

*Adam Gendźwill\**

## **BEZPARTYJNI PREZYDENCI MIAST I ICH ZNACZENIE DLA LOKALNEJ POLITYKI<sup>1</sup>**

Artykuł opisuje fenomen bezpartyjności władz lokalnych dużych miast w Polsce, jest sprawozdaniem z badań empirycznych przeprowadzonych we Wrocławiu, w Gdyni i Katowicach. Opisano w nim typowe uzasadnienia bezpartyjności, zidentyfikowano różnice między radnymi partyjnymi a bezpartyjnymi w badanych miastach oraz scharakteryzowano organizacje quasi-partyjne stanowiące polityczne zaplecze bezpartyjnych prezydentów. Badania pokazały, że charakterystyczna dla tych organizacji jest kategoria lokalnych działaczy koncentrujących swoją działalność na szczeblu lokalnym, a także że bezpartyjność może być w polityce lokalnej drogą do instytucjonalizacji szczególnego sposobu rozumienia i uprawiania polityki. Artykuł dowodzi, że problem partyjności i bezpartyjności w polityce lokalnej powinien być rozpatrywany jako część szerszego zagadnienia przenikania się sfer polityki i administracji na poziomie lokalnym.

Znaczna część sprawujących władzę na szczeblu lokalnym w Polsce nie należy do partii politycznych. Taki stan rzeczy wydaje się oczywisty (i podobny do sytuacji w innych demokracjach) w przypadku małych gmin, gdzie nie ma zwykle „infrastruktury partyjnej”. W niniejszym artykule zostanie jednak poruszony problem bezpartyjności władz lokalnych największych polskich miast. Duże miasta są przypadkami interesującymi, jako że z rozmiarem jednostki samorządu wiąże się poziom organizacji lokalnego życia publicznego, a co za tym idzie – jego większa złożoność, np. obecność lokalnych oddziałów partii politycznych, profesjonalnych mediów lokalnych itp.

W 2006 roku niemal 2/3 prezydentów miast wygrało wybory jako reprezentanci niepartyjnych komitetów wyborczych – taki stan rzeczy po pierwsze jest wyjątkowy w porównaniu z innymi państwami demokratycznymi (również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, zob. Swianiewicz, Mielczarek 2005), a po drugie – stawia przed pytaniem: w jaki sposób możliwe jest funkcjonowanie demokracji lokalnej bez instytucji partii politycznych lub z instytucjami quasi-partyjnymi (organizacjami zaplecza politycznego prezydentów miast, do których nie przystaje wiele cech definicyjnych partii politycznych). Powyższy problem był już poruszany w Polsce m.in. w badaniach M. Grabowskiej i T. Szawiela (2000), J. Kurczewskiego (2004), J. Śmigielskiej (2004), ostatnio – W. Kostki (2008), choć bezpartyjność władz lokalnych nie była tam kwestią pierwszorzędą.

\* Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego *Bezpartyjni prezydenci – szansa dla lokalnej polityki?* zrealizowanego dzięki grantowi Stowarzyszenia Naukowego Collegium Invisibile i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej.

W niniejszym tekście na określenie politycznego zaplecza bezpartyjnych prezydentów w radach miast zostanie użyty termin „organizacja quasi-partyjna”, a nie np. „partia lokalna”. W literaturze anglojęzycznej za partię lokalną (*local party*) uważa się najczęściej lokalny oddział partii politycznej i wówczas głównym problemem teoretycznym podnoszonym przez autorów jest „janusowe oblicze” takich organizacji, które z jednej strony mają spełniać funkcje wobec partii centralnej, a z drugiej – wobec lokalnej społeczności (Geser 1999; Grabowska, Szawiel 2000, s. 23–24). W tym przypadku przyjmujemy, że lokalna organizacja quasi-partyjna nie spełnia wszystkich cech definicyjnych partii politycznej (np. wystawia kandydatów na urzędy publiczne, ale ogranicza się tylko do pewnego poziomu organizacji władzy), ma jednak charakter polityczny (nawet wbrew deklaracjom członków) ze względu na swój udział w polityce lokalnej.

Poszukując wyjaśnień zróżnicowania podmiotów ubiegających się o władzę na poziomie lokalnym (a w ramach tego zróżnicowania – również wyjaśnienia bezpartyjności), należy wskazać zarówno na cechy demokracji lokalnej, jak i na specyficzne cechy polskiego systemu politycznego. Wśród propozycji wyjaśnień najistotniejsze wydają się:

- 1) słabość partii politycznych, zwłaszcza na poziomie lokalnym (m.in. Schmitter 2001; Dalton, Wattenberg 2002; Gunther, Montero, Linz 2002; Herbut 2002; Swianiewicz, Mielczarek 2005),
- 2) autonomizacja polityki lokalnej względem polityki ogólnokrajowej, nieobecność zasadniczych podziałów socjopolitycznych (*cleavages*) w polityce lokalnej (Clark, Hoffmann-Martinot 1998; Crotty 1986),
- 3) specyfika prawa wyborczego, a przede wszystkim bezpośrednio wybory lokalnej egzekutywy (Mordwiłko 2000; Swianiewicz, Klimska, Mielczarek 2004; Copus 2006; Copus, Clark, Bottom 2008),
- 4) kultura polityczna, a zwłaszcza utrwalone postawy antypartyjne (Poguntke, Scarrow 1996; Torcal, Gunther, Montero 2002; Grabowska, Szawiel 2003; Linek 2004).

W niniejszym artykule zaprezentowano próbę empirycznej weryfikacji i pogłębienia powyższych wyjaśnień oraz osadzenia ich w kontekście polskiej demokracji lokalnej.

### **Bezpartyjność władz samorządowych w Polsce: ogłęd zjawiska**

Gdyby wziąć pod uwagę wszystkie polskie gminy, należałoby stwierdzić, że w wyborach samorządowych nad listami partyjnymi zdecydowanie dominują komitety niepartyjne, nazywane najczęściej „lokalnymi”. Tabela 1 przedstawia zbiorcze statystyki dotyczące zwycięzców wyborów samorządowych – czyli wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów. W 2002 r. łącznie 73,9% zwycięzców wyborów pochodziło z list niepartyjnych, w 2006 r. – 81,3%. Kandydaci partyjni odnosili więcej sukcesów w największych miastach – w 2006 r. było tych sukcesów nawet więcej niż w 2002 r. Mimo to nadal tylko 38,6% prezydentów miast wygrało wybory, będąc przedstawicielami list partyjnych. Nie powinny

specjalnie dziwić słabe rezultaty partii politycznych w gminach wiejskich (wyjątkiem jest tutaj Polskie Stronnictwo Ludowe) – w zdecydowanej większości tych gmin nie ma nawet koła jakiegokolwiek partii politycznej. Brakiem „partyjnej infrastruktury” nie da się jednak wytłumaczyć wyraźnie słabej pozycji kandydatów partyjnych w większych jednostkach samorządu terytorialnego. Tabela 1 pokazuje również, że w 2006 r. było wyraźnie więcej niepartyjnych komitetów imiennych – tzn. takich, które w swojej nazwie zawierały co najmniej nazwisko kandydata na prezydenta. Wyniki te – choć nie można jeszcze mówić o trendzie – należy potraktować jako dowód na rosnącą personalizację wyborów samorządowej egzekutywy i wzrost politycznego znaczenia lokalnych liderów.

Tab. 1. Przynależność partyjna wójtów, burmistrzów i prezydentów wybranych w wyborach samorządowych w 2002 i 2006 r.

	Wójtowie		Burmistrzowie		Prezydenci		Łącznie	
	2002	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
Komitety partyjne	436 (27,3%)	296 (38,7%)	180 (23,3%)	123 (15,9%)	31 (29,2%)	41 (38,7%)	647 (26,1%)	460 (18,7%)
Komitety niepartyjne – imienne	83 (5,2%)	164 (24,5%)	39 (5,0%)	89 (11,5%)	13 (12,3%)	26 (24,5%)	135 (5,5%)	279 (11,3%)
Komitety niepartyjne – pozostałe	1077 (67,5%)	1120 (36,8%)	554 (71,7%)	562 (72,6%)	62 (58,5%)	39 (36,8%)	1693 (68,4%)	1721 (70,0%)

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Do przytoczonych danych trzeba podejść z dużą ostrożnością. Kandydaci komitetów niepartyjnych to bardzo często członkowie partii politycznych lub osoby jawnie popierane przez lokalne oddziały partii. Po pierwsze, lokalne koalicje partii politycznych (lub partii politycznych i stowarzyszeń) są prawie zawsze rejestrowane pod niepartyjną nazwą, jako komitety wyborcze wyborców. Zaburza to oficjalne statystyki. Po drugie, lokalne oddziały partii politycznych bardzo często stosują taktykę formowania własnych komitetów lokalnych, rejestrowanych jako komitety wyborcze wyborców. Na podstawie danych PKW można określić tylko w sposób przybliżony skalę tego zjawiska. Z pewnością można je zaobserwować w największych miastach – pokazują to analizy wykonane dla 65 miast na prawach powiatu na podstawie wyników wyborów samorządowych z 2006 r. (Gendźwiłł 2008), a także studia przypadków (Kostka 2008; Rutkowski 2008). Analizy ilościowe wyników wyborów – ze swojej natury ograniczone – należy więc uzupełniać pogłębionymi studiami terenowymi. Wyniki jednego z takich studiów są prezentowane w niniejszym artykule.

