą budujemy (S1).

Innym punktem zapalnym, który pojawił się na terenie części sołectw, była likwidacja szkół wiejskich. Sołtys, podobnie jak w poprzednich sytuacjach, stawał najczęściej po stronie mieszkańców, protestując przeciwko zamykaniu placówek. Jednak obie strony przyznają, że pomimo napięć udało się te sytuacje rozwiązać. Placówki zostały ostatecznie zlikwidowane, ale zarówno sołtysi, jak i zastępca burmistrza, cieszą się w tych wsiach dużym poparciem:

- Kwestia likwidacji szkół. W jednym roku pamiętam cztery zamknąłem. Trzeba było pojechać. Tu była trudna rola sołtysa po której stronie się określić. Najczęściej stawiali się po stronie wsi, bo to oni reprezentują przecież wieś.
- **A czy Ci sołtysi dalej potem wygrywali wybory?**
- Tak. I ja w tych wsiach miałem dobry wynik. Miałem najlepsze wyniki tam, gdzie likwidowano szkoły (ZB).

Mimo pojedynczych napięć, wszyscy rozmówcy podkreślali, że współpraca gminy z sołectwami układa się dobrze. Co więcej, otwarte i partnerskie podejście władz gminy do sołtysów powoduje, że coraz chętniej pełnią oni swoją funkcję i nazywają siebie „łącznikiem między sołectwem a burmistrzem” (S1).

– Sołectwo – sołectwo

**Żaden z respondentów nie mówił o regularnej, długofalowej współpracy między sołectwami.** Ma ona **charakter czystko akcyjny.** Pojawia się wraz z potrzebą załatwienia czegoś, zorganizowania jakiegoś wydarzenia. Najbardziej spektakularna współpraca dotyczy wspólnego zgłaszania projektów bądź też wzajemnego wsparcia przy głosowaniu na projekty w budżecie obywatelskim. Dominują dwie formy współpracy. Jedna polega na uzgadnianiu przez sołtysów lub innych zaangażowanych mieszkańców wspólnie zgłaszanych projektów. Zawsze jednak potrzebny jest wtedy jeden inicjator, który weźmie odpowiedzialność za pisanie wniosku:

Fajny był przykład zespołu szkół, który obejmuje cztery przedszkola. Tam zjednoczyło się 4–5 wsi. To był remont przedszkoli na terenie ich obwodów. Cztery przedszkola wspólnie wygrały budżet obywatelski. To głównie rady rodziców działały, zebrali się i wspólnie przegłosowali wniosek. Każda z osobna nie miała by szans, ale razem im się udało (ZB).

Drugi przypadek jest wtedy, gdy sołtysi i członkowie rad uzgadniają na jakie projekty głosują, proszą się wzajemnie o wsparcie w oddawaniu głosów na projekty. Sołtyska jednej ze wsi miała świadomość, że jej wniosek nie miałby szans, nawet gdyby zagłosowali wszyscy mieszkańcy, dlatego zdecydowała się prosić o wsparcie sołtysa ze wsi obok. Wiedziała też, że może o to prosić, gdyż wieś nie składała swojego projektu:

Tutaj trochę się wspomagaliśmy wsiami pobocznymi. Tutaj chodzi o tę współpracę. Rady sołeckie się z nami spotykały: „będziemy zbierać dla wsi Z, ale jak coś to wy nam też pomożecie”. Oni nie złożyli swoich projektów, dlatego ja mogłam ich o to prosić. Jedna wieś głosowała tylko na jedno działanie, bo na to nieinfrastrukturalne oni mieli. I powiedzieli, że nam zagłosują na to oświetlenie, a my częściowo na ich, bo na tym drugim nam mniej zależało (S1).

Inne organizowane wspólnie akcje, to działania o charakterze charytatywnym (np. zbiórka pieniędzy na leczenie małej mieszkanki jednej ze wsi). Pozostała **współpraca koncentruje się wokół pożyczania sobie sprzętów, wymienia-  
nia się informacjami o możliwościach tańszego zakupu potrzebnych rzeczy** czy uzyskania czegoś za darmo na festyn. Pojawia się ona dzięki możliwości bliższego poznania się sołtysów na spotkaniach w urzędzie miasta i gminy. Mimo to nie ma wielu wspólnych działań. Wszyscy zgodnie podkreślają, że nie ma też dużych konfliktów czy napięć:

Ja się nie spotkałem przez te cztery kadencje, żeby jakieś konflikty między sołtysami były. Może inni mają, ale ja z nikim konfliktów nie miałem (S2).

Pośród tych bardziej zaangażowanych jest natomiast cicha rywalizacja:

Jakaś cicha rywalizacja między sołtysami jest, ale nie dochodzi do konfliktów czy kłótni między nimi na tych spotkaniach (ZB).

– Wewnątrz sołectwa

Aktywność wewnątrz sołectwa rozumiemy dwojako. Z jednej strony chodzi o udział w wydarzeniach politycznych we wsi czy kandydowanie do rad sołectkich. Z drugiej strony można mówić o szerzej rozumianej aktywności społecznej – organizacji i uczestnictwa w festynach i innych wydarzeniach wiejskich.

Zebrania wiejskie odbywają się przynajmniej raz w roku, przychodzi na nie stosunkowo mało mieszkańców. Największą popularnością cieszą się te, na których podejmuje się ważne dla sołectwa decyzje: wybiera sołtysa, decyduje o wydatkowaniu funduszu sołectkiego. Mimo to frekwencja w wyborach na sołtysa jest zazwyczaj najniższa w porównaniu do wyborów samorządowych, parlamentarnych czy nawet do europarlamentu. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele, jedną z nich jest postrzeganie tychże wyborów. W porównaniu do innych elekcji wybory sołectkie nie są poprzedzone żadną kampanią wyborczą czy informacyjną. Potencjalni kandydaci nie prowadzą kampanii z wykorzystaniem plakatów, ulotek, ogłoszeń prasowych bądź stron internetowych.

Poza wyborem sołtysa dokonuje się również wyboru do rad sołectkich. Nasi rozmówcy mówili o tradycji zapraszania do rady sołectkiej kandydatów, którzy nie zostali sołtysami oraz osób ze środowiska sołtysa (szczególnie tam, gdzie jego pozycja była silna). Radnymi są zazwyczaj osoby zaangażowane w życie wsi: członkowie ochotniczych straży pożarnych, kół gospodyń wiejskich czy wiejscy społecznicy.

Oprócz części wyborczej w trakcie spotkań sołectkich jest podejmowana dyskusja nad głównymi problemami sołectwa. Według badań Arkadiusza Ptaka najczęściej pojawiające się problemy (wygłaszane przez sołtysów) dotyczą infrastruktury, kanalizacji, kwestii związanych z rolnictwem czy rynkiem pracy.

Poza zebraniem wiejskimi mieszkańcy wsi spotykają się podczas imprez organizowanych na terenie sołectwa. Najczęstszą występującą formą są festyny, które zajmują miejsce dożynek wiejskich:

Sołtysi czy też przewodniczący osiedli próbują zintegrować swoich mieszkańców, np. robią jakiś festyn. Kiedyś to były dożynki, teraz często nie ma mowy o dożynkach, bo nie ma gospodarzy, ale właśnie są festyny raz w roku (R1).

Często, to władze gminy inicjują organizację tychże imprez, np. po remoncie świetlicy wiejskiej albo otwarcia nowego placu zabaw. Takich imprez jest

coraz więcej, grupą organizacyjną są przede wszystkim sołtysi i zaangażowani w organizacje społeczne mieszkańcy:

Mamy aktywną grupę, która pomaga głównie przy festynach. Ktoś musi stać przy tych stanowiskach, przeprowadzać konkurencje dla dzieci, pozyskiwanie nagród na loterie fantowe. To nie jest łatwe, bo jest coraz więcej festynów i każdy szuka sponsorów. Ta grupa aktywnych to są 30–40-latkowie. Rodzice dzieci, które grają w piłkę no i tacy nasi najbliżsi znajomi (R2).

## ■ Podsumowanie i wnioski

Opisana gmina bez wątplenia wyróżnia się na tle innych pod kątem współpracy na linii urząd miasta, gmina – sołectwa. Wachlarz odpowiednio dobranych praktyk doprowadził do zbudowania silnej współpracy gminy z sołectwami, nadania rangi funkcji sołtysa oraz zwiększenia podmiotowości sołectw. Praktyki te realizowane są na kilku poziomach.

Po pierwsze, urząd miasta dba o dowartościowanie funkcji sołtysa i sołectw w gminie poprzez organizowanie regularnych spotkań sołtysów w swojej siedzibie. Spotkania te powodują, że sołtysi dokładniej poznają problemy pojawiające się w innych wsiach i sytuację finansową całej gminy. Co więcej, integrują się między sobą, wymieniając doświadczeniami. Kolejną, ważną praktyką obowiązującą w gminie jest udział wóldarzy gminy w zebraniach wiejskich przynajmniej raz w roku. Ich obecność powoduje, że mieszkańcy (w tym także przedstawiciele rady sołectkiej i rady miasta) sami chętniej biorą w nich czynny udział.

Po drugie, władze gminy starają się zapewniać przestrzeń do spotkań mieszkańców w każdym z sołectw poprzez remonty istniejących sal wiejskich lub stawianie tymczasowych konstrukcji drewnianych.

Po trzecie, praktykowanie od 20 lat funduszu wiejskiego oraz niedawne wprowadzenie budżetu obywatelskiego przekłada się nie tylko na większą decyzyjność mieszkańców sołectw co do wydatkowania budżetu gminy, ale także zachęca do nawiązywania współpracy między wsiami. Co więcej, doroczny Turniej Wsi oraz zachęcanie poszczególnych sołectw do organizacji festynów aktywizuje lokalną społeczność i buduje poczucie przynależności mieszkańców poszczególnych wsi.

Wydaje się jednak, że największe znaczenie w budowaniu współpracy między władzami gminy a sołectwami ma ogólna otwartość urzędu miasta. Dostępność kontaktu burmistrza i jego zastępców oraz oddelegowanie dodatkowej osoby do pomocy organizacyjnej powoduje, że sołtysi chętnie odwiedzają siedzibę gminy i wprost mówią o problemach i potrzebach wsi, które reprezentują. Równie istotne jest poczucie równego traktowania wszystkich

sołectw: „Urząd stara się rozdzielać pieniądze sprawiedliwie. Jeżeli w jednym roku ktoś dostał więcej, to w kolejnym pilnują, żeby dostał kto inny” (R2).

Zmienna, która bez wątpienia również pełni ważną funkcję w modelu współpracy wypracowanym przez władze gminy, jest długość sprawowania władzy przez jedno ugrupowanie polityczne. Zdaniem wóldarzy gminy, 20 lat sprawowania rządów oraz wypracowanie dobrych relacji z opozycją pozwoliło na stopniowe wprowadzanie ulepszeń obowiązującego modelu współpracy. Pojawia się jednak pytanie, jak na ową współpracę wpłynęłaby częstsza zmiana władzy.

Zofia Włodarczyk, Katarzyna Murawska

#### PROVOSTS IN LOCAL POLITICS: CASE STUDY OF AN URBAN-RURAL COMMUNITY (GMINA)

In this article an urban-rural community (gmina) case study is shown where a high level of public involvement in local politics is present. An adequate array of practices has led to a well-established cooperation between the gmina, assigned a proper role to the function of provost (sołtys – head of the village administration) and empowered significantly village administrator’s offices. These practices include, among others, provosts’ regular meetings in the gmina, provosts’ regular participation in village assemblies, care of proper facilities for residents’ meetings in each village, existence of local village funds for 20 years and introduction of participatory budgets. An overall attitude of openness of the city office plays a significant role in establishing a cooperation between gmina authorities and village administrator’s offices. The easy access to the mayor and to his deputies as well as assigning a plenipotentiary for organizational assistance encourages provosts to come to the gmina and talk straight about their villages’ problems and needs.

**Słowa kluczowe:** polityka lokalna, sołectwo, gmina, fundusz sołecki, władza lokalna

**Keywords:** local politics, village administrator’s office (*sołectwo*), gmina (local community, municipality), funds of village administrator’s office, local authorities



# DWUGŁOS PRAKTYKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Aneta Kowalewska

Urząd Miejski w Wyszkowie<sup>1</sup>

## SZANSE I BARIERY ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE. ZAGROŻENIA, DYLEMATY, WYZWANIA

Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z największych, choć nie zawsze docenianych osiągnięć polskiej transformacji systemowej. To samorząd terytorialny jest największym w Polsce pracodawcą i inwestorem publicznym, właścicielem ogromnego majątku, dostawcą podstawowych usług publicznych, od edukacji, poprzez transport, aż do kultury i rozrywki. Według badań CBOS z 2016 roku oceny Polaków działania władz samorządowych są najlepsze od dotychczas rejestrowanych, czyli od 1997 roku<sup>2</sup>. To samorząd współdecyduje o jakości i komforcie życia obywateli, ich bezpieczeństwie. Warto zatem dbać o jego jakość, poziom i rozwój.

Bilans samorządności i próba podsumowania jej dotychczasowych dokonań stanowią zwieńczenie moich wieloletnich badań w tym obszarze i sumę doświadczeń jako politologa, dziennikarza lokalnych mediów i urzędnika samorządowego. To problematyka istotna z wielu powodów. Od przyszłości samorządności lokalnej zależeć będzie jakość życia obywateli naszego kraju, a od relacji władzy centralnej i samorządowej jakość i stan polskiej demokracji. Jako zwolenniczka decentralizacji władzy uważam, że przyszłość lokalnej samorządności wymaga refleksji, bilansu dotychczasowych dokonań i debaty nad jej doskonaleniem.

