

dr Janina Kowalik
Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa
Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Kielce, 13.01.2019 r.

Autoreferat przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

1. Imię i Nazwisko

Janina Kowalik

2. Posiadane dyplomy, stopnie naukowe/artystyczne – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej.

2.12.1982 r. - mgr nauk politycznych, INP UJ w Krakowie, praca magisterska pt. *Ideologia czasopisma „Zaczyn” 1935-1939*, promotor prof. dr hab. Jacek Majchrowski
Marzec 1983 r. – absolutorium ukończenia studiów na kierunku Socjologia UJ w Krakowie
Czerwiec 1989 r. - Podyplomowe Studium Pedagogiczne Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Kielcach
Maj 2002 r. – stopień doktora w dziedzinie nauk humanistycznych, w dyscyplinie nauk o zarządzaniu, specjalność nauki o zarządzaniu, uzyskany na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej, praca doktorska pt. *Determinanty skuteczności samorządów miejskich* (promotor: prof. dr hab. Teresa Sasińska-Klas, recenzenci: prof. Jerzy Reguński i prof. Andrzej Szromnik).

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych/artystycznych.

10.1986 r. – 02.1988 r.	Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Kielcach	staż asystencki
03. 1988 r. – 09.2002 r.	Wyższa Szkoła Pedagogiczna / Akademia Świętokrzyska w Kielcach	asystent / starszy asystent
10.2002 r. - nadal	Akademia Świętokrzyska / Uniwersytet Humanistyczno- Przyrodniczy (2008) / Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach (2011)	adiunkt
10.2002 r. – 2014 r.	Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Kielcach	adiunkt

4. Wskazanie osiągnięcia* wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. 2003 nr 65 poz.595 z późn. zm.):

a) tytuł osiągnięcia naukowego/artystycznego

**DYLEMATY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU GMINNEGO W POLSCE W KONTEKŚCIE ZMIAN
POZYCJI ORGANU WYKONAWCZEGO
– zbiór 12 publikacji powiązanych tematycznie**

b) publikacje wchodzące w skład osiągnięcia naukowego:

1. J. Kowalik, *Sfera publiczna w społecznościach lokalnych – partyjna, obywatelska, a może sieciowa?* Zeszyty Prasoznawcze Kraków 2018, T. 61, nr 1 (233), s. 96–115, ISSN 0555-0025;
2. J. Kowalik, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, w: „Acta Politica Polonica” nr 3 (37) 2016, red. Numeru Maciej Drzonek, s.51-66, Szczecin, ISSN 2451-0432 (1640-6818,0867-0617);
3. J. Kowalik, *Demokracja lokalna, a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Political Preferences” No 10/2015,Wyd. UŚ, s. 159-176 ISSN 2083-327X / 2449-9064;
4. J. Kowalik, *Polityczna pozycja rady i radnych w kontekście aktywności i partycypacji mieszkańców gminy w procesach samorządowych*, (w:) Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju, M.W. Sienkiewicz, M. Sidor, Wyd. Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2014, s. 67-75, ISBN 978-83-932261-1-5,(rec. Katarzyna Kuć-Czajkowska);
5. J. Kowalik, *Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych*, w: „Political Preferences”, No. 8/2014, DOI: 9.6084/m9.figshare.1194835, red. Ł. Tomczak, Z. Widera, Wyd. UŚ, Katowice 2014, ss.127-144, ISSN 2083-327X / 2449-9064, ISBN: 978-83-61975-93-9;
6. J. Kowalik, *Samorząd gminny między demokracją a skutecznością. Analiza systemowa jako narzędzie badania lokalnych procesów politycznych*, (w:) Samorządność w warunkach kryzysu, Sławomir Partycki, Wyd. KUL, Lublin 2013, s.159-169, ISBN 978-83-7702-662-5, (rec. Janusz Mariański);
7. J. Kowalik, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta – między politykiem a menedżerem*, (w:) Kryzys przywództwa we współczesnej polityce, W. Konarski, A. Durska, Sz. Bachrynowski (red.) Wyd. Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa 2011, s. 341-356, ISBN 978-83-62443-15-4, (rec. Tadeusz Bodio, Marek J. Malinowski);

8. J. Kowalik, *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, Politologia, vol. XVII,1 Lublin 2010, s. 85-107, ISSN 1428-9512,
9. J. Kowalik, *Dylematy i zagrożenia demokracji lokalnej w kontekście umocnienia władzy wykonawczej w gminie*, (w:) *Demokracja w Polsce i w świecie*, S. Zyborowicz (red) Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 95-113. ISBN 978-83-7611-587-0, (rec. Krzysztof Pałeczki, Jerzy Sielski);
10. J. Kowalik, *Samorząd gminny z perspektywy wójtów i przewodniczących rad*, (w:) *Samorząd terytorialny. Ale jaki?* A. Lutrzykowski (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 220-236, ISBN 9788376114170 (rec. Roman Bäcker, Jacek Sobczak);
11. J. Kowalik, *Modelowy ustrój samorządu gminnego na podstawie doświadczeń wójtów, burmistrzów i prezydentów miast czwartej kadencji*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce – szanse rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach Unii Europejskiej*, Z. Strzelecki (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008 r., s. 101-115, ISBN 978-83-7378-357-7, (rec. Małgorzata Sulmicka);
12. J. Kowalik, *Wybrani w bezpośrednich wyborach*, „Samorząd Terytorialny” 6/2005 s. 5-30, ISSN 0867-4973.

c) omówienie celu naukowego/artystycznego ww. pracy/prac i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

OBSZAR BADAŃ

Zainteresowanie samorządem terytorialnym autorki sięga początku lat 90. ubiegłego wieku. Były to pierwsze lata funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce. Swoista fascynacja ideą samorządności wynikała z przekonania, że szkodliwe ze wszech miar, gospodarcze, społeczne i polityczne skutki blisko pięciu dekad funkcjonowania socjalizmu w Polsce, mogą być skutecznie zniwelowane wyłącznie drogą oddolnych procesów, generowanych w skali małych społeczności lokalnych. Nie oznacza to lekceważenia znaczenia mających miejsce na poziomie centralnym, przełomowych decyzji politycznych z tamtego czasu,. Jednak, w przekonaniu, autorki, ich oddziaływanie na społeczeństwo byłoby znacznie bardziej ograniczone, gdyby nie zostały one "przetłumaczone" na silne bodźce docierające do każdego obywatela z najbliższego otoczenia. Szybkie i łatwo dostrzegalne zmiany reguł podejmowania decyzji związanych z perspektywą realizacji interesów i potrzeb niewielkich grup lokalnych wywoływały w konsekwencji powolne zmiany myślenia o realnych zmianach ustroju państwa.



Już pod koniec pierwszej kadencji samorządów (1990-94) autorka podjęła empiryczne badania społecznej percepcji działań władz samorządowych w gminach ówczesnego województwa kieleckiego. Wnioski płynące z analizy ponad 600. ankiet były, tyleż fascynujące, co zaskakujące. Ukazywały - z jednej strony - fakt, że ludzie zauważyli poszczególne inwestycje w infrastrukturę realizowane przez władze wykreowane w wolnych wyborach, jednak początkowo tylko niewielka część badanych respondentów rozumiała istotę nowej formy zarządzania gminą oraz własne uprawnienia i możliwości w tym zakresie. U wielu badanych utrzymywały się, na zasadzie bezwładności, utarte sposoby myślenia z epoki politycznej, która odeszła w przeszłość. Przejawiały się one w deklarowanym przekonaniu, że to, co się dzieje w gminie powinien "ktoś" z góry kontrolować. Dostrzegalna była swoista mentalna niezgoda na to, by ci, którzy mieli odwagę startować i zostali radnymi lub członkami zarządu mieli rzeczywistą władzę i mogli podejmować realne decyzje. Istniało realne ryzyko, że przebudowa ustroju będzie trudna i długotrwała. Nigdy jednak autorka badań nie straciła wiary w to, że jedyną drogą przebudowy kraju i przebudowy ludzkiej świadomości jest oddanie władzy nad sprawami najbliższego otoczenia lokalnym wspólnotom. Efektem tych badań były artykuły naukowe opublikowane w „Kieleckich Studiach Społecznych” i „Phenomena”. Zainteresowanie funkcjonowaniem odrodzonego samorządu terytorialnego oraz postawa badawcza socjologa sprawiły, że w kolejnych latach autorka podejmowała projekty badawcze monitorujące różne aspekty funkcjonowania gmin. Realizowałam je w przekonaniu, że stała obserwacja procesów mających miejsce w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego pozwoli na bieżące dokumentowanie procesów transformacji ustrojowej na najniższym poziomie oraz ich odzwierciedlenia w zmianach zachowań, postawach i stanach świadomości ludzi. Wśród najważniejszych przedsięwzięć badawczych należałoby wymienić, między innymi, badania nt.:

- *Najważniejsze problemy społeczne mieszkańców Kielc*; Metoda badań sondażowych, technika wywiadu bezpośredniego na reprezentatywnej próbie (N=1000), publikacja: J. Kowalik, *Mieszkańcy Kielc wobec aktualnych problemów*, wyd. FRDL, Kielce 1995;
- *Urząd Miasta Kielce - funkcjonowanie administracji samorządowej w Kielcach*; w tym trzy części raportu: 1. Opinia mieszkańców Kielc o jakości i sprawności administracji, (sondaż techniką wywiadu bezpośredniego (N=1000), 2. Wewnętrzne struktury miejskiej administracji, ankietą skierowaną do wszystkich urzędników 3. Jakość pracy poszczególnych wydziałów UM Kielce przez petentów, wywiady bezp. z petentami – *Urząd Miasta Kielce 1998*, ŚC FRDL (maszynopis);
- *Ogólnopolskie badanie procesów pilotażowego przejmowania szkół ponadpodstawowych przez samorządy w latach 1996-98 realizowane w pięciu dużych miastach we współpracy z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie oraz Ministerstwem Edukacji Narodowej*,



Samorząd a szkoły ponadpodstawowe. Doświadczenia wielkich miast w latach 1996-1998, J. Kowalik (nadzór nad badaniami i redakcja wydawnictwa) Wyd. FRDL, Warszawa 1999;

- *Ogólnopolskie badanie opinii wójtów, burmistrzów, prezydentów miast III kadencji na temat wprowadzenia zmiany ordynacji wyborczej organu wykonawczego w gminie rozpoczynające cykliczne badania skutków zmian pozycji ustrojowej organu wykonawczego w gminie realizowanych kolejno w 2002, 2004, 2006 i 2010 r.*
- Cykliczne badania oraz publikacje na temat wyborów do sejmików wojewódzkich we współpracy z grupą badaczy z Uniwersytetu Wrocławskiego i badaczy z całego kraju (autorka realizowała badania dla województwa świętokrzyskiego) - 2006 r. 2010 r., 2014 r. i obecnie 2018 r.;
- Badania różnych aspektów preferencji politycznych Polaków zapoczątkowane w 2012 r. wspólnie z grupą badaczy skupioną wokół „Preferencji Politycznych” („*Political Preferences*”), czasopisma wydawanego przez Uniwersytet Śląski w Katowicach - coroczne sondaże opinii publicznej na reprezentatywnych próbach dla populacji dorosłych Polaków na - współtworzonych przez badaczy - omnibusowych kwestionariuszach, poruszających interesujące ich tematy.

Świadomość istoty i znaczenia zmiany ordynacji wyborczej w wyborach wójta (bpm) po 2002 r., skutków wzmocnienia pozycji ustrojowej egzekutywy gminnej dla funkcjonowania samorządu gminnego oraz postaw członków społeczności lokalnej sprawiła, że od tego czasu kwestia ta stała się zasadniczym obszarem badań. Realizowanych przez autorkę. Było to: monitorowanie różnych aspektów funkcjonowania gminnej (ale nie tylko) samorządności, ocena skutków zmienionego ustroju organów gminy, co znajdowało odzwierciedlenie w licznych publikacjach, spośród których część zawiera się w osiągnięciu wskazanym jako dorobek wskazany stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz.U.65.595 ze zm.). Przez cały czas autorka służyła ekspercką wiedzą konkretnym samorządom w realizowanych przez nich zadaniach, czego efektem były liczne ekspertyzy wskazane w wykazie publikacji.

Za działalność na rzecz rozwoju samorządności zostałam odznaczona przez Prezydenta Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski.

ZAŁOŻENIA BADAWCZE, CELE ORAZ METODOLOGIA

Problem przekształceń ustroju samorządowej gminy i ich konsekwencji był badany i analizowany przez autorkę w perspektywie zarówno metodologii badań ilościowych (sondażowych), z zastosowaniem

analiz jakościowych (obserwacja, focus grup), jak też z użyciem metodologii triangulacyjnej, łączącej oba podejścia. Inspiracje teoretyczne czerpałam głównie z neoinstytucjonalizmu, ale również funkcjonalizmu, analizy systemowej, dopełniając te podejścia metodami behawioralnymi. Wrażenie swoistego eklektyzmu metodologicznego ulega złagodzeniu w momencie, gdy uświadomimy sobie wysoki stopień skomplikowania badanej materii, tempo zmian analizowanej rzeczywistości oraz strukturalne i funkcjonalne zależności w obszarze badanych zjawisk. Należy również zauważyć, że procesy samorządowe będące przedmiotem badań podlegają stałym procesom zmian wartości i norm stanowiących podstawy normatywnego porządku społecznego, co skłania do poszukiwania skutecznego sposobu ich analizy. W konsekwencji zaś prowadzi do zastosowania metod i technik wywodzących się z różnych koncepcji teoretycznych, jednakże wzajemnie kompensujących swoje deficyty poznawcze dla opisu i wyjaśniania wieloaspektowych procesów samorządowych.

Złożony charakter samorządu zdaje się potwierdzać jedna z najbardziej uznanych definicji pojęcia autorstwa Jerzego Panejki, zbudowana w odniesieniu do *państwowego modelu samorządu*, według którego *samorząd jest opartą na przepisach ustawy, zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy niepodległe hierarchicznie innym ustawom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego*¹. Stanowi zatem, złożoną instytucję opartą na prawie pozytywnym, generującą tworzenie się społeczności lokalnej (wspólnoty), wyposażonej w kompetencje samodzielnego działania na rzecz dobra wspólnego oraz powoływania władczych organów dla realizacji powierzonych zadań publicznych. W analizie i wyjaśnianiu każdego z wymienionych wątków, jak też w innych kwestiach nieprzywołanych w tym miejscu, można znaleźć odniesienia do normatywnego instytucjonalizmu, jak również do neoinstytucjonalnego rozumienia wpływu instytucji prawnych bądź społecznych na funkcjonowanie systemu, na przebieg procesów społecznych i skuteczność osiągania założonych celów.

W podejmowanych badaniach skupiono uwagę na funkcjach, roli i skutkach działania instytucji samorządowych w podtrzymywaniu systemu, wpływie instytucji na mechanizmy sprawowania władzy, oddziaływaniu na środowisko społeczne oraz poglądy, postawy i zachowania społeczeństwa. Zważywszy na fakt, że badane procesy podlegały pogłębionej obserwacji *in statu nascendi*, stosowano indukcyjne rozumowanie i wnioskowanie, szczególnie, że zakres możliwych do osiągnięcia rezultatów nie przekraczał przeważnie eksploracji i deskrypcji badanych zjawisk i procesów. Z czasem opisowy charakter uzyskiwanych efektów badań prowadził do wyjaśniania istoty analizowanych zjawisk poprzez zastosowanie metod statystycznych.

Celem badań zapoczątkowanych w 2002 r. na etapie projektu zmian ordynacji wyborczej organu wykonawczego w gminie było pozyskanie opinii ówczesnych wójtów (burmistrzów, prezydentów

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, reprint wydania wileńskiego z 1934 r., Warszawa 1990, s.97.

miast, dalej skrót bpm) sprawujących swój urząd w konsekwencji decyzji rad gmin / miast na temat planowanych zmian ordynacji, ich wpływu na ustrój gmin, szans na poprawę funkcjonowania samorządów szczebla gminnego oraz zagrożeń, jakie potencjalnie mogą spowodować po ich przyjęciu przez Sejm i wcieleniu w życie w nadchodzących wówczas wyborach samorządowych 2002 r. – N=494. Kolejne badania empiryczne dot. opinii wójtów (bpm) zostało zrealizowane w 2004 r. i objęło wójtów (bpm) wybranych w wyborach bezpośrednich. W 2006 r. badaniem objęci zostali zarówno wójtowie (N=650), jak i przewodniczący rad gmin (N=450). W 2010 r. ponownie ankietę rozesłano do wszystkich wójtów (bpm) – zwroty uzyskano od znacznie mniejszej liczby respondentów (N=177).

Celem wymienionych badań było monitorowanie procesów samorządowych pod kątem zmian wywołanych wzmocnieniem pozycji ustrojowej organu wykonawczego, wpływu tej zmiany na relacje i funkcjonowanie organów gminy, stan demokracji lokalnej, sprawność i skuteczność rozwiązywania problemów lokalnych oraz poszukiwania nowych rozwiązań w oparciu o kolejne lata doświadczeń osób zaangażowanych w praktykę sprawowania władzy. Inne szczegółowe aspekty zawarte w poszczególnych badaniach dotyczyły problemów, z jakimi zmagali się w kolejnych kadencjach władze samorządowe oraz spraw, jakie w tym kontekście dotyczyły społeczności lokalnych.

W przywołanych badaniach zastosowano metodologię badań sondażowych (podejście statystyczne) z użyciem techniki ankiety pocztowej (2002, 2004, 2006), a w 2010 r. ankiety internetowej. Za każdym razem ankiety były rozsyłane do wszystkich wójtów (bpm), a w 2006 r. również do wszystkich przewodniczących rad gmin. Zauważalna była zmniejszająca się skłonność respondentów do udziału w badaniach, jednak za każdym razem zrealizowane próby pokrywały wszystkie województwa oraz wykazywały reprezentatywność ze względu na zmienną: „wielkość gminy”.

Począwszy od roku 2012 podjęto współpracę z grupą badaczy skupionych wokół czasopisma „Preferencje Polityczne” („*Political Preferences*”), wydawanego przez Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, którzy wspólnym wysiłkiem, każdego roku realizują ogólnopolskie badania sondażowe na reprezentatywnej próbie losowo-kwotowej w oparciu o zmienne płci, wieku i miejsca zamieszkania respondentów. Ankieta omnibusowa w części tworzonej przez autorkę dotyczyła: w 2012 r. kwestii znaczenia identyfikacji partyjnej *versus* tworzenia przedwyborczych lokalnych komitetów wyborczych przez kandydatów do władz samorządowych dla preferencji wyborczych badanych, w 2013 r. jawnych i ukrytych funkcji referendów odwoławczych w gminach, w 2014 r. - wpływu idei ograniczenia liczby kadencji wójtów (bpm) na demokrację lokalną, w 2015 r. - postaw społecznych wobec przerywania kadencji we władzach samorządowych w celu uczestniczenia w wyborach do innych organów władzy państwowej bądź Parlamentu Europejskiego oraz postaw wobec parlamentarzystów przerywających trwającą kadencję, aby kandydować do władz samorządowych.

ANALIZA WAŻNIEJSZYCH WNIOSKÓW Z PUBLIKACJI WSKAZANYCH JAKO OSIĄGNIĘCIE

(12) Celem badań stanowiących podstawę artykułu² było skonfrontowanie zarówno oczekiwań społecznych, jak i obaw podnoszonych w dyskusjach przed uchwaleniem *Ustawy z 20 czerwca o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, z opiniami wójtów (bpm) wybranych po raz pierwszy w wyborach bezpośrednich, po niemal dwóch latach sprawowania przez nich władzy. Problemy ujawniające się przez trzy pierwsze kadencje odrodzonych samorządów gminnych³, nie zostały automatycznie wyeliminowane wraz ze wzmocnieniem pozycji ustrojowej organu wykonawczego. Przede wszystkim, nie została wyeliminowana opozycja pomiędzy organem wykonawczym, a radą gminy, szczególnie w sytuacjach braku stabilnej większości popierającej kierunki polityki wójta (bpm). Wprawdzie w większości badanych gmin wójtom udawało się poprawnie ułożyć polityczne relacje ze swoimi radami, jednak niestabilność, konflikty wewnętrzne w kilkunastu procentach gmin nie pozwalały na merytoryczną pracę nad istotnymi problemami mieszkańców. Struktura organów gminy stawiająca je w opozycji wobec siebie oraz konieczność negocjowania poparcia dla koncepcji wójta w radzie, sprzyja – co przyznało więcej niż jedna trzecia badanych – sytuacjom korupcyjnym, a w pewnej części przypadków prowadzi do korupcji politycznej. Wójtowie (bpm) przyznali też, iż w politycznie podzielonych radach, może to prowadzić nawet do podejmowania decyzji niezgodnych z interesami gminy albo mieszkańców. Pierwsze dwa lata rządów wójtów (bpm) wyłonionych w bezpośrednich wyborach ukazały wśród badanych wyraźny niedosyt posiadanej władzy, prowadzący wręcz w kierunku skłonności autokratycznych i niekiedy antydemokratycznych. Pewne rozczarowanie istniejącymi ograniczeniami w procedurach decyzyjnych, ale również zagrożenie związane z zakresem odpowiedzialności w obszarze zarządzania administracją czy majątkiem gminy, wreszcie niezbyt entuzjastyczne oceny poziomu osiągniętych przez reformę założeń, nie przeszkodziły badanym w ogólnie pozytywnej ocenie słuszności przeprowadzonych zmian. Równocześnie zaproponowali oni niezliczoną liczbę korekt, które dostosowałyby zakres kompetencji i rozmiar posiadanej władzy do siły wynikającej z bezpośredniego wyboru. W powszechnym przekonaniu badanych, nowy system wyłaniania monokratycznego organu wykonawczego w bezpośrednich wyborach wzmacnia demokrację lokalną, choć wciąż zbytnio krępuje władzę wykonawczą w zakresie decydowania o najważniejszych stanowiskach w administracji (skarbnik, sekretarz⁴). Znaczna spójność wypowiedzi badanych wójtów (bpm) w kwestiach oceny zalet i wad nowego ustroju gminy, w powiązaniu z powszechną akceptacją

² J. Kowalik, *Wybrani w bezpośrednich wyborach*, „Samorząd Terytorialny” 6/2005 ss. 5-30

³ Niestabilność organu wykonawczego związana ze zmianami arytmetyki większości w radach.

⁴ Kwestia wyboru i zatrudniania sekretarza gminy została rozstrzygnięta zgodnie z oczekiwaniami badanych wójtów w Ustawie z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, która to ustawa odebrała kompetencje powoływania sekretarza przez organ stanowiący i kontrolny.

całego społeczeństwa dla nowej ordynacji⁵, pozwalały przewidywać, że to rozwiązanie nie będzie podlegało zmianie przez długie lata.

(11) W kolejnej publikacji⁶ podjęto próbę wskazania najważniejszych kwestii, jakie ujawniły się w trakcie dwukrotnego badania opinii wójtów (bpm) czwartej kadencji wyposażonych w monokratyczną władzę oraz poszukiwano na tej podstawie wskazań do konstruowania modelowego ustroju samorządu gminnego w Polsce. Rozważano pięć dylematów występujących w sposobach funkcjonowania władz gminnych w ówczesnym stanie prawnym. *Pierwszy dylemat* dotyczy dyskusji nad systemem wyborczym do rad gmin / miast, gdzie w opozycji wobec siebie stoją wybory proporcjonalne i większościowe w postaci jednomandatowych okręgów wyborczych⁷. Ówczesny stan prawny przewidywał ordynację proporcjonalną do rad w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Jako skutek tej regulacji ujawniła się poważna dysfunkcja w postaci nadmiernego upartyjnienia spraw samorządowych, nieracjonalnych konfliktów wewnątrz rad oraz pomiędzy radami i burmistrzami (pm), silnie rywalizacyjny przebieg kampanii wyborczych uniemożliwiający późniejszą współpracę między radnymi, polityczna korupcja i upolitycznienie administracji samorządowej oraz ryzyko nieracjonalnych decyzji budżetowych podejmowanych w celu polityczno-marketingowego wyeliminowania opozycji. Wskazane tu konsekwencje proporcjonalnej ordynacji okazały się na tyle dotkliwe dla badanych w 2006 r. wójtów, że aż 9. na 10. spośród nich było przekonanych, że jednomandatowe okręgi wyborcze byłyby w stanie rozwiązać większość z tych problemów⁸.

Kolejny problem dotyczył *dylematu* w definiowaniu roli wójta (bpm) pomiędzy politykiem a menedżerem. Decyzja o wzmocnieniu pozycji gminnego organu wykonawczego przez bezpośrednie wybory w praktyce rozstrzygnęła dylemat o tym kim ma być wójt (bpm) na rzecz roli polityka. Bowiem kandydat reprezentujący określone siły polityczne w wyborach jest politykiem. Jednakże, po wygraniu wyborów, przed piastującymi urząd wójta (bpm) stają głównie wyzwania charakterystyczne dla menedżera oraz związania z tym olbrzymia odpowiedzialność za budżet gminy. W konsekwencji wójt (bpm) wybrany według politycznego porządku, wchodzi po wyborach w materię z zakresu zarządzania dużymi i skomplikowanymi strukturami, do czego przynależność do partii czy pozapartyjnego komitetu wyborczego rzadko predestynuje. Ośmiu na dziesięciu badanych wówczas wójtów wyrażało przekonanie, że współodpowiedzialność za finanse gminy powinien ponosić skarbnik. Nie deklarowano przy tym chęci zrzeczenia się kompetencji decyzyjnych.

⁵ CBOS, BS 71/2002 – ok. ¾ badanych optowało za bezpośrednim wyborem wójtów (bpm).

⁶ J. Kowalik, *Modelowy ustrój samorządu gminnego na podstawie doświadczeń wójtów, burmistrzów i prezydentów miast czwartej kadencji*, (w:) *Samorząd terytorialny w Polsce – szanse rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach Unii Europejskiej*, Z. Strzelecki (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2008 r., s. 101-115.

⁷ W trakcie trwania badań w latach 2004-2006 ujawnił się w Polsce bardzo silny ruch na rzecz JOW, a problem zmian w ordynacji wyborczej był szeroko dyskutowany w gremiach samorządowych.

⁸ Dzisiejszy stan wiedzy na ten temat prawdopodobnie nie potwierdziłby tych tendencji, ale wówczas uznawano JOW-y za panaceum na większość problemów.

Trzeci dylemat dotyczył podziału kompetencji między wójta i radę. Wzmocnienie organu wykonawczego przez bezpośrednie wybory nie zmieniło statusu ani kompetencji generalnych rad gmin. To spowodowało u wybranych bezpośrednio wójtów przekonanie o nadrzędności ich monokratycznej władzy nad władczymi kompetencjami rad. Ponad połowa badanych zgłosiła w badaniu postulaty zmian sięgające poza granice posiadanych ustawowo kompetencji lub też zasadniczo zmniejszających kompetencje rad. Większą wartością okazały się dla wójtów (bpm) sprawność i skuteczność niż przestrzeganie demokratycznych procedur i kolegalność podejmowania decyzji. Niemal wszyscy badani (93%) optowali za koncepcją oddania radzie wyłącznie decyzji strategicznych, zaś pozostawienie wszystkich pozostałych w kompetencji organu wykonawczego.

Czwarty dylemat dotyczył kontrolnych funkcji rady gminy. Ocenie poddana została instytucja absolutorium dla wójta. Podczas tej corocznej procedury w większych gminach odbywały się polityczne wojny, zwykle nie mające nic wspólnego z merytoryczną oceną stanu realizacji budżetu przez wójta (bpm) i nierzadko kończące się nieudzieleniem absolutorium przez radę wbrew opinii komisji rewizyjnej oraz RIO. Zwykle także nie idzie za tym wszczęcie procedury referendalnej w celu odwołania wójta. Badania wskazywały, że poglądy badanych na wadliwość tej procedury w istotny sposób zależały od wielkości gminy. O ile w gminach wiejskich obowiązująca procedura nie wywoływała większego sprzeciwu, o tyle połowa wójtów (z większych gmin) wyrażała skłonność poddania się każdemu zewnętrznemu audytowi byle nie musieć zmagać się z niekompetentnymi i politycznie uprzedzonymi radnymi.

Ostatni, *piąty dylemat* dotyczył kwestii równowagi sił pomiędzy wójtem a radą. Ustalona została w przeprowadzonych badaniach dominująca opinia badanych na temat instytucji *vefa* wójta wobec decyzji rady uznanej przez niego za niekorzystną dla interesów mieszkańców. Badani pozytywnie odnosili się do możliwości zwiększenia swojej władzy o instytucję *vefa* i nie dostrzegali nic złego w fakcie swoistego nadzoru przez wójta (bpm) nad kolegalnym organem gminy, choć u niektórych pojawiała się refleksja, iż należy ten mechanizm wyposażyć w możliwość odrzucenia *vefa* przez kwalifikowaną większość w radzie gminy.

Opisane dylematy ukazywały poważne niedopracowania dotyczyły kształtu systemu ujawniające się w praktyce sprawowania władzy w gminach przez wzmocnione organy wykonawcze, że wymagające poważnych refleksji i właściwych decyzji ustawodawcy.

(10) Przedmiotem rozważań w kolejnym artykule⁹ było podsumowanie kolejnych reform samorządowych poczynając od 1990 r., percepcja jego funkcjonowania w kadencji 2002-2006 oraz wizji zmian wynikających z dotychczasowych doświadczeń, z perspektywy wójtów (bpm) i przewodniczących rad uczestniczących w badaniach sondażowych. W artykule zweryfikowano dwie tezy:

- Model samorządu gminnego wprowadzony ustawą z 1990 r. był swoistym „grzechem pierworodnym”, który na kolejne lata zaciążył nad charakterem problemów, z jakimi musiał i musi się borykać polski samorząd.
- Przyszłe problemy polskich gmin zdeterminowało ustawienie dwóch organów władzy należącej do kategorii władzy wykonawczej (rady i zarządu) w opozycji wobec siebie, postawienie ich w roli przeciwników, mimo, iż materia tej władzy była wspólna – przestrzeń, społeczeństwo, jego potrzeby i zasoby oddane przez państwo gminie do dyspozycji.

W treści artykułu prowadzone są rozważania na temat roli i znaczenia partii politycznych w radach gmin oraz relacjach pomiędzy radami i wójtem (bpm) w sytuacji znaczącego osłabienia znaczenia organu kolegialnego (rady). Partie polityczne wyraźnie „przeszkadzały”, zarówno przytłaczającej liczbie badanych wójtów, jak i przewodniczących rad uczestniczących w badaniu. Ponad ¼ badanych wójtów wskazywała, że radni przy podejmowaniu ważnych decyzji kierują się interesem aktywnych grup nacisku (czytaj: partii politycznych). Takie samo zdanie o czynnikach wpływających na wójtów wyrażał co szósty przewodniczący rady. Receptę na rozwiązanie problemu upartyjnienia rad dostrzegali wójtowie we wprowadzeniu jednomandatowych okręgów wyborczych (83%) lub w mechanizmie wprowadzania automatycznej większości w radzie dla wójta (17%). Akceptacja zarówno jednego, jak i drugiego rozwiązania wśród przewodniczących była znacząco niższa (70% i 13%). Wyraźna różnica i odwrotne proporcje w ocenach ujawniły się również w postrzeganiu skutków reformy pozycji ustrojowej wójtów (bpm) – mniejszy entuzjazm przejawiali przewodniczący. Wyraźne różnice w postawach i opiniach uwidaczniają się również pomiędzy przedstawicielami samorządów miejskich i wiejskich. Wahadło zmian pozycji organów w gminie uderza za każdym razem (1990 i 2002) w samorządy miejskie. Samorządom wiejskim niespecjalnie przeszkadzał system z lat 1990-2002, ale też nie zaszkodziło wzmocnienie pozycji wójta. Jako wniosek z analizy autorka postulowała pogłębienie zróżnicowanie prawa samorządowego dla gmin wiejskich i miejskich.

⁹ J. Kowalik, *Samorząd gminny z perspektywy wójtów i przewodniczących rad*, (w:) *Samorząd terytorialny. Ale jaki?* A. Lutrzykowski (red.), Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 220-236.

(9) Przedmiotem rozważań w kolejnym artykule¹⁰ jest analiza procesów demokratycznych w środowisku lokalnym w kontekście podziału na partycypacyjną i proceduralną postać demokracji. Decentralizacja i demokratyzacja państwa zapoczątkowana w 1989 r. znalazła najbardziej realny wymiar w reformie samorządowej. Młoda demokracja lokalna przybrała zróżnicowaną postać w społecznościach lokalnych (gminach wiejskich) i zbiorowościach lokalnych (gminach miejskich), sytuując się na continuum między, odpowiednio – modelem partycypacyjnym (wieś) i proceduralnym (miasto). Przyczyny tego zjawiska korelują z cechami ordynacji wyborczej zależnej od wielkości gminy (większościowej lub proporcjonalnej). Poziom aktywności obywatelskiej należy uznać za wyrażnie niezadowolający we wszystkich gminach, jednak szczególnie wyrażnie w gminach miejskich. W ówczesnym stanie prawnym proporcjonalna ordynacja wyborcza obejmowała ok. 60% uprawnionych do głosowania. Przyjęto hipotezę, że dotychczasowy system wyboru lokalnych samorządowców prowadzi do osłabiania demokracji lokalnej, czego wskaźnikami był spadek liczby samorządowców reprezentujących słabsze ugrupowania polityczne na rzecz nadreprezentowanych silnych partii politycznych, których wpływy upowszechniły się również poza dużymi miastami, na miasta średnie i małe. W antypartyjnym społeczeństwie, jakim staje się społeczeństwo polskie, wywoływało to zwiększoną skłonność do absencji wyborczej, co udowadniały relatywnie niższe średnie frekwencje w wyborach samorządowych na tle wyborów parlamentarnych i prezydenckich, przede wszystkim zaś minimalną, ok. 10-procentową skuteczność referendum odwoławczych w gminach. Wskazywane przez autorkę zagrożenie płynące z kumulowania się tych zjawisk oznaczały, w ocenie autorki badań, dystans wobec (o ile nie odmowę) legitymizacji systemu przez coraz liczniejszy odsetek społeczeństwa. Przewidywała autorka wówczas, że w dłuższej perspektywie, samorząd stanie się dla wielu ludzi li tylko dostarczycielem usług, a nie wyrazem decentralizacji i demokratyzacji państwa. Już po pierwszej kadencji wójtów (bpm) wzmocnionych bezpośrednimi wyborami ujawniły się zarówno dobre strony tego ustroju w gminie (przyspieszenie procedur decyzyjnych), jak też mankamenty (osłabienie decyzyjno-kontrolnych funkcji organu kolegialnego). Przedstawiłam wówczas oczekiwanie, że sprawność i skuteczność, jakkolwiek niezwykle pożądane, powinny być osiągane z respektowaniem standardów demokratycznych.

(8) W następnym artykule¹¹ prowadzone są rozważania na temat kondycji różnych form aktywności obywatelskiej podejmowanych w gminach na tle kształtujących się w państwach europejskich, dwóch modeli samorządów gminnych: modelu małej gminy, gwarantującego mieszkańcom bezpośredni udział w sprawowaniu władzy i podejmowaniu decyzji oraz modelu gminy dużej, zdolnej do realizacji zadań i potrzeb mieszkańców, jednak zmuszonej do praktykowania demokracji pośredniej i większego

¹⁰ J. Kowalik, *Dylematy i zagrożenia demokracji lokalnej w kontekście umocnienia władzy wykonawczej w gminie*, (w:) *Demokracja w Polsce i w świecie*, S. Zyborowicz (red) Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 95-113.

¹¹ J. Kowalik, *Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, Politologia, vol. XVII,1 Lublin 2010, s. 85-107.

dystansu pomiędzy decydentami a mieszkańcami. Na początku procesu transformacji zainicjowanego w naszym kraju ustawodawca rozstrzygnął, że podstawowe jednostki samorządu w Polsce będą tworzone według drugiego modelu – tj. zdolności do realizacji zadań publicznych. Zakładano wówczas, że w sposób automatyczny obywatele przez lata pozbawieni realnych możliwości wpływania na swoje otoczenie, wypełnią tę konstrukcję swoją aktywnością. Wprawdzie teoretycy demokracji dzielą się na zwolenników modelu partycypacyjnego – np. Robert Dahl - oraz elitystycznego – np. Joseph Schumpeter, dla którego demokracja jest produktem ubocznym konkurencyjnej metody wyłaniania przywództwa (G. Sartori, 1994, s.194). Nawet, jeśli przyjęto by za przesadne elitystyczne podejście Schumpetera, a, z drugiej strony, nie godzono się ze słowami R. Dahla, że „*demokracja jest albo partycypacyjna, albo nie ma jej wcale...*”, to jednak jakiś pośredni stan zaangażowania lokalnych wspólnot w sprawy gminne wydaje się być nieodzowny do odnotowania. Jednak obserwowany od pierwszych wyborów po 1989r. średni poziom frekwencji w aktach wyborczych i referendum okazał się daleki od oczekiwań. Zaangażowanie w sprawy lokalne pomiędzy wyborami czy też zaangażowanie w jakąkolwiek działalność społeczną (polityczną) również przybiera coraz wyraźniej marginalną postać. Polityczną próżnię (pojęcie wprowadzone przez socjologa Stefana Nowaka) w aktywności politycznej członków wspólnot lokalnych wypełniają partie polityczne, które skupiając ok. 0,7% dorosłej populacji, mają jednocześnie olbrzymi wpływ na bieg spraw samorządowych. Równocześnie aż 81% społeczeństwa w 2009 r. deklaroowało brak zaufania do partii politycznych (Eurobarometr 2009). W artykule poddane są analizie wyniki wspomnianych powyżej, wcześniej przeprowadzonych badań (2002, 2004, 2006) nad różnymi formami aktywności politycznej i pozapolitycznej członków wspólnot lokalnych oraz postawy i oczekiwania władz lokalnych (wójtów, przewodniczących rad) wobec partycypacji mieszkańców, jak również rzeczywiste praktyki władz lokalnych w zakresie włączania mieszkańców w procesy decyzyjne. Władze samorządowe - jak wynika z badań - deklarują powszechne oczekiwanie na większe zaangażowanie społeczne w sprawy samorządowe, jednak do realiów polskich gmin nie przenikają idee *New Public Menagement* czy *New Political Culture*. W badaniach ujawniła się jednakże całkiem inna od powszechnie deklarowanej, wizja oczekiwanego zaangażowania mieszkańców dowodząca realnej niespójności pomiędzy deklaracjami badanych, głoszonych bardziej w kategoriach poprawnopolitycznych a wskaźnikami deklarowanych postaw wynikających z treści udzielanych odpowiedzi. Okazało się, że władze gminne oczekują bardziej aktywnego wpływu mieszkańców na bieg spraw w gminie, ale raczej z dystansu i bez obowiązku brania pod uwagę przez decydentów głoszonych przez nich opinii. Formy rzeczywistej partycypacji i współdecydowania raczej nie znajdowały zwolenników wśród badanych. Taką wizję pozorowanej partycypacji, nie dającej faktycznej możliwości ingerencji w procesy decyzyjne określa się mianem *tokenizmu*.

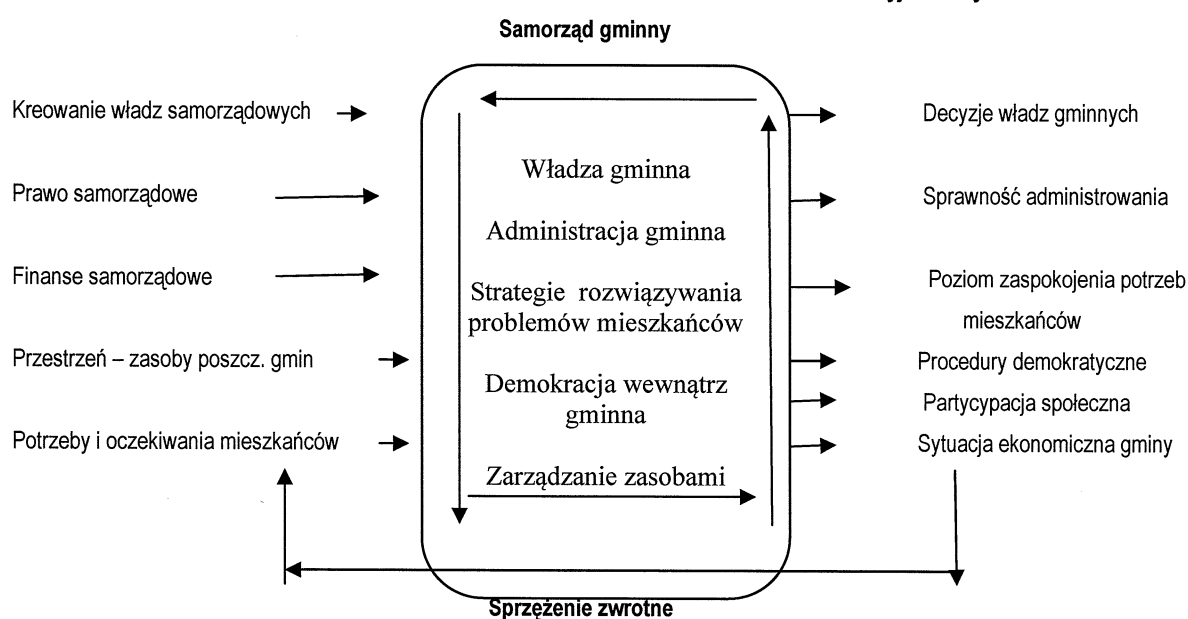
(7) W następnym artykule¹² autorka przeprowadza systematyczny przegląd ustawowych kompetencji wójta (bpm) jako organu monokratycznego. Poddaje analizie poszczególne role sprawowane przez wójta oraz przypisuje je do grupy funkcji przywódczych i menedżerskich. W opinii $\frac{3}{4}$ badanych wójtów, sprawujący tę funkcję powinien posiadać zarówno cechy przywódcy, jak i menedżera, jednak w praktyce bardzo trudno ów ideał osiągnąć. Podstawowa przeszkoda leży w mechanizmie wyborczym, który - ze swej natury oraz ze specyfiki współczesnych kampanii wyborczych - wyłania politycznych liderów (nierzadko partyjnych), ale już niekoniecznie wizjonerów rozwoju lokalnego, a już zupełnie nie jest w stanie zweryfikować ich kompetencji menedżerskich ani też umiejętności dobrego i sprawnego gospodarzenia zasobami gminy. Tymczasem 2,5 tys. wójtów zarządza ponad grupą liczącą ćwierć miliona podległych im urzędników, olbrzymimi budżetami oraz majątkiem wartym miliardy. Jedyną formą kontroli poprawności tego procesu są dość powierzchowne choć systematyczne kontrole RIO, incydentalne kontrole NIK i rzadko prowadzone merytoryczne kontrole rady gminy (komisji rewizyjnej) w procedurze udzielania absolutorium.

Ewentualne nieprawidłowości i błędy w zarządzaniu (poza ewidentnymi przestępstwami) są trudne do zweryfikowania i powodują, w najlepszym wypadku, przyjęcie odpowiedzialności politycznej.

(6) Przedmiotem rozważań w artykule jest analiza systemowa funkcjonowania samorządu gminnego w Polsce po dwóch dekadach od jego odrodzenia oraz reformach i korektach dokonywanych w ślad za zdobywanym w tym obszarze doświadczeniem. Próba analizy procesów politycznych w gminie podjęta została z zastosowaniem metodologii badań systemowych. Główna materia analizy oscyluje wokół dwóch pojęć charakteryzujących materię samorządowej rzeczywistości w gminie: podstaw prawnych demokratycznych procedur samorządowych oraz kategorii sprawności (skuteczności). Zarówno problematyka demokracji, jak też zagadnienie szeroko rozumianej sprawności administracji publicznej stanowiły przedmiot analiz w naukach politycznych, prawnych czy teorii organizacji i zarządzania. Zwykle jednak oba aspekty nie są ze sobą łączone w poszczególnych analizach. Politolodzy i prawnicy skupiają swoją uwagę na kwestiach prawnych podstaw dla funkcjonowania demokracji, albo też rzeczywistych przejawach jej funkcjonowania. Pojęcie sprawności pojawia się w analizach zarządzania publicznego, jednak rzadko kiedy autorzy próbują łączyć te pojęcia i perspektywy analizy. Rozważania prowadzą do postawienia kluczowych pytań o kondycję polskiej demokracji lokalnej oraz podstawowe dylematy związane z funkcjonowaniem samorządności na poziomie gminy w kontekście ocen i oczekiwań jakie kierowane są pod adresem tej formy zarządzania dobrem ogółu (sprawności). Podstawowym celem rozważań jest ukazanie możliwości, jakie daje analiza systemowa w sytuacji, gdy problemy funkcjonowania samorządu gminnego bada się w kategoriach polityczno-prawnych

¹² J. Kowalik, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta – między politykiem a menedżerem*, (w:) *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, W. Konarski, A. Durska, Sz. Bachrynowski (red.) Wyd. Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej „Academica”, Warszawa 2011, s. 341-356.

(demokracja lokalna) i kategoriach prakseologicznych (skuteczność i sprawność). W ramach podejścia instytucjonalnego, samorząd terytorialny stanowi zdecentralizowaną postać administracji państwowej, umożliwiającą zarządzanie dobrem publicznym w wymiarze lokalnym na użytek zbiorowości zamieszkującej daną przestrzeń. W perspektywie analitycznej nauk o organizacji i zarządzaniu, o samorządzie można mówić jak o swoistej strukturze organizacyjnej stanowiącej ramy dla procesu decyzyjnego, którego skutkiem ma być rozwiązanie problemów lokalnej społeczności przez działania o charakterze regulacyjnym (Antoszewski, 2008). Zatem, analizując struktury i procesy samorządowe możemy posłużyć się nomenklaturą z zakresu zarządzania organizacją, zastosować metodę analizy systemowej modelującej złożone całości, jak też posłużyć się terminologią zaczerpniętą z prakseologii, gdzie naturalnym zabiegiem jest badanie sprawności struktur organizacyjnych i formułowanie ocen w kategoriach skuteczności. Uznanie gminy (tworzonej przez przestrzeń, mieszkańców i władzę) za swoistą organizację jest dodatkowo uzasadnione tym, że samorząd stanowi jeden z kilku możliwych sposobów zarządzania dobrem publicznym, a jako taki, może podlegać ocenie we wskazanych powyżej wymiarach prakseologicznych, a co za tym idzie, może być w tych kategoriach porównywany z innymi, np. scentralizowanymi formami zarządzania. Skomplikowana i wieloaspektowa materia samorządu wymaga zbudowania modelu porządkującego, eksponującego ważne elementy systemu i ważne procesy konwersji wewnątrz systemowej.

Wejścia do systemu**Wyjścia z systemu**

Źródło: opracowanie własne.

Rys.1. Schemat analizy systemowej procesów mających miejsce w samorządowej gminie w kategoriach procedur demokratycznych i sprawności

Poprzez wielokrotnie powtarzane cykle czynności poznawczych możemy uzyskać efekt w postaci rozwiązania ujawniających się problemów i doprowadzić do udoskonalenia organizacji. Stosowana metodologia dotycząca analizy systemowej nakazuje rozpocząć od identyfikacji problemu, którym jest zazwyczaj stan rozbieżności między potrzebami na wejściu a rezultatami na wyjściu. Na wejściu do systemu ma swoje miejsce presja żądań i oczekiwań ze strony mieszkańców kierowanych pod adresem samorządu gminnego, a dotyczących zbiorowych potrzeb lokalnych.

Na wejściu do systemu znajdują się także wszelkie zasoby, na których zbudowany jest system samorządu gminnego w Polsce: mienie gminne, przekazane wspólnotom na samym początku reformy samorządowej, finanse samorządowe ustalane według skomplikowanych algorytmów, prawo samorządowe stanowiące normatywne podłoże pod funkcjonowanie zdecentralizowanej administracji publicznej w Polsce oraz ustanawiające normy i procedury kreowania władz lokalnych. W procesie konwersji wewnątrzsystemowej potrzeby mieszkańców i posiadane przez gminę zasoby w ramach obowiązującego prawa są przetwarzane na decyzje zaspokajające potrzeby mieszkańców, wpływają na zaangażowanie mieszkańców w procedury demokratyczne, stan partycypacji społecznej, sytuację ekonomiczną gminy i inne składniki jej kondycji, które podlegają ocenie w kategoriach skuteczności i sprawności. Elementy na wyjściu stają się w kolejnej perspektywie czasowej składnikami wejścia systemu. Zaproponowana przez autorkę koncepcja zastosowania analizy systemowej do badania procesów zachodzących w samorządzie gminnym umożliwia zobrazowanie wszystkich aspektów skomplikowanej materii zarządzania lokalnego w kategoriach skuteczności wiążąc ze sobą presję i oczekiwania społeczne na wejściu do systemu z prawnymi uwarunkowaniami struktury wewnątrzsystemowej oraz efektami osiąganymi na wyjściu, a dotyczącymi zarówno merytorycznej skuteczności rozwiązywania problemów, jak również formy zastosowanej do osiągnięcia celów.

(5) Przedmiotem rozważań w kolejnym artykule¹³ jest problem referendum odwołującego organy wykonawcze w gminie. W ostatniej dekadzie wyraźnie zwiększa się liczba referendum odwołujących wójtów gmin, burmistrzów i prezydentów miast. Zwraca uwagę bardzo niska skuteczność referendum spowodowana zbyt niską frekwencją. W artykule zweryfikowano hipotezę, wskazującą, że referenda odwoławcze z najsilniejszej instytucji demokracji bezpośredniej stały się częściej narzędziem potencjalnych kandydatów do pełnienia funkcji wójta (bpm), którzy tym sposobem chcą wyeliminować z gry wyborczej osoby pełniące tę funkcję przez wiele kolejnych kadencji. Brak skuteczności referendum odwoławczych zdaje się świadczyć o tym, że społeczności lokalne rzadko są skłonne do uczestnictwa

¹³ J. Kowalik, *Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych*, w: „Political Preferences”, No. 8/2014, DOI: 9.6084/m9.figshare.1194835, red. Ł. Tomczak, Z. Widera, Wyd. UŚ, Katowice 2014, ss.127-144..

w takich działaniach. W artykule zawarte i omówione w sposób pogłębiony wyniki ogólnopolskich badań sondażowych dotyczące postaw społecznych wobec referendum odwoławczych, jak również analiza pomiaru postaw wobec zjawiska nieuczestniczenia w referendum odwoławczym, aby doprowadzić do jego nieważności.

Przeprowadzano w tekście kompleksową analizę uwarunkowań prawnych oraz funkcjonowania referendum odwoławczego organy gminy poczynwszy od pierwszych lat funkcjonowania odrodzonego. W pierwszych trzech kadencjach (1990-2002), zasadniczą dysfunkcją systemu organów gminy (władz) było uzyskanie porozumienia co do wyboru wójta (i zarządu), szczególnie w podzielonych politycznie radach. Szybko okazało się, że dysproporcja posiadanej władzy skutkowała wyraźnym brakiem stabilności władzy wykonawczej. Zjawisko to ilustrowało funkcjonujące w środowisku samorządowców powiedzenie: „rada ma władzę, a wójt odpowiedzialność”. Lokalne społeczności mogły w kategoriach władczych uczestniczyć w tych procesach wyłącznie na etapie wyboru rad i ewentualnie ich odwołania w referendum (co udawało się nader rzadko), zaś najczęściej lokalna społeczność stanowiła publiczność w „teatrze władzy”, gdzie odbywały się targi i transfery pomiędzy klubami radnych i spektakularne wymiany wójtów i zarządów.

Ustawodawca postanowił rozwiązać problem poprzez ustanowienie silnego i monokratycznego organu wykonawczego i oddanie decyzji o jego wyborze w ręce społeczności lokalnych. W ręce wójtów oddana została olbrzymia władza nad wszelką materią gminną, do tego – jak się z czasem okazało – niemal całkowicie poza kontrolą organu stanowiącego i kontrolnego. Uzyskanie fotela burmistrza czy prezydenta (rzadziej wójta), stało się ambicją wielu polityków, ale też statystyka posiadania tych stanowisk w skali kraju stała się przedmiotem silnej rywalizacji ogólnopolskich partii politycznych.

Praktyka kolejnych kadencji po 2002 r. wskazuje, że zdecydowanie większe szanse uzyskania wystarczającego poparcia mieszkańców w wyborach mają *inkumbenci*, inaczej wielokadencyjni wójtowie (bpm) niż ich potencjalni konkurenci. Po wyborach 2010 r. statystyki wskazywały 71% ponownych wyborów, przy czym ok. 10% wybranych pełniło swe funkcje od pierwszej kadencji.

Równocześnie od 2002 r. z kadencji na kadencję wzrasta liczba inicjatyw referendalnych w sprawie odwołania wójta (bpm). Statystyczny przyrost referendum odwoławczych, w przytłaczającej większości dotyczących władzy wykonawczej w gminie, ma miejsce nie bez związku z dysproporcją szans i możliwości pomiędzy sprawującymi władzę wójtami i nowymi kandydatami oraz z rosnącym znaczeniem przypisywanym władzy wykonawczej. To, czego nie można dokonać w wyborach staje się niekiedy możliwe w procedurze odwołania urzędującego wójta przed upływem kadencji. Zabiegi te opierają się na przekonaniu, iż łatwiej jest zmobilizować elektorat przeciwko urzędującemu wójtowi, niż pokonać go w walce wyborczej. Kiedy zaś zostanie odwołany znacznie łatwiej będzie uzyskać poparcie innemu kandydatowi, często związanemu z inicjatywą referendalną. Licznym inicjatywom referendalnym

sprzyja stosunkowa łatwość wypełnienia koniecznych procedur, a w sposób szczególny fakt, że koszty referendum, niezależnie od wszystkiego pokrywa gmina. Za moją tezę przemawiają mało wyraziste powody wszczynania referendów zgłaszane przez inicjatorów procedury. Problemem jest niska, ok. 13%. skuteczność referendów odwoławczych, spowodowana zbyt niską frekwencją. Abstrahując od kosztów takiego przedsięwzięcia, ma ono tyleż pozytywnych co niekorzystnych skutków dla funkcjonowania samorządu w gminie. Do pozytywów należałoby zaliczyć aktywizację i wzrost zainteresowania sprawami gminy, wzrost poczucia podmiotowości mieszkańców. Niekorzystne aspekty to przede wszystkim ogólne rozprężenie w toku procesów samorządowych, swoista przerwa w realizacji standardowych zadań spowodowana zaangażowaniem władz oraz administracji w walkę polityczną. W artykule przedstawiam również analizę wyników ogólnopolskiego sondażu opinii na ten temat (współrealizowanego przeze mnie wraz z grupą badaczy skupionych wokół czasopisma naukowego *Political Preferences*, wydawanego w Katowicach). Na pytanie o to: *Czy referendum odwołujące wójta (bpm) przed końcem kadencji to właściwy instrument umożliwiający pozbawienie go władzy przez wyborców?* niemal 2/3 badanych (63,6%) odpowiedziało twierdząco. W kontekście okoliczności związanych z referendum mającym na celu odwołanie prezydent Warszawy Hanny Gronkiewicz-Waltz, kiedy to w kampanii jej zwolennicy nawoływali wyborców, aby instrumentalnie nie uczestniczyli w głosowaniu referendalnym, co spowoduje niespełnienie kryterium wymaganej frekwencji – zadałam respondentom pytanie o to, czy *Odmowa uczestnictwa w referendum odwołującym władze gminy (wójta, radę) celem jego unieważnienia jest dopuszczalną formą zachowania obywatelskiego?*

Odpowiedzi na to pytanie wprawiły w kłopot badanych. Podzielili się bowiem na 3 grupy o niemal podobnej wielkości: za instrumentalną absencją było 35,3%, przeciw 29,9% i pozostałe 34,8% niemających zdania. Trudno ocenić czy było to efektem rzeczywistych wątpliwości czy też stanowiło proste odzwierciedlenie wyraźnych politycznych postaw wobec Hanny Gronkiewicz-Waltz jako odwoływanej pani prezydent.

(4) Kolejny artykuł¹⁴ podejmuje analizę problemu dot. konsekwencji wzmocnienia pozycji ustrojowej organu wykonawczego dla relacji pomiędzy organami w gminie. Po kilku latach obowiązywania nowego ustroju dał się zaobserwować gwałtowny spadek znaczenia organu kolegialnego (rady) w funkcjonowaniu władzy samorządowej, a w konsekwencji również spadek znaczenia poszczególnych radnych w świadomości mieszkańców. Wskaźnikami tych zjawisk są spadające z wyborów na wybory statystyki kandydatów na radnych. Obserwuje się również niktne zaangażowanie radnych w animowanie społecznej aktywności mieszkańców, partycypację w rozwiązywaniu ich problemów i - w konsekwencji - niską skłonność mieszkańców do angażowania poszczególnych radnych w rozwiązywanie lokalnych

¹⁴ J. Kowalik, *Polityczna pozycja rady i radnych w kontekście aktywności i partycypacji mieszkańców gminy w procesach samorządowych*, (w:) *Dialog obywatelski. Formy, mechanizmy, bariery i perspektywy rozwoju*, M.W. Sienkiewicz, M. Sidor, Wyd. Fundacji Centrum Rozwoju Lokalnego, Lublin 2014, s. 67-75.

problemów. System relacji i komunikacji: władza - mieszkańcy został skanalizowany poprzez relacje mieszkańcy - wójt (bpm). Zjawisko to może spowodować niekorzystne zjawiska w funkcjonowaniu lokalnych struktur władzy, szczególnie jeżeli uzna się za wartość te cechy samorządu, które ćwierć wieku temu stanowiły podwaliny w procesie konstruowania modelu odradzającego się samorządu terytorialnego. Wówczas to kolegialność decyzji stanowiła jedną z ważniejszych wartości konstytuujących cechy przyszłego samorządu. Obecnie wydaje się, że kolegialność podejmowania decyzji ustąpiła pola skuteczności i sprawności. W artykule ukazuję dysfunkcje wynikające z utrzymywania się takiej sytuacji w dłuższej perspektywie. Do najważniejszych należy zaliczyć dramatyczne obniżenie znaczenia radnych jako członków organu stanowiącego i kontrolnego.

Wskaźniki (przejawy) niekorzystnych procesów to:

- a. *Oslabienie się relacji radny - wyborcy* po wyborach w konsekwencji obowiązywania instytucji "wolnego mandatu", w efekcie powstaje próżnia konsultacyjno-decyzyjna, najczęściej zapełniana przez polityczne afiliacje radnych. Podejmowane tak głosowania niestety nie zawsze podyktowane są dobrze pojętym interesem mieszkańców.
- b. *Brak sankcji wobec radnego, który w czasie trwania kadencji zaniedbuje kontaktów z wyborcami*, nie wywiązuje się ze zobowiązań, nie interesuje się ich bieżącymi potrzebami i interesami;
- c. *Merytoryczna słabość radnych i ich możliwości wpływania na decyzje dotyczące gminy* na tle siły i możliwości organu wykonawczego posiadającego dostęp do wiedzy i innych narzędzi umożliwiających dominację;
- d. *Zjawisko klientelizmu w relacjach wójt (bpm) - radni* obejmujące zarówno radnych z własnej opcji politycznej, jak również politycznych przeciwników;
- e. *Ułomna i nieskuteczna w swej konstrukcji kontrolna funkcja rady nad wójtem (bpm)* w postaci absolutorium oraz potencjalnego narzędzia wszczęcia procedury referendalnej jako efekt nieuzyskania absolutorium;
- f. *Wysoko ryzykowna dla rady i radnych procedura odwołania wójta*, z którym współpraca jest trudna w referendum z powodów innych niż nieudzielenie absolutorium, gdyż w razie porażki to rada ulega rozwiązaniu¹⁵;
- g. *Wzrost znaczenia partii politycznych z centralnej sceny w samorządach gmin miejskich* zakłócający niekiedy lokalne procesy decyzyjne.

(3) Przedmiotem refleksji w kolejnym artykule¹⁶ była rozważana w kategoriach prawno-politologicznych w ostatnich latach kwestia ustawowego limitowania dopuszczalnej liczby kadencji na stanowisku wójta

¹⁵ Regulacja ta, przyznająca wójtowi (bpm) tak wielką niezależność od własnej rady nie jest zgodna z art. 3 ust. 2. EKSL, w którym nadaje się radom prawo „dysponowania” własnymi organami wykonawczymi.

(bpm)¹⁷ oraz wpływ planowanych ograniczeń na stan demokracji lokalnej. W artykule przytaczam najważniejsze argumenty przywoływane w dyskusjach publicznych na rzecz wprowadzenia ograniczeń, jak również powody, dla których nie należy tych zmian wprowadzać. Sięgnięto również do badań opinii publicznej w kwestii ograniczenia liczby kadencji wójtów (bpm). Zweryfikowano tezę, że niezależnie od tego, w jaki sposób zdefiniujemy pojęcie i jak rozumieć będziemy demokrację, zapisane w prawie normy czynią państwo demokratycznym dopiero wtedy, gdy stają się praktyką funkcjonowania instytucji i społeczeństwa, tj. wtedy gdy nastąpi trwały proces instytucjonalizacji (konsolidacji). Istotnym wskaźnikiem konsolidacji demokracji jest powszechna akceptacja społeczeństwa dla wartości leżących u podstaw demokratycznie ustanowionego systemu politycznego (szczególnie wolności i równości) i aktywne uczestnictwo w jego instytucjach (społeczeństwo obywatelskie) oraz warunki dla uczciwej rywalizacji podmiotów na scenie politycznej i alternacji władzy (cykliczne i uczciwe wybory w warunkach rywalizacji). Trudność polega na tym, że konsensus różnych sił politycznych wokół wartości demokratycznych oraz podstawowe instytucje demokratyczne są co rusz poddawane próbom trwałości poprzez zmiany norm i procedur regulujących różne aspekty procesu wyborczego. Dotyczy to w największym stopniu wyborów samorządowych jako że praktycznie od drugiej kadencji odrodzonych samorządów powiększenie stanu posiadania na poziomie władzy lokalnej stało się przedmiotem silnej rywalizacji partii z centralnej sceny politycznej. Jakość demokracji samorządowej można oceniać według różnych kryteriów. Na użytek rozważań w tym artykule podjęto się oszacowania następujących wskaźników:

- równowagi władzy i kontroli egzekutywy przez organ kolegialny,
- poziomu rywalizacyjności w walce o mandaty radnych i władzę wykonawczą (zmienność u steru władzy / dominacja opcji politycznej czy osoby),
- stanu kontrolnej funkcji lokalnych mediów i ich niezależności od władzy,
- niezależności administracji samorządowej od politycznych nacisków,
- przejawów patologii władzy - nepotyzmu, klientelizmu, korupcji politycznej.

Wzmocnienie pozycji ustrojowej wójta (bpm) zachwiało równowagę organów gminnych na niekorzyść organu kolegialnego i osłabiło kontrolne funkcje organu kolegialnego. Dane statystyczne przytoczone w artykule i poddane pogłębionej analizie ukazują dodatkowo poważne zachwianie wskaźnika alternacji władzy wykonawczej w gminach. Nie sposób jednoznacznie rozstrzygnąć czy utrzymywanie się u władzy wójtów (bpm) przez kolejne kadencje, nierzadko przez ponad dwie dekady jest kwintesencją demokracji czy też jej „karykaturą”?

¹⁶ J. Kowalik, *Demokracja lokalna, a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, „Political Preferences” No 10/2015, Wyd. UŚ, s. 159-176.

¹⁷ Regulacja została ona wprowadzona 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.2018.130)

Demokracja jest rezultatem obiektywnej dystrybucji zasobów politycznych między różnymi podmiotami, z których żaden nie jest w stanie osiągnąć politycznej dominacji, co w przypadku wielokadencyjnych wójtów (bpm) (tzw. inkumbentów) nie jest możliwe do zabezpieczenia (argumenty zawarte w artykule). Powoduje to także szkodliwą schematyzację procesów decyzyjnych w gminie, ograniczenie dyskursu publicznego, a w konsekwencji obniżenie partycypacji społecznej w sprawach lokalnych.

Godne podjęcia wnikliwej analizy są również argumenty przeciwko ograniczeniu dopuszczalnej liczby kadencji wójtów. Zasadniczo można je sprowadzić do stwierdzenia, że lokalne społeczności mają w swojej dyspozycji wszystkie potrzebne narzędzia konieczne do kreowania lokalnych władz, jak również korekty dokonanych wyborów w sytuacji zebrania odpowiedniej większości. Jeśli z nich nie korzystają, może być to przejawem akceptacji dla pozostania u władzy tych samych ludzi przez kolejne kadencje. Samorządność polega na tym, że społeczeństwo samo rozwiązuje swoje problemy. Wszelkie zakazy ograniczają samorządność i demokrację. W badaniach współrealizowanych przez autorkę wraz z grupą badaczy skupionych wokół „*Political Prefereces*” blisko połowa badanych (47,8%) wywodzących się z różnych elektoratów partii politycznych opowiedziała się za limitowaniem kadencji, co piąty badany był przeciwnikiem ograniczeń (20,8%), zaś 1/3 badanych nie potrafiła zająć jednoznacznego stanowiska w tej sprawie.

(2)W kolejnym artykule podjęto analizę zjawiska wielokadencyjności wójtów (bpm) w kontekście stanu społeczeństwa obywatelskiego w społecznościach lokalnych. Uznając po części racje obu stron sporu o ograniczenie liczby kadencji wójtów stawiam tezę, że problem jest źle zdiagnozowany, bowiem niedostatki alternacji władzy lokalnej oraz towarzyszące im niekiedy patologiczne zjawiska petryfikacji lokalnych struktur władzy nie są efektem złych regulacji prawa samorządowego, ani braku przyzwoitości pełniących te funkcje wójtów (bpm). Jest to konsekwencją słabości społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich możliwych wymiarach tego pojęcia. W kolejnych krokach, korzystając z wybranych wskaźników kondycji społeczeństwa obywatelskiego (z listy wskaźników stworzonej przez socjologa Piotra Glińskiego¹⁸), bazując na istniejących badaniach (desk research), udowodniono zasadność oraz prawdziwość tej tezy, a zarazem bezcelowość zmian prawa demontujących demokrację lokalną. Poddane analizie wskaźniki to: akceptacja demokratycznych reguł gry i szacunek dla reguł prawa, indywidualna i zbiorowa aktywność społeczną, stała debata publiczna w celu definiowania wartości i interesów społecznych poczucie sprawstwa obywatelskiego oraz określonego poziomu świadomości obywatelskiej. W każdym z tych aspektów, co ukazane jest w artykule, badania prowadzone w ostatniej dekadzie wykazywały znaczące deficyty, zadając przy tym kłam utartym przekonaniom o sile społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Autorka wyraża przekonanie, że propozycje zmian prawnych

¹⁸ Gliński P., *Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego. Jak mogłoby być i dlaczego tak nie jest?*, Trzeci Sektor, nr 26/2012.

prowadzące do limitowania dopuszczalnej liczby kadencji organu wykonawczego w gminie rozmiągają się z istotą problemu i w efekcie nie są w stanie go rozwiązać. Wszystkie narzędzia prowadzące do niwelowania przypadków patologicznej wielokadencyjności (bo nie każda ma taki charakter) mają w swoich rękach członkowie lokalnych społeczności, tylko nie chcą, bądź nie potrafią ich skutecznie wykorzystać.

(1) Publikacje - przedłożone jako osiągnięcie naukowe - zamyka artykuł¹⁹ poddający refleksji proces tworzenia się lokalnej sfery publicznej i jej przekształceń w kontekście procesów zapoczątkowanych reformą samorządową 1990 r. Sfera publiczna stanowiła przedmiot teoretycznych rozważań wielu filozofów, socjologów i politologów poczynając od J. Habermasa, przez M. Walzera, M. Castellsa, E. Wnuka-Lipińskiego i wielu innych. Większość analityków sprowadza sferę publiczną do przestrzeni, w której mogą się ujawniać atrybuty obywatelskości, w której może realizować się autentycznie demokratyczne uczestnictwo obywateli w kształtowaniu wspólnych norm konsensu i porozumienia oraz w formowaniu opinii publicznej pozwalające jednostkom na komunikowanie swoich roszczeń w taki sposób, by wpływały na decyzje podejmowane w imieniu zbiorowości, do której owe jednostki przynależą. Tak rozumiana sfera publiczna w lokalnym wymiarze gminnych społeczności wyraża się między innymi poprzez takie wskaźniki, jak: rozumienie samorządności i świadomość jej istoty przez mieszkańców oraz właściwe definiowanie swojego miejsca w samorządowej społeczności. Egzemplifikacją tych stanów świadomości jest zainteresowanie mieszkańców biegiem spraw lokalnych, aktywność oraz skłonność mieszkańców do partycypacji, przynajmniej w postaci komunikowania swoich opinii o sprawach publicznych w sposób uznany przez tradycję a jednocześnie skuteczny. Instytucjonalnym przejawem dobrze zaplanowanej sfery publicznej są trwałe mechanizmy informowania mieszkańców o działaniach władzy, istnienie mechanizmów konsultacji ważnych decyzji władz samorządowych istotnych z punktu widzenia mieszkańców, mechanizmy społecznej kontroli władzy, istnienie wolnych i niezależnych mediów lokalnych stojących na straży interesów i dobra publicznego, wreszcie przestrzeń do swobodnego funkcjonowania aktywnych organizacji trzeciego sektora. Każdy ze wskazanych aspektów lokalnej sfery publicznej jest poddany ocenie z wykorzystaniem wyników badań własnych, a także dostępnych w literaturze przedmiotu (*desk research*). W konkluzji autorka dochodzi do wniosku, że współczesna lokalna sfera publiczna w polskich gminach zależy w swoim kształcie od wielu czynników o charakterze politycznym, społecznym i cywilizacyjnym oraz że ulega ona nieustającym zmianom i przekształceniom. Jej kondycja jest w większości wskaźników odległa od habermasowskiego ideału. Wydaje się być zdominowana przez narrację lokalnych notabli z partii politycznych sprawujących władzę w gminach (regionach) lub w państwie, wizję silnych wójtów (bpm)

¹⁹ J. Kowalik, *Sfera publiczna w społecznościach lokalnych – partyjna, obywatelska, a może sieciowa?* Zeszyty Prasoznawcze Kraków 2018, T. 61, nr 1 (233), s. 96–115.

i podlegającą im gminną administrację. Przez ten obraz z trudem przebija się głos zasadniczego trzonu społeczeństwa obywatelskiego w postaci organizacji pozarządowych, aktywnych obywateli. Swojej roli nie pełnią również lokalne media, które w swojej narracji społecznej rzeczywistości nie wykraczają poza granice nakreślone przez siły na lokalnej scenie najbardziej wpływowe. W tym pesymistycznym obrazie sfery publicznej pewną nadzieję budzi możliwość stosunkowo łatwego wykorzystania mediów społecznościowych do zmobilizowania społeczeństwa w sytuacjach zagrażających ważnym interesom społecznym.

WNIOSKI Z BADAŃ I PERSPEKTYWY PRZYSZŁYCH ANALIZ

Szczegółowe wnioski z prowadzonych badań starano się pokrótce zaprezentować omawiając poszczególne składowe przedłożonego osiągnięcia. W przedstawionych powyżej tekstach, jak również wielu innych prowadzono wieloaspektową analizę najbardziej wartościowego zjawiska polskiej transformacji ustrojowej, jakim okazała się reforma samorządowa. Towarzysząc samorządowym procesom od początku, obserwując i badając zachodzące zmiany, starano się zwracać uwagę nie tylko na pozytywne wartości polskiej samorządności, ale, przede wszystkim, monitorować potencjalne zagrożenia dla jej dalszego rozwoju. Poszczególne artykuły, opierały się na analizie wyników badań empirycznych i zdawały się niekiedy być głosem w dyskusjach toczących się wśród politycznych decydentów oraz ekspertów zajmujących się problematyką samorządności. Opowiadając się za każdym razem po stronie dobra wspólnego instytucji samorządu terytorialnego i jak najbardziej korzystnych warunków rozwoju dla lokalnych społeczności, autorka nie angażowała się w polityczne spory, choć w tekstach z równą powagą prezentowane i analizowane były argumenty wszystkich stron sporu. Mając świadomość tego, że w polskich gminach, powiatach i województwach samorządowych dokonywane są przeobrażenia dostrzegalne gołym okiem i odczuwane przez mieszkańców, jednak należy dostrzec, że mają również miejsce zjawiska ocierające się o patologię. Opisując to wszystko w oparciu o naukowe analizy, wyrażała autorka nadzieję, iż można tą drogą skierować uwagę decydentów politycznych na ważne kwestie, wspomagając tym samym przyjmowanie właściwych rozwiązań. Formułując bardziej ogólne wnioski z przedłożonych tekstów należy wskazać przede wszystkim, że:

- Reforma samorządowa zapoczątkowana w 1990 r. była najważniejszą spośród transformacyjnych decyzji ówczesnych władz, ponieważ "przetłumaczyła" na język 2,5 tysiąca społeczności (gminy wiejskie) i zbiorowości (gminy miejskie) lokalnych istotę dokonujących się zmian ustrojowych.

- Proces budowania świadomości samorządowej Polaków przebiegał powoli, zdecydowanie przyspieszył po 2002 r. kiedy zmieniła się pozycja ustrojowa wójta (bpm).
- Skutki wzmocnienia pozycji władzy wykonawczej przez bezpośrednie wybory spersonalizowały władzę i odpowiedzialność za sprawy gminy, przyspieszyły procesy decyzyjne i dały poczucie podmiotowości mieszkańcom.
- Monokratyczna władza wójta spowodowała poważne zakłócenie równowagi pomiędzy organem wykonawczym a radą jako organem stanowiącym i kontrolnym, na niekorzyść rady. Obniżyła nie tylko autorytet rady, ale również radnych. Problemem stało się zjawisko wielokadencyjności wójtów (bpm) obejmujące z kadencji na kadencję ok. 2/3 wybieranych wójtów.
- Trudności z zabezpieczeniem właściwego poziomu alternacji władzy wykonawczej w gminie nabrały charakteru systemowego i doprowadziły do ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta (bpm) do dwóch 5-letnich kadencji.
- Limitowanie kadencji nie rozwiązuje najważniejszego problemu gminnej samorządności - niskiej aktywności społeczności lokalnych w sprawach najbliższego otoczenia, współistniejącej z równoczesną niechęcią władz samorządowych do współdecydowania mieszkańców o sprawach lokalnych i aktywnego uczestnictwa w tych procesach organizacji pozarządowych.
- Z prowadzonych analiz wynika, iż limitowanie kadencji może jeszcze mocniej dezaktywować mieszkańców, którzy i bez tych ograniczeń nie potrafili w wielu przypadkach wykorzystać istniejących narzędzi demokratycznego kreowania swoich władz, a w sytuacji niespełniania przez wybranych oczekiwań, skorygowania błędu poprzez referendum.
- Niska partycypacja mieszkańców w procesach decyzyjnych prowadzi do tego, że rośnie zaangażowanie partii politycznych w samorządach (już nie tylko miejskich). Partie polityczne ze swej istoty są polityczną reprezentacją społeczeństwa i w dużych zbiorowościach miejskich stanowią sprawdzony czynnik kontroli nad sprawującymi władzę w sytuacji, gdy społeczeństwo nie chce lub nie może właściwie tej funkcji sprawować. Jednak partyjny mechanizm walki o władzę staje się niekiedy problematyczny, kiedy rzecz przenosi się na poziom rozstrzygania o lokalnych problemach, które w odczuciu społecznym nie mają ideologicznych barw, zaś w praktyce działania partii na gminnym poziomie, oczywisty interes mieszkańców w partyjnym oglądzie może przedstawiać się zgoła inaczej, jeśli głosowanie ma pogrążyć politycznego przeciwnika.
- Demokracja lokalna w Polsce to - mimo upływu ćwierćwiecza - wciąż bardzo kruchy konstrukt wymagający ochrony, a przede wszystkim konsolidacji. Efektu konsolidacji nie osiąga się stale zmieniając procedury dla poszerzenia rozmiarów swojej władzy.

- Demokracja i procedury demokratyczne nie są - przynajmniej na razie - priorytetem Polaków. Sprawność i skuteczność to kryteria oceny mające w polskiej mentalności i postawach znacznie większą wagę niż demokratyczne procedury. Z tego względu każdy, kto rozumie znaczenie tych kwestii dla przyszłości kraju, winien wszelkimi sposobami walczyć o poprawę ich kondycji oraz znaczenia w świadomości Polaków. Badacze i analitycy nie powinni również przestawać przyglądać się procesom samorządowym na różnych poziomach wskazując na szanse i zagrożenia wynikające z decyzji podejmowanych przez ustawodawcę.

SPOSÓB WYKORZYSTANIA WYNIKÓW BADAŃ

Wyniki badań wchodzących w skład osiągnięcia naukowego prezentowano w trakcie wielu spotkań i konferencji i seminariów naukowych. Autorka współorganizowała samodzielnie kilka projektów międzynarodowych mających na celu dzielenie się polskimi doświadczeniami samorządowymi z innymi krajami Europy Wschodniej, które wciąż jeszcze nie doczekały się na skuteczną zmianę ustroju (np. Białoruś, Mołdowa i in.). Często służyła ekspercką wiedzą samorządom, organizacjom pozarządowym, mediom lokalnym i centralnym oraz studentom nauk społecznych w trakcie prowadzonych zajęć.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo - badawczych (artystycznych).

Obok tematyki wskazanej w poprzednim punkcie, prowadzono badania i analizy funkcjonowania pozostałych szczebli samorządu terytorialnego (powiatu i województwa).

Drugi kierunek zainteresowań badawczych autorki stanowi metodologia badań politologicznych (wraz z nieżyjącym już prof. Władysławem Szostakiem napisałam podręcznik do metodologii badań politologicznych "Metodologiczne problemy nauk o polityce", Kielce 2007). Jednak szczególnie interesuje autorkę problem badań sondażowych oraz ich wpływ na zachowania wyborcze społeczeństwa. Aktualnie autorka jest w trakcie pisania książki na ten temat w oparciu o badania przeprowadzone w ramach projektu *Badania opinii publicznej a procesy demokratyczne*. Inne autorskie zainteresowania badawcze wiążą się z udziałem w licznych projektach badawczo-wdrożeniowych w różnych obszarach życia społecznego, co uwiidacznia Wykaz publikacji załączony do Autoreferatu.