## Metoda

Prezentowane badania były przeprowadzone w trzech dużych miastach: we Wrocławiu, w Gdyni i w Katowicach. Miasta zostały dobrane do badania celo-

wo jako skrajne przykłady samorządów, w których wygrali niepartyjni kandydaci. We wszystkich trzech miastach prezydenci zostali wybrani w pierwszej turze wyborów 2006 r. zdecydowaną większością głosów. Wojciech Szczurek otrzymał 85,8% głosów gdynian, Rafał Dutkiewicz – 84,5% głosów wrocławian, Piotr Uszok – 73,0% głosów katowiczian. Wszyscy trzej ubiegali się w tych wyborach o reelekcję: Rafał Dutkiewicz i Wojciech Szczurek o trzecią kadencję, Piotr Uszok – o czwartą.

W każdym z badanych miast zostały przeprowadzone ankiety audytoryjne z radnymi miejskimi (podczas sesji plenarnych rad miast) oraz wywiady pogłębione z kluczowymi postaciami lokalnej polityki. Badania terenowe trwały od sierpnia 2008 r. do lutego 2009 r. Stopy zwrotu ankiet dla radnych wyniosły: we Wrocławiu – 66,7% (N = 20), w Gdyni – 89,2% (N = 25), w Katowicach – 83,9% (N = 26). Przeanalizowanych zostało więc łącznie 71 ankiet radnych.

Rozmówcy do wywiadów pogłębionych w każdym z miast dobierani byli z grup mających dostęp do różnych fragmentów badanej rzeczywistości. Poza kluczowym wywiadem z prezydentem za każdym razem przeprowadzony został wywiad co najmniej z jednym wiceprezydentem (jako bliskim współpracownikiem, znającym szczególnie sposób pracy prezydenta i podejmowania przez niego decyzji), z radnym – liderem klubu prezydenckiego (opisującym dobrze relacje prezydenta z jego zapleczem w radzie, proces rekrutacji zaplecza i tworzenia komitetu wyborczego, a także współpracę z opozycją w radzie miasta), z radnymi – przedstawicielami lokalnych oddziałów partii politycznych (opisującymi relacje prezydenta i jego klubu z partiami politycznymi w czasie wyborów i w czasie kadencji, a także zachowania adaptacyjne lokalnych oddziałów partii politycznych). Ponadto pierwszym rozmówcą w każdym z miast był lokalny dziennikarz, zajmujący się problematyką samorządową. Łącznie 22 wywiady zostały przetranskrybowane, zakodowane i wykorzystane w analizie.

Opisywane w niniejszym artykule badanie starało się wyjść poza klasyczny paradygmat *case study*. Przedmiotem badania uczyniono nie tyle trzy lokalne systemy polityczne, ile fenomen bezpartyjnej prezydentury w dużym mieście, przyjmując, że znalazł on swoje skrajne (paradygmatyczne) przejawy w owych trzech, zbadanych bardziej szczegółowo ośrodkach. Kluczem do ewentualnej generalizacji wyników należy uczynić w tym przypadku skrajność zastosowaną w doborze miast – pomaga ona zaobserwować badany aspekt polityki lokalnej, warunki jego zaistnienia, a także jego konsekwencje w możliwie najbardziej intensywnej postaci. Zakłada się w tym miejscu, że w skrajnych przypadkach występowania pewnego fenomenu pojawiają się wszystkie lub prawie wszystkie elementy stanowiące o jego istocie.

## Wyniki

### Uzasadnienia bezpartyjności

Politycy lokalni pytani o swoją bezpartyjność lub o wspieranie niepartyjnego prezydenta wskazywali na zasadnicze trzy grupy uzasadnień: 1) odwołujące się do antypartyjności (ideologii antypartyjnej), 2) akcentujące uwarunkowania historyczne, 3) odwołujące się do pragmatycznego, „operacyjnego” znaczenia bezpartyjności. W tej kolejności zostaną skrótowo omówione podane argumenty.

Partie polityczne są postrzegane przez bezpartyjnych polityków lokalnych jako instytucje niedemokratyczne – są określane jako zoligarchizowane lub sprywatyzowane, wodzowskie. Podnoszony jest też problem hierarchicznej organizacji partii politycznych. Wielostopniowa hierarchiczność grozi – zdaniem bezpartyjnych polityków lokalnych – wytworzeniem relacji osobistej podległości (patronażu i klientelizmu), które mogą wejść w konflikt z interesami reprezentowanych wyborców. Partie polityczne – jako organizacje ogólnokrajowe – postrzegane są jako „uwikłane w politykę centralną” [2/5\*]. W tym kontekście przedstawiany jest najczęściej konflikt interesów: partyjnego i lokalnego interesu mieszkańców. Samorządowcy bezpartyjni opisują siebie jako wolnych od takiego konfliktu:

*My nie generujemy innych aktywności ani programowych, ani kadrowych ponad poziom, który skupia się tylko i wyłącznie na terenie miasta (...) My nie jesteśmy częścią jakiegś całości, tylko [tu] w całości ogniskujemy swoje działanie – naszą partią jest Gdynia. [2/1]*

W kilku wypowiedziach bezpartyjnych samorządowców pojawiło się charakterystyczne rozróżnienie polityki od działalności samorządowej. Wydaje się, że niechęć do polityki (i do określania swojej działalności jako politycznej) ma swoje źródło w niechęci do partii politycznych i do bieżącej praktyki politycznej na szczeblu ogólnokrajowym. Twierdzenia polityków lokalnych głoszące, że nie są politykami, są dość słabo uzasadnione i wynikają ze specyficznego rozumienia polityki. Wydaje się, że przede wszystkim służą wzmocnieniu znaczenia ich bezpartyjności:

*Jak ktoś mnie pyta, czy jestem politykiem, [to] ja wolę mówić: „samorządowiec”, „manager samorządowy”; [wolę mówić], że my jesteśmy częścią jakiegś „służby publicznej”. Słowo „polityk” dla mnie, przez pryzmat pewnej praktyki, ma swój pejoratywny kontekst. [2/1]*

*Ja siebie nie uważam za polityka, ponieważ jestem bezpartyjny. Wybierany jestem przez mieszkańców, ale nikt mi nie może dać rozkazu partyjnego (...) Nie można powiedzieć, że ja nie uczestniczę w polityce. Oczywiście, że tak. Ale nie czuję się politykiem. [1/2]*

Druga grupa uzasadnień bezpartyjności, pojawiająca się równie często jak retoryka antypartyjna, koncentruje się na uwarunkowaniach historycznych. Trzeba

\* W nawiasach kwadratowych podawane są numery porządkowe wywiadów pogłębionych.

wziąć pod uwagę, że w badanych trzech miastach ściśle wiążą się one z post-solidarnościowym rodowodem prezydentów, a także członków ich politycznego zaplecza.

Bezpartyjność jest często traktowana jako nawiązanie do tradycji Komitetów Obywatelskich, bezpartyjni politycy lokalni czują się ich spadkobiercami. Są one idealizowane jako przykład najlepszej formy organizacji politycznej na szczeblu lokalnym. Najlepszej – bo oddolnej, uwzględniającej lokalną specyfikę i samodzielnej, niezależnej od zewnętrznych wpływów. Można zauważyć, że zwycięstwo Komitetów Obywatelskich w pierwszych wyborach samorządowych bardzo dobrze nadaje się na swoisty „mit założycielski” quasi-partyjnego ugrupowania lokalnego – nawet jeśli powstało ono zdecydowanie później, a bezpartyjność postsolidarnościowych radnych jest w zasadzie zgodna z antypartyjną linią „Solidarności” prezentowaną na początku lat 90. (Skórzyński 1995; Grabowska, Szawiel 2003).