Polska samorządność kształtowała się w trzech etapach, począwszy od 1990 roku i przywrócenia samorządności gminnej, z pierwszymi wyborami

<sup>1</sup> E-mail: 777.anetka@gmail.com

<sup>2</sup> Badania były realizowane w dniach 2–9 marca 2016 roku na liczącej 1 034 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, źródło: Polska Agencja Prasowa, [www.pap.pl/aktualnosci/news,489254,cbos-51-proc-dobrze-o-prezydencie-niskie-notowania-sejmu-i-senatu.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,489254,cbos-51-proc-dobrze-o-prezydencie-niskie-notowania-sejmu-i-senatu.html)

samorządowymi z 27 maja 1990 roku, poprzez lata 1997–1999 i reaktywację samorządności powiatowej, aż do fundamentalnej dla jej rozwoju zmiany trybu wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z pośredniego na bezpośredni w 2002 roku. Prognozowałam, że kolejną ważną samorządową cezurą będzie moment wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców i rok 2014 – ale zapowiedzi ustawodawcy są takie, że zasada ta nie zostanie utrzymana w wyborach samorządowych w 2018 roku. Być może wciąż jeszcze za wcześnie na jednoznaczne i całościowe oceny funkcjonowania polskiej samorządności, zbyt krótko funkcjonuje ona bowiem w swojej obecnej postaci. Jest to już jednak wystarczająca perspektywa do analizy dotychczasowych doświadczeń i doskonalenia systemu samorządowego, zwłaszcza że samorząd terytorialny w Polsce wchodzi właśnie w następny, trudny etap swojego rozwoju. Dekada lat dziewięćdziesiątych służyła tworzeniu jego podstaw prawnych i organizacyjnych i był to zarówno czas budowy demokracji i samorządności, jak i wielkich sukcesów podejmowanych wówczas inicjatyw lokalnych. Dzisiaj, wraz z przekształceniami społeczeństwa i państwa, występują nowe problemy wymagające rozwiązania. Widoczny staje się spadek zaufania społecznego do władz lokalnych i regionalnych, a tym samym powstaje niebezpieczeństwo recentralizacji państwa. Jediną siłą, na jakiej władze lokalne mogą się opierać, jest właśnie poparcie społeczności lokalnych dla ich działań. Bo jeśli ono zaniknie, władze samorządowe nie będą miały dość siły, aby się oprzeć stałym naciskom polityków i administracji centralnej, dążącym do ograniczenia samorządności i odbudowy scentralizowanego państwa.

Relacje władzy państwowej i samorządowej nigdy nie należały do łatwych. Władza państwowa zawsze chętniej przekazywała samorządom zadania, ale mniej ochoczo środki finansowe na ich realizację. Od 1990 roku tendencja była taka, że zakres zadań przekazywanych przez państwo samorządom stale się poszerzał. Oczywiście wiązało się to z koniecznością wygospodarowywania przez samorządy środków we własnych budżetach, bo tych z budżetu centralnego nie zawsze wystarczało na skuteczne wykonanie powierzonych zadań, ale generalnie współpracę tę można byłoby określić mianem partnerskiej. Od 2015 roku i objęcia władzy w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość oraz koalicjantów widoczne są silne tendencje recentralizacyjne, bodaj pierwsze w przeszło dwudziestopięcioletniej historii nowoczesnego polskiego samorządu.

Oceniając szanse i bariery rozwoju polskiej samorządności, dokonując bilansu dotychczasowych jej dokonań i problemów, ale też myśląc o przyszłości polskiej samorządności, proponuję prowadzenie tych rozważań w trzech aspektach: zagrożeń, dylematów i wyzwań stojących przed polskim samorządem terytorialnym. Moment ku temu jest szczególny także dlatego, że rok 2018

jest rokiem wyborów samorządowych, a dodatkowo odbywać się one będą zapewne na innych, niż dotychczas, zasadach<sup>3</sup>.

### ■ Zagrożenia dla samorządności

Dla pełniejszego zrozumienia problematyki dokonałam podziału zagrożeń samorządności na: zagrożenia o charakterze zewnętrznym, zagrożenia o charakterze społecznym oraz zagrożenia o charakterze wewnętrznym. **Zagrożenia o charakterze zewnętrznym** związane są ze sferą stosunków na linii samorząd–władza państwowa. Największym niebezpieczeństwem wydają mi się tutaj:

- a) **tendencje recentralizacyjne**, czyli wspomniane już działania władz państwowych zmierzające do **ograniczania samodzielności** samorządów, ograniczania i **odbierania im kompetencji**, skłonność do przywracania Polski resortowej i umacniania władzy państwowej kosztem samorządów;
- b) **przekazywanie samorządom kompetencji bez zapewnienia wystarczających środków finansowych** na ich realizację;
- c) przekazywanie samorządom zadań z **ograniczeniem ich kompetencji** w sposobach i narzędziach realizacji tych zadań (**ograniczanie samorządowej samodzielności**),
- d) **pozorna samodzielność samorządów**, czyli przekazywanie kompetencji samorządom w taki sposób i na takich zasadach, by nie były one w stanie skutecznie ich zrealizować, bez uprawnień decyzyjnych – taka samorządowa „niemoc” może tylko zniechęcać mieszkańców i aktywność społeczna zanika;
- e) **stanowienie prawa bez konsultacji z samorządami i analizy samorządowej rzeczywistości, często w pośpiechu**<sup>4</sup>;
- f) **niejasne i nieprecyzyjne przepisy prawa**, skutkujące wadliwością prawa lokalnego, brak klarownej wykładni;
- g) **nadzór nad samorządami**, w teorii oznaczający nadzór prawny nad ich działalnością, w praktyce często nadużywany i skutkujący ograniczeniem samodzielności samorządów – zbyt silny nadzór administracji może czasem uniemożliwiać prawidłową realizację zadań;
- h) **przedwczesne przekazanie zadań samorządom**, gdy nie są one jeszcze w pełni przygotowane do ich realizacji (sprostanie wyzwaniom może wtedy zakończyć się fiaskiem).

<sup>3</sup> Zmiany w samorządowej ordynacji wyborczej są właśnie procedowane przez parlament.

<sup>4</sup> Przykładem może być tutaj reforma edukacji wprowadzana przez rząd w 2016 roku.

**Zagrożenia o charakterze społecznym** związane są ze sferą relacji wewnątrz samej wspólnoty samorządowej, szczególnie na linii władza samorządowa–obywatele i tutaj niepokojące wydają mi się:

- a) **wciąż niewystarczający poziom samorządowej partycypacji publicznej** – odnotowywana frekwencja w wyborach samorządowych jest najniższą spośród wszystkich rodzajów wyborów w Polsce, mimo że obywatele decydują o sprawach bezpośrednio wywierających wpływ na ich codzienność, mieszkańcy chętniej mobilizują się negatywnie, niż pozytywnie, co widać choćby w wynikach referendum o odwołanie władz lokalnych;
- b) **niechęć do zaangażowania w sprawy publiczne**, podczas gdy istotą demokracji lokalnej jest udział i współdecydowanie mieszkańców o swoich sprawach,; jeśli mieszkańcy nie będą czuć potrzeby istnienia samorządu, jego działanie może się okazać zbędne, paradoksalnie ci najbardziej roszczeniowi i aktywni wobec władz samorządowych mieszkańcy mogą okazać się sprzymierzeńcem lokalnych liderów;
- c) **zniechęcenie mieszkańców do polityki i sfery publicznej**, niewiara, że zaangażowanie w życie publiczne może zmieniać rzeczywistość na lepsze, podział na tych „my” obywatele i „oni” władza, choć w samorządzie władza w najwyższym stopniu znajduje się w rękach obywateli;
- d) **nadmierny krytycyzm i nieprzyjazna postawa mieszkańców wobec władz samorządowych**, która może skutkować zniechęceniem do zaangażowania w lokalną politykę jednostek wartościowych i cennych dla elit;
- e) **wciąż niska świadomość i wiedza na temat kompetencji** poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, niesłuszne przekonanie o ich hierarchii, brak zrozumienia dla podziału kompetencji na poziomie województwa pomiędzy administracją rządową (samorządem województwa), a rządową (województwo), niewielka wiedza o tym, do którego samorządu zwracać się w określonej sprawie.

**Zagrożenia wewnętrzne** związane są z jakością i kompetencjami lokalnych elit władzy, a także relacjami w ramach samego systemu władzy lokalnej i tutaj zagrożeniem są dla mnie:

- a) **brak dbałości o jakość lokalnych elit**, pojawianie się w elitach osób, dla których motywacją udziału we władzy lokalnej nie jest dbałość o dobro wspólne i praca społeczna, ale interes prywatny;
- b) **niechęć elit do zmian**, w wielu wypadkach sama lokalna elita nie jest zainteresowana wymianą swoich przedstawicieli, często doświadczeni radni „blokują” debutantów, obawiając się utraty swojej pozycji. Stereotypy w myśleniu, niedoskonałe prawo, ludzkie słabości i wciąż jeszcze nie w pełni dojrzałe społeczeństwo obywatelskie nie ułatwiają przemian lokalnych elit władzy;

- c) **nadmierna ingerencja partii politycznych** i ich wpływy wśród członków lokalnych elit, przedkładanie interesu partyjnego ponad lokalny; choć działanie partii politycznych w terenie wpływa mobilizująco na jej członków i sympatyków, przeciętnego wyborcę to zniechęca – bo postrzeganie polityki i polityków w społeczeństwie generalnie jest kiepskie.
- d) **podejmowanie przez członków elit działań „pod publiczkę” i zaniechanie decyzji niepopularnych**, służących rozwojowi wspólnoty, ale trudnych do zaakceptowania przez mieszkańców, w obawie przed utrudnieniem w reelekcji – w mojej ocenie największa samorządowa patologia;
- e) **bezieowość, skłonność do konfliktów i niechęć do osiągnięcia kompromisu** u przedstawicieli lokalnych elit, dla których władza przestaje być sposobem realizacji potrzeb i interesów wspólnoty, a staje się celem samym w sobie;
- f) **kiepska komunikacja lokalna**, brak współpracy na linii władza–mieszkańcy, niedocenywanie przez lokalnych liderów roli konsultacji społecznych, umożliwiania mieszkańcom współdecydowania, zachęcania do aktywności w życiu publicznym;
- g) **na ogół niski poziom płac wśród pracowników samorządowych**, który utrudnia pozyskanie do samorządów kompetentnych i profesjonalnych urzędników, szczególnie o umiejętnościach i wykształceniu technicznym.

## ■ Dylematy

System samorządowy wymaga namysłu nad kierunkiem i charakterem zmian i doskonalenia. W szczególności zwróciłabym uwagę na kilka istotnych obszarów i aspektów. Po pierwsze, jestem zwolenniczką **bezpośredniego wyboru władz samorządowych**. Wprowadzenie bezpośredniego trybu wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast znacznie podniosło jakość demokracji lokalnej, oczekiwania wyborców a zarazem kompetencje lokalnych elit. To rozwiązanie wprowadziło klarowną odpowiedzialność władzy wykonawczej w samorządzie, tym samym ograniczając pola konfliktów wewnątrz organów samorządowych. Za dewastację systemu samorządowego uważam propozycje powrotu do wyboru burmistrza, wójta, prezydenta przez rady miejskie i gminne.

Po drugie, namysłu wymaga **relacja burmistrza (wójta, prezydenta) z radą miasta (gminy)**, pozycja rady wymaga nowego określenia, szczególnie w perspektywie wyboru radnych w jednomandatowych okręgach. W mojej ocenie jednomandatowe okręgi wyborcze, które miały zmienić skład i podnieść jakość elit w niewielkim stopniu zrealizowały to założenie, zmodyfikowały jednak współpracę radnych i rady z wójtem, burmistrzem. W warunkach, gdy

radni czują się związani przede wszystkim ze swoim okręgiem wyborczym trudno o realizowanie wizji rozwoju całej społeczności, o kompromis choćby w podziale budżetu.

Trzecia istotna kwestia to **ograniczenie kadencyjności samorządowców**. Jestem przeciwna prawnym regulacjom ograniczającym kadencyjność. Uważam, że przywilejem i prawem społeczności lokalnych jest wybór swoich przedstawicieli i od decyzji wyborców zależeć powinno, jak długo radny, wójt, burmistrz sprawować będzie swoją funkcję. Z dotychczasowych doświadczeń samorządowych wnioskuję, że od wprowadzenia bezpośredniego trybu częstsza stała się praktyka sprawowania funkcji wójtów, burmistrzów i prezydentów przez kilka samorządowych kadencji. Można domniemać, że wyborcy doceniają tę stabilność. Ograniczenie mogłoby wyeliminować z systemu samorządowego wielu liderów i powodem tego nie byłby spadek ich aktywności i kompetencji, ale kwestie prawne.

Czwarta, kluczowa w mojej ocenie kwestia, to **przyszłość powiatu** jako jednostki samorządowej. Najważniejsza jest weryfikacja społecznych i politycznych oczekiwań wobec samorządu powiatowego. Tak jak dotychczas ma to być pośredni między gminą i województwem szczebel samorządności, więc powinien przejść weryfikację kompetencji, przede wszystkim pod kątem zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację. Jeśli powiat ma realizować tak ważne i kosztowne działania, powinien mieć możliwość posiadania znaczących dochodów własnych. W tym modelu starosta powinien być wybierany w wyborach bezpośrednich. Inny model działania powiatu, to formuła powiatu jako związku gmin. Przemawiają za tym argumenty finansowe, społeczne, tożsamościowe. W takim układzie powinna być przywrócona możliwość zasiadania w radzie powiatu wójtom, burmistrzom, ich zastępcom. W mojej ocenie funkcyjni samorządowcy lepiej i kompetentniej byliby w stanie tworzyć i realizować wizję rozwoju powiatu. I tutaj rzeczywiście wybór starosty powiatowego mógłby pozostać pośredni. Refleksji wymaga także mapa powiatów w Polsce. Za niedopuszczalne i szkodliwe uważam pomysły likwidacji powiatów z jednoczesnym powrotem ich kompetencji do administracji rządowej.

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie nie omijają także samorządów i samorządność potrzebuje namysłu nad **przyszłością swoich elit i modelu przywództwa**. Po czasach zapóźnień w sferze infrastrukturalnej przed samorządowymi liderami stoją nowe wyzwania i sprostanie im wymagać będzie nowych kompetencji i umiejętności. Warto również szukać rozwiązań formalnoprawnych zabezpieczających samorząd przed postępującym **upartyjnieniem i ekspansją partii politycznych**. Zwłaszcza że coraz trudniej oprzeć się wrażeniu, że rządzące w Polsce od 2015 roku Prawo i Sprawiedliwość traktuje samorządy jak polityczną opozycję.

