

UNIwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Gospodarki Przestrzennej

Ewelina Stasiak

Wpływ liczby kadencji lokalnej władzy wykonawczej
na sytuację społeczno-gospodarczą gmin

*Rozprawa doktorska napisana
w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska
pod kierunkiem naukowym
dr hab. Mariusza Sokołowicza, prof. UŁ*

Łódź 2024

Spis treści

Wstęp.....	3
Rozdział 1 Samorząd terytorialny z perspektywy ekonomii instytucjonalnej.....	14
1.1. <i>Homo oeconomicus</i> i zasada racjonalnego wyboru w wyjaśnianiu zachowań społecznych ..	14
1.2. Teoria wyboru publicznego – ekonomia w polityce	20
1.3. Ekonomiczne motywy głosowania w wyborach samorządowych	36
1.4. Decentralizacja władzy jako narzędzie poprawy efektywności rządzenia	41
Rozdział 2 Samorząd gminy w systemie zdecentralizowanej władzy publicznej	48
2.1. Miejsce samorządu terytorialnego w ustroju administracyjno-terytorialnym.....	48
2.2. Kadencyjność organów wykonawczych w gminach.....	60
2.3. Wpływ przemian instytucjonalnych polskiego ustroju samorządowego na frekwencję wyborczą.....	77
Rozdział 3. Kadencyjność w wyborach samorządowych, a jakość rządzenia w samorządzie gminnym – na przykładzie województwa łódzkiego	87
3.1. Profile wójtów w województwie łódzkim z perspektywy doświadczenia politycznego	87
3.2. Czym zarządzają badani wójtowie – przemiany społeczno-gospodarcze w gminach wiejskich województwa łódzkiego.....	94
3.2.1. Sytuacja demograficzna	99
3.2.2. Sytuacja gospodarcza	106
3.2.3. Jakość środowiska	112
3.2.4. Warunki mieszkaniowe	118
3.2.5. Edukacja.....	125
3.2.6. Dostępność kultury.....	132
3.2.7. Lokalne uwarunkowania instytucjonalne	139
3.2.8. Porównanie obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin.....	145
3.3. Sytuacja społeczno-gospodarcza badanych gmin wobec liczby sprawowanych kadencji...149	
3.3.1. Sytuacja demograficzna	150
3.3.2. Sytuacja gospodarcza	151
3.3.3. Jakość środowiska	152
3.3.4. Warunki mieszkaniowe	153
3.3.5. Edukacja.....	154
3.3.6. Dostępność kultury.....	155
3.3.7. Lokalne uwarunkowania instytucjonalne	156
3.3.8. Porównanie obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin.....	157
3.4. Podsumowanie wyników badania ilościowego.....	160
Rozdział 4. Dwukadencyjność organów wykonawczych a rozwój społeczno-gospodarczy gmin wiejskich województwa łódzkiego z perspektywy wójtów	162
4.1. Metodologia badań i charakterystyka respondentów	162
4.2. Kadencyjność organów wykonawczych w gminach z perspektywy badanych wójtów	169
4.3. Ocena kondycji społeczno-gospodarczej gminy z perspektywy badanych wójtów	178
4.4. Rola i pozycja wójta w gminie w opiniach badanych	209
4.5. Opinie badanych wójtów na temat ustroju samorządu terytorialnego i jego ewolucji w kierunku dwukadencyjności	218
4.6. Podsumowanie wyników badania jakościowego	234
Zakończenie	239
Bibliografia	244
Spis rycin.....	263
Spis tabel	266
Załącznik 1. Kwestionariusz ankietowy	271
Załącznik 2. Scenariusz wywiadu	276

Wstęp

Charakterystyka problemu

Rozwój samorządu terytorialnego jest jednym z kluczowych czynników, które przyczyniły się do demokratyzacji systemu politycznego w Polsce. Strukturą samorządową objęto trzy poziomy władzy lokalnej i regionalnej, wprowadzając nowy podział terytorialny państwa na gminy, powiaty i województwa. Postęp w tej materii ma istotne znaczenie dla zachowania demokratycznego charakteru państwa, bowiem samorząd, działając na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, przyczynia się do podniesienia efektywności funkcjonowania władzy publicznej¹. Obecnie podstawową jednostką zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, co znajduje wyraz w określeniu jej szerokich kompetencji. Decentralizacja władzy publicznej i funkcjonujący model administracji zapewniają wykonywanie istotnej części zadań publicznych przez władze lokalne, działające samodzielnie i wykonujące powierzone im w drodze ustaw zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność².

Wielu badaczy łączy decentralizację nie tylko z większą legitymizacją instytucji politycznych oraz wspieraniem uczestnictwa w życiu politycznym, ale też z promocją gospodarek regionalnych oraz zwiększaniem efektywności usług publicznych³. Wreszcie zakłada się, że decentralizacja prowadzi do większego zaangażowania obywatelskiego, ponieważ przybliża władzę do obywateli, stwarza większym grupom społecznym możliwość bezpośredniego uczestnictwa w rządzeniu, oferuje mechanizmy kontroli i równowagi (dzięki którym samorząd jest siłą przeciwstawną dla rządu krajowego), aktywizuje nowych aktorów lokalnych i regionalnych, czy też stwarza możliwość rozwoju nowych elit na poziomie niższym niż krajowy, mających możliwość kształcić swe umiejętności polityczne i role niezbędne do uczestnictwa w życiu społecznym⁴.

¹ R. Kmiecik, K. Walkowiak, *Samorząd w systemie politycznym i terytorialno-administracyjnym Polski – osiągnięcia i perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2022, s. 11.

² P. Antkowiak, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne nr 2/2011, ss. 155-174.

³ S. Ayres, *Regional governance and democracy*, [w:] A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (eds.), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2018, pp. 219-230.

⁴ J. P. Faguet, C. Pöschl, *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, Oxford University Press, England 2015, pp. 1-24.

Tradycyjnie ujmowany samorząd gminny ma wymiar instytucjonalny. Szczegółowe rozwiązania instytucjonalne w tej materii są zatem zróżnicowane między różnymi krajami (w przestrzeni) oraz w czasie. Dotyczy to różnego zakresu zadań przyporządkowanych władzy lokalnej, efektywności w dostarczaniu usług publicznych oraz różnic w procedurach wpływania mieszkańców na skład osobowy tych organów oraz na ich działanie. Samorządność gminna ma zatem wielowymiarowy kształt – stanowi zbiór wspólnych reguł gry zachodzących między różnymi podmiotami (szczególnie na linii wyborca – organ przedstawicielski)⁵.

Jednym z podstawowych zadań jednostki samorządu lokalnego, w szczególności gminnego, jest pobudzenie inicjatyw służących zaspokajaniu bieżących potrzeb społeczności lokalnej, jak i podejmowania działań na rzecz stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Władze samorządowe pełnią rolę kreatora procesów rozwojowych. Ich zadaniem jest stworzenie odpowiednich warunków do ich inicjowania, zapewnienie stabilności ich przebiegu oraz dbanie o nadawanie im właściwej dynamiki⁶. Zestaw cech charakteryzujących lokalny rozwój społeczno-gospodarczy bywa dobierany tak, aby uwzględnić najważniejsze i możliwe do uchwycenia w skali porównawczej aspekty. Trudno jednoznacznie określić, który z nich odgrywa decydującą rolę. Jednak skuteczność wykorzystania potencjału gminy, mieszkańcy wiążą zwykle z władzą wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wobec tego, poczucie satysfakcji z życia lub jej brak, mieszkańcy mogą przenosić na organ wykonawczy i na tej podstawie dokonywać skreśleń na liście wyborczej⁷.

A. Gendźwiłł zwraca uwagę, że „wybory lokalne są wpisane w powszechnie akceptowaną definicję samorządu terytorialnego, a istnienie owego samorządu – z jego długą i imponującą historią – konstytuuje lokalne wspólnoty i systemy polityczne, a także lokalne areny wyborcze, na których toczy się rywalizacja o mandaty przedstawicielskie”⁸. Gra interesów nasila się w okresie wyborczym, w którym samorządy stają się obszarem walki politycznej. Takie traktowanie samorządu powoduje, że trudno jest w szeroko i dobrze pojętym interesie mieszkańców osiągnąć nadrzędny cel, jakim jest zapewnienie realizacji

⁵ B. Nawrot, J. Pokładecki, *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2011, s. 5.

⁶ T. Skica, *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2020, ss. 117-118.

⁷ B. Kobzarska-Bar, *Zależność między czynnikami zrównoważonego rozwoju i decyzjami wyborców gminnej egzekutywy*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej nr 104/2017, ss. 291-300.

⁸ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 24.

podporządkowanych im zadań własnych i zleconych. Jak podkreśla J. Adamiak „władze samorządowe powinny działać w interesie społeczności lokalnych, a nie tracić energię na nieustające rozgrywki polityczne, bo nie taka jest rola lokalnych struktur samorządowych”⁹. Ponadto, skutki zarządzania gminą, w tym decyzji czy konkretnych działań mogą uwidocznąć się dopiero w kolejnych latach. Stąd zagadnienie władzy politycznej, w tym kwestie kadencyjności władzy na szczeblu społeczności lokalnej, należy analizować w dłuższym okresie czasu. Cechą charakterystyczną omawianej zasady kadencyjności jest także zagadnienie optymalnej wielkości jednostek samorządowych szczebla podstawowego. Rozmiar wspólnot lokalnych – liczba obywateli tworzących elektorat – to czynnik sprzyjający personalizacji polityki lokalnej. W mniejszych miejscowościach możliwa jest osobista i bliższa znajomość kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Można domniemywać, że przestrzenna bliskość między kandydatami a wyborcami, w większym stopniu może wpływać na wybór władz, niż ma to miejsce w przypadku wyborów szczebla krajowego. Kontakt wyborców z ich przedstawicielami w mniejszych jednostkach samorządowych implikuje mobilizację najbliższych (efekt głosowania sąsiadów i przyjaciół), co może okazać się wystarczające do zapewnienia przewagi nad konkurentami¹⁰.

W tym kontekście, szczególnej uwagi – z punktu widzenia tematu pracy – wymaga jednoosobowy organ wykonawczy, który na mocy ustawy z roku 2002¹¹ zyskał w Polsce silną pozycję ustrojową. Kolejnym wydarzeniem przełomowym z perspektywy ustroju polskiego samorządu gminnego było ograniczenie władzy i możliwość sprawowania jej przez poszczególnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) tylko przez ograniczony okres. Ustawa z roku 2018¹² wprowadziła dotychczas nieistniejący zakaz wypełniania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez tę samą osobę przez wiele kadencji. Kadencja to czasowy limit długości pełnienia określonej funkcji czy piastowania urzędu. Jak podkreślił M. Drzonek, istotą ograniczenia liczby tych kadencji jest więc „aprioryczne

⁹ J. Adamiak, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 76.

¹⁰ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce ...*, op. cit., ss. 90-92.

¹¹ *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984, z późn. zm.)

¹² *Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz. U. 2018 poz. 130, z późn. zm.)

ustalenie terminu, do którego decyzja podjęta w wyborach ma swoją ważność”¹³. W literaturze, zdania na temat zmiany regulacji związanych z kadencyjnością władzy wykonawczej w gminach są podzielone. Dyskusja zwolenników obu poglądów – za i przeciw ograniczeniu liczby kadencji wójta – obfituje w poważne i przekonujące argumenty obu stron.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że tym, co w istotnym stopniu warunkuje skuteczność i efektywność działań władzy samorządowej, są szczegółowe rozwiązania instytucjonalne, kształtujące ustrój samorządowy każdego kraju. Tym samym zagadnienie, w jaki sposób „reguły gry” samorządowej i ich zmiana wpływają na funkcjonowanie samorządu, wpisują się w nurt badań ekonomii instytucjonalnej. W badaniu zjawiska władzy na szczeblu lokalnym, szczególnie przydatny i adekwatny wydaje się być dorobek teoretycznego nurtu ekonomii, określanego mianem teorii wyboru publicznego (*public choice theory*), szczególnie dorobek teorii władzy wykonawczej w połączeniu z teorią grup interesu. G. Owen i B. Grofman zauważają, że ww. teorie można zastosować do analizy jakości demokracji (szczególnie w mniejszych jednostkach samorządowych, gdzie pojedynczy głos oddany na karcie do głosowania ma duże prawdopodobieństwo wpływu na wyniki wyborów¹⁴). Opinię taką wyraża również P. Swianiewicz pisząc, iż „w małych gminach, większa będzie także chęć uczestnictwa czy współdecydowania o sprawach publicznych, ponieważ pojedynczy głos ma „większą wagę”¹⁵.

Przedstawiony powyżej zarys relacji między wielokadencyjnością, a kondycją społeczno-gospodarczą gminy, wskazuje na wiele wątków, które mogą stanowić przedmiot badań. Konkurencyjność na lokalnym poziomie zależy w znacznym stopniu od zdolności organów wykonawczych do wytwarzania trwałego wzrostu wartości dodanej i lokalnego dobrobytu¹⁶. Wielokadencyjność tych organów może mieć w tym kontekście wymiar pozytywny (np. kilkukrotna legitymizacja do sprawowania władzy), jak i negatywny (np. ograniczanie skłonności do wdrażania w gminie rozwiązań innowacyjnych). Dyskusja na

¹³ M. Drzonek, *Dwukadencyjność w debatach parlamentarnych o wprowadzeniu limitacji kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów*, Przegląd Sejmowy nr 4/2022, s. 11.

¹⁴ G. Owen, B. Grofman, *To vote or not to vote: The paradox of nonvoting*, Public Choice vol. 42/1984, pp. 311-325.

¹⁵ P. Swianiewicz, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, Samorząd Terytorialny nr 4/2010, s. 7.

¹⁶ Z. Przygodzki, *Konkurencyjność regionów*, [w:] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki (red.), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007, ss. 105-151.

ten temat dostrzegalna jest zarówno w przekazach publicystycznych¹⁷, jak i w badaniach opinii publicznej. Warto też podkreślić, iż spośród istniejących w polskim systemie politycznym procedur wyborczych, wybory władz lokalnych są traktowane przez Polaków jako najważniejsze¹⁸. Wprowadzenie w 2018 roku zmian w postaci faktycznego zniesienia wielokadencyjności (wprowadzono ograniczenie sprawowania władzy wykonawczej do dwóch następujących po sobie kadencji), stanowią przyczynek dla badań w tym zakresie.

Obecny stan wiedzy na temat relacji między kadencyjnością władzy wykonawczej a kondycją społeczno-gospodarczą jednostek samorządu terytorialnego pozwala na identyfikację następujących luk poznawczych:

- luka teoretyczna – wciąż słabe rozpoznanie kadencyjności jako oceny pracy włodarzy gmin, a przede wszystkim słabe rozpoznanie wpływu kadencyjności na sytuację społeczno-gospodarczą określonego terytorium. Szczególnie zwracają uwagę słabo zidentyfikowane powiązania i współzależności konceptualne, między różnymi nurtami teoretycznymi (m.in. ekonomią sektora publicznego, ekonomią instytucjonalną [w tym teorią wyboru publicznego], teorią rozwoju lokalnego, ekonomią regionalną);
- luka metodyczna i informacyjna – charakteryzująca się brakiem jednolitej czy uniwersalnej listy zmiennych, które umożliwiłyby przedstawienie potencjału gospodarczego i społecznego gmin, uwzględniając przy tym konieczność doboru odpowiednich wskaźników syntetycznych, opisujących sytuację społeczno-gospodarczą jednostek terytorialnych;
- luka empiryczna – związana z niedoborem badań w zakresie kadencyjności, a w szczególności kilkukrotnej reelekcji organu wykonawczego, a jej wpływem na kondycję społeczno-gospodarczą gminy, czy zadowoleniem mieszkańców ze skuteczności włodarzy gmin;
- luka praktyczna – wynikająca z niedostatku odpowiednich rekomendacji dla gospodarzy gmin, w zakresie postaw wyborczych mieszkańców oraz dla decydentów odpowiedzialnych za kształt ustroju samorządowego.

¹⁷ A. Adamowicz, „*Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę*” czyli wielogłos o ograniczaniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, *Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon”* nr 11/2014, ss. 24-52.

¹⁸ *Wybory samorządowe 2018, komunikat z badań*, nr 86/2018, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, lipiec 2018, www.cbos.pl, (dostęp: 22.01.2021 r.)

Podjęcie działań zmierzających do eliminacji lub ograniczenia powyższych luk poznawczych, odpowiada zatem na zapotrzebowanie zarówno naukowców interesujących się tą problematyką, jak również włodarzy gmin i mieszkańców zainteresowanych przyszłością jednostki terytorialnej. Próba analizy mechanizmów wyborczych związanych z funkcjonowaniem organów wykonawczych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, ma szansę być cennym wkładem uzupełniającym badania nad funkcjonowaniem polskich samorządów terytorialnych.

Cel pracy i hipotezy badawcze

Celem pracy jest ustalenie, czy i w jakim kierunku oraz zakresie kadencyjność organu wykonawczego polskich gmin wpływa na jej sytuację społeczno-gospodarczą. Aby zrealizować powyższy cel, sformułowano następujące pytania badawcze:

1. W jakim stopniu wpływ liczby kadencji organu wykonawczego na rozwój gminy jest wyjaśniany za pomocą dotychczasowego dorobku teoretycznego nauk ekonomicznych?
2. Jakie zmienne, w warunkach ograniczeń związanych z dostępnością danych, można wykorzystać w badaniach empirycznych do przedstawienia powiązań między długością sprawowania władzy przez organy wykonawcze samorządów najniższego szczebla, a kondycją społeczno-gospodarczą gminy?
3. Czy kilkukrotna reelekcja organu wykonawczego faktycznie przyczynia się do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych?
4. Czy zmiana „reguł gry” w postaci ograniczenia liczby kadencji do dwóch wpłynęła na zmianę sposobu sprawowania władzy przez dotychczasowych wójtów?
5. Jakie praktyczne rekomendacje można wypracować w oparciu o wyniki relacji między sposobem sprawowania władzy i liczbą kadencji władzy wykonawczej, a kondycją społeczno-gospodarczą gmin?

Odpowiedzi na dwa pierwsze pytania badawcze zostaną sformułowane w oparciu o studia literaturowe i pogłębiony przegląd stanu dotychczasowych badań. Trzy kolejne pytania badawcze są natomiast punktem wyjścia dla badań empirycznych. Na potrzeby tych badań sformułowano następujące hipotezy badawcze:

H1: Wielokadencyjność w samorządach wpływa pozytywnie na sytuację społeczno-gospodarczą gminy ujawnianą w dostępnych zbiorach danych lokalnych.

H2: W warunkach braku ograniczenia liczby kadencji, kilkukrotna reelekcja organu wykonawczego wzmacnia jego możliwości bycia wybranym(a) w przyszłości, na niekorzyść potencjalnych nowych kandydatek i kandydatów.

H3: Zmiana „reguł gry” w postaci ograniczenia liczby kadencji do dwóch zmienia sposób sprawowania władzy przez dotychczasowych wójtów.

Metody badawcze, materiały i charakterystyka doboru próby

Aby zrealizować założony cel badawczy oraz odpowiedzieć na postawione pytania badawcze, zdecydowano się na zastosowanie wieloetapowego podejścia badawczego, na który złożyły się: analiza opisowa, ilościowa (porównawcza) oraz jakościowa. Ocena rozwoju gmin wiejskich województwa łódzkiego jest prowadzona na podstawie doboru wskaźników opisujących rozwój społeczno-gospodarczy, z uwzględnieniem dostępności danych Banku Danych Lokalnych (BDL) Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w latach 2002-2018. Kolejnym rodzajem danych, które wykorzystano w pracy, są wyniki wyborów samorządowych w latach 2002, 2006, 2010, 2014 i 2018, publikowane przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW). Badania ilościowe wykonane zostały metodą ankiety internetowej, skierowanej do gmin wiejskich województwa łódzkiego. Grupę adresatów stanowili wójtowie, którzy według danych Państwowej Komisji Wyborczej w 2018 roku wygrali wybory samorządowe. W celu pozyskania danych jakościowych została wykorzystana metoda pogłębionego wywiadu kwestionariuszowego. W tym celu respondentki i respondenci zostali podzieleni na grupy, w oparciu o kryterium liczby sprawowanych kadencji¹⁹. Pozyskano w ten sposób osoby, które mają zróżnicowane doświadczenia w zakresie procesu zarządzania. W wyniku powyższej procedury, ostatecznie wytypowano dziesięć gmin zróżnicowanych pod względem kadencyjności, a także wielkości gminy, położenia geograficznego oraz profilu wójta (wiek, płeć).

Badaniami zostały objęte gminy, jako najniższy szczebel samorządu terytorialnego. Pozwoliło to na identyfikację sytuacji społeczno-gospodarczej tych jednostek, w celu późniejszego jej zestawienia z długością i liczbą sprawowanych kadencji przez ich organy wykonawcze. Z uwagi na dużą liczebność gmin w Polsce (2477) i trudności w pozyskaniu

¹⁹ 1. grupa wójtów rządzących jedną kadencją (2018-2023), 2. grupa wójtów rządzących dwie kadencje (2018-2023, 2014-2018), gdzie bieżąca kadencja jest drugą, 3. grupa wójtów rządzących trzy kadencje (2018-2023, 2014-2018, 2010-2014), gdzie bieżąca kadencja jest trzecią, 4. grupa wójtów rządzących czwartą kadencją (2018-2023, 2014-2018, 2010-2014, 2006-2010), gdzie bieżąca kadencja jest czwartą, 5. grupa wójtów rządzących piątą kadencją (2018-2023, 2014-2018, 2010-2014, 2006-2010, 2002-2006), gdzie bieżąca kadencja jest piątą.

danych wtórnych na ich temat w publicznie dostępnych zbiorach danych, zdecydowano się na ograniczenie badania do województwa łódzkiego, liczącego 177 gmin. Ponadto, zakres przestrzenny badania ograniczono do tych jednostek terytorialnych, w których pozycja organu wykonawczego jest najmocniejsza, tj. do gmin wiejskich. Za szczególny atut wyboru do badania właśnie tych obszarów uznaje się silne przywiązanie mieszkańców do swojej przestrzeni. Silna więź pomiędzy społecznością, a konkretnym miejscem pozwala na większe zainteresowanie miejscem zamieszkania i wywołuje chęć decydowania²⁰. Wybór do badania jednego rodzaju gmin znajduje też swoje uzasadnienie w odwołaniach do podejścia instytucjonalnego w badaniach ekonomicznych. Pozwoliło to na badanie sytuacji gospodarczej gmin o zbliżonym charakterze, z perspektywy lokalnych instytucji politycznych.

Województwo łódzkie, na tle innych polskich województw, cechuje się wysoką pozycją w klasyfikacji, uwzględniającej liczbę gmin wiejskich w województwie. Na 177 gmin w tym regionie – 133 gminy wiejskie stanowią 75% ogółu²¹. Z perspektywy ekonomii instytucjonalnej, badanie gmin jednego województwa ma swe uzasadnienie w ich funkcjonowaniu w tych samych uwarunkowaniach polityki regionalnej. Pozostaje to istotne z perspektywy finansowania rozwoju gmin w oparciu o środki unijne, których istotnym dystrybutorem w warunkach polskich jest samorząd wojewódzki. Wybór województwa łódzkiego jako obszaru badań był też podyktowany dużą liczbą zarejestrowanych kandydatów na wójta (465 osób), w przyjętym jako początkowy dla badań 2002 roku oraz spadkiem tej liczby na przestrzeni 16 lat do poziomu 322 osób. Łódzkie znajduje się w pierwszej trójce województw (po województwie mazowieckim i lubelskim), w których liczba zarejestrowanych kandydatów na wójta przekracza 300 osób. Ponadto, w wyborach samorządowych w 2018 roku, w woj. łódzkim, frekwencja wyniosła 49,31%. Był to jeden z najwyższych wyników, jaki zanotowano od czasu wprowadzenia w 2002 roku bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy. Dla porównania: w wyborach w 2014 roku frekwencja wyniosła 48,03%, w 2010 roku – 30,46%, w 2006 roku – 46%, a w 2002 roku – 41,76%²². Etap badań ilościowych był prowadzony na podstawie doboru zmiennych, wykorzystywanych przez innych badaczy, którzy dotychczas dokonywali próby

²⁰ D. Mantey, *Gmina jako miejsce identyfikacji – raport z badań w podwarszawskiej gminie Piaseczno*, Mazowsze Studia Regionalne nr 13/2013, ss. 47-64.

²¹ Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl, (dostęp: 22.01.2021 r.)

²² Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl, (dostęp: 22.01.2021 r.)

oceny poziomu rozwoju gminy. Pozwolił on na ilościową ocenę kondycji społeczno-gospodarczej – ranking gmin wiejskich w latach 2002-2018. Dane na potrzeby tej części badania pochodzą z Banku Danych Lokalnych (BDL).

Układ pracy

Praca ma charakter teoretyczno-empiryczny. Jej pierwsza część – teoretyczna, zawiera dwa rozdziały poświęcone problematyce samorządu terytorialnego. Oparto się w niej na przeglądzie literatury przedmiotu oraz przepisów obowiązującego prawa. Rozdział pierwszy zawiera prezentację dorobku literaturowego poświęconego efektywności rządzenia w aspekcie instytucjonalnym. Uwzględniono w nim wprowadzenie do koncepcji *homo oeconomicus* i zaprezentowanie zasady racjonalnego wyboru w wyjaśnianiu zachowań społecznych. W dalszej części rozdziału przedstawiono ujęcie kwestii polityki z perspektywy wybranych nurtów ekonomii instytucjonalnej, przede wszystkim teorii wyboru publicznego (*public choice theory*). Rozważania te obejmowały obszary istotne z punktu widzenia analizy mechanizmów politycznych: ekonomiczna teoria demokracji; teoria władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej i biurokracji państwowej; teoria kontraktu konstytucyjnego; teoria grup interesu i koalicji dystrybucyjnych oraz teoria pogoni za rentą. Podjęta została tu ponadto próba odniesienia się do teorii ekonomicznego głosowania w wyborach samorządowych. W ostatniej części rozdziału pierwszego przedstawiono wpływ decentralizacji władzy na poprawę efektywności rządzenia oraz kształtowanie się warunków rozwoju społeczno-gospodarczego.

Rozdział drugi zawiera przegląd literatury z zakresu władzy i polityki lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów wyborów samorządowych. Stanowi próbę zarysowania kluczowych zagadnień i problemów związanych z procesem zarządzania w strukturach samorządu terytorialnego. Przedstawiono w nim usytuowanie samorządu terytorialnego w ustroju państwa polskiego, specyfikę reguł wyborczych i zmiany najważniejszych ramowych parametrów lokalnego systemu wyborczego. System samorządowy w Polsce ulega ciągłym zmianom i pewnym korektom. W zakresie zmian w systemie wyborczym do organów samorządu, reforma ze stycznia 2018 roku była zdecydowanie wydarzeniem przełomowym. Ustawa wprowadziła przede wszystkim zakaz wypełniania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez tę samą osobę przez wiele kadencji. To zdarzenie prawne można traktować jako punkt wyjścia dla quasi-eksperymentu

naturalnego²³. Daje ono możliwość porównania sytuacji społeczno-gospodarczej gmin oraz postaw i strategii ich włodarzy, z okresu tuż przed i tuż po wprowadzeniu w Polsce tego rozwiązania prawnego. Dalsza część rozdziału wprowadza w problematykę kadencyjności organów wykonawczych w jednostce samorządu terytorialnego. Przedstawiono w niej i porównano ze sobą argumenty przeciwników i zwolenników limitowania kadencji. Następnie dokonano nakreślenia kontekstu instytucjonalnego zjawiska kadencyjności w samorządzie gminnym, poprzez uchwycenie jego dynamiki w ujęciu ilościowym.

Tematyka poruszana w trzecim rozdziale pracy dotyczy kadencyjności w wyborach samorządowych i jakości rządzenia w samorządzie gminnym. W tym celu przedstawiono profil polityczny wójtów w latach 2002-2018 w gminach wiejskich województwa łódzkiego, z uwzględnieniem wielokadencyjności. Dzięki analizie danych statystycznych określono poziom rozwoju lokalnego gmin i jego zróżnicowanie przestrzenne. W dalszej części dokonano identyfikacji relacji między sytuacją społeczno-gospodarczą badanych gmin a uwarunkowaniami wynikającymi z lokalnych relacji politycznych, zestawiając wartości wskaźników, obrazujących rozwój lokalny gmin, z liczbą kadencji sprawowania władzy przez wójtów.

Czwarty rozdział pracy zawiera rozważania poświęcone ewolucji w kierunku dwukadencyjności i rozwojowi społeczno-gospodarczemu gmin wiejskich województwa łódzkiego z perspektywy wójtów. Dzięki przeprowadzonemu badaniu ankietowemu poznano stan rozwoju gmin w opinii wójtów, w aspektach infrastruktury technicznej, społecznej, gospodarczej i aktywności mieszkańców. Ankietowani poddali ocenie także zagadnienia związane z udziałem mieszkańców w procedurach wyborczych, kilkukrotną reelekcją wójta, a także ustawowym ograniczeniem możliwości sprawowania władzy przez wójta do dwóch kadencji. Przeprowadzone wywiady pogłębione, z wójtami dziesięciu badanych gmin wiejskich województwa łódzkiego, ukazały zróżnicowane spojrzenia na temat oceny kondycji społeczno-gospodarczej gminy, roli i pozycji wójta w gminie, opinii na temat ustroju samorządu terytorialnego i jego ewolucji w kierunku dwukadencyjności. Zagadnienia te analizowane były szczególnie pod kątem wprowadzenia zmian w systemie wyborczym organów jednostek samorządu terytorialnego.

²³ T. Dunning, *Natural Experiments in the Social Sciences. A Design-Based Approach*. Cambridge University Press, UK 2012; J. Diamond, J. A. Robinson (eds.), *Natural Experiments of History*, Belknap Press of Harvard University Press, USA 2010; M. R. Rosenzweig, K. I. Wolpin, *Natural 'Natural Experiments' in Economics*, *Journal of Economic Literature* 38(4)/2000, pp. 827-874.

Rozprawę doktorską zamykają wnioski wynikające z poruszanych w niej zagadnień i stanowiących jej podsumowanie. Zaprezentowane rozważania posłużyły ponadto do przedstawienia rezultatów przeprowadzonych badań. Interpretacja ich wyników umożliwiła sformułowanie rekomendacji dotyczących kierunków przyszłych badań, wpisujących się w ramy poruszanych w pracy zagadnień.

Rozdział 1 Samorząd terytorialny z perspektywy ekonomii instytucjonalnej

1.1. *Homo oeconomicus* i zasada racjonalnego wyboru w wyjaśnianiu zachowań społecznych

Model *homo oeconomicus* (człowieka gospodarującego) stanowi jedną z najbardziej znanych koncepcji stworzonych w okresie blisko trzech stuleci rozwoju nauk ekonomicznych. Sposób postrzegania tej idei przez ekonomistów w istotnej mierze odbiega od jej potocznego rozumienia. Wprowadzenie do teorii ekonomii modelu człowieka gospodarującego nie miało na celu wskazania konkretnego typu osób, czy tym bardziej dostarczenia kompleksowego obrazu człowieka prowadzącego aktywność gospodarczą, lecz scharakteryzowanie pewnego typu podejmowanych przez ludzi działań, które określane są jako gospodarowanie. Gospodarowanie należy rozumieć jako proces, którego punktem wyjścia jest decyzja o wykorzystaniu dostępnych dla jednostki środków (zasobów), których używa ona do realizowania przyjętych przez siebie celów²⁴. Człowieka gospodarującego, jako istotę racjonalną w swoich wyborach, cechuje natomiast stosunkowo niska koncentracja na dobru innych. Skoncentrowany jest na własnych korzyściach, niezależnie od sposobu ich uzyskania, a z otoczeniem łączy go jedynie relacje wymiany. W ten sposób ekonomia uczyniła główną normą ludzkich zachowań motyw zysku, a jego maksymalizację uniwersalną cechą natury ludzkiej, eliminując tym samym z obszaru swojego zainteresowania wpływ innych motywów zachowań ludzi i mechanizmów dokonywanych przez nich wyborów²⁵.

W związku z tym, aby lepiej zrozumieć ludzkie działania, warto zwrócić uwagę na dwie odmiany racjonalności działania. Pierwsza z nich dotyczy koncepcji J.S. Millera i A. Marshalla, która mieści się w nurcie tzw. racjonalności pełnej (*substantive/objective rationality*), znanej też pod nazwą: klasyczny i neoklasyczny model *homo oeconomicus*. Drugi, późniejszy nurt związany jest z koncepcją racjonalności ograniczonej (*limited/bounded/procedural rationality*), której ideę po raz pierwszy wysunął H.A. Simon²⁶.

²⁴ J. Dzionek-Kozłowska, *Model homo oeconomicus. Geneza, ewolucja, wpływ na rzeczywistość gospodarczą*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018, ss. 7-8.

²⁵ K. Kostro, *Zagadnienia kulturowe w ekonomii*, Gospodarka Narodowa nr 3/2009, ss. 27-59.

²⁶ B. Stępień, K. Szarzec, *Ewolucja poglądów teorii ekonomii na temat koncepcji człowieka gospodarującego*, Ekonomista nr 1/2007, ss. 13-35.

Model *homo oeconomicus* widoczny u A. Smitha to „psychologiczny szkic” do portretu człowieka gospodarującego, uwypuklający ludzkie działania, ale także wzorzec antropologiczny waloryzujący interes osobisty jako determinantę w dążeniu do osiągnięcia oczekiwanych celów²⁷. Takie pojmowanie modelu *homo oeconomicus* dalekie jest od ograniczania tego modelu do egoizmu, w którym własny interes jest jedną z sił napędowych. Zatem termin ten, który współcześnie rozumiany jest odmiennie niż w publikacjach A. Smitha, wymaga pewnego komentarza. A. Smith w koncepcji „niewidzialnej ręki” wskazuje, że w gospodarce wolnorynkowej każdy podmiot realizuje własne korzyści, nie naruszając przy tym interesu pozostałych. Efektem tego jest przede wszystkim wzrost bogactwa wszystkich podmiotów, wynikający z wymiany pomiędzy sobą. Korzyść z egoistycznego działania gospodarczego podejmowanego przez dany podmiot osiągają również pozostali. Zatem modelowy podmiot w klasycznej ekonomii i jej kontynuacjach postępuje zawsze uczciwie, a egoizm, jak wskazuje, jest „zdrowy”²⁸. Jednak nie sam egoizm stanowi siłę napędową społeczeństwa, ale jego rozszerzenie o proces wymiany z innymi uczestnikami rynku. Stąd powszechnie znane są słowa A. Smitha o tym, że „nie od przychylności rzeźnika, piwowara czy piekarza oczekujemy naszego obiadu, lecz od ich dbałości o własny interes”²⁹. Stały się one podstawą do wyciągania daleko idącego wniosku, że życie społeczne oparte jest na motywacjach indywidualnych, gdzie zachodzi powiązanie ze sobą wszystkich elementów i to one są uznawane za społeczne spajanie uczestników rynku³⁰. Co więcej, życie gospodarcze było połączone z pozostałymi sferami życia człowieka (tj. moralnością czy polityką), natomiast myśl ekonomiczna była powiązana z myślą polityczną, prawną i moralną. Ponadto nie jest prawdą, że A. Smith uznał, że człowiek jako *homo oeconomicus* jest egoistą. W żadnym razie egoizm nie oznacza u niego chciwości³¹. Założeniem tego podejścia jest wypracowanie modelu życia moralnego ukierunkowanego na realizowanie własnych celów w duchu sprawiedliwości. Z kolei słuszne jest unikanie łamania reguł moralnych w celu osiągnięcia indywidualnych korzyści.

²⁷ M. Jurkowska, *Pozytywistyczny homo oeconomicus Adama Wiślickiego (1867)*, [w:] A. Janicka, *Pozytywiści Warszawscy*, Wydawnictwo Alter Studio, Białystok 2015, ss. 221-228.

²⁸ B. Stępień, K. Szarzec, *Ewolucja poglądów teorii ekonomii ...*, op. cit., ss. 13-35.

²⁹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tłum. G. Wolff, O. Einfeld, Z. Sadowski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 20.

³⁰ K. Orlik, *Próby tworzenia makroekonomii behawioralnej a modyfikacja modelu homo oeconomicus*, *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu* nr 32/2012, ss. 9-22.

³¹ K. Szarzec, *O najważniejszych oraz ważnych książkach ekonomicznych i nie tylko*, [w:] E. Lechman, A. Marszk, P. Parszutowicz, M. Popowska (red.), *Ekonomia, kultura, wartości albo trzy oblicza roztropności*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2021, ss. 101-121.

Filozof zwracał uwagę, że troska o siebie jest naturalną skłonnością człowieka, a nade wszystko roztropność – cnotą i strażnikiem dobra³².

W XIX w. myślenie o ekonomii zostało zdominowane przez podejście neoklasyczne, którego prekursorem był J.S. Mill. W swoich dziełach, analizując zachowania jednostek na rynku, rozwijał założenie o nieograniczonej racjonalności podmiotów ekonomicznych. Mill zdefiniował *człowieka gospodarującego* jako zawsze dążącego do uzyskania jak najwyższych korzyści, przy jak najniższych nakładach pracy i wyrzeczeń. Założył, że wprowadzenie tego pojęcia ugruntuje status ekonomii politycznej jako niezależnej nauki, a także przedstawi najodpowiedniejsze podejście do prowadzenia badań ekonomicznych³³. Jednak w niektórych swoich pracach dostrzegał on, że w działaniach gospodarczych nie do uniknięcia jest „krzyżowanie się” motywów gospodarczych z kwestiami moralnymi (związanymi z warstwą odczuć, emocji czy osądów), gdzie te pierwsze odgrywają dominującą rolę³⁴. Dla tego neoklasycznego teoretyka koncepcja ta była przede wszystkim ekonomicznym modelem wyjaśniającym jedynie aspekt działalności ludzkiej, który traktuje człowieka jak podmiot pragnący zdobywać bogactwo zgodnie z zasadą racjonalnego gospodarowania, a nie opisem funkcjonowania człowieka realnego³⁵.

Z kolei A. Marshall, który podzielał zapatrywania J.S. Milla na naturę zjawisk ekonomicznych (ich zmienność i złożoność), nie był zwolennikiem opierania teorii ekonomii na abstrakcyjnym modelu *homo oeconomicus*. Twierdził, że ekonomiści nie powinni wzorować się na jakimkolwiek abstrakcyjnym wizerunku człowieka. Postulował też bezzasadność założenia o sztucznym wyodrębnianiu ogólnych motywów działalności gospodarczej. Miał przy tym świadomość, iż ekonomiści, których uważano za zwolenników tej koncepcji, zawsze milcząco uwzględniali działanie innych motywów ludzkiej działalności poza maksymalizacją wartości rynkowej (bogactwa)³⁶. Przyjął on założenie, iż ekonomia powinna analizować zarówno zbiorowości społeczne, jak i gospodarcze w kontekście zachowań znajdujących się w nich jednostek. Dodatkowo podkreślał, iż

³² A. Markwart, *Adam Smith o instynktach i popędach*, Studia z Historii Filozofii nr 1/2016, ss. 123-139.

³³ A. Markiewicz, *Koncepcje człowieka w przestrzeni życia społeczno-gospodarczego*, Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa nr 4/2013, ss. 117-132.

³⁴ K. Szarzec, *Racjonalny podmiot gospodarczy w klasycznej myśli ekonomicznej i jej współczesnych kontynuacjach*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 17.

³⁵ G. Kamecka, *W poszukiwaniu nowych perspektyw badania rynków małżeńskich*, Przegląd Socjologiczny nr 71/2022, ss. 9-31.

³⁶ J. Dzionek-Kozłowska, *Stanowisko Marshalla wobec niektórych kwestii „sporu o metodę” (methodenstreit)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 2/2007, ss. 137-152.

jednostki te dokonując wyborów na rynku, analizują wiążące się z nimi koszty i korzyści. Według A. Marshalla, dominującym czynnikiem w działaniu gospodarczym jest współzawodnictwo, które jest efektem poznawania i kreowania rzeczywistości (zaplanowanego procesu), a nie egoistycznych motywów postępowania człowieka (charakterystycznych dla J.S. Milla). Zakładał także, że *homo oeconomicus* to człowiek w sferze gospodarowania, który nie dąży do maksymalizacji (optymalizacji) swojego bogactwa (zysku), ale swojej użyteczności (subiektywne zadowolenie *homo oeconomicus*)³⁷.

Drugi nurt związany z koncepcją racjonalności zaproponował H.A. Simon. Zauważył on, iż postulowany przez „tradycyjną teorię ekonomii” obraz człowieka wymaga pewnych zmian w pojmowaniu racjonalności, które uwzględniałyby faktyczne zdolności poznawcze oraz możliwość dostępu do informacji. Zaproponował próbę udoskonalenia teorii ekonomii poprzez odwołanie się do literatury z dziedziny psychologii. Według H.A. Simona człowiek, z powodu barier natury psychologicznej, jest ograniczany w swoich wyborach. Ludzka racjonalność jest ograniczona dwojako – wewnętrznie (z powodu niedoskonałości umysłu) i zewnętrznie (z uwagi na środowisko i przez wzgląd na społeczne interakcje). Zakłada ona, że ludzie są racjonalni, ale dążą często do maksymalizacji wielu celów w miejsce jednego. Ponadto nie posiadają oni możliwości przyswojenia pełnej informacji i jej przetworzenia w odpowiednie decyzje – najczęściej ich uwagę przykuwają tylko najbardziej dostępne rozwiązania. Innymi słowy, wybór w warunkach ograniczonej racjonalności oparty jest na zasadzie satysfakcji (dokonanie satysfakcjonującego rozwiązania, spełniającego różne wymagania), a nie optymalizacji (dokonanie najlepszego wyboru spośród wszystkich alternatywnych)³⁸. Podejście badawcze H.A. Simona opiera się na racjonalności, która nie jest „absolutna”, ponieważ odrzuca możliwość, by podmiot gospodarujący był istotą wszechwiedzącą, mającą dostęp do wszelkich możliwych informacji i kierującą się jedynie interesem własnym, w oderwaniu od wyznawanego systemu przekonań i wartości³⁹.

