



UNIwersytet
Warszawski

Wydział Socjologii

dr hab. Adam Gendźwiłł, prof. UW

Katedra Socjologii Polityki

Wydział Socjologii UW

ul. Karowa 18

00-927 Warszawa

Recenzja rozprawy doktorskiej Pani mgr Eweliny Stasiak
pt. „Wpływ liczby kadencji lokalnej władzy wykonawczej na sytuację
społeczno-gospodarczą gmin” napisanej pod kierunkiem dr. hab.

Mariusza Sokołowicza, prof. UŁ

Kondycja demokracji lokalnej oraz ustrojowy kształt samorządu terytorialnego w Polsce stały się ponownie istotnymi tematami debaty publicznej w przeddzień wyborów samorządowych. Akurat w tym okresie zapoznawałem się z rozprawą doktorską Pani mgr Eweliny Stasiak – i z tym większym zainteresowaniem ją przeczytałem. Jest bowiem ona próbą uzupełnienia ważnej luki badawczej, która ma znaczenie nie tylko poznawcze (dla nauk o polityce i administracji, nauk ekonomicznych i innych dyscyplin zajmujących się badaniem polityki i gospodarki wspólnot samorządowych), ale też praktyczne w kontekście dyskusji nad sensem limitu kadencji organów wykonawczych samorządu gminnego.

Autorka stawia tezę, że wprowadzona w 2018 r. zmiana regulacji była wydarzeniem przełomowym. Moim zdaniem to stwierdzenie nieco przedwczesne, bo skutków tego przełomu jeszcze dobrze nie widać. Reforma wprowadzająca limit kadencji stała się jednak bezsprzecznie elementem szerszej dyskusji o tzw. „wielokadencyjności” w organach wykonawczych gmin. Recenzowana praca ma szansę być głosem w tej dyskusji.

Struktura pracy

Recenzowana rozprawa składa się z czterech głównych rozdziałów, a oprócz nich – wstępu, zakończenia, bibliografii, spisów rycin i tabel, a także dwóch załączników w których zostały zaprezentowane (zgodnie z ważnym postulatem jawności warsztatu) zastosowane narzędzia badawcze, tzn. kwestionariusz ankiety i scenariusz wywiadu.

Praca ma charakter empiryczny – doceniam, że dostarcza zarówno argumentów opartych o zestawione dane zastane (BDL GUS, PKW) jak też oryginalne dane zgromadzone samodzielnie przez Doktorantkę.

Łącznie rozprawa mgr E. Stasiak liczy 276 stron – jej objętość i struktura są typowe dla prac doktorskich przygotowanych w formie monograficznej. Uważam, że praca zyskałaby na bardziej konsekwentnym podziale treści pomiędzy rozdziały, tak aby przegląd literatury i opis uwarunkowań instytucjonalnych nie mieszały się ze wstępną analizą danych (jak w rozdziale 2). Przydałoby się też wyraźne wyodrębnienie części metodycznych, zapoznających czytelników ze schematem badawczym i z decyzjami metodologicznymi – albo w postaci osobnego rozdziału albo podrozdziałów (obecnie wyjątkiem jest tylko podrozdział 4.1). Ogólnie jednak wywód w pracy jest przeprowadzony w sposób systematyczny i zrozumiały.

Ocena merytoryczna

Autorka tak sformułowała cel pracy: „ustalenie czy i w jakim kierunku oraz zakresie kadencyjność organu wykonawczego polskich gmin wpływa na jej [powinno być: ich, A.G.] sytuację społeczno-gospodarczą” (s. 8), a następnie przedstawiła pięć pytań badawczych oraz trzy hipotezy, weryfikowane potem w części empirycznej. Odniosę się do nich szczegółowo w dalszej części recenzji. Najpierw jednak uwaga ogólna, która dotyczy precyzji wywodu. Uważam, że Autorka niekonsekwentnie operuje w swojej pracy pojęciem kadencyjności. Rozróżnić trzeba bowiem *zasadę kadencyjności* (to, że organ władzy – w określonym składzie personalnym – ma uprawnienie do jej sprawowania w ściśle określonym okresie, określanym mianem „kadencji”) od *limitu kadencji* lub *ograniczenia kadencji* (ang. *term limit*), czyli reguły ustrojowej określającej maksymalną liczbę kadencji przez którą jedna osoba może sprawować określony urząd. W polskich samorządach zasada kadencyjności obowiązuje wszystkie wybierane władze samorządowe, zarówno radnych jak i wójtów, od 2018 r. wójtów obowiązuje ograniczenie liczby kadencji. Jeszcze z nieco innego porządku są sformułowania takie jak tytułowy „wpływ liczby kadencji”. One nie odnoszą się do żadnego limitu, a jedynie do liczby kadencji (liczby reelekcji) i skupiają się na długości okresu sprawowania władzy (w anglojęzycznej literaturze określa się go jako *tenure*). Uważam, że ta kwestia terminologiczna – centralna przecież dla podjętego problemu – powinna zostać uporządkowana.

Dalszą ocenę merytoryczną rozprawy uporządkowałem według postawionych przez Autorkę pytań badawczych.