I po szóste – **społeczeństwo obywatelskie**, które jest fundamentem samorządności. Edukacja, także obywatelska. Podnoszenie świadomości, aktywności publicznej społeczeństwa, w efekcie partycypacji publicznej i politycznej. Sprzyjać temu mogłoby w mojej ocenie choćby zniesienie ciszy wyborczej – jestem zwolenniczką tego rozwiązania. Nie sprzyja frekwencji wyborczej również późnojesienny termin wyborów. Ustawodawca powinien w mojej ocenie szukać możliwych rozwiązań, które zachęcą obywateli do udziału w demokracji, także tej lokalnej. Uważam, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest opóźniony w stosunku do transformacji, jaka się dokonała w innych sferach – najtrudniejsza okazuje się zmiana mentalności społecznej. Transformacja pozwoliła na stworzenie w Polsce demokracji reprezentatywnej – społeczeństwo uzyskało możliwość powierzania władzy wybranym reprezentantom – ale w ślad za tym nie powstała jeszcze demokracja partycypacyjna. Tym, co mnie jako badaczka samorządności, ale też aktywnego samorządowca, martwi szczególnie jest odmowa udziału w lokalnej demokracji przez młodsze pokolenia. Obowiązująca w tym środowisku postawa ucieczki w życie prywatne, manifestacyjnego wręcz braku zainteresowania i zaangażowania w sprawy publiczne, postrzegane jako niezrozumiałe i jałowe zajęcie, jest zjawiskiem mającym tendencje do pogłębiania się. Aktywność publiczna i polityczna nie jest wciąż dla młodzieży „trendy”, wciąż głębokie, choć błędne pozostaje przekonanie, że „gdyby wybory coś zmieniały, dawno by ich zakazano”.

## ■ Wyzwania

**Społeczeństwo.** Przed samorządem stoją wyzwania związane z demografią, zmniejszaniem się liczby mieszkańców przy stosunkowo dużej liczbie gmin i jednocześnie **starzeniem się społeczeństwa**. Zmieniać się będą także **samorządowe priorytety inwestycyjne** – gminy i powiaty kończą likwidowanie zapóźnień infrastrukturalnych i wyrównywanie poziomu życia mieszkańców. Trzeba będzie poszukiwać nowych priorytetów rozwojowych, stawiać na innowacyjność, odnawialne źródła energii, informatyzację. Być może po latach inwestowania przez samorządy przede wszystkim w infrastrukturę przyjdzie czas na wyzwania związane z polityką społeczną czy mieszkalnictwem socjalnym? Zamiast sieci wodociągowych będą bezpłatne żłobki i projekty społeczne typu karta seniora? Oczekiwania społeczne i socjalne Polaków zostały bowiem rozbudzone<sup>5</sup> i dla samorządów także stanowić to będzie spore wyzwanie.

<sup>5</sup> Choćby poprzez programy socjalne PiS, jak świadczenie wychowawcze, czyli popularne 500+ czy wciąż testowany program Mieszkanie+.

**Zarządzanie.** Samorządowcy będą musieli **odnaleźć się także w nowych trendach** związanych ze zmianami cywilizacyjnymi wynikającymi z awansu materialnego i coraz **większych aspiracji Polaków**, jeśli chodzi o jakość życia, pracy, odpoczynku. Rosnąć będzie znaczenie przestrzeni zamieszkania, wartość ładu przestrzennego, estetyki miejskiej, ale także dostępność tzw. miejsc trzecich – miejsc odpoczynku i rekreacji, integracji, uprawiania sportu, sięgania po ofertę kulturalną. Będzie to wyzwaniem szczególnie dla mniejszych miast – prognozuję, że wymusi zmiany w podziale i priorytetach gminnego i miejskiego budżetu.

**Elity.** W samorządach nadal **dokonywać się będzie pokoleniowa wymiana elit**, tym bardziej znacząca, że stopniowo **odchodzić będą ci, którzy tę samorządność budowali** i tworzyli jej instytucje. Zmieniać się będą nadal oczekiwania wobec samorządowych liderów – być może po czasach, gdy w samorządach pożądanymi byli inżynierowie od infrastruktury przyjdzie moment, gdy oczekiwani będą spece od programów socjalnych, komunikacji społecznej, edukacji czy architektury. Zwłaszcza że **styl i sposób zarządzania samorządami zmienia się** – samorzady nie potrzebują już administratorów, wóldarzy zdobywających popularność kolejną inwestycją, ale silnych lokalnych liderów, którzy mając wizję zmian, potrafią ją czytelnie przedstawić i przekonać do niej ludzi, którzy świadomi potęgi komunikacji potrafią przekonywać do siebie i swoich pomysłów. Bo dziś w samorządach mieszkańcy coraz częściej dochodzą do głosu i poprzez budżety obywatelskie czy fundusze sołeckie chcą mieć wpływ na decyzje ich dotyczące.

**Rozwój i gospodarka.** Wbrew obawom przedakcesyjnym samorzady świetnie poradziły sobie ze skutecznym wykorzystaniem funduszy europejskich. Bez żadnej przesady można stwierdzić, że europejskie fundusze nadały nowe oblicze Polsce lokalnej, szczególnie w zakresie infrastruktury technicznej. Ale unijne pieniądze na drogi, chodniki, sieci wodociągowe i kanalizacyjne pomału się kończą. Do tej pory stanowiły jedyną szansę na inwestowanie w infrastrukturę dla tych mniej zamożnych gmin – z własnych środków niemal niemożliwe było realizowanie tak kosztownych działań. Trzeba będzie zatem szukać nowych pomysłów na pozyskanie pozabudżetowych pieniędzy. Jedną z nich jest partnerstwo publiczno-prywatne. Niestety, obserwuję sporą samorządową niechęć i niezrozumienie dla tego rozwiązania. Sfera relacji samorządu i lokalnej przedsiębiorczości budzi nadal wiele kontrowersji, niezrozumienia i nieufności w lokalnych wspólnotach.

**Partycypacja.** Obywatele chcą mieć coraz większy wpływ na sprawy swoich wspólnot. To dobrze, bo bez ich zaangażowania samorząd nie ma podstaw istnienia. Sami obywatele zatem prawdopodobnie wymuszą zmiany w postawach lokalnych elit. Coraz uważniej lokalni liderzy słuchają ludzi, rośnie poziom konsultacji społecznych, powszechniejsze są budżety obywatelskie, wzrasta

świadomość mieszkańców, mają łatwiejszy dostęp do informacji. Już wkrótce normą stanie się coraz większe zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne, a to będzie się wiązać ze zmianami w postrzeganiu i działaniu lokalnych elit.

Działania samorządu lokalnego są niezwykle istotnym elementem przemian zachodzących w Polsce. Reaktywacja samorządności lokalnej wywarła zdecydowany wpływ na wzajemne relacje władzy i mieszkańców. Poprawiła się percepcja władz, znajomość jej przedstawicieli, jednocześnie wzrosła świadomość wpływu mieszkańca na sprawy lokalne i tego, że decyzjom władzy można się – zgodnie z prawem – przeciwstawić. Rozwój samorządności lokalnej okazał się impulsem dla umacniania siły, tradycji i świadomości lokalnych społeczności. O ich odradzaniu i rosnącej mocy świadczy choćby siła identyfikacji lokalnej, wzrost zainteresowania życiem lokalnym, większa troska o lokalną historię, obyczajowość, ich elementy. Szczególną rolę owa idea społeczeństwa obywatelskiego odgrywa w społecznościach lokalnych, gdzie jednakowoż wpływ obywatela na otaczającą go rzeczywistość jest znacznie większy, niż w przypadku systemu państwowego. Wszak rolą samorządności było wyzwalanie w ludziach społecznej aktywności i dbałości o swoje sprawy.

Państwo, chcąc wspierać samorząd terytorialny, powinno kierować energię i potencjał samorządowy na działania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, przestrzennej, ekologicznej, energetycznej – wyposażać gminy w nowe instrumenty prawne, jak choćby lokalne przepisy urbanistyczne. Ale też ograniczać swoją aktywność w tworzeniu kolejnych przepisów prawa bez uprzedniej konsultacji z samorządami oraz tworzyć prawo klarowne i nie dające szerokiego pola do nadinterpretacji tak, by samorzady nie miały problemu z właściwym stosowaniem ustaw. Państwo wspierające samorząd nie powinno przekazywać mu kolejnych zadań bez zabezpieczenia właściwych środków na ich realizację. Zwłaszcza że jak wspomniałam, środki europejskie tak wspierające samorządowe budżety inwestycyjne kurczą się i coraz trudniej je pozyskać.

Myślę, że dalsze, konsekwentne tworzenie polskiego modelu samorządu terytorialnego, uwzględniającego polskie doświadczenia i potrzeby, odbywać się powinno na podstawie nowej ustawy, która całościowo regulowałaby tę tematykę. Mam nadzieję, że poprzedzać to będzie dyskusja, w której głos samorządowców będzie donośny i wysłuchany, że odbywać się będzie ona w duchu decentralizacji władzy, zasady subsydiarności, zasady domniemania kompetencji samorządu, w poszanowaniu polskiej konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władzy i wreszcie, zgodnie z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Głęboko wierzę bowiem w przekonanie wyrażone przez mój samorządowy autorytet, prof. Jerzego Regulskiego, że „państwo powinno zająć się tym, czym musi, czym nie musi, lepiej zajmie się obywatel”.

## LITERATURA PRZYWOŁANA

- Piasecki Andrzej Konrad (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski Jerzy (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy.

Aneta Kowalewska

## OPPORTUNITIES AND THREATS TO THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND. THREATS, DILEMMAS, CHALLENGES

Difficult time has come for the territorial self-government in Poland. Its model has been one of most successful reforms in the country and now instead of improving it there are visible strong recentralization trends that may endanger the local democracy.

There are even more dangers for self-governing and they do not apply only to the relation the state versus local authorities. In this article I point to three types of danger: external – related to recentralization, social – relations between local authorities and citizens and internal dangers – the qualities of the local elites of power. A lot of attention is paid to self-governing dilemmas, and some areas of reflection and analysis are indicated.

Territorial self-government faces lots of challenges, among others demography, population's increasing aspirations and the technological progress, as well as the condition and quality of local elites and civil society.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, decentralizacja, władza lokalna, elity lokalne, społeczeństwo obywatelskie

**Keywords:** territorial self-government, decentralization, local authorities, local elites, civil society

*Michał Iwanowski*

*Uniwersytet Zielonogórski  
Instytut Socjologii<sup>1</sup>*

## O POJĘCIU SUWERENA, CZYLI SYSTEMOWY PROBLEM SAMORZĄDNOŚCI W POLSCE

Odwieczny dylemat z pogranicza socjologii i filozofii sprowadza się do pytania o ponadjednostkowy charakter społeczeństwa, o jego cechy nie dające się sprowadzić do sumy indywidualnych cech części składowych społeczeństwa (jednostek, grup). Natomiast obecny dylemat administracyjno-ustrojowy w Polsce sprowadza się do skali centralizacji lub decentralizacji władzy, czyli de facto do umiejscowienia punktu decyzyjnego w sferze publicznej (a czasem także w sferze prywatnej lub wręcz sferze sumienia, o ile władza wkracza w zagadnienia etyczno-moralne).

Wbrew pozorom te odległe (czasowo i tematycznie) dylematy mają wiele wspólnego; niekiedy wynikają z siebie nawzajem, inspirują się sobą lub odwołują się do siebie. Przede wszystkim dlatego, że umiejscowienie władzy (bez względu na jej zakres), będące zagadnieniem administracyjno-ustrojowym, oznacza bycie bliżej lub dalej od decydenta i zwiększa lub zmniejsza liczbę pośredników w hierarchii władzy, wkraczając tym samym w sferę instytucjonalizmu. Z kolei charakter instytucji (pośredników między jednostką a społeczeństwem i odwrotnie) może być zdeterminowany podejściem holistycznym lub indywidualistycznym, w zależności od stopnia centralizacji, a zatem w grę wchodzi determinanty socjologiczno-filozoficzne. Większa centralizacja władzy czerpie inspirację z założeń holistycznych, przedkładając dobro (wołę) całości struktury ponad dobro części składowych struktury, natomiast decentralizacja czerpie inspirację z indywidualizmu oraz podejścia morfogenetycznego, zakładającego doskonalenie struktury w sposób spontaniczny, przy udziale wielu grup i jednostek i bez udziału „centrum”.

---

<sup>1</sup> Autor jest rzecznikiem prasowym Zarządu Województwa Lubuskiego. Prezentowane w tekście poglądy nie reprezentują stanowiska urzędu. E-mail: iwanowski3@gmail.com

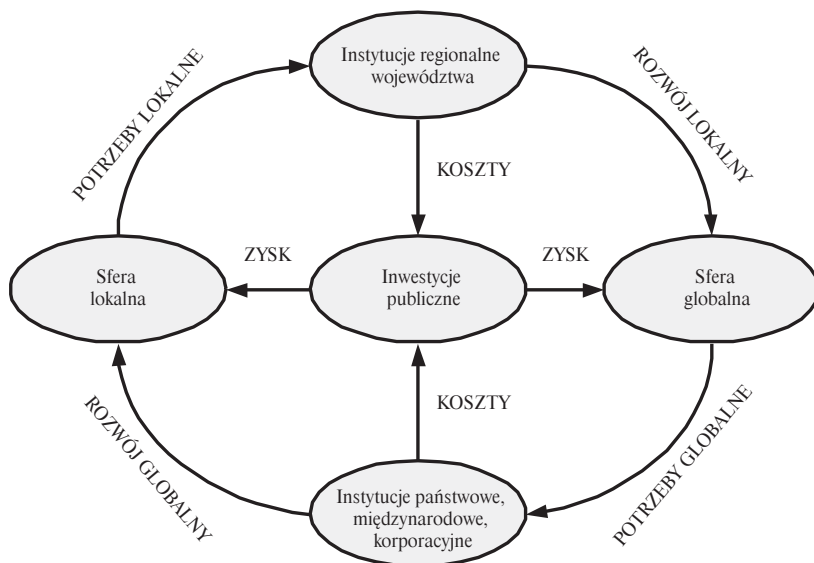
Tak jak ten pierwszy dylemat (natury socjologiczno-filozoficznej) był, jest i zapewne będzie przedmiotem sporów i rozpraw na całym świecie, tak ten drugi dylemat (natury administracyjno-ustrojowej) – przynajmniej w Polsce – zdaje się podlegać swoistym cyklom koniunkturalnym, w zależności od tego, kto rządzi i jakie cele chce swoimi rządami osiągnąć (czy tym celem jest utrzymanie władzy, czy zmiana rzeczywistości; administrowanie czy reformowanie). Trzeba przyznać, że w toku transformacji ustrojowej po 1989 roku dominował kierunek decentralizacyjny, rozpoczęty pierwszymi wolnymi wyborami do rad miast i gmin w 1990 roku. Kulminacją tych decentralizacyjnych przemian była reforma administracyjna kraju z usamorządowaniem nowych 16 województw w roku 1998, a ostatnim epizodem było wprowadzenie bezpośrednich wyborów prezydentów, wójtów i burmistrzów miast i gmin w 2002 roku. Od tego czasu obserwujemy powolne i często zawoalowane powstrzymywanie decentralizacji, a po roku 2015 i przejęciu władzy przez Prawo i Sprawiedliwość – centralizacyjny kierunek przemian jest już jawny, szybki i zdecydowany (polega na odbieraniu zadań samorządom wojewódzkim i przekazywaniu ich wojewodom, jako reprezentantom rządu). Można więc powiedzieć, że jesteśmy w przełomowym momencie tego cyklu koniunkturalnego – momencie, który zasługuje na pogłębioną refleksję.

