

**Monika Sidor, Katarzyna Kuć-Czajkowska, Justyna Wasil,
Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce, Wydawnictwo Naukowe
Scholar, Warszawa 2017, 250 s.**

Wreszcie w rozważaniach badaczy polskich samorządów pojawiła się tematyka relacji pomiędzy organami stanowiąco-kontrolnym a wykonawczym w gminie, w tym szczególnie wymiarze, gdy wójt/burmistrz/prezydent nie ma większości swoich zwolenników w radzie. Choć tematyka relacji horyzontalnych nie jest obca naukowcom, to na polskim gruncie brakuje kompleksowego opracowania tematu w odniesieniu do szczebla gminnego. Książką, która zmierza w kierunku uzupełnienia wskazanej luki, jest *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce* autorstwa Moniki Sidor, Katarzyny Kuć-Czajkowskiej oraz Justyny Wasil, reprezentujących Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Należy podkreślić, że Autorki wykonały tytaniczną pracę, realizując badania, które przedstawiły w recenzowanej książce. Były to analizy ilościowe dwóch elekcji samorządowych (dane pochodzące z Państwowej Komisji Wyborczej z 2010 i 2014 r.) wraz z badaniem ankietowym polskich gmin oraz badanie jakościowe w 20 gminach, co w sumie przyniosło rezultat w postaci przeprowadzenia aż 74 wywiadów pogłębionych. Kwestionariusz ankiety został wysłany pocztą, a respondentami z założenia mieli być radni oraz wójtowie/burmistrzowie/prezydenci wytypowanych gmin. Wywiady pogłębione były natomiast prowadzone z różnymi aktorami scen lokalnych – zarówno z władzami, jak i dziennikarzami, przedstawicielami organizacji pozarządowych czy urzędnikami.

Recenzowana książka liczy 250 stron napisanych lekkim piórem. Autorki wskazują, że jej struktura opiera się na ujęciu problemowym. Monografię rozpoczyna rozdział metodologiczny, w którym podkreślono, że w polskich warunkach prawnych organy lokalnej władzy muszą ze sobą współpracować, co jest trudne, a czasem niemożliwe w obliczu koabitacji, a szczególnie w sytuacji konfliktu pomiędzy opozycyjnymi obozami. Tym ciekawsze staje się spojrzenie na oddziaływanie rzeczoności układu na przykład na proces decyzyjny w gminie. W kolejnych rozdziałach książki Autorki analizują czynniki warunkujące koabitację, następnie odwołują się do przywództwa lokalnego, opisują lokalne oblicza koabitacji oraz wskazują wyzwania stojące przed samorządem. Struktura publikacji jest dość jasna – pięć rozdziałów zwieńczonych podsumowaniem wraz z obszernym aneksem zawierającym wyniki badań ilościowych oraz spisem literatury. Ta ostatnia część zawierająca bibliografię jest aż nadto rozdrobniona w swej strukturze – bo o ile źródła internetowe mogą stanowić osobną kategorię, o tyle rozłączne traktowanie artykułów i książek nie jest konieczne.

W książce Autorki już w tytule określają analizowane zjawisko. Koabitację definiują jako „współsprawowanie władzy w gminie przez organy wykonawczy i stanowiąco-kontrolny, wywodzące się z przeciwnych obozów ideowych i politycznych, gdy wyłoniony przez mieszkańców wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie cieszy się poparciem większości bezwzględnej w radzie” (s. 9). Wydaje się jednak, że termin ten nie jest do końca precyzyjny, ponieważ koabitacja dotyczy współistnienia odrębnych obozów politycznych, ale w ramach władzy wykonawczej – prezydenta oraz rządu, a zasadniczo premiera. Natomiast na szczeblu gminnym w Polsce nie funkcjonują dwa podmioty w ramach egzekutywy. Dlatego bardziej precyzyjnym terminem okazuje się *divided government* (zob. Elgie, 2001), a więc pojęcie nawiązujące do prezydenckiego systemu w USA (Fiorina 1994; Mayhew 1991). W Stanach Zjednoczonych sytuację, gdy prezydent jest reprezentantem innej opcji politycznej niż większość zasiadająca w parlamencie, określa się mianem władzy podzielonej. Literatura przedmiotu z tego obszaru wzbogaciłaby zaplecze teoretyczne pracy, a być może zainspirowała Autorki do pogłębienia analiz. Rzeczony pogłębienie mogłoby się odnosić do bardziej precyzyjnego określenia przyczyn władzy podzielonej na przykład w aspekcie zachowań wyborczych głosujących (nie tylko w kontekście frekwencji wyborczej i referendum odwoławczego, które analizowały Autorki), o czym poniżej.