Pierwsze pytanie badawcze właściwie dotyczy przeglądu literatury. Zastanawia, czemu ów przegląd miałby ograniczać się wyłącznie do „dorobku teoretycznego nauk ekonomicznych”. Zwłaszcza po przeczytaniu rozprawy widać, że problematyka długości kadencji czy limitu kadencji władz lokalnych jest zagadnieniem interdyscyplinarnym (a więc nie tylko z zakresu nauk ekonomicznych), a do tego intensywnie badanym empirycznie (a więc każdy porządny przegląd odwoła się również do dorobku empirycznego weryfikującego teorie). Przegląd literatury – głównie koncepcji teoretycznych z zakresu ekonomii politycznej – zawiera rozdział 1 rozprawy.

W mojej ocenie fragment ten, choć ma wyraźną strukturę i broni się stylistycznie, jest niezbyt zogniskowany, zbyt szeroki jeśli chodzi o zakres omawianych koncepcji. Z kolei tam, gdzie przegląd powinien być szczególnie dokładny – tzn. w kwestii limitu kadencji czy teorii politycznego cyklu budżetowego – można zidentyfikować dość istotne braki.

Z pewnością przydałaby się rozdziałowi 1 część wprowadzająca, wyjaśniająca w jaki sposób omawiane modele teoretyczne pomagają lepiej zrozumieć pytania badawcze i w jaki sposób ugruntowują postawione wcześniej hipotezy. Tymczasem są tu omawiane koncepcje bardzo ogólne, w tym takie, których Autorka w swojej pracy później nie wykorzystuje. Dotyczy to np. koncepcji „pogoni za rentą” albo dyskusji dotyczącej demokracji deliberatywnej. Do tego przeważająca część jest relacjonowana niejako „z drugiej ręki”, tzn. z polskojęzycznych opracowań oryginalnych prac.

Zastanowiła mnie rola modeli głosowania ekonomicznego omówionych głównie w podrozdziale 1.3. Ta grupa modeli wyjaśniających zachowania wyborcze – w uproszczeniu – mówi o tym, że wyborcy nagradzają bądź karzą inkumbentów (urzędujących polityków i partie sprawujące władzę) w zależności od sytuacji ekonomicznej (realnej lub postrzeganej). Jest to kierunek zależności odwrotny od sugerowanego we wstępie do pracy: Autorce chodzi bowiem o zbadanie wpływu reelekcji bądź ograniczenia kadencji na lokalną sytuację społeczno-gospodarczą, a nie lokalnej sytuacji społeczno-gospodarczej na reelekcję. W każdym razie tak konstruuje swoją argumentację, a potem sposób prezentacji wyników badań ilościowych („wielokadencyjność może wpływać na sytuację społeczno-gospodarczą gminy”). Ta uwaga prowadzi mnie do ogólniejszej, dotyczącej precyzji w opisywaniu zależności: nie zawsze jest jasny kierunek postulowanych zależności i ich charakter (przyczynowo-skutkowy vs. korelacyjny). Jest różnica między sformułowaniem że coś „jest związane z wielokadencyjnością” (związek korelacyjny) a sformułowaniem „wielokadencyjność ma wpływ na” lub „nie wpływa na” (związek przyczynowy).

W przeglądzie literatury brakuje moim zdaniem ważnych pozycji opublikowanych w międzynarodowym obiegu naukowym, a dotyczących limitu kadencji władz wykonawczych, jego uzasadnień i konsekwencji. Nawet szybka kwerenda w bazach Scopus czy Google Scholar pozwala dotrzeć do interesujących pozycji. Ich przegląd pozwoliłby lepiej usystematyzować argumentację i odwołać się do przypadków, w których limit kadencji został ustanowiony lub zniesiony. Interesujące jest np. opublikowany niedawno artykuł przeglądowy zestawiający argumentację ustrojową przemawiającą za limitami kadencji na szczeblu ogólnokrajowym¹. Powstały też opracowania empiryczne

¹ Versteeg, M. et al. (2020) The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion Essay. *Columbia Law Review* 120(1): 173–248.

dotyczące limitu kadencji lokalnych władz wykonawczych wybieranych we Włoszech² czy Portugalii³.

I jeszcze drobniejsze uwagi. Pierwsza dotyczy tzw. ekonomicznej teorii głosowania. Anthony Downs w swoim modelu nie brał pod uwagę „wyborów pięcioprzymiotnikowych”, jak sugeruje fragment na s. 21. Jego podstawowy model rozważał sytuację w systemie większości względnej⁴. Druga uwaga dotyczy reformy samorządowej z 1998 r. Nie zmieniła ona podziału terytorialnego państwa na szczeblu gminnym, jak sugeruje fragment na s. 41, a „odpowiedzialność polityczna wybieralnych władz samorządowych” na szczeblu gminnym istniała w praktyce od 1990 r., czyli od momentu restytucji demokratycznego samorządu lokalnego. W odniesieniu do urzędów wykonawczych bezpośrednią odpowiedzialność przed lokalnymi elektoratami wprowadzono ustawą o bezpośrednim wyborze wójta w 2002 r. Rok 1998 nie był więc tu istotną cezurą. Ostatnia uwaga ma charakter polemiczny. Uważam, że twierdzenia, że samorządy terytorialne w Polsce urastają do rangi „zaplecza intelektualnego państwa” albo że w gminach wiejskich samorząd „może być najbardziej autentyczny i kreatywny” są przesadnie optymistyczne. W każdym razie nie biorą pod uwagę krytycznych analiz demokracji lokalnej w Polsce, wskazujących na jej deficyty.