### ■ Instytucjonalny recykling

Na początku przyjrzyjmy się faktom i zdiagnozujmy stan rzeczywisty. Punkty decyzyjne, czyli organy realnej władzy mającej wpływ na kierunki interwencji publicznej, znajdują się zarówno w regionach (instytucje regionalne województwa), jak również w „centrali” (instytucje państwowe, międzynarodowe, korporacyjne). W zrównoważonym systemie powinny one balansować poprzez wzajemny wpływ – sfera lokalna posiada swoje potrzeby, które realizuje za pośrednictwem instytucji regionalnych, a ich realizacja przyczynia się do rozwoju lokalnego, wnosząc pewną wartość (zysk) do sfery globalnej. Działa to również w drugą stronę – sfera globalna posiada swoje potrzeby, które realizuje poprzez instytucje centralne, przyczyniając się do rozwoju globalnego i wnosząc wartość (zysk) do sfery lokalnej. Zwornikiem tego „mechanizmu” są właśnie inwestycje publiczne (tak lokalne, jak i centralne), które jednakże wymagają określonych kosztów. Koszty te są ponoszone przez instytucje utrzymywane przez sferę lokalną lub globalną. Mechanizm ten, który nazwałem „instytucjonalnym recyklingiem”, obrazuje rysunek 1.

Pozostaje pytanie o znaczenie regionalizmu w tym systemie. Jeśli regionalizm (rozumiany jako przedkładanie sfery potrzeb lokalnych i rozwoju lokalnego ponad sferę globalną i rozwoju globalnego) uznalibyśmy za bardziej znaczący

w systemie, wówczas należałoby przenieść w jego kierunku środek ciężkości, co z kolei mogłoby wprowadzić dysharmonię, w wyniku której summa summarum straciłaby również sfera lokalna (poprzez ograniczenie wpływu rozwoju globalnego). Tak samo w przypadku „przechyłu” w stronę centralizmu wystąpiłaby dysharmonia. Tymczasem stanem idealnym jest stan równowagi, zobrazowany na powyższym rysunku. Jednakże mechanizm ten nie oznacza stanu typu *constans*, ale jest dynamicznym procesem rozłożonym w czasie. To swoista sinusoidea przemian – kiedy wzrasta znaczenie regionalizmu, to dochodzi do przesilenia, po którym jego znaczenie spada, a zaczyna rosnać znaczenie centralizmu, i odwrotnie. Choć czasami są to procesy rozłożone na dziesięciolecia, ale niewątpliwie mają charakter cyklu.



**Rysunek 1.** Instytucjonalny recykling, czyli obieg rozwojowy sfery lokalnej i globalnej z uwzględnieniem instytucji publicznych szczebla regionalnego i centralnego

*Źródło: Opracowanie własne.*

Powstanie samorządnych regionów w roku 1998 było uwarunkowane przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, która preferowała wdrażanie funduszy pomocowych za pośrednictwem samorządnych regionów. Warto przywołać Białą Księgę Europejskiego Zarządzania Publicznego, przedstawioną przez Komisję Europejską w roku 2001. Jak zauważa Kazimiera Wódcz:

[...] w dokumencie tym Komisja Europejska podkreśla konieczność zmiany dotychczasowych metod podejmowania kluczowych decyzji w UE z modelu odgórnego (top-down) na model oddolny (bottom-up) i określa zasady, na

których powinny być oparte działania zmierzające do uspołeczniania procesów decyzyjnych w UE: otwartości w funkcjonowaniu instytucji europejskich, partycypacji wszystkich zainteresowanych stron w formułowaniu i wdrażaniu polityki europejskiej, jasno określonej odpowiedzialności wszystkich instytucji europejskich za procesy legislacyjne i wykonawcze, efektywności wdrażanych polityk oraz ich spójności (Wódcz 2008, s. 150).

Wymieniony tutaj model oddolny (*bottom-up*) oznacza z jednej strony uspołecznienie instytucji centralnych (unijnych), a drugiej strony oznacza właśnie regionalizm, czyli „rozparcelowanie” władzy na jednostki samorządu terytorialnego, wyrażające się poprzez decentralizację zadań publicznych. Jak zauważa Waldemar Sługocki:

decentralizacja zadań publicznych wyraża się nie tylko w przekazaniu kompetencji, ale także w przejęciu przez powiaty i samorządy województw znacznej części dotychczasowego sektora państwowego. Spośród ok. 12 tysięcy instytucji, jednostek i placówek, reforma przekazała ponad 60 proc. samorządom, przede wszystkim w sferze oświaty, ochrony zdrowia i kultury (Sługocki 2004, s. 83).

W praktyce fundusze europejskie dla Polski w perspektywie finansowej 2007–2013 były w 25% wdrażane przez samorządne regiony, a w kolejnej perspektywie 2014–2020 było to już 40%.

## ■ Koordynacja versus spontaniczność

Abstrahując od wartościowania, należałoby pokusić się o refleksję na temat tego, co i dla kogo oznacza regionalizacja oraz komu i co ona daje. Z rozważań Piotra Korysia pośrednio wyłania się teza, iż regionalizacja kraju oznacza niejako zgodę na **procesy rozwoju spontanicznego**. A tymczasem rozwój spontaniczny należałoby przeciwstawić **procesom rozwoju skoordynowanego**, utożsamianego z unifikacją i centralnym planowaniem. Wprawdzie takie określenia w artykule Korysia nie padają, tym niemniej autor – powołując się na historię – podkreśla, że po roku 1918, kiedy pojawiła się konieczność unifikacji politycznej i gospodarczej ziem polskich po 123 latach zaborów, to:

[...] jej koniecznym, choć nie zawsze uświadamianym elementem musiała być jakaś forma konwergencji rozwojowej, spontaniczna bądź wspierana przez państwo. Choć postulowano taką politykę od początku istnienia II RP, to jednak jej prowadzenie nie szybko stało się celem państwa. W rezultacie zastąpiły ją procesy spontaniczne, takie jak wewnętrzne migracje w stronę największych metropolii i najzamożniejszych regionów Polski oraz emigracja zagraniczna.

Podstawowym, choć długo niewykorzystanym narzędziem miała być industrializacja regionów słabo rozwiniętych i w konsekwencji zdynamizowanie procesów urbanizacji (Koryś 2016, s. 75).

W tych rozważaniach z okresu tworzenia polskiej państwowości widać wiele wręcz uderzających analogii do założeń modelu polaryzacyjno-dyfuzyjnego z roku 2009, zawartego w Raporcie „Polska 2030” autorstwa Michała Boniego (w dużym uproszczeniu: raport ten opierał rozwój kraju o sześć głównych aglomeracji, wokół których poprzez polaryzację miałyby koncentrować się wzrost gospodarczy i innowacje, a później poprzez dyfuzję miałyby one oddziaływać na regiony peryferyjne). Ówczesny rząd niejako usankcjonował w tym raporcie spontaniczne procesy rozwojowe (wewnętrzne migracje w stronę metropolii i zamożniejszych regionów), właściwie rezygnując z centralnego stymulowania rozwoju poprzez inwestycje publiczne, których celem miała być konwergencja rozwojowa inicjowana przez państwo. Były wprowadzone dwa wielkie centralne programy inwestycji publicznych – program budowy autostrad oraz program budowy stadionów piłkarskich w największych polskich miastach – jednakże ten pierwszy był nastawiony na poprawę międzynarodowej sytuacji transportowej Polski (europejskie korytarze transportowe), a ten drugi – na konieczność sprostanania organizacji mistrzostw Europy w piłce nożnej w roku 2012 (Euro 2012 Polska/Ukraina). Nie można jednak stwierdzić, że były to programy, których bezpośrednim celem było niwelowanie regionalnych różnic rozwojowych, pomiędzy poszczególnymi województwami. Mogło to być jedynie celem pośrednim.

### ■ Centralizm – wady i zalety

Wracając do kontrowersji „regionalizm–centralizm”, spróbujmy pogrupować cechy, jakimi charakteryzują się oba pojęcia. Regionalizm to bliskość pomiędzy przedmiotem a podmiotem władzy, to także większa spontaniczność i bezpośredniość decyzji, większe znaczenie przywiązywane do deklaracji i większa łatwość weryfikowania realizacji tych deklaracji. Centralizm to oddalenie przedmiotu od podmiotu władzy, większe skoordynowanie działań decyzyjnych i większe uzależnienie ich od procedur; to także uruchomienie instytucji pośrednich (np. wojewodów, ministrów) w procesie przekazywania, realizowania i weryfikowania decyzji. A zatem regionalizm to spontaniczność decyzji, subiektywizm, względność, wysoka odpowiedzialność personalna i niskie znaczenie procedur. Centralizm to odwrotnie: koordynacja decyzji, obiektywizm, bezwzględność, niska odpowiedzialność personalna i wysokie znaczenie procedur.

Które z wymienionych cech można umieścić po stronie zalet (pozytywów), a które po stronie wad (negatywów)? To zależy wprawdzie od konkretnej

sytuacji, do jakiej się odnosi, jednakże pozwolę sobie na ryzykowne, ale uzasadnione uogólnienie. W przypadku centralizmu przywiązanie do deklaracji (obietnic) nie jest tak duże, jak w podejściu regionalnym, gdyż ich realizacja zostaje rozproszona w procedurach oraz instancjach pośrednich, usytuowanych hierarchicznie. To niewątpliwie wada, skutkiem której rozmywa się także odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Skrajnym przykładem takiej sytuacji (choć mało adekwatnym do tematu niniejszego artykułu) może tutaj być „banalność zła” opisana przez Hannah Arendt na przykładzie Holocaustu. Nikt nie poczuwa się do odpowiedzialności za najbardziej nawet zbrodnicze decyzje, gdyż każdy wykonuje tylko maleńką część zadania, „umywając ręce” od zbrodni w całej okazałości; na zbrodniczy efekt składa się suma drobnych zadań wykonywanych bezrefleksyjnie, ale w zgodzie z obowiązującymi procedurami, które niejako „oczyszczają” z odpowiedzialności za efekt całościowy.

Do negatywnych cech centralizmu zaliczyłbym także niską reprezentatywność kadr, gdyż w scentralizowanym systemie dominują raczej nominacje niż wybory. Wynika to z mocno zhierarchizowanej struktury. W podejściu regionalnym odwrotnie – dominują wybory na decyzyjne stanowiska (wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, radni wszystkich szczebli itp.). To wymaga żmudnego budowania poziomych sieci współpracy, kampanii wyborczych, aktywności na forum publicznym. Tymczasem urzędnicy w systemie scentralizowanym nie muszą aktywizować się na forum publicznym, zabiegać o poparcie dla swoich działań, prowadzić szerokich konsultacji, gdyż po pierwsze – ich działania muszą być zgodne z procedurami, a nie z wolą publiczności, a po drugie – ich stanowiska zagwarantowane są przez nomenklaturowe nominacje, a nie decyzje społeczeństwa.

Z punktu widzenia skuteczności działań, centralizm charakteryzuje się czymś, co nazwałbym skutecznością krótkoterminową, polegającą na szybkim podejmowaniu decyzji (skądinąd pożądanym), ale niosącym ryzyko decyzji pochopnych, nieadekwatnych do całej złożoności sytuacji. Natomiast regionalizm cechuje się „skutecznością długoterminową” – proces decyzyjny jest długi, żmudny, wymagający szerokich konsultacji, opinii, ekspertyz, ale eliminuje decyzje pochopne.

Natomiast do zalet centralizmu można zaliczyć skoordynowanie decyzji strategicznych w szerszym (ponadregionalnym i ponadlokalnym) kontekście. Takie inwestycje liniowe, jak autostrady, drogi, koleje, linie energetyczne czy wały przeciwpowodziowe muszą być koordynowane centralnie, trudno bowiem byłoby je realizować wycinkowo, na poziomie regionów. Wiele z nich wymaga też decyzji, w których liczy się interes publiczny, ale traci na nich podmiot lokalny (prywatny, indywidualny), dlatego podjęcie tych decyzji na poziomie regionalnym byłoby niemożliwe, a podjęte być muszą. Wówczas decyzja centralna może mieć walor decyzji wyższej konieczności, podjętej w interesie ogółu.

Cechy centralizmu i regionalizmu można pogrupować, jak w tabeli 1.