Do uwarunkowań historycznych należy również negatywna ocena PRL i PZPR. O samorządzie lokalnym respondenci mówią jak o owocu transformacji, o pierwszych wyborach – jak o referendum przeciwko PRL. Ci, którzy w latach 80. nie byli czynnie zaangażowani w „Solidarność”, powstanie samorządu lokalnego potraktowali jako zaproszenie do działalności publicznej, które po raz pierwszy zdecydowali się przyjąć:

*Nie należałem do żadnej partii komunistycznej, nie byłem członkiem SZSP, ZMP – absolutnie nie miałem nigdy nic z tym wspólnego. A był rok 90. i prowadząc życie zawodowe, zainteresowałem się również życiem publicznym. Wcześniej czułem do tego wstręt, nie sądziłem nigdy wcześniej, że trafię do polityki, ponieważ polityka kojarzyła mi się z systemem totalitarnym, z PZPR-em, cała administracja mi się kojarzyła z tym. Naprawdę czułem [do tego] wielki wstręt, ale po tych reformach podjąłem jednak próbę, żeby wystartować w wyborach. [3/1]*

Trzecia grupa uzasadnień – to te odwołujące się do politycznej pragmatyki. W skrócie rzecz ujmując: w sytuacji niestabilności systemu partyjnego na poziomie ogólnokrajowym lokalnie łatwiej jest bez przynależności partyjnej sprawować władzę przez kilka kadencji:

*Jak wygląda działalność samorządu, którego władza, czyli partia rządząca, musi zmieniać się w takim tempie, jak zmieniają się władze rządzące naszym państwem? Nie ma [wówczas] stabilności rozwoju. (...) My mamy olbrzymie zaległości (...) – żeby to wyprostować, potrzeba stabilnej polityki, a nie zmiany co cztery czy co dwa lata dlatego, że zmienia się władza na wyższym szczeblu. Stąd uważam, że jednak samorządy powinny być pozbawione partyjności. [2/5]*

Wyniki wyborów samorządowych z 2006 r. wskazują, że w dużych miastach bezpartyjność koreluje z faktem reelekcji (Gendźwił 2008). Można sobie wyobrazić dwa kierunki zależności przyczynowo-skutkowej. Bezpartyjność może być sposobem na zwiększenie szans na reelekcję (jak wynika z powyżej przyto-



czonej wypowiedzi przedstawiciela lokalnego oddziału partii politycznej). Warto jednak pamiętać o drugiej możliwości: że duża szansa na reelekcję skłania lokalnych liderów do usamodzielnienia się względem partii politycznych i budowy własnego zaplecza politycznego w radzie miasta, czemu sprzyjają bezpośrednie wybory prezydenta miasta.

Gdyby przedstawione powyżej trzy grupy uzasadnień rozpatrywać na dwóch płaszczyznach: osobistej (jednostkowej) i systemowej (ponadjednostkowej), należałoby wyodrębnić typy idealne uzasadnień, które zaprezentowano w tabeli 2 wraz ze schematycznymi przykładami.

Tab. 2. Typy idealne uzasadnień bezpartyjności polityków lokalnych

Uzasadnienia	Osobiste	Systemowe
Antypartyjność	„Bo partie ograniczają wolność polityka, nie pozwoliłyby mi się realizować”	„Bo partie są niedostosowane do specyficznych potrzeb polityki lokalnej”
Historia	„Bo moja historia działalności publicznej jest bezpartyjna”	„Bo historia samorządności w Polsce nie jest związana z partiami politycznymi”
Pragmatyka	„Bo chcę rządzić dłużej niż przez jedną kadencję”	„Bo tak można zapewnić miastu stabilność lokalnej władzy i rozwoju miasta”

Źródło: opracowanie własne.

Uzasadnienia osobiste i systemowe przeplatają się w wypowiedziach respondentów. Zawartość powyższej tabeli z pewnością nie wyczerpuje całego uniwersum uzasadnień występujących w wypowiedziach lokalnych polityków, można ją jednak uznać za syntetyczny obraz dyskursu o bezpartyjności w lokalnej polityce.

### Różnice między radnymi partyjnymi i bezpartyjnymi

Czy radni wspierający bezpartyjnych prezydentów są w istocie bezpartyjni? Na takie dość przewrotne pytanie należy odpowiedzieć zawsze wtedy, gdy istnieje podejrzenie, że bezpartyjność jest tylko swoistym „kamouflażem” partyjności. W trzech badanych miastach polityczne zaplecze prezydentów było prawie w całości bezpartyjne (tab. 3). Trzeba zwrócić uwagę, że większość radnych ugrupowań „prezydenckich” (prawie 60%) nie miała żadnych doświadczeń z członkostwem w partii politycznej. W badanych miastach funkcjonują więc lokalne ugrupowania quasi-partyjne, budowane niezależnie od istniejących lokalnych struktur partii politycznych.

Bezpartyjni radni komitetów „prezydenckich” są ewidentnie bardziej doświadczonymi samorządowcami (tab. 4). Dla ponad 60% z nich obecna kadencja samorządu jest drugą, dla ponad 40% – trzecią. Można wysunąć tezę, że istnienie lokalnych ugrupowań związanych z bezpartyjnymi prezydentami miast (w ramach których ograniczone są możliwości politycznego awansu, np. do samorządu

województwa, parlamentu lub do urzędów administracji centralnej) sprzyja „kardrowej retencji” działaczy samorządowych na poziomie lokalnym. Z wypowiedzi części z nich można wnioskować, że gdyby nie owe ugrupowania, nie byłiby w ogóle czynnie zaangażowani w samorząd lokalny.

Tab. 3. Partyjność radnych w ugrupowaniach „prezydenckich” i klubach partyjnych w badanych miastach

Grupy radnych	Przynależność do partii politycznej – obecnie		Przynależność do partii politycznej – kiedykolwiek po 1989 r.	
	TAK	NIE	TAK	NIE
Kandydujący z list komitetów „prezydenckich”	0,0%	100,0%	40,6%	59,4%
Kandydujący z list partyjnych	76,3%	23,7%	97,3%	2,7%

Źródło: badanie ankietowe radnych, N = 70.

Z wyników badania ankietowego radnych nie można wywieść, że członkowie lokalnych ugrupowań quasi-partyjnych są istotnie częściej członkami różnego rodzaju organizacji pozarządowych, choć to prawie wyłącznie wśród nich pojawiają się społecznicy zaangażowani w działalność kilku różnych stowarzyszeń. Co znamienne, kilku radnych partyjnych jako organizację pozarządową, do której należą, wskazało swoją partię polityczną (te odpowiedzi nie były pomijane przy zliczaniu).

Tab. 4. Doświadczenie zasiadania w lokalnym organie uchwałodawczym radnych badanych miast

Radni, którzy zasiadali w radzie miasta w kadencjach:	Radni, którzy:	
	kandydowali z list komitetów „prezydenckich”	kandydowali z list partyjnych
1990–1994	6,3%	0,0%
1994–1998	21,9%	2,6%
1998–2002	40,6%	5,3%
2002–2006	62,5%	31,6%
2006–2010 (kadencja badana)	100,0%	100,0%

Źródło: badanie ankietowe radnych, N = 71.

Badanie ankietowe pokazało również zasadnicze różnice między bezpartyjnymi radnymi z ugrupowań prezydenckich a radnymi partyjnymi w pięciu badanych wymiarach. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi w tab. 5 radni pochodzący z bezpartyjnych komitetów „prezydenckich”: 1) są zdecydowanie bardziej antycentralistyczni, 2) wykazują dużo większą aprobatę dla systemu władzy lokalnej z silną pozycją prezydenta i słabą radę miejskiej; wynika to najprawdopodobniej z faktu, że prezydentem jest lider ich ugrupowania i że obce jest im funk-



cjonowanie w opozycji, 3) bliższy jest im menedżerski, technokratyczny model zarządzania miastem, 4) mają wyraźne nastawienie antypartyjne, 5) są nastawieni na karierę polityczną przede wszystkim lub wyłącznie na szczeblu lokalnym.

Ostatni wymiar zróżnicowania, pojawiający się zdecydowanie częściej niż pozostałe w wywiadach pogłębionych z politykami lokalnymi, zasługuje na dokładniejszy opis. Syndrom lokalnego działacza to utrwalone postawy osób, które z różnych przyczyn wykluczają swój udział w polityce na innych (w domyśle – wyższych) szczeblach organizacji władzy.