Rozdział 2 rozprawy to głównie opis instytucji samorządu terytorialnego w Polsce. Znow jest on w niektórych aspektach zbyt szeroki w świetle stawianych celów badawczych, ale omówienie historii decentralizacji w Polsce jest kompetentne. Wśród wielu poruszanych wątków zabrakło mi jednak wzmianki o kontrowersjach związanych z II falą reformy decentralizacyjnej w roku 1998 r. Dodam jeszcze, że reformy z 2018 r. wprowadzającej limit kadencji wójtów nie można określić mianem „quasi-eksperymentu naturalnego” – zmiana w 2018 r. dotyczyła bowiem wszystkich gmin w Polsce, a zatem trudno wyodrębnić tu grupę eksperymentalną (*treated*) i kontrolną (*control*) i bazując na danych wyłącznie z Polski stosować schemat quasi-eksperymentalny.

Najważniejsze w rozdziale 2 wydają mi się rozważania z podrozdziału 2.2. omawiające argumenty za i przeciw ograniczeniu liczby kadencji organów wykonawczych. Pewnie dobrze byłoby tę dyskusję zrekonstruować jeszcze dokładniej, sięgając do stenogramów z posiedzeń obu izb parlamentu i ich komisji pracujących nad nowelizacją stosownych ustaw w 2018 r. Zwłaszcza tabela 2 jest w mojej ocenie ważnym oryginalnym wkładem Doktorantki, choć mam do niej kilka zastrzeżeń. W jej omówieniu brakuje mi przekonującego omówienia mechanizmu wiążącego ograniczenie liczby kadencji ze zwiększeniem udziału obywateli. Wspomniany w tab. 2 efekt głosowania sąsiadów i przyjaciół nie ma wiele wspólnego z fenomenem *friends and neighbors voting* znanym z

² De Benedetto, M.A., De Paola, M. (2019) Term Limit Extension and Electoral Participation. Evidence from a Diff-in-Discontinuities Design at the Local Level in Italy. *European Journal of Political Economy* 59: 196–211. doi:10.1016/j.ejpolco.2019.02.009.

Dalle Nogare, Ch., Kauder, B. (2017) Term Limits for Mayors and Intergovernmental Grants: Evidence from Italian Cities. *Regional Science and Urban Economics* 64: 1–11. doi:10.1016/j.regsciurbeco.2017.01.004.

³ Veiga, F.J., Veiga, L.G. (2018) Term Limits and Voter Turnout. *Electoral Studies* 53: 20–28. doi:10.1016/j.electstud.2018.03.001.

⁴ Grofman, B. (2004) Downs and Two-Party Convergence. *Annual Review of Political Science* 7: 25–46. doi:10.1146/annurev.polisci.7.012003.104711.

literatury politologicznej. Tam – w najprostszej postaci – oznacza preferencję dla kandydatów mieszkających w okolicy wyborców. Zapewne ostrożniej należałoby też przedstawiać konsekwencje wielokadencyjności i ograniczenia liczby kadencji – badań na ten temat nie ma w Polsce za wiele. W ogóle, przydałoby się rozróżnienie, które z wpisów w tabeli mają status hipotez, a za którymi przemawiają opublikowane już dowody empiryczne.

Tabela 1 zawiera błędy rzeczowe. Obywatele innych państw UE nie mogą ubiegać się o urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Kandydat na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta nie musi zamieszkiwać na terenie danej gminy. Pełna zdolność do czynności prawnych nie jest wystarczającym warunkiem biernego prawa wyborczego: możliwość kandydowania wyłącza skazanie osoby prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Podrozdział 2.3. w mojej ocenie odstaje od pozostałych elementów rozdziału 2. Jest poświęcony frekwencji wyborczej – nie jest więc omówieniem reguł instytucjonalnych. Sposób opisu zróżnicowań frekwencji sugeruje, że jest to raczej próba spojrzenia na konsekwencje stosowania tych reguł, a nie informacja kontekstowa, ważna dla zrozumienia właściwych analiz umieszczonych w rozdziałach 3 i 4. Prawidłowości przestrzenne w wyborach lokalnych (wójtów) pewnie lepiej byłoby dostrzec na mapach sporządzonych w skali przestrzennej innej niż województwa.

Pytanie badawcze nr 2 jest w istocie pytaniem o operacjonalizację kondycji społeczno-gospodarczej gminy, czyli zmiennej zależnej. Rozstrzygnięcie tego dylematu jest ostatecznie arbitralne i nie jestem przekonany, że do zoperacjonalizowania zmiennych potrzebne jest autonomiczne pytanie badawcze.