W rozdziale I Autorki przedstawiają koabitację wyłącznie na zasadzie negatywnej selekcji: koabitacja występuje wszędzie tam, gdzie w wyniku wyborów komitet wójta nie ma większości w radzie. Rzeczywiście, tam, gdzie większość mandatów w radzie zdobywa inne ugrupowanie niż wójt/burmistrza/prezydenta, można się spodziewać koabitacji, ale nie jest ona pewna. Nietrudno wyobrazić sobie także sytuację pozornej koabitacji, gdy większość radnych jednak sprzyja organowi wykonawczemu, a tylko reprezentuje inny z nazwy komitet lub partię. Ponadto nierzadką sytuacją po wyborach jest przecież rozdrobnienie rady, wynikające z tego, że kilka komitetów zdobywa na przykład po dwa–trzy mandaty. Natomiast praktyka pokazuje, że komitety lokalne i partie często ze sobą współdziałają, nie zawsze są względem siebie opozycyjne. Zresztą wóldarze, mając świadomość zasad funkcjonowania organów władzy na poziomie lokalnym, dążą do zbudowania koalicji i je budują. Zgodnie z podejściem Auterek gminy, w których została zawiązana koalicja powyborcza sprzyjająca organowi wykonawczemu, mogły zostać zakwalifikowane jako przykłady koabitacji – co zresztą obserwujemy w tabeli umieszczonej w aneksie. Autorki wskazują, że po wyborach z 2014 r. koabitację obserwowaliśmy mniej więcej w połowie gmin, z czego w prawie co trzeciej zjawisko to ukształtowało się także w 2010 r. To uproszczenie związane z rozdrobnieniem rady oraz zawiązywaniem koalicji powyborczych skutkuje zawyżeniem skali zjawiska w Polsce. Mam świadomość, jak pracochłonne byłoby zidentyfikowanie opisanych powyżej sytuacji pozornej koabitacji, ale zabrakło podkreślenia w książce, że Autorki zdają sobie sprawę z mankamentów zastosowanego uproszczenia.

Z kwestią rozdrobnienia rad powiązany jest drugi problem. Mianowicie Autorki niejednokrotnie odwołują się do oddziaływania systemu wyborczego na różne wymiary lokalnej sceny politycznej (np. s. 20, 140, 151). W toku analizy

pada stwierdzenie: „(...) proporcjonalny sposób przeliczania głosów na mandaty sprzyja występowaniu koabitacji w dużo wyższym stopniu niż ordynacja większościowa” (s. 20). Wniosek ten wynika z obserwacji wyników wyborów miast na prawach powiatu. Natomiast Autorki zapewne miały na myśli fakt, że zgodnie z zasadą reprezentacji system proporcjonalny ma na celu jak najlepsze odzwierciedlenie preferencji obywateli, co prowadzi zazwyczaj do rozdrobnienia organu przedstawicielskiego (Nohlen 2004). Jeśli zatem utożsamiać koabitację z rozdrobnieniem, to być może stwierdzenie o wpływie systemu na częstotliwość jej formowania się miałyby sens. Aby jednak bardziej precyzyjnie opisać kwestię wpływu systemu wyborczego, przypuszczalnie lepiej by było porównać gminy, w których doszło do zmiany systemu większościowego na proporcjonalny, i te, w których system proporcjonalny obowiązywał cały czas. Po modyfikacjach wprowadzonych Kodeksem wyborczym z 2011 r. gminy liczące powyżej 20 tys. mieszkańców niebędące miastami na prawach powiatu mogą stanowić interesujące pole do analiz wpływu systemu wyborczego na częstotliwość tworzenia koabitacji.

Kolejny rozdział pracy dotyczy „czynników warunkujących koabitację na poziomie lokalnym”. Tytuł sugeruje analizę przyczyn tworzenia analizowanych układów władzy. Rozdział rozpoczyna bardzo wnikliwa i trafna analiza prawno-ustrojowa warunków umożliwiających formowanie koabitacji. Autorki uwzględniają m.in. zmiany wprowadzone przez nowelizację Kodeksu wyborczego. Identyfikują grupy czynników – ekonomiczne oraz zachowania wyborcze – które mogą wpływać na częstotliwość tworzenia koabitacji. Rozpatrują frekwencję w elekcjach rad gminnych, a w zasadzie jej zmianę między 2010 a 2014 r., oraz liczbę organizowanych referendum odwoławczych. W ekonomicznym wymiarze analizują zamożność gmin (jedynie stan na 2014 r.), bycie płatnikiem lub beneficjentem tzw. janosikowego oraz stopę bezrobocia i ubóstwa. W obu przypadkach brakuje przywołania rozważania teoretycznego, które stanowiłoby podstawę założeń badawczych i sformułowania hipotez kierunkowych. Dlatego też rodzi się problem po przeprowadzeniu analiz empirycznych, na przykład dotyczących frekwencji. Autorki dochodzą do wniosku, że „koabitacja ma wpływ na poziom frekwencji, ale i odwrotnie wzrost frekwencji jest czynnikiem sprzyjającym powstawaniu badanego zjawiska” (s. 59). Trudno więc zrozumieć, czy wyższy poziom frekwencji jest przyczyną czy skutkiem. W kontekście zachowań wyborczych w literaturze przedmiotu funkcjonuje koncepcja odnosząca się do tego aspektu. Jest to teoria *split ticket voting* – jeśli wyborca głosuje na inne ugrupowania w równoległych wyborach do różnych organów, to wynika to z jego właściwych preferencji – nieco innych oczekiwań wobec poszczególnych kandydatów w różnych organach lub przeniesienia głosu na opozycyjne ugrupowanie. Jest to efekt głosowania taktycznego (James, Baker i Renno, 2009; Kelbel, Van Ingelgom i Verhaegen, 2016). Warto pogłębić rozważania także w tym aspekcie.