**Tabela 1.** Cechy centralizmu i regionalizmu, w zależności od kierunku i formy zarządzania strukturą

CENTRALIZM (zarządzanie odgórne)	REGIONALIZM (zarządzanie oddolne)
Koordynacja działań	Spontaniczność działań
Wysokie znaczenie procedur	Niskie znaczenie procedur
Wyższość kontroli nad konsensusem	Wyższość konsensusu nad kontrolą
Pionowe relacje hierarchiczne	Poziome sieci współpracy
Niska odpowiedzialność personalna	Wysoka odpowiedzialność personalna
Nominacje zamiast wyborów	Wybory zamiast nominacji
Skuteczność krótkoterminowa	Skuteczność długoterminowa
Nacisk na rozwój aglomeracji	Nacisk na rozwój peryferii

*Źródło: Opracowanie własne.*

Centralizm stawia na rozwój dużych aglomeracji, natomiast regionalizm daje większe szanse na rozwój obszarów peryferyjnych. Pozornie wydawałoby się, że model polaryzacyjno-dyfuzyjny bliższy był polityce centralistycznej. Jednakże paradoksalnie model ten, polegający (w pierwszej fazie) na spolarzowaniu rozwoju kraju wokół największych aglomeracji, odwoływał się do cech charakteryzujących regionalizm: wszystko miało odbywać się oddolnie, spontanicznie, samoczynnie, bez ingerencji hierarchicznej, przy niskim udziale procedur i przy wysokiej odpowiedzialności personalnej. Ideowo nawiązywał on bowiem do neoliberalizmu, który minimalizował rolę państwa i instytucji publicznych na wszystkich szczeblach zarządzania i odwoływał się do procesów samoczynnych, samoregulujących się i tym samym naturalnych, czyli również nieuchronnych. Dawał po prostu przyzwolenie na to, co i tak musiało się stać.

## ■ Emergencja – czyli więcej niż suma

Jednym z pojęć spinających całość dotychczasowych rozważań jest emergencja, jako ogólne interdyscyplinarne pojęcie, wyraźnie obecne w filozoficznej dyskusji nad nauką i naturą wszechświata<sup>2</sup>, aczkolwiek mocno odnoszące się

<sup>2</sup> Przykładem wieloaspektowości tego pojęcia są tematy IX Krakowskiej Konferencji Metodologicznej pt. „Struktura i emergencja” odbywającej się w dniach 16–17 maja 2005 roku, podczas której odbywały się wykłady dotyczące m.in. emergencji w biologii, matematyce, w naukach o moralności i prawie, w teorii gier, a także dotyczące czasoprzestrzeni jako struktury emergentnej.

do nauk społecznych. Emergencja definiuje zjawisko, w którym złożone byty stają się strukturami niezależnymi od sumy swoich części składowych. Społeczeństwo, w momencie rozpoczęcia interakcji między jednostkami, przestaje być zbiorem jednostek, a nabiera cech nowej struktury. Społeczeństwo stanowi ponadjednostkowy byt dzięki takim zjawiskom, jak kooperacja, wymiana, kultura, obyczajowość i wiele innych (w tym także instytucjonalność), nie wynikających wyłącznie z faktu zamieszkiwania grupy jednostek na określonym terytorium. Tak samo jest w naukach przyrodniczych: myśl jest czymś więcej niż sumą połączeń między neuronami w mózgu; zachowanie organizmu ludzkiego nie jest tylko i wyłącznie pochodną procesów (fizycznych i chemicznych) zachodzących wewnątrz organizmu. Emergencja jest więc przeciwieństwem redukcjonizmu, chociaż nie wyklucza go na określonych poziomach analizy, istnieją bowiem takie cechy lub zachowania części składowych struktury, które determinują cechy lub zachowania całej struktury (np. elity, czyli jednostki dominujące w społeczeństwie, które dzięki swoim indywidualnym cechom wytyczają kierunki rozwoju całej społeczności; innymi słowy: stanowią siłę sprawczą, która doprowadza do zmiany położenia lub zmiany sytuacji części składowych systemu).

Definitywnie rzecz ujmując, emergencja to „istnienie własności i procesów systemowych, które nie mają egzemplifikacji na poziomie mikrostruktury systemu”<sup>3</sup>. Wraz ze wzrostem złożoności struktur, pojawia się nowe zjawisko – ponadjednostkowe, ponadindywidualne. Im wyższy stopień złożoności (organizacji) społecznej, tym większa emergencja. Każdy poziom organizacji działa według odmiennych praw, których nie da się zredukować do praw rządzących niższym poziomem. Emergencja może przybierać dwie formy: 1) słaba emergencja – polegająca na pojawieniu się w ramach złożonego obiektu pewnej cechy, której nie da się wytłumaczyć połączeniem jego części składowych; 2) silna emergencja – występuje wówczas, gdy obiekty wykazują moc sprawczą, przewyższającą moc sprawczą sumy swoich części składowych<sup>4</sup>.

W socjologii analogiczne zjawiska – ale bez użycia terminu „emergencja” – opisał Émile Durkheim w *O podziale pracy społecznej*. Jego zdaniem:

[...] życie zbiorowe nie zrodziło się z życia indywidualnego, ale wprost przeciwnie – drugie powstało z pierwszego. Tylko pod tym warunkiem można wyjaśnić sobie, w jaki sposób ukształtowała się i rozwinęła indywidualność jednostkowa bez spowodowania rozpadu społeczeństwa (Durkheim 2012, s. 354).

<sup>3</sup> Źródło: materiały pokonferencyjne IX Krakowskiej Konferencji Metodologicznej „Struktura i emergencja”.

<sup>4</sup> Na podst. programu „Bliżej prawdy. Czy emergencja tłumaczy rzeczywistość”, Robert Lawrence Kuhn, Planette.

Takie rozumienie zakłada a priori istnienie mentalności (świadomości) zbiorowej, niezależnej od sumy jednostek składowych, charakterystycznej dla całej społeczności.

Świadomość ludzka, jaką mamy w sobie w pełni urzeczywistniać, to nic innego niż świadomość grupy, do której należymy. [...] W gruncie rzeczy każdy lud tworzy sobie szczególną koncepcję tego rzekomego typu ludzkiego, zależną od szczególnego temperamentu danego ludu (ibidem, s. 499).

Do takich „emergentnych” zjawisk – na podstawie lektury Durkheima – można zaliczyć prawo i moralność.

Prawo i moralność stanowią zespół więzi, które wiążą nas ze sobą i ze społeczeństwem, tworząc z masy jednostek jeden spójny zbiór. [...] Moralność to raczej stan zależności. Nie służy ona wcale emancypacji jednostki, wyodrębnieniu jej z otaczającego środowiska, lecz przeciwnie, jej zasadniczą funkcją jest uczynienie z niej integralnej części całości (ibidem, s. 501).

Prawo i moralność to dwa podstawowe filary, na których opiera się instytucjonalizm, dlatego za narzędzie kreowania emergentnych zjawisk można uznać instytucje. Instytucje oddziałują na jednostki, używając przepisów do regulowania życia zbiorowego a moralności do uzasadnienia tychże przepisów. „Obowiązki jednostki wobec samej siebie są w istocie obowiązkami wobec społeczeństwa” (ibidem, s. 503). A zatem władza, posługująca się instytucjami, opartymi o prawo i moralność jest również zjawiskiem emergentnym. Stanowi bowiem emanację ponadjednostkowej woli (oczywiście pod warunkiem, że jest wyrażona w wolnej elekcji). Stąd też bierze się – nadużywane skądinąd – pojęcie **suwerena**. W kontekście powyższych rozważań, suveren to po prostu emergentne wyobrażenie ponadjednostkowej woli. Na dodatek – wyobrażenie, które z trudem podlega obiektywizacji, z uwagi na subiektywne nacechowanie pojęcia „woli”.

## ■ Współrzędne suwerena

Jeśli wiemy już kim suveren jest, to pozostaje jeszcze namierzyć jego „współrzędne”, wskazać, gdzie on jest. Oczywiście palcem nie da się go wskazać (choćby dlatego, że stanowi on **wyobrażenie**, a nie byt materialny) ale – w kontekście podjętym w niniejszym artykule – można spróbować ustalić, czy znajduje się on na szczeblu centralnym, czy raczej regionalnym? Bliżej centrum czy bliżej peryferii?

Punktem wyjścia powinno być stwierdzenie złożoności systemu i określenie jego stopnia. Warto tutaj przywołać tendencje omówione w referacie Roberta Poczobuta z Katedry Filozofii i Etyki Uniwersytetu w Białymstoku podczas IX Krakowskiej Konferencji Metodologicznej:

Jest regułą, a nie wyjątkiem, że systemy mają własności, których nie posiadają ich części. Każdy system ma przynajmniej jedną taką własność. Emergentny/systemowy charakter mają tak różnorodne własności (funkcje, stany), jak stabilność jądra atomowego, stany skupienia ciał, style architektoniczne, synchronizacja grupy neuronów, samoregulacja organizmu lub maszyny, samoświadomość człowieka czy metalogiczne własności systemów dedukcyjnych. Globalne własności systemowe powstają najczęściej w wyniku określonych relacji lub/i oddziaływań między elementami systemów, którym przysługują. W wypadku tzw. systemów otwartych (względnie izolowanych) kluczową rolę odgrywają także interakcje ze środowiskiem systemu<sup>5</sup>.

Jednakże w przypadku badania lub analizowania systemu społecznego, trzeba zwrócić uwagę na szczególną złożoność tego systemu (czyli relacje poszczególnych podsystemów na różnych stopniach organizacji).

Budując szczegółowy model określonego systemu społecznego zakładamy, że jego składnikami są indywidualne osoby (które także są systemami, podobnie jak ich części oraz części tych części). W praktyce badawczej zamiast o wszystkich składnikach systemu mówimy zazwyczaj o składnikach określonego rodzaju, istotnych z punktu widzenia analizowanych własności czy funkcji systemowych. [...] Zdecydowana większość systemów, jakimi zajmują się poszczególne dyscypliny nauki, to systemy, których składnikami nie są obiekty elementarne, lecz systemy składające się z kolejnych podsystemów. Relacja bycia podsystemem generuje rozgałęzioną hierarchię systemów<sup>6</sup>.

„Parametry” suwerena powinniśmy zatem namierzać na siatce opisującej złożoność systemu społecznego z uwzględnieniem systemu ustrojowego (instytucjonalnego). Ciekawą koncepcję „dziesięciu przykazań ujęcia systemowego” nakreślił w latach 70. XX w. Joel de Rosnay. Jako pierwsze przykazanie wymienia on konieczność zachowania różnorodności systemu.

Aby zachować stabilność, należy zachować różnorodność. Każde uproszczenie jest niebezpieczne, ponieważ zakłóca stan równowagi [...]. Zarówno w ekono-

<sup>5</sup> Na podst. materiałów z IX Krakowskiej Konferencji Metodologicznej „Struktura i emergencja”. Źródło: <http://www.obi.opoka.org/kkm/09/zpoczobut.html>

<sup>6</sup> Ibidem.

mii jak i w zarządzaniu wszelka zbyt daleko idąca centralizacja pociąga za sobą uproszczenie kanałów komunikacji i zubożenie wzajemnych oddziaływań jednostek. Wprowadza to bałagan, zakłócenie równowagi i niemożność adaptacji do szybko zmieniającej się sytuacji (Rosnay 1982, s. 134).

W kolejnych przykazaniach Rosnay wymienia m.in. przywracanie równowagi poprzez decentralizację:

Szybkie przywracanie równowagi wymaga, aby odchylenia wykrywane były w tym miejscu, gdzie występują i aby akcja korekcyjna odbywała się w sposób zdecentralizowany [...]. Bardzo często akcja korygująca odbywa się bez przekazywania sygnałów do wyższych ośrodków decyzji. Decentralizacja przywracania stanów równowagi jest jednym z zastosowań prawa wymaganej różnorodności. Jest regułą w organizmie, komórce czy systemie ekologicznym (ibidem, s. 136–137).

Jakie z tego wnioski? Po pierwsze, suweren – jako emergentne wyobrażenie ponadjednostkowej woli – może się pojawić tylko tam, gdzie panują niczym niezakłócone kanały wzajemnych oddziaływań jednostek. To zaś możliwe jest tylko w systemie zdecentralizowanym. Przekładając to na system ustrojowy w Polsce – suwerena powinniśmy szukać raczej na szczeblu gminy, powiatu czy najwyżej regionu, aniżeli na szczeblu krajowym. Po drugie, suwerenów może być wielu, na różnych stopniach złożoności systemu, ale niewątpliwie, im bliżej centrum systemu (im dalej od jednostki), tym suweren jest mniej konkretny, bardziej iluzoryczny, a tym samym – bardziej podatny na etykietowanie, szufladkowanie i inne manipulacje. Im bliżej centrum – tym bardziej rozmywają się kontrasty określające suwerena. I tym więcej nierzeczywistych cech można mu przypisać. Natomiast im dalej od centrum, a bliżej szczebla regionalnego i lokalnego, tym suweren konkretniejszy, bardziej wyrazisty.

## ■ Podsumowanie – polityka w służbie systemu czy odwrotnie?

Problem samorządności w Polsce ma swoje źródła w zaburzeniach równowagi systemowej (przechodzenie od centralizacji do decentralizacji i z powrotem). Nie pozwala to trwać systemowi w zbilansowanym stanie „instytucjonalnego recyklingu”, w którym sfera lokalna i sfera globalna uzupełniają się i korzystają z wzajemnych oddziaływań (rys. 1). System społeczny i ustrojowy, którym targają cykle koniunkturalne uwarunkowane politycznie, staje się systemem rozchwanianym, w którym przewagę zyskuje jedna lub druga strona układu. Korzyści z takiego rozchwiania odnoszą jedynie ci, którzy trzymają stery. Pozwala to bowiem przedstawicielom władzy na redefiniowanie fundamentalnych pojęć, co do których powinien być przyjęty społeczny konsensus

(konsensus co do pryncypiów jest potrzebny, by system trwał w równowadze). Mowa tutaj o takich pojęciach jak: sprawiedliwość społeczna, interes publiczny czy wreszcie – suweren. Pojęcia te są przez przedstawicieli władzy nie tylko redefiniowane, ale także podlegają przewartościowaniu. Na przykład odbieranie członkom systemu nabytych praw w wyniku ocen natury politycznej jest nazywane sprawiedliwością społeczną, a świadome konfliktowanie grup społecznych funkcjonujących w ramach systemu, prowadzące do spadku poziomu wzajemnego zaufania i zaburzenia kanałów wzajemnych oddziaływań jednostek (spada kooperacja w biznesie) – jest nazywane interesem publicznym. To wszystko jest tłumaczone wolą suwerena, najlepiej – suwerena niezdefiniowanego, bo wówczas można go definiować dowolnie, przypisać mu takie cechy, jakie odpowiadają rządzącym.