Tab. 5. Różnice między radnymi ugrupowań „prezydenckich” i radnymi partyjnymi w badanych wymiarach zróżnicowania

Indeksy <sup>2</sup>	Średnie wartości indeksów w grupach radnych, którzy:		Test t istotności różnic (poziom istotności statystycznej)
	kandydowali z list komitetów „prezydenckich”	kandydowali z list partyjnych	
Decentralizm	0,846 (s = 0,126)	0,730 (s = 0,179)	3,073 (0,003)
Prezydencjalizm	0,737 (s = 0,148)	0,601 (s = 0,188)	3,274 (0,002)
Menedżeralizm	0,752 (s = 0,087)	0,667 (s = 0,179)	2,553 (<0,001)
Antypartyjność	0,697 (s = 0,109)	0,512 (s = 0,146)	5,709 (<0,001)
Syndrom lokalnego działacza	0,691 (s = 0,225)	0,492 (s = 0,223)	3,679 (<0,001)

Źródło: badanie ankietowe radnych, N = 71.

Syndrom lokalnego działacza dość dobrze określa zdanie wypowiedziane przez lokalnego dziennikarza: „Oni chcą być tylko radnymi, po prostu” [3/7]. Sformułowanie o byciu „tylko radnym” jest wyraźną aluzją do potencjalnej ścieżki awansu radnych – członków partii politycznych. W takim ujęciu lokalność po-

<sup>2</sup> Do konstrukcji indeksów posłużyły poniższe stwierdzenia w kwestionariuszu podlegające ocenie na pięciostopniowych skalach, następnie wystandaryzowane do przedziału (0,1). **Decentralizm:** 1) Uprawnienia władzy samorządowej powinny zostać zwiększone. 2) Zbyt duża samodzielność samorządów względem centrum jest groźna. 3) Samorządy lokalne powinny być najważniejszym elementem władzy w Polsce. **Prezydencjalizm:** 1) To dobrze, że prezydent ma silną pozycję w mieście. 2) Rada miasta ma zbyt mało możliwości kontrolowania prezydenta. 3) To radni najlepiej znają potrzeby mieszkańców i dlatego oni – a nie prezydent – powinni mieć decydujący głos w sprawach miasta. 4) Odpowiedzialność za miasto powinna spoczywać w ręku prezydenta. **Menedżeralizm:** 1) W zarządzaniu miastem kwestie polityczne są nieważne. 2) Miasto jest jak przedsiębiorstwo – powinno się zarządzać nim w podobny sposób. 3) Zespół bezpartyjnych ekspertów nie zastąpi w mieście reprezentantów partii politycznych. 4) W mieście jest wiele spraw niepolitycznych – utrzymanie ulic, wywożenie śmieci itp. **Antypartyjność:** 1) Miasto traci, kiedy ma bezpartyjnego prezydenta. 2) W mieście partie polityczne mogą być z powodzeniem zastąpione przez inne organizacje. 3) Przynależność do partii politycznej jest przeszkodą w karierze samorządowca. 4) Przynależność do partii politycznej utrudnia prezydentowi dobre, niezależne zarządzanie miastem. **Syndrom lokalnego działacza:** 1) Coś dobrego dla miasta można zrobić, tylko działając na miejscu, a nie w polityce na szczeblu centralnym. 2) Dobry radny miejski powinien wykluczyć swój udział w polityce na szczeblu centralnym.

lityka lokalnego jest konstruowana w opozycji do „kadrowego podporządkowania” samorządu lokalnego wyższym szczeblom terytorialnej organizacji władzy – a takie podporządkowanie spotyka się właściwie tylko w partiach politycznych, które potrzebują kandydatów na listy wyborcze do rad gmin, powiatów, województw, a także do parlamentu:

*Ja zakładam, że [bycie radnym dla członków partii] to jest jakiś element, szczebel, droga, jakaś wartość dodana – w której aktywności nie traktuje się jako elementu najistotniejszego, tylko jak jakiś etap – a dla mnie to jest podstawowy etap (...) Tak długo, dopóki jestem w mieście, nie będę realizował swoich aspiracji budowania jakichś ścieżek do pracy na innym poziomie życia publicznego. [2/1]*

Co do tego, że swoisty „drenaż” kadr samorządowych istnieje, zgadzali się prawie wszyscy respondenci, niezależnie od przynależności klubowej. Różnice dotyczą raczej oceny tego mechanizmu. Znaczna część radnych pochodzących z quasi-partyjnych ugrupowań „prezydenckich” – co potwierdzają zarówno wyniki badania kwestionariuszowego, jak i dane z wywiadów – odcina się od postrzegania samorządu lokalnego jako szkoły umiejętności politycznych, swoistego „przedsionka większej polityki”. Przeciwnie niż politycy lokalni wywodzący się z partii politycznych: „W naturalny sposób samorząd powinien być takim miejscem, gdzie ludzie uczą się pewnych rzeczy” [1/4].

Wydaje się, że bardzo istotnym składnikiem syndromu lokalnego działacza jest poczucie sprawstwa, które dają działania podejmowane w skali lokalnej. Ich efekty są konkretne – w tym sensie, że dotyczą konkretnych inwestycji, zagospodarowania przestrzeni w skali podlegającej bezpośredniej percepcji; że dotyczą organizacji usług publicznych, z którymi mieszkańcy mają do czynienia niezwykle często: oczyszczania miasta, komunikacji zbiorowej, szkolnictwa, zapewnienia bezpieczeństwa. Jest to dość istotny argument za tym, że w polityce lokalnej obecne są dużo silniej namiętności polityczne inne niż w polityce ogólnokrajowej:

*Po prostu ludzie w pewnym momencie stwierdzają, że ta wielka polityka ich niespecjalnie interesuje, że tutaj może nie jest tak spektakularna, ale daje poczucie sprawstwa: że coś wymyślę i jesteśmy w grupie ludzi, których, jeśli przekonam ich do realizowania takiego przedsięwzięcia, to je realizujemy (...) Z drugiej strony – to [mam] poczucie wykonalności – że to nie jest tak, że sobie myślę, co bym chciał zmienić w Polsce... Szanse na to, że to się mi uda, są raczej nikłe. [2/3]*

Część respondentów podkreśla, że w polityce lokalnej bardzo często nie ma kwestii spornych, że wiele decyzji kluczowych dla rozwoju miasta jest podejmowanych na podstawie kryteriów, które dla wszystkich wydają się oczywiste. Przykładem mogą być dokumenty przygotowywane przez urzędników miejskich. To nie może być polityka – tak najwyraźniej myśli część bezpartyjnych polityków lokalnych – skoro chodzi o administrowanie, tzn. zapewnianie korzystnych warunków życia lokalnej społeczności. Dziennikarze lokalni, a także reprezen-

tanci lokalnych oddziałów partii politycznych, zwracali uwagę na to, że bezpartyjni prezydenci (ale również znaczna część ich zaplecza politycznego w radzie miasta i współpracowników w urzędzie miasta) nie wypowiadają się w istotnych kwestiach ideologicznych, nawet tych, które spektakularnie pojawiają się w polityce szczebla ogólnokrajowego.

Badanie ankietowe pokazało, że radni quasi-partyjnych ugrupowań „prezydenckich” w zdecydowanej większości potrafią rozumować w kategoriach typowych dla polityki szczebla ogólnokrajowego, zarówno abstrakcyjnych (potrafią określić swoją pozycję na kontinuum prawica–lewica), jak i w tych związanych z programami politycznymi konkretnych partii (prawie wszyscy brali udział w wyborach, głosowali na partie polityczne, w przypadku badanych miast – na PO lub PiS). Można zauważyć, że odnajdują swoje miejsce w polityce szczebla ogólnokrajowego, i w tym sensie nie należy twierdzić, że są „pozasystemowi” lub „antysystemowi”. Istotne jest to, że próbują na szczeblu lokalnym działać publicznie niezależnie od wyborów, jakich dokonują jako wyborcy. Wydaje się, że jest to jeden z przejawów autonomizacji polityki lokalnej.

#### Zaplecze polityczne bezpartyjnych prezydentów

Stabilność władzy bezpartyjnych prezydentów gwarantuje ich własne zaplecze polityczne. Analiza wyników wyborów samorządowych z 2006 r. w 65 miastach na prawach powiatu pokazała, że listy bezpartyjnych kandydatów na radnych zdobywały zawsze mniej głosów niż firmujący te listy bezpartyjni kandydaci (Gendźwiłł 2008). Listy radnych „prezydenckich” w kadencji 2006–2010 zdobywały w największych miastach średnio około połowy głosów oddanych na prezydentów.