Następnie Autorki słusznie odnoszą się do „przywództwa lokalnego w kontekście koabitacji” (rozdział 3). Czytelnik pozna najbardziej znane koncepcje stosowane w rozważaniach o samorządach lokalnych, np. typologię Mouritzena i Svary, Johna czy Telesa. Autorki odwołują się także do najczęściej cytowanych

artykułów polskiego autorstwa. W rozdziale opisany jest ponadto model relacji pomiędzy organem wykonawczym a stanowiąco-kontrolnym, choć brakuje nawiązania *explicite* do dobrze ugruntowanego pojęcia horyzontalnych relacji władzy (Heinelt i Hlepas, 2006).

Książkę wieńczy analiza badania ankietowego uzupełniona obserwacjami z badań terenowych. Stanowi ona wstęp do rozdziału 4, który pokazuje, jak się kształtują codzienne relacje wójtów/burmistrzów/prezydentów z radą gminy. Część ta odnosi się do badań jakościowych – zawiera opowieści, anegdoty pochodzące z badań terenowych, które zapewne stanowiły obszerny materiał badawczy. Jest to zdecydowanie najbarwniejsza (momentami nawet zabawna) rozprawa o życiu samorządowców lub lokalnych działaczy, którzy funkcjonują w warunkach koabitacji. Jeden z przywołanych przykładów dotyczy sytuacji, gdy przewodniczący rady gminy, wybierając się na uroczystości pogrzebowe jako reprezentant całej jednostki, uciał wstęgę wieńca żałobnego tak, by nie znalazły się na niej personalia wójta. Niestety sprawa szybko wyszła na jaw i dotarła do włodarza, bo kawałek wstęgi został znaleziony w koszu. W rozdziale znajdziemy wiele tego typu anegdot, które pokazują próby wzajemnej dyskredytacji organów władzy. Ostatnia część książki to próba zewidencjonowania różnorodnych bolączek samorządu terytorialnego, a także głos we współcześnie prowadzonej dyskusji o kształcie lokalnych demokracji, np. w kontekście kadencyjności organu wykonawczego. Niestety, fragment ten ma dość ogólny charakter i – siłą rzeczy – pozostawia niedosyt.

W mojej opinii publikacja jest atrakcyjną lekturą dla szerokiego grona odbiorców – zarówno dla badaczy, praktyków, jak i studentów. Autorki starają się konfrontować założenia teoretyczne z obserwacjami polityki samorządowej w polskich gminach. Dla doświadczonych badaczy i obserwatorów samorządu terytorialnego lektura książki może jednak pozostawiać niedosyt – kilka wątków wymaga pogłębienia. Dla przykładu brakuje wyjaśnienia, dlaczego Autorki zdecydowały się na analizę wyborów z lat 2010 i 2014. Przecież, jak same zauważają, możliwość formowania zjawiska koabitacji obserwujemy od 2002 r.

Nie ulega wątpliwości, że temat badawczy związany z relacjami na szczeblu lokalnym wymaga jeszcze pogłębionych analiz. Książka *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce* stanowi inspirację do kolejnych badań. Jej niezaprzeczalnym walorem jest skala prowadzonych badań terenowych. W przyszłości szczególnie istotne jest bardziej dokładne i wieloaspektowe określenie, jakie konsekwencje dla władzy lokalnej, procesu decyzyjnego i rozwoju gminy niesie taki układ. Zważywszy na dynamikę zmian dokonywanych na szczeblu lokalnym i kierunki przemian, istotne jest, by dostarczać rzeczowych dowodów obrazujących wpływ rozwiązań systemowych na lokalne demokracje.

Literatura

- Elgie R., 2001, „Cohabitation: Divided government French-style”. *Divided Government in Comparative Perspective*, nr 1, s. 106–127.
- Fiorina M., 1992, „An era of divided government”, *Political Science Quarterly*, t. 107, nr 3, s. 387–410.
- Fiorina M., 1994, „Divided government in the American States: A byproduct of legislative professionalism?”, *American Political Science Review*, t. 88, nr 2, s. 304–316.
- Heinelt H., Hlepas N.K., 2006, „Typologies of local government systems”, w: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- James B., Baker A., Renno L., 2009, „Split-ticket voting as the rule: Voters and permanent divided government in Brazil”, *Electoral Studies*, t. 28, nr 1, s. 8–20.
- Kelbel C., Van Ingelgom V., Verhaegen S. (2016), „Looking for the European voter: Split-ticket voting in the Belgian regional and European elections of 2009 and 2014”, *Politics and Governance*, t. 4, nr 1, s. 116–129.
- Mayhew D., 1991, *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigation 1946–1990*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Nohlen D., 2004, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych* (tłum. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Martyna Kopcińska
Uniwersytet Warszawski
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
ORCID: 0000-0001-9837-4323