Doktorantka bez wątpienia wykazała się dobrą znajomością Banku Danych Lokalnych GUS i umiejętnością selekcjonowania i łączenia dostępnych tam danych. Mam jednak kilka uwag do operacjonalizacji zmiennych zależnych pochodzących z BDL. Doktorantka pisze, że dobierając zmienne diagnostyczne „starła się spełnić kryteria merytoryczne, formalne i statystyczne” (s. 95). Wcześniej deklaruje że „etap badań ilościowych był prowadzony na podstawie doboru zmiennych wykorzystywanych przez innych badaczy, którzy dotychczas dokonywali próby oceny poziomu rozwoju gminy” (s. 10-11). Niestety, mam poczucie, że kryteria merytoryczne nie zostały właściwie przedyskutowane. Czytelnik przeczyta co prawda, że Autorka opierała się na studiach literatury i że w ten sposób wybrano ostatecznie 29 zmiennych, ale w rozprawie zbyt wielu śladów po studiach literatury i analizie zmiennych wykorzystywanych przez innych badaczy nie ma. Samo zestawienie wskaźników stosowanych przez innych autorów byłoby tu wartością dodaną. Jeśli chodzi o kryteria statystyczne, Autorka sprawozdaje, że sprawdzała skorelowanie zmiennych (s. 96) ale szczegółów nie opisuje w swojej rozprawie (to co uznaje za „nadmierne skorelowanie” lub „zbyt niską wartość współczynnika zmienności” jest wyjaśnione w przypisie 292 na s. 97). Ogólnie, dyskusja nad doбором i skorelowaniem wskaźników cząstkowych powinna być dokładniejsza.

Ostateczny zestaw wskaźników ma przybliżać ogólną sytuację gminy (i jej zmianę). Taka syntetyczna miara skonstruowana została za pomocą tzw. „metody unitaryzacji zerowanej”. Z moich obserwacji wynika, że jest to ciągle powszechna technika tworzenia wskaźników złożonych, znana w badaniach ekonomicznych publikowanych w Polsce. Została upowszechniona jeszcze w latach 60. XX w. i jest stosowana do dzisiaj, pomimo istnienia lepszych metod budowy wskaźników złożonych. Unitaryzacja zerowana jest właściwie w ogóle nie stosowana w tekstach, które można przeczytać w dobrych międzynarodowych czasopismach naukowych. Jednym z założeń przyjętej metody jest np. to, że zmienne wejściowe trafiają do miary złożonej z tą samą wagą. Oznacza to, że to dostępność wskaźników może decydować o wadze przypisanej zjawiskom, które opisują. Metoda jest też bardzo wrażliwa na wartości odstające niektórych wskaźników – przesuwają one bowiem wartości tzw. „wzorca” lub „antywzorca” znacznie poza rozkład pozostałych przypadków. Np. analizowana w pracy gmina Kleszczów jest wyjątkowo specyficzna ze względu na bardzo wysokie wskaźniki zamożności – rozważyłbym w ogóle wyłączenie jej z analiz (nie jest to z pewnością typowa gmina wiejska). W ogóle, trzeba wziąć pod uwagę, że duża liczba zmiennych wejściowych bardzo często zaciemnia obraz.

Zestaw wykorzystanych wskaźników wymaga, moim zdaniem, dokładniejszego omówienia – chodzi nie tyle o analizę rozkładów, ale o uzasadnienia merytoryczne wzięcia danego wskaźnika pod uwagę i uznania za stymulantę bądź destymulantę. Można spytać dlaczego gęstość zaludnienia mamy uznawać za stymulantę rozwoju społeczno-gospodarczego gminy wiejskiej? Gęstość zaludnienia jest przede wszystkim pochodną historycznie ukształtowanej sieci osadniczej i zagospodarowania terenu. Chociażby występowanie na terenie gminy dużych kompleksów leśnych wyłącza spory obszar z osadnictwa – faktyczna gęstość zaludnienia w takiej gminie jest większa niż raportowana prostym wskaźnikiem z BDL. Rodzą się też inne pytania. Czy odpady komunalne na 1000 mieszkańców to trafna miara rozwoju społeczno-gospodarczego? Dlaczego za wskaźnik rozwoju gminy wiejskiej uznaje się liczbę zwiedzających muzea i oddziały muzeów na 1000 mieszkańców? Dlaczego wydatki ogółem na 1 mieszkańca (budżetowe, jak rozumiem) znalazły się w kategorii „warunki mieszkaniowe”? Czy wysokie wydatki w dziale administracja przypadające na 1 mieszkańca są miarą rozwoju? Długość sieci kanalizacyjnej na 1000 mieszkańców zależy od struktury osadnictwa i zagospodarowania przestrzennego gminy. Kluczowy jest raczej odsetek ludności obsługiwanej przez kanalizację.