Pytanie o konstrukcję zaplecza politycznego bezpartyjnych prezydentów miast jest dość trudne. Dobry opis jakiegokolwiek organizacji wymaga systematycznej, długotrwałej obserwacji (najlepiej prowadzonej „od środka”). Dotyczy to zwłaszcza organizacji nieformalnych – a we wszystkich badanych przypadkach organizacje quasi-partyjne wspierające prezydentów miast były niesformalizowane. Obraz, jaki można uzyskać od respondentów w trzech badanych miastach, jest więc z pewnością rozmyty, można jednak wydobyć z niego najbardziej charakterystyczne właściwości zaplecza politycznego bezpartyjnych prezydentów miast.

Zaplecze to jest najczęściej niesformalizowane – w badanych miastach nie istniało żadne zarejestrowane stowarzyszenie, które można by uznać za polityczne zaplecze prezydenta. Pytani o kontakty, dzięki którym możliwe jest rekrutowanie kandydatów na listy wyborcze, bezpartyjni respondenci częściej mówią o „środkach”, „grupach”, rzadziej o sformalizowanych organizacjach. W badanych miastach jedynymi formalnymi instytucjami są kluby radnych i powoływane przy okazji wyborów komitety wyborcze:

*[Ugrupowanie] ma charakter sezonowy – wzrost aktywności [przypada] w okolicy wyborów samorządowych. [W pozostałym czasie] działalność jest właści-*

*wie zamrożona do formy przetrwalnikowej (...) Myśmy przyłożyli pewne logo do ludzi. To logo nałożone jest na grupę radnych i na pewien pomysł na wyłonienie ekipy, która będzie sprawowała władzę w mieście. Natomiast poza określaniami [wyborów] to schodzi do dużego uśpienia [2/2]*

Można zauważyć, że bezpartyjnym politykom lokalnym bardzo zależy na utrzymaniu „obywatelskiego” charakteru ich komitetów wyborczych. Za zewnętrzny przejaw takiego charakteru uważają np. wystawienie list wyborczych pod szyldem komitetu wyborczego wyborców, a nie komitetu jakiegoś stowarzyszenia lub – tym bardziej – lokalnego oddziału partii politycznej.

Przeszkodą w formalizacji organizacji okazuje się również silna i niekwestionowana pozycja prezydenta, którego osoba jest w zasadzie warunkiem istnienia klubu radnych. Prezydenci badanych miast czują się odpowiedzialni za kształt instytucjonalny swojego zaplecza; wydaje im się, że wyłącznie oni mają mandat do podjęcia ostatecznej decyzji w tej kwestii i że konsekwencją takiej decyzji byłoby przejęcie osobistej odpowiedzialności za nową organizację. Twierdzą, że budując formalną organizację, marnowaliby swoje osobiste zasoby, które poświęcają przede wszystkim na sprawowanie urzędu. Trzeba pamiętać, że prezydent stoi na czele urzędu miejskiego: dużej organizacji formalnej. Choć ma ona ewidentnie inne cele, to zupełnie oczywista jest pokusa traktowania urzędu miejskiego (a przynajmniej najbliższych współpracowników zajmujących kierownicze stanowiska) jako instytucjonalnego, sformalizowanego zaplecza. Takie „czerpanie z pokładów trwałości” (określenie użyte przez respondenta [1/1]) znajdujących się w urzędzie miejskim jest możliwe zwłaszcza w przypadku reelekcji lub kandydata na prezydenta przez ustępującego poprzednika „namaszczania” (jak we Wrocławiu lub w Gdyni).

Choć w literaturze pojawiają się tezy o funkcjonalnym zastępowaniu lokalnych oddziałów partii politycznych miejscowymi organizacjami pozarządowymi (Kurczewski 2004), to z pewnością nie jest to jedyny model, w jakim może objawiać się lokalna bezpartyjność. O ile część funkcji politycznego zaplecza prezydenta mogą wypełniać urząd miejski i najbliżsi współpracownicy prezydenta, o tyle nie jest konieczne istnienie powołanego w tym celu stowarzyszenia. Ponadto wydaje się, że w dużych miastach – ze względu na konkurencję lokalnych oddziałów partii politycznych – trudniej jest znaleźć lokalne organizacje pozarządowe o *stricte* politycznych funkcjach.

Wydaje się, że sednem słabości organizacyjnej quasi-partyjnych ugrupowań lokalnych jest to, że nie mają one doświadczenia działań w roli opozycji – i prawdopodobnie żadne z nich nie przetrwałoby takiej próby. W lokalnych systemach politycznych z bezpartyjnymi prezydentami to sztab współpracowników prezydenta – jego zastępcy, doradcy, często także kierownicy wydziałów urzędu – jest głównym ośrodkiem polityki lokalnej. Klub radnych jest postrzegany bardziej jako organ doradczy i zapewniający utrzymanie kontaktu z wyborcami. Nawet w przypadku zawarcia koalicji z klubem radnych partyjnych rządzący miastem bezpartyjni nie widzą potrzeby tworzenia odrębnej, formalnej organizacji, któ-

ra by przejęła część funkcji – choćby programowych. Bardzo trudno oddzielić w praktyce działalność administracyjną od polityki lokalnej – zwykle praca nad strategią rozwoju gminy czy wieloletnim planem inwestycyjnym oznacza jednocześnie pracę nad programem wyborczym ugrupowania „prezydenckiego”.

Teza o słabości organizacyjnej quasi-partyjnych ugrupowań lokalnych ze względu na przesunięcie ośrodka decyzyjnego do kierownictwa urzędu miasta wydaje się bardzo istotna z punktu widzenia ustroju samorządu lokalnego. Powinna zrodzić kolejne pytania: o słabość rady miasta jako organu przedstawicielskiego i o możliwość oligarchizacji tak skonstruowanego systemu władzy lokalnej.

Mimo braku formalizacji i sezonowości działań politycznych zaplecze bezpartyjnych prezydentów nie składa się z osób zupełnie przypadkowych. Radni stanowiący to grono, jeszcze zanim zostali wybrani do rady, bardzo często należeli do lokalnej elity. Szczególne miejsce wśród nich zajmują działacze, których można by nazwać społecznikami. Są to liderzy osiedlowych społeczności, osoby znane z drobnych przedsięwzięć charytatywnych czy sąsiedzkiej pomocy w załatwianiu urzędowych spraw, nazywani „lokalnymi sołtysami”. Jako ważny kanał rekrutacji kandydatów na listy wyborcze wskazywane są również rady osiedli (lub dzielnic). Wielu radnych klubów „prezydenckich” wywodzi się z konkretnych środowisk, formalnych lub nieformalnych, istniejących wcześniej, zwykle niezwiązanych bezpośrednio z polityką. W żadnym z badanych miast jednak nie istniała organizacja pozarządowa, której podstawowym celem byłoby zaangażowanie w politykę lokalną.

Istotą lokalnych ugrupowań quasi-partyjnych jest to, że są skoncentrowane wokół osoby prezydenta. Radni tych ugrupowań nie tylko wyraźnie popierają rozwiązania ustrojowe, w których prezydent ma kompetencyjną przewagę nad radą miasta (zob. skala prezydencjalizmu, tab. 5), lecz także – działając w klubie radnych – podporządkowują się przywództwu prezydenta:

*Nie ukrywam, że to, co nas łączy, to, co jest spoiwem, to jest osoba prezydenta. W momencie kiedy prezydent jest na fali, my jesteśmy też na fali – przypisani do tego prezydenta, kojarzeni z prezydentem. Nie jest to ugrupowanie wodzowskie, ale coś w tym rodzaju – bez osoby prezydenta – w moim przekonaniu – nasze ugrupowanie nie odniosłoby tak spektakularnych sukcesów, mimo tego, że ma w swoich szeregach osoby znane i cenione w poszczególnych dzielnicach, w poszczególnych okręgach wyborczych. [3/3]*

Brak formalnej struktury politycznego zaplecza bezpartyjnych prezydentów oznacza w praktyce brak formalnego członkostwa i brak statutu. Sprzyja to ugruntowaniu silnej pozycji prezydenta, a jednocześnie funkcjonowaniu nieformalnej hierarchii wśród członków tego zaplecza. Podstawą takiej hierarchii jest najczęściej staż w ugrupowaniu wspierającym prezydenta, sprawowanie funkcji w radzie miasta lub w urzędzie miejskim i – dość trudno mierzalne – zaufanie prezydenta do poszczególnych osób.