Pierwsza istota samorządności tkwi w służebnej funkcji władzy wobec obywateli. Tylko wtedy władza ma taki charakter, kiedy rządzeni sami się rządzą, poprzez swoich przedstawicieli. A zatem druga istota samorządności tkwi w reprezentatywności elit. Tak naprawdę, suwerenem mogą być przedstawiciele władzy, rządząca elita, ale pod kilkoma warunkami: 1) są wybierani na ściśle określony czas do ściśle określonych zadań, 2) są reprezentantami większości systemu, ale działają z poszanowaniem praw i woli **całości** systemu, 3) uwzględniają w swoich działaniach różnorodność systemu i szanują dotychczasowe umowy, konsensusy i pryncypia, do których naruszania nie zostali upoważnieni.

Suweren, który nie spełnia tych wymogów, szybko staje się uzurpatorem.

#### LITERATURA PRZYWOŁANA

- Arendt Hannah (1987), *Eichmann w Jerozolimie: rzecz o banalności zła* (1963), Kraków: Znak.
- Durkheim Émile (2012), *O podziale pracy społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Koryś Piotr (2016), *Na peryferiach rewolucji przemysłowej*. w: Tomasz Zarycki (red.), *Polska jako peryferie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rosnay Joel de (1982), *Makroskop*, Warszawa: PIW.
- Sługocki Waldemar (2004), *Województwo lubuskie w świetle polityki regionalnej*, w: *Wpływ elit na rozwój społeczno-gospodarczy i polityczny województwa lubuskiego*, Zielona Góra: Wyd. UZ.
- Wódz Kazimiera (2008), *W poszukiwaniu konsensusu. Wymiar regionalny i ponadregionalny*, w: Marek S. Szczepański, Krzysztof Bierwiaczonek, Tomasz Nawrocki (red.), *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Katowice: Wyd. Uniwersytetu Śląskiego.

Michał Iwanowski

## THE CONCEPT OF SOVEREIGN THAT IS, THE SYSTEMIC PROBLEM OF SELF-GOVERNANCE IN POLAND

The eternal dilemma of the borderline between sociology and philosophy boils down to the question of the supra-unit character of society, its attributes that can not be reduced to the sum of individual characteristics of the components of society (individuals, groups). However, the current administrative-political dilemma in Poland boils down to the scale of centralization or decentralization of power, that is, de facto, the decision-making point in the public sphere (and sometimes also in the private sphere or even the sphere of conscience, if power enters into ethical-moral issues).

Contrary to appearances, these distant (temporarily and thematically) dilemmas have much in common; sometimes they result from each other, they inspire themselves or refer to each other. First of all, because the location of power (regardless of its scope), being an administrative and systemic issue, means being closer or further from the decision-maker and increasing or reducing the number of intermediaries in the hierarchy of power, thus entering the sphere of institutionalism. In turn, the nature of the institution (intermediaries between the individual and society and vice versa) may be determined by a holistic or individualistic approach, depending on the degree of centralization; therefore sociological and philosophical determinants are at stake.

**Słowa kluczowe:** samorządność, centralizacja, decentralizacja, regionalizm, suweren

**Keywords:** self-governance, centralization, decentralization, regionalism, sovereign



## RECENZJE

Wojciech Rafałowski

Uniwersytet Warszawski  
Instytut Socjologii<sup>1</sup>

**Recenzja książki Marty Żerkowskiej-Balas, *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2017)**

Książka Marty Żerkowskiej-Balas to rozprawa mierząca się z jednym z centralnych zagadnień z obszaru badań zachowań wyborczych – kwestią racjonalności decyzji wyborczych. Praca pozwala czytelnikowi zapoznać się z całością procesu analitycznego: od inspiracji i kontekstu zagadnienia, przez sformułowanie problemu, aż po udzielenie klarownej, udokumentowanej i definitywnej odpowiedzi. Przejrzystość i rzeczowość tej pracy wyróżniają ją na tle licznych publikacji z pola polskich nauk o polityce, które dotyczą wielu problemów naukowych, ale niewiele wątków analizują z wystarczającą skrupulatnością i dokładnością. W przypadku recenzowanej książki na postawione w jej tytule pytanie pada twierdząca odpowiedź i jest ona dobrze uzasadniona.

Układ książki przypomina strukturę nowoczesnego artykułu naukowego, który tylko ze względu na objętość (145 stron) nie mógłby zostać opublikowany w czasopiśmie. Publikacja składa się ze wstępu, rozdziałów teoretycznych (od 1 do 3), dyskusji problemów metodologicznych (rozdział 4), analiz empirycznych (rozdział 5) oraz wniosków. W załącznikach znajdują się szczegółowe informacje dotyczące wykorzystanych danych, w tym dokładne brzmienie pytań sondażowych oraz rozkłady najważniejszych zmiennych wykorzystanych w analizie empirycznej.

Już we wstępie zarysowano problem badawczy (wynikające z teorii racjonalnego wyboru czynniki wpływające na skłonność obywateli do udziału w wyborach parlamentarnych) i uzasadniono jego znaczenie dla legitymizacji władzy w systemie demokratycznym. Wskazano najważniejsze konteksty teoretyczne zagadnienia.

---

<sup>1</sup> E-mail: rafalowskiw@is.uw.edu.pl

Rozdział pierwszy stanowi wprowadzenie czytelnika w teorię racjonalnego wyboru. Wyjaśniono pojęcie racjonalności, wskazano warunki podejmowania decyzji oraz przywołano argumenty krytyczne wobec zaprezentowanych założeń. Zamieszczona prezentacja słusznie pomija historyczną genezę teorii racjonalnego wyboru i nie podnosi kwestii z zakresu historii idei, co jest często spotykane w rozdziałach teoretycznych prac badawczych. Fakt ten zarazem jednak nie wyklucza wykorzystania początkowej części książki jako przyjaznego czytelnikowi podręcznika wprowadzającego w paradygmat teorii racjonalnego wyboru w naukach o polityce.

Rozdziały drugi i trzeci dotyczą czynników wpływających na jednostkowe decyzje o udziale w wyborach. Pierwszy z nich charakteryzuje model racjonalnego wyborcy, a kolejny prezentuje alternatywne wyjaśnienia zachowania związanego z udziałem w elekcji. Rozważania te są kluczowe dla zamieszczonych w rozdziale piątym analiz empirycznych, gdyż stanowią podstawę formułowania hipotez badawczych. Autorka słusznie wskazuje, że aby przeprowadzić weryfikację założenia o racjonalności przesłanek stojących za udziałem w akcie głosowania, konieczne jest uwzględnienie czynników związanych z alternatywnymi wyjaśnieniami tego zachowania w charakterze zmiennych kontrolnych.

Rozdział czwarty opisuje dane, które zostały wykorzystane do weryfikacji postawionych hipotez oraz uzasadnia dobór wskaźników. Wskazuje także wykorzystanie regresji logistycznej jako najbardziej adekwatnej techniki modelowania badanego zjawiska.

W rozdziale piątym zamieszczono wyniki analiz empirycznych. Potwierdzają one wpływ najważniejszych czynników wskazywanych przez teorię racjonalnego wyboru na uczestnictwo w wyborach. Co warto podkreślić, autorka wykorzystuje w analizie subiektywne wskaźniki zmiennych takich, jak korzyści z głosowania wynikające z różnicy między postrzeganymi pozycjami partii w systemie, prawdopodobieństwo wywarcia wpływu poprzez głosowanie i wiedza o polityce. Bezpośredni wpływ tych zmiennych został potwierdzony. Sfalsyfikowano jednak hipotezę o multiplikatywnym wpływie poczucia politycznego sprawstwa na efekty marginalne różnicy między pozycjami partii w systemie (s. 82). Autorka zaznacza, że wpływ badanych zmiennych jest zróżnicowany w kolejnych falach badania PGSW, ale analizy nie wykazały występowania systematycznych różnic pomiędzy krajami Europy Zachodniej i państwami pokomunistycznymi.

Chociaż bez wątpienia recenzowana książka prezentuje wysoki poziom merytoryczny i edytorski, należy wskazać kilka niedociągnięć, których można było uniknąć. Czytelnik może odczuwać niedosyt z powodu niepodjęcia próby zbadania wpływu czynników związanych z kontekstem wyborów na racjonalność wyborców. Autorka zdaje się być o krok od analizy tego zagadnienia po

falsyfikacji hipotezy o wpływie długotrwałości demokracji na badane zależności, ale go nie czyni. Sama hipoteza o różnicy zachowań wyborców pomiędzy krajami Europy Zachodniej i Wschodniej nie wydaje się też dostatecznie wyraźnie osadzona w teorii. Uważam, że wobec uzyskanych wyników kwestia ta powinna być zostać pominięta całkowicie albo przeciwnie: mocniej zaakcentowana jako istotny rezultat negatywny.

W części teoretycznej i w podsumowaniu brakuje w mojej opinii rozważenia kwestii endogeniczności preferencji i deklarowanych zachowań respondentów. Weryfikowany w książce model zależności opiera się na założeniu, że to przekonania badanych dotyczące różnicy między stanowiskami partii politycznych i poczucia politycznego sprawstwa, a także ich wyrobienie i wiedza wpływają na udział w wyborach. Istnieje jednak możliwość, że to sam udział w wyborach buduje u respondentów postawy stanowiące uzasadnienie racjonalności podjętego działania *ex post*. Wykorzystane badania sondażowe przeprowadzono po wyborach. Zatem ludzie, którzy wzięli w nich udział chcą wierzyć, że ich działanie miało sens. Mogą zatem postrzegać różnice między partiami politycznymi jako większe, a fakt wrzucenia karty do urny w lokalu wyborczym daje im poczucie politycznego sprawstwa. Możliwość ta nie przekreśla przedstawionych w publikacji wniosków, ale dyskusja tego zagadnienia powinna znaleźć się w książce. Warty rozważenia jest także pytanie czy występowanie identyfikacji partyjnej (uwzględnionej w testowanym modelu zależności) wpływa negatywnie na zdolności wyborcy podejmowania racjonalnych decyzji o udziale w wyborach. Silniejsza identyfikacja jako więź o podłożu afektywnym powinna zmniejszać znaczenie czynników związanych z racjonalną kalkulacją.

Należy też wskazać na kilka kwestii szczegółowych. Na stronie 23 stwierdzono, że dla uznania decyzji za racjonalnie podjętą muszą być spełnione 3 warunki: spójności, zachłanności i przechodniości. W literaturze z zakresu teorii wyboru społecznego nie występuje warunek zachłanności rozumianej jako sytuacja, gdy „decydent preferuje rozwiązanie, które choćby pod jednym względem jest lepsze niż inne [...]” (Żerkowska-Balas 2017). Tak sformułowany warunek odnosi się do decyzji wieloaspektowych i monotoniczności preferencji. Zamiast niego jako fundamentalny przytacza się warunek zwrotności oznaczający, że każda opcja do wyboru jest z punktu widzenia przynajmniej tak dobra, jak ona sama (por. Haman 2003: 36). Jest to warunek o znaczeniu technicznym i może być pominięty w opracowaniu o charakterze empirycznym, ale nie powinien być zastępowany „zachłannością”, która nie ma znaczenia dla orzekania o racjonalności preferencji.

Na stronie 25 w przypisie autorka podaje definicję podejmowania decyzji w warunkach niepewności jako sytuacji, gdy możliwe efekty poszczególnych działań nie są znane. Jest to nieprecyzyjne w świetle teorii wyboru społecznego,

która uznaje za podjętą w warunkach niepewności taką decyzję, której konsekwencje podejmowanego wyboru i związane z nimi użyteczności są decydentowi znane, ale zarazem mają na nie wpływ niezależne od decydenta obiektywne stany rzeczy, których występowanie jest nieprzewidywalne. Sytuacja, w której stany rzeczy mają przypisane prawdopodobieństwa wystąpienia, nazywana jest podejmowaniem decyzji w warunkach ryzyka.

Ostatnie dwie krytyczne uwagi dotyczą sposobu prezentacji wyników. Po pierwsze, autorka rozpoczyna ich omawianie od modeli regresji bez zmiennych kontrolnych. Dołączone zostały one dopiero na dalszym etapie analizy. Zabieg taki nie ma podstaw w świetle przedstawionej teorii. Autorka argumentuje w poprzednich rozdziałach, że testowanie modelu racjonalnej decyzji o udziale w wyborach powinno być dokonane przy uwzględnieniu szeregu zmiennych kontrolnych. Powinny być one zatem uwzględnione od samego początku, bowiem zmienne kontrolne wpływają na możliwość wykrycia istotnych statystycznie zależności w odniesieniu do zmiennych badanych. Zatem prezentacja modeli bez nich jest niepotrzebna.

Druga kwestia dotyczy już samych tabel z wynikami. W tabelach na stronach 88, 91 i 97 w modelach uwzględniono zmienne zerojedynkowe służące do zakodowania poziomów wykształcenia i grup dochodowych. Ich współczynniki interpretuje się jako różnicę między przewidywanymi wartościami zmiennej zależnej (logitu prawdopodobieństwa udziału w wyborach) dla kategorii reprezentowanej przez daną zmienną zerojedynkową oraz kategorią referencyjną. W tabeli brak uwidocznienia kategorii referencyjnych – są one pominięte – co utrudnia interpretację parametrów modelu. Ponadto w tabeli na str. 97–98 podano wartość współczynnika kierunkowego regresji dla piątego kwartyła dochodowego, podczas gdy z istoty pojęcia kwartyła wynika, że mogą ich być tylko cztery.