Autorka zaprezentowała rozkłady wielu zmiennych na mapach (kartogramach) – doceniam tę formę wizualizacji. Mam jednak kilka uwag metodycznych związanych z konstrukcją map, przydatnych w razie przygotowania publikacji książkowej. Po pierwsze, kartogramy (takie jak np. na ryc. 2) używają koloru białego (braku wypełnienia pola podstawowego) do ukazania dwóch zupełnie różnych przypadków – gmin niepoddanych badaniu (miejskich) oraz najniższej klasy prezentowanego zjawiska (np. frekwencji). Po drugie, nie jest jasne według jakich zasad były konstruowane szeregi rozdzielcze służące do wyznaczenia granic przedziałów wartości⁵. Po trzecie, mapa po lewej stronie ryc. 4 jest niezbyt czytelna, bo wybrane szrafy nie układają się w

⁵ Dla zapoznania się z obowiązującymi konwencjami polecałbym publikację J. Pasławskiego (1998) *Jak opracować kartogram*. Warszawa: Wydawnictwo WGiSR UW.

jednoznaczny szereg (im ciemniejsze/gęstsze, tym większa liczba kadencji). Po czwarte, mapy na ryc. 32 z pewnością nie przedstawiają odsetka wójtów z wykształceniem wyższym, ale raczej rozkład zmiennej binarnej opisującej czy wójt danej gminy ma wyższe wykształcenie w danym roku czy też nie.

Materiał przedstawiony na wykresach słupkowych (wykresy 2-8) nie został uporządkowany wg jakiegoś klucza (np. rosnących albo malejących wartości na osi Y), przez co jest znacznie mniej czytelny.

Pytanie badawcze nr 3 („Czy kilkukrotna reelekcja organu wykonawczego faktycznie przyczynia się do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych?”) jest w istocie pytaniem o przewagę urzędowania (*incumbency advantage*). Literatura politologiczna na ten temat jest bardzo rozległa, w metodach badania tego zjawiska (wpływu urzędowania na reelekcję) dokonał się bardzo duży postęp, umożliwiający wypowiedzianie się na temat relacji przyczynowych a nie tylko korelacyjnych. Oceniam dość krytycznie brak odwołań do tej rozległej literatury, choć jednocześnie chciałbym zauważyć, że to pytanie właściwie nie realizuje celu badawczego rozprawy, który dotyczy związku między reelekcją a sytuacją społeczno-gospodarczą, a nie między reelekcją a jej przyczynami.

Hipoteza 2, która jest ściśle związana z omawianym tu pytaniem badawczym, sugeruje że w warunkach braku ograniczenia liczby kadencji reelekcja wzmacnia możliwość bycia wybranym(a) w przyszłości. Test empiryczny tej hipotezy opiera się jednak na wywiadach pogłębionych i ankietach przeprowadzonych wśród wójtów. W tym teście chodzi zatem nie o obiektywnie występujące zwiększenie prawdopodobieństwa ponownego wyboru (tego dotyczy większość analiz przewagi urzędowania które można spotkać w literaturze), ale o *przekonanie* urzędujących wójtów o tym, że prawdopodobieństwo ich ponownego wyboru będzie większe (s. 235-236). Ten wątek pracy wydaje mi się problematyczny – należałoby albo inaczej sformułować cel pracy, pytanie badawcze i hipotezę albo inaczej zaprojektować empiryczną weryfikację tej hipotezy. Mam jednak wątpliwość, czy rzeczywiście ta rozprawa ma traktować o czynnikach prowadzących do reelekcji wójtów czy raczej o konsekwencjach reelekcji.

Pytanie badawcze nr 4 poszukuje związku między ograniczeniem liczby kadencji wójtów do dwóch a sposobem sprawowania przez nich władzy – dopasowana do tego pytania jest hipoteza 3. Zapoznając się z rozprawą czekałem na doprecyzowanie, co oznacza sposób sprawowania władzy, na konceptualizację owego „sposobu” odwołującą się choćby do typologii przywództwa lokalnego, orientacji konsensualnej vs konfrontacyjnej itp. Refleksje dotyczące stylu sprawowania władzy pojawiają się głównie w części sprawozdającej wyniki badania ankietowego i wywiadów pogłębionych o realizuje cel pracy.

Autorka przeprowadziła własne badanie kwestionariuszowe za pomocą ankiety internetowej adresowanej do wójtów. Kwestionariusz ankiety (dołączony do pracy) jest skonstruowany poprawnie, choć zakres tematyczny pytań ankiety wydaje mi się szerszy niż potrzeby tej rozprawy. Bardzo dobra – jak znane mi badania elit samorządowych w Polsce – jest też osiągnięta stopa zwrotu (spłynęły 93 na 133 ankiety – to prawie 70%). Analiza zgromadzonych danych jest metodycznie dość prosta, opiera się na prezentacji