Trzeba zwrócić uwagę, że jeden z podstawowych zarzutów wobec politycznego zaplecza bezpartyjnych prezydentów formułowanych przez przedstawicie-



li lokalnych oddziałów partii politycznych pokrywa się z zarzutem wysuwany wobec partii przez przedstawicieli ugrupowań „prezydenckich”. Radni partyjni zarzucają ugrupowaniom „prezydenckim”, że są niedemokratyczne – nieformalne i nieprzejrzyste, a do tego zbyt autorytarne.

Szczególne miejsce wśród pytań o właściwości owego zaplecza zajmuje pytanie o jego trwałość. Zadane w kontekście silnej pozycji przywódcy dotyczy możliwości i sensu jego istnienia pod przywództwem kogoś innego; jest pytaniem o jego autentyczną konkurencyjność wobec lokalnych oddziałów partii politycznych. Silna pozycja prezydenta i brak wieloszczeblowej hierarchii politycznego zaplecza dość skutecznie uniemożliwia pojawianie się konkurencyjnych wobec prezydenta liderów wewnątrz klubu. Członkowie ugrupowań quasi-prezydenckich najczęściej z obawą odnoszą się do ewentualności funkcjonowania bez prezydenta:

*Nie widzę na razie nikogo, kto mógłby tutaj prezydenta zastąpić. Ja nie ukrywam, zresztą powszechnie to mówię, że bez prezydenta byłibyśmy tylko stadem baranów. I nie mielibyśmy szans zaistnieć. [3/3]*

Niektórzy współpracownicy prezydenta oczekiwali, że w razie zakończenia kariery politycznej wskaże on swojego następcę, a więc uruchomi mechanizm „namaszczenia”. Owo „namaszczenie”, odbywające się niedługo przed wyborami samorządowymi, jest jednocześnie przekazaniem społecznego poparcia (rekomendacją dla wyborców), jak też przekazaniem przywództwa zaplecza politycznego (komitetu wyborczego, przyszłego klubu radnych czy – szerzej – środowiska). Wśród badanych miast instytucja „namaszczenia” została już zastosowana we Wrocławiu i w Gdyni.

Bezpartyjni prezydenci pytani o trwałość swojego zaplecza za kluczową kwestię uznają znalezienie następcy – stawiają więc na jednoosobowe charyzmatyczne przywództwo, a nie na budowanie organizacji. Każdy z nich twierdzi, że ma w swoim otoczeniu co najmniej jednego kandydata, którego z przekonaniem mógłby polecić. Co znamienne, w żadnej z wypowiedzi członków politycznego zaplecza prezydenta nie pojawił się wariant demokratycznej rywalizacji o przywództwo wewnątrz klubu. Wydaje się, że tylko decyzja podjęta przez niekwestionowanego lidera może mieć walor niewzruszalności i ostateczności wobec nieformalnych reguł działania lokalnych ugrupowań quasi-partyjnych. Warunkiem trwałości organizacji o tak słabej konstrukcji mogą być zatem zwycięstwa prezydenta miasta w kolejnych wyborach.

Podsumowując, należy stwierdzić, że lokalne ugrupowania quasi-partyjne są słabymi organizacjami, mimo iż należą do nich członkowie lokalnej elity z dużym doświadczeniem. Trudno tu mówić o procesie instytucjonalizacji politycznego zaplecza prezydentów, skoro granice opisywanych organizacji nie są wystarczająco precyzyjnie określone, instytucjonalizowana jest raczej bezpartyjność. Trzeba zauważyć, że głównym ośrodkiem polityki lokalnej jest urząd miasta, a zwłaszcza prezydent i jego najbliżsi współpracownicy; kluby radnych „prezydenckich” mają z tego powodu ograniczone funkcje i znaczenie. Mechanizm układania list wy-



borczych wskazuje, że to prezydent (i jego najbliżsi współpracownicy) desygnuje kandydatów na radnych, a więc „kompletuje” swoje ugrupowanie. Ugrupowania „prezydenckie” są skupione wokół osoby prezydenta. Trudno jednoznacznie zwerfikować hipotezę o nietrwałości takich organizacji, choć wiadomo, że głównym gwarantem tej trwałości jest pozostawanie prezydenta na urzędzie przez kilka kolejnych kadencji. Wydaje się, że ugrupowania quasi-partyjne mają potencjał trwania pod przywództwem innego lidera, pod warunkiem iż będzie wygrywać kolejne wybory albo właściwie zadziała mechanizm „namaszczenia”.

### Bezpartyjni prezydenci i ich relacje z partiami politycznymi

Lokalne ugrupowania quasi-partyjne wchodzą w rozmaite relacje z oddziałami partii politycznych. Szczególnym przypadkiem takich relacji w trakcie trwania kadencji jest lokalna koalicja. W trakcie kampanii wyborczej pojawiają się zarówno relacje typowo konkurencyjne, jak i kooperacyjne (np. niewystawianie kandydatów konkurujących z kandydatem bezpartyjnym).

W badanych trzech miastach szczególnie słaba była pozycja SLD, dość słaba – PiS, co w pewnym stopniu ogranicza możliwości opisanego pełnego spektrum konfiguracji lokalnych systemów politycznych. W badaniach terenowych analizowane były więc głównie relacje z Platformą Obywatelską. W Katowicach PO należała do partnerów koalicyjnych Forum Samorządowego Piotra Uszoka, dwóch wiceprezydentów miasta było aktywnymi członkami PO. We Wrocławiu w trakcie badań PO była partnerem koalicyjnym Klubu Rafała Dutkiewicza, jednak relacje między ugrupowaniami pozostawały dość napięte. Sam Dutkiewicz coraz bardziej oddalał się od Platformy Obywatelskiej, której był kandydatem w wyborach samorządowych 2002 r. Wyraźnie osłabły też więzi z partią wiceprezydenta miasta wywodzącego się z PO. Wcześniej we Wrocławiu rozpadł się klub radnych PiS, których część przeszła do klubu „prezydenckiego”, co tylko sprzyjało polaryzacji dwóch największych klubów w radzie. Jeszcze inaczej wyglądała sytuacja w Gdyni, gdzie „Samorządność” Wojciecha Szczurka zdobyła większość mandatów w radzie miasta, a PO i PiS tworzyły opozycję w jej łonie.

W miastach, w których rządzą bezpartyjni prezydenci, lokalne oddziały partii politycznych znajdują się w szczególnej, nietypowej sytuacji. W konkurowaniu o poparcie społeczne (w trakcie trwania kadencji) i o głosy wyborców (w trakcie wyborów) nie mogą w zasadzie korzystać z linii podziałów socjopolitycznych zaczerpniętych z polityki szczebla ogólnokrajowego, ugrupowania quasi-partyjne bowiem często nie zajmują wobec nich żadnego stanowiska. Partie polityczne muszą konkurować z podmiotami, które kwestionują na pierwszym miejscu nie tyle poszczególne punkty ich programu wyborczego, ile partyjność jako taką. Działacze lokalnych oddziałów partii politycznej twierdzą, że rola opozycji lokalnej jest szczególnie kłopotliwa, zwłaszcza w przypadku opozycji wielokadencyjnej:

*Mamy świadomość tego, że na szczeblu lokalnym nie sposób sprzedać tego, że się jest w opozycji. W parlamencie nie ma tego problemu, sesje są transmitowane (...) Na szczeblu lokalnym ta możliwość wygłaszania swoich opinii, formułowania problemów jest dużo bardziej ograniczona. Jednocześnie będąc w opozycji, coraz bardziej [gubi] się możliwość przyciągania nowych ludzi, w tym ludzi wybitnych. Następuje pewnego rodzaju uwiad partii politycznej, która przez dłuższy czas jest w opozycji, ludzie nie ciągną do niej. Zawsze jest tak, że ciągnie się do lidera, do rządzącego. [3/2]*

Podstawowym problemem lokalnych oddziałów partii politycznych w dużych miastach jest brak liderów, którzy mogliby stanowić realną konkurencję dla kandydata bezpartyjnego, zwłaszcza gdy jest on prezydentem miasta ubiegającym się o reelekcję lub kandydatem mocno wspieranym przez dotychczasowego prezydenta, silnego lidera o dużym poparciu społecznym.