Na zakończenie recenzji chciałbym podkreślić istotne implikacje wyników przedstawionych w książce. Potwierdzono, że dla udziału w wyborach mają znaczenie w szczególności różnica pomiędzy stanowiskami reprezentowanymi przez poszczególne partie oraz poczucie politycznego sprawstwa. Wskazują one bowiem, w jaką stronę powinny pójść zabiegi zmierzające do zwiększenia w Polsce frekwencji wyborczej. Konieczne jest zagwarantowanie, że propozycje programowe partii politycznych stanowią dla siebie realne alternatywy w zakresie wizji polityki publicznej. Niezbędne jest też zapewnienie odpowiedniego poziomu responsywności ugrupowań i władzy publicznej na potrzeby obywateli – także poprzez możliwość partycypacji w podejmowaniu decyzji w praktyce rządzenia, a nie tylko przy urnie wyborczej czy referendalnej. Tylko praktyki charakterystyczne dla modelu demokracji partycypacyjnej umożliwią przekonanie ludzi do tego, że warto głosować.

## LITERATURA PRZYWOŁANA

Haman Jacek (2003), *Demokracja, decyzje, wybory*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Żerkowska-Balas Marta (2017), *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.



Wojciech Rafałowski

Uniwersytet Warszawski  
Instytut Socjologii<sup>1</sup>

**Recenzja książki Eriki Franklin Fowler, Michaela M. Franza, Trivisa N. Ridout, *Political Advertising in the United States* (Boulder, CO: Westview Press, 2016)**

Recenzowana publikacja została pomyślana i napisana jako niewielkich rozmiarów podręcznik akademicki i jako taki powinna być czytana i wykorzystywana. Autorzy w sposób przejrzysty i zwięzły wprowadzają czytelnika w problematykę reklamy politycznej w Stanach Zjednoczonych, prezentując jej uwarunkowania, strukturę i konsekwencje wykorzystywania w kampaniach wyborczych.

Rozdział pierwszy książki stanowi zwięzły wstęp prezentujący koncepcję publikacji oraz zarysowujący historię zjawiska reklamy politycznej w USA. Należy podkreślić, że książka w żadnym punkcie nie podejmuje próby wyjścia poza kontekst jednego kraju, chociaż znajdują się w niej odniesienia zarówno do wyborów lokalnych, jak i kongresowych i na prezydenta USA.

Rozdział drugi omawia kwestie związane z finansowaniem kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych. Obejmuje opis uwarunkowań prawnych, ich zmian i strategii dostosowania się do nich poszczególnych aktorów politycznych: kandydatów, partie, grupy interesów oraz sponsorów. Szczególnie wyeksponowana jest rola tzw. PAC-ów, czyli komitetów działania politycznego (*political action committee*), których rolą jest pozyskiwanie środków na kampanię oraz ich wydatkowanie na rzecz konkretnego kandydata.

Rozdział trzeci stanowi próbę nakreślenia rozmiarów zjawiska telewizyjnej reklamy, która stanowi centralny przedmiot zainteresowania publikacji. Wskazano, że najważniejszym czynnikiem nasilenia kampanii telewizyjnej jest różnica w przewidywanym poziomie poparcia między kandydatami dwóch największych partii, czyli faktyczna rywalizacyjność wyborów w danym okręgu. Mała różnica sprawia, że kandydaci są skłonni inwestować więcej środków w kampanię, aby przechylić szalę zwycięstwa na swoją korzyść.

---

<sup>1</sup> E-mail: rafalowskiw@is.uw.edu.pl

Autorzy wyróżniają trzy podstawowe typy reklam: pozytywne – służące promocji kandydata, negatywne – które służą atakowi na przeciwnika oraz kontrastowe – których zadaniem jest pokazanie różnicy między kandydatami. Druga, wprowadzona dalej w książce, klasyfikacja spotów związana jest z ich zawartością i wyróżnia: klipy programowe, odnoszące się do cech osobistych (*valency*), klipy mieszane, oraz o charakterze informacyjnym, np. przypominające o konieczności rejestracji czy terminie wyborów.

Dwa kolejne rozdziały – czwarty i piąty – dotyczą powstawania reklam politycznych. Pierwszy z nich pokazuje konstrukcję klipów i sposoby ich testowania przy pomocy grup fokusowych i wywiadów z respondentami, a drugi dotyczy podejmowania decyzji o tym, kiedy i na jakim obszarze klip powinien być emitowany. Autorzy sporo uwagi poświęcają zagadnieniu, w jaki sposób preferencje polityczne Amerykanów wiążą się z oglądaniem konkretnych rodzajów programów, co wpływa na pory emisji klipów adresowanych do różnych grup społecznych. Na przykład republikanie częściej oglądają transmisje sportowe, a wyborcy demokratów sądowe reality show. Wskazują także różnice pomiędzy porami dnia: klipy adresowane do osób zamożniejszych powinny być emitowane w czasie wieczornego pasma o najwyższej oglądalności, a do bezrobotnych i kobiet mogą być pokazywane w ciągu dnia.

W rozdziale szóstym do analizy włączono internetowe środki przekazu. Autorzy omawiają specyfikę Internetu jako środowiska kampanii wyborczej oraz zarysowują możliwości, jakie są związane z jeszcze bardziej zindywidualizowanym profilowaniem przekazów politycznych zgodnie z informacjami zgromadzonymi na podstawie jego/jej (wyborcy) aktywności w sieci. Wskazują, że Internet w większym stopniu niż telewizja, służy transmisji przekazów mobilizujących już przekonanych, a trudniej dzięki niemu dotrzeć do niezdecydowanych lub próbować odbić elektora przeciwnika.

Oddziaływaniu przekazów reklamowych na wyborców poświęcono rozdziały siódmy i ósmy. Co należy docenić, autorzy nie odnoszą się tu wyłącznie do wąsko rozumianej efektywności reklam – tj. na ile są one w stanie kształtować postawy elektoratu. Narracja obejmuje także konsekwencje prowadzenia kampanii negatywnej związane z zaufaniem do władzy publicznej, poczuciem sprawczości obywateli w sferze publicznej oraz z faktycznym uczestnictwem w wyborach.

Rozdział ostatni stanowi próbę spekulacji dotyczącej perspektyw dalszej ewolucji reklam politycznych w Stanach Zjednoczonych.

Struktura książki jest dobrze dopasowana do założenia o podręcznikowym charakterze publikacji. Napisano ją prostym językiem, przytaczane fakty nie przytłaczają czytelnika nawet słabo zaznajomionego z realiami rywalizacji politycznej w USA. Każdy z dziewięciu rozdziałów kończą pytania zawierające pro-

blemy do przemyślenia na podstawie własnych obserwacji czytelnika. Na końcu książki zamieszczono przydatny słowniczek najważniejszych pojęć i skrótów.

Co do zasady publikacja nie prezentuje wyników badań własnych autorów i ma skromną część metodologiczną obejmującą krótkie omówienie najważniejszych podejść do badań efektywności reklam, takich jak obserwacja, eksperyment i eksperyment terenowy uwzględniający interwencję badacza w faktycznie odbywającą się kampanię wyborczą. Autorzy przywołują wyniki i obserwacje opublikowane zarówno w artykułach w najlepszych amerykańskich czasopiśmie naukowych, jak również artykuły prasowe.

Recenzja książki nie może obyć się bez wskazania niedociągnięć omawianej publikacji. Z punktu widzenia badacza, który na co dzień zajmuje się badaniami porównawczymi, najistotniejszą z nich jest brak jakiegokolwiek odwołania do kontekstu spoza Stanów Zjednoczonych. Nie formułuję jednak postulatu, aby recenzowany podręcznik przyjmował systematycznie perspektywę porównawczą – byłoby to bowiem żądanie, aby autorzy napisali inną książkę niż było to ich zamysłem. Idzie raczej o umieszczenie obserwacji i tez w szerszym kontekście, co pozwoliłoby na przykład na rozważenie, jak na amerykańskie reklamy polityczne wpłynęłyby rozwiązania instytucjonalne stosowane w innych krajach, np. finansowanie partii politycznych z budżetu państwa. Byłoby to przydatne ze względu na dydaktyczny cel książki. Czytelnikowi tej książki może się wydawać, że zjawisko telewizyjnej reklamy politycznej nie istnieje poza USA.

Omawiana książka stanowi przegląd najważniejszych ustaleń dotyczących wybranego aspektu prowadzenia kampanii wyborczej – reklamy politycznej w jednej z największych i z pewnością najlepiej rozwiniętej i najbogatszej demokracji świata. Przedstawia zjawisko z perspektywy instytucjonalizmu racjonalnego wyboru – aktor podejmujący decyzję o alokacji zasobów jawi się jako racjonalnie działający w ramach narzuconych ograniczeń instytucjonalnych. Jest to publikacja godna polecenia poszukującym zwięzłego wprowadzenia w prezentowaną tematykę, może być ona źródłem wiedzy o realiach kampanii wyborczej w USA. Niewiele miejsca poświęcono w niej metodologii badań kampanii, więc odniesień do tego zagadnienia należy szukać w innych źródłach.

## LITERATURA PRZYWOŁANA

Fowler Erika F., Franz Michael M., Ridout Travis N. (2016), *Political Advertising in the United States*, Boulder, CO: Westview Press.



Marta Żerkowska-Balas

Uniwersytet SWPS<sup>1</sup>

**Recenzja książki Wojciecha Rafałowskiego *Opisywanie i wyjaśnianie systemu partyjnego. Metody pomiaru* (Warszawa: Wydawnictwo ASPRA, 2017)**

Wojciech Rafałowski jest socjologiem, którego krąg zainteresowań obejmuje „porównawcze badania rywalizacji partyjnej, w tym konsekwencje polityczne ordynacji wyborczych, podziałów społecznych i dziedzictwa reżimów komunistycznych” (Rafałowski 2017). Wszystkie te elementy widziane z perspektywy badacza empirycznego znajdują swoje odzwierciedlenie w jego książce, której celem jest ukazanie różnych możliwości prowadzenia badań mających umożliwić odpowiedź na pytanie o determinanty systemu partyjnego – jednego z kluczowych pojęć z punktu widzenia nauk o polityce.

Książka jest zorientowana empirycznie – Autor stawia sobie za cel „wprowadzenie czytelnika w zagadnienia centralne dla współczesnych ilościowych badań porównawczych” (Rafałowski 2017: 7) i na kolejnych stronach książki skutecznie ten cel realizuje. Kluczowym elementem książki są rozdziały poświęcone konceptualizacji zjawisk związanych z funkcjonowaniem systemu partyjnego: jego fragmentacji, polaryzacji i instytucjonalizacji oraz konstrukcji mierników syntetycznych pozwalających te zjawiska badać. Autor dokonuje szczegółowego przeglądu koncepcji teoretycznych, odnoszących się do wspomnianych wyżej zjawisk, a następnie omawia sposoby ich pomiaru, przedstawiając potencjalne zastosowanie oraz wady i zalety poszczególnych mierników. Mówiąc o empirycznym charakterze publikacji, nie sposób nie wspomnieć o ostatnim, choć nie mniej ważnym rozdziale, w którym autor mierzy się z technicznymi aspektami badań porównawczych. W efekcie książka jest źródłem *know-how* kompleksowej analizy systemów partyjnych.

Funkcjonowanie systemu partyjnego jest przedstawione w szerszym kontekście. Zaprezentowana w książce teoretyczna dyskusja dotycząca kluczowych

---

<sup>1</sup> E-mail: marta.zerkowska-balas@swps.edu.pl

z punktu widzenia jej tematu pojęć – systemu partyjnego, partii politycznych czy ideologii jest wzbogacona o *differentia specifica* systemów partyjnych w okresie demokratycznej transformacji w krajach pokomunistycznych. Warto również podkreślić, iż autor dostrzega, że systemy partyjne nie funkcjonują w próżni i omawia także wiele czynników (i sposób ich pomiaru), które do samego systemu partyjnego nie należą, ale mogą wpływać na jego kształt i funkcjonowanie. Mowa tu przede wszystkim o systemie wyborczym i podziałach społecznych, które stanowią trzon zainteresowań badawczych Autora.

W książce perspektywa politologiczna, do której tradycyjnie należą badania nad systemami partyjnymi, łączy się z perspektywą socjologiczną, dzięki czemu Autor widzi opisywane zjawisko w szerszym kontekście (na przykład uwzględnia relacje pomiędzy systemem partyjnym a podziałami społecznymi).

Książka ma charakter podręcznikowy, sam Autor stawia sobie za cel wprowadzenie czytelnika w omawiane zagadnienia i to jest niewątpliwą zaletą publikacji, bowiem takich kompleksowych pozycji łączących rzetelny przegląd teorii z praktycznymi aspektami metodologicznymi brakuje na polskim rynku. Niemniej jednak Autor czasem zdaje się zapominać o przyświecającym mu celu. Świadczy o tym miejscami hermetyczny język zarówno w części teoretycznej, w której duże fragmenty nasycone są żargonem typowym dla omawianego akurat podejścia, jak i w części poświęconej miernikom, gdzie język staje się mocno matematyczny. Kwestie języka, brak szczegółowego wyjaśnienia niektórych zjawisk i definicji używanych terminów czy wręcz skróty myślowe, jakie stosuje Autor, sprawiają, że narracja w niektórych fragmentach książki jest dostępna tylko dla wyrobionych czytelników. Obraz zaciemnia także nadmiar treści, są bowiem w książce fragmenty, które pokazują wiedzę i odczytanie autora, ale nie wnoszą nic nowego do meritum.

Odbioru książki nie ułatwia także mieszanie perspektyw. Autor czasem zaniedbuje swoje socjologiczne korzenie i zapomina o rozdzieleniu podejścia funkcjonalistycznego i interakcjonistycznego, co jest szczególnie widoczne przy definiowaniu systemu partyjnego i konceptualizacji instytucjonalizacji. Ponadto Autor przyjmuje interakcjonistyczną definicję systemu partyjnego, która kłóci się z ilościowym podejściem do badań. Co więcej, przyjęta definicja systemu partyjnego nie spełnia swojego zadania także na poziomie organizacji narracji. Uwzględnione w niej trzy poziomy: *party-in the electorate*, *party organization* i *party-in-government* (Rafałowski 2017:14) powinny porządkować wywód w rozdziale teoretycznym, tymczasem poszczególne elementy omówione są w sposób chaotyczny i niewystarczający.

W książce przeplatają się również perspektywy partii politycznych i wyborcy. O ile omówienie ich obu wydaje się zasadne (choć nie zawsze jest jasno wyłożone – z tekstu nie wynika na przykład, jakie znaczenie z punktu widzenia sys-

temu partyjnego ma medianowy wyborca), o tyle brakuje wyraźnego rozgraniczenia obu punktów widzenia.