rozkładów poszczególnych zmiennych skrzyżowanych z liczbą sprawowanych kadencji. Ta forma prezentacji wyników nie sprzyja czytelności. W licznych tabelach krzyżowych prezentowane są po prostu liczebności (niewielkie w poszczególnych komórkach). Lepsze byłyby ujęcia procentowe albo nawet (praktykowane przez wielu badaczy) wyliczanie wartości średnich ze skal Likerta. Mogłoby pomóc łączenie niektórych kategorii odpowiedzi tak by uzyskać większe liczebności (np. często praktykowane łączenie odpowiedzi „zdecydowanie” i „raczej”). Do wypowiadania się o systematycznych zależnościach między zmiennymi brakuje mi odpowiednich testów statystycznych (nawet prostych, np. χ^2 dla zmiennych kategoryalnych albo testów t-Studenta gdyby porównywane były średnie). Przy interpretacji danych z badania ankietowego warto pamiętać, że odzwierciedlają one jedynie percepcję, opinie wójtów. Trzeba zachować zatem dużą ostrożność we wnioskowaniu o zachowaniach lokalnego elektoratu na podstawie tego, jak widzą te zachowania wójtowie.

Rozdział 4 zawiera również podsumowanie wywiadów pogłębionych z wójtami – Autorka zrealizowała ich 10, dbając o odpowiednie zróżnicowanie respondentów. Ten materiał jakościowy wydaje się bardzo wartościowy, wystarczający do uchwycenia interesujących procesów odpowiadających na niektóre z pytań badawczych. Doktorantka włożyła sporo trudu, aby ten materiał zgromadzić i przygotować transkrypcje. Rozczarowuje niestety wykorzystanie tych danych w pracy. Celowo użyłem określenia „podsumowanie wywiadów”, a nie „analiza wywiadów” – w moim przekonaniu bowiem materiał jakościowy z wywiadów pogłębionych z wójtami nie został przeanalizowany zgodnie z regułami metodycznymi analizy jakościowej, o których wspominają choćby podstawowe podręczniki metodologii badań społecznych⁶.

Nie ma informacji o tym, jak kodowana była treść wywiadów. Prezentacja danych z wywiadów wygląda tak, że krótko omawiane jest brzmienie pytania ze scenariusza, a następnie prezentowanych jest 10 cytatów (po jednym z każdego przeprowadzonego wywiadu), z lakonicznym komentarzem odautorskim. Niektóre z tych cytatów są zbyt obszerne (np. na s. 187 albo prawie dwustronicowy na s. 226-227). Zgromadzone dane jakościowe – narracje wójtów – nie prowadzą więc do uogólnień, nie wyłaniają się z nich żadne bardziej abstrakcyjne kategorie – ani wynikające dedukcyjnie z rozdziału teoretycznego ani indukcyjnie (na podstawie abstrahowania i porównawczej analizy treści transkrypcji). Przewodnikiem po analizie danych jakościowych powinny być pytania badawcze, zwłaszcza pytanie dotyczące sposobu zarządzania gminą. Tymczasem przegląd cytatów nie jest zorganizowany w ten sposób.

W rozważaniach metodologicznych dotyczących analizy danych jakościowych należałoby się też zmierzyć z pytaniem, czy dysponując wyłącznie wypowiedziami wójtów, bez odwoływania się do ich współpracowników i konkurentów (lokalnej opozycji) można trafnie stwierdzać coś o sposobie zarządzania gminą. Nie sugeruję tu konieczności

⁶ Babbie, E.R. (2003) *Badania społeczne w praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. Silverman, D. (2007) *Interpretacja danych jakościowych: metody analizy rozmowy, tekstu i interakcji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN. Kvale, S. (2010) *Prowadzenie wywiadów*. Warszawa: Wyd. Naukowe PWN.

uzupełnienia materiału źródłowego, ale zwracam uwagę na konieczność uwzględnienia tego, że narracje wójtów dają tylko jedną z możliwych perspektyw.

To wydaje mi się dość istotne, bo brak perspektywy innych aktorów sprawia, że można pochopnie przyjąć optykę wójtów. Mówiąc wprost – opinie wójtów o radzie nie są skonfrontowane z opiniami radnych o wójtach, więc obraz jest jednostronny. Przykładem takiego spojrzenia jest np. stwierdzenie, że „wójt musi się wykazać mocnym charakterem lidera i menadżera, w przypadku zaistnienia nieprzyjemnych zachowań ze strony rady gminy” (s. 219). Trzeba pamiętać, że między organem wykonawczym a stanowiąco-kontrolnym gminy istnieje nieuchronne napięcie. Ale rada gminy też posiada demokratyczną legitymizację do reprezentowania mieszkańców. Spór o priorytety i realizację niektórych projektów jest nieodłączną częścią dobrze funkcjonującego systemu demokratycznego. Podobnie jest z opinią, że przed 2002 r. „wójt był zakładnikiem rady”. To chyba przesada – w analogicznym systemie parlamentarno-gabinetowym na szczeblu ogólnokrajowym chyba nikt nie używa argumentu, że „premier jest zakładnikiem Sejmu”.

Argumenty wójtów, że kadencje powinny być ograniczone również dla radnych czy posłów należałoby jednak skonfrontować – przynajmniej w interpretacji – z argumentem, że różny jest charakter jednoosobowych organów wykonawczych i ciał kolegialnych. Większość istniejących na świecie ograniczeń kadencji dotyczy właśnie jednoosobowych organów wykonawczych. Oczywiście, nie piszę tego by polemizować z respondentami, ale raczej żeby wskazać, że dyskusja nad jakością argumentów w sporze o dwukadencyjność też jest potrzebna.