Trzeba zaznaczyć, że w ewolucji podejścia do ujmowania i wykorzystania modelu *homo oeconomicus* nastąpiły dwa zasadnicze, a zarazem wzmacniające się procesy. Jednym z nich było dążenie do przedstawienia spójnego logicznie modelu, określającego zasady racjonalnego działania podmiotów gospodarczych, czego skutkiem było stworzenie

³⁷ K. Grzesiuk, *Powstanie i ewolucja modelu homo oeconomicus*, Roczniki Ekonomii i Zarządzania nr 2/2014, ss. 253-288.

³⁸ M. Meyer, *Herbert Simon i jego idea ograniczonej racjonalności*, Decyzje nr 7/2007, ss. 111-115.

³⁹ M. E. Sokołowicz, *Sila przekonywania – wykorzystanie ekonomii behawioralnej i architektury wyboru w działaniach na rzecz ochrony środowiska w samorządach*, Przegląd Geograficzny nr 92/2020, ss. 569-589.

i rozwinięcie teorii racjonalnego wyboru⁴⁰. Drugim było rozszerzanie katalogu działań analizowanych przy wykorzystaniu tego modelu, co zapewniło rozwój podejścia określanego mianem imperializmu ekonomii. W rozwoju ww. teorii kluczową rolę odegrały rozważania dotyczące preferencji jednostek. Specyfika tego podejścia polegała na tym, że nie badano tylko preferencji, lecz założono, że muszą być one uporządkowane w taki sposób, by spełniały dwa podstawowe aksjomaty: kompletności (jednostka jest w stanie wyrazić skłonność do danego dobra spośród pozostałych albo uznać, że porównywane dobra są dla niej obojętne) i przechodniości (jednostka jest w stanie zachować relacje preferencji w sytuacji, kiedy porównuje więcej niż dwa dobra). Dodatkowo wprowadzono aksjomat o zwrotności (refleksyjności), mówiący o tym, że dane dobro jest przez jednostkę oceniane jako nie mniej dobre niż ono samo oraz założenie o spójności preferencji w czasie oznaczające, że uporządkowanie preferencji nie zmienia się (jednostka dokona takiego samego wyboru dziś i w przyszłości). Spójność preferencji w czasie zapewniła przyjęcie założenia o stałości preferencji, które określono jako racjonalne⁴¹.

A. Lisak podkreśla, że sfera bycia człowiekiem gospodarującym dotyczy wartości instrumentalnych, utylitarnych, a one towarzyszą każdemu naszemu działaniu, niezależnie od tego, czy jest się dobrym, czy złym⁴². Racjonalność jest coraz bardziej widoczna w różnych dziedzinach życia społecznego, choć pozostaje ograniczona. Kiedy podejmujemy decyzje, zwłaszcza jeśli dotyczą kwestii ważnych i mających długotrwałe skutki, staramy się jednak być racjonalni. Jednocześnie jednak kierujemy się także emocjami – bo kogoś darzymy większym bądź mniejszym zaufaniem, lub intuicją – dokonujemy wyboru, gdy coś nam bardziej „odpowiada”. Oznacza to, że pomimo intencji często nie postępujemy racjonalnie. Jeśli jednak decyzje mają dotyczyć ważnych kwestii, oczekujemy od siebie i pozostałych posługiwania się rozumem. Jedną z płaszczyzn życia społecznego, w której warto zabiegać o racjonalność, jest „rynek” wyborczy. Szczególnie istotne dla demokracji

⁴⁰ Bardzo często jako synonim teorii racjonalnego wyboru używa się określenia głosowania ekonomicznego (*economic voting*), a nawet teorii głosowania ekonomicznego (*economic voting theory*).

⁴¹ J. Dzionek-Kozłowska, *Model homo oeconomicus ...*, op. cit., ss. 84-86.

⁴² A. Lisak, *Racjonalność (w) ekonomii. Mapa problemu*, [w:] E. Lechman, A. Marszk, P. Parszutowicz, M. Popowska (red.), *Ekonomia, kultura, wartości albo trzy oblicza roztropności*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2021, ss. 29-58.

jest, by w publicznej sferze życia społecznego panowała przejrzystość reguł, równość aktorów („graczy”) sceny politycznej oraz refleksja nad podejmowanymi decyzjami⁴³.

Sposób podejmowania przez jednostki decyzji to proces porównywania swoich celów z dostępnymi wariantami wyboru, z zachowaniem zasad racjonalności. Oznacza to, że człowiek gospodarujący jest istotą racjonalną, optymalizującą swe decyzje. Taka konstrukcja teoretyczna pozwala domniemywać, iż jednostka nastawiona jest na korzyść, maksymalizację swej użyteczności nie tylko w życiu gospodarczym, lecz także we wszystkich pozostałych relacjach międzyludzkich⁴⁴. Z założenia, bycie człowiekiem gospodarującym odnosi się do sfery środków (wartości użytecznych) a nie sfery celów, do których podmiot gospodarujący dąży. Wśród podmiotów gospodarczych poszukiwane jest najprostsze, najskuteczniejsze oraz, co wydaje się najważniejsze, mało kosztowne działanie zmierzające do osiągnięcia założonych celów⁴⁵. Zachowania aktorów („graczy”) sceny politycznej mają zatem na celu maksymalizację osobistych korzyści (polityka, partii czy wyborcy). W tym ujęciu cele i działania podmiotów politycznych w trakcie wyborów samorządowych są zbliżone do celów podmiotu w gospodarce i eliminują występowanie elementu altruizmu⁴⁶. Postawa polityczna zawiera trzy komponenty: poznawczy (intelektualny), afektywny i behawioralny. Intellectualny składa się z przekonań i wiedzy jednostki na temat polityki. Afektywny charakter postawy ujawnia się w połączeniu emocji, uczuć i oceny, jakie obywatel wiąże ze sferą polityki oraz eksponuje jej aspekt subiektywizujący. Czynniki behawioralny jest natomiast rozumiany jako dyspozycja czy stan gotowości do podjęcia ukierunkowanego zachowania wyborczego w procesie politycznym⁴⁷. Wybory samorządowe i towarzyszące temu zachowania polityczne to połączenie chęci bycia racjonalnym i emocji (przede wszystkim entuzjazmu, przygnębienia, strachu, spokoju)⁴⁸. Emocje wpływają na ocenę polityczną poprzez lojalność wobec kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mających wpływ na opinię publiczną. Jej fundament stanowi natomiast przywiązanie do obecnie zarządzającego organu

⁴³ P. Mikiewicz, *Dlaczego warto podejmować racjonalne decyzje polityczne?*, [w:] M. Adamczyk, Sz. Makucha, M. Siekierka (red.), *Świadomy obywatel – racjonalny wyborca*, Wydawnictwo Stowarzyszenie Projekt Akademia, Wrocław 2019, ss. 5-10.

⁴⁴ R. Rogowski, *Poczucie szczęścia homo oeconomicus i człowieka szczodrego*, *Prakseologia* nr 153/2012, ss. 135-150.

⁴⁵ A. Lisak, *Racjonalność (w) ekonomii ...*, op. cit., ss. 29-58.

⁴⁶ K. Zajdowski, *Marketing produktu politycznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017, s. 26.

⁴⁷ W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii – pojęcia, teorie i metody*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016, ss. 540-541.

⁴⁸ M. Castells, *Władza komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 154.

wykonawczego lub krytyczne przyglądanie się kandydatom, które opiera się na racjonalnych ocenach połączonych z niepokojem w przypadku nieznanych okoliczności. Zatem „sama racjonalność nie determinuje procesu podejmowania decyzji – jest to drugi poziom przekształcenia informacji, zależny od uaktywnionych emocji. Emocjonalny komponent poznania politycznego warunkuje skuteczność przetwarzania informacji związanych z poglądami i kandydatami”⁴⁹.

1.2. Teoria wyboru publicznego – ekonomia w polityce

Analiza funkcjonowania rynku wyborczego przez lata pozostawała niemal wyłącznie w obszarze zainteresowania przedstawicieli nauk politycznych. Potencjał teorii politologicznych był nieco ograniczony ze względu na pomijanie ekonomicznych aspektów natury ludzkiej. Zmiany przyniósł koniec pierwszej oraz druga połowa XX wieku, kiedy w ekonomii zaczął się rozwijać nurt określany mianem teorii wyboru publicznego (*public choice theory*), zwany także wyborem publicznym, teorią racjonalnego wyboru, ekonomią polityczną, a także ekonomiczną teorią polityki⁵⁰. Koncepcja ta opiera się na założeniu, że narzędzia i założenia metodologiczne ekonomii mogą być przydatne w analizie zachowań ludzi w sferze polityki⁵¹. Odwołała się zatem w swych założeniach do koncepcji *homo oeconomicus* i zasad racjonalności w procesie podejmowania decyzji – także wyborczych. Głosowanie ekonomiczne uważane jest jednoznacznie za przejaw zachowania racjonalnego, które łączy w sobie zainteresowania badaczy z obszaru ekonomii i nauk politycznych, pozwalając na uniknięcie jednego z podstawowych błędów badań politologicznych, a mianowicie słabego odniesienia empirycznego⁵². Chodzi o prawidłowe przypisywanie odpowiedzialności politycznej – wsparcia lub odrzucenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) – przez wyborców. Jego idealna wersja zakłada, że jest podtypem podejścia racjonalnego wyboru, w którym mieszkańcy dążą do maksymalizacji użyteczności. Zakres,

⁴⁹ M. Castells, *Władza komunikacji ...*, op. cit., s. 155.

⁵⁰ P. Koch, *Ekonomiczne spojrzenie na demokrację: wyborczy rachunek kosztów i korzyści*, [w:] B. Borkowska (red.), *Ekonomia, Debiuty Studenckie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2020, ss. 155-168.

⁵¹ Łączenie ze sobą zagadnień ekonomicznych i politycznych jest wskazane w badaniach społecznych. Ze względu na przenikanie się zagadnień obu tych dyscyplin stały się w ostatnim okresie przedmiotem licznych badań teoretycznych i empirycznych. R. Matera, *Łączenie ekonomii i polityki w badaniach interdyscyplinarnych. Wyzwania dla ekonomisty, politologa i historyka* [w:] M. Kalinowski, A. Pieczewski (red.), *Polityczna kreacja ładu ekonomicznego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, ss. 17-34.

⁵² W. Wojtasik, *Głosowanie ekonomiczne w Polsce: koniec modelu tranzytywnego?*, *Political Preferences* nr 6/2013, ss. 101-118.

w jakim opinia publiczna może podejmować decyzje w stosunku do rzeczywistych dokonań włodarzy gmin, pozostaje jednak problematyczna⁵³. Wobec tego, celem teorii wyboru publicznego nie jest wyjaśnienie, jak działa gospodarka, lecz wykorzystanie metod ekonomii do wyjaśnienia zachowań „graczy” na rynku wyborczym (ogół działań kandydatów i wyborców składający się na wyniki wyborów samorządowych).

Podobieństwo dwóch rynków (ekonomicznego i politycznego) znajduje swoje uzasadnienie w świetle ekonomicznej teorii demokracji A. Downsa⁵⁴, która jest szeroką dyskusją wielu aspektów systemu wyborczego oraz racjonalności i motywacji aktorów na rynku wyborczym⁵⁵. A. Downs stworzył zamknięty model, który z dużą dozą realizmu ukazał rynek polityczny – przestrzeń, w której zachodzi zjawisko wyboru. W ramach ww. koncepcji zakłada się, że wyborca oraz kandydaci do objęcia stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) to racjonalne podmioty gry politycznej, wchodzące ze sobą w różne relacje, mające na celu maksymalizowanie zysku w długim okresie. Wybór „produktu” politycznego charakteryzuje się jednak tym, iż decyzji w formie oddania głosu nie można zmienić w krótkim okresie i jest to decyzja dotycząca wszystkich wyborców⁵⁶.

Opisywany przez A. Downsa model opiera się na rynku wyborczym (okresie konkretnych wyborów), w którym dochodzi do wyborów pięcioprzymiotnikowych, tj. głosowania powszechnego, bezpośredniego, równego, proporcjonalnego i tajnego. Podczas cyklicznych wyborów wyłaniana jest większość zdolna do rządzenia, która będzie podejmować decyzje zgodnie z preferencjami większości obywateli. W ten sposób zapewnia się polityczną stabilność, legitymizuje władzę publiczną, a także podejmuje decyzję w kierunku kontynuacji lub zmiany władz lokalnych⁵⁷. Zdaniem L. Sobkowiaka, mianem postawy politycznej można określić względnie trwałe i spójny stosunek jednostki do systemu politycznego i jego poszczególnych części składowych, który przejawia się w zachowaniach politycznych⁵⁸.

⁵³ R. Markowski, M. Cześnik, M. Kotnarowski, *Demokracja, gospodarka, polityka. Perspektywy polskiego wyborcy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 120.

⁵⁴ Książka *An Economic Theory of Democracy* (Ekonomiczna teoria demokracji) uważana jest za jedną z najważniejszych prac z teorii wyboru publicznego. T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downsa*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, ss. 90-108.

⁵⁵ T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downsa...*, op.cit., ss. 90-108.

⁵⁶ K. Zajdowski, *Marketing produktu politycznego ...*, op. cit., ss. 147.

⁵⁷ M. Żerkowska-Balas, *Czy głosowanie jest racjonalną decyzją? Analiza partycypacji wyborczej w Polsce na tle wybranych demokracji europejskich*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017, s. 32.

⁵⁸ W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Encyklopedia politologii ...*, op. cit., ss. 540-541.

Należy zwrócić uwagę, iż umożliwienie udziału w podejmowaniu decyzji, poprzez uczestnictwo w wyborach jest dla dużej części obywateli jedyną formą uczestnictwa w życiu politycznym. Wiąże się to z zaangażowaniem politycznym obywateli, które jest niezbędnym warunkiem istnienia i funkcjonowania systemu demokratycznego. Demokracja niejako „oczekuje” od obywateli racjonalnego wyboru, który można ujmować jako mechanizm odpowiedzialny za to „kto, kiedy, co i dlaczego otrzymuje”. Źródłosłów tego terminu wskazuje na aktywny byt (*demos*), który bierze udział we władzy (*kratos*, *kratia*). Mechanizm ten jednocześnie wykazuje jedną z fundamentalnych ról, jakie przypisuje się obywatelom w procesie podejmowania aktywności wyborczej, czyli podejmowania decyzji w kwestiach politycznych, w tym podejmowania decyzji o wyborze kadr zarządzających samorządami gminnymi⁵⁹. Tym samym, patrząc na rynek wyborczy z punktu widzenia aktorów („graczy”) sceny politycznej, można wyróżnić racjonalnych wyborców, podejmujących decyzję czy i na kogo zagłosować, porównujących użyteczności płynące z wygranej poszczególnych kandydatów (partii), szacujących prawdopodobieństwo wpływu swojego głosu na wyniki wyborów oraz biorących pod uwagę koszty udziału na rynku wyborczym⁶⁰. Wobec tego, wyborca podczas aktu głosowania dokonuje celowego, świadomego wyboru, który jego zdaniem przyniesie mu najwięcej korzyści (m.in. poczucie spełnienia obowiązku obywatelskiego). Wyborca jako członek zgromadzenia decyzyjnego, to człowiek nastawiony na realizację własnych interesów, dążący do maksymalizacji oczekiwanej użyteczności swoich decyzji⁶¹.

Kandydaci do objęcia stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dążą z kolei do zdobycia władzy i konstruują swoje programy wyborcze tak, aby uzyskać jak największe poparcie elektoratu⁶². Politycy *de facto* w większości nie mają żadnych własnych poglądów, przekonań, wynikających z głębokiej wiedzy. Przekazują mieszkańcom to, co chcą usłyszeć, i to w perspektywie najbliższych wyborów. Do zaskakujących zjawisk, jakie w tym okresie mają miejsce na rynku wyborczym, zaliczyć można również procedury opuszczania lub zmiany partii politycznej, byle odnieść osobisty sukces (korzyść). Jest to sytuacja, w której

⁵⁹ A. Turska-Kawa, *Determinanty chwiejności wyborczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, ss. 21-22.

⁶⁰ M. Żerkowska-Balas, *Czy polski wyborca jest racjonalny? Analiza empiryczna*, Studia Socjologiczne nr 1/2015, ss. 73-97.

⁶¹ M. Stencel, *Wizerunek kandydatów na urząd prezydenta a osobowość ich wyborców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 35.

⁶² K. Zajdowski, *Marketing produktu politycznego ...*, op. cit., s. 26.

widnieje proces utowarowienia, nakazujący traktować wszystko w kategoriach produktu, który poprzez marketing polityczny powinien się dobrze sprzedąć⁶³. Koszt głosowania jest w każdym przypadku taki sam. Zysk, który powinien mieć najwyższą miarę, jest kreowany przez partie (kandydata). Wyborca wybierze polityka, który zaoferuje mu najwięcej. W efekcie zachodzi prosta zależność, w której koszt ma stałą wartość, a zysk wartość zmienną⁶⁴. W tej pracy przyjęto założenie, że zachowania „graczy” na rynku wyborczym (szerzej – na rynku politycznym), tj. kandydatów oraz wyborców, należy odczytywać właśnie z perspektywy racjonalności. Pamiętając przy tym, że za pomocą modelu A. Downsa nie można precyzyjnie przewidzieć wyniku wyborów samorządowych, lecz dzięki niemu można dostrzec motywacje ww. aktorów rynku politycznego i zachodzące na nim tendencje. Stworzył on dzieło, które stało się jednym z najważniejszych wyznaczników rozwoju teorii wyboru publicznego⁶⁵.

Teoria wyboru publicznego uznawana jest za część tzw. nowej ekonomii instytucjonalnej (*new institutional economics*), która „wyrasta z przekonania, że instytucje określają sposób działania jednostek, a w efekcie działanie systemu ekonomicznego, i dlatego powinny być one przedmiotem analizy ekonomicznej”⁶⁶. Jej reprezentanci zakładają, że instytucje mogą być tworzone i zmieniane z powodu dostosowania się do wymagań dynamicznie transformującej gospodarki. Nie zawsze jednak te same instytucje będą w każdej gospodarce tak samo dobrze przyczyniać się do jej rozwoju, ponieważ o tym decydują zwykle uwarunkowania historyczne, geograficzne, kulturowe oraz społeczne tych gospodarek⁶⁷. Z punktu widzenia badań nad samorządem terytorialnym, nowa ekonomia instytucjonalna bada wpływ instytucji na pożądane zachowania podmiotów w gospodarce, w skali lokalnej i regionalnej. Odnosi się także do poprawy działania administracji samorządowej pod kątem usprawnienia funkcjonowania urzędu, ale także do usprawnienia

⁶³ A. Lisak, *Racjonalność (w) ekonomii ...*, op. cit., ss. 29-58.

⁶⁴ D. Nowicki, *Czynniki wpływające na reelekcję posłów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] A. Nitszke, J. J. Węc, *Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2019, ss. 363-376.

⁶⁵ T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony’ego Downsa ...*, op. cit., ss. 90-108.

⁶⁶ J. Godłów-Legiędź, *Aneks do wydania polskiego: „Główny nurt współczesnej ekonomii: od formalizmu do nowego instytucjonalizmu*, [w:] H. Landreth, D. C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 2005, s. 566.

⁶⁷ D. Miłaszewicz, *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, nr 19/2011, ss. 5-24.

lokalnych reguł wpływających na poziom świadczenia lokalnych usług publicznych⁶⁸. Z kolei obecne w samorządzie terytorialnym kolektywne poszukiwanie i tworzenie mechanizmów instytucjonalnych umożliwia obywatelom aktywny udział w sprawach publicznych⁶⁹. Samorząd terytorialny jest zatem traktowany jako instytucja, poprzez którą jednostki za pomocą polityki realizują swoje cele społeczno-gospodarcze⁷⁰.

Zainteresowanie ekonomistów instytucjonalnymi czynnikami rozwoju dotyczy zarówno instytucji formalnych (np. stabilności rządów, efektywności systemów prawnych i wpływu zmian w tych systemach na zachowania jednostek), jak i pozaformalnych (np. poziomu zaufania społecznego, sposobu zorganizowania społeczności, reakcji obywateli na zmiany legislacyjne)⁷¹. Wydaje się zatem, że nowa ekonomia polityczna (*new political economy*) jest próbą zastosowania zasad ekonomii do nauk politycznych. W literaturze przyjęte jest, że nowa ekonomia polityczna, która za przedmiot badań uznaje mechanizmy zachodzące w szeroko rozumianym sektorze publicznym, może stanowić podstawę teoretyczną także dla badania kadencyjności i zmian, w różnych obszarach rzeczywistości społeczno-gospodarczej na poziomie lokalnym. W dorobku przedstawicieli nowej ekonomii politycznej wyodrębnić można kilka podstawowych dziedzin skupiających uwagę na problemach związanych z ekonomiczną teorią demokracji; teorią władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej i biurokracji państwowej; teorią kontraktu konstytucyjnego; teorią grup interesu i koalicji dystrybucyjnych oraz teorią pogoni za rentą⁷². W badaniu kadencyjności władzy wykonawczej przydatny i adekwatny może być dorobek teorii władzy wykonawczej w połączeniu z teorią grup interesu.

Interesującej próby przełożenia modelu ekonomicznego na analizę mechanizmów politycznych należy doszukiwać się w ekonomicznej teorii demokracji, stanowiącej jeden z najważniejszych obszarów teorii wyboru publicznego. Ekonomiczna teoria demokracji podejmuje rozważania systemowe – badając w kategoriach efektywności i opłacalności

⁶⁸ M. Poniatowska, *Relacje państwo – samorząd terytorialny – przedsiębiorca na tle postulatów nowej ekonomii instytucjonalnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 485/2017, ss. 389-406.

⁶⁹ M. Kalinowski, *Działania zbiorowe w demokracji z perspektywy badawczej teorii wyboru publicznego*, [w:] U. Zagóra-Jonszt (red.), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006, ss. 301-308.

⁷⁰ M. G. Woźniak, *Współczesne niedostosowania instytucjonalne z perspektywy wyzwań rozwojowych Polski, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 50/2017, ss. 9-30.

⁷¹ M. E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 8.

⁷² J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, ss. 21-28.

przesłanki, którymi kieruje się wyborca przy podejmowaniu decyzji. Teoria ta opiera się na kilku założeniach: w wyborach odbywających się co jakiś czas kandydat jest upoważniony do sprawowania władzy przez jedną kadencję; podczas wyborów każdy pełnoletni obywatel dysponuje w każdym głosowaniu jednym głosem; nielegalne przejęcie władzy czy próba ograniczenia czynnego i biernego prawa wyborczego są niedopuszczalne; istnieją co najmniej dwie partie, które konkurują ze sobą o władzę; preferencje polityczne wyborców można w spójny sposób uszeregować na skali od lewicowych do prawicowych; preferencje wyborców są ściśle określone na skali politycznej, co oznacza, że jeśli uszereguje się wszystkie rozważania alternatywne na osi, to funkcja preferencji każdego wyborcy będzie miała tylko jedno maksimum (będzie funkcją wklęsłą); kandydaci do objęcia władzy są dość dobrze poinformowani o preferencjach politycznych wyborców, a wyborcy są w miarę dobrze poinformowani o preferencjach politycznych kandydatów⁷³. Racjonalne działanie dotyczy wszystkich zaangażowanych – zarówno wyborców, jak i polityków. Wyborcy maksymalizują użyteczność (satysfakcję ze sposobu zarządzania gminą) poprzez wybór najlepszego w ich mniemaniu przedstawiciela lub „ukaranie” nierzetelnej władzy przez wybór innego kandydata. W samorządzie lokalnym, racjonalny wyborca tworzy zatem w swym umyśle wizerunek kandydatów, w celu dokonania ich hierarchizacji i wyboru przedstawiciela najlepiej spełniającego oczekiwania związane z przyszłością gminy. Z kolei samorządowe władze lokalne w dążeniu do osiągnięcia swojego celu (reelekcja), starają się przewidzieć preferencje społeczne i uwzględnić je w swych działaniach.

W teorii władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej i biurokracji państwowej zakłada się zatem, że politycy w działaniach indywidualnych dążą do maksymalizacji użyteczności własnej, ale czynią to poprzez poszukiwanie sposobów poprawy sytuacji innych jednostek⁷⁴. Tak rozumiana zbieżność preferencji wyborców z działaniami władzy może prowadzić – w wyniku racjonalnego dążenia obu „stron” do realizacji swych celów – do zwycięstwa w wyborach opcji politycznej zdolnej do usatysfakcjonowania największej liczby wyborców⁷⁵. Stąd analiza działań poszczególnych władz wykonawczych, która pozwala zrozumieć, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) swoim zachowaniem wpływa na decyzje pozostałych w trakcie wyborów samorządowych.

⁷³ T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony’ego Downs’a* ..., op. cit., ss. 90-108.

⁷⁴ M. E. Sokołowicz, *Rozwój terytorialny* ..., op. cit., s. 143.

⁷⁵ J. Beldowski, K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomiczna analiza prawna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, ss. 19-21.; T. Michalak, *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony’ego Downs’a* ..., op. cit., ss. 90-108.

Tym samym, wymiana na rynku politycznym cechuje się dwupodmiotowym wymiarem relacji (np. potencjalny wyborca – wybieralny przedstawiciel władz samorządowych). Obie strony w trakcie wyborów samorządowych rozważają aktualny układ interesów oraz realny poziom satysfakcji, którą mogą uzyskać po zakończonej selekcji⁷⁶.

Programem badawczym ściśle związanym z teorią wyboru publicznego jest także ekonomia konstytucyjna (konstytucyjna ekonomia polityczna), która wprowadziła analizę wyboru samych ograniczeń („reguł gry”) dla pewnej wspólnoty politycznej, przy zastosowaniu teorii racjonalnego wyboru. W tej teorii decyzje konstytucyjne oznaczają pewien zestaw ograniczeń prawnych i instytucjonalnych związanych z funkcjonowaniem instytucji państwowych. Zakazy są po to, aby się zabezpieczyć przed skutkami nieefektywnych działań w przyszłości. Przykładem takich działań jest konstytucja, będąca najwyższym aktem prawnym w państwie, którą traktuje się jako kontrakt zapewniający każdej jednostce równe traktowanie, a zasada jednomyślności chroni prawa jednostki i zapewnia, że reguły i instytucje w niej zawarte, również będą traktowały równo wszystkie jednostki. Rolą państwa jest natomiast dbanie o egzekwowanie zasad zawartych w ww. akcie prawnym oraz zapewnienie produkcji dóbr publicznych. Tym samym w analizie prowadzonej w ramach ekonomii konstytucyjnej uwzględnia się cztery kategorie ograniczeń: nakładane przez jednostkę na siebie samą, aby osiągnąć swoje cele; nakładane na siebie wzajemnie przez jednostki w różnych sytuacjach społecznych; nałożone na przedstawicieli władzy państwowej, a także nakładane przez władzę państwową na obywateli⁷⁷. Podsumowując tę część warto zauważyć, że dzięki założeniom prezentowanym w teorii A. Downsa, rozwinięta została ekonomia konstytucyjna, która zapewniła wprowadzenie pewnych ograniczeń dla społeczeństwa. J. Buchman w tejże teorii wychodzi z założenia, że poszczególni kandydaci do objęcia stanowiska w instytucjach państwowych kierują się maksymalizacją swojej użyteczności (typowy *homo oeconomicus*). Wójt (burmistrz, prezydent miasta), który nie byłby ograniczony żadnymi umowami konstytucyjnymi mógłby dbać tylko o własne interesy lub korzyści grup czy podmiotów go

⁷⁶ D. Szymczak, *Pierwsza kampania prezydencka Aleksandra Kwaśniewskiego w świetle teorii wyboru publicznego*, UR Journal of Humanities and Social Sciences, nr 1/2019, ss. 74-90.

⁷⁷ K. Metelska-Szaniawska, *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, ss. 109-135.

wspierających (choćby w ponownej reelekcji). Z tego względu, tak ważna jest umowa konstytucyjna, na którą godzą się wszyscy uczestnicy biorący udział w życiu politycznym⁷⁸.

Nieco inny sposób widzenia sfery zagadnień wyboru publicznego prezentuje teoria grup interesu i tzw. koalicji dystrybucyjnych, która skupia się na określeniu okoliczności, w jakich grupa jednostek podejmuje decyzje w strukturach władzy publicznej dla osiągnięcia własnych celów. Tę aktywność można identyfikować z aktywnością wyborczą, która „stanowi źródło rozwoju na poziomie lokalnym i świadczy o świadomości wpływu społeczności na lokalną rzeczywistość”⁷⁹. Konieczność uczestnictwa obywateli w życiu publicznym wydaje się oczywista. Grupy interesu (koalicje) mogą być zawierane przez organizacje polityczne, w celu podejmowania przez nie kolektywnych interesów wyborczych, w skali całej zbiorowości. Stworzenie odpowiednich warunków rozwoju, w różnych obszarach rzeczywistości społeczno-gospodarczej, może być efektem działania dobrze zorganizowanej grupy interesów. Takie zbiorowości dostrzegają korzyści, wynikające ze zdolności do podejmowania zorganizowanych działań wobec organów władzy publicznej, jako szczególne dobro publiczne⁸⁰.

Kolejna część teorii wyboru publicznego poświęcona została analizie zjawisk związanych z uzyskiwaniem renty (korzyści) jaką podmiot (indywidualny, grupowy lub instytucjonalny) może uzyskać w wyniku decyzji politycznych. Z samej swej definicyjnej natury pogoń za rentą ma charakter transakcji dwustronnej (gospodarczo-politycznej) i jest naturalną formą wyboru. Z jednej strony mamy aktorów gospodarczych, którzy angażują część swoich zasobów w działalność nieprodukcyjną z nadzieją, że „nabyte” regulacje okażą się „inwestycją” korzystną dla firmy lub branży. Dzięki środkom, którymi dysponują, nabywają korzystne dla swojego biznesu decyzje polityczne. Natomiast politycy lub/i urzędnicy, którzy „wychodzą naprzeciw” popytowi ze strony aktorów gospodarki, swoje uprawnienia decyzyjne zamieniają na pieniądze poprzez „sprzedaż” regulacji, nad którymi mają władzę. Powtarzalność takich decyzji powoduje przededefiniowanie racjonalności

⁷⁸ R. Nagaj, *Przesłanki regulacji rynków w świetle teorii wyboru publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 27/2012, ss. 149-162.

⁷⁹ A. Wojewódzka, *Aktywność wyborcza mieszkańców w zależności od poziomu rozwoju gmin (na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego)*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 3/2008, s. 349.

⁸⁰ D. Milczarek-Andrzejewska, P. Tłaczała, *Analiza grup interesu*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, ss. 196-220.

działań ludzkich⁸¹. I tak, dla kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) najważniejsze stają się grupy interesów lub/i podmioty go wspierające (m.in. pojedynczy biznesmeni). Zatem rynek polityczny, na którym jednostki przez dłuższy czas mają przewagę nad kontrkandydatami, nie może być uznany za efektywny. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) dąży do maksymalizacji swych celów, a czyniąc to podobnie jak prywatni przedsiębiorcy, w dłuższym okresie dostarcza często złej jakości produktów⁸². Analiza racjonalnego wyboru, oparta na bilansie kosztów i strat wskazuje, że absencja wyborcza i erozja kapitału społecznego, związana jest ze zmniejszeniem korzyści dla obywateli, wynikających bardziej z udziału w wyborach niż ze zwiększenia kosztów instytucjonalnych. Strategie podejmowane przez władze lub/i urzędników są przy tym często nieadekwatne do rzeczywistości. Środki, z których korzystają kandydaci na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) opierają się na nieodpowiednich założeniach, trudniejszych do analizy i oceny ze strony wyborców. Obywatele, widząc to i odczuwając, wykazują niechęć do oddania głosu – wśród wyborców dominuje twierdzenie, że pojedynczy głos niczego nie zmieni w tak „rozpędzonej” pogoni za rentą⁸³.

Ile jest jednostek samorządu terytorialnego, w których dokonuje się procedury głosowania, tak olbrzymia jest różnorodność wyników bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Dokonywanie decyzji w trakcie wyborów samorządowych to nic innego jak odzwierciedlenie (czy też reprezentowanie) przekonań i preferencji wyborców przez osoby wybrane, jak również zapewnienie w drodze wyboru przedstawicieli zdolnych do podejmowania decyzji, czy wręcz do rządzenia⁸⁴. Należy pamiętać, że w modelu tym podstawą racjonalności jest przede wszystkim ludzkie działanie, które zapewni jednostce, w świetle jej oczekiwań, najwyższą użyteczność. Tym samym decyzje podejmowane jednoosobowo są pośrednio konsekwencją decyzji grupowej, podjętej przez mieszkańców w trakcie cyklicznych wyborów. Wyborcy, oddając swoje głosy na konkretnego kandydata na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), akceptują jego plan i decyzje jakie będzie podejmował, gdy wygra wybory samorządowe⁸⁵. Ich cechą

⁸¹ A. Zybertowicz, *Polityczna pogoń za rentą jako zagrożenie dla spójności społecznej i modernizacji*, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy nr 16/2010, ss. 32-52.

⁸² A. Zybertowicz, *Polityczna pogoń za rentą ...*, op. cit., ss. 45-75.

⁸³ T. Płudowski, *Dlaczego Amerykanie nie głosują?*, [w:] A. Mania, P. Laidler (red.), *Amerykańska demokracja w XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006, ss. 225-238.

⁸⁴ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, *Voting Methods and Electoral Systems*, [w:] G. Lissowski (red.) *Elementy teorii wyboru społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001, ss. 203-223.

⁸⁵ J. Haman, *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, ss. 35-56.

charakterystyczną jest to, że są one wiążące zbiorowo, czyli dokonany wybór wiąże nie tylko tego, kto go dokonał, ale wszystkich adresatów decyzji⁸⁶.

Demokratyczny system wyborczy gwarantuje faktyczną możliwość podjęcia decyzji w sprawie składu wybranej władzy, z której wszyscy obywatele czerpią korzyści, lecz do której nie wszyscy wnoszą swój wkład. Ograniczeniem takiego zachowania jest zasada racjonalnej ignorancji, według której wyborcy nie wkładają dużego wysiłku w poszukiwanie i przetwarzanie informacji na temat kandydatów startujących w wyborach, ponieważ jest to zbyt długotrwały i pracochłonny proces. Zamiast tego, do podejmowania decyzji przy urnach wyborczych, wykorzystują informacje najłatwiej dostępne⁸⁷. Sam fakt pojawienia się takiej ignorancji świadczy o tym, że konkurencja na lokalnej scenie politycznej nie działa sprawnie, jeśli uczestnikami są nie tylko racjonalni wyborcy przestrzegający zasad logiki, starannie podejmujący decyzje i wykorzystujący wszystkie dostępne informacje i okazje, ale też obywatele irracjonalni i słabo poinformowani⁸⁸. Pomimo nieuczestniczenia w kosztach związanych z wytworzeniem dobra publicznego (w tym wypadku: głosowaniu w celu wyłonienia reprezentantów) i tak pewna grupa osób ma możliwość korzystania z dóbr i usług, z których wszyscy obywatele czerpią korzyści⁸⁹. W świetle koncepcji racjonalnej ignorancji można też do pewnego stopnia wyjaśniać przyczyny, dla których część wyborców gotowa jest głosować na tych kandydatów do sprawowania władzy wykonawczej w gminie, którzy funkcję tę pełnili dotychczas. Ma to szczególne znaczenie w aspekcie budowania stabilnej lojalności wyborców, mającej przełożenie na mobilizację w trakcie głosowania na tę samą osobę. Aby dokonać racjonalnego wyboru i zminimalizować niepewność decyzyjną, wyborca często nie potrzebuje zdobywać szczegółowych informacji o innych kandydatach, ponieważ dysponuje wiedzą na temat kandydata, z którym identyfikował się przez dłuższy czas⁹⁰. Przejawem minimalizacji korzyści, z weryfikacji kandydatów na tę funkcję, jest wówczas gotowość do głosowania na tych, „których już znamy”. Może to powodować nierównowagę siły przetargowej dotychczasowych wójtów (burmistrzów, prezydentów

⁸⁶ N. Luhmann, *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 89.

⁸⁷ A. Kubiak, A. Krzewińska, *Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów*, Przegląd Socjologiczny 1/2012, ss. 9-30.

⁸⁸ M. G. Woźniak, *Współczesne niedostosowania instytucjonalne ...*, op. cit., ss. 9-30.

⁸⁹ Ł. Żołądek, *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, Studia BAS, nr 3/2011, ss. 7-30.

⁹⁰ D. Sanders, *The real economy and the perceived economy in popularity functions: how much do voters need to know? A study of British data, 1974-1997*, Electoral Studies vol. 19/2000, pp. 275-294.

miast), na niekorzyść nowych kandydatów do sprawowania władzy. W konsekwencji może to stanowić argument dla dwóch przeciwnych strategii: ustrojowego ograniczenia liczby sprawowanych kadencji (w celu osłabienia siły dotychczasowej władzy w trakcie wyborów) lub wzmocnienia władzy wójta, który w obliczu racjonalnej ignorancji wyborców traktowany jest jako podmiot, który we wspólnocie lokalnej jest „najlepiej poinformowany”, a zatem najbardziej kompetentny do sprawowania władzy.

Warto wspomnieć, że w latach 80. XX w. powstała koncepcja tzw. Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) powiązana z neoliberalnymi koncepcjami, która zawiera pewne elementy teorii wyboru publicznego, podkreślającej rolę rynku jako optymalnego mechanizmu alokacji dóbr i podejmowania decyzji. W myśl tej koncepcji samorząd lokalny przechodzi od roli „dostarczyciela” usług publicznych do funkcji organizatora, stwarzającego jedynie możliwości innym sektorom. Z tego względu postuluje się, że samorząd lokalny powinien organizować, zabezpieczać i monitorować proces wykonywania tychże usług, a nie bezpośrednio je wykonywać⁹¹. Z perspektywy administracji, model menedżerski (zwany inaczej rynkowym), sprowadza się do orientacji na obywatela – klienta usług publicznych, koncentracji na kontroli wyników (a nie procedur), oddzielenia realizowanych funkcji strategicznych od operacyjnych, przekazania wykonywania usług (poprzez zamówienia publiczne) konkurującym ze sobą organizacjom spoza administracji, wprowadzania mechanizmów kontroli społecznej⁹². Administracja samorządowa pozostaje zbiurokratyzowaną instytucją z pewnymi elementami nowego, menedżerskiego zarządzania. Brak pełnego podporządkowania się założeniom omawianej koncepcji wynika z odrzucenia proponowanych przez nią rozwiązań. Należy jednak zaznaczyć, że główna krytyka ww. koncepcji dotyczy propozycji zarządzania jednostką samorządu terytorialnego na zasadach zbliżonych do zarządzania prywatnym przedsiębiorstwem. Nowe Zarządzanie Publiczne nie uwzględnia bowiem potrzeb obywatela, a zbyt mocno koncentruje uwagę na aspektach ekonomicznych⁹³. Koncepcja tzw. Nowego Zarządzania Publicznego zawiera pewne elementy teorii wyboru publicznego,

⁹¹ B. Lewenstein, *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, ss. 21-41.

⁹² M. Marks-Krząszkowska, *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica 56/2016, ss. 37-51.

⁹³ A. Podgórnica-Krzykacz, *Local governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, ss. 21-43.

podkreślającej rolę rynku jako optymalnego mechanizmu alokacji dóbr i podejmowania decyzji. Stanowi również reakcję na zbiurokratyzowane zarządzanie oparte na hierarchicznej strukturze organów władzy, w którym główna odpowiedzialność za świadczenie usług społecznych spoczywa na władzy. Z tego względu postuluje się w nim zmniejszenie aparatu samorządowego (także państwowego) i oddzielenie różnych instytucji państwowych, podejmujących decyzje w zakresie alokacji dóbr i usług, od organizacji instytucji peryferyjnych⁹⁴.

Problemem, przed którym stanęły instytucje publiczne na początku XXI w., szczególnie ważnym z perspektywy zarządzania, jest m.in. zakwestionowanie legitymizacji władzy, a więc przejście od demokratycznej władzy przedstawicielskiej, do władzy bezpośredniej. Propozycją usprawnienia i unowocześnienia zarządzania w sferze publicznej stało się tzw. *governance* (inaczej: współrzędzenie, współzarządzanie). Oznacza ono zastosowanie w sektorze publicznym zdolności koordynacji wewnątrz systemów, poprzez sieci, uczestnictwo interesariuszy, czy partnerstwo⁹⁵. W efekcie zawiązują się partnerstwa i sieci, w ramach których dochodzi często do grupowego podejmowania decyzji, które w niektórych przypadkach mogą być skuteczniejsze od samodzielnych działań władz samorządowych. Wobec tego, nie tylko mechanizmy rynkowe, ale również sieci współpracy stanowią w odpowiednich okolicznościach potencjalne struktury ułatwiające koordynowanie działań publicznych⁹⁶. Najważniejsze założenie *governance* okazuje się również jego największą słabością, m.in. poprzez wydłużenie procesu decyzyjnego, czy trudność z osiągnięciem konsensusu⁹⁷.

Zarządzanie sieciowe może przyczyniać się do formułowania lepszych rozwiązań w samorządzie (m.in. w zakresie obsługi obywateli). Sieci stały się ważnym elementem współzarządzania i stanowią uzupełniający mechanizm koordynacji działań publicznych i interesów różnych grup społecznych. Do korzyści płynących z funkcjonowania w sieciowości zalicza się m.in. zwiększenie zasięgów członków sieci, ożywienie lokalnej społeczności, aktywizację społeczeństwa obywatelskiego na skutek zaangażowania

⁹⁴ B. Lewenstein, *Między rządzeniem a współrzędzeniem ...*, op.cit., s. 27.

⁹⁵ M. Marks-Krzyszkowska, A. Michalska-Zyła, *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, Studia Obszarów Wiejskich 51/2018, ss. 99-117.

⁹⁶ A. Podgórnjak-Krzykacz, *Local governance ...*, ss. 21-43.

⁹⁷ M. Oramus, *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, Rocznik Administracji Publicznej 1/2015, ss. 179-195.

mieszkańców w osiąganie wspólnych celów strategicznych⁹⁸. W podejściu sieciowym zakłada się, że aktorzy rynku politycznego nie powinni odgrywać dominującej roli. Zwraca się uwagę na ich równość. Trudno się z tym do końca zgodzić, ponieważ władza dysponuje unikalnymi zasobami (m.in. budżetem, kadrą, infrastrukturą, dostępem do mediów) oraz działa w celu osiągnięcia specyficznych celów. Możliwość korzystania z tych zasobów zapewnia rządzącym znaczną siłę⁹⁹.