Niedosyt pozostawia lektura części poświęconej kontekstowi formowania się systemów partyjnych w okresie demokratycznej transformacji, która jest niekonkluzywna, Autor nie wskazuje bowiem jakie znaczenie ma tranzycja – jej przebieg czy czas trwania – dla kształtu późniejszego systemu partyjnego.

Pewne niedoskonałości zawiera też rozdział, w którym są omówione syntetyczne miary systemu partyjnego. Opisując różne miary, Autor poświęca nierówną ilość miejsca i uwagi poszczególnym miernikom: niektóre przeanalizowane są dokładnie, z wielu punktów widzenia, inne potraktowane pobieżnie. Dużo miejsca Autor poświęca Comparative Manifest Project, nie wyjaśniając, dlaczego jego wyraźna sympatia leży po stronie tego projektu (przydałoby się to wyjaśnić, tym bardziej że Autor poświęca mu sporo uwagi także w innych miejscach w książce), natomiast zaledwie wspomniane są sondażowe miary polaryzacji.

Mówiąc o niedoskonałościach książki, należy także wymienić brak odniesienia do przestrzennych modeli rywalizacji partyjnej. Nawet jeśli Autor nie chce zagłębiać się w ich omawianie, warto wspomnieć, że istnieją i wyjaśnić czemu nie zostały uwzględnione w niniejszej pracy.

Mimo pewnych drobnych wad książka jest pozycją cenną i potrzebną, przede wszystkim ze względu na jej empiryczny charakter (w Polsce niewiele jest pozycji stanowiących analityczne kompendium) oraz uwzględnienie specyficznego kontekstu demokracji postkomunistycznych (dotychczasowa refleksja dotyczyła niemal wyłącznie dojrzałych demokracji zachodnich). Jest to publikacja godna polecenia zarówno dla badaczy empirycznych, którzy poszukują wskazówek dotyczących wyboru optymalnej metody badania systemów partyjnych, jak i dla osób, które potrzebują gruntownie opracowanego przeglądu literatury.

## LITERATURA PRZYWOŁANA

Rafałowski Wojciech (2017), *Opisywanie i wyjaśnianie systemu partyjnego. Metody pomiaru*, Warszawa: Wydawnictwo ASPRA.



Ryszard Stemplowski<sup>1</sup>

## JĘZYKI I PAŃSTWA

Recenzja książki Sue Wright, *Language Policy and Language Planning. From Nationalism to Globalisation*, wydanie drugie (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016).

Autorka pracuje na stanowisku *research professor* na University of Portsmouth, w Wielkiej Brytanii. Pierwsze wydanie tej książki ukazało się w 2004 roku. Zmiany w drugim odnoszą się do oceny językowych aspektów nowych zjawisk w zakresie globalizacji i technologii komunikacji społecznej. Jednak celowość odnotowania tego wydania wynika bardziej z innych przyczyn: (1) Autorka prowadzi swe rozważania na gruncie dyscypliny zajmującej się statusem i funkcjonowaniem języka (*language arrangements*) w społecznościach ludzkich, a zatem nie tylko tym, czym zajmuje się socjolingwistyka, lecz i tym co wchodzi w zakres politycznego i prawnego regulowania tego funkcjonowania; (2) Autorka wiąże funkcjonowanie języka ze zmianami w zakresie polityczności (bez używania tego terminu), zastanawiając się nad związkami języka z genezą państwa (narodowego), globalizacją i wynikającym z niej zmniejszaniem się znaczenia takiego państwa.

Samo pojęcie języka występuje jak korelat kultury w państwie i jako korelat w komunikacji ponadpaństwowej (ponadnarodowej). W tym drugim przypadku chodzi o *lingua franca*.

Książka podzielona jest na trzy części. W pierwszej czytamy o wspólnocie i regulacji odnośnie języka w państwie narodowym i o znaczeniu języka państwowego (*national*) w okresie od feudalizmu do ery nacjonalizmu, o funkcji języka i polityki językowej w państwach tworzonych w procesie dekolonizacji. Wywody swoje ilustruje przykładami Tanzanii i – bardziej skomplikowanym – Indonezji. Autorka porównuje to do Europy XVI–XVII wieku, wskazując na różnicę: języki odgórnie uznane za „narodowe” (Tanzania, Indonezja) stały

---

<sup>1</sup> E-mail: ryszard@stemplowski.pl

się narzędziem koniecznym, lecz niewystarczającym i język angielski odgrywa ważną rolę.

W drugiej części czytamy o znaczeniu *lingua franca*. Stanowi to nawiązanie do funkcji angielskiego w Tanzanii i Indonezji, lecz autorka idzie dalej, gdyż w ślad za wydaniem pierwszym podkreśla elitaryzm komunikacji ponadnarodowej w tym języku. Elitaryzm nie tylko społeczny (w sensie struktury społecznej), lecz i taki, który wynika z profesjonalizacji (np. prawnicy, technicy, uczeni itp.). Jednak na tym nie poprzestaje i zwraca uwagę na historię językową takiej komunikacji, najpierw na rolę języka francuskiego, potem angielskiego, dając tego przegląd chronologiczno-terytorialny, a wreszcie – na potencjalną pozycję języka chińskiego jako *lingua franca* oraz – ważne – na znaczenie Internetu. Może więc w „nowym tysiącleciu” będą funkcjonować dwa albo więcej takich języków ponadnarodowych, a *lingua franca* nie będzie już czymś pojedynczym i wyłącznie elitarnym, lecz jednym z języków masowego użytku. Autorka omawia uwarunkowania ekonomiczne, polityczne, technologiczne, demograficzne itp. prowadzących do tego procesów, zwracając też uwagę na zmiany w hierarchizacji wielkich mocarstw. Ten ostatni wątek nie wykracza poza popularne rozważania medialne.

Część trzecia jest poświęcona roli języków mniejszościowych, które uległy przytłumieniu w fazie narodzin państwa narodowego, a w fazie globalizacji pomniejszającej znaczenie tego państwa (czyli nacjonalizmu, *nationalism*) zyskują jako korelat tożsamości.

Otrzymaliśmy bardzo pożyteczny, unikatowy (przynajmniej w literaturze głównych dziewięciu języków europejskich) przegląd problematyki zarówno w odniesieniu do (a) badań stanu istniejącego i nader skomplikowanego w skali niejednego państwa i w skali globalnej, jak i (b) projektowania regulacji dotyczących języka w państwie i ruchu ponadpaństwowym. To ważna lektura dla studentów, dziennikarzy, polityków czy analityków polityki wspierających rząd lub partie polityczne, także dla uczonych. Łatwej im będzie ocenić znacznie drugiej już próby władz Kazachstanu przejścia na alfabet łaćniński, a także wcześniejszej nieco sugestii pod adresem władz Ukrainy – porzucenia cyrylicy i obrania alfabetu łaćnińskiego: <http://www.stemplowski.pl/43-2014-02-24-alfabet-niepodleglosci.html>

#### LITERATURA PRZYWOŁANA

Wright Sue (2016), *Language Policy and Language Planning. From Nationalism to Globalisation*, wydanie drugie, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

# **INFORMACJE DLA AUTORÓW PÓŁROCZNIKA: „STUDIA SOCJOLOGICZNO-POLITYCZNE. SERIA NOWA”**

„Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa” przyjmują do publikacji wyłącznie teksty oryginalne. Złożone teksty nie mogą jednocześnie być rozpatrywane pod kątem publikacji na łamach innych czasopism lub w ramach publikacji książkowych.

„Studia” publikują także teksty w języku angielskim, jeśli są napisane starannym językiem i przejdą zwykłą procedurę kwalifikacyjną.

Artykuły zgłaszane do publikacji winny być nadsyłane w formie komputerowego wydruku na pocztowy adres Redakcji oraz pocztą elektroniczną (jako załączniki) na adres [socpol.redakcja@is.uw.edu.pl](mailto:socpol.redakcja@is.uw.edu.pl). Artykuły powinny być opatrzone tytułami (polskim i angielskim) oraz posiadać abstrakt w języku angielskim i kilka słów kluczowych w języku polskim i angielskim (ok. 900 znaków). Esej recenzyjny może być opatrzony tytułem. Tekstów nie zamówionych Redakcja nie zwraca.

## **Wymagania techniczne**

Autorów prosimy o stosowanie się do następujących dyrektyw: format A4; czcionka Times New Roman 12; interlinia 1,5; wyrównanie do lewego marginesu, margines prawy 35 mm; paginacja w prawym dolnym rogu; numeracja stron ciągła; tytuł całości pogrubionymi literami i wyśrodkowany; pozostałe tytuły wyrównane do lewej, wyróżnione pogrubieniem. Akapity należy rozpoczynać od wcięcia.

Tabele odpowiednio ponumerowane i zatytułowane, wykresy kolejno ponumerowane i podpisane. Rysunki, mapy i wykresy mogą być wyłącznie czarno-białe. Tabele, mapy i rysunki należy dołączyć na końcu tekstu.

Tekstów nie należy podpisywać. Dane autora (imię i nazwisko, stopień i tytuł naukowy, afiliacja, telefon, adres pocztowy i elektroniczny) powinny być załączone – w celu zapewnienia anonimowości – w osobnym pliku.

## **Opiniowanie i kwalifikowanie tekstów do druku**

1. Wraz z tekstem autor składa oświadczenie, że praca jest wyłącznym i oryginalnym dorobkiem autora(ów), że udział innych osób, które przyczyniły się

- do powstania tekstu, został odnotowany (np. w formie przypisu lub podziękowania za udostępnienie danych, opracowanie metody pomiaru, konsultację metodologiczną itp.).
2. Jeśli do powstania tekstu przyczyniło się udzielone autorowi(om) wsparcie (np. stypendium autorskie, grant badawczy itp.), to autor zobowiązany jest podać w tekście źródła finansowania publikacji.
  3. Każdy nadesłany tekst jest opiniowany przez dwóch recenzentów, z których jeden jest członkiem Rady Redakcyjnej lub Zespołu a drugi recenzentem zewnętrznym.
  4. Redakcja „Studiów Socjologiczno-Politycznych. Seria Nowa” przywiązuje dużą wagę do standardów rzetelności naukowej i respektowania zasad dobrych praktyk w nauce. W szczególności Redakcja będzie ujawniać ewentualne przypadki plagiatu.
  5. Po zakwalifikowaniu tekstu do druku partner wydawniczy zawiera z Autorem umowę wydawniczą, w której udziela on nieodpłatnej licencji na rzecz Uniwersytetu Warszawskiego.

## Rekomendowany format not bibliograficznych na końcu tekstu

- Szczepański Jan (1969), *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa: PWN.
- Wejland Andrzej P. (1991), *Ukryte porównania*, „Studia Socjologiczne”, nr 1–2, s. 9–108.
- Kymlicka Will (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford–New York: Clarendon Press–Oxford University Press.
- Gutmann Amy, Thompson Dennis (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, NJ–Oxford: Princeton University Press.
- Stokes Susan C. (1998), *Pathologies of deliberation*, w: Jon Elster (red.), *Deliberative Democracy*, Cambridge, UK–New York: Cambridge University Press.
- Shapiro Ian (2006), *Stan teorii demokracji*, tłum. Izabela Kisilowska, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Shklar Judith N. (1987), «*The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to A.D. 1760*» by Michael Mann (recenzja), „The Journal of Interdisciplinary History”, t. 18, nr 2, s. 331–332.

Przy tym systemie not bibliograficznych odsyłacz w tekście ma następującą postać: (Szczepański 1969: 31) lub: jak pisze Jan Szczepański (1969: 31). Jeśli w tekście są przypisy, powinny być nieliczne, krótkie i umieszczone na końcu, przed bibliografią.

**Informacje o numerach archiwalnych znajdują się na stronie internetowej czasopisma:**

<http://www.is.uw.edu.pl/pl/badania-i-konferencje/studia-socjologiczno-polityczne-seria-nowa/>

## **RECENZENCI ZEWNĘTRZNI ARTYKUŁÓW OPUBLIKOWANYCH W CZASOPIŚMIE W LATACH 2014–2018:**

Roman Backer (IP UMK), Agnieszka Bieńczyk-Missala (ISM UW), Henryk Domański (IFiS PAN), Stanisław Faliński (CC), Jarosław Flis (IDMiKS UJ), Adam Gendźwiłł (WGiSR UW), Patrycja Grzebyk (ISM UW), Małgorzata Jacyno (IS UW), Krzysztof Jasiołkowski (IFiS PAN), Adam Jelonek (IBiDW UJ), Marta Klekotko (IS UJ), Michał Kotnarowski (ISP PAN), Nina Kraško (ISNS UW), Marcin Kula (IH UW), Wiesław Lizak (ISM UW), Andrzej Michalak (WNS UWM), Anna Pacześniak (KSE UW), Arkadiusz Ptak (IRWiR PAN), Robert Pyka (IS US), Tomasz Rakowski (IEiAK UW), Marcin Serafin (IFiS PAN), Paweł Swianiewicz (WGiSR UW), Andrzej Szahaj (WH UMK), Jerzy Szczupaczyński (INP UW), Dawid Sześciło (WPiA UW), Krzysztof Tymicki (ISiD SGH), Tomasz Warczok (IFiS UP), Tomasz Zarycki (ISS UW)

## INFORMACJA O SPRZEDAŻY

Informacja o bieżącym numerze pisma znajduje się na stronie:

<https://wydawnictwosedno.pl/czasopisma/studia-socjologiczno-polityczne/>

Drukowane egzemplarze pisma dostępne są w sprzedaży bezpośrednio u wydawcy: [www.wydawnictwosedno.pl/jak-kupic/](http://www.wydawnictwosedno.pl/jak-kupic/) oraz (hurtowo) w OSDW Azymut Sp. z o.o.

Sprzedaż detaliczną prowadzi Główna Księgarnia Naukowa im. B. Prusa ([www.prus24.pl](http://www.prus24.pl)) oraz Liber.pl – Księgarnia Uniwersytecka ([internet@liber.pl](mailto:internet@liber.pl)).

Wydanie elektroniczne czasopisma jest dostępne w serwisie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl) oraz w bazie [www.cceol.com](http://www.cceol.com)