Nie jestem pewien czy **pytanie badawcze nr 5** rzeczywiście można nazwać „badawczym”. Jest to pytanie o rekomendacje praktyczne, a zatem raczej o polityczne czy prawne implikacje tego, co udało się ustalić w oparciu o badania empiryczne. To ważny element pracy, ale nie związany bezpośrednio z deklarowanym celem rozprawy.

Przedstawiona powyżej rekonstrukcja pytań badawczych prowadzi do wniosku, że nie ma w rozprawie pytania badawczego, które wprost wynikałoby z celu pracy – a zatem pytania o związek między ograniczeniem kadencji a sytuacją społeczno-gospodarczą gminy. Pytania nie ma, ale szczęśliwie jest hipoteza 1, a próba jej przetestowania zawiera się w rozdziale 3.3. Autorka w tej części rozprawy za pomocą testu t-Studenta próbuje porównać gminy wielokadencyjne z pozostałymi, przy czym „wielokadencyjne” bywają różnie definiowane. Jedna z definicji mówi, że to te, „w których wójtów wybrano przynajmniej trzy razy i obecnie zarządzają gminą” (nie jest do końca jasne czy „obecnie” oznacza 2018 r. czy rok pisania pracy). Jeśli zatem dobrze rozumiem, gmina w której jeden wójt rządził w latach 2002-2014 (trzy kadencje), a następnie w 2014 został wybrany inny wójt, nie jest uznawana za gminę wielokadencyjną. Czym jednak różni się od gminy, w której wójt został wybrany w 2010 r. i rządził do 2024 r.?

Z tą częścią pracy wiążą się kolejne uwagi – metodologiczne, ale w istocie wpływające na kluczowe konkluzje rozprawy.

Do badań ilościowych w oparciu o dane GUS zostały wybrane gminy wiejskie woj. łódzkiego. Autorka pisze, że „z uwagi na dużą liczebność gmin w Polsce i trudności w

pozyskaniu danych wtórnych na ich temat w publicznie dostępnych zbiorach danych zdecydowano się na ograniczenie badania do województwa łódzkiego liczącego 177 gmin” (s. 9-10). Trudno się z tym argumentem zgodzić, wszak zarówno bazy BDL GUS jak i PKW zawierają łatwo dostępne i porównywalne dane dotyczące wszystkich gmin w Polsce. Bardziej przemawia do mnie inny argument wyjaśniający dobór gmin z jednego tylko województwa – funkcjonowanie w tych samych uwarunkowaniach polityki regionalnej. Pewnie rolę odgrywały też kwestie pragmatyczne – zorganizowania sondażu wśród wójtów czy realizacji wywiadów pogłębionych. Nie wydaje mi się, żeby wybór województwa łódzkiego był podyktowany dużą liczbą zarejestrowanych kandydatów na wójta w 2002 r. oraz późniejszym spadkiem tej liczby – bo czy w innych województwach ta dynamika była inna? Sama liczba kandydatów jest pochodną wielkości województwa – a właściwie liczby gmin w województwie.

Nie jest dla mnie jasne, dlaczego Autorka twierdzi, że to w gminach wiejskich właśnie „pozycja organu wykonawczego jest najmocniejsza” (s. 10). Formalnie ustroj gmin wiejskich nie różni się od ustroju gmin miejskich. Rozumiem więc, że chodzi raczej o tradycyjne znaczenie wójtów jako liderów wspólnot wiejskich, a także niewielki rozmiar lokalnej elity, który sprawia, że często w lokalnej polityce nie ma pluralizmu i nie wyłaniają się konkurencyjni liderzy. Ale to należałoby wyjaśnić.

Różnicom średnich raportowanym w tab. 19 na s. 158 nie towarzyszą testy istotności owych różnic. Na wykresie 9 brakuje przedziałów ufności w postaci słupków błędów – pomogłyby ocenić istotność różnic między średnimi. To o tyle istotne, że wartości poziomu istotności p raportowane są dopiero w tab. 20 na s. 159 – i tylko w jednym na 21 testów poziom istotności spada poniżej 0,05.