Innym przykładem zwiększenia efektywności w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców jest podejście partycypacyjne, skupione na zaangażowaniu obywateli w procesy publiczne. Chodzi o współdziałanie podmiotu publicznego oraz obywateli, jak również o ich aktywizację i zaangażowanie w codzienne funkcjonowanie jednostki terytorialnej. Podejście takie stanowi formę decentralizacji funkcji decyzyjnych i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, a także poszerzenie procesu zarządzania poza formalnie wyłonione władze i włączenie w ten proces pozostałych aktorów sceny publicznej. Warto zaznaczyć, że najlepszym podłożem realizowania się tej idei jest poziom lokalny, ponieważ przedstawiciele organów władzy samorządu gminnego usytuowani są blisko mieszkańców, a także dlatego, że to obszar zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych. Dialog z innymi aktorami sceny publicznej zapewnia wzrost różnego typu kompetencji wśród wspólnoty lokalnej, zorganizowanej w grupy interesu i instytucje pozarządowe, nieformalne sieci społeczne, zapewniając zdolność do szybkiego działania na rzecz poprawy jakości życia¹⁰⁰.

Spośród wielu argumentów podnoszących korzyści płynące z uczestnictwa mieszkańców we współzarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego wskazuje się przede wszystkim wzmocnioną kontrolę społeczną oraz wspólne ustalanie priorytetów. Natomiast argumenty krytyczne często dotyczą problemu nieefektywności i nieracjonalności podejmowania decyzji, a także rozczerowania i nadmiernego rozbudzania oczekiwań mieszkańców. Włączenie w ten proces wielu nowych podmiotów sprawia, że staje się on przeciwieństwem sprawności administracji. Nowi aktorzy i różnorodność ich interesów wprowadza chaos, a dominacja kilku lub jednego z nich może prowadzić do tzw. „tyranii

⁹⁸ A. Podgórnjak-Krzykacz, *Local governance ...*, op.cit., ss. 21-43.

⁹⁹ W. Rudolf, *Możliwości wykorzystania koncepcji governance w zarządzaniu publicznym*, Marketing i Zarządzanie nr 18/2011, ss. 229-241.

¹⁰⁰ B. Lewenstein, *Między rządzeniem a współrządzeniem ...*, ss. 21-41.

grup interesu”¹⁰¹. Zatem problematyczne staje się dojście do porozumienia, tym bardziej kiedy to władza uległa zmianie, a jej program nie powstał w oparciu o interesy wszystkich wyborców. Według A. Ziętek, mimo że zarządzanie publiczne cieszy się popularnością zarówno wśród przedstawicieli samorządów lokalnych, jak również mieszkańców, to praktyczne możliwości realizacji postulatów tego podejścia są mocno ograniczone¹⁰². W odróżnieniu od teorii wyboru publicznego chodzi tutaj o decentralizowanie funkcji decyzyjnych i wykonawczych, jak również o poszerzanie procesu zarządzania poza formalnie wyłonione władze i włączenie w ten proces wyborców. Ponadto społeczności lokalne traktuje się jako strategiczne układy lokalne, które mają znaczący wpływ na rozwiązywanie problemów współczesnych społeczeństw. Kwestią kluczową stają się tutaj konsultacje społeczne, a także włączanie określonych grup i sektorów społecznych w procesy zarządzania jednostką terytorialną.

Współcześnie dostrzec można tworzenie i rozwijanie nowych sposobów uczestnictwa obywatelskiego – demokracji deliberatywnej. Model takiej demokracji ma w założeniu zapewniać, aby „sporadyczne, krótkotrwałe zachowania obywatelskie, np. ograniczające się do wrzucenia wypełnionej karty do głosowania w trakcie wyborów (...), zastąpić bardziej świadomymi, przemyślanymi, zaplanowanymi i długotrwałymi działaniami”¹⁰³. Aktywnościom tym powinno towarzyszyć poszukiwanie porozumienia poprzez dyskusję, w której jednostki uczestniczą na zasadach równego statusu, wzajemnego poszanowania i wolności od wszelkich przymusów zewnętrznych. Idealną deliberację cechuje współpraca między stronami, wymiana poglądów, opinii, dzielenie się własnymi doświadczeniami, przemyśleniami, a także poszukiwanie tego, co łączy, a nie dzieli dyskutantów¹⁰⁴. Model demokracji deliberatywnej jest do pewnego stopnia przeciwstawiany tradycyjnemu „agregacyjnemu” modelowi demokracji, który opiera się przede wszystkim na liczeniu głosów oddanych w wyborach¹⁰⁵. W podejściu tym zakłada się, że o wygranej

¹⁰¹ M. Marks-Krzyszkowska, *Uczestnictwo mieszkańców wsi we współzarządzaniu gminą – w opiniach wójtów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 477/2017, ss. 144-153.

¹⁰² A. Ziętek, *Publiczne zarządzanie partycypacyjne. O narzędziach włączania obywateli w procesy decyzyjne*, Studia Politologiczne 64/2022, ss. 43-65.

¹⁰³ A. Krzewińska, *Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica nr 42/2012, s. 10.

¹⁰⁴ E. Wesołowska, *Potencjały i bariery urzeczywistniania deliberacji w polskich warunkach kulturowych*, Kultura i Społeczeństwo nr 2/2013, ss. 91-109.

¹⁰⁵ A. Bächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren, *Deliberative Democracy: An Introduction*, [w:] A. Bächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (Eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press 2018, s. 2.

decyduje siła argumentu i zdolność zmiany preferencji wyborców pod wpływem lepszego uzasadnienia zajmowanej pozycji w debacie¹⁰⁶. W tym ujęciu, demokrację deliberatywną można zdefiniować jako każdą praktykę, która deliberacji przyznaje centralne miejsce. Celem tego podejścia, inaczej niż w przypadku „agregatywnej” wizji demokracji, jest transformacja preferencji obywateli w toku otwartej i publicznej dyskusji¹⁰⁷. Koncepcje poszerzania zakresu dialogu i porozumienia w polityce lokalnej stały się we współczesnych czasach po prostu koniecznością. Rdzeniem teorii deliberatywnej jest przekonanie, że decyzja polityczna nie musi zapadać w drodze głosowania, ale może być podjęta poprzez argumentację wolną od przymusu¹⁰⁸. Głównym zamiarem teorii demokracji deliberatywnej jest zerwanie z pojęciem utrwalonych preferencji, mówiąc w ich miejsce o procesie uczenia się, pozwalającym wyborcom zapoznać się z szeregiem problemów, których rozumienie jest niezbędne do wydania sądu politycznego. Nie chodzi tu o narzucenie abstrakcyjnej, ustalonej z góry normy rozumności, ale o pojmowanie polityki jako niekończącego się procesu uczenia się. Jeśli zbiorowe decyzje w sferze polityki mają być skuteczne i sprawiedliwe, muszą wynikać z sensownych racji publicznych, podlegających publicznej debacie i kontroli¹⁰⁹.

W procesach politycznych wyróżnić można dwa podstawowe podejścia: agregacyjne i integracyjne. W przypadku pierwszego z nich wolę ludu poznaje się za pośrednictwem kampanii politycznych i przetargów między racjonalnymi obywatelami, którzy podczas głosowania, jako sposobu rejestrowania indywidualnych preferencji, kierują się interesem własnym. Zarządzający procesami politycznymi biurokraci mają zwykle odmienne interesy od preferencji zwykłych obywateli¹¹⁰. W takim ujęciu, wyborcy i politycy konkurują ze sobą, działając w sposób racjonalny i kierując się zasadą maksymalizacji użyteczności. Udział obywateli w wyborach można postrzegać jako swoistą transakcję, w której poszukiwanie informacji o programach wyborczych oraz czas i wysiłki związane z udziałem w wyborach,

¹⁰⁶ B. Abramowicz, *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* nr 4/2011, ss. 215-229.

¹⁰⁷ P. W. Juchacz, (2006). *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Poznań 2006, s. 11.

¹⁰⁸ M. Żardecka-Nowak, *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*. Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie, Lublin 2008, ss. 29-40.

¹⁰⁹ D. Held, *Modele demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, ss. 302, 305.

¹¹⁰ J. G. March, J. P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005, ss. 148-149.

traktowane są jako koszty transakcyjne. Zgodnie z modelem racjonalnego wyboru, decyzja o udziale w wyborach rozpatrywana jest przez pryzmat korzyści i kosztów, jakie niesie ze sobą udział w wyborach¹¹¹. Chociaż możliwe jest odnoszenie korzyści z głosowania (m.in. dla odpowiedniego funkcjonowania demokracji), to wobec niskiego prawdopodobieństwa wpływu na ostateczny wynik wyborów i uzyskania korzyści politycznych, udział w wyborach jest nieoptymalny. Powodem absencji wyborczej jest przewaga kosztów głosowania nad użytecznością, którą wyborca może uzyskać, uczestnicząc w mechanizmach demokracji¹¹². Sam fakt rozpatrywania uczestnictwa w wyborach w kategoriach transakcyjnych prowadzi do upowszechnienia postaw typowych dla mechanizmów rynkowych, gdzie wyborcy to klienci a ich przedstawiciele to usługodawcy. W takich warunkach trudno mówić o wyborach jako „święcie demokracji” i w tak rozumianym dyskursie politycznym zaciera się postrzeganie polityki jako działania na rzecz dobra wspólnego.

Odmienne procesy polityczne ujmuje podejście integracyjne, gdzie wolę ludu poznaje się poprzez obradowanie rozsądnych obywateli i osób rządzących, dążących do osiągnięcia powszechnego dobrobytu w kontekście wspólnych wartości. Procesy społeczne traktowane są jako dobro wspólne i oparte na kulturze deliberacji. Transakcyjny problem wyborów zostaje tu zastąpiony kwestią uczciwości urzędniczej lub zawodowej, a funkcja urzędnika traktowana jest jako sprawowanie służby publicznej¹¹³. W podejściu integracyjnym dostrzec można zatem odwołanie do weberowskiej tradycji państwa, choć we współczesnym rozumieniu nie powinno ono oznaczać wszechobecnej władzy. W funkcjonowaniu instytucji integracyjnych wszystko zbudowane jest na idei dobra wspólnego. W tym ujęciu transakcje, koalicje i zakulisowe układy określa się jako niesprzyjające zdrowemu rozsądkowi, sprawiedliwości i efektywności, a prawa uznawane jako podstawowe (m.in. wolność słowa, godność), nie są narzędziami usprawniającymi efektywną wymianę, ale elementami systemu wartości. Stają się fundamentami, a nie narzędziami systemu. Procesami integracyjnymi kieruje „logika jedności, a nie „logika

¹¹¹ Więcej w: J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego ...*, op. cit., ss. 9-29.

¹¹² P. Koch, *Ekonomiczne spojrzenia na demokrację: wyborczy rachunek kosztów i korzyści*, [w:] B. Borkowska (red.), *Debiuty Studenckie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2020, ss. 155-168.

¹¹³ J. G. March, J. P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki ...*, op.cit., ss. 148-149.

wymiany”, natomiast interes polityczny jest kryterium etycznym, a nie wynikiem przetargu¹¹⁴.

1.3. Ekonomiczne motywy głosowania w wyborach samorządowych

W świetle teorii ekonomicznego głosowania (*economic voting theory*), decyzje wyborcze można powiązać z poziomem rozwoju jednostki terytorialnej (pozytywnym bądź negatywnym), a to jest bezpośrednio skorelowane z rządzącymi. Mając jeden głos w wyborach, obywatele dążą do jego racjonalnego wykorzystania, aby mieć wpływ na proces podejmowania decyzji w gminie. Dlatego ich wybory można rozważać w kategoriach „ceny”, jaką płacą (głos oddany na kandydata) oraz „zysku” wynikającego z wyboru tego kandydata, który ich zdaniem najlepiej wpłynie na rozwój jednostki terytorialnej¹¹⁵. Zdaniem A. Antoszewskiego punktem wyjścia teorii racjonalnego wyboru „jest założenie, że – na wzór rynku ekonomicznego – istnieje rynek polityczny, oferujący wyborcy różniące się od siebie programy polityczne oraz osobowości kandydatów. Podejmując decyzje o poparciu określonej partii lub kandydata, wyborca zachowuje się jak klient wybierający towar najbardziej odpowiadający jego gustom i oczekiwaniom”¹¹⁶. Wobec powyższego, w analizie zachowań wyborców w trakcie wyborów samorządowych, można zastosować terminologię podobną do tej, którą ekonomiści opisują konsumentów. Jednakże, w porównaniu z refleksją ekonomiczną procesy „wymiany” w ekonomii politycznej są bardziej skomplikowane. Po pierwsze, wymiana w sektorze publicznym, której efektem jest ustanowienie porządku prawnego, regulującego rynek dóbr i usług, musi poprzedzać wymianę ekonomiczną. Aktorzy rynku politycznego w ramach dostępnych im uprawnień wprowadzają zasady, pozwalające na formułowanie własności dóbr i usług na rynku komercyjnym oraz działanie wymiany ekonomicznej. Po drugie, wymiana na rynku dóbr i usług komercyjnych dokonywana jest pomiędzy dwoma partnerami, natomiast na rynku politycznym zdefiniowanie stron wymiany nie jest jednoznaczne. Co więcej, efekty tej zmiany mają wpływ na struktury społeczne i instytucjonalne, a nie tylko na strony kontraktu. Jednakże, uczestnicy rynku politycznego kierują się także w znacznym stopniu interesem własnym, co

¹¹⁴ J. G. March, J. P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki ...*, op.cit., s. 158.

¹¹⁵ A. Jovanoski, K. Sarlamanov, *Models of voting*, Researchers World – Journal of Arts, Science and Commerce vol 5/2014, pp. 16-24.

¹¹⁶ A. Antoszewski, *O zwiększeniu skuteczności prognoz wyborczych*, [w:] W. Sitka (red.), *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań przedwyborczych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1995, s. 71.

nie odbiega zasadniczo od wyborów dokonywanych na rynku komercyjnym¹¹⁷. Warto też zauważyć, że pojedynczy obywatel ma niewielki wpływ na to, co bywa przedmiotem wyboru politycznego. Rzeczywista siła decyzyjna znajduje się bowiem w rękach większości. Konkretnie decyzje w sferze publicznej podejmuje natomiast nieliczna grupa obywateli zwana potocznie klasą polityczną, która zapewnia rywalizację wyborczą na rynku politycznym. Przypomina to poniekąd rynek konsumpcyjny, gdzie kandydaci na wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rywalizują o swój elektorat, podobnie jak przedsiębiorcy o konsumenta. W ekonomii politycznej każdy uczestnik jest dla siebie rywalem, ponieważ po ogłoszeniu wyników wyborów samorządowych dokonuje się podział na wygranych i przegranych¹¹⁸. Co więcej, kandydat mający na uwadze reelekcję, w ostateczności wprowadza taki program wyborczy, aby jak najskuteczniej zbliżyć się w stronę medianowej grupy wyborców. Najogólniej rzecz biorąc, jest to nieustająca walka o dokonanie przez obywatela konkretnego aktu wyboru partii politycznej lub kandydata, czyli tzw. decyzji lub preferencji wyborczej. Zatem elektorat dokonuje politycznych decyzji pod wpływem kampanii wyborczej, tak samo jak konsument pod wpływem docierających do niego informacji analizuje zbiór wiadomości i dokonuje ich oceny, a następnie na ich podstawie podejmuje decyzje¹¹⁹. Podejście to okazuje się jednak zawodne w konfrontacji z faktem, że oczekiwania wyborców wobec obietnic podmiotów politycznych, to nie tylko dobre chęci i poziom zaangażowania aktorów politycznych. To także pewne ograniczenia wynikające z zasad biurokratycznych, które mogą utrudniać realizację głoszonych postulatów¹²⁰.

Badania nad przestrzenią, w której toczy się życie polityczne, wymagają uwzględnienia czterech płaszczyzn: instytucjonalnej, komunikacyjnej, funkcjonalnej i normatywnej. W ujęciu instytucjonalnym główny nacisk położony jest na instytucje wchodzące w skład systemu politycznego (organów władzy, partii politycznych i grup interesu). Obieg informacji pomiędzy poszczególnymi elementami składowymi systemu politycznego jest punktem wyjściowym ujęcia komunikacyjnego. Z kolei ujęcie funkcjonalne wymaga uwzględnienia wszelkich działań zachodzących w obrębie całego systemu politycznego. Jego uczestnicy są motywowani impulsami płynącymi z jego otoczenia, przekształcanymi w dalszej kolejności w decyzje polityczne. Normy i zasady

¹¹⁷ A. Turska-Kawa, *Determinanty chwiejności ...*, op. cit., ss. 229-230.

¹¹⁸ Ibidem, ss. 229-230.

¹¹⁹ K. Korzeniowski, *Psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Podstawy psychologii politycznej*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002, ss. 237-259.

¹²⁰ A. Turska-Kawa, *Determinanty chwiejności ...*, op. cit., ss. 229-230.

regulujące stosunki społeczno-polityczne stanowią natomiast podstawę ujęcia normatywnego¹²¹. W procesach rządzenia kluczowe znaczenie ma powiązanie racjonalności i polityki. Zdolność wykorzystania wiedzy do osiągnięcia celów oraz zdolność do rządzenia i działania pozwalają sprostać oczekiwaniom obywateli wobec kształtowania przyszłości. W literaturze przedmiotu wyraźnie podkreśla się, że możliwość wyboru konkretnego kandydata staje się powodem do większego udziału społeczeństwa w lokalnych wyborach samorządowych¹²².

Racjonalność jako pojęcie behawioralne, w jego ogólnym sformułowaniu, wskazuje na wprowadzenie mechanizmu uzyskiwania maksymalizacji odpowiedzialności rządzących przed rządzonymi, która osiągana jest w demokracji za pomocą wyborów. Wyborcy oceniają dostępne im opcje (tj. czego dokonał obecny wójt (burmistrz, prezydent miasta) i co planuje na przyszłość, zarówno ubiegający się o reelekcję, jak i aspirujący do przejęcia władzy) i dokonują wyboru najlepszego wariantu (tj. przedstawiciela lokalnej społeczności), który zapewni osiągnięcie zamierzonego celu. Uzupełnieniem teorii racjonalnego wyboru jest model głosowania opartego o kryteria ekonomiczne (tj. głosowanie ekonomiczne). W modelu tym wyróżnia się dwa warianty – retrospektywny i prospektywny¹²³. Bazując na danych z wyborów samorządowych można tłumaczyć wariant retrospektywny jako „proces wyborczego nagradzania i karania” rządzących lub jako mechanizm demokratycznej kontroli rządzących¹²⁴. Ten rodzaj głosowania jest zatem aktem nagradzania (udzielania/podtrzymania poparcia) dotychczasowego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) za sprawne zarządzanie, które sprzyja rozwojowi gminy lub karania (cofnięcia poparcia), gdyby okazało się, że rezultaty jego działań są niezadowolające¹²⁵. Wyborcy przypisują rządzącym odpowiedzialność za ogólną sytuację ekonomiczną jednostki terytorialnej, ale i za ich indywidualne poczucie jakości życia. Wyborcy poddają również ocenie – w ujęciu makroekonomicznym – stan gospodarki gminy lub w ujęciu

¹²¹ W. Żebrowski, *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata (podręcznik akademicki)*, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2007, s. 8.

¹²² S. Michałowski, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym – formy i ich realizacja*, [w:] M. Marczeńska-Rytka (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, ss. 43-58.

¹²³ P. Matuszewski, *Stan gospodarki a stosunek do rządu. Artefakty wynikające z modelu głosowania retrospektywnego*, Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne nr 8/2013, ss. 72-82.

¹²⁴ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005, s. 70.

¹²⁵ P. Matuszewski, *Stan gospodarki a stosunek do rządu ...*, op. cit., ss. 72-82.

mikroekonomicznym – swoją sytuację finansową z okresu ostatniej kadencji¹²⁶. W pierwszym z nich wyborcy w ich gminie mogą brać pod uwagę m.in. sytuację służby zdrowia, stan dróg czy perspektywy pracy dla młodych ludzi. Można przypuszczać, że istotna zmiana w czasie zapewni wysoki poziom zadowolenia wśród mieszkańców, co skłoni ich do oddania głosu na obecnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Natomiast stagnacja w jednostce samorządu terytorialnego, czyli niskie zadowolenie z sytuacji ekonomicznej gminy będzie implikowało wśród wyborców chęć zmiany (dezaprobatę wobec ówczesnej władzy)¹²⁷. Z kolei w przypadku drugiej sytuacji obywatele przypisują rządzącym odpowiedzialność za własną sytuację materialną. Analizują swoją sytuację finansową od ostatnich wyborów samorządowych i popierają, lub nie sprawujących władzę w ostatniej kadencji. Zatem, jeśli mieszkańcy pozytywnie postrzegają swój los, będą raczej skłonni przypisywać sukces sobie. Tym samym nie dojdzie do sytuacji, w której wyborca nie przypisze obecnej władzy odpowiedzialności za odczuwalną poprawę własnej sytuacji życiowej. Jeśli jednak obywatele nie mają poczucia szczęścia oraz satysfakcji z warunków bytowych, mogą być bardziej skłonni negatywnie oceniać aktywność rządzącego wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Może wówczas dochodzić do karania tej władzy poprzez ulokowanie głosu wyborczego podczas elekcji w innym kandydacie¹²⁸.

Drugim z wariantów modelu głosowania ekonomicznego jest głosowanie prospektywne (nazywane także egzaminem wyborczych obietnic¹²⁹), które koncentruje się na politycznych planach osób konkurujących o władzę (m.in. prezentowanych w programach politycznych w trakcie kampanii wyborczej). Plany te, wyzwalają wśród wyborców mechanizm oceny kierunku, zasadności i możliwości wprowadzenia ich w życie. Opiera się ono na założeniu, że wyborcy patrzą w przyszłość i głosują zgodnie z politycznymi zapowiedziami, wybierając spośród kandydatów tego, którego punkty programowe przyniosą im największe korzyści¹³⁰. Jednak teoria racjonalnego wyboru „nie uwzględnia faktu, że wyborca może nie być zdolny do dokonania skomplikowanej kalkulacji

¹²⁶ A. Turska-Kawa, *Determinanty chwiejności ...*, op. cit., s. 238.

¹²⁷ Ibidem, ss. 215-225.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ C. J. Nelson, *Elections*, [w:] R. Singh (red.), *Governing America: The politics of a divided democracy*, Oxford University Press, Oxford 2003, ss. 109-129.

¹³⁰ W. Wojtasik, *Wybory powszechne jako instrument kontroli demokratycznej*, [w:] A. Czyż, S. Kubas (red.), *Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018, ss. 157-165.

lub może nie być nią po prostu zainteresowany”¹³¹. Tym samym, wiedza o kandydatach startujących w wyborach samorządowych może okazać się niepełna, a interpretacja zdobytych informacji nieczytelna, co może znacząco zaburzyć końcowe wyniki wyborów. Można się więc obawiać, że wartość teorii racjonalnego wyboru nie będzie przynosiła spodziewanych efektów. Dzieje się tak, ponieważ mechanizmem głosowania jest ocena rezultatów (pozytywnych lub negatywnych) działalności osób startujących w wyborach. Wyborcy mogą błędnie postrzegać istotne rezultaty polityki i/lub mogą nie być w stanie prawidłowo przypisywać odpowiedzialności politycznej. Niekompetentni albo po prostu słabo poinformowani wyborcy mogą „karać” przedstawicieli lokalnych społeczności, którzy na to nie zasługują. Gdyby sytuacja taka utrzymywała się w przypadku wszystkich wyborów samorządowych, mielibyśmy do czynienia z poważnym problemem: władze samorządowe byłyby skłonne lekceważyć poważne, ukształtowane aspiracje wyborców oraz ich preferencje polityczne. W konsekwencji zamiast jakościowej wymiany zdań w relacjach na linii mieszkańcy – władze samorządowe, mielibyśmy do czynienia z dostosowaniem się kandydatów (partii) do powierzchownych zachcianek wyborców¹³².

Podsumowując, determinanty preferencji wyborczych w wyborach samorządowych opierają się na aksjomacie, zgodnie z którym akt wyboru politycznego jest działaniem racjonalnym w jednym określonym momencie. Decyzje wyborcze są uzależnione od obserwacji i wstecznej oceny efektów działań podjętych przez rządzących. Jest to sposób wykorzystania dostępnych zasobów, który pozwala na osiągnięcie założonych celów przy pomocy możliwie najmniejszego wysiłku i prowadzi do osiągnięcia zamierzonego celu. Istotą racjonalności jest zdolność uporządkowania preferencji, na podstawie których wyborcy mogą osiągnąć cele zgodne z odczuwanymi potrzebami. Zwrócenie uwagi na rozwój społeczno-gospodarczy gminy, w trakcie decyzji wyborczych, przekłada się na zaspokojenie potrzeb związanych z jakością życia wyborców¹³³. Zatem lepsza sytuacja ekonomiczna gminy powinna przekładać się na pozytywną ocenę wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wśród wyborców oraz wzrost frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych. Można założyć, że umiejętności rzetelnej analizy programów politycznych ułatwiają obywatelom podejmowanie racjonalnych decyzji wyborczych. Racjonalność w ujęciu ekonomicznym, analizowana w kontekście zachowań „od strony głosujących”

¹³¹ A. Antoszewski, *O zwiększeniu skuteczności ...*, op. cit., s. 71.

¹³² R. Markowski, M. Cześnik, M. Kotnarowski, *Demokracja, gospodarka, polityka ...*, op. cit., s. 120.

¹³³ A. Turska-Kawa, *Determinanty chwiejności ...*, op. cit., ss. 215-225.

i dokonywanych przez nich wyborów opiera się na dążeniu jednostki o określonych preferencjach do maksymalizacji użyteczności. Wobec tego, im więcej rzetelnej wiedzy posiada wyborca, tym bardziej powinien doszukiwać się w wynikach wyborów samorządowych nie tylko szansy na poprawę swojego losu, poprzez wprowadzenie w życie programów politycznych, ale i utrzymania pewnych standardów zapewniających stabilność i pożądany rozwój jednostki terytorialnej. Odpowiedź na pytanie: czy demokratyczne wybory umożliwiają wyrażenie preferencji politycznych, a jeśli tak, to czy wyborcy kierują się zasadą *homo oeconomicus*? – jest niezwykle trudna. Podstawowy problem przy próbie konstrukcji matematycznej modelu przenoszącego wskaźniki ekonomiczne na wyniki wyborów polega na tym, że „ekonomia nie głośnie – głosują ludzie”. Ocena sytuacji indywidualnej, kluczowa dla pojedynczego obywatela, ma charakter czysto subiektywny. Obiektywne wskaźniki wpływają na percepcję sytuacji ekonomicznej gminy, ale jej w pełni nie determinują. Nie zdarza się na przykład, żeby ogłoszenie przez rządzących gospodarczego sukcesu, nie zostało skontrolowane przez opozycję przeciwnie interpretującą ww. sytuację i/lub próbującą zneutralizować pozytywny wydźwięk komunikatów. Ponadto media często nastawione są na sensację i informacje o wydźwięku negatywnym, gdzie obraz sytuacji znacznie odbiega od ocen obiektywnych. Rządzącym, dla uzyskania pozytywnych reelekcji, nie wystarczy sukces ekonomiczny, jeśli nie spostrzegą tego wyborcy, a to w realiach polskiej współczesności wcale nie jest łatwe¹³⁴.

1.4. Decentralizacja władzy jako narzędzie poprawy efektywności rządzenia

Reforma administracji publicznej z 1998 roku wprowadziła w Polsce czytelny podział funkcji władzy publicznej między trzy główne segmenty ustroju administracyjnego państwa: samorząd lokalny, samorząd regionalny, a także rząd i administrację rządową. Reforma wyzwoliła ponadto wiele reform sektorowych w różnych dziedzinach (m.in. w oświacie, systemie pomocy społecznej), które w wyniku reformy znalazły się w zarządzie zdecentralizowanym. Wprowadzono kilkanaście podstawowych ustaw o charakterze ustrojowym, wśród nich także ustawy o finansach publicznych i o służbie cywilnej. W rezultacie osiągnięto wszystkie podstawowe cele państwowe, które były przesłanką podjęcia prac reformatorskich. Po pierwsze, przeprowadzono wielką reformę podziału terytorialnego państwa wprowadzając podział zasadniczy: gmina, powiat, województwo. Po

¹³⁴ R. Markowski, M. Cześnik, M. Kotnarowski, *Demokracja, gospodarka, polityka ...*, op. cit., s. 147.

drugie, wprowadzono system zdecentralizowany, skonsolidowany terytorialnie i oparty na odpowiedzialności politycznej wybieralnych władz samorządowych (wójt, burmistrz, prezydent miasta).

Taka decentralizacja ma swoje uzasadnienie, przynajmniej częściowo, także w kategoriach efektywności ekonomicznej. Podstawowe podmioty zdecentralizowane w obrębie struktur państwa (samorządy terytorialne) zapewniają większą przejrzystość systemu, obywatelską kontrolę administracji i wydatków publicznych przy jednoczesnym zaspokojeniu potrzeb i oczekiwań wspólnot samorządowych¹³⁵. Oprócz tego zapewniają pole aktywnego uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy publicznej, współtworzenia kierunków działań społeczno-gospodarczych w skali lokalnej oraz regionalnej. Silny i dobrze rozwinięty samorząd terytorialny zapewnia poczucie wspólnoty misji, celów, zadań i metod działań wśród aktorów życia publicznego, urastając do rangi „zaplecza intelektualnego” państwa¹³⁶. Oznacza to, że mieszkańcy są dostatecznie zintegrowani, istnieją między nimi więzi społeczne, na tyle różnorodne i intensywne, że dokonuje się stała wymiana informacji, ludzie się znają – szczególnie w gminach wiejskich. Tam też samorząd terytorialny może być najbardziej autentyczny i kreatywny, co powinno zapewnić jeszcze większe zainteresowanie ze strony państwa, wyrażające się zwiększonymi środkami finansowymi. Takie działania na rzecz podstawowych jednostek samorządu terytorialnego powinny być podjęte wówczas, gdy działania władz samorządowych rzeczywiście będą zapewniać racjonalne zarządzanie gminą, co z kolei umożliwi harmonijny rozwój społeczno-gospodarczy¹³⁷.

Należy podkreślić, że na poziomie lokalnym istnieją naturalne przesłanki racjonalnego ekonomicznie i społecznie gospodarowania środkami publicznymi, pod warunkiem, że władze lokalne potrafią ocenić i pozyskiwać zasoby, którymi dysponują, a także rozpoznawać potrzeby mieszkańców gminy. Władze samorządowe, dzięki posiadanej przewadze informacyjnej, są w stanie realizować przedsięwzięcia o lepszej jakości i niższej cenie niż wówczas, gdyby takie decyzje zapadły powyżej szczebla

¹³⁵ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, Studia Iuridica 38/2000, ss. 79-86.

¹³⁶ M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, ss. 7-8.

¹³⁷ A. Piekara, *Samorządność, Samorząd, Rozwój*, Uniwersytet Warszawski Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2000, ss. 158-159.

lokalnego – prowadzi to do racjonalizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹³⁸. Administracja rządowa powinna korygować nierówności i stwarzać warunki powszechnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych. Nie jest jej rolą jakiegokolwiek wyręczanie samorządów ani regulowanie zadań z zakresu planowania rozwoju gminy, a jedynie ustalanie na poziomie ogólnopaństwowym pewnych standardów dostępności jakości usług publicznych¹³⁹. Decentralizacja z punktu widzenia zarządzania gminą, pomimo pojawiających się sceptycznych opinii, nie jest aktem bezcelowym. Stawiane są przed nią trzy podstawowe cele: polityczny, efektywnościowy i społeczny. Cel pierwszy polega na motywowaniu do wzrostu zainteresowania i uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. Ponadto decentralizacja zwiększa społeczną kontrolę nad zarządzaniem jednostkami samorządu terytorialnego. Efektywnościowa funkcja decentralizacji sprzyja tworzeniu lepszych warunków do zarządzania sprawami publicznymi. Społeczna funkcja decentralizacji zapewnia natomiast wzrost udziału mieszkańców w działaniach lokalnych, które mogą mieć decydujący wpływ na zarządzanie gminą¹⁴⁰. Przyjmuję za E. Wojciechowskim, że zarządzanie to „proces oddziaływania organów i administracji samorządu terytorialnego na przedmiot zarządzania w taki sposób, aby jego działanie (zachowanie) zmierzało do osiągnięcia postawionych przed nim celów, czyli było zgodne z celami przyjętymi przez podmiot zarządzania”¹⁴¹. Zarządzanie w takim ujęciu słusznie akcentuje kwestie przyznania uprawnień decyzyjnych, zmierzających do działań podejmowanych w celu osiągnięcia założonych celów w jednostce samorządu terytorialnego.

Mimo, iż polskie tradycje samorządowe wydają się być stosunkowo bogate, to jednak nie ukształtowała się w pełni, wspomniana wyżej świadomość samorządowa wśród mieszkańców. Jak podkreśla J. Czapiński, obecnie Polska pozostaje krajem „coraz bardziej efektywnych jednostek i niezmiennie nieefektywnej wspólnoty”¹⁴². Dlatego też wskazuje się na potrzebę zwiększenia rozwoju jednostki terytorialnej przy znaczącym udziale

¹³⁸ E. Kotowska, *Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] A. Gołębiowska, P. B. Ziętarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, ss. 149-164.

¹³⁹ M. Czech, *Współpraca samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej w zakresie realizacji inwestycji drogowych*, *Polityka i Społeczeństwo* nr 2/2022, ss. 45-59.

¹⁴⁰ S. Golinowska, *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*, *Nowe dylematy polityki społecznej* nr 65/2006, ss. 48-66.

¹⁴¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012, s. 15.

¹⁴² J. Czapiński, *Molekularny rozwój Polski*, [w:] J. Szomburg (red.), *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008, s. 101.

mieszkańców, ponieważ brak wzajemnego zaufania, czy niski poziom uczciwości obywatelskiej, stwarza „ciche” przyzwolenie na negatywne zachowania rządzących. Taki stan rzeczy wynikać może z faktu, iż mieszkańcy nie myślą wspólnotowo, nie mają poczucia wpływu na sprawy publiczne, nie ufają instytucjom publicznym, pozostają mało wrażliwi na dobro wspólne lub nie są zainteresowani sprawami gminy¹⁴³. Mimo to są gotowi do zmian i często poszukują takiej jednostki terytorialnej, która najbardziej odpowiada wzorcowi ich preferencji i daje największą satysfakcję z zamieszkania na jej terenie, wraz z sumą korzyści nominalnej mieszkania – korzyści z zaoferowanej przez władze samorządowe oferty dóbr i usług publicznych¹⁴⁴. Ten fakt jest istotny ze względu na pojawiające się coraz częściej stanowiska, wskazujące na zdolność do oceny zróżnicowania poziomu jakości życia w wybranych gminach. Zatem 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 i opierających się na lokalnych atutach, możliwościach i mocnych stronach gminy. Dodatkowo, procesom tym towarzyszy niski poziom identyfikacji obywatela z państwem (świadomość bardziej anty – niż proobywatelska), przy czym samo państwo nie stara się „zbliżyć” do obywatela. Nie tworzy się realnych procedur ułatwiających włączenie się obywateli w proces podejmowania decyzji, brak jest pełnej przejrzystości życia publicznego¹⁴⁵. Według R. Wiszniowskiego „presja zmiany państwa, a raczej okoliczności utrwalające poglądy, że mamy do czynienia z nową jakością w złożonym procesie reformowania państwa (czy raczej jego przeobrażania), prowadzi do jego realnej dekonstrukcji, czy też deregulacji – i to nie tylko w ujęciu klasycznej teorii racjonalnego wyboru. Chodzi nie tylko o maksymalizację zysków przy jednoczesnej minimalizacji strat, ale o „zdrowy rozsądek” (choć to może zbyt duże uproszczenie) i poszerzenie sfery publicznej kooperacji, współistnienia, współegzystencji w imię dobra wspólnego (publicznego)”¹⁴⁶.

Bardzo ważną kwestią, która powinna zostać poruszona przy okazji omawiania decentralizacji aparatu administracyjnego jest to, że samorząd terytorialny jako instytucja

¹⁴³ K. Starzyk-Durbacz, *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2016, s. 9.

¹⁴⁴ A. Wągradzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2011, ss. 27-42.

¹⁴⁵ M. Kalisiak-Mędelska, *Decentralizacja administracji publicznej. Zarys problemu*, Biblioteka Regionalisty nr 11/2011, ss. 81-92.

¹⁴⁶ R. Wiszniowski, *Przełomy państwa współczesnego. Przypadek Szkocji i Katalonii*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013, s. 19.

życia publicznego posiada wyraźny charakter polityczny (przede wszystkim poprzez sposób wyboru władz samorządowych i mechanizm sprawowania władzy). Dodatkowo, decentralizacja nie jest pozbawiona wad. W tym kontekście, w literaturze wskazuje się na tendencję do nieefektywnej alokacji środków, nadmiernego preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa, a także zachowań nieetycznych (nepotyzm, korupcja, nadużycie władzy, klientelizm) niższych szczebli wobec rządu centralnego. Dlatego tak ważny jest odpowiedni dobór władz samorządowych, których zadaniem jest podejmowanie odpowiednich decyzji, wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Samorząd terytorialny, podobnie jak żywy organizm, potrzebuje pewnych bodźców od otoczenia, aby mógł prawidłowo się rozwijać¹⁴⁷. G. Gorzelak podkreśla, że „decentralizacja i związane z nią przeniesienie instytucji demokratycznych na niższe szczeble układu społecznego niewątpliwie zwiększa zakres tej kontroli, zmniejszając niekorzystne oddziaływania zamkniętych układów towarzysko-koleżeńskich, choć oczywiście nie gwarantuje doskonałości”¹⁴⁸. Podsumowaniem tego fragmentu rozważań niech będzie fakt, że przywrócenie samorządu terytorialnego było wstępem do stworzenia sprawnego i rozbudowanego mechanizmu wykonywania zadań własnych i zleconych. Zasadniczo, samorząd terytorialny został powołany, aby bliżej obywatela realizować zadania publiczne w sposób bardziej efektywny, a przede wszystkim z uwzględnieniem oczekiwań społeczności lokalnej. Władze samorządowe rozumieją zdecydowanie rzeczywistość społeczną, a przede wszystkim mają poczucie wpływu na rozwój otoczenia, w którym żyją. Z kolei środki na realizację zadań publicznych zleconych w drodze ustawy, wykorzystują często wydajniej i oszczędniej. Z reguły, dzięki decentralizacji i rzeczywistej demokracji lokalnej, mikrospołeczeństwa mogą działać skuteczniej i w szerszym zakresie niż w systemie administracji scentralizowanej¹⁴⁹. Jednak M. Kulesza zauważa i przyznaje, że „najbardziej skrupulatnie przygotowane reformy administracyjne o dużej skali, takie jak decentralizacja i wprowadzenie ustroju samorządowego, zespolenie organizacyjne w administracji publicznej, ustawodawstwo o służbie cywilnej i zmiany w organizacji pracy rządu – oznaczają jedynie ustanowienie warunków prawnych i ram organizacyjnych,

¹⁴⁷ E. Stasiak, *Postawy etyczne pracowników administracji samorządowej*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym nr 19/2016, ss. 83-94.

¹⁴⁸ G. Gorzelak, *Decentralizacja – wiara czy wiedza? (na marginesie tekstu wprowadzającego Stanisławy Golinowskiej)*, Nowe dylematy polityki społecznej nr 65/2006, s. 99.

¹⁴⁹ A. Piekara, *Samorządność, Samorząd, Rozwój ...*, op.cit., s. 157.

których wypełnienie zależne jest dopiero od aktywności i pozytywnego nastawienia elit politycznych i kadr administracyjnych”¹⁵⁰.

Decentralizacja jest zjawiskiem, które można wyjaśnić poprzez negację centralizacji, w wyniku której ujemne skutki centralizacji stają się plusami decentralizacji. Polega to na określeniu pewnej charakterystyki centralizacji i przypisywaniu jej odwrotności decentralizacji lub na kształtowaniu wizerunku centralizacji poprzez zanegowanie decentralizacji. Wady jednego stają się więc zaletami drugiego i w takim rozumieniu przyjmuje się, że mamy do czynienia z tym samym zjawiskiem, dodatnim i ujemnym biegunem tej samej zmiennej¹⁵¹. Zatem decentralizacyjne zarządzanie ma umożliwić tworzenie sprawniejszych i skuteczniejszych struktur państwa, poprzez większą elastyczność układu, wobec zmian zachodzących w otoczeniu. System ma zapewnić otwartość i skłonność do kreacji nowych innowacyjnych rozwiązań, a także urzeczywistnienie zarządzania jednostkami terytorialnymi przez lokalnie wybieralne organy samorządowe, zapewniając przy tym decyzyjność niższych szczebli. Decentralizacja wyposaża organy władzy w samodzielność, która zapewnia im niezależność względem jednostek wyższego szczebla, wykluczając te ostatnie z możliwości ingerowania w działalność podmiotów samorządowych. System ma gwarantować aktywność i zaangażowanie jednostek niższego szczebla, a także stworzyć warunki do szybkiego rozwiązywania wielu nieprawidłowości, zakłóceń działania niższego szczebla. Plusem decentralizacji jest także zwiększenie efektywności procesu podejmowania decyzji oraz odpowiedzialności niższych szczebli¹⁵². Dzięki takiej konstrukcji ustrojowej zarządzanie w poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego sprzyjało odejściu od podziału na „my” (społeczeństwo) i „oni” (władza)¹⁵³.

Najogólniej decentralizację (*decentralisation*) należy traktować jako system administracji państwa, w którym obok centralnego ośrodka władzy, istnieje większa liczba samodzielnych ośrodków dysponujących kompetencjami publiczno-prawnymi. Decentralizacja to zatem procedura przekazywania zadań i kompetencji państwa w dół –

¹⁵⁰ M. Kulesza, *Transformacja ustroju administracyjnego ...*, op.cit., s. 86.

¹⁵¹ L. Kolarska-Bobińska, *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, Władza, Mity*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984, s. 12.

¹⁵² M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym ...*, op.cit., ss. 7-8.

¹⁵³ L. Kolarska-Bobińska, *Centralizacja i decentralizacja ...*, op.cit., s. 18.

podmiotom administracji regionalnej i lokalnej¹⁵⁴. W ten sposób zasada decentralizacji stanowi proces przekazywania uprawnień przez jednostki władzy publicznej wyższego szczebla jednostkom niższego szczebla z obowiązkiem zapewnienia koniecznych środków finansowych¹⁵⁵. Elementem decentralizacji jest także samodzielność, która oznacza wyeliminowanie podporządkowania hierarchicznego z układu stosunków z organami wyższego szczebla. Granice samodzielności zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej określone są poprzez odpowiednie ramy prawne oraz ograniczenia finansowe (transfery z budżetu państwa)¹⁵⁶. Decentralizacja jest więc częścią polityki państwa, a w ramach niego łączy się z terytorialnym mechanizmem sprawowania władzy, z wyraźnie ukształtowaną aktywnością człowieka, objętą określonymi regułami gry w każdej skali terytorialnej.

¹⁵⁴ R. Kmiecik (red.), *Decentralizacja jako fundament demokracji obywatelskiej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2016, s. 13.

¹⁵⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 133.

¹⁵⁶ L. Jańczuk, *Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 391/2015, ss. 248-256.

Rozdział 2 Samorząd gminy w systemie zdecentralizowanej władzy publicznej

2.1. Miejsce samorządu terytorialnego w ustroju administracyjno-terytorialnym

Samorząd terytorialny jest podstawowym elementem demokratycznego państwa prawa. To instytucja ustrojowa świadcząca usługi na rzecz wspólnot lokalnych i regionalnych. Decentralizacja władzy publicznej zdecydowała o miejscu i pozycji samorządu terytorialnego jako odrębnego podmiotu władzy publicznej, realizującego określone części zadań publicznych. Jest to podmiot szczególny, bowiem kreowanie i interpretowanie jego tożsamości następuje poprzez bezpośrednie włączenie obywateli w sprawy publiczne¹⁵⁷. W sferze administracji lokalnej jest to samorząd terytorialny, w którym społeczność gminna, zwana inaczej wspólnotą samorządową, otrzymuje w drodze ustawy określony zakres zadań publicznych o zasięgu miejscowym, które dotąd wykonywała administracja rządowa. Państwo przekazuje tę powinność na samorząd terytorialny w przekonaniu, że administracja samorządowa, dzięki społeczności lokalnej, wykona je lepiej i efektywniej, niż administracja rządowa¹⁵⁸.

W Polsce odrodzenie samorządu terytorialnego i rozwój samorządności terytorialnej zapewniły przede wszystkim reformy przeprowadzone w latach 1990-1998. Reaktywacja samorządu terytorialnego w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku stała się podstawą dynamicznego rozwoju myśli samorządowej i zapoczątkowała pracę nad przyszłymi – obecnie obowiązującymi – rozwiązaniami administracyjnymi¹⁵⁹. Poprzedziły ją kilkuletnie prace, w ramach których za pomocą szeregu aktów prawnych wzmocniono pozycję organizacyjną, finansową oraz kompetencje jednostek samorządu terytorialnego¹⁶⁰.

Pierwszymi aktami prawnymi, zmieniającymi organizację administracji państwowej w Rzeczypospolitej była ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku¹⁶¹, ordynacja wyborcza do rad gmin¹⁶² oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia

¹⁵⁷ M. Marks-Krzyszkowska, *Zarządzanie publiczne na poziomie lokalnym – geneza, główni aktorzy i ich zaangażowanie*, Studia Prawno-Ekonomiczne nr 88/2013, ss. 313-332.

¹⁵⁸ S. Wykrętowicz, *Samorząd w Polsce. Istota, Formy, Zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2012, s. 10.

¹⁵⁹ R. Kamiński, *Organizacja terytorialna państwa a zdolność jednostek samorządowych do wykonywania zadań publicznych. Błędy, wnioski, niezbędne korekty, potrzebne zmiany*, Civitas Hominibus nr 9/2014, ss. 69-83.

¹⁶⁰ K. Owsiak, *20-lecie samorządu terytorialnego w Polsce a perspektywy jego rozwoju*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61/2010, ss. 263-274.

¹⁶¹ Obecny tytuł: *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.)

¹⁶² *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin* (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96, z późn. zm.)

1997 roku¹⁶³, która uznała kwestię samorządu terytorialnego jako naczelną zasadę ustroju państwa¹⁶⁴. Jednym z kluczowych mechanizmów, które należało wypracować był także system wyborczy. Pierwsze w pełni demokratyczne wybory, w których wyłoniono przedstawicieli lokalnych społeczności, odbyły się 27 maja 1990 roku. Dzięki tym zmianom nastąpił rozkwit samorządu terytorialnego oraz społeczeństwa obywatelskiego, żywo zainteresowanego działaniami podejmowanymi przez samorządy lokalne i regionalne oraz efektami tych działań. Decentralizacja władzy i stopniowe przekazywanie funkcji rządzenia mieszkańcom doprowadziła do wykształcenia się samorządności, która umożliwiła mieszkańcom wspólnoty aktywny udział w polityce lokalnej. Następstwem tych wyborów – jak zauważył J. Bartkowski – „była wymiana i odmłodzenie elit lokalnych”¹⁶⁵. Zgodnie ze słowami L. Wałęsy, „przywrócenie samorządności oznaczało odejście od narzuconej w czasach komunistycznych centralizacji i dawało szansę na budowanie państwa lokalnie, wzmacniało więzi i wspierało rozwój społeczeństwa”¹⁶⁶.

Powołanie instytucji samorządu terytorialnego na poziomie gminnym stało się impulsem do dalszej decentralizacji, dokonanej w 1998 roku na poziomie powiatowym i wojewódzkim. Likwidowała ona dotychczasowy dwustopniowy podział administracyjny państwa na województwa i gminy, wprowadzony w 1975 roku za sprawą ustawy o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych¹⁶⁷. Wprowadzono w jego miejsce podział nowy, trójstopniowy. Obok jednostek podstawowych, czyli gmin utworzono samorząd terytorialny na poziomie powiatu i województwa¹⁶⁸. Jednostkami trójstopniowego podziału terytorialnego państwa zostały uznane zatem: gminy (jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w Polsce), powiaty (w tym grodzkie, zwane również miastami na prawach powiatu) i województwa. Wejście Polski do Unii Europejskiej stało się z kolei impulsem do dalszych reform administracji publicznej, związanych z wdrażaniem do krajowego systemu prawnego

¹⁶³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.)

¹⁶⁴ T. Herudziński, *Společna recepcja władz samorządowych w Polsce*, [w:] J. Itrich-Drabarek, J. G. Otto (red.), *Wybory samorządowe – samorządowe wybory*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2019, ss. 61-78.

¹⁶⁵ J. Bartkowski, *Samorząd terytorialny*, [w:] J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias (red.), *Demokracja polska 1989-2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 148.

¹⁶⁶ *List Lecha Wałęsy do uczestników Kongresu 20-lecia Samorządu Terytorialnego*, Samorząd Terytorialny nr 5/2010, s. 12.

¹⁶⁷ *Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych* (Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91, z późn. zm.)

¹⁶⁸ *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, Ocena przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, przyjęta przez Radę Ministrów 12 grudnia 2000 r. i przedłożona Sejmowi RP, Samorząd Terytorialny nr 4/124, ss. 3-35.

przepisów prawa unijnego¹⁶⁹. Kolejnym krokiem było uruchomienie zmian w zarządzaniu niemal wszystkimi podstawowymi dziedzinami regulującymi sprawy publiczne w kraju. Dotyczy to m.in. policji i wszystkich innych służb inspekcji i straży, działających w sferze ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego, pomocy społecznej, instytucji kultury, dróg publicznych i innych segmentów administracji i usług publicznych¹⁷⁰. Zwierzchnie uprawnienia starosty i wojewody wobec administracji specjalnych (określanych potocznie administracją „siłową” lub „mundurową”¹⁷¹) stały się nie tylko istotne dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej, ale także dla sprawnego funkcjonowania aparatu administracji publicznej na obszarze całego kraju¹⁷². Reforma administracji stworzyła też warunki do wdrożenia reformy oświatowej i reformy ochrony zdrowia, poprzez powiązanie instytucji świadczących usługi publiczne w tych dziedzinach, z poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego¹⁷³. Decentralizacja i dekoncentracja zadań administracji publicznej odbywała się także poprzez nowy rozdział kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową oraz pomiędzy poszczególne stopnie zasadniczego podziału terytorialnego państwa, a następnie przez usprawnienie przepływu informacji. Dokonano znaczących zmian w zakresie organizacji administracji terenowej, w tym przekazania samorządowi terytorialnemu przez administrację rządową niezbędnych jednostek organizacyjnych, a także majątku nieruchomego i ruchomego¹⁷⁴. W tym czasie nastąpiła też zmiana systemu finansów publicznych, polegająca na znaczącym zwiększeniu udziału samorządu terytorialnego w całości wydatków publicznych¹⁷⁵. Wobec tego, decentralizacja władzy publicznej i powołanie do życia samorządu terytorialnego pozwoliło na funkcjonowanie większej liczby ośrodków decyzyjnych, działających względem siebie niezależnie i w ramach swoich kompetencji, a zarazem współpracujących ze sobą

¹⁶⁹ W. Kozyra, *Znaczenie polskiej tradycji administracyjnej dla administracji publicznej III Rzeczypospolitej*, Dzieje Najnowsze nr 3/2018, ss. 239-262.

¹⁷⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004, s. 84.

¹⁷¹ D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] M. Stec (red.), *Barierę prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2005, s. 36.

¹⁷² M. Grzybowska, *Lokalne zarządzanie sprawami publicznymi w Polsce jako efekt zawarcia porozumień Okrągłego Stołu*, Zeszyty Naukowe nr 3/2009, ss. 17-30.

¹⁷³ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna* ..., op. cit., s. 84.

¹⁷⁴ R. Kamiński, *Organizacja terytorialna* ..., op. cit., ss. 69-83.

¹⁷⁵ *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego* ..., op. cit., ss. 3-35.

w wykonywaniu konkretnych zadań publicznych, poprzez zabezpieczenie możliwości ich efektywnej realizacji.

W przypadku samorządu województwa, za kryterium zmiany granic administracyjnych przyjęto przede wszystkim funkcję rozwojową (polegającą na opracowaniu i wykonywaniu strategii rozwoju regionalnego) i funkcję usługową (polegającą na zapewnieniu odpowiedniego poziomu świadczonych usług)¹⁷⁶. W miejsce dotychczasowych czterdziestu dziewięciu stosunkowo małych województw utworzono szesnaście jednostek wojewódzkich o charakterze regionalnym. Trzynaście z nich otrzymało nazwy pochodzące od określeń regionów pod względem geograficzno-historycznym. Trzy natomiast od nazw głównych siedzib, a wśród nich województwo łódzkie¹⁷⁷. Województwa charakteryzowały się, z jednej strony znaczącymi rozbieżnościami potencjału demograficznego i gospodarczego, z drugiej natomiast stanowiły relatywnie wyrównany poziom potencjału zasobów administracji publicznej, mogących posłużyć do działań na rzecz wyrównania istniejących dysproporcji¹⁷⁸.

Trójstopniowy podział terytorialny przywracał też na szczeblu niższym powiaty, a za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznawał gminy. Na mapie Polski pojawiło się trzysta osiem powiatów oraz sześćdziesiąt pięć miast na prawach powiatu. Nazwy powiatów w zdecydowanej większości pochodziły od nazw ich siedzib; zaledwie pięć powiatów otrzymało nazwy pochodzące od głównych miast powiatu bądź od nazw regionów geograficznych¹⁷⁹. W przypadku powiatów można było oprzeć się na istniejących więziach społecznych i instytucjonalnych. Powstanie powiatów było poprzedzone analizą gospodarczą i geograficzną, ukierunkowaną na możliwości realizacji zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Ostatecznie przyjęto, że jednostka powiatowa powinna obejmować co najmniej pięć gmin, mieć co najmniej 50 tys. mieszkańców i co najmniej 10 tys. mieszkańców w mieście będącym siedzibą władz. Mimo to, nie wszystkie utworzone jednostki powiatowe spełniały powyższe warunki. Istotny problem pojawił się, w trakcie umiejscowienia w nich większych miast. Problem ten został rozwiązany przez nadanie sześćdziesięciu pięciu miastom statusu miast na prawach powiatu. Równocześnie należy

¹⁷⁶ *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego ...*, op. cit., ss. 3-35.

¹⁷⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-2020*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020, ss. 465-468.

¹⁷⁸ *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego ...*, op. cit., ss. 3-35.

¹⁷⁹ W. Witkowski, *Historia administracji ...*, op. cit., ss. 465-468.

uznać, że w przypadku dużych miast dokonano analizy demograficznej, aby miasta te nie zdominowały demograficznie powiatów¹⁸⁰.

Powołanie instytucji samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, a także dalsza decentralizacja dokonana w 1998 roku na poziomie powiatowym i wojewódzkim zmieniły funkcjonowanie podziału administracyjnego kraju. Stał się on jednym z podstawowych atrybutów działania zdecentralizowanej administracji publicznej, dokonując jednocześnie, szczególnie na poziomie lokalnym, głębokiej przemiany w systemie gospodarczym, politycznym i społecznym¹⁸¹. Od 1999 roku dokonywano pewnych niewielkich korekt w trójstopniowym podziale administracyjnym. Według W. Witkowskiego „świadczy to o wartości wprowadzonych rozwiązań skutkujących stabilnością łączoną z generalnie aprobującą opinią publiczną”¹⁸². Proces ewolucji samorządu poddał ocenie L. Habuda, stwierdzając, że podział terytorialny kraju musi być ściśle powiązany ze strukturą terytorialnych organów oraz spełnianych przez nie funkcji, a „dzielenie i łączenie składających się na nie zadań powinno być tak dokonywane, aby sprzyjało minimalizacji kosztów ich spełniania”¹⁸³. Jednocześnie L. Habuda zauważa, że osłabienie najsilniejszych jest szkodzącym równaniem w dół, do słabszych. Jest to rozwiązanie, które szkodzi wszystkim, zwłaszcza najsłabszym, którzy skazani są na wieczne nienadążanie za pozostałymi. Zatem szanse na rozwój tkwią nie w równaniu w dół, lecz w górę, do większych, bogatszych i silniejszych¹⁸⁴. Innymi słowy podstawę budowy tego systemu stanowi podział terytorialny państwa, który jest fundamentem racjonalnego kształtowania ośrodków władzy publicznej, wykonywania administracji, świadczenia usług publicznych, czy wydatkowania publicznych środków finansowych¹⁸⁵.

Wśród ukształtowanych poziomów (szczebli) administracji publicznej wdrożono zarządzanie wielopoziomowe, które stało się niezbędnym elementem realizacji zadań publicznych. W myśl Konstytucji RP, zadania i kompetencje przydzielone zostały w pierwszej kolejności jednostkom niższego rzędu – gminom, natomiast przekazanie zadań

¹⁸⁰ Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego ..., op. cit., ss. 3-35.

¹⁸¹ T. Kaczmarek, *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Politologiczny nr 1/2016, ss. 63-80.

¹⁸² W. Witkowski, *Historia administracji* ..., op. cit., s. 468.

¹⁸³ L. Habuda, *Zasadniczy podział terytorialny państwa podstawą dla wyboru w kwestii centralizacji i decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 58.

¹⁸⁴ Ibidem, ss. 53-81.

¹⁸⁵ J. Dobkowski, *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, *Studia Prawnoustrojowe* nr 1/2002, ss. 123-137.

na poziom wyższy – powiat lub województwo – nastąpiło zgodnie z zasadą subsydiarności w momencie, gdy ich wykonywanie przekraczało możliwość poziomu niższego¹⁸⁶. Podział terytorialny ma znaczenie nie tylko dla administracji, ale także organizacyjne i porządkujące w dużo szerszej skali politycznej, gospodarczej i społecznej¹⁸⁷. M. Kulesza podkreśla, że „podział administracyjny określa podstawowe relacje w zakresie wykonywania władztwa publicznego na określonym terytorium, determinuje w podstawowej mierze zasady repartycji kompetencji między organami centralnymi, terenowymi i innymi podmiotami władzy publicznej oraz wyznacza ich właściwość miejscową, określa terytorialny zakres udziału obywateli w sprawach publicznych, stwarza przestrzenne podstawy artykulacji interesów publicznych, integracji społecznej, rozwoju gospodarczego i spełnia wiele innych istotnych funkcji organizując życie publiczne, społeczne i gospodarcze, a także życie prywatne obywateli”¹⁸⁸. Podkreśla się zatem, że praktyczna działalność danej jednostki samorządowej odpowiada „woli zbiorowej” danej społeczności. Samorząd działa z woli państwa, które w drodze właściwych aktów normatywnych (tj. konstytucji, ustaw, rozporządzeń) decyduje o jego powstaniu, organizacji i zakresie działania.

Jedną z ważnych zasad obecnego systemu samorządowego jest niezależność pomiędzy poszczególnymi poziomami samorządowej administracji publicznej. Znaczy to, że każda jednostka realizuje zadania dla niej właściwe. Najważniejszym ze szczebli samorządu terytorialnego jest gmina, ponieważ gminie powierza się większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu terytorialnego. Wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek. Zgodnie z art. 163 Konstytucji, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, zaś art. 164 zawiera zasadę domniemania kompetencji gminy, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu. Ustawa o samorządzie powiatowym¹⁸⁹ stanowi, że powiat obejmuje zadania tylko ponadgminne a tym samym nie narusza zakresu działania gminy. Ustawa o samorządzie województwa¹⁹⁰ zastrzega zadania

¹⁸⁶ G. Dutkiewicz, *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Colloquium nr 2/2010, ss. 193–206.

¹⁸⁷ T. Kaczmarek, *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005, s. 31.

¹⁸⁸ M. Kulesza, *Reforma podziału administracyjnego Polski*, [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997, s. 240.

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.)

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576, z późn. zm.)

dla tego samorządu tylko o charakterze wojewódzkim i deklaruje brak ingerencji w sferę samorządu powiatowego i gminnego. Pierwszego podziału zadań i kompetencji pomiędzy organy administracji rządowej i samorządowej (wówczas wyłącznie gminy) dokonała ustawa z dnia 17 marca 1990 roku, o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁹¹. Wyznaczenie zadań samorządu powiatowego i wojewódzkiego nastąpiło na mocy ustaw ustrojowych w roku 1998 (obowiązywać zaczęły w styczniu 1999 roku), a w szczególności ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej¹⁹².

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, stanowi kombinację dwóch elementów, mianowicie wspólnoty samorządowej oraz zamieszkiwanej przez nią przestrzeni. W obecnym trójstopniowym podziale administracyjnym gminy są też jednostkami najmniejszymi, które można podzielić na trzy podstawowe typy: wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie¹⁹³.

Zgodnie z rozporządzeniem¹⁹⁴ dotyczącym krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju, gmina wiejska to taka jednostka, na terenie której znajdują się wyłącznie wsie. Gmina miejsko-wiejska to gmina, na terenie której jedna z miejscowości posiada status miasta. Natomiast gmina miejska to taka, która posiada status miasta. Gmina wykonuje szereg zadań publicznych, podzielonych na własne i zlecone. Wymienione w ustawie samorządowej zadania własne mają charakter przykładowy i niezamknięty, na co wskazuje fakt, iż wymieniając dziedziny, w których gmina jest władna realizować zadania, użyto sformułowania „w szczególności” (tzn. jest to lista otwarta). Zakres zadań gminy wymienionych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym¹⁹⁵ (dalej usg) można zaszeregować do czterech kategorii:

¹⁹¹ Ustawa z dnia 17 marca 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198, z późn. zm.)

¹⁹² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668, z późn. zm.)

¹⁹³ E. Ganowicz, *Inkluzywna funkcja bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2018, s. 80.

¹⁹⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 1998, nr 157, poz. 1031, z późn. zm.)

¹⁹⁵ Dokładne określenie zadań własnych gminy możliwe jest po dokonaniu analizy odpowiednich przepisów ustaw szczegółowych, np. punkt 10 mówi o edukacji publicznej, a dopiero ustawa o systemie oświaty (*Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425, z późn. zm.) oraz ustawa – Prawo

1. Infrastruktura techniczna (utrzymanie dróg, zaopatrzenie w energię, wodę, odprowadzanie ścieków, gospodarka odpadami, komunalne budownictwo mieszkaniowe, targowiska i hale targowe, gminne obiekty i urządzenia użyteczności publicznej, itp.);
2. Infrastruktura społeczna (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura, sport i rekreacja, itp.);
3. Porządek i bezpieczeństwo publiczne (ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne, itp.);
4. Zadania dotyczące ładu przestrzennego i ekologicznego (gospodarka terenami, ochrona środowiska, itp.).

Obok zadań własnych gmina wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji wyborów powszechnych oraz referendum, określone w art. 8 usg. Inne zadania zlecone gminom w drodze ustawy dotyczą np. zwalczania chorób zakaźnych, ewidencji ludności i dowodów osobistych, pomocy społecznej, spraw rodzinnych i opiekuńczych oraz emerytalno-ubezpieczeniowych¹⁹⁶. Lista tego rodzaju zadań jest zatem listą zamkniętą, a gmina jest obowiązana do ich wykonywania z mocy ustawy¹⁹⁷. Na ich realizację gmina otrzymuje środki finansowe od administracji rządowej. Różnorodny potencjał gmin, ich geograficzne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania sprawiają jednak, że realizacja katalogu zadań lokalnych, w wielu przypadkach nie jest w pełni możliwa. Często też potrzeby przypisane do zaspokajania przez władze lokalne wykraczają poza granicę jednej gminy. Stąd też przepisy usg dają podstawy do wspólnego wykonywania zadań publicznych oraz zawierania w tym celu porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego¹⁹⁸. Na podstawie art. 8 ust. 2a usg, gmina może więc wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu i zadania z zakresu właściwości województwa, na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego, a także zadania z zakresu

oświatowe (*Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe* (Dz.U. 2017, poz. 59, z późn. zm.) reguluje obowiązkowe zadania gminy w zakresie funkcjonowania szkół, przedszkoli oraz innych placówek oświatowo-wychowawczych. J. Rogalska, M. Stachowicz, *Gospodarka jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe Archaeograph, Łódź-Kielce 2021, ss. 29-30.

¹⁹⁶ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, ss. 151-152.

¹⁹⁷ H. Zięba-Załużka, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, ss. 52-55.

¹⁹⁸ T. Bąkowski, *O zadaniach lokalnych i lokalnym samorządzie uwag kilka*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, ss. 199-204.

administracji rządowej (art. 8 ust. 2 usg). Ponadto, jak stanowi art. 10.1 usg, jednostki samorządu terytorialnego mogą wspólnie („we współdziałaniu”) realizować zadania publiczne. Uprawnienie to nie ogranicza się do sektora publicznego, bowiem art. 9.1 usg upoważnia gminy m.in. do zawierania umów z innymi podmiotami, np. z organizacjami pozarządowymi.

Ogół mieszkańców danego obszaru stanowi wspólnotę samorządową, która otrzymała możliwość wpływu na wybór władz samorządowych, wzmocnioną przez bezpośredni wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także możliwość odwołania organu wykonawczego poprzez referendum lokalne. Oznacza to, że wspólnota lokalna to ogół ludzi mających możliwość wyboru władzy, co obok przywileju bycia podmiotem władzy czyni ich także podmiotem odgrywającym znaczącą rolę w życiu społeczno-gospodarczym gminy. Implikuje to konieczność przeprowadzania wyborów samorządowych w celu wyłonienia przedstawicieli do zarządzania gminą. Zatem także na poziomie lokalnym, podobnie jak na szczeblu państwowym (centralnym), ma miejsce rywalizacja polityczna angażująca różne podmioty (np. mniej lub bardziej trwałe grupy interesu, zwykłych obywateli zrzeszonych jedynie jako komitet, różnego rodzaju organizacje społeczne) obecne w przestrzeni lokalnej¹⁹⁹.

Tabela 1. Warunki, jakie musi spełnić obywatel, aby wziąć udział w wyborach samorządowych w Polsce

wybory	obywatelstwo	cenzus wieku		miejsce zamieszkania	posiadanie praw cywilnych
		czynne prawo wyborcze	biernie prawo wyborcze		
wójtów, burmistrzów, prezydentów miast	polskie lub kraju - członka UE, który stale zamieszkuje na obszarze tej gminy (czynne i bierne prawo wyborcze)	18	25	stałe na terytorium okręgu wyborczego (czynne i bierne prawo wyborcze)	pełna zdolność do czynności prawnych (czynne i bierne prawo wyborcze)
radnych gmin			18		

Zródło: opracowanie własne na podstawie *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984, z późn. zm.) oraz *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy* (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

¹⁹⁹ E. Ganowicz, *Inkluzywna funkcja ...*, op. cit., ss. 75-77, 89.

Wybory są nieodłącznym elementem demokratycznej formy rządów. Udział w wyborach ma charakter nieciągły i elementarny, a więc pomiędzy wyborami władza ludu pozostaje poniekąd „uśpiona”²⁰⁰. Udział taki może być czynny (oddanie głosu na kandydata) lub bierny (kandydowanie do określonego organu). W ramach pierwszej kategorii ważną funkcję w mechanizmie wyborczym odgrywają wyborcy, którzy mają wpływ na skład organów wyłonionych w wyniku wyborów. Obywatel, który uczestniczy bądź może uczestniczyć w procesie podejmowania decyzji politycznych, ma poczucie sprawczości politycznej. W ramach drugiej kategorii wskazuje się przede wszystkim na to, że możliwość kandydowania na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zapewnia dostęp do silnego instrumentarium władzy publicznej. Szczególnie po zmianach dokonanych w 2002 roku wójt (burmistrz, prezydent miasta) został wyposażony w znacznie więcej instrumentów władzy, jednak w zamian za konieczność zmiany stylu działania, wynikającego z bardziej bezpośredniej odpowiedzialności przed wyborcami²⁰¹. Dla lokalnej sceny politycznej charakterystyczna jest duża, a nawet dominująca rola wójta. Jeśli jest dobrze oceniany przez wyborców, ma z reguły zapewnioną wygraną w wyborach, (co jest szczególnie widoczne w gminach wiejskich) i zajmuje swoje stanowisko dłużej niż jedną kadencję. Dla wspólnoty lokalnej jest to najbardziej znany przedstawiciel polityki gminnej. Jego wybór w trakcie cyklicznych wyborów samorządowych wzbudza wśród społeczności największe emocje. Podkreśla się, że taka tendencja widoczna była już przed zmianami ordynacji wyborczej w 2002 roku, a wspomniana nowelizacja związana z wyłanianiem władz lokalnych jeszcze ją nasiliła²⁰².

W samorządowej praktyce ustawodawczej wykształciły się dwa rodzaje organów wykonawczych, kreowanych na dwa zasadnicze sposoby. Początkowo (do 2002 roku) organem wykonawczym był zarząd gminy, tworzony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz pozostałych członków. Obowiązujące przez trzy kadencje rozwiązanie wielokrotnie powodowało różne niedomagania o charakterze funkcjonalno-systemowym w zarządzaniu gminą i zasobami ludzkimi²⁰³. Z kolei, wprowadzone w 2002 roku,

²⁰⁰ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 115.

²⁰¹ I. Podobas, *Public relations jako narzędzie kreowania wizerunku partii politycznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, ss. 23-31.

²⁰² J. Bartkowski, *Samorząd terytorialny ...*, op. cit., ss. 159-170.

²⁰³ R. Kamiński, *Kompetencje, prawne podstawy działania oraz miejsce organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarcie i Biznesie nr 2/2015, ss. 35-46.

bezpośrednie wybory organów wykonawczych zlikwidowały ostatecznie zarząd gminy i powołały w jego miejsce organ jednoosobowy – wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zmiana ta miała spełniać dwa zasadnicze cele. Z jednej strony mobilizować władze samorządowe do efektywnego wypełniania swoich obowiązków i wywiązywania się z zapowiedzi i obietnic wyborczych. Jest rzeczą oczywistą, że wyborcy (konsumenci) po zakończeniu kadencji z pewnością zweryfikują dokonania swoich przedstawicieli. Z drugiej zaś – aktywizować elektorat i wzmocnić proces utożsamiania się mieszkańców ze swoim miejscem zamieszkania i wszystkim, co się w nim dzieje, czego wyrazem jest m.in. wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta)²⁰⁴. Wzbudzało to sporą nadzieję wśród mieszkańców na lepsze realizowanie ustawowych zadań oraz skuteczniejsze rozwiązywanie problemów pojawiających się w życiu mieszkańców. Nie ulega wątpliwości, że władza lokalna podejmując liczne działania (przede wszystkim inicjujące rozwój społeczno-gospodarczy) uwzględnia potrzeby wyborców, którzy wierzą w sens współpracy, w celu wyeliminowania problemów swojej jednostki terytorialnej. Akceptacja mieszkańców dla ustawowego zwiększenia roli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) mogła być przejawem wzrostu świadomości obywatelskiej lub rozczerowania postawami i sposobem reprezentowania ich interesów przez radnych. Tym samym, przedstawiciele organów wykonawczych zyskali silną, demokratyczną legitymizację dla sprawowanej władzy²⁰⁵. Podkreśla to dość dobitnie S. Michałowski, analizując frekwencję w wyborach samorządowych. W myśl jego refleksji, „udział społeczności lokalnych w wyborach, w pierwszych trzech kadencjach funkcjonowania samorządowych gmin, był tylko przejawem minimalnego zaangażowania, natomiast od czasu przyjęcia ustawy o bezpośrednim wyborze organów wykonawczych gmin, stał się symbolem obywatelskiej postawy”²⁰⁶. Idea bezpośrednich wyborów samorządowych znajduje coraz większą akceptację wśród społeczności lokalnych. Można przypuszczać, że w małych gminach – bardziej homogenicznych społecznościach – chęć uczestnictwa czy współdecydowania o sprawach publicznych wynika z tego, że społeczność lokalna ma większe poczucie tożsamości lokalnej. Przyczynia się to do zwiększenia

²⁰⁴ A. Grzesik-Robak, *Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy*, Samorząd Terytorialny nr 6/2004, ss. 38-45.

²⁰⁵ S. Michałowski, *Wpływ realizacji idei bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na kształtowanie świadomości samorządowej mieszkańców gmin*, [w:] A. Hess, W. Świerczyńska-Głównia (red.), *Nie bądźmy obojętni. Człowiek – społeczeństwo – polityka*, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Kraków 2020, ss. 71-96.

²⁰⁶ Ibidem, s. 86.

świadomości mieszkańców, jak istotny jest ich udział w wyborach oraz przekonania ich, że pojedynczy głos ma znaczenie. Często w gminach zainteresowanie ich sprawami zależy od postawy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a szczególnie od relacji rządzonych i rządzących²⁰⁷. Świadczy o tym rosnąca frekwencja w wyborach samorządowych. W 2002 roku w I turze wyniosła 44,20% uprawnionych do głosowania, natomiast w II turze – 35,10%, podczas gdy w wyborach samorządowych w 2018 roku odnotowano rekordową frekwencję wyborczą – w I turze wyniosła 54,90%, a w II turze – 48,83%.

Reforma administracyjno-terytorialna miała na celu przybliżenie władzy do obywateli. Tym niemniej, „choć nowy podział administracyjny kraju poprzedzony był długotrwałymi dyskusjami, do końca trwały polityczne targi, w których lokalne ambicje ścierały się z realnymi możliwościami. Kształt województw musiał przecież zapewnić ich sprawne funkcjonowanie i możliwość realizacji statutowych celów”²⁰⁸. Rozstrzygnięcie tych kwestii przez ustawodawcę w 1998 roku, są wyborem jednego z kilku możliwych wariantów stworzonych w latach wcześniejszych. Przewidywany przez Konstytucję²⁰⁹, obowiązek uwzględnienia przez zasadniczy podział terytorialny państwa więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych, zapewniając przy tym jednostkom zdolność wykonywania zadań publicznych (art. 15 ust 2) oznaczał, że „nowe” jednostki samorządowe nie mogły mieć charakteru tworów formowanych dowolnie²¹⁰. Przyjęty trójstopniowy podział terytorialny Polski stanowi fundament dla racjonalnego kształtowania ośrodków władzy publicznej, administrowania, świadczenia usług publicznych dla obywateli, a także zwiększenia sprawności w zakresie gromadzenia i wydatkowania publicznych środków finansowych. Realizowanie zadań publicznych przez samorządy terytorialne jest ściśle związane z decentralizacją, która przyczynia się do wyzwalań lokalnych inicjatyw i zainteresowania zbiorowości społecznych, a szczególnie zbiorowości lokalnych zadaniami administracji publicznej i ustalaniem hierarchii potrzeb lokalnych²¹¹.

Wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) stanowiło istotny krok w rozwoju samorządności. Podstawą objęcia stanowiska wójta jest

²⁰⁷ P. Swianiewicz, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, Samorząd Terytorialny nr 4/2010, ss. 5-16.

²⁰⁸ M. Woźniak, *25 lat działalności samorządu terytorialnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3/2015, s. 24.

²⁰⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

²¹⁰ J. Sługocki, *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4/2001, ss. 1-14.

²¹¹ G. Dutkiewicz, *Dzieje samorządu terytorialnego ...*, op. cit., ss. 193–206.

wybór – bezpośrednia i ostateczna decyzja wyborcy – mieszkańca gminy. Powyższe zmiany w zakresie samorządu terytorialnego miały decydujące znaczenie w procesie reform administracji publicznej i działań państwa, zmierzających do zaspokajania potrzeb obywateli w zakresie objętym działaniami władz lokalnych i regionalnych. Analizując miejsce organu wykonawczego od 2002 roku można zauważyć, że jest to stanowisko szczególnie ze względu na zajmowaną pozycję kierowniczą oraz na zakres obejmowanych funkcji. W zarządzaniu gminą zajmuje on kluczowe miejsce w całokształcie procesów decyzyjnych²¹². Dzieje się to głównie za sprawą uniezależnienia organów wykonawczych od organów stanowiących – mimo że twórcy ustawy zakładali współdziałanie tych organów. Tym samym, po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta), podkreślana jest dominacja tego organu nad radą gminy. W jednostce podstawowej – gminie – przedstawiciele organów władzy samorządu gminnego usytuowani są blisko mieszkańców, co umożliwia im podejmowanie działań, zapewniających jak najlepsze zrealizowanie zadań. Stanowi tym samym przestrzeń, w której potrzeby, interesy oraz pożądane przez jej mieszkańców wartości są najbardziej widoczne²¹³. Decentralizacja powoduje, że większą skuteczność prowadzonych zadań zyskują władze szczebla lokalnego, które znajdują się bliżej mieszkańców i w prosty sposób odczytują potrzeby swojej jednostki terytorialnej. Co więcej, na najniższych szczeblach samorządu chodzi zazwyczaj o działania bliższe obywatelowi, natomiast powszechność problemów obecnych na wyższych szczeblach prowadzi do braku większego zainteresowania ze strony społeczeństwa²¹⁴.

2.2. Kadencyjność organów wykonawczych w gminach

Wybory są procesem, w którym stanowiące elektorat społeczeństwo lub grupa społeczna, korzystając z rzeczywistych uprawnień władczych, wyłania swoich przedstawicieli – lokalnych liderów politycznych. Oddanie głosu oznacza wykorzystanie uprawnień wybierającego i przekazanie ich na rzecz wybieranego. Kluczowe znaczenie w trakcie wyborów samorządowych mają w związku z tym zachowania wybierających

²¹² E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, Z. Dolewka, M. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź 2014, s. 27.

²¹³ G. Szczesna, *Organ wykonawczy gminy – czynniki dysfunkcyjne*, Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne nr 13 (2)/2017, ss. 76-89.

²¹⁴ Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992, s. 12.

i wybieranych oraz ich wzajemne relacje²¹⁵. W trakcie wyborów samorządowych oczekuje się od obywateli aktywnego zaangażowania. Grupy te skupiają się na wyrażaniu własnych preferencji wyborczych oraz strategii oddania głosu na konkretnego kandydata. Ich celem jest przyjęcie takiego sposobu głosowania, by podmiot, na który decydują się oddać głos, wygrał. K.R. Popper zwrócił uwagę, że ludzie mogą różnić się pomiędzy sobą ze względu na poglądy albo interesy. Różnica poglądów może być albo zlikwidowana siłą, albo każdy pozostanie przy swoim stanowisku, szanując stanowisko innych, lub wreszcie nastąpi rozsądny kompromis czy podporządkowanie się określonych grup interesom innych²¹⁶.

Relacja pomiędzy organem wykonawczym, a jego wyborcami jest jedną z kluczowych kwestii, których nie można pominąć przy rozważaniu kadencji organu przedstawicielskiego m.in. dlatego, że determinuje ona rzeczywistą pozycję i możliwość reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Tym samym 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. W literaturze podkreśla się, że ten kontakt jest pożądanym przez wyborców – wyborcy chcą identyfikować się z wybranym przez siebie ciałem przedstawicielskim. Biorąc pod uwagę, że społeczeństwo polskie charakteryzuje niezbyt wysoki poziom nawyków demokratycznych i zrozumienia mechanizmów rządzenia, jak również to, że w polskich warunkach politycznych przeważająca część wyborców to wyborcy stale nieuczestniczący w akcie głosowania lub wyborcy chwiejni (tzn. czasami uczestniczący, a czasami nieuczestniczący w wyborach), władza lokalna poprzez więzi społeczne i polityczne może zapewnić sobie utrzymywanie bliskich relacji z mieszkańcami²¹⁷. Innymi słowy, miarą sukcesu zjawiska powtarzalności wyborów na stanowisko wójta (burmistrza, prezydenta miasta) może być stopniowe budowanie przez kandydata coraz silniejszego zaplecza wśród społeczności lokalnej, realizowanie nowych wyzwań, które sobie wyznaczył i które zakomunikował potencjalnym zwolennikom jego reelekcji. Słusznie wskazuje P. Żukiewicz, że wszyscy chcielibyśmy uczestniczyć w zarządzaniu gminą, w której organ wykonawczy

²¹⁵ S. Wróbel, M. Jasikowska, *Wyniki wyborów samorządowych do Sejmiku Województwa Śląskiego w 2002 roku*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis nr 1/2005, ss. 105-129.

²¹⁶ K. R. Popper, *Utopia a przemoc*, [w:] K. R. Popper, *Droga do wiedzy. Domysły i refutacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, ss. 590-604.

²¹⁷ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, ss. 114-116.

będzie „realizować cele wspólne: swoje i zwolenników oraz unikać sytuacji, w której – udzielając jakiemuś politykowi kredytu zaufania – będziemy musieli ponosić dotkliwe tego konsekwencje”²¹⁸. W takich warunkach, wybory samorządowe są istotnym instrumentem oceny sukcesów lub niepowodzeń przedstawicieli samorządów lokalnych. Są także podstawową formą uczestnictwa obywateli w sprawowaniu władzy oraz rzeczywistej oceny jakości władzy sprawowanej przez wybranych przedstawicieli. Pełnią przy tym funkcję: mobilizacji wyborców, podniesienia świadomości politycznej obywateli, identyfikacji podstawowych problemów życia społecznego, politycznego i gospodarczego oraz sposobów ich rozwiązywania²¹⁹.

Zastanawiając się nad zasadnością wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji przedstawicieli władzy wykonawczej w gminie, można przytoczyć argumenty za i przeciw. Dyskusja zwolenników każdego z poglądów obfituje w poważne i przekonujące argumenty obu stron. Wydaje się, że okres objęty kadencją nie powinien być zbyt długi, ponieważ osłabia to, w przypadku organów wybieranych, wpływ wyborców na politykę jednostki terytorialnej. Krótki okres sprawowania władzy może zapewniać silniejsze więzi między przedstawicielami a wyborcami, ponieważ częste zmiany organu wykonawczego zapewniają wierne odzwierciedlenie poglądów społeczeństwa i szybszą reakcję na zmieniające się warunki społeczne, polityczne i gospodarcze. Mimo to dłuższy okres sprawowania władzy zapewnia większą stabilność składu osobowego organu kadencyjnego, w okresie trwania kadencji, w celu wykonywania zadań i związanych z nimi zasad ciągłości działania samorządu terytorialnego. Wybory bezpośrednie oraz odpowiednio krótka kadencja organu wybieralnego to wysokie koszty, związane m.in. z wprowadzaniem do organów nowych osób potrzebujących czasu na zaznajomienie się z wykonywaną funkcją²²⁰. Taka sytuacja nie sprzyja podejmowaniu działań związanych z realizacją kluczowych zadań w przyszłości, zwłaszcza że ich skutki mogą być odczuwalne po dłuższym czasie. W związku z tym nowo wybrane władze lokalne nie podejmują zbyt często wysiłków związanych z długofalową polityką rozwojową, przekraczającą termin kolejnych wyborów samorządowych. Tym samym krótka kadencja powoduje koncentrację na

²¹⁸ P. Żukiewicz, *Przewództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 359.

²¹⁹ A. Rakowska-Trela, *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, ss. 31-39.

²²⁰ A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, Przegląd Sejmowy nr 3/2002, ss. 9-26.

krótszym horyzoncie czasowym i ma wpływ m.in. na sposób zarządzania zasobami ludzkimi, zatrudnianie pracowników oraz zarządzanie finansami, itp.²²¹.

W uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy²²² sformułowano tezę, w myśl której brak ograniczenia okresu sprawowania funkcji publicznej, poprzez wskazanie maksymalnej liczby kadencji organu samorządowego, wybieranego w wyborach bezpośrednich, może sprzyjać relacjom korupcyjnym oraz petryfikować obsadę personalną lokalnych struktur władzy lokalnej, faktycznie zamykając dostęp do nich dla osób spoza nieformalnej grupy interesu. Zauważono przy tym, że „na ogólną liczbę 2478. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce, 262. z nich pełni swój urząd przez pięć kadencji (10,6% ogółu). Oznacza to, że aż 224 wójtów (14,2% ogółu) i 38. burmistrzów zarządza swoją gminą w Polsce nieprzerwanie od pierwszych wyborów samorządowych, które odbyły się 27 maja 1990 roku”. Zbliżone argumenty były prezentowane we wcześniejszych propozycjach nowelizacyjnych, np. w projekcie ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw²²³ założono, że wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ma na celu wykluczenie niebezpieczeństwa powstania powiazań korupcjogennych, a piastowanie funkcji organu wykonawczego przez więcej niż dwie kadencje stwarza zagrożenie zawłaszczenia tego urzędu przez określoną grupę lokalną, rodzinną, czy środowisko polityczne. Tym samym czwarta próba (zakończona uchwaleniem ustawy²²⁴) w sposób dogłębny zmieniła prawo wyborcze dotyczące samorządu terytorialnego.