Członkowie partii politycznych wskazują w zasadzie trzy powody tego stanu rzeczy. Po pierwsze – możliwości awansu, jakie stwarza działalność w partii politycznej, zwłaszcza w dużym ośrodku miejskim; wielu wartościowych działaczy lokalnych oddziałów partii politycznych wybiera sprawowanie mandatu parlamentarnego lub radnego sejmiku województwa albo obejmuje stanowiska ministerialne. Po drugie – problemy z przekonaniem lokalnych liderów niebędących członkami partii, społeczników i miejscowych autorytetów, do kandydowania w wyborach samorządowych z list partyjnych; odstrasza to w tym wypadku zły wizerunek partii politycznych. Po trzecie – w opinii przedstawicieli partii politycznych bezpartyjni prezydenci dysponują dość dużym instrumentarium „przechwytywania” potencjalnych lokalnych liderów i angażowania ich do pracy w miejskiej administracji.

Zjawiskiem, na które bardzo często wskazują radni – członkowie partii politycznych, jest zaangażowanie zasobów administracji samorządowej (urzędu miasta) w pozyskiwanie społecznego poparcia dla urzędującego prezydenta. Polega ono głównie na personalizacji przedsięwzięć podejmowanych przez lokalny samorząd – działacze partii podają jako przykład używanie określeń „prezydent zaprasza” zamiast „samorząd miasta zaprasza” itd.

Respondenci w trzech badanych miastach zwracali uwagę na to, że pozycja partii i radnych partyjnych jest zdecydowanie słabsza niż pozycja prezydenta i jego zaplecza politycznego ze względu na ustrojową słabość rady miasta (w stosunku do bezpośrednio wybieranego prezydenta). Sygnalizowali również słabości kadrowe – tzn. słabe przygotowanie radnych do sprawowania mandatu i stanowienia przeciwwagi dla doświadczonego prezydenta. Rady miast zajmują się przede wszystkim projektami uchwał wnoszonymi przez prezydenta, bardzo rzadko korzystając z przysługującego im prawa inicjatywy uchwałodawczej. Dyskusje plenarne oraz dyskusje podczas komisji rady miasta toczą się na podstawie materiałów przygotowanych przez urząd miejski, radni bardzo rzadko korzystają z zewnętrznych ekspertyz. Znamienne jest to, że prezydenci i wiceprezydenci badanych miast, przekonując radnych do projektów uchwał, wykorzystują

wyniki badań opinii publicznej, często cyklicznych, zleczanych firmom badawczym, opłacanych z miejskich funduszy. Można to postrzegać jako wprowadzanie do lokalnej polityki alternatywnego mechanizmu reprezentacji, innego niż demokratycznie wybrana legislatura.

W przeprowadzonych rozmowach pojawiały się porównania rady miasta do rady nadzorczej – czyli *de facto* organu kontrolującego działania prezydenta i urzędu miasta. Trzeba zwrócić uwagę, że takie porównanie marginalizuje znaczenie rady miasta jako organu politycznej reprezentacji mieszkańców. Wydaje się jednak, że lokalne oddziały partii politycznych nie mają odpowiednich sił i środków (przede wszystkim zaplecza eksperckiego, stałej współpracy z zorganizowanymi grupami interesu), żeby takiej marginalizacji przeciwdziałać. Taki stan rzeczy nakazuje postawić pytanie o istotność reprezentacji w demokracji lokalnej.

Typową relacją kooperacyjną, jaka może łączyć lokalne ugrupowanie quasi-partyjne i partię polityczną, jest lokalna koalicja w radzie miasta. Jak wyraźnie pokazuje analiza wyników wyborów samorządowych, sukces komitetów „prezydenckich” opiera się przede wszystkim na sukcesie kandydata na prezydenta. Zdarza się nawet, że w radzie miasta nie zasiada żaden radny reprezentujący komitet wyborczy zwycięzcy wyborów na prezydenta miasta. Najczęściej kluby „prezydenckie” są mniejszością w radzie miasta i do sprawnego rządzenia potrzebują zawarcia koalicji. Porozumienia koalicyjne zawierane na szczeblu lokalnym nie przewidują zwykle żadnych postanowień programowych – poza zobowiązaniami dotyczącymi poparcia uchwały budżetowej i uchwały o udzielenie absolutorium prezydentowi. Elementem porozumień jest zazwyczaj podział stanowisk w radzie miasta i jej komisjach, czasem również stanowisk wiceprezydentów miasta.

Koalicje zawierane z lokalnymi oddziałami partii politycznych w pewnym stopniu wikłają ugrupowania „prezydenckie” w politykę szczebla ogólnokrajowego. Bezpartyjni prezydenci starają się jednak swoimi decyzjami zmniejszyć znaczenie tego uwikłania, choćby poprzez mianowanie na swoich zastępców członków partii koalicyjnych pracujących od dłuższego czasu w urzędzie miejskim. Nawet ci prezydenci, którzy twierdzą, że są wyłącznie samorządowcami, a nie politykami, uważają, że w relacjach z partiami politycznymi „muszą stawiać się politykami”.

Jeden z wymiarów relacji między partiami politycznymi a lokalnymi ugrupowaniami quasi-partyjnymi wydaje się szczególnie znaczący dla jakości rządów bezpartyjnego prezydenta. Chodzi o relacje miejskiej egzekutywy z władzami regionalnymi i centralnymi. Niezależnie od dość dużej autonomii polityki lokalnej relacje te są szczególnie istotne, zwłaszcza w przypadku dużych miast. To władze województw samorządowych i poszczególne ministerstwa decydują o podziale znaczącej puli funduszy (głównie z UE) przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne. Te decydujące instytucje są zdominowane przez przedstawicieli partii politycznych, a decyzje o podziale środków, mimo istniejących procedur niezależnej oceny projektów, mają w dużym stopniu charakter polityczny.

Można by sądzić, że współpraca ugrupowania „prezydenckiego” z lokalnymi oddziałami partii politycznych jest silnie uwarunkowana kontekstem lokalnym. Okazuje się jednak, że pozycja partii politycznych na szczeblu ogólnokrajowym stanowi dość ważną zmienną wyjaśniającą charakter relacji politycznego zaplecza bezpartyjnego prezydenta z lokalnymi reprezentantami partii politycznych. Innymi słowy: lokalne sojusze z partiami politycznymi mogą być wykorzystywane przez bezpartyjnych prezydentów jako wsparcie w relacjach z władzami regionalnymi i centralnymi.

Najczęstszym określeniem stosowanym do opisanía relacji samorządowców z władzami regionalnymi i centralnymi jest „przełożenie”, w którym zawiera się znajomość, często o charakterze towarzyskim, a jednocześnie możliwość wpływania na decyzje owego znajomego, lobbowania lub – w najłżejszym wariacie – uzyskiwania istotnych informacji. „Przełożenie” zdobywa się zasadniczo na dwa różne sposoby: albo składają się na nie osobiste kontakty prezydenta, albo „przełożenie” funduje koalicja ugrupowania „prezydenckiego” z lokalnym oddziałem partii politycznej, która sprawuje władzę na szczeblu regionalnym lub centralnym. Osobiste kontakty prezydenta wynikają najczęściej z jego długiego stażu w działalności samorządowej lub z innej wcześniejszej działalności politycznej. Mogą być również związane z funkcjami sprawowanymi w instytucjach szczebla ogólnokrajowego. Niebagatelne znaczenie ma długotrwałe sprawowanie urzędu prezydenta dużego miasta:

*U mnie się zmieniali wojewodowie, marszałkowie różnych opcji... I z jednej strony to trochę przeszkadza, bo po linii partyjnej można więcej ugrać, ale jak się myśli długofalowo i działa się długofalowo, to pewna apolityczność daje większy komfort współdziałania. Ja miałem zawsze te relacje – proszę mi wierzyć – dobre, nawet jak był czas wojewody i marszałka lewicowego, to czasem odnosiłem wrażenie, że ja mam lepsze relacje z marszałkiem i wojewodą niż oni wzajemnie pomiędzy sobą. [3/1]*

Bezpartyjni prezydenci i ich zastępcy dość niechętnie opowiadali o metodach lobbowania polityków szczebla regionalnego i centralnego. Poza „przełożeniem” istotne jest również tworzenie lokalnych koalicji nacisku, opowiadających się za konkretnymi projektami, co jeden z prezydentów nazwał „budowaniem opinii publicznej”. W takie koalicje nacisku są czasami włączani lokalni politycy reprezentujący partie polityczne. Wewnętrzne podziały w partiach politycznych są bowiem bardzo często lokalizmami i regionalizmami, a nie podziałami frakcyjnymi (ideologicznymi).