A zatem nie znajduję w tych wynikach testów statystycznych podstaw do stwierdzenia że „wieczni wójtowie wpływają pozytywnie na wartości wskaźników” (s. 159) albo że „wyniki wykazały że korzystne zmiany były bardziej widoczne w gminach wielokadencyjnych niż w pozostałych” (s. 157). Po pierwsze, nie jest jednoznacznie rozstrzygnięta kwestia przyczynowości tej relacji. Można łatwo wyobrazić sobie sytuację, że trzecia (ominięta w analizie) zmienna wpływa jednocześnie na wielokadencyjność i zmianę syntetycznego wskaźnika rozwoju, a po skontrolowaniu tej trzeciej zmiennej (np. w analizie regresji) relacja między wielokadencyjnością a zmianą sytuacji w gminie jest nieistotna statystycznie. Ten problem endogeniczności, typowy dla badań obserwacyjnych, nie został rozważony. Z pewnością bezpieczniejsze jest sformułowanie że korzystne zmiany są gdzieś widoczne bardziej a gdzieś mniej. Po drugie, i to chyba ważniejsze spostrzeżenie, przedstawione wyniki nie pozwalają na kluczowe dla tej pracy stwierdzenie że „analiza ta pozwala wnioskować o korzystnym wpływie wielokadencyjności”. Przyznam, że nie jest dla mnie zrozumiałe zastrzeżenie dodane do tego zdania: „jednakże różnica ta nie była istotna statystycznie”. Jeśli różnica średnich jest nieistotna statystycznie, to znaczy, że na przyjmowanym zwykle przez badaczy konwencjonalnym poziomie ufności jest nieodróżnialna od 0. Powstaje zatem pytanie: dlaczego wyniki testów statystycznych zostały zignorowane przy formułowaniu konkluzji?

Na zakończenie chciałbym jeszcze zwrócić uwagę, że choć wywód w rozprawie jest raczej klarowny, a Autorka swobodnie wykorzystuje odwołania do różnych pozycji literatury, padają w rozprawie tezy, które w moim przekonaniu nie mają solidnego potwierdzenia empirycznego, np.:

- „Politycy de facto w większości nie mają żadnych własnych poglądów, przekonań, wynikających z głębokiej wiedzy” (s. 22)
- „Mieszkańcy jako wyborcy – chwiejni w decyzjach – poszukują jednostki terytorialnej, w której to władza trafiła w ręce ludzi, zapewniających m.in. poprawę warunków pracy i życia” (s. 44)
- „Możliwość reelekcji organu wykonawczego zwiększa się wraz ze wzrostem liczby osób, które zna, a zakres wymagań stawianych przedstawicielowi zwiększa się, wraz z wydłużeniem czasu kadencji, który wymaga jeszcze większego zaangażowania w zakresie kontaktów z wyborcami” (s. 61)
- „Stworzenie hermetycznej, przez nikogo z zewnątrz nie zagrożonej, tzw. urzędniczej kasty wokół wójta, gwarantuje utrzymanie wielu miejsc pracy i spokoju, który zapewnia im status quo” (s. 65)
- „Długoletnie pełnienie funkcji organu wykonawczego łączy się z mniejszym zaangażowaniem w dłuższym okresie (...) choć dotychczasowe przepisy prawa (...) pozwalały na wzrost poczucia pewności siebie, to w konsekwencji prowadziły do zatracenia idei, której miały służyć” (s. 67)
- „Młodzi kandydaci, z dobrym i fachowym programem (...) mają więcej energii, są bardziej otwarci, krytyczni wobec świata, formułują bardziej dalekosiężne życiowe cele” (s. 68)

Konkluzja

Podsumowując, rozprawa jest próbą zmierzenia się z istotnym problemem naukowym, jest oparta na oryginalnym i wartościowym materiale źródłowym, wskazuje na konsekwencję i ambicję Autorki. Praca zawiera jednak liczne mankamenty, omówione powyżej. W skrócie rzecz ujmując praca wymaga: (1) uspoźnienia terminologii, (2) zapewnienia odpowiedniego powiązania celu pracy, pytań badawczych, hipotez i ich empirycznej weryfikacji, (3) przedyskutowania doboru wskaźników ilościowych i przeprowadzenia formalnych testów hipotez statystycznych, (4) bardziej selektywnej i usystematyzowanej analizy danych jakościowych z wywiadów pogłębionych.

Duża część z nich jest możliwa do usunięcia lub ograniczenia, ale jest ich na tyle dużo i dotyczą na tyle istotnych kwestii, że oczekiwałbym przedstawienia poprawionej wersji rozprawy przed przystąpieniem do dalszych etapów procedury. Oczekiwałbym – gdyby pozwalały na to wewnętrzne regulacje Uniwersytetu Łódzkiego. Dowiedziałem się jednak, że na to nie pozwalają, a recenzenci, inaczej niż na wielu innych uczelniach, nie mogą wnioskować o korektę rozprawy doktorskiej gdy ta tego wymaga. Jednocześnie

negatywna recenzja – jeśli nie będzie jedyną – może doprowadzić do niedopuszczenia do obrony, a to według mnie jest rozwiązanie absolutnie ostateczne. Uważam, że to regulacja zła i w gruncie rzeczy szkodliwa dla kształcenia badaczy i dla jakości uprawianej nauki.

Biorąc to wszystko pod uwagę, uznaję, że obecny kształt rozprawy doktorskiej Pani mgr Eweliny Stasiak w wystarczającym stopniu potwierdza ogólną wiedzę teoretyczną i umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a praca w swoim zamyśle stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Wnoszę zatem o dopuszczenie do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia doktora. Jednocześnie proszę o przygotowanie odpowiedzi na kwestie poruszone w tej recenzji i przedstawienie ich podczas publicznej obrony.

Warszawa, 10.04.2024 r.