Należy jednak zgodzić się z J. Bujnym oraz K. Ziemińskim którzy twierdzą, że argumentacja w sprawie patologiczno-korupcyjnych zjawisk w gminach nie została poparta wynikami badań naukowych. Mamy raczej do czynienia z subiektywnymi wypowiedziami o charakterze publicystycznym. Ponadto omawiane zagrożenie ma według nich charakter dość uniwersalny (wspomniane niebezpieczeństwo zagraża nie tylko sektorowi samorządowemu, ale także dotyka administracji centralnej i rządowej) i jest generowane

²²¹ B. Kożuch, *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków 2006, s. 47.

²²² Projekt ustawy z 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Sejm RP VII kadencji, druk nr 1015.

²²³ Projekt ustawy z 22 listopada 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw, Sejm RP VII kadencji, druk nr 428 oraz Projekt ustawy z 21 września 2010 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw, Sejm RP VI kadencji, druk nr 3834.

²²⁴ *Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych* (Dz. U. 2018 poz. 130, z późn. zm.)

przez zdecydowanie poważniejsze czynniki niż nieograniczona liczba kadencji (np. niesprawny aparat administracyjny, przeregulowany system prawny, itp.)²²⁵.

Argumentem popierającym ograniczenie liczby kadencji jest przewaga wielokadencyjnego wójta nad nowymi potencjalnymi kandydatami w różnego rodzaju obszarach funkcjonowania gminy, w tym w długoletnich sieciach i relacjach społecznych. W ten sposób przy zmarginalizowanej grupie radnych o relatywnie niewielkich kompetencjach, ludzi zatrudnionych w spółkach komunalnych, instytucjach i rodzin tych pracowników, poczucie uzależnienia od wójta może zapewniać mu reelekcję nawet, gdy oczekiwania społeczności lokalnej są inne²²⁶. Szczególnie w realiach małej społeczności, gdzie sieć powiązań jest gęstsza, wytwarza się naturalna sieć zależności, siła ludzkich przyzwyczajeń oraz lęk przed nieznanym. Zjawisko to jest widoczne szczególnie w przypadku urzędników administracji gminnej, pracowników spółek komunalnych, szkół czy przedsiębiorców dostarczających towary i usługi na rzecz gminy. Stanowią oni wówczas grupę interesów zorientowaną na sprawowanie władzy przez obecnego wójta i profity z tego procesu wynikające (np. szansa na uzyskanie i/lub utrzymanie zatrudnienia)²²⁷. Bliskość wyborców i wybieranych, typowa dla mniejszych jednostek samorządu terytorialnego, implikuje także mniej barier dla obywatelskiego uczestnictwa (np. częstszy kontakt między mieszkańcami a rządzącymi, czy kandydatami na lokalne urzędy). Bezpośredni udział w procesie politycznym poprzez dotarcie do reprezentantów jest dużo mniej kosztowny i łatwiejszy w małych wspólnotach lokalnych. Sprzyja to personalizacji polityki lokalnej, ponieważ decyzje wyborców mogą być oparte na znajomości kandydatów (osobistej lub pośredniej). Tym samym przestrzenna bliskość między mieszkańcami a włodarzem gminy wpływa na rozkład preferencji wyborczych²²⁸. Osoby takie w większym stopniu narażone są na popadanie w rutynę, niedostrzeganie wielu spraw, wręcz wypalenie intelektualne, które uniemożliwia podejmowanie nowych przedsięwzięć, do których potrzebne są nowe

²²⁵ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, Samorząd Terytorialny nr 12/2015, ss. 25-33.

²²⁶ J. Kowalik, *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, Acta Politica Polonica, nr 3/2016, ss. 51-66.

²²⁷ J. Kowalik, *Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych?*, Political Preferences, nr 8/2014, ss. 127-143.

²²⁸ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce ...*, op. cit., ss. 90-91.

osoby²²⁹. Jest to efekt głosowania sąsiadów i przyjaciół, który pojawia się szczególnie podczas wyborów lokalnych²³⁰.

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*. Tym samym, aktualni włodarze często w roku wyborczym wykorzystują bardzo szeroki zestaw informacji na temat gminy, jej społeczności, gospodarki, który jest uporządkowany, a następnie systematycznie uaktualniany, w celu popularyzacji wiedzy na temat jego osiągnięć w bieżącej kadencji. W wielu gminach można spotkać się z dużym zaangażowaniem pracowników urzędu gminnego w „promocję” wójta. Na przykład, urzędnicy prowadzą dla wójta (burmistrza, prezydenta miasta) portale społecznościowe, dokonują licznych wpisów niezwykle korzystnych czy wręcz pochwalnych²³¹. Po drugie, władze gminy starają się zapewnić przestrzeń do spotkań z przedsiębiorcami. Instrumentem nacisku wójta na tę grupę jest m.in. podatek od nieruchomości. Jak podkreśla B. Sitek, tylko organ wykonawczy „wie, ile dany przedsiębiorca płaci, a ile powinien płacić tego podatku. Ta różnica z korzyścią dla przedsiębiorcy ma decydujący wpływ na jego wolę polityczną podczas następnych wyborów”²³². Należy podkreślić, że włodarze gminy organizują również spotkania z mieszkańcami, podczas których prowadzą dyskusje na temat rozwoju gminy, a także prezentują swoje koncepcje sprawowania dalszej władzy. Wykorzystują przy tym szereg „popularyzujących” działań, mających zachęcić mieszkańców do ponownego powierzenia im władzy. Popularne i powszechnie stosowane działania, to m.in. inwestycje poprawiające standard życia społeczności lokalnej, bezpłatna prasa lokalna oraz przyjazne serwisy internetowe podsumowujące osiągnięcia aktualnej władzy, co stanowi swoisty „magnes” do przyciągania wyborców²³³.

Budowanie klientelizmu na poziomie gmin powiązane jest też z nepotyzmem, który umożliwia zdobywanie, podtrzymywanie i sprawowanie kadencji organów wykonawczych.

²²⁹ K. Skotnicki, *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, Wrocławskie Studia Politologiczne, nr 24/2018, ss. 7-17.

²³⁰ T. Czapiewski, *Efekt głosowania przyjacielsko-sąsiedzkiego w wyjaśnianiu zachowań wyborczych*, Acta Politica Polonica, nr 4/2018, ss. 33-46.

²³¹ B. Sitek, *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym? Rys historyczno-porównawczy problematyki*, [w:] S. Sagan, M. Sitek (red.), *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2016, ss. 95-109.

²³² B. Sitek, *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym? Rys historyczno-porównawczy problematyki*, [w:] S. Sagan, M. Sitek (red.), *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2016, s. 102.

²³³ J. Kowalik, *Referendum odwoławcze w gminie ...*, op. cit., ss. 127-143.

Możliwe, że coraz więcej samorządowców wygrywa reelekcję, niejednokrotnie w pierwszej turze, ponieważ ma miejsce „bezrefleksyjne” głosowanie – przez elektorat niezorientowany w sprawach lokalnych i nieinteresujący się polityką samorządową – na jedyną osobę znaną przez wyborców, czyli na obecnego włodarza gminy. Liczne powiązania i koligacje, niejednokrotnie rodzinne wpływają na zapewnienie przewagi „zasiedziałej” władzy nad innymi kandydatami, z obawy przed utratą możliwości zarobkowej²³⁴. To co najwyraźniej różni ich od pozostałych mieszkańców, to fakt, iż w efekcie ich działań zyskują oni sami oraz wójt, a pozostali tracą w wyniku blokowania wymiany obecnych kadr. Jest to istotny argument przemawiający za wprowadzeniem ograniczenia liczby sprawowanych kadencji przez osoby wybrane do organów samorządowych, gdyż oznacza to ryzyko politycznej stagnacji, a w konsekwencji także ograniczenie możliwości budowania trwałych, nieformalnych układów wśród osób popierających się wzajemnie w środowiskach lokalnych oraz wzmacnianie obsady personalnej lokalnych struktur władzy lokalnej, co w praktyce blokuje dostęp do nich dla osób spoza nieformalnej grupy interesu²³⁵.

W trakcie wyborów samorządowych wielokadencyjny wójt bywa jedynym kandydatem w kolejnych wyborach. Sytuacja ta często podyktowana jest tym, że nie każdy chce się poddać weryfikacji i dostać znikomą liczbę głosów. Zainteresowanie wśród „nowych” kandydatów pojawia się często dopiero, gdy obecny wójt (burmistrz, prezydent miasta) rezygnuje z reelekcji. Jest to dla nich niejako szansa, którą traktują jako nowe rozdanie. Wobec tego, brak kontrkandydatów można tłumaczyć na różne sposoby. Może chodzić o siłę obecnie urzędujących, a także silne przywiązanie mieszkańców gminy do obecnego włodarza i niechęć do jakichkolwiek zmian. W związku z brakiem kontrkandydatów, długoletnie pełnienie funkcji organu wykonawczego łączy się z mniejszym zaangażowaniem w dłuższym okresie, następuje bowiem problem „zużycia” władzy, czy po prostu zmęczenia rządzeniem – wypalenie zawodowe²³⁶. Choć dotychczasowe przepisy prawa (wieloletnia kadencja i możliwość pełnienia urzędu przez tę samą osobę wiele razy) pozwalały na wzrost poczucia pewności siebie, to w konsekwencji prowadziły do zatracenia idei, której miały służyć. Jak wskazuje B. Sitek,

²³⁴ R. Żurek, *Recepta na „długowieczność” wójta. Analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach*, [w:] J. Mizgalski, J. Sielski (red.), *Samorząd miejski i jego elity*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2012, ss. 159-178.

²³⁵ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności ...*, op. cit., ss. 25-33.

²³⁶ K. Skłodowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, *Finanse Komunalne* nr 26/2019, ss. 5-15.

wielokadencyjność prowadzi do poczucia pracy na etacie i zatracą tym samym poczucie służenia społeczeństwu. Zjawisko to można dostrzec w małych społecznościach, gdzie doszło do wykreowania wizji tzw. „dobrego i zasłużonego gospodarza”, co sprawia, że nie ma on konkurencji²³⁷. Wówczas trudno przekonać wyborców do udziału w głosowaniu. Przekłada się to na zachowania polityczne, które mogą wskazywać na brak wiary w możliwości radykalnych zmian i obojętność obywateli w stosunku do instytucji politycznych. Choć obywatele jako wyborcy formalnie stanowią źródło władzy politycznej, ich pozycja przetargowa jest „słabsza”²³⁸. Takie stanowisko ugruntowane jest przez zjawisko, o którym wspomina B. Sitek, mianowicie „wystawienie w wyborach kontrkandydata uważane jest za brak szacunku do wójta, a w konsekwencji klientela tzw. „dobrego gospodarza” podnosi społeczną krytykę i doprowadza do przegranej oponenta. Zamyka się tym samym dostęp osobom spoza nieformalnej grupy trzymającej władzę, nierzadko bardzo zdolnym i bardziej skutecznym. W ten sposób na poziomie lokalnym tworzy się oligarchia”²³⁹. Utrwalenie się stanu, w którym instytucje lokalne oraz reguły sprawowania władzy eliminują grupy z dialogu społecznego, uniemożliwia zrozumienie lokalnych potrzeb społecznych. Brak właściwych narzędzi kreowania społeczeństwa obywatelskiego rodzi szereg negatywnych zjawisk. Eliminacja obywateli ze wstępnej fazy procesu decyzyjnego prowadzi do sytuacji, w której mieszkaniec staje się zaledwie „klientem” gminy, a nie obywatelem. Prowadzi to do wzmacniania się przejawów „demokracji negatywnej” w postaci wyrażania rozczarowania obywateli w drodze referendum odwoławczych, szczególnie gdy stają się bezsilni jako wyborcy i kiedy pojawia się silny kandydat zdolny skumulować negatywny elektorat wójta²⁴⁰.

Ostatnim negatywnym zjawiskiem, powodowanym brakiem ograniczenia kadencyjności w samorządach, jest brak systematycznej wymiany pokoleniowej. Grupa osób, która tę samorządność budowała i tworzyła jej instytucje, stopniowo się starzeje i nie dopuszcza do władzy pokolenia młodsze. Zwłaszcza, że styl i sposób zarządzania samorządami zmienia się i jednostki samorządu terytorialnego nie potrzebują już włodarzy zdobywających popularność kolejną inwestycją, ale lokalnych liderów, którzy mają plan na rozwój gminy, potrafią go przedstawić i przekonać do niego mieszkańców, świadomych

²³⁷ B. Sitek, *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie ...*, op. cit., ss. 95-109.

²³⁸ L. Porębski, *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne, Kraków 2004, ss. 51-52.

²³⁹ B. Sitek, *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie ...*, op. cit., s. 101.

²⁴⁰ J. Kowalik, *Kondycja społeczeństwa ...*, op. cit., ss. 51-66.

potęgi współpracy i potrafiących zabiegać o swój elektorat²⁴¹. Wobec tego, gdy społeczeństwo zauważy stagnację społeczno-gospodarczą gminy, a ponadto brak działań inicjowanych z woli władz samorządowych może wpłynąć na wyniki wyborów samorządowych. W tym przypadku szanse na wygraną może mieć młode pokolenie, posiadające zarówno wiedzę jak i doświadczenie, lecz nie mające szans na posiadanie władzy, która niejednokrotnie blokowana jest przez wielokadencyjnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Młodzi kandydaci, z dobrym i fachowym programem, mają szansę na piastowanie stanowiska w samorządzie lokalnym, zakładając, że „dysponują oni potencjałem innowacyjności, dzięki któremu sprostają nowym wyzwaniom. Mają więcej energii, są bardziej otwarci, krytyczni wobec świata, formułują bardziej dalekosiężne życiowe cele”²⁴². Nie zawsze „znajomość” jest ważna dla pozyskania wyborców, lecz dogłębne szukanie wspólnych priorytetów z wyborcami. Należy pamiętać, że potencjał młodości nie daje całkowitej skuteczności zarządzania, ale dają je odpowiednie postawy i predyspozycje, dlatego też nie każde pokolenie może być motorem przemian²⁴³.

Za wprowadzeniem dwukadencyjności wójta (burmistrza, prezydenta miasta), do polskiego systemu wyborczego, przemawia wiele argumentów natury funkcjonalnej i aksjologicznej, szczególnie że w związku z jednoczesnym wydłużeniem okresu urzędowania rad gmin maksymalny okres sprawowania funkcji organu wykonawczego wynosi w sumie nie 8, lecz 10 lat. Jak podkreśla D. Łukowiak, zmiany w polskim prawie samorządowym pełnią przede wszystkim „funkcję prewencyjną, polegającą na zapobieganiu ewentualnym nadużyciom, czy wręcz patologiom, jakie mogą się pojawić w związku z przedłużeniem w czasie zajmowania wspólnot samorządowych, przed powstaniem wewnątrz nich nieformalnych grup interesów, rozmaitych systemów niewłaściwych powiązań personalnych czy szeroko rozumianych relacji korupcyjnych, stwarzających istotne bariery w rozwoju wielu gmin”²⁴⁴. K. Ziemiński uważa, że ww. niepożądane zjawiska wynikają z „miękkich” form nadużycia władzy. Zatem głosy przeciwników ograniczenia kadencyjności organów wykonawczych gminy nie są w pełni adekwatne do tychże zjawisk, ponieważ mogły im w wystarczającym stopniu skutecznie zaradzić środki od dawna już

²⁴¹ A. Kowalewska, *Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Zagrożenia, dylematy, wyzwania*, Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa nr 1/2018, ss. 125-134.

²⁴² K. Szafraniec, *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011, s. 21.

²⁴³ Ibidem.

²⁴⁴ D. Łukowiak, *Zasada kadencyjności jako funkcja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020, s. 85.

rozpoznawane przez polskie ustawodawstwo (m.in. środki nadzoru nad działalnością gminną, różnego rodzaju mechanizmy kontroli, skargi do sądu administracyjnego, przepisy prawa karnego, ograniczenia i zakazy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, czy łączenia stanowisk)²⁴⁵.

Ograniczenie możliwości ponownego wyboru dotychczasowego wójta może być interpretowane jako ograniczenie samorządności poprzez odebranie społeczności lokalnej prawa decydowania we własnych sprawach²⁴⁶. Reforma ustroju z 2002 roku, dająca mieszkańcom prawo do samodzielnego wskazania osoby uznanej za najlepszą do sprawowania urzędu nie ograniczyła liczby kadencji²⁴⁷. Jeśli relacje wójta ze społeczeństwem kształtują się pozytywnie, a osoba sprawująca urząd sprawdza się na stanowisku dłużej niż dwie kadencje, wówczas powinna mieć możliwość sprawowania władzy w kolejnych latach z korzyścią dla gminy. Poparcie ze strony mieszkańców wzmaga we władzy wykonawczej większą aktywność, by móc planować zarówno przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym, jak i społecznym. Pojawiają się również argumenty, że wystarczającym instrumentem kontroli wójta przez społeczność lokalną są już istniejące instytucje: referendum i wybory²⁴⁸. Głównym czynnikiem, jakim kierują się mieszkańcy w wyborach samorządowych, jest m.in. znajomość kandydata w lokalnym środowisku, a w przypadku ponownego wyboru spełnianie obietnic wyborczych. Wyborcy głosują na konkretne osoby, kierując się zadowoleniem ze sprawowania przez nich władzy w długim okresie. Częste reelekcje dotychczasowych włodarzy gmin są wynikiem decyzji samych mieszkańców. W konsekwencji M. Rakowska-Trela uważa, że ograniczenie do dwóch liczby kadencji sprawowania funkcji organu samorządowego, stanowi ograniczenie biernego prawa wyborczego. Pod tym pojęciem rozumie się uprawnienie do bycia wybranym w wyborach, czyli uprawnienie do kandydowania w wyborach samorządowych na urząd wójta oraz do objęcia i do sprawowania tejże funkcji. Trzeba jednak wyraźnie podkreślić,

²⁴⁵ K. Ziemiński, *Głos w dyskusji na temat ograniczenia kadencyjności organów wykonawczych gmin*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019, ss. 636-644.

²⁴⁶ J. Kwiatkowski, P. Modrzewski, D. Płatek, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność? Raport z badań*, Kraków, czerwiec 2011 r., ss. 152-159.

²⁴⁷ K. Skotnicki, *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta ...*, op. cit., ss. 7-17.

²⁴⁸ J. Kowalik, *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, *Political Preferences*, nr 10/2015, ss. 159-176.

że limit kadencji wpływa także na czynne prawo wyborcze, ponieważ można je uznać za „ograniczenie prawa wyborców do głosowania na kandydatów, jakich sobie życzą”²⁴⁹.

Jeśli chodzi o stosunek do ograniczenia kadencji w wyborach na wójta, opinie są podzielone. W badaniu z roku 2017 zwolennicy takiego ograniczenia stanowili 51%, a przeciwnicy 40% respondentów. Relatywnie niewiele osób nie ma wyrobionego zdania na ten temat²⁵⁰. Przyczyn takiego stanu rzeczy można upatrywać w zagrożeniach związanych z reelekcją, do których zaliczyć można zjawisko erozji władzy – spadek racjonalności decyzji kierowniczych, a także obniżenie woli ich urzeczywistnienia²⁵¹. Koresponduje to ponadto z celem ustawodawcy, jakim jest zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, szczególnie w tym punkcie, który odnosi się do procedur kontrolnych, mających przeciwdziałać ww. zjawisku²⁵². Ograniczenie czasowe lub liczbowe dotyczące możliwości pełnienia urzędu publicznego można ocenić pozytywnie z punktu widzenia wyboru dokonującego się na określoną kadencję, a wybór ten może być ponowiony tylko dwa razy. Przesłanką limitującą jest w tym wypadku sam fakt wyboru oraz możliwość jego – określonego liczbowo w ustawie – ponowienia. Tym samym, rozwiązanie to nie budzi zastrzeżeń, ponieważ zmienność wójta (burmistrza, prezydenta miasta) będzie można z łatwością kontrolować²⁵³. Kolejnym argumentem popierającym ograniczenie kadencji jest stosowanie takiego rozwiązania przez polskie prawo i to zarówno na poziomie konstytucyjnym (np. w stosunku do Prezydenta RP), jak i na poziomie ustawowym (np. w odniesieniu do rektorów uczelni publicznych)²⁵⁴. Pomimo wszystko rozwiązanie to jest kontrowersyjne, wprowadza istotne ograniczenia w prawach obywatelskich, a w szczególności w ww. biernym prawie wyborczym. Jest to znacząca przeszkoda dla efektywności i ciągłości podjętych programów wieloletnich, których realizacja – i osobisty nadzór nad nimi – jest w dużej mierze ograniczony, ponieważ wymaga znacznego upływu czasu, którego organ samorządowy może już nie doświadczyć²⁵⁵. Argument ten można jednak odwrócić, ponieważ władarz

²⁴⁹ A. Rakowska-Trela, K. Skłodowski, *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 32.

²⁵⁰ *Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach, komunikat z badań*, nr 25/2017, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2017, www.cbos.pl (dostęp: 22.01.2021 r.)

²⁵¹ J. Kozielecki, *Erozja władzy: anatomia zjawiska*, *Studia Socjologiczne*, nr 2/1986, ss. 31-46.

²⁵² K. Skłodowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji ...*, op. cit., ss. 5-15.

²⁵³ K. Kozłowski, *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, *Zeszyty Prawnicze* nr 1/2017, ss. 41-58.

²⁵⁴ K. Skłodowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji ...*, op. cit., ss. 5-15.

²⁵⁵ K. Kozłowski, *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności ...*, op. cit., ss. 41-58.

gminy może „wychować” swojego następcę i popierać go w najbliższych wyborach samorządowych. Zatem ograniczenie czasowe lub liczbowe w sprawie możliwości pełnienia urzędu publicznego nie ogranicza dostępu do władzy i uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności. Rozwiązanie to powinno – co podkreśla B. Szmulik – przyczyniać się do zapewnienia istnienia i rozwoju „demokratyzacji życia społeczno-politycznego na poziomie gminy”²⁵⁶. Jak słusznie zauważa D. Łukowiak zakaz ponad dwukadencyjnego sprawowania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) stanowi ograniczenie (a nie pozbawienie) praw obywatelskich. Nowelizacja z 2018 roku ingeruje głównie w bierne prawo wyborcze (natomiast w czynne prawo wyborcze – tylko refleksowo), aby wyeliminować rutynę w zarządzaniu oraz nadać jej nowych impulsów rozwojowych w procesie kształtowania społeczności lokalnych²⁵⁷.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, że bardzo często włodarze gmin na swoje miejsce w społeczności lokalnej patrzą jak na etap w karierze politycznej. Choć okres pełnienia tejże funkcji trwał zaledwie kilka lat, stanowi ważne doświadczenie w sprawowaniu władzy, które można z powodzeniem wykorzystać w funkcjonowaniu organów samorządowych powiatu bądź województwa, a nawet w pracy organów władzy państwowej, w szczególności sejmiku i senatu²⁵⁸. W konsekwencji zależy im tylko na utrzymaniu silnej władzy wykonawczej w postaci urzędu wójta przez zaledwie dwie kadencje, aby stanowisko to wykorzystać mierząc swą korzyść liczbą zdobytych głosów w przyszłym starcie wyborczym. Tym samym niektórzy włodarze świadomie rezygnują z pełnienia tej funkcji, uznając, że własne predyspozycje osobowościowe predestynują ich do funkcji politycznej na wyższych szczeblach władzy. W tym kontekście ograniczenie liczby kadencji nie stanowi problemu w planowaniu dalszego życia zawodowego. K. Skłodowski w swej opinii podkreśla, że bardzo często partyjni włodarze gmin „po upływie dwóch kadencji znajdują miejsce w sejmikach jako radni, w zarządach sejmików województw albo w ławach parlamentarnych”²⁵⁹. Według innej opinii tego autora „dla wójtów bezpartyjnych, lokalnych liderów, ta ścieżka kariery jest zamknięta z dwóch powodów: bo często nie chcą nią podążać i dlatego, że nie są związani z partiami

²⁵⁶ B. Szmulik, *W sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Przegląd Sejmowy nr 4/2017, s. 128.

²⁵⁷ D. Łukowiak, *Zasada kadencyjności...*, op. cit., ss. 86-88.

²⁵⁸ K. Skotnicki, *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta...*, op. cit., ss. 7-17.

²⁵⁹ K. Skłodowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji ...*, op. cit., s. 11.

ogólnokrajowymi”²⁶⁰. Stąd też warto wziąć pod uwagę opinię J. Bujnego i K. Ziemskiego, odnośnie pochylenia się nad „koncepcją wprowadzenia tzw. zabezpieczenia socjalnego dla wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), którzy po piastowaniu funkcji (np. przez co najmniej dwie kadencje) odchodzą ze stanowiska”²⁶¹. Natomiast B. Sitek uważa, że „zasadne byłoby wprowadzić uprawnienie dla wójta piastującego urząd, zapewnienie mu miejsca w radzie gminy na kolejną trzecią kadencję. W tym jednak przypadku przynajmniej jedną kadencję powinien pozostać poza udziałem w organach władzy lokalnej. W ten sposób ewentualne układy związane z danym kandydatem ulegną rozwiązaniu”²⁶². Nie można też pozostawić bez komentarza faktu, że ograniczenie liczby kadencji spowoduje, że „osoba ubiegająca się o wybór ze względu na ograniczenie czasu pełnienia danej funkcji nie będzie mogła traktować tego stanowiska jako stałej pracy”²⁶³. Co istotne, zakaz sprawowania mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez więcej niż dwie kadencje nie ma charakteru dyskryminacyjnego, ponieważ ingerencja w bierne prawo wyborcze jest jednakowa dla wszystkich kandydatów (równe szanse). Wprowadzenie limitu kadencyjności zawężono tylko do obszaru jednej gminy (tej, w której dana osoba była dotychczas włodarzem gminy), a nie innych. W związku z tym, nowelizacja z 2018 roku nie uniemożliwia kandydowania na pozostałe stanowiska we władzach samorządowych. Wydaje się, że wystarczające byłoby wprowadzenie wyraźnego początku i końca okresu piastowania stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez daną osobę, w ograniczonej perspektywie czasowej, z możliwością ubiegania się o ponowną reelekcję w danej jednostce samorządu terytorialnego po okresie 5 lat (kadencji). Można jedynie twierdzić, że takie rozwiązanie nie powinno budzić wątpliwości, a przez to byłoby wolne od zarzutu naruszenia zasady niezbędności ograniczeń²⁶⁴.

Do tych argumentów można dodać także, że wybory lokalne wyłaniają osoby, które na okres kadencji muszą zawodowo związać się z zarządzaniem gminą. Tylko funkcja radnego bywa w większości przypadków jedynie dodatkową aktywnością zawodową w gminie. Funkcja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest pełnoetatową pracą na stanowisku kierowniczym, wymagającą wzięcia osobistej odpowiedzialności za podejmowane decyzje (podczas gdy w organach stanowiących, kluczowe decyzje zapadają

²⁶⁰ K. Składowski, *Ograniczenie w liczbie kadencji ...*, op. cit., s. 11.

²⁶¹ J. Bujny, K. Ziemiński, *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności ...*, op. cit., s. 33.

²⁶² B. Sitek, *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie ...*, op. cit., s. 107.

²⁶³ B. Szmulik, *W sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ...*, op. cit., s. 134.

²⁶⁴ D. Łukowiak, *Zasada kadencyjności ...*, op. cit., s. 90.

kolegialnie w drodze głosowania). W konsekwencji wybór organu wykonawczego nie jest jedynie formalnym wymogiem, ale dużym poświęceniem ze strony kandydatów na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Często zdarza się tak, że kandydat na najwyższy urząd w gminie jest jedynym zgłoszonym (efekt przewagi urzędowania – *incumbency advantage*), co wpływa na zanikanie konkurencyjności w trakcie wyborów samorządowych (w 2018 roku takie głosowania odbyły się w ponad 13% gmin)²⁶⁵. Brak lub niewielkie perspektywy rotacji wśród organu samorządowego potęgują często „hodowanie” przez obecnego włodarza gminy stałego elektoratu, wiążącego z reelekcją określone oczekiwania. Efekty ograniczenia kadencyjności powinny być widoczne w postawie wójta gminy, który w ostatniej kadencji skupi się nie na kolejnej reelekcji, lecz na swych obowiązkach – zrealizowaniu nawet najpoważniejszych z możliwych przedsięwzięć w jednostce terytorialnej²⁶⁶. Niewątpliwie można również mówić o zakończeniu konfliktów międzypokoleniowych, ponieważ ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego zapewni ożywienie i bardziej racjonalne decyzje w trakcie wyborów samorządowych²⁶⁷.

Tabela 2. Argumenty przeciwników i zwolenników limitowania kadencji

Argumenty przeciwko ograniczeniu liczby kadencji	Argumenty za ograniczeniem liczby kadencji
• zapewnienie stabilności składu osobowego organu kadencyjnego w okresie dłuższym niż dwie kadencje zapewnia ciągłość działania samorządu terytorialnego; • mieszkańcy mają możliwość głosowania na kandydata, który dotychczas sprawdził się na zajmowanym stanowisku; • uniemożliwienie dalszej „współpracy” z wielokadencyjnym wójtem to efekt ograniczenia samorządności poprzez odebranie społeczności lokalnej prawa decydowania we własnych sprawach; • pozostawienie możliwości sprawowania władzy przez wójta przez nieograniczoną liczbę kadencji jest przejawem szacunku dla wolności i demokracji;	• zwiększenie udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania działań w gminie; • wielokadencyjny wójt ma nad nowymi potencjalnymi kandydatami przewagę w różnego rodzaju obszarach funkcjonowania gminy, w tym w długoletnich sieciach i relacjach społecznych – pojawia się efekt głosowania sąsiadów i przyjaciół, tzw. urzędniczej kasty wokół wójta, co w praktyce blokuje dostęp do władzy dla osób spoza nieformalnej grupy interesu; • uniemożliwienie koncentracji władzy w rękach jednej osoby przez długi czas; • nieograniczona wielokadencyjność prowadzi do wzmacniania się przejawów „demokracji negatywnej”, która stwarza warunki do chęci przeprowadzania referendów odwoławczych, ale

²⁶⁵ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce ...*, op. cit., s. 233.

²⁶⁶ S. Płażek, *Potrzeba czy dyskryminacja? Cenzusy wyborcze i ograniczenia w możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego przepisami ustanawiającymi zakazy łączenia niektórych funkcji i stanowisk w sferze publicznej oraz przepisami antykorupcyjnymi*, [w:] M. Mączyński (red.), *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładania przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 201.

²⁶⁷ B. Sitek, *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie ...*, op. cit., ss. 95-109.

Argumenty przeciwko ograniczeniu liczby kadencji	Argumenty za ograniczeniem liczby kadencji
- ograniczenie liczby kadencji organu wybieralnego to wysokie koszty związane m.in. z wprowadzaniem do organów nowych osób potrzebujących czasu na zaznajomienie się z wykonywaną funkcją; - niepożądane zagrożenia (np. patologiczno-korupcyjne zjawiska) w gminach mogą być generowane przez zdecydowanie poważniejsze czynniki, niż ograniczona liczba kadencji (np. tj. niesprawny aparat administracyjny, przeregulowany system prawny); - problem niekompetentnego wójta można rozwiązać za pomocą innych instytucji (organy i procedury kontrolne i śledcze, możliwość wybrania innego kandydata w trakcie wyborów czy odwołania go w drodze referendum); - długoletnie poparcie ze strony mieszkańców umożliwia wójtowi większą aktywność, by móc planować długofalowy plan działania, wyznaczający cele i kierunki rozwoju gminy; - ograniczenie liczby kadencji stanowi ograniczenie biernego prawa wyborczego; - chęć bycia wybranym w trakcie wyborów samorządowych jest dużym poświęceniem ze strony kandydatów na urząd wójta (w odróżnieniu od wyborów radnych), ponieważ na okres kadencji muszą zawodowo związać się z zarządzaniem gminą; - częste reelekcje dotychczasowych władarzy gmin są wynikiem decyzji samych mieszkańców, ponieważ ludzie chętniej głosują, gdy widzą powody do własnej (wyborczej) interwencji.	również do wymiany władzy, co jest możliwe tylko wtedy, gdy pojawi się kandydat silniejszy od obecnego; - zapewnienie systematycznej wymiany pokoleniowej, ponieważ grupa osób, która tę samorządność budowała i tworzyła jej instytucje stopniowo się starzeje i nie dopuszcza do władzy pokolenia młodszego; - nieograniczona wielokadencyjność prowadzi do wzrostu poczucia pewności siebie, a w konsekwencji prowadzi do zjawiska erozji władzy – spadek racjonalności decyzji kierowniczych, a także obniżenie woli ich urzeczywistnienia; - ograniczenie liczby kadencji nie stanowi problemu w planowaniu dalszego życia zawodowego, ponieważ niektórzy władarze rezygnują z pełnienia tejże funkcji, czyniąc to świadomie, uznając, że własne predyspozycje osobowościowe predestynują ich do funkcji politycznej na wyższych szczeblach władzy; - limit kadencji zwiększa konkurencyjność na arenie politycznej, co zapewnia wywiązywanie się z obietnic wyborczych, gdzie w przypadku wielokadencyjnych wójtów prowadzi często do poważnego zadłużenia gminy; - limit dwóch kadencji zapewni zmienność w polityce lokalnej i wpłynie na efektywność pracy wójta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie m.in. Składowski (2019), Skotnicki (2018), Sitek (2016), Kowalik (2016), Bujny i Ziemiński (2015), Kowalik (2015), Żurek (2012).

Reasumując, w polskich warunkach jednoosobowy organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) zajmuje bardzo silną pozycję. Posiada dużą samodzielność decyzyjną, ponieważ obok realizacji uchwał rady gminy, prowadzi gospodarkę finansową i majątkową, wybiera swoich zastępców, ustala regulamin i strukturę organizacyjną urzędu, czy decyduje o poziomie zatrudnienia. Jest ponadto kierownikiem urzędu, zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników urzędu oraz kierownikami komunalnych jednostek organizacyjnych. Ponadto, jest najwyższym organem w spółkach komunalnych, zatrudnia sekretarza gminy, a także ma wpływ na wybór skarbnika gminy, wobec czego ponosi dużą odpowiedzialność za poczynania swoich podwładnych²⁶⁸. Naturalną konsekwencją takiego

²⁶⁸ E. Wojciechowski, *Refleksje na temat samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, ss. 275-284.

stanu rzeczy staje się dążenie do zapewnienia sobie reelekcji wśród wewnętrznych grup interesów oraz naturalne zabieganie o ich poparcie w czasie sprawowania funkcji, ponieważ zbyt krótka kadencja sprawowania władzy utrudnia im myślenie strategiczne. Zasada kadencyjności sprawia, że władza podlega wspólnocie poprzez istnienie mechanizmów wyborczych oraz referendum lokalnych, mimo że pełni dominującą rolę w społeczności lokalnej²⁶⁹. Od tego, jak skutecznie rządzący będą działać na rzecz poprawy życia swoich wyborców zależy, kto ostatecznie zostanie wybrany jako najwłaściwszy kandydat. Mają oni oczywiście za zadanie spełniać oczekiwania swoich wyborców oraz realizować programowe obietnice. Jednocześnie, kwestia kontroli należytego sprawowania mandatu, może prowadzić do negatywnych spostrzeżeń, pozbawiając w ten sposób rządzących wygranej, w okresie między wyborami lub w trakcie regularnych wyborów samorządowych²⁷⁰. Oprócz niewątpliwego aspektu czasowego, a więc okresu, na jaki wyborcy wybierają organ wykonawczy do sprawowania władzy w ich imieniu, wyłania się również aspekt personalny pojęcia kadencji organu przedstawicielskiego. Z oczywistych względów skład ciała przedstawicielskiego może bowiem ulec zmianie w wyniku m.in. naruszeń prawa, wypadków losowych (np. śmierć wóldarza gminy) czy też rezygnacji z tejże funkcji. Zatem mechanizm odnawialności aktu wyboru stwarza możliwość oceny wójta, burmistrza czy prezydenta miasta ubiegającego się o ponowne objęcie funkcji na kolejną kadencję. Mamy więc do czynienia z kwestią odpowiedzialności osób pełniących funkcje kadencyjne, przed podmiotami wybierającymi ich na ww. funkcję²⁷¹. Po zakończeniu kadencji wybrany przedstawiciel przestaje wykonywać swą funkcję i powraca w szeregi członków społeczności. W konsekwencji następuje ponowna weryfikacja kandydatów, zgodnie z wolą elektoratu w trakcie trwania wyborów, które mogą być postrzegane jako pośrednia forma realizacji odpowiedzialności politycznej osób kierujących gminą, przed wybierającymi ich obywatelami²⁷².

Tym samym, z perspektywy funkcjonowania gmin wiejskich, istotne znaczenie dla zmian zachodzących w przestrzeni społeczno-gospodarczej ma władza wykonawcza, która

²⁶⁹ L. Rajca, *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2001, ss. 121-135.

²⁷⁰ M. Bilynska, Y. Baltsii, O. Boyarskyy, T. V. Bykova, R. Gryshova, *Modern Criteria for the Effectiveness of the Mayor as a Leader in the Local Government System*, Annals of the Romanian Society for Cell Biology, vol. 25/2021, pp. 4998-5004.

²⁷¹ K. Grajewski, *Odpowiedzialność posłów i senatorów ...*, op. cit., ss. 192-193.

²⁷² D. Łukowiak, *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 1/2020, ss. 131-144.

zbudowała stabilne i długotrwałe poparcie, potwierdzone w wyborach samorządowych. W demokracji wyniki każdej elekcji ostatecznie zależą od poparcia kandydata przez wyborców. Dlatego jednym z kluczowych czynników warunkujących skuteczność realizowania zadań publicznych jest niekwestionowane zaufanie do władzy samorządowej oraz zgoda na sposób zarządzania zbieżny z oczekiwaniami obywateli²⁷³. Wśród wyników badań przeprowadzonych w Polsce można odnotować, że w małych gminach zazwyczaj silniejsze jest zaufanie do władz samorządowych, zadowolenie z zarządzania gminą, a także gotowość do angażowania się w lokalne sprawy publiczne²⁷⁴. Co więcej, mieszkańcy małych społeczności wierzą w znaczenie wyborów lokalnych, czują się (i są) znacznie lepiej poinformowani o lokalnych procesach politycznych, niż mieszkańcy większych miast. Wydaje się, że aktywne zaangażowanie mieszkańców między wyborami i w trakcie głosowania jest ważne dla demokracji lokalnej. To, w jakim stopniu mieszkańcy wsi są zainteresowani wyborami samorządowymi, zależy w dużej mierze od tego, jakie osoby znajdują się wśród kandydatów na wójta, a to z kolei uzależnione jest od wyborów dokonywanych przez uprawnionych do głosowania. Ludzie chętniej głosują, gdy widzą powody do własnej (wyborczej) interwencji²⁷⁵. Społeczności lokalne tworzą tzw. *bonding social capital* (wiązący kapitał społeczny), który charakteryzuje się silnym wzajemnym wsparciem i wysokim poziomem partycypacji w życiu społeczności²⁷⁶. Aktywne uczestnictwo w życiu politycznym, m.in. polegające na wyłanianiu liderów w organach władzy wykonawczej, staje się oczekiwanym przez społeczeństwo impulsem do zmian lub doskonalenia kondycji społeczno-gospodarczej gminy. Przejawia się to wysokim poziomem chęci obywateli do śledzenia i angażowania się w działalność polityczną. Jednak nie wszyscy obywatele korzystają z przysługującego im prawa głosu. Jeżeli polityczne uczestnictwo społeczności w wyborach lokalnych jest wyższe, wówczas jakość wyborów będzie również wyższa, ponieważ społeczność dobrowolnie przychodzi do urn, aby głosować. Co więcej, formą partycypacji jest zachowanie obywateli w wyborach

²⁷³ M. Wiśniewski, *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, nr 3/2015, ss. 321-334.

²⁷⁴ A. Gendźwiłł, P. Swianiewicz, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017, ss. 1-6.

²⁷⁵ P. Swianiewicz, *Public Perception of Local Governments in Poland*, [w:] J. Caddy, M. Vintar, *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*, NISPAcee 2002, ss. 142-172.

²⁷⁶ J. Dominiak, B. Konecka-Szydłowska, *Kapitał społeczny w aglomeracji poznańskiej – zmiany w układzie rdzeń-peryferie*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, nr 50/2020, ss. 101-121.

samorządowych, czyli stałe bądź okazjonalne podejmowanie decyzji w trakcie wyborów samorządowych²⁷⁷. Według Centrum Badania Opinii Społecznej, prawie trzy czwarte ankietowanych uważa wybory władz najniższego i najbliższego obywatelom szczebla za najważniejsze spośród innych rozstrzygnięć, w których wyborcy przesądzą w trakcie głosowania. Na równie wysokim poziomie utrzymują się pozytywne oceny już raz wybranych władz lokalnych²⁷⁸.

2.3. Wpływ przemian instytucjonalnych polskiego ustroju samorządowego na frekwencję wyborczą

Pierwszym krokiem w zbadaniu zjawiska kadencyjności w samorządzie gminnym jest nakreślenie kontekstu instytucjonalnego tego zjawiska. Zamierzeniem jest w tym przypadku uchwycenie jego dynamiki i ewolucji w kontekście ilościowym. Przeprowadzono analizę danych pozyskanych z Państwowej Komisji Wyborczej, dotyczących frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych oraz wyników wyborów organu wykonawczego do samorządu gminnego w kolejnych elekcjach. Analiza frekwencji obejmuje okres od przywrócenia instytucji samorządu gminnego w Polsce, po przemianach ustrojowych (1990-2018), natomiast analizę wyborów na wójta rozpoczyna rok 2002, gdy miały miejsce pierwsze wybory bezpośrednie. Kolejne okresy to odpowiednio wybory w latach 2006, 2010, 2014 i 2018.

W latach 1990-2018 wybory samorządowe w Polsce przeprowadzono ośmiokrotnie (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018). Frekwencja w pierwszych wyborach samorządowych w Polsce wyniosła 42,27%. Kolejne wybory samorządowe, według niezmienionej ordynacji wyborczej, odbyły się w 1994 roku (frekwencja wyniosła wówczas 33,78%). Odbywające się w roku 1998 wybory samorządowe przeprowadzone zostały na zmienionych zasadach, ponieważ wyborcy wybierali swoich przedstawicieli nie tylko do władz gminy, ale także powiatu i województwa, w związku z reformą samorządową i wprowadzeniem samorządu na szczeblu powiatu i województwa²⁷⁹.

²⁷⁷ R. Solihah, Y. Djuyandi, M. Rahmatunnisa, *The influence of regional head candidates quality towards political participation of society in the local election*, Journal of Advanced Research in Social Sciences and Humanities, vol. 3/2018, pp. 52-58.

²⁷⁸ *Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018, komunikat z badań*, nr 132/2018, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, październik 2018, www.cbos.pl (dostęp: 22.01.2021 r.)

²⁷⁹ *Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* (Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602, z późn. zm.).

Z kolei od roku 2002, po obowiązującym przez 12 lat pośrednim sposobie wyboru organu wykonawczego w gminie, została wprowadzona zmiana w postaci wyborów bezpośrednich przedstawicieli władzy wykonawczej. Od 2002 roku prezydenci, wójtowie i burmistrzowie wybierani są w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich oraz w głosowaniu tajnym. Frekwencja wyborcza w tym roku, w I turze wyniosła 44,24% uprawnionych do głosowania, natomiast w II turze – 35,02%. Czas wyborów samorządowych w 2002 roku okazał się najdłuższą, najbardziej efektywną i medialną walką w dziejach lokalnej demokracji po zasadniczych przemianach politycznych, jakie zaszły od 1989 roku. Zmianie uległ sposób pozyskania wyborców przez kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Najliczniejszą grupą byli dotychczasowi reprezentanci urzędów, mający możliwość zaangażowania w kampanii ludzi pozostających w dyspozycji urzędu. Rywalizacja kandydatów na radnych bywała często zagłuszona przez kandydatów do samorządowych organów wykonawczych. Przyczyniło się to do znaczącego zainteresowania kandydatami na wójtów ze strony lokalnych środowisk, dla których dotychczas samorząd był mało znaną instytucją publiczną, a tym bardziej nie kojarzył się z konkretnymi reprezentantami²⁸⁰. Wybory samorządowe w 2006 roku charakteryzowały się większą frekwencją wyborczą niż w roku 2002. Ponownie największa aktywność obywateli miała miejsce w I turze (45,99%). Frekwencja w I turze wyborów lokalnych w 2010 roku wyniosła 47,32%, natomiast w II turze 35,31%. W 2014 roku odbyły się już siódme wybory samorządowe, a w ich ramach czwarte wybory bezpośrednie organów wykonawczych gmin (miast). Także w tym okresie miał miejsce wzrost zainteresowania wyborami samorządowymi (frekwencja w I turze wyniosła 47,34%).

Kolejne istotne zmiany ustrojowe wprowadzono w 2018 roku, kiedy wybranym w wyniku wyborów wójtom, burmistrzom i prezydentom miast wydłużono kadencje z czterech do pięciu lat, ale jednocześnie ograniczono liczbę możliwych do objęcia kadencji do dwóch kolejnych. Wybory samorządowe w 2018 odbyły się zatem w warunkach zapowiedzianej ograniczonej kadencyjności. Odnotowano wówczas rekordową frekwencję wyborczą, która po raz pierwszy przekroczyła 50% (54,9% w I turze).

²⁸⁰ A. K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-2002*, Wydawnictwo Akapit, Zielona Góra 2003, ss. 172-176.

Tabela 3. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w latach 1990-2018

rok wyborów	frekwencja wyborcza	
1990	42,27%	
1994	33,78%	
1998	45,35%	
2002	I tura	44,24%
	II tura	35,02%
2006	I tura	45,99%
	II tura	39,56%
2010	I tura	47,32%
	II tura	35,31%
2014	I tura	47,34%
	II tura	39,97%
2018	I tura	54,90%
	II tura	48,83%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. (M.P. 1990 nr 21 poz. 170), Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m. st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. (M.P. 1994 nr 35 poz. 304), Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r. (Dz. U. 1998 nr 131 poz. 861) oraz Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

Frekwencja wyborcza w badanym okresie zmieniała się nie tylko w czasie, ale była też zróżnicowana przestrzennie. Najbardziej zaangażowanymi wyborcami w 2002 roku byli mieszkańcy województwa świętokrzyskiego (50,43%). Najmniej spośród uprawnionych do głosowania uczestniczyło w wyborach w województwie śląskim (37,98%). Województwo łódzkie w 2002 roku pod względem frekwencji uplasowało się na 13. pozycji w kraju, z wynikiem 41,76%. W 2006 roku frekwencja w wyborach samorządowych była tylko nieznacznie wyższa od tej, jaka została osiągnięta w 2002 roku – I tura głosowania przyniosła w kraju frekwencję na poziomie 45,99%. Najwyższa frekwencja w skali kraju była w województwie mazowieckim i śląskim (powyżej 50%), najniższa natomiast w województwie opolskim i śląskim (poniżej 40%). W województwie łódzkim zainteresowanie wyborami wyniosło 45,69% (I tura) i 35,46% (II tura), co dało 11. miejsce w skali kraju.

W 2010 roku frekwencja w wyborach wahała się od 40,99% (województwo opolskie) do 53,59% (województwo świętokrzyskie). Przy tak wysokiej frekwencji wyborczej województwo łódzkie ulokowało się na 10. pozycji w kraju (o jedno miejsce wyżej niż w przypadku roku 2006). W wyborach 2014 roku frekwencja w I turze głosowania wyniosła 47,34%, przy czym najwięcej wyborców udało się do urn w województwie świętokrzyskim, mazowieckim i podkarpackim (analogicznie do roku poprzedniego).

Najwyższą frekwencję w 2018 roku zanotowano w województwie mazowieckim – w I turze wyniosła 60,93%, natomiast w II turze – 51,62%. Na drugim miejscu pod względem frekwencji znalazło się województwo łódzkie, w którym zanotowano: 57,02% i 49,31% wydanych kart do głosowania w stosunku do liczby wszystkich uprawnionych do głosowania. W wyborach 2018 roku frekwencja wzrosła w skali kraju – w I turze o 10,66 pkt proc. i w II turze o 13,81 pkt proc. względem 2002 roku. Warto zauważyć, że frekwencja w wyborach samorządowych w 2018 roku była wyższa także we wszystkich województwach, szczególnie w województwie łódzkim (o 15,26 pkt proc.), województwie mazowieckim (o 14,78 pkt proc.) i województwie śląskim (o 14,31 pkt proc.). Najniższa frekwencja w skali kraju była w województwie opolskim (48,66%).

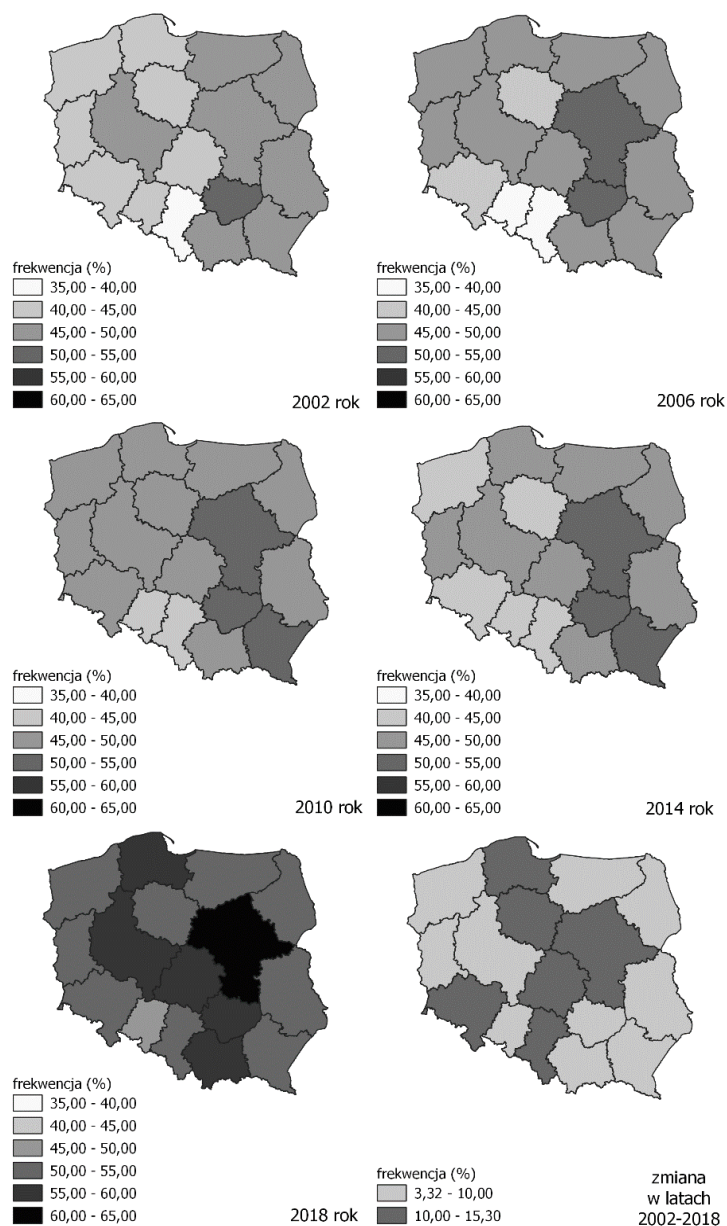
Tabela 4. Frekwencja w wyborach samorządowych według województw w latach 2002-2018

wyszczególnienie	2002 rok		2006 rok		2010 rok		2014 rok		2018 rok	
	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura
dolnośląskie	42,72%	34,72%	44,72%	38,75%	45,22%	34,80%	44,75%	37,70%	53,07%	46,50%
kujawsko-pomorskie	40,17%	33,03%	43,22%	35,95%	45,03%	36,95%	44,82%	37,68%	52,87%	46,25%
lubelskie	48,80%	38,12%	48,56%	43,12%	49,95%	39,64%	49,90%	44,67%	54,38%	51,62%
lubuskie	43,51%	38,35%	45,72%	41,17%	46,04%	39,35%	46,82%	40,79%	52,31%	45,54%
łódzkie	41,76%	32,84%	45,69%	35,46%	46,53%	30,46%	48,10%	43,02%	57,02%	49,31%
małopolskie	45,92%	34,34%	46,11%	41,10%	48,58%	37,19%	48,51%	38,67%	55,26%	52,20%
mazowieckie	46,15%	36,50%	50,55%	46,40%	50,96%	39,90%	51,15%	44,01%	60,93%	51,62%
opolskie	40,61%	34,63%	39,38%	32,73%	40,99%	30,12%	42,18%	35,16%	48,66%	45,36%
podkarpackie	49,86%	41,22%	48,60%	42,58%	50,75%	40,96%	50,72%	42,35%	53,18%	49,56%
podlaskie	46,00%	34,61%	45,86%	38,32%	47,93%	39,23%	48,07%	40,87%	53,03%	47,23%
pomorskie	44,43%	35,17%	46,94%	41,77%	46,73%	40,58%	45,69%	38,97%	55,80%	52,75%
śląskie	37,98%	29,33%	39,98%	32,30%	42,94%	29,45%	43,38%	35,58%	52,29%	44,47%
świętokrzyskie	50,43%	39,38%	50,35%	42,58%	53,59%	41,24%	53,29%	45,05%	56,72%	51,57%
warmińsko-mazurskie	45,84%	36,60%	46,35%	39,64%	47,55%	41,10%	47,00%	40,88%	51,56%	46,40%
wielkopolskie	45,93%	35,71%	47,14%	38,68%	47,10%	31,51%	46,99%	39,68%	55,93%	47,67%
zachodniopomorskie	43,62%	37,29%	45,60%	39,13%	46,01%	33,04%	44,16%	36,74%	52,21%	45,14%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

W wyborach samorządowych najwyższą frekwencję odnotowuje się głównie w województwach: świętokrzyskim, mazowieckim i podkarpackim. Szczególnie wysoki odsetek głosów oddali wyborcy województwa świętokrzyskiego. Po przeciwnej stronie znajdują się województwo śląskie i województwo opolskie. Na rycinie 1 zilustrowano różnicę między odsetkiem głosów oddanych na obszarze poszczególnych województw w wyborach samorządowych w roku 2002 i 2018. Największa różnica występuje

w województwach: pomorskim, kujawsko-pomorskim, łódzkim, śląskim, mazowieckim i dolnośląskim. Analizując rozkłady frekwencji wyborczej w latach 2002-2018 należy zauważyć ogólną poprawę sytuacji, widoczną przede wszystkim w ostatnich wyborach samorządowych. W 2018 roku terytorialna aktywność wyborcza ludności uległa zmianie, przy czym największe zaangażowanie wśród mieszkańców widoczne jest na linii północ-południe. Ogólna refleksja to utrwalony w czasie podział na bardziej zaangażowany wschód i mniej aktywny zachód. Podział ten stanowi jednak pewne uproszczenie i cechuje go zmienność w czasie pod względem poziomu frekwencji.



Rycina 1. Frekwencja w I turze wyborów samorządowych w latach 2002-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

W przypadku gmin wiejskich województwa łódzkiego, uczestnictwo uprawnionych do głosowania mieszkańców w wyborach samorządowych w 2002 roku charakteryzowało średnie zróżnicowanie przestrzenne. Zarówno obszary o niższej frekwencji (45%-55%), jak i te, w których większa część uprawnionych (55%-75%) zdecydowała się na udział w wyborze wójtów, często ze sobą sąsiadują (ryc. 2). W pierwszych wyborach bezpośrednich organów wykonawczych gmin, w I turze obsadzono 83 stanowiska. Warto zaznaczyć, że w 19 gminach zgłosił się tylko jeden kandydat. Najwyższą frekwencję zanotowano w gminie Kleszczów (82,90%) i Paradyż (77,85%), a najniższą w gminie Rawa Mazowiecka (39,29%). Ponowne głosowanie (tak ustawa nazywa II turę wyborów) było konieczne w 50 gminach (co stanowi prawie 38% wszystkich gmin). W kolejnych wyborach samorządowych – w 2006 roku, 2010 roku, 2014 roku i 2018 roku – II tura była potrzebna w coraz mniejszej liczbie gmin.

Rozkład poziomu uczestnictwa w wyborach w 2006 roku pokrywa się częściowo z rozkładem w 2002 roku. W północnej części województwa, a także w centrum przekraczał on częściej poziom 45%-55%. W porównaniu do sytuacji z roku 2002 większy wzrost uczestnictwa w wyborach zanotowano w północnej części województwa. Kolejnym wartym odnotowania zjawiskiem jest spadek frekwencji wyborczej (poniżej 45%), szczególnie w północno-wschodniej części województwa. W 2006 roku frekwencja w gminie Kleszczów wyniosła 75,84%, a więc obniżyła się w ciągu czterech lat o 7,06 pkt proc. Najwyższą frekwencję zanotowano w gminie Paradyż (76,26%).

Frekwencja wyborcza w 2010 roku nie różniła się zasadniczo od tego, co odnotowano w wyborach wcześniejszych. Jedyną istotną różnicą w stosunku do roku 2006 jest spadek frekwencji w II turze wyborów (z 52,58% w 2006 roku do 50,45% w roku 2010). Wobec tego, sytuacja wyborców – jeśli chodzi o reprezentację polityczną – zasadniczo nie jest różna od tego, co zaobserwowano w Polsce. Najwyższa mobilizacja wyborcza wystąpiła wśród mieszkańców gmin: Rząśnia (79,38%) i Kiełczygłów (75,74%). Niższa frekwencja (55%-75%) miała miejsce na obszarach peryferyjnych. Szczególnie w centrum i na północny województwa liczba głosów wahała się od 45% do 55%. Najmniejsze zainteresowanie wyborami było w gminie Nieborów, gdzie frekwencja wyniosła 38%. Niewiele lepiej było w gminach: Łowicz (38,02%) i Kutno (38,11%). Wyodrębnił się zatem obszar absencji w północno-wschodniej części województwa (poniżej 45% udziału uprawnionych do głosowania), co można tłumaczyć poniekąd biernością obywatelską. Według danych

Państwowej Komisji Wyborczej w 2010 roku ponowne głosowanie odbyło się w 32 gminach (najwięcej w powiecie bełchatowskim i radomszczańskim). Kolejnym wartym odnotowania zjawiskiem jest północno-wschodnia część województwa, w której nie było konieczne przeprowadzenie II tury wyborów.



Rycina 2. Frekwencja w I turze wyborów samorządowych w latach 2002-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

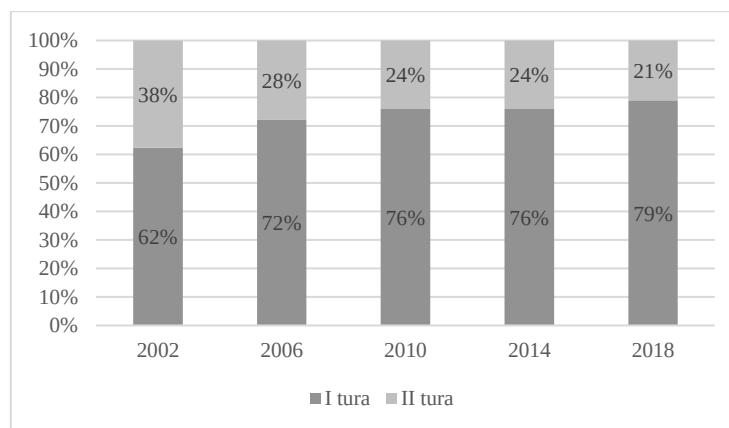
Wyniki wyborów ponownie potwierdziły pewne prawidłowości w rozkładzie preferencji wyborczych, tak jak to obserwowano w poprzednich latach. W 2014 roku najwyższą frekwencję wyborczą odnotowano w gminie Kleszczów (78%) i gminie Aleksandrów (75,57%) a najniższą w gminie Kutno (38,56%). W 32 gminach wybory w I turze nie zostały rozstrzygnięte, ponieważ żaden z kandydatów nie uzyskał ponad połowy ważnie oddanych głosów. Jak pokazuje wykres 1, II tura była potrzebna w mniejszości gmin (od 24% w 2014 roku do 38% w pierwszych bezpośrednich wyborach w 2002 roku). Powiat łęczycki wyróżnia się na tle pozostałych obszarów największą liczbą gmin wiejskich, w którym odbyła się II tura wyborów.

Frekwencja wyborcza w 2018 roku różni się zasadniczo od tego, co odnotowano w wyborach wcześniejszych. Wyniki I tury wyborów lokalnej egzekutywy pozwalają na stwierdzenie, że w gminach wiejskich województwa łódzkiego dominowała frekwencja na poziomie powyżej 55%. Wzrasta więc frekwencja wyborcza zarówno w wyborach samorządowych w Polsce, jak i w innych. Spośród 133 gmin wiejskich województwa łódzkiego najwyższa frekwencja była w gminie Kleszczów (78%) i Aleksandrów (76,85%). Ponadto, wyższa świadomość polityczna mieszkańców obszarów wiejskich, w których zanotowano frekwencję na poziomie powyżej 55%, może być podyktowana bliskością większych ośrodków miejskich. Obszary o najniższej frekwencji zanotowano w północno-wschodniej części województwa oraz w niektórych gminach w południowej i zachodniej części. W 32 gminach na tym obszarze poparcie wyniosło poniżej 55% z rekordem w gminach: Sadkowice (39,19%) i Góra Świętej Małgorzaty (44,44%). Ponadto II tura wyborów odbyła się tylko w 28. gminach wiejskich, w pozostałych jednostkach terytorialnych wójta udało się wyłonić już podczas I tury wyborów – 105 wójtów (o 22. wójtów więcej niż w przypadku roku 2002).

Frekwencja w ostatnich wyborach samorządowych w porównaniu do tej z 2002 roku była wyższa w 93. gminach. Najbardziej zaangażowanymi wyborcami byli mieszkańcy gminy Pabianice (o 22,48 pkt proc. więcej niż w 2002 roku) i Ksawerów (podwyższenie frekwencji o 18,14 pkt proc.). Natomiast w 40 gminach odnotowano spadek frekwencji w odniesieniu do wyborów w 2002 roku. Najmniej spośród uprawnionych do głosowania uczestniczyło w wyborach w gminie Budziszewice – frekwencja zmalała o 15,67 pkt proc. i Rogów – o 15,38 pkt proc. mniej niż w 2002 roku. Nie można jednoznacznie uznać, że w mniejszych gminach wiejskich frekwencja w wyborach samorządowych jest wyższa.

Potwierdzeniem tego jest przypadek kilku gmin (Pabianice, Ksawerów, Brójce, Sulmierzyce, Dąbrowice, Dobroń, Strzelce Wielkie, Żelechlinek, Zduny, Maków), które uplasowały się w pierwszej dziesiątce gmin, w których różnica we frekwencji jest największa. Ww. gminy nie należą do jednej z kategorii gmin ze względu na wielkość mierzoną liczbą mieszkańców.

Wykres 1. Powszechność II tury wyborów wójtów w gminach wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

Dokonana analiza wskazuje na kilka charakterystycznych cech demokracji lokalnej.

W województwie łódzkim są one następujące:

- w latach 2002-2018 można zauważyć ogólną poprawę frekwencji wyborczej. Szczególnie ostatnie wybory samorządowe były pod tym względem wyjątkowe. W skali kraju, a także w prawie wszystkich województwach frekwencja przekroczyła 50% (nie nastąpiło to jedynie w województwie opolskim),
- aktywność wyborcza ludności uległa zmianie, a największe zaangażowanie wyborców widoczne było na linii północ-południe. Może to być interesujący temat do dalszych badań, nie tylko ze względu na istotną zmianę we frekwencji wyborczej, ale także dlatego, że z jej analizy wyłania się dość złożony obraz w rozkładzie preferencji wyborczych,
- frekwencja w wyborach samorządowych w roku 2002, 2006 i 2010 była w województwie łódzkim niższa niż frekwencja na poziomie ogólnopolskim. Natomiast w roku 2014 i 2018 uległa zmianie. W wyborach w 2014 roku łódzkie, na tle innych województw, pod względem frekwencji uplasowało się na 6. miejscu, a w 2018 roku na 2. miejscu, z wynikiem 57,02%. Wyższa frekwencja była tylko w województwie

mazowieckim (60,93%). Można domniemywać, że wybór przedstawicieli władzy lokalnej ma znaczący i bezpośredni wpływ na życie wyborców, co przekłada się na chęć wskazania kandydatów na stanowisko wójta. Ponadto można wnioskować, że być może w ww. województwach (także łódzkim) świadomość obywateli na temat ich realnego oddziaływania na kształtowanie polityki lokalnej jest relatywnie większa,

- w latach 2002-2014 ogólny obraz rozmieszczenia i zróżnicowania aktywności wyborczej mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego jest stosunkowo stabilny. Jedynym wartym odnotowania zjawiskiem jest spadek frekwencji wyborczej (poniżej 40%), szczególnie w północno-wschodniej części województwa. W ciągu ww. okresu nie można było dostrzec tendencji do znaczącej rozbieżności w terytorialnych rozkładach poparcia wyborczego. Dopiero frekwencja wyborcza w 2018 roku różni się zasadniczo od tego, co odnotowano w wyborach wcześniejszych. Frekwencja wyborcza wzrosła zarówno w wyborach samorządowych, jak i w Polsce w ogóle. Obszary o najniższej frekwencji zanotowano w północno-wschodniej części województwa oraz w niektórych gminach w południowej i zachodniej części.

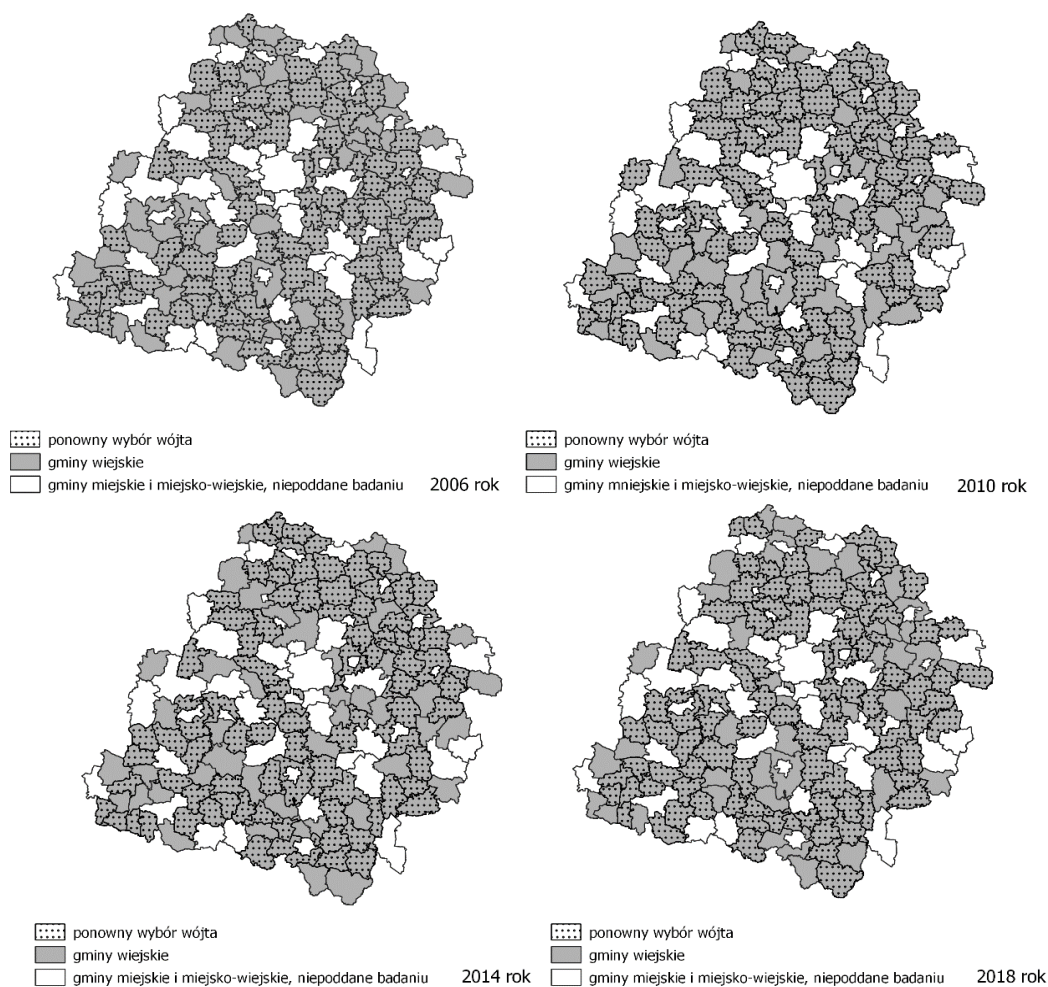
Rozdział 3. Kadencyjność w wyborach samorządowych, a jakość rządzenia w samorządzie gminnym – na przykładzie województwa łódzkiego

3.1. Profile wójtów w województwie łódzkim z perspektywy doświadczenia politycznego

Przejawem aktywności politycznej jest nie tylko frekwencja, ale również liczba i profil osób kandydujących na stanowisko obieralne we władzach gminy. Należy zaznaczyć, że z kolejnymi wyborami maleje nieznacznie liczba osób gotowych do uczestnictwa w nich. W pierwszych bezpośrednich wyborach na urząd wójta, w 133 badanych jednostkach województwa łódzkiego wystartowało 459 kandydatów (średnio 3,5 kandydata na jeden mandat), przy czym w 11 gminach zgłosił się tylko jeden kandydat. W 2002 roku II tura wyborów odbyła się w 50 gminach, w pozostałych jednostkach terytorialnych wójta udało się wyłonić podczas I tury.

W roku 2006 startowało nieco mniej, bo 409. kandydatów do 133. gmin (średnio na urząd wójta przypadało 3,1 kandydata). W 19. gminach pojawił się tylko jeden kandydat. Rozstrzygnięcia w wyborze organu wykonawczego w 96. gminach dokonano w I turze, a w II turze w 37. jednostkach terytorialnych. Warto zwrócić uwagę na to, że 94 wójtów spośród 133. wybranych w wyborach 2006 roku wygrało wybory na urząd wójta również w roku 2002 (tabela 5). Nowy wójt był wybierany częściej w gminach położonych na peryferiach województwa, wyróżniających się małym zaangażowaniem politycznym ze strony mieszkańców.

W 2010 roku zgłosiło się 396. kandydatów na wójta, przy czym w 15. gminach startował tylko jeden kandydat. Średnio na urząd przypadało 3. kandydatów lub kandydatek. W przypadku wyników powszechnych wyborów wójtów w 2010 roku, ubieganie się o reelekcję uprzednio rządzącego gminą było znacznie częstsze niż w latach wcześniejszych. Tylko podczas wyborów w 2010 roku aż 71% wójtów rozpoczęło co najmniej drugą lub trzecią kadencję (tabela 5). Zatem akty reelekcji gminnej egzekutywy wyraźnie przeważały nad aktami jej personalnej zmiany. Dane ilustrujące udział mieszkańców w wyborach, a także analiza reelekcji wójta w 2010 roku pozwala zaobserwować, że niewielka zmienność osób na stanowisku wójta wpływa negatywnie na poziom frekwencji wyborczej. Widoczny jest spadek uczestnictwa w demokracji, szczególnie w gminach o niskiej frekwencji wyborczej (poniżej 40%).



Rycina 3. Reelekcja w wyborach samorządowych w latach 2006-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

W roku 2014 liczba kandydatów w wyborach na urząd wójta była o 36 osób mniejsza niż w roku 2010. W 12. gminach zgłosił się tylko jeden kandydat. W 2010 roku i 2014 roku II tura wyborów odbyła się w 32. gminach; w pozostałych jednostkach terytorialnych wójta wyłoniono podczas I tury wyborów (tabela 6). Warto zwrócić uwagę na to, że dla 32. wójtów spośród 133 wybranych w wyborach 2014 roku była to druga kadencja. Następnie 22. wójtów zajmowało swoje stanowisko od trzech kadencji oraz 36. wójtów od 2002 roku (tabela 5). Nowo wybrany wójt był wybierany częściej w gminach położonych na peryferiach województwa, a także w centrum województwa.

W 2018 roku w gminach wiejskich województwa łódzkiego na urząd wójta startowało łącznie 322. kandydatów, z czego 106. kandydatów wybrano w I turze wyborów (średnio 2,4 kandydata na stanowisko organu wykonawczego w gminie). W 19. gminach zgłosił się tylko jeden kandydat (o 8 gmin więcej niż w przypadku roku 2002). W ósmej

kadencji samorządu gminy (2018-2023) doszło do mniejszej liczby zmian na stanowisku wójta niż 4 lata wcześniej – zamiast 43. zmian było ich 37. (tabela 5).

Tabela 5. Odsetek wójtów z uwzględnieniem liczby kadencji nieprzerwanego urzędowania w latach 2002-2018

wyszczególnienie	1 kadencja	2 kadencje	3 kadencje	4 kadencje	5 kadencji	razem
do wyborów 2006 r.	29% n = 39	71% n = 94	nie dotyczy	nie dotyczy	nie dotyczy	100% n = 133
do wyborów 2010 r.	29% n = 39	25% n = 33	46% n = 61	nie dotyczy	nie dotyczy	100% n = 133
do wyborów 2014 r.	32% n = 43	24% n = 32	17% n = 22	27% n = 36	nie dotyczy	100% n = 133
do wyborów 2018 r.	28% n = 37	28% n = 37	16% n = 21	11% n = 15	17% n = 23	100% n = 133

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

W latach 2002-2018 obraz rozmieszczenia i zróżnicowania reelekcji wójta w gminach wiejskich województwa łódzkiego jest stosunkowo stabilny. W ciągu badanego okresu nie można było dostrzec tendencji do narastania rozbieżności w ww. gminach. Analiza zwycięzców wybranych w wyborach do władz wykonawczych w latach 2002-2018 przedstawia obraz, którego główną cechą jest większa liczba kontynuacji niż zmian. W wyraźnej większości gmin do wyboru wójta dochodziło już w I turze wyborów. W roku 2006 i 2010 gminy, w których doszło do ponownej wygranej urzędującego wójta, stanowiły 71% wszystkich analizowanych jednostek terytorialnych, w roku 2014 odsetek ten wyniósł 68%, a w roku 2018 w 72% badanych miejscowościach wójtem gminy została ta sama osoba (tabela 6).

Przegląd poniższych danych wskazuje, że polityka lokalna w gminach wiejskich województwa łódzkiego charakteryzuje się silną wielokadencyjnością (rycina 4). Wśród 133. gmin, które na dzień ostatnich wyborów samorządowych miały status wiejskich, aż w 59. przypadkach zarządzają wielokadencyjni wójtowie. W 23. przypadkach ta sama osoba zwyciężyła w kolejnych pięciu elekcjach. Należy też pamiętać, że niektórzy wójtowie sprawowali swój urząd dłużej, tj. przed rokiem 2002, gdy nie funkcjonowały bezpośrednie wybory na to stanowisko. Z kolei 15. wójtów sprawuje swój urząd od czterech kadencji (od 2006 do 2023 roku), następnych 21 – od trzech (2010-2023). Wybory samorządowe w 2018 r. nie zmieniły gruntownie zasobu kadrowego wśród wójtów, ale wzmocniły ich, i tak już silną, pozycję.

Tabela 6. Zmiany w wyborach samorządowych do organu wykonawczego w latach 2002-2018 w gminach wiejskich województwa łódzkiego

wyszczególnienie	wynik wyborów 2002		wynik wyborów 2006		wynik wyborów 2010		wynik wyborów 2014		wynik wyborów 2018	
gminy wiejskie województwa łódzkiego	liczba kandydatów		liczba kandydatów		liczba kandydatów		liczba kandydatów		liczba kandydatów	
	459		409		396		360		322	
	% wybranych wójtów w:		% wybranych wójtów w:		% wybranych wójtów w:		% wybranych wójtów w:		% wybranych wójtów w:	
	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura	I tura	II tura
	62%	38%	72%	28%	76%	24%	76%	24%	79%	21%
	% dominacji inkumbentów		% dominacji inkumbentów		% dominacji inkumbentów		% dominacji inkumbentów		% dominacji inkumbentów	
	x		71%		71%		68%		72%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

Na 59. wielokadencyjnych wójtów w 2018 roku w 14. przypadkach wystąpił monopol na rynku wyborczym. Wśród wielokadencyjnych wójtów reelekcja w wyborach nierywalizacyjnych była zawsze formalnością. W kolejnych 32. przypadkach miała miejsce śladowa konkurencja na lokalnych „rynkach” wyborczych – liczba kandydatów w wyborach była tylko o jeden większa niż liczba mandatów możliwych do zdobycia. W pozostałych gminach sukces odniósł wielokadencyjny wójt, pokonując trzech lub czterech kontrkandydatów.

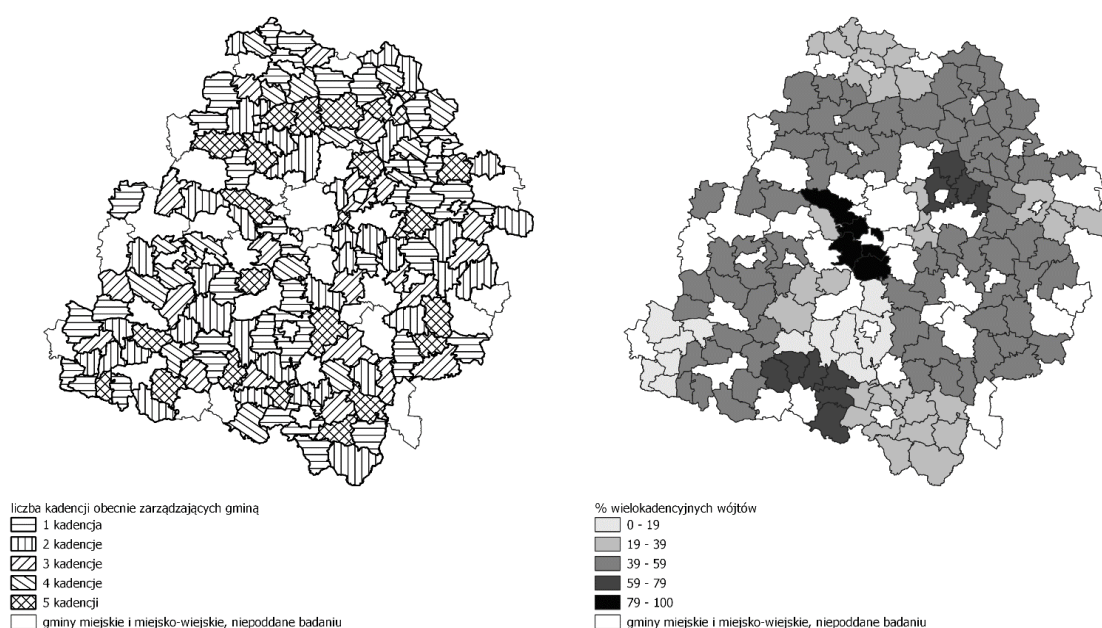
Tabela 7. Zmiany wśród wielokadencyjnych wójtów w latach 2002-2018

wyszczególnienie	wyniki wyborów 2018			
wielokadencyjni wójtowie	liczba wójtów			
	59			
	% wybranych wójtów w:			
	I tura		II tura	
	93%		7%	
	liczba kandydatów			
	1	2	3	4
	14	32	12	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

W kolejnym zestawieniu wskazano, jak kształtuje się w poszczególnych gminach wiejskich województwa łódzkiego liczba wielokadencyjnych wójtów (od 2002 do 2018 roku

wstecz) w stosunku do wszystkich wójtów z danego powiatu²⁸¹. Wyniki zostały zaprezentowane na rycinie 4. Średni poziom wskaźnika wynosi 45%. Najniższy wynik (poniżej 20%) odnotowano w powiecie: wieruszowskim (17%) i bełchatowskim (0%). Największy odsetek (powyżej 60%) wielokadencyjnych wójtów w stosunku do wszystkich wójtów z danego powiatu wystąpił w powiecie: pajęczańskim (67%), brzezińskim (75%) oraz pabianickim (80%). Pokazuje to, że mimo powszechności zjawiska wielokadencyjności w całym województwie, występują widoczne zależności lokalne między miejscem wyboru i sprawowaniem urzędu „wiecznego wójta”.



Rycina 4. Liczba kadencji obecnie zarządzających gminą i procent wielokadencyjnych wójtów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

W wyborach samorządowych w latach 2002-2018 największą grupę stanowili wójtowie w przedziale 40-49 lat oraz 50-59 lat. Następną liczną kategorię stanowili wójtowie w przedziale 30-39 lat. Warto nadmienić, że dużą reprezentację (szczególnie w 2018 roku) stanowili wójtowie w wieku 60 lat i więcej, co jest o tyle interesujące, że w 2002 roku byli oni nielicznie reprezentowani. Stosunkowo niski odsetek wybranych wójtów stanowią osoby w wieku 25-29 lat. Najmłodszy reprezentant władz wykonawczych

²⁸¹ Dla przykładu: powiat pabianicki obejmuje swoim zasięgiem 5 gmin wiejskich, przy czym aż 4 z nich (Lutomiersk, Dłutów, Dobroń, Ksawerów) to gminy w których to wśród przedstawicieli władz lokalnych występuje zjawisko wielokadencyjności. Zatem odsetek wielokadencyjnych wójtów w stosunku do wszystkich wójtów z danego powiatu wynosi 80%.

w gminach wiejskich województwa łódzkiego w 2002 roku miał 25 lat, a najstarszy 67 lat. W 2018 roku wiek ten był podobny – najmłodszy wybrany wójt miał 29 lat, a najstarszy 67 lat.

Tabela 8. Wiek wójtów wybranych w wyborach samorządowych w latach 2002-2018

wyszczególnienie	rok				
	2002	2006	2010	2014	2018
25-29	2	2	1	1	1
30-39	15	13	18	23	18
40-49	60	57	48	45	48
50-59	49	50	55	49	49
60 lat i więcej	7	11	11	15	17

Źródło: opracowanie własne na podstawie Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

Z danych Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że jeśli chodzi o wykształcenie, większość wójtów posiadała jego wyższy poziom (89% wszystkich wójtów w roku 2018). W porównaniu z rokiem 2002 udział osób pełniących urząd wójta mających wykształcenie wyższe w 2018 roku wzrósł o 22 pkt. proc. Jednocześnie zaobserwowano malejący udział osób z wykształceniem średnim. W 2018 roku wykształcenie średnie posiadało 11% wójtów – o około 18 pkt. proc. mniej niż w 2002 roku.

Tabela 9. Wykształcenie wójtów wybranych w wyborach w latach 2002-2018

wyszczególnienie	rok				
	2002	2006	2010	2014	2018
inne	3	0	0	0	0
policealne z maturą	2	0	0	0	0
średnie	39	31	15	16	14
wyższe	89	102	118	117	119

Źródło: opracowanie własne na Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

Organy wykonawcze gmin wiejskich województwa łódzkiego są silnie zdominowane przez mężczyzn²⁸². Analizując dane zawarte w tabeli 10. należy zauważyć, że kobiety były wybierane na wójta we wszystkich wyborach samorządowych w latach 2002-2018. Nigdy jednak nie miały one większości. Łącznie w badanych jednostkach samorządowych w 2018 roku o wskazany urząd walczyły 322 osoby, z czego 66 pań (20,50%) i 256 mężczyzn (79,50%). Średnio na jedną kandydującą kobietę przypadało

²⁸² Kobiety stanowią większość w społeczeństwie, jednak ich obecność w ośrodkach władzy jest wciąż mała. Można powiedzieć, że im wyższy szczebel władzy, tym mniej jest na nim kobiet. Więcej w: E. Stasiak, *Uczestnictwo kobiet w sprawowaniu władzy w gminach wiejskich*, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica nr 68/2019, ss. 33-45.

czterech mężczyzn (3,9). Ze wskazanej grupy pań, jedynie 19 kobiet wygrało wybory samorządowe w 2018 roku. Ich udział w ogólnej liczbie kandydatów wzrósł ponad dwukrotnie. Mimo to, nie są one równie często wybierane – zmiana udziału kobiet wśród zdobywców mandatów nie była już tak duża.

Uzupełniając zestawienie należy doprecyzować, iż wśród 19 kobiet w 2018 roku, trzy kandydatki (gminy: Brzeziny, Siemkowice, Kodrąb) przyciągnęły głosy elektoratu w trzech kolejnych wyborach samorządowych (2010-2018). Kolejne siedem kandydatek (Dąbrowice, Wodzierady, Kiernozia, Kocierzew Południowy, Dobryszyce, Sadkowice, Zgierz) wygrało wybory w 2014 i 2018 roku. Dwie kandydatki (gminy: Dłutów, Brzeźnio) zarządzają gminą już czwartą kadencję. Natomiast w gminie Dmosin kobieta pełni rolę wójta od 2002 roku, w każdym badanym roku została wybrana w I turze głosowania. Pozostałe kobiety zarządzają gminą po raz pierwszy w kadencji 2018-2023. W związku z tym, widać mały wzrost liczby kobiet we władzach samorządu lokalnego.

Tabela 10. Kobiety kandydujące i pełniące rolę wójta w gminach wiejskich województwa łódzkiego

wyszczególnienie	rok				
	2002	2006	2010	2014	2018
liczba kobiet	46	63	72	66	66
udział w ogólnej liczbie kandydatów (%)	10,02	15,4	18,18	18,33	20,50
liczba kobiet wybranych	15	12	14	16	19
udział w ogólnej liczbie wybranych (%)	11,28	9,02	10,53	12,03	14,29

Źródło: opracowanie własne na Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

Na bazie powyższych danych można sformułować kilka najważniejszych wniosków:

- w latach 2002-2018 ogólny obraz rozmieszczenia i zróżnicowania reelekcji wójta był stosunkowo stabilny. W ciągu badanego okresu nie można było dostrzec tendencji do narastania rozbieżności w ww. gminach. Wybory do organów wykonawczych uwiaryściły obraz, którego główną cechą jest większa liczba kontynuacji niż zmian;
- w wyraźnej większości gmin do wyboru wójta dochodziło już w I turze wyborów. Ponadto, gdy inkubenci decydowali się na udział w wyborach nierywalizacyjnych (gdy o urząd wójta ubiega się tylko jeden kandydat), zawsze mieli zapewnioną wygraną w I turze. Wśród wielokadencyjnych wójtów reelekcja w wyborach nierywalizacyjnych była zawsze formalnością;
- w gminach wiejskich województwa łódzkiego dominuje wielokadencyjność. Spośród 133 gmin wiejskich województwa łódzkiego, w 2018 roku aż w 23 przypadkach na

stanowisko wójta wybrano osoby zarządzające gminą od 2002 roku. Są to osoby w wieku od 50 do 66 lat. Gminy, w których wójtowie urzędują tylko jedną kadencję, należą do mniejszości i można wnioskować, że nic nie zmieni się w tym zakresie przynajmniej do roku 2028;

- wśród wielokadencyjnych wójtów liczba kontrkandydatów w wyborach samorządowych jest niewielka, co świadczyć może o ich stosunkowo silnej pozycji inkubentów na tle pozostałych osób kandydujących;
- w latach 2002-2018 zanotowano niski udział ludzi młodych (w wieku 25-34) wśród przedstawicieli władzy wykonawczej. Wyraźnie widać dominację osób w wieku od 45-54 lat, a także wzrost osób w wieku 55 lat i więcej. Wyborcy chętniej wybierają ludzi doświadczonych;
- w zdecydowanej większości, na stanowiskach kierowniczych w gminach pojawiają się osoby z wykształceniem wyższym. W 2018 roku, ten poziom wykształcenia posiadało prawie 90% wójtów. Pozostała część urzędujących przedstawicieli władzy wykonawczej legitymuje się wykształceniem średnim;
- władze wykonawcze zdominowane są przez mężczyzn. Dotyczy to także kandydatów na to stanowisko. W 2018 roku na jedną kandydującą kobietę przypadało średnio czterech mężczyzn. Ze wskazanej grupy pań jedynie 19 kobiet wygrało wybory samorządowe w 2018 roku, choć jest to najlepszy wynik w stosunku do wszystkich wyborów od 2002 roku.

3.2. Czym zarządzają badani wójtowie – przemiany społeczno-gospodarcze w gminach wiejskich województwa łódzkiego

Województwo łódzkie położone jest w centralnej części Polski i zajmuje obszar 18 219 km² (8. miejsce wśród województw). Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2018 roku łódzkie zamieszkiwało 2 466 322 osoby (11. miejsce w Polsce). Gęstość zaludnienia była wyższa niż przeciętnie w Polsce i wynosiła 135 os./km² (Polska 123 os./km²). Obszar województwa, zajmujący około 6% powierzchni całego kraju, podzielony jest na 177 gmin (z czego 18 z nich to gminy miejskie, 26 miejsko-wiejskie i 133 wiejskie²⁸³), które tworzą 21 powiatów oraz 3 miasta na prawach powiatu (Łódź, Piotrków

²⁸³ Dnia 1 stycznia 2020 roku do grona gmin miejsko-wiejskich dołączył Piątek i Lututów (z powodu okresu badania, lata 2002-2018, nie są one wyodrębnione w pracy).

Trybunalski i Skierniewice). Łódzkie graniczy z województwami: kujawsko-pomorskim, mazowieckim, świętokrzyskim, śląskim, opolskim i wielkopolskim.

Gminy wiejskie odgrywają istotną rolę w strukturze terytorialnej województwa, zarówno pod względem potencjału, jak i zajmowanej powierzchni. Zajmują blisko $\frac{3}{4}$ terytorium województwa (13 586 km², czyli 74,50%). Pod względem ludnościowym znaczenie gmin wiejskich jest mniejsze, bowiem skupiają łącznie 735 994 osoby, co stanowi 29% mieszkańców województwa łódzkiego. Gminy największe ludnościowo to: Zgierz, Andrespol, Moszczenica, Rozprza i Zduńska Wola (powyżej 12 000 mieszkańców w każdej gminie). Najmniej mieszkańców liczą gminy: Regnów i Dąbrowice (poniżej 2 000). Średnia gęstość zaludnienia kształtuje się na poziomie 62 os./km². Najgęściej zaludnione gminy to: Zduńska Wola (110 os./km²), Moszczenica (116 os./km²), Ksawerów (550 os./km²) i Andrespol (600 os./km²). Stosunkowo niewielką gęstością zaludnienia odznaczały się gminy: Poświętne, Żytno i Pęczniew (poniżej 30 os./km²).

Celem analizy było zaprezentowanie syntetycznego obrazu sytuacji społeczno-gospodarczej gmin, stanowiących przestrzeń codziennych aktywności badanych wójtów. Zaobserwowane w ten sposób zróżnicowania przestrzenne oraz zmienność tej sytuacji w czasie może stanowić punkt wyjścia dla poszukiwania związków między liczbą sprawowanych kadencji i innymi elementami, składającymi się na profil wójtów gmin województwa łódzkiego, a ogólną pozycją społeczno-gospodarczą w rankingu badanych jednostek terytorialnych.

Dobierając zmienne diagnostyczne, określające poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich województwa łódzkiego, starano się spełnić trzy podstawowe kryteria: merytoryczne, formalne i statystyczne²⁸⁴. Merytoryczny dobór czynników opierał się na studiach literatury i na tej podstawie wybrano 59 zmiennych diagnostycznych. Kolejnym krokiem było sprawdzenie, czy są mierzalne, kompletne i zapewniają porównywalność. Ponadto zwrócono uwagę na dostępność zmiennych pod względem zakresu czasowego – wyselekcjonowano zmienne, które są monitorowane w całym okresie objętym badaniem (2002-2018). Ostatecznie do analizy rozwoju badanych gmin wybrano 29 zmiennych, które przedstawiają sytuację gmin wiejskich województwa

²⁸⁴ D. Strahl, *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006, s. 33.

łódzkiego. Trzy zmienne uwzględnione w badaniu uznano za destymulanty²⁸⁵, natomiast pozostałych 26 zostało przyjętych, jako stymulanty²⁸⁶. Oczywiście trudno uznać ww. zestaw wskaźników za wyczerpujący. W badaniu jako cechy charakterystyczne takiego obszaru, jakim jest gmina wiejska można było uwzględnić wiele innych zmiennych. Jednakże, wiele wskaźników wyeliminowano ze względu na zbyt niską wartość współczynnika zmienności, a także nadmierne skorelowanie z innymi wykorzystanymi w badaniu wskaźnikami. Ponadto, wiele zmiennych jest nieobserwowanych lub też ich wartości udostępniane są tylko na wyższych niż gminny poziomach agregacji. Warto zaznaczyć, że próbowano uwzględnić niektóre dane poprzez rozszacowanie zagregowanych wartości zmiennych do poziomu gminy. Jednak uzyskane w ten sposób wartości nie były w pełni wiarygodne, a ich wykorzystanie w dalszych analizach mogłoby zaburzyć efekt pracy. Brakujące wartości pewnych wskaźników próbowano też uzupełnić metodą interpolacji trendu liniowego, ale ponieważ dawało to, w niektórych przypadkach, ujemne wartości, ostatecznie uzupełniono dane wartościami z ostatniego znanego okresu²⁸⁷. W przypadku danych wieloletnich (2002-2018) analizę można przeprowadzić na dwa sposoby: w ujęciu statycznym i dynamicznym²⁸⁸. W pierwszym z nich bierze się pod uwagę dane z każdego roku oddzielnie, nie uwzględniając danych z innych lat. W ujęciu drugim uwzględnia się dane ze wszystkich lat, co umożliwia ocenę wielkości zmian w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, w dłuższym okresie.

Efektem podjętej analizy było skonstruowanie syntetycznych mierników poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w siedmiu obszarach (tabela 11)²⁸⁹. Pozwoliły one na przygotowanie rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego, w oparciu o 29 zmiennych, w latach 2002-2018.

²⁸⁵ Zmienne, dla których niskie wartości są pożądane z punktu widzenia danego zjawiska, a wysokie niepożądane.

²⁸⁶ Zmienne, dla których niskie wartości są niepożądane z punktu widzenia danego zjawiska, a wysokie są pożądane.

²⁸⁷ Dotyczy to wskaźników: odpady komunalne (bez wyselekcjonowanych) zebrane w ciągu roku na 1000 mieszkańców, lata 2002, 2003 i 2004; liczba dzieci w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat, 2002 rok.

²⁸⁸ T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa 1989.

²⁸⁹ W niniejszym podrozdziale skupiono się na zaprezentowaniu zmian w wielkości wskaźników w dwóch latach – 2002 roku (pierwszy rok badania) i 2018 roku (ostatni rok badania). Wyniki bardziej pogłębionych analiz zawarto w rozdziale kolejnym.

W celu zapewnienia porównywalności danych i umożliwienia ich grupowania we wskaźniki syntetyczne, dokonano ich normowania. Na potrzeby niniejszego badania zastosowano w tym celu metodę unitaryzacji zerowanej (MUZ)²⁹⁰. Jej zaletą jest uzyskanie takich wartości zmiennych, które są zawarte w przedziale [0,1]. Dla każdego roku przeprowadzono formuły normujące zerowanej w następujący sposób:

- dla stymulant – normalizacji dokonano według wzoru:

$$Z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}$$

- dla destymulant – normalizacji dokonano według wzoru:

$$Z_{ij} = \frac{\max x_{ij} - x_{ij}}{\max x_{ij} - \min x_{ij}}$$

gdzie:

Z_{ij} – zmienna diagnostyczna przyjmująca wartość od 0 do 1

x_{ij} – wartość cechy dla danej jednostki terytorialnej

$\min x_{ij}$ – najniższa wartość cechy wśród badanych jednostek terytorialnych w całym badanym okresie,

$\max x_{ij}$ – najwyższa wartość cechy wśród badanych jednostek terytorialnych w całym badanym okresie²⁹¹.

Aby uzyskać syntetyczne mierniki oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, wykorzystano średnią arytmetyczną prostą. Uzyskane miary przyjmują wartość z przedziału [0,1], gdzie wyższa wartość wskaźnika oznacza korzystniejszą sytuację badanej jednostki terytorialnej. Na podstawie ww. metod sporządzono ranking samorządów dla lat 2002-2018²⁹².

²⁹⁰ K. Kukuła, *Metoda unitaryzacji zerowej na tle wybranych metod normowania cech diagnostycznych*, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 4/1999, ss. 5-31.

²⁹¹ Ważne jest, że nie liczono minimów i maksimów lokalnych (dla danego roku), lecz globalne (dla całego roku analizy). Tylko takie podejście gwarantuje porównywalność uzyskanych wskaźników syntetycznych w czasie, choć niestety skutkuje znacznym „spłaszczeniem” ich wartości.

²⁹² Dodatkowo, obliczono zmienność i korelację wskaźników cząstkowych i usunięto te, które miały zmienność na poziomie mniejszym niż 10% (mierzoną współczynnikiem zmienności) i były skorelowane w stopniu wyższym niż 0,6 (mierzone współczynnikiem korelacji). Ponadto, aby nie tracić ciągłości danych z Banku Danych Lokalnych, brakujące (nieliczne) wartości niektórych wskaźników próbowano uzupełnić metodą interpolacji trendu liniowego, ale ponieważ dawało to, w niektórych przypadkach, ujemne wartości, ostatecznie uzupełniono dane wartościami z ostatniego znanego okresu.

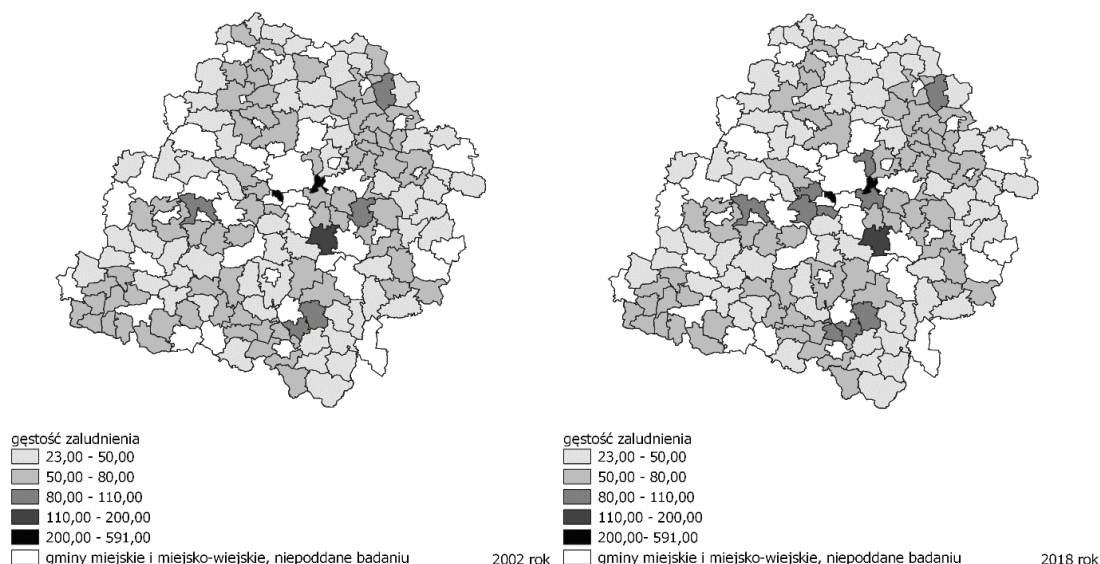
Tabela 11. Wskaźniki wykorzystane do budowy syntetycznych mierników rozwoju badanych gmin

Lp.	Obszary	Wskaźniki	Charakter zmiennej
1	sytuacja demograficzna	gęstość zaludnienia (ludność na 1km ²)	Stymulanta
		przyrost naturalny na 1000 mieszkańców	Stymulanta
		ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	Destymulanta
		saldo migracji na 1000 mieszkańców	Stymulanta
2	sytuacja gospodarcza	podmioty wpisane do rejestru REGON na 1000 mieszkańców	Stymulanta
		liczba pracujących na 1000 mieszkańców	Stymulanta
		liczba bezrobotnych na 1000 mieszkańców	Destymulanta
3	jakość środowiska	powierzchnia lasów przypadająca na 1 mieszkańca	Stymulanta
		odpady komunalne (bez wyselekcjonowanych) na 1000 mieszkańców	Destymulanta
		długość czynnej sieci kanalizacyjnej na 1000 mieszkańców	Stymulanta
		wydatki w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska na 1 mieszkańca	Stymulanta
4	warunki mieszkaniowe	liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 mieszkańców	Stymulanta
		powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na 1 mieszkańca	Stymulanta
		procent mieszkańców objętych usługami gazowymi	Stymulanta
		wydatki w dziale gospodarka mieszkaniowa na 1 mieszkańca	Stymulanta
		wydatki ogółem na 1 mieszkańca	Stymulanta
5	edukacja	liczba przedszkoli na 1000 mieszkańców w wieku 3-6 lat	Stymulanta
		liczba dzieci w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat	Stymulanta
		liczba szkół podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat	Stymulanta
		liczba uczniów w szkołach podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat	Stymulanta
		wydatki w dziale oświata i wychowanie na 1 mieszkańca	Stymulanta
6	dostępność kultury	liczba czytelników bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców	Stymulanta
		liczba zwiedzających muzea i oddziały na 1000 mieszkańców	Stymulanta
		liczba wypożyczeń księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach	Stymulanta
		wydatki w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca	Stymulanta
7	lokalne uwarunkowania instytucjonalne	frekwencja (wyniki I tury głosowania)	Stymulanta
		odsetek radnych z wykształceniem wyższym	Stymulanta
		odsetek wójtów z wykształceniem wyższym	Stymulanta
		wydatki w dziale administracja publiczna na 1 mieszkańca	Stymulanta

Źródło: opracowanie własne.

3.2.1. Sytuacja demograficzna

Ocenę gmin wiejskich województwa łódzkiego, pod kątem sytuacji demograficznej, oparto na kilku wskaźnikach. Pierwszą zmienną poddaną charakterystyce jest gęstość zaludnienia. Najmniejszą gęstością zaludnienia w badanym okresie charakteryzowała się gmina Poświętne. W 2002 roku zamieszkiwało tam 25 os./km², natomiast w 2018 roku – 23 os./km². Największą gęstość zaludnienia w 2002 roku odnotowano w gminie Ksawerów (516 os./km²), a w 2018 roku w gminie Andrespol (591 os./km²). W badanych latach nastąpił spadek gęstości zaludnienia w 82. gminach, szczególnie w gminach: Bedlno i Nowe Ostrowy. Najwyższy wzrost zaludnienia zanotowano w gminie Andrespol – o 124 os./km² (z 467 do 591 os./km²). Obszary o małej gęstości zaludnienia zazwyczaj wykazują skłonność do dalszego wyludniania się. Te niekorzystne zjawiska są charakterystyczne dla większości obszarów peryferyjnych (m.in. obszarów położonych w północnej części województwa). Należy jednocześnie zauważyć, że najwyższe wskaźniki przyrostu liczby ludności odnotowano w gminach otaczających gminy miejskie (tzw. „obwarzanki” podmiejskie). Stanowi to efekt procesów suburbanizacji, która wiąże się ze spadkiem gęstości zaludnienia w miastach i wzrostem gęstości zaludnienia w gminach wiejskich. Dodatkowo jest to trend, który jest trwały (nie zmienia się w badanym okresie).

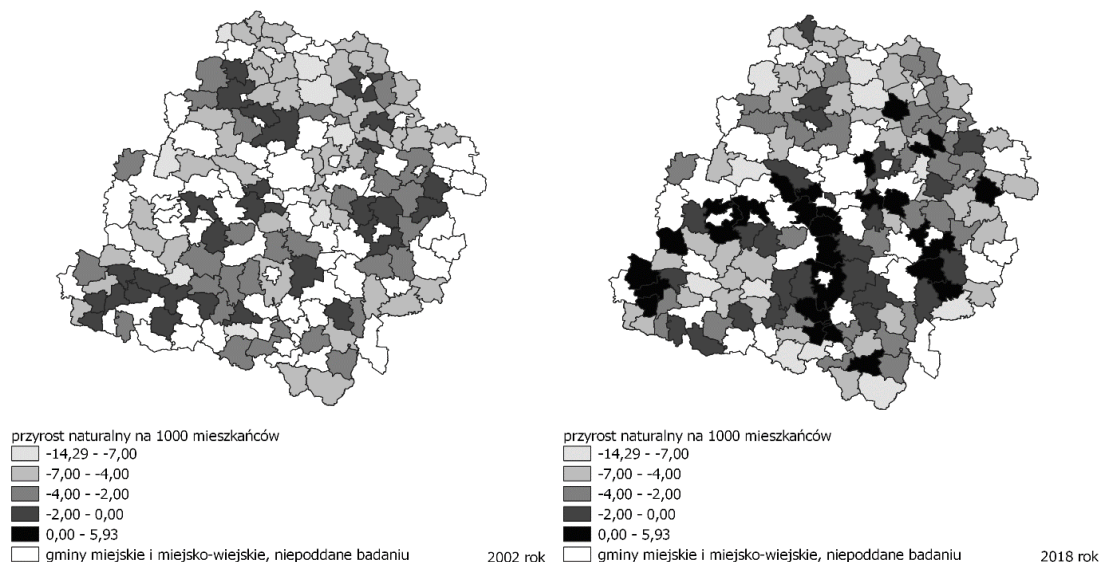


Rycina 5. Gęstość zaludnienia gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Drugim wskaźnikiem mówiącym o sytuacji demograficznej gmin jest przyrost naturalny na 1000 mieszkańców. Najniższe wartości przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców zanotowano w gminie Bedlno (-10,47 w 2002 roku i -14,29 w 2018 roku). Aż

w 111 gminach przyrost naturalny utrzymywał się poniżej zera w 2002 roku. W 46 z nich, w 2018 roku wartość uległa dalszemu obniżeniu. W 2002 roku, dodatnie wartości przyrostu naturalnego zanotowano w 22. gminach, natomiast w 2018 roku – już w 30. W 2002 roku wskaźnik przyjmował najwyższe wartości w gminach: Głuchów (1,44), Brąszewice (1,76), Siemkowice (2,10), Paradyż (2,82), Lgota Wielka (2,87) i Kleszczów (5,56). W 2018 roku najwyższe wartości zanotowano w gminach: Godzianów (2,66), Paradyż (2,72), Brójce (3,65), Brąszewice (4,20) i Kleszczów (5,93). Największy wzrost wskaźnika zanotowano w gminie Brójce (z -5,40 do 3,65), natomiast największy spadek w gminie Ostrówek (z -1,28 do -8,65). Warto zauważyć, że korzystniejsza sytuacja demograficzna dotyczy przede wszystkim gmin wiejskich, zlokalizowanych w sąsiedztwie najlepiej rozwiniętej infrastruktury komunikacyjnej, przede wszystkim kluczowych dróg krajowych. Jednostki terytorialne o najniższym wskaźniku nie wykazują natomiast koncentracji przestrzennej.

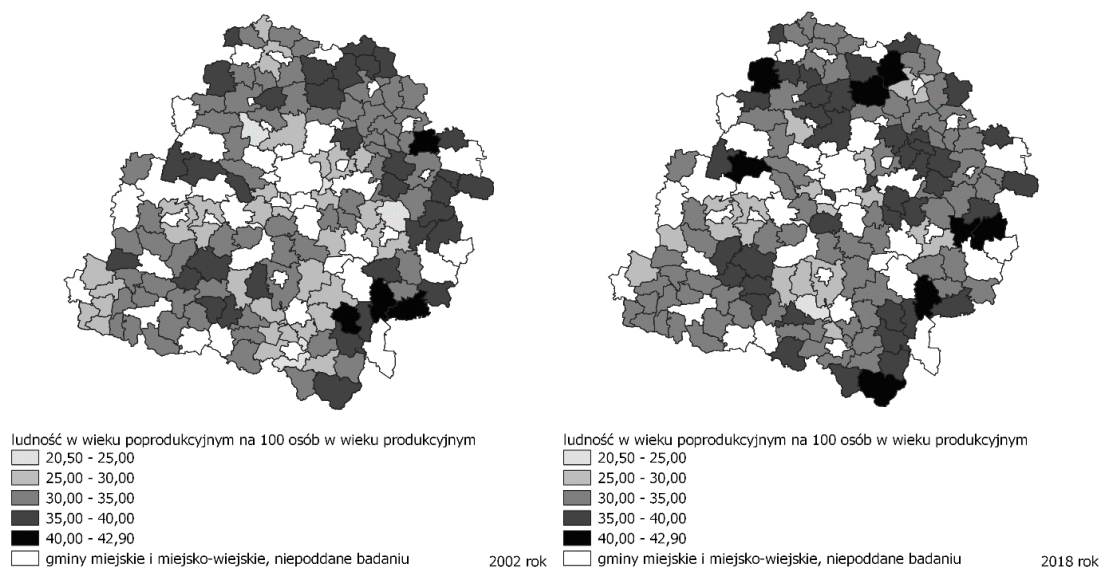


Rycina 6. Przyrost naturalny gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Do kolejnych wyzwań rozwojowych należy zmiana proporcji między ludnością w wieku poprodukcyjnym i produkcyjnym. Wśród analizowanych gmin najmniej obciążony demograficznie był Parzęczew, w którym na 1000 osób w wieku produkcyjnym przypadało w 2002 roku 23,6 osób w wieku poprodukcyjnym. Na zbliżonym poziomie obciążenia była gmina Lubochnia (23,7 osób). Najbardziej obciążone demograficznie wśród gmin wiejskich województwa łódzkiego były Aleksandrów i Łęki Szlacheckie. W 2018 roku najniższą wartość wskaźnika obciążenia demograficznego odnotowano w gminie Kleszczów (20,5 osób). Gminy silnie obciążone demograficznie, ze współczynnikiem osiagającym wartość

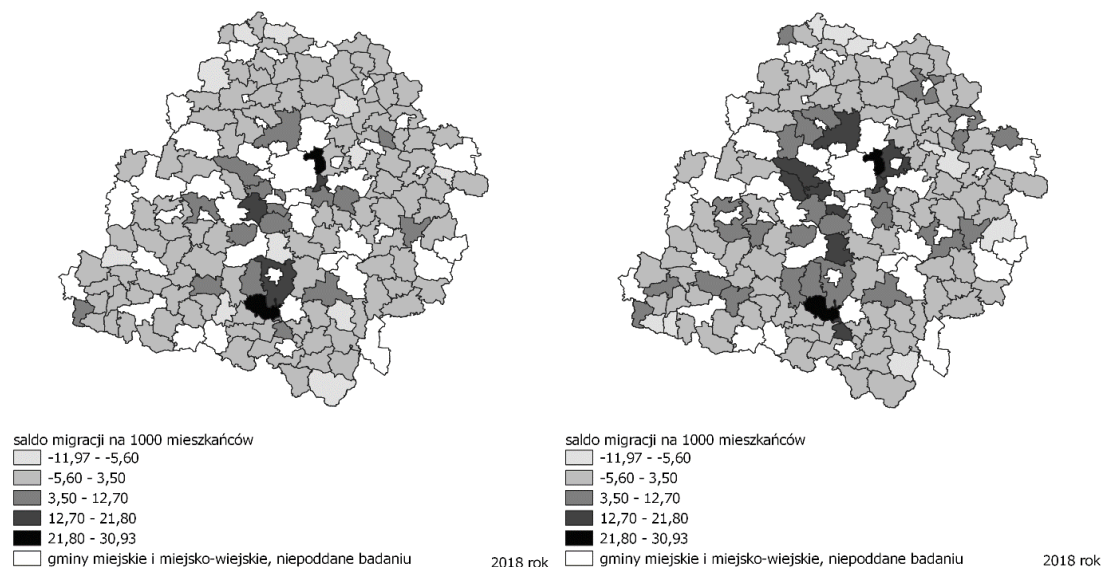
powyżej 40 to: Grabów (40,2 osób), Inowłódz (40,7), Zadzim (40,9), Aleksandrów (40,9), Bielawy (41,4), Zduny (41,7), Poświętne (41,7) i Żytno (42,9). Utrzymujące się niekorzystne zjawiska demograficzne (szczególnie w gminach wiejskich położonych na obrzeżach województwa) spowodowały, że na tych terenach współczynnik obciążenia demograficznego przyjmował najwyższe wartości.



Rycina 7. Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Istotnym czynnikiem zmian stanu zaludnienia są także procesy migracyjne. Wobec tego, bardzo istotne z punktu widzenia warunków życia ludności jest saldo migracji na 1000 mieszkańców. W 2002 roku ujemne saldo migracji wystąpiło w 81 gminach, natomiast w kolejnych latach następował stopniowy spadek odpływu ludności i w 2018 roku liczba gmin notujących ujemne saldo migracji zmniejszyła się do 59. Najniższe wartości zanotowano w gminie Wielgomłyny (-11,97 w 2018 roku) i w gminie Słupia (-14,71 w 2002 roku). Najwyższym saldem migracji charakteryzowała się gmina Nowosolna (30,93 w 2002 roku i 23,78 w 2018 roku). Największy spadek wartości wskaźnika (o około 12 osób na 1000 mieszkańców), odnotowano w gminie Oporów, z 2,03 do -9,82. Uwagę zwracają gminy, wykazujące relatywnie wysokie dodatnie saldo migracji, położone w bezpośrednim sąsiedztwie Łodzi i Bełchatowa.



Rycina 8. Saldo migracji gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Sytuacja demograficzna badanych gmin poprawiała się w latach 2002-2010, natomiast od 2010 – pogarszała. Średnia zmiana w tym zakresie, w latach 2002-2018 była ujemna i wynosiła -4.5%. Wynika to z faktu, że tylko w 44. gminach sytuacja demograficzna poprawiła się, natomiast aż w 89. pogorszyła (wykres 2). Zmienność sytuacji demograficznej (mierzona współczynnikiem zmienności) pomiędzy gminami była niewielka i mieściła się w przedziale od 16% do 19%. Na podkreślenie zasługuje wyraźne zróżnicowanie w gminach, o czym świadczą zmiany miejsc rankingowych w poszczególnych latach (tabela 12). W podzbiorze gmin pierwszej dziesiątki (gminy o najlepszej sytuacji demograficznej), występuje m.in. gmina Bełchatów awansująca o 92 pozycje w rankingu 2018 roku, w stosunku do rankingu bazowego. Gmina ta awansowała głównie dzięki radykalnemu zwiększeniu wskaźnika przyrostu naturalnego na 1000 mieszkańców. Andrespol i Ksawerów – gminy położone w bezpośrednim sąsiedztwie Łodzi – wykazują się korzystną tendencją rozwojową w każdym badanym roku. W samorządach tych gmin zaobserwowano wzrost zarówno gęstości zaludnienia, jak i proporcji między ludnością w wieku poprodukcyjnym i produkcyjnym, a także postępujący spadek przyrostu naturalnego oraz niewielkie zmniejszenie dodatniego salda migracji. Część czynników wpływających na sytuację demograficzną pozostaje poza wpływem samorządu lokalnego. Należą do nich przede wszystkim lokalizacja gminy na terenach nasilonej suburbanizacji oraz bliskość dróg krajowych i autostrady. Zwraca także uwagę relatywnie dobra sytuacja gospodarcza gmin w okolicach Bełchatowa, spowodowana rozwojem w tym miejscu

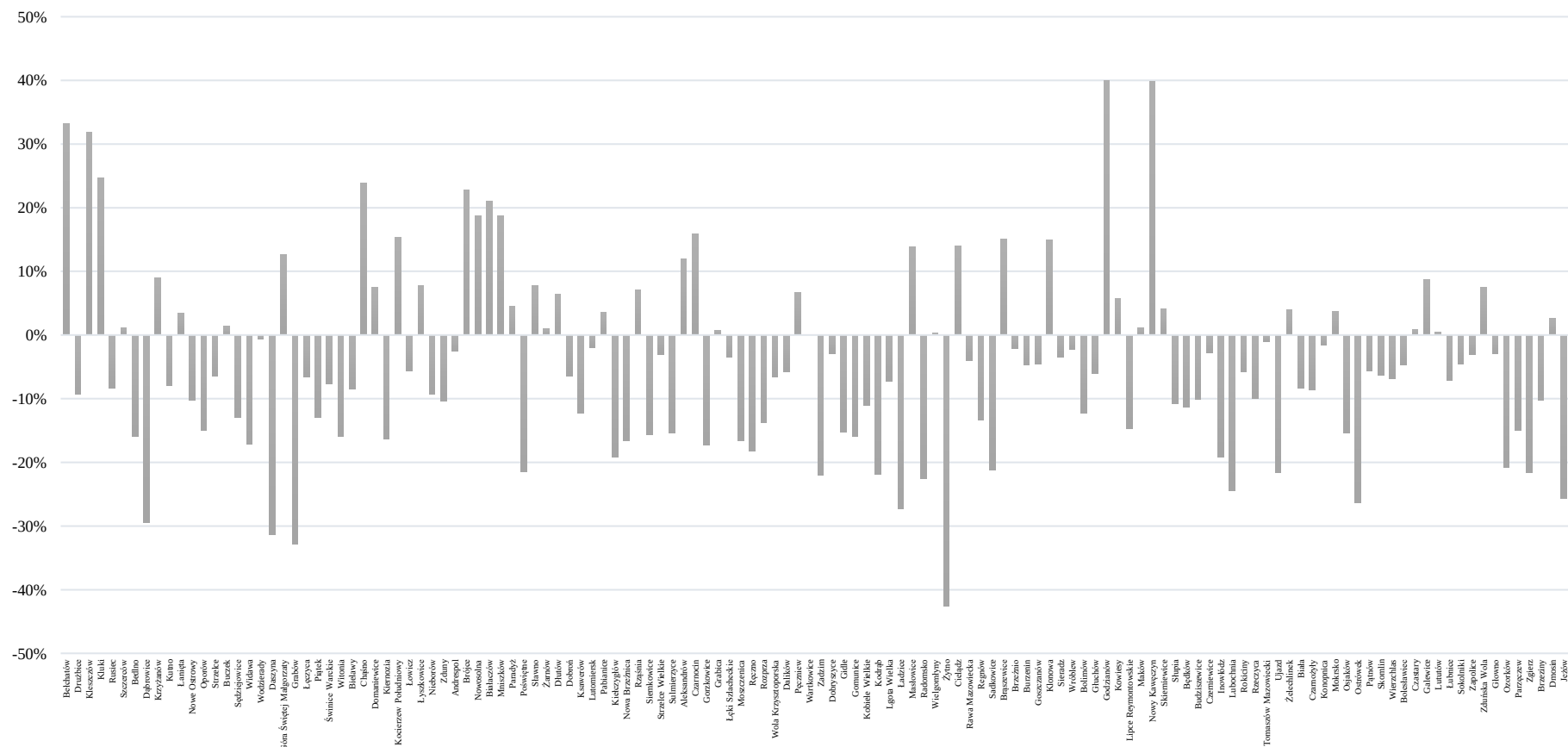
przemysłu wydobywczego i energetycznego. Podobna sytuacja dotyczy części barier rozwojowych, które także mają charakter egzogeniczny, np. najgorsza sytuacja demograficzna dominuje w gminach położonych na obszarach peryferyjnych województwa.

Tabela 12. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze sytuacji demograficznej w latach 2002-2018

gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce
2002 rok		2006 rok		2010 rok		2014 rok		2018 rok	
Ksawerów	1	Andrespol	1	Andrespol	1	Ksawerów	1	Andrespol	1
Andrespol	2	Ksawerów	2	Ksawerów	2	Andrespol	2	Ksawerów	2
Lubochnia	3	Parzęczew	3	Lubochnia	3	Kleszczów	3	Kleszczów	3
Radomsko	4	Lubochnia	4	Kleszczów	4	Brójce	4	Brójce	4
Moszczenica	5	Dobryszyc	5	Ujazd	5	Lubochnia	5	Brąszewice	5
Ujazd	6	Ujazd	6	Tomaszów Mazowiecki	6	Paradyż	6	Zduńska Wola	6
Lgota Wielka	7	Radomsko	7	Czerniewice	7	Zduńska Wola	7	Galewice	7
Gorzkowice	8	Kobiele Wielkie	8	Zduńska Wola	8	Tomaszów Mazowiecki	8	Paradyż	8
Gomunice	9	Gorzkowice	9	Pątnów	9	Dobryszyc	9	Tomaszów Mazowiecki	9
Zduńska Wola	10	Łubnice	10	Brąszewice	10	Godzianów	10	Bełchatów	10
Białaczów	124	Łęki Szlacheckie	124	Masłowice	124	Widawa	124	Widawa	124
Kowiesy	125	Bedlno	125	Żelechlinek	125	Grabów	125	Inowłódz	125
Masłowice	126	Białaczów	126	Białaczów	126	Łęki Szlacheckie	126	Daszyna	126
Pęczniew	127	Żytno	127	Wielgomłyn	127	Aleksandrów	127	Żarnów	127
Nowy Kawęczyn	128	Ręczno	128	Nowy Kawęczyn	128	Kielczygłów	128	Grabów	128
Dąbrowice	129	Zduny	129	Żytno	129	Dąbrowice	129	Zadzim	129
Aleksandrów	130	Pęczniew	130	Widawa	130	Inowłódz	130	Bielawy	130
Żarnów	131	Żarnów	131	Bielawy	131	Bielawy	131	Bedlno	131
Bedlno	132	Nowy Kawęczyn	132	Bedlno	132	Bedlno	132	Dąbrowice	132
Bielawy	133	Aleksandrów	133	Zduny	133	Żytno	133	Żytno	133

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

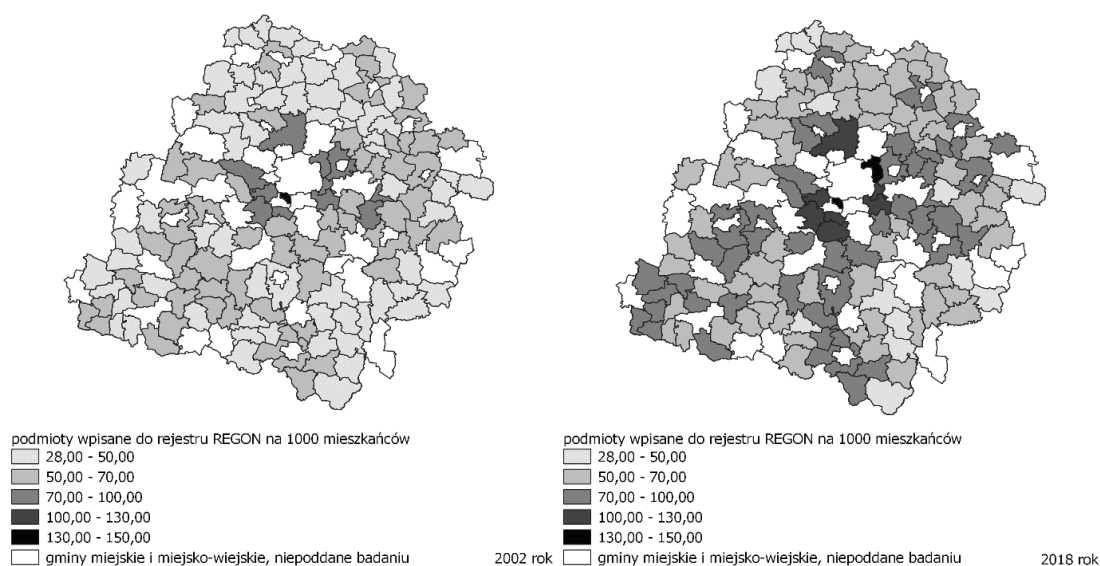
Wykres 2. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego sytuacji demograficznej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

3.2.2. Sytuacja gospodarcza

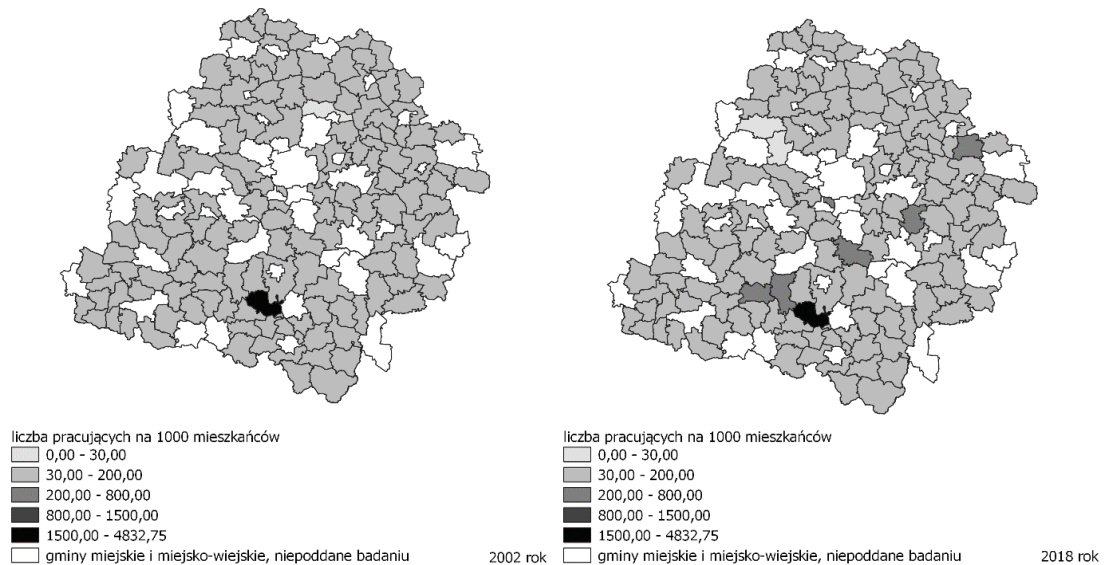
Wskaźnik przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców) stanowi cechę charakteryzującą aktywność ekonomiczną ludności, ponadto określa szanse rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy. W badanym okresie liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców wzrosła z 7 070. w 2002 roku do 9 220. w 2018 roku, przy czym na obszarze dwóch gmin (Łanięta i Pęczniew) zauważa się spadek liczby podmiotów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców. W 2002 roku jego rozpiętość na terenach wiejskich województwa łódzkiego wahała się od 28. podmiotów gospodarczych na 1000 osób w podłęczyckiej gminie Góra Świętej Małgorzaty do 139. podmiotów w gminie Ksawerów, położonej na południowym skraju Łodzi. Wartość wskaźnika powyżej 95. wykazała także położona nieopodal gmina Andrespol. Najwyższy poziom wskaźnika przedsiębiorczości w 2018 roku został odnotowany w gminach: Nowosolna i Ksawerów (150 podmiotów), a najniższy w gminie Białaczów (39 podmiotów). Wysoka aktywność gospodarcza występuje przede wszystkim w gminach wiejskich położonych w sąsiedztwie dużych miast (szczególnie w centralnej części województwa), a także zlokalizowanych przy głównych trasach komunikacyjnych. Mała aktywność gospodarcza na pozostałych terenach wiejskich może wynikać z niskiego poziomu wykształcenia społeczności lokalnej, dominacji sektora rolnictwa i niskiego poziomu zagospodarowania infrastruktury technicznej i społecznej wsi.



Rycina 9. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Kolejnym ważnym przejawem korzystnej sytuacji gospodarczej w samorządzie jest liczba pracujących na 1000 mieszkańców. W tym wskaźniku, wśród gmin wiejskich województwa łódzkiego, wyróżnia się gmina Kleszczów, w której zanotowano 4 833 pracujących na 1000 mieszkańców w 2002 roku i o 2 176 pracujących mniej w 2018 roku. Na podkreślenie natomiast zasługuje dynamika wzrostu liczby osób pracujących na 1000 mieszkańców w 109. gminach, szczególnie w Grabicy (wzrost liczby pracujących w szesnastoleciu o 202. osoby na 1000 mieszkańców) i Szczercowie (o 193 osoby). Pozostałe gminy wykazują się spadkiem liczby osób pracujących na 1000 mieszkańców. Wyróżniający się ośrodek koncentracji wśród badanych gmin to zatem gmina Kleszczów, gdzie funkcjonują duże zakłady przemysłowe – kopalnia węgla brunatnego oraz korzystająca z niego elektrownia. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku sąsiedniej gminy Szczerców, gdzie funkcjonuje kolejna kopalnia węgla. W przypadku Grabicy wzrost liczby osób pracujących na 1000 mieszkańców jest silnie powiązany z występowaniem na jej obszarze terenów przemysłowo-składowo-magazynowych, które koncentrują się wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych regionu.

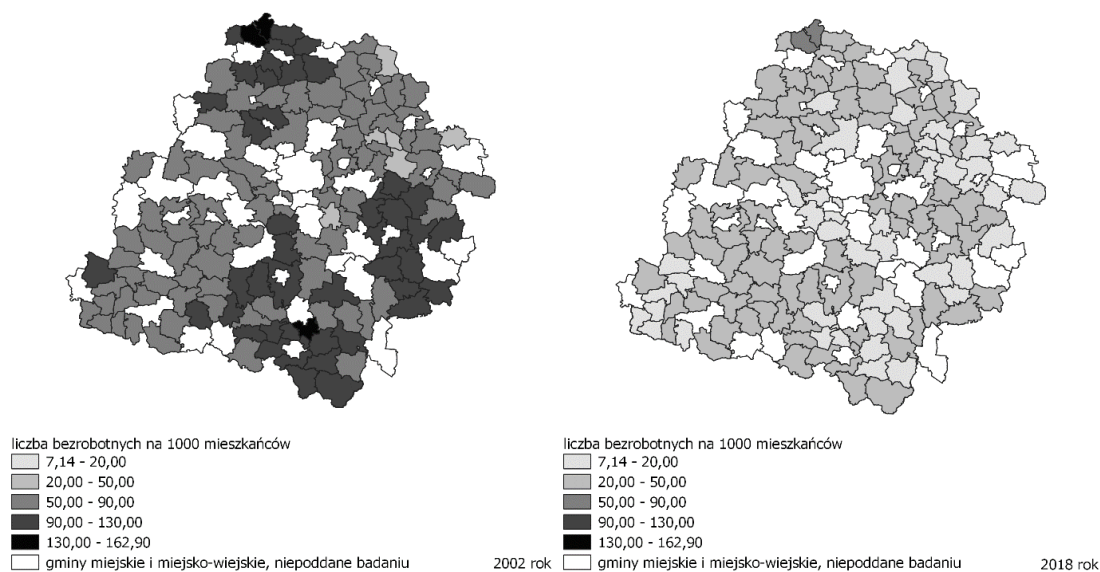


Rycina 10. Liczba pracujących na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Liczba bezrobotnych w badanym okresie zmniejszyła się zarówno ogółem w Polsce, jak i w gminach wiejskich województwa łódzkiego (o 7 963 osoby na 1000 mieszkańców). Najwyższy wskaźnik bezrobocia w 2002 roku wystąpił w gminach: Budziszewice (128 osób), Gomunice (134 osoby), Łanięta (148 osób) i Nowe Ostrowy (163 osoby). Natomiast

liczba osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców była najniższa szczególnie w gminach w północno-wschodniej i południowo-zachodniej części województwa łódzkiego. W gminach tych wskaźnik bezrobocia w 2002 roku mieścił się w przedziale od 38 do 90 bezrobotnych na 1000 mieszkańców. W 2018 roku, wysokim poziomem bezrobocia na obszarach wiejskich, wykazały się szczególnie dwie gminy (Łanięta i Nowe Ostrowy) położone w północnej części województwa, co towarzyszy niskiej liczbie osób pracujących na 1000 mieszkańców. Natomiast najniższym wskaźnikiem bezrobocia cechowały się gminy: Regnów (7 osób), Łubnice (10 osób) i Czarnocin (11 osób).



Rycina 11. Liczba bezrobotnych na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Średnia zmiana lokalnej sytuacji gospodarczej (mierzonej miernikiem syntetycznym) w latach 2002-2018 była korzystna i wynosiła 80%. We wszystkich badanych gminach sytuacja gospodarcza poprawiła się (wykres 3). Zmienność lokalnej sytuacji gospodarczej (mierzona współczynnikiem zmienności) pomiędzy gminami mieściła się w przedziale od 14% do 28%. Ranking przedsiębiorczości i rynku pracy gmin wiejskich województwa łódzkiego prezentuje tabela 13. W 2002 roku 1. miejsce w województwie łódzkim zajęła gmina Kleszczów. W 2018 roku gmina ta zajmowała 3. miejsce, czego wynikiem może być zmniejszenie liczby pracujących z 4 833. do 2 657. pracujących na 1000 mieszkańców (spadek o 45%). Na podkreślenie zasługuje także relatywnie mała liczba osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców w 2018 roku (jedynie 13 osób na 1000 mieszkańców, czyli spadek o 82% względem roku bazowego), a także wzrostowa tendencja liczby

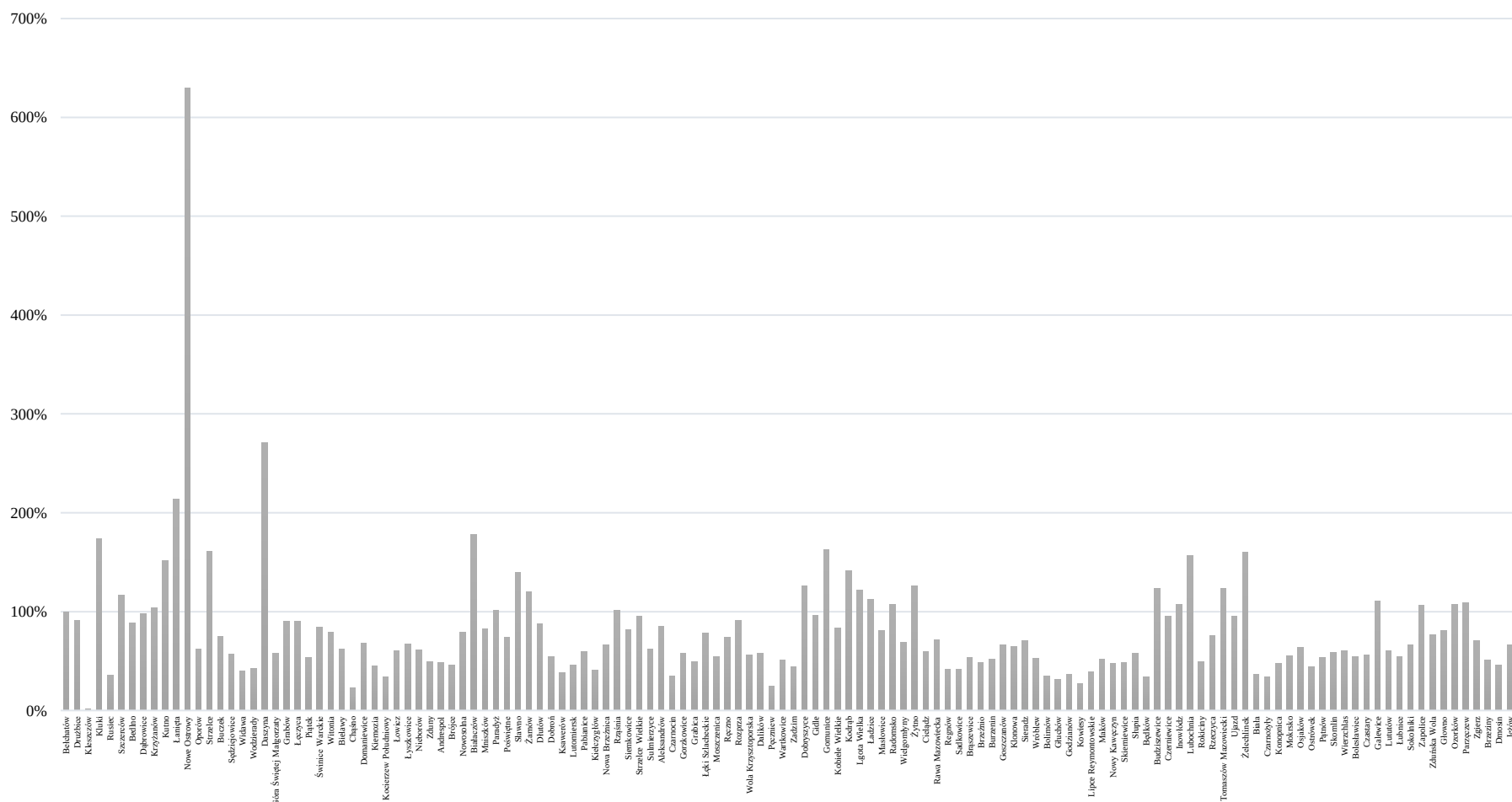
podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 1000 mieszkańców. W 2002 roku na miejscu 2. znalazła się gmina Ksawerów, która w badanym szesnastoleciu zajęła miejsce 1. Może to świadczyć o zwiększeniu poziomu lokalnej sytuacji gospodarczej w omawianej gminie, poprzez dynamiczny wzrost liczby pracujących (z 165 do 258 pracujących na 1000 mieszkańców) oraz wzrost liczby podmiotów gospodarczych (z 139 do 150 podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 1000 mieszkańców). Należy podkreślić, że spadek liczby bezrobotnych w omawianej gminie był również wysoki (z 87 do 20 bezrobotnych na 1000 mieszkańców). W kontekście analizy lokalnej sytuacji gospodarczej, trzeba podkreślić, że przyspieszenie rozwoju gmin wiejskich województwa łódzkiego wyjaśnia liczba gmin awansujących (57 gmin, w tym w pierwszej dziesiątce: Ksawerów, Nowosolna, Zgierz, Dobroń, Dłutów), 5 gmin nie zmieniających pozycji na liście (np. gmina Pabianice utrzymuje 4. miejsce, gmina Andrespol – 6. miejsce, gmina Żytno – 124. miejsce) oraz 71 gmin przesuwających się w dół tego rankingu (największy spadek wśród ostatniej dziesiątki odnotowano w gminach: Sulmierzyce i Oporów – spadek o 36 miejsc względem roku 2002). Z analizy badanych wskaźników wynika, że w większości gmin wiejskich województwa łódzkiego nastąpiła poprawa sytuacja gospodarczej. Częściowo wynika to z potencjału endogenicznego tych jednostek (np. zwiększenia liczby pracujących wraz ze wzrostem zapotrzebowania na pozarolnicze miejsca pracy), a częściowo z czynników zewnętrznych (bliskość autostrady i dróg krajowych, bliskość ośrodków miejskich).

Tabela 13. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze sytuacji gospodarczej w latach 2002-2018

gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce
2002 rok		2006 rok		2010 rok		2014 rok		2018 rok	
Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Ksawerów	1
Ksawerów	2	Ksawerów	2	Ksawerów	2	Ksawerów	2	Nowosolna	2
Czarnocin	3	Pabianice	3	Nowosolna	3	Nowosolna	3	Kleszczów	3
Pabianice	4	Nowosolna	4	Pabianice	4	Pabianice	4	Pabianice	4
Nowosolna	5	Andrespol	5	Andrespol	5	Zgierz	5	Zgierz	5
Andrespol	6	Dobroń	6	Brójce	6	Andrespol	6	Andrespol	6
Brójce	7	Czarnocin	7	Czarnocin	7	Brójce	7	Dobroń	7
Kowiesy	8	Wodzierady	8	Zgierz	8	Czarnocin	8	Brójce	8
Wodzierady	9	Brójce	9	Dobroń	9	Dłutów	9	Dłutów	9
Dobroń	10	Pątnów	10	Wodzierady	10	Dobroń	10	Wodzierady	10
Żytno	124	Grabów	124	Strzelce	124	Świnice Warckie	124	Żytno	124
Sławno	125	Budziszewice	125	Oporów	125	Grabów	125	Witonia	125
Gomunice	126	Witonia	126	Żarnów	126	Krzyżanów	126	Nowa Brzeźnica	126
Strzelce	127	Żytno	127	Witonia	127	Żytno	127	Sulmierzyce	127
Kluki	128	Żelechlinek	128	Sławno	128	Masłowice	128	Oporów	128
Żelechlinek	129	Masłowice	129	Dąbrowice	129	Daszyna	129	Masłowice	129
Białaczów	130	Daszyna	130	Masłowice	130	Dąbrowice	130	Dąbrowice	130
Daszyna	131	Łanięta	131	Białaczów	131	Nowe Ostrowy	131	Białaczów	131
Łanięta	132	Białaczów	132	Łanięta	132	Białaczów	132	Nowe Ostrowy	132
Nowe Ostrowy	133	Nowe Ostrowy	133	Nowe Ostrowy	133	Łanięta	133	Łanięta	133

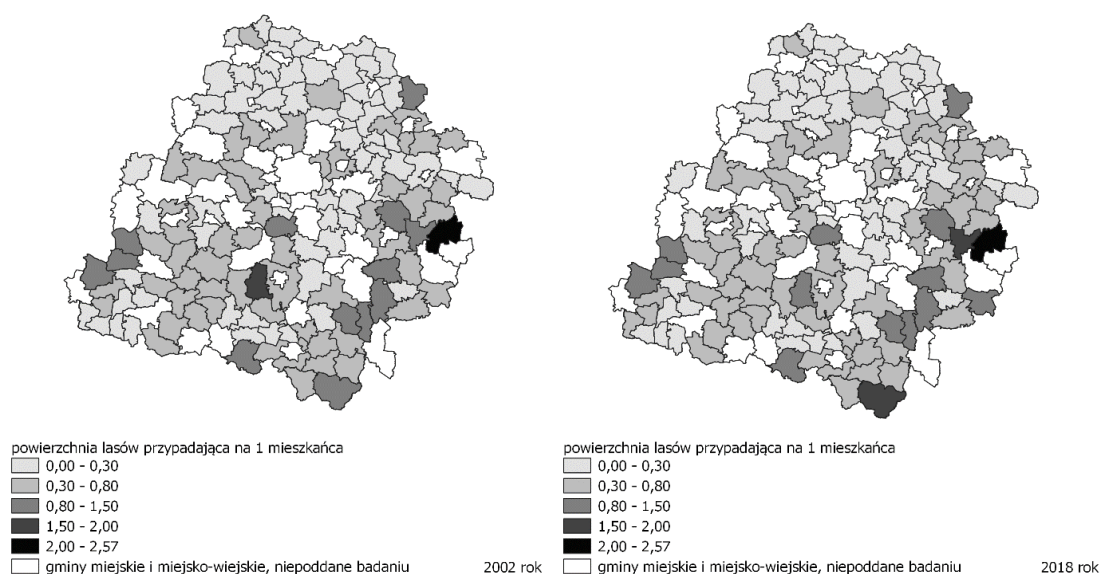
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Wykres 3. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego sytuacji gospodarczej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

3.2.3. Jakość środowiska

W badanych latach pod względem powierzchni lasów przypadającej na 1 mieszkańca na 1. miejscu plasuje się gmina Poświętne. Najbardziej niekorzystny wskaźnik wystąpił natomiast w gminie Ksawerów. Przeważająca liczba gmin (103 w 2002 roku i 108 w 2018 roku) charakteryzowała się większą powierzchnią lasów na osobę niż przeciętnie w województwie, w tym w 7. gminach (Klonowa, Aleksandrów, Nowa Brzeźnica, Żytno, Inowłódz, Kluki, Poświętne) na osobę przypada ich ponad 1 hektar. W 2018 roku w 90 gminach poprawił się wskaźnik powierzchni lasów przypadających na 1 mieszkańca w porównaniu z rokiem 2002. Zdecydowana ich większość występuje w gminach leżących na obrzeżach województwa. W 23 gminach lesistość ma tendencję spadkową, na co może mieć wpływ m.in. przeznaczenie terenów leśnych pod infrastrukturę. Natomiast w pozostałych gminach powierzchnia omawianych terenów na 1 mieszkańca nie zmieniła się. Gminy o najwyższym wskaźniku położone są głównie w południowej części województwa.

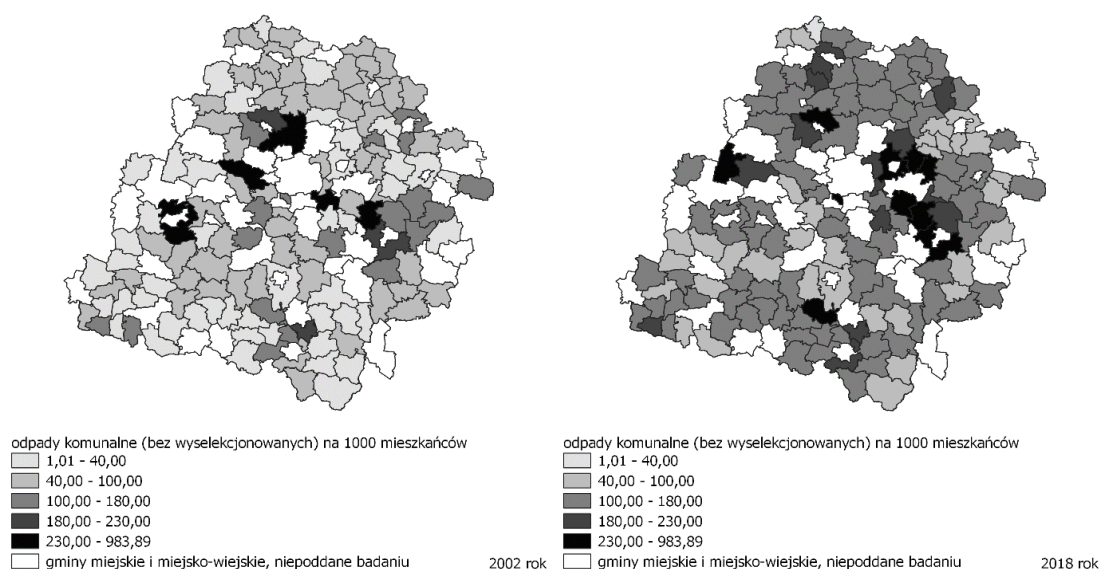


Rycina 12. Powierzchnia lasów przypadająca na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

W badanych gminach zwiększa się także masa zbieranych odpadów. W 2018 roku zebranych zostało w ciągu roku około 18 009 ton odpadów komunalnych (bez wyselekcjonowanych) na 1000 mieszkańców (w porównaniu z 2002 rokiem to wzrost o około 7 858 ton). Najwięcej zmieszanych odpadów komunalnych w 2002 roku zebrano w gminach: Ujazd (343,22 ton), Zgierz (423,82 ton), Sieradz (438,32 ton) i Brójce (983,89

ton), podczas gdy najmniej w gminach: Cielądz (1,01 ton), Regnów (2,21), Godzianów (3,77 ton) i Sulmierzyce (5,15 ton). Natomiast w 2018 roku w gminach: Łanięta (32,61 ton), Lipce Reymontowskie (44,50 ton), Dąbrowice (47,12 ton) i Godzianów (49,75 ton) stwierdzono jedną z najmniejszych ilości odpadów komunalnych na 1000 osób, a najwięcej w gminach: Tomaszów Mazowiecki (256,77 ton), Jeżów (283,57 ton), Ujazd (290,40 ton) i Kleszczów (318,77 ton). Na przestrzeni analizowanego okresu badawczego 2002-2018 największe zróżnicowanie ilości wytwarzanych odpadów dotyczy gmin, w których powstaje ich najwięcej. Spadek ilości odpadów w 2018 roku w stosunku do roku 2002 zaobserwowano w 18 gminach, największy w gminie Brójce (o 849,75 ton). Niekorzystny, znaczący wzrost wartości tego wskaźnika (o ponad 200 ton) można zaobserwować w gminach: Pęczniew, Jeżów, Kleszczów i Brzeziny.

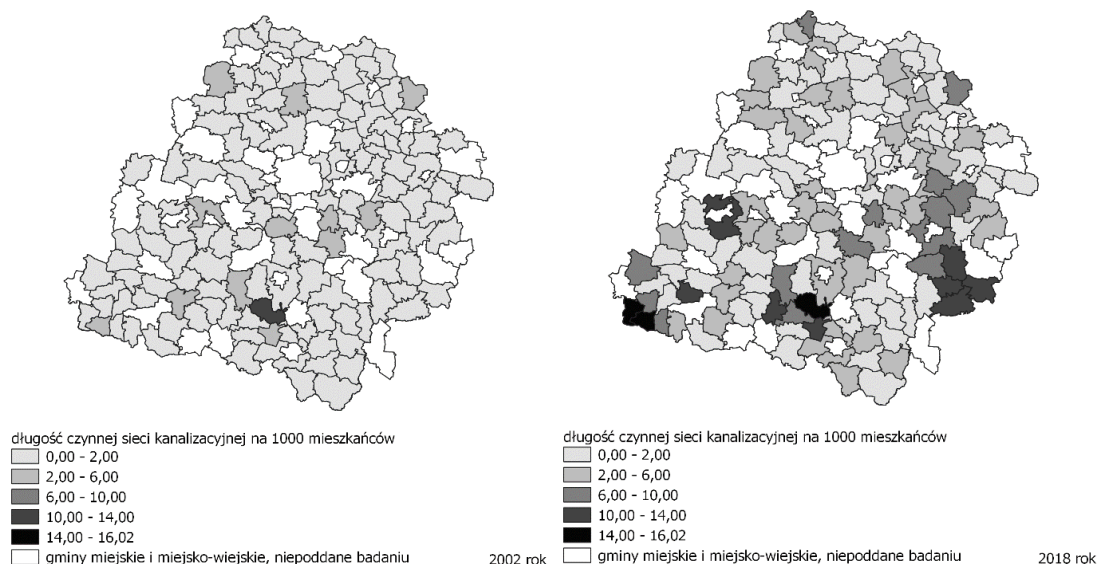


Rycina 13. Odpady komunalne (bez wyselekcjonowanych) na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Jeśli chodzi o długość czynnej sieci kanalizacyjnej na 1000 mieszkańców, w latach 2002-2018 widoczny był stały jej wzrost. W 2002 roku wynosiła ona 97,48 km. W ciągu szesnastu lat długość zwiększyła się o około 355 km, z tego 15,11 km sieci powstało w Bolesławcu. Najdłuższą sieć kanalizacyjną na 1000 mieszkańców w 2002 roku miała gmina Kleszczów (11,46 km). Najkrótsza sieć charakteryzuje gminę Witonia, przy czym 56 gmin nie posiadało w tym okresie sieci kanalizacyjnej. Rozwój sieci kanalizacyjnej w najwyższym stopniu wpłynął na korzystną zmianę poziomu wskaźnika syntetycznego w obszarze jakości środowiska. W 2018 roku budowy sieci kanalizacyjnej wymagały jedynie

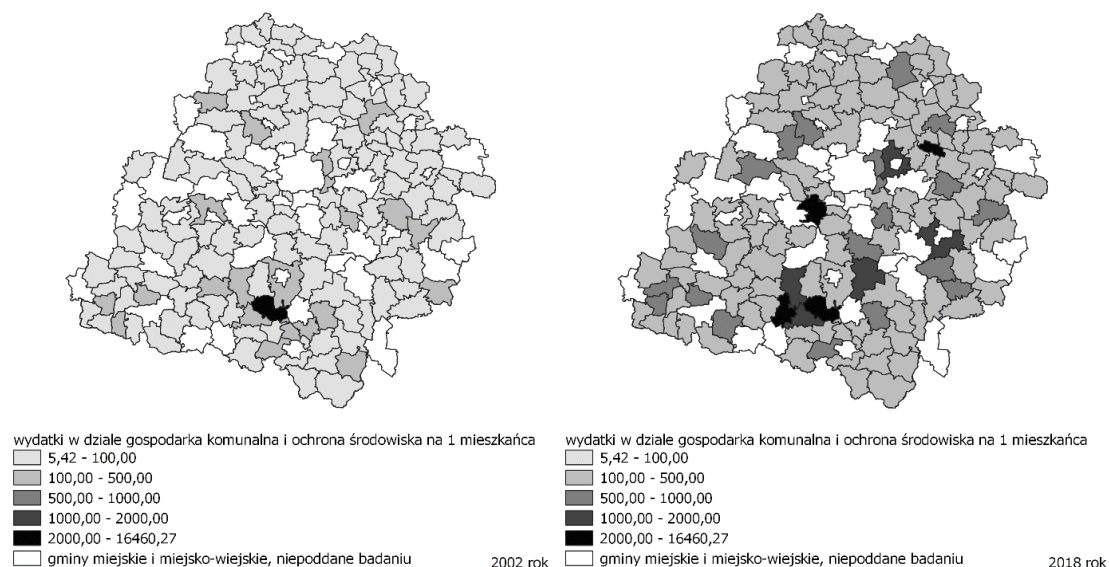
22 gminy. W układzie przestrzennym w 2018 roku największy wskaźnik występuje w południowej części województwa, szczególnie w Kleszczowie (15,11 km) i Bolesławcu (16,02 km).



Rycina 14. Długość czynnej sieci kanalizacyjnej na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Wydatki w dziale budżetowym „gospodarka komunalna i ochrona środowiska” to środki finansowe, dzięki którym władze lokalne mogą poprawić jakość środowiska i warunki życia mieszkańców. W 2002 roku wydatki te w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosiły 11 726,68 zł, natomiast w 2018 roku – 73 041,53 zł. Oznacza to, że omawiane wydatki w badanym okresie wzrosły niemal sześciokrotnie. Największymi wydatkami na ten dział charakteryzują się gminy południowej i środkowej części województwa.



Rycina 15. Wydatki w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

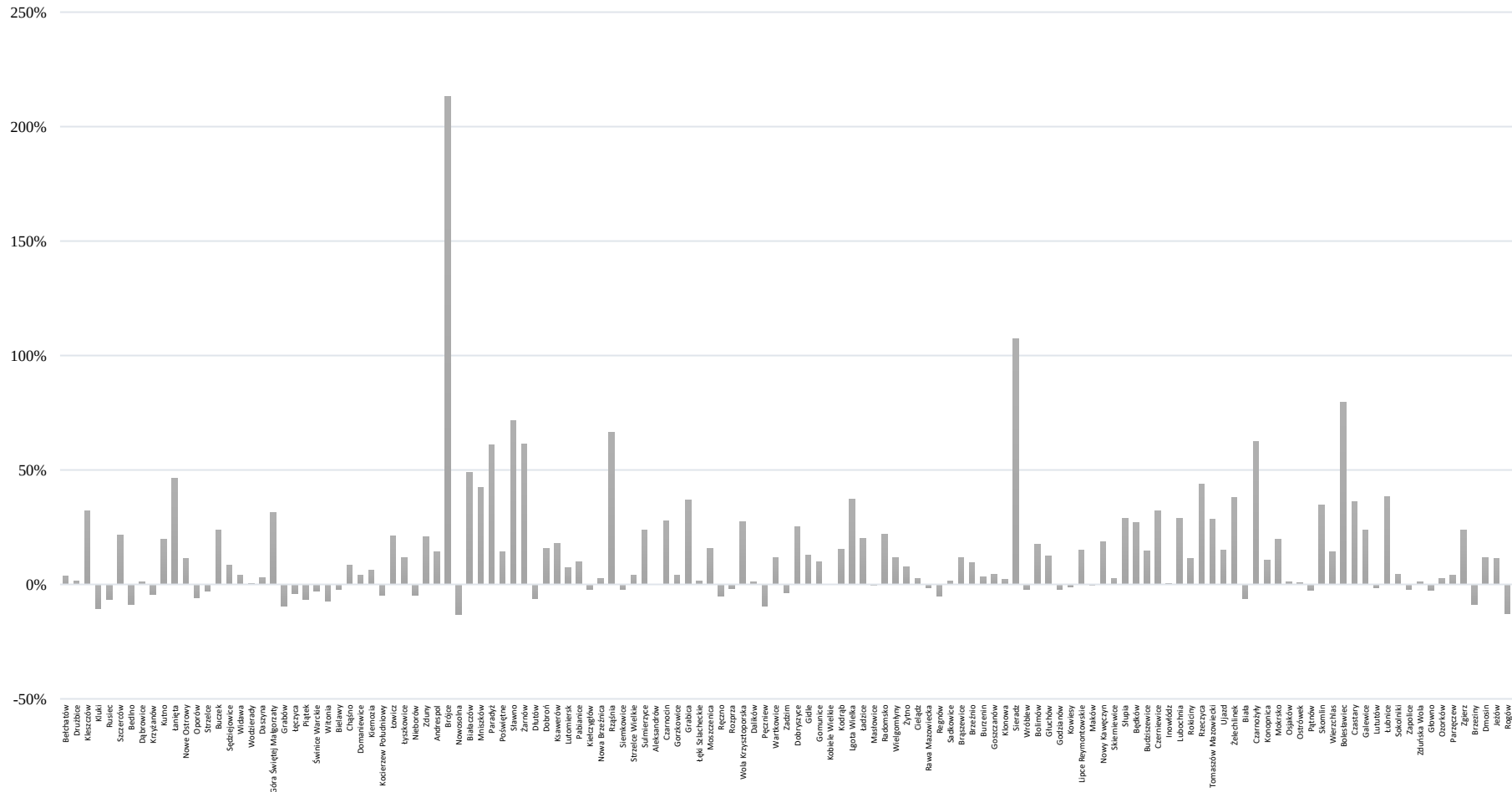
Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego jakości środowiska w latach 2002-2018 była dodatnia i wynosiła 14%. Sytuacja w tym obszarze poprawiła się w 96. gminach, natomiast pogorszyła aż w 37. (wykres 4). Zmienność jakości środowiska (mierzona współczynnikiem zmienności) pomiędzy gminami mieściła się w przedziale od 15% do 22%. W czołówce rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego uplasowały się gminy położone w południowej części województwa łódzkiego. Dwie z nich (Kleszczów i Poświętne) nie zmieniły pozycji na liście względem roku bazowego, natomiast pozostałe gminy przesunęły się w górę tego rankingu (szczególnie gmina Sławno i Bolesławiec, odpowiednio o 79 i 58 pozycji względem 2002 roku). Świadczy to o wdrażaniu przez samorządy rozwiązań, które zapewniają wysoką jakość środowiska. Najniższe pozycje w rankingu, w ramach omawianego obszaru, charakteryzują gminy położone w północnej i centralnej części województwa łódzkiego oraz gmina Biała w powiecie wieluńskim. Charakteryzuje je przede wszystkim gorsza sytuacja w zakresie obszarów zielonych na 1 mieszkańca (poniżej 0,30 ha lasów), wzrost ilości odpadów (z wyjątkiem gminy Brójce, w której zanotowano największy spadek ilości odpadów w stosunku do roku 2002), a także duże dysproporcje w rozwoju sieci kanalizacyjnej pomiędzy pozostałymi gminami.

Tabela 14. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze jakości środowiska w latach 2002 i 2018

gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce
2002 rok		2006 rok		2010 rok		2014 rok		2018 rok	
Kleszczów	1	Kleszczów	1	Bolesławiec	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1
Poświętne	2	Poświętne	2	Poświętne	2	Poświętne	2	Poświętne	2
Kluki	3	Łubnice	3	Łubnice	3	Bolesławiec	3	Bolesławiec	3
Inowłódz	4	Kluki	4	Czarnożyły	4	Żarnów	4	Białaczów	4
Żytno	5	Mniszków	5	Lubochnia	5	Lubochnia	5	Żarnów	5
Dłutów	6	Inowłódz	6	Kleszczów	6	Czarnożyły	6	Czarnożyły	6
Bolimów	7	Lubochnia	7	Żarnów	7	Paradyż	7	Sławno	7
Ręczno	8	Żytno	8	Mniszków	8	Łubnice	8	Łubnice	8
Nowa Brzeźnica	9	Lgota Wielka	9	Galewice	9	Mniszków	9	Lubochnia	9
Osjaków	10	Dłutów	10	Żytno	10	Sławno	10	Mniszków	10
Daszyna	124	Chąśno	124	Chąśno	124	Krzyżanów	124	Nowosolna	124
Zduny	125	Jeźów	125	Dąbrowice	125	Rogów	125	Ozorków	125
Dąbrowice	126	Kutno	126	Lutomiersk	126	Oporów	126	Krzyżanów	126
Słupia	127	Andrespol	127	Bedlno	127	Kocierzew Południowy	127	Nieborów	127
Góra Świętej Małgorzaty	128	Grabica	128	Witonia	128	Zduny	128	Biała	128
Witonia	129	Zduny	129	Regnów	129	Dąbrowice	129	Brójce	129
Ozorków	130	Witonia	130	Zduny	130	Biała	130	Rogów	130
Zgierz	131	Ozorków	131	Godzianów	131	Bedlno	131	Kocierzew Południowy	131
Sieradz	132	Sieradz	132	Brójce	132	Witonia	132	Bedlno	132
Brójce	133	Brójce	133	Budziszewice	133	Brójce	133	Witonia	133

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

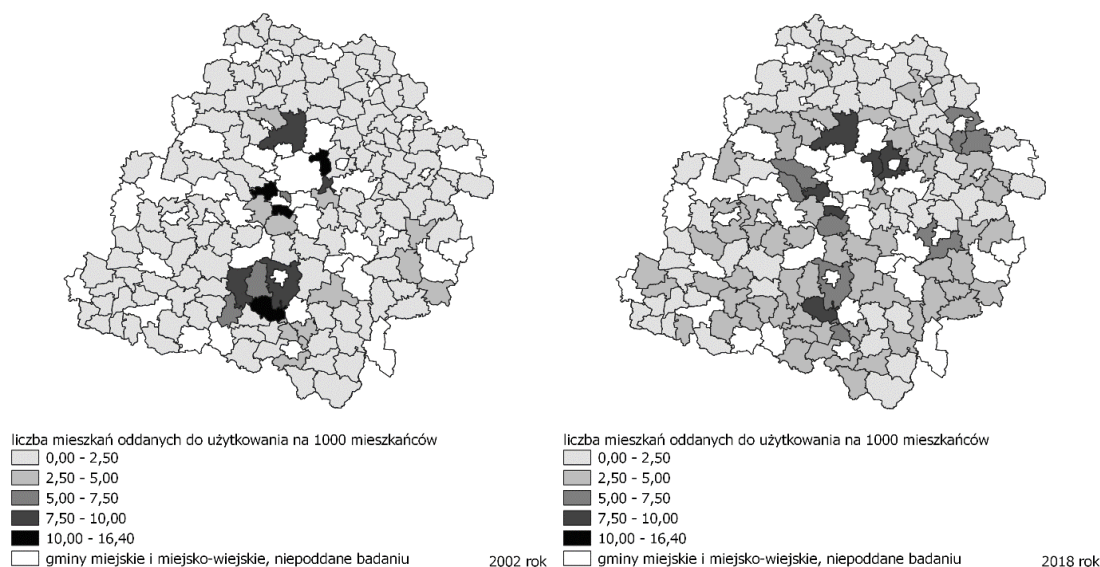
Wykres 4. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego jakości środowiska gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

3.2.4. Warunki mieszkaniowe

Sytuację budownictwa mieszkaniowego dla lat 2002 i 2018 w gminach wiejskich województwa łódzkiego określono poprzez liczbę mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 mieszkańców. W latach 2002-2018 sytuacja ta, mierzona ww. wskaźnikiem, była dla badanych gmin relatywnie korzystna – wzrosła z 209,30 w 2002 roku do 393,80 w 2018 roku. Wyższa dynamika liczby mieszkań oddanych do użytkowania wystąpiła w gminach, które w roku wyjściowym analizowanego okresu miały relatywnie niskie wartości wskaźnika. Kompensacja niedoborów mieszkań wystąpiła zwłaszcza w gminach: Skierniewice, Brzeziny i Wodzierady. W 2002 roku największe wartości cechują Pabianice (10,3), Nowosolną (12,6) i Kleszczów (16,4). Największą liczbę mieszkań na 1000 mieszkańców w 2018 roku oddano do użytku w gminach: Kleszczów (7,6), Nowosolna (7,7), Brzeziny (7,7), Zgierz (8,4) i Pabianice (9,7). Na rycinie 16 zauważalne są kierunki preferowane dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego – wyższa dynamika dotyczyła gmin o relatywnie niskim poziomie wyjściowym wskaźnika, a także gmin znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie największego ośrodka miejskiego regionu, czyli Łodzi.

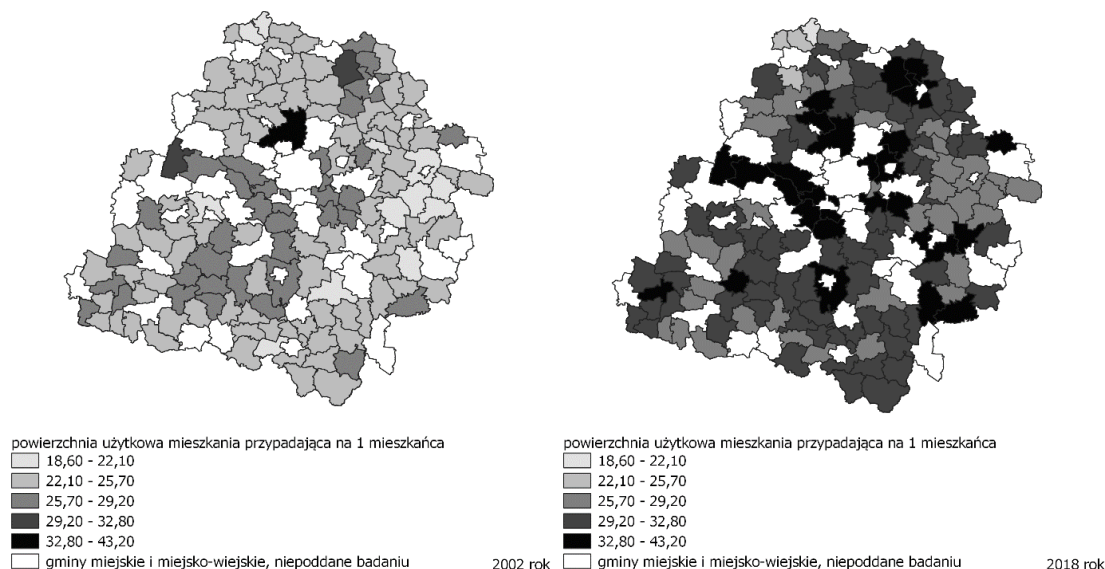


Rycina 16. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Kolejnym wskaźnikiem obrazującym warunki mieszkaniowe jest powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na 1 mieszkańca (wskaźnik zagęszczenia mieszkań). Mieszkania o największej powierzchni użytkowej w 2018 roku znajdowały się w gminach: Pęczniew (39,6 m²), Zgierz (40,9 m²) i Nowosolna (43,2 m²). Mieszkania o najmniejszej

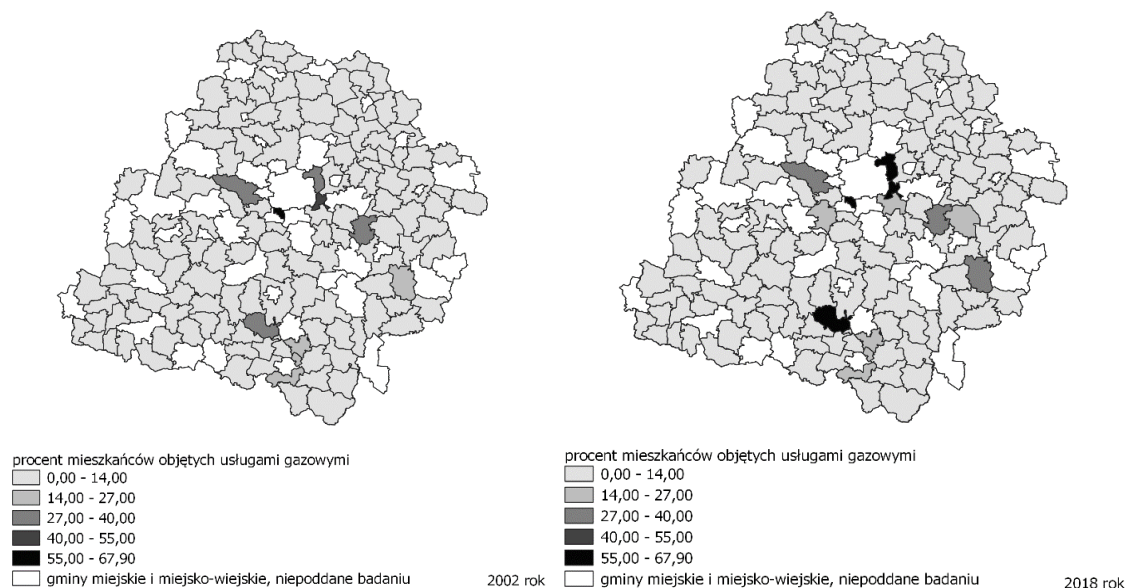
powierzchni użytkowej znajdowały się w gminach: Łanięta (21,2 m²) i Nowe Ostrowy (24,6 m²). Odnotowuje się wzrost liczby gmin, w których występują mieszkania o powierzchni użytkowej na 1 mieszkańca powyżej 25 m². W 2002 roku gmin takich było 47,4%, natomiast w 2018 roku – 98,5%.



Rycina 17. Powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