Podsumowując – widać wyraźnie, że powstawaniu i sukcesowi politycznemu lokalnych ugrupowań quasi-partyjnych sprzyja słabość ustrojowa rady miasta i lokalnych oddziałów partii politycznych. Ugrupowania „prezydenckie” ze swoją nieformalną i skoncentrowaną na osobie prezydenta strukturą są wyraźnie przystosowane do funkcjonowania w warunkach „prezydenckiego” systemu władzy lokalnej. Słabość lokalnych oddziałów partii politycznych objawia się przede wszystkim w kwestii rekrutacji kadr na potrzeby polityki. Za szczególne słabości

lokalnych oddziałów partii politycznych należy uznać zdarzające się przypadki usamodzielnienia prezydenta miasta, będącego wcześniej kandydatem partyjnym – tzn. budowy przez niego własnego, konkurencyjnego zaplecza politycznego.

### Podsumowanie

Bezpartyjność w lokalnej polityce nie musi być tylko szyldem, taktycznym wybiegiem partyjnych kandydatów zmierzających do zwiększenia wyborczego wyniku. Zdarza się – przykłady zostały opisane w niniejszym artykule – że może ona być instytucjonalizacją pewnego sposobu rozumienia i uprawiania polityki.

Bezpartyjni prezydenci są w stanie uruchomić na potrzeby lokalnej polityki specyficzne zasoby kadrowe – doświadczonych działaczy i lokalne autorytety, którzy deklarując chęć uczestniczenia w życiu publicznym, w obecnych warunkach nie zaangażowaliby się w działalność partii politycznych. Część z nich – gdyby nie quasi-partyjne ugrupowania lokalne – nie brałaby udziału w życiu publicznym w ogóle. Bezpartyjni prezydenci w pewnym stopniu zmieniają więc skład lokalnej elity władzy.

Z przedstawionych wyników badań terenowych można by wypreparować figurę prezydenta miasta – „politycznego przedsiębiorcy”, który pod hasłem bezpartyjności organizuje swoje zaplecze polityczne i zapewnia sobie w ten sposób możliwość rządzenia miastem. W skrajnym przypadku może on rządzić kilka kadencji, a wybory traktować jako okresową ocenę pracowniczą. Nie mamy tu jednak do czynienia z machiną polityczną, taką jak opisywane w Stanach Zjednoczonych – brakuje tu wielostopniowej hierarchiczności, systemu zorganizowanych łańcuchów korzyści. Poza tym ugrupowania „prezydenckie” są związane relacjami z partiami politycznymi, w polskim systemie samorządowym bowiem dużo zależy od współpracy z władzami regionalnymi i centralnymi.

Nie ma na razie podstaw, by twierdzić, że bezpartyjni prezydenci są chwilowym ewenementem i że będą skutecznie wypierani przez kandydatów partyjnych. To prawda, że lokalne ugrupowania „prezydenckie” są raczej nieprzystosowane do przetrwania w opozycji, skuteczne mogą się jednak okazać mechanizmy politycznego usamodzielnienia prezydenta, który wygrał wybory jako kandydat partii politycznej, jak również „namaszczenia” – czyli nieformalnej sukcesji, przekazania poparcia społecznego i zaplecza politycznego kandydatowi wskazanemu przez ustępującego prezydenta.

Można by uznać, że bezpartyjni prezydenci i ich zaplecze polityczne są rezultatem „śmierci polityki” na poziomie lokalnym. Wielu z nich neguje w ogóle swoją polityczność, nazywa się menedżerami, samorządowcami, administratorami. Pewnych sporów politycznych, które aktualizują podziały socjopolityczne i sprzyjają budowaniu trwałych identyfikacji partyjnych w społeczeństwie, po prostu nie ma na szczeblu lokalnym. Ten brak w połączeniu ze słabą infrastrukturą lokalnych oddziałów partii politycznych i słabą pozycją ustrojową organu uchwałodawczego sprzyja „przechylowi administracyjnemu”. Można odnieść wrażenie, że ugrupowania „prezydenckie” – biorąc pod uwagę ich skład, struk-



ture i sposób działania – są demokratycznym dodatkiem do administracji lokalnej. Skłania to do postawienia tezy, że problem partyjności i bezpartyjności jest w przypadku polityki lokalnej częścią szerszego problemu rozdziału między administracją a polityką i przenikania się tych dwóch sfer. Prezentowane wyniki badania w pewnym stopniu potwierdzają opinię, że w demokracji lokalnej nie sprawdzają się metody działania lokalnych struktur partii politycznych przeniesione ze szczebla ogólnopolskiego.

Niniejszy artykuł pokazuje przede wszystkim, że bezpartyjność w demokracji lokalnej jest zjawiskiem mającym głębsze podstawy niż bezpartyjność pojawiająca się na szczeblu ogólnokrajowym, ma też w sobie potencjał trwania w specyficznej symbiozie z lokalną administracją – w takim właśnie kształcie może być instytucjonalizowana.

## Literatura

- Clark T.N., Hoffmann-Martinot V., 1998, *The New Political Culture*, Boulder: Westview Press.
- Copus C., 2006, *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance*, Manchester: Manchester University Press.
- Copus C., Clark A., Bottom K., 2008, „Multi-party politics in England: small parties, independents and political associations in English local politics”, w: M. Reiser, E. Holtmann (red.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 253–276.
- Crotty W. (red.), 1986, *Political Parties in Local Areas*, Knoxville: University of Tennessee Press.
- Dalton R.J., Wattenberg M.P. (red.), 2002, *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Gendźwiłł A., 2008, „Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast”, w: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, s. 13–47.
- Geser H., 1999, „The local party as an object of interdisciplinary comparative study: some steps toward theoretical integration”, w: M. Saiz, H. Geser (red.), *Local Parties in Political and Organizational Perspective*, Boulder: Westview Press, s. 3–43.
- Grabowska M., Szawiel T., 2000, *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Grabowska M., Szawiel T., 2003, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Gunther R., Montero J.R., Linz J.J. (red.), 2002, *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press.
- Herbut R., 2002, *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kostka W., 2008, *Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.



- Kurczewski J., 2004, „Udział organizacji pozarządowych we władzy samorządowej”, w: P. Gliški, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Linek L., 2004, *Dimensions of antipartyism in the Czech population*, [http://www.cvvm.cas.cz/upl/nase\\_spolecnost/100015se\\_linek\\_antipartyEN.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/nase_spolecnost/100015se_linek_antipartyEN.pdf).
- Mordwiłko J., 2000, „Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990–2000”, w: F. Rymarz (red.), *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej (1990–2000)*, Warszawa: Państwowa Komisja Wyborcza, s. 153–158.
- Poguntke T., Scarrow S., 1996, „The politics of anti-party sentiment”, *European Journal of Political Research*, t. 29, nr 3, s. 257–62.
- Rutkowski P., 2008, „Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia «fenomeny reelekcji»”, w: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, s. 48–69.
- Schmitter P.C., 2001, „Parties are not what they once were”, w: L. Diamond, R. Gunther (red.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore–London: Johns Hopkins University Press.
- Skórzyński J., 1995, *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa: Presspublica.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., 2004, *Nierówne koalicje. Liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- Swianiewicz P., Mielczarek A., 2005, „Parties and political culture in Central and Eastern European local governments”, w: G. Soós, V. Zentai (red.), *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute, s. 13–77.
- Śmigielska J., 2004, *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa: Wydawnictwo Trio, s. 11–20.
- Torcal M., Gunther R., Montero J.R., 2002, „Anti-party sentiments in Southern Europe”, w: R. Gunther, J.R. Montero, J.J. Linz (red.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, s. 257–290.

## NON-PARTISAN MAYORS AND THEIR IMPACT ON LOCAL POLITICS

The aim of the article is to describe the phenomenon of non-partisanship of local governments in large Polish cities. It is a report from a research conducted in Wrocław, Gdynia and Katowice. The article contains a description of typical justifications of non-partisanship, an identification of differences between partisan and non-partisan city councilors and a description of quasi-partisan organizations functioning as political support for non-partisan mayors. The results of the research confirm the existence of a specific category of local activists consistently rejecting party politics and very often having no political ambitions concerning higher

levels of government; this category is typical for quasi-partisan organizations. The research demonstrates that non-partisanship can be a means of institutionalization of a particular manner of understanding and making politics. One of the final conclusions is that the problems of partisanship and non-partisanship at the local level are derivatives of a vague relationship between public administration and politics at the local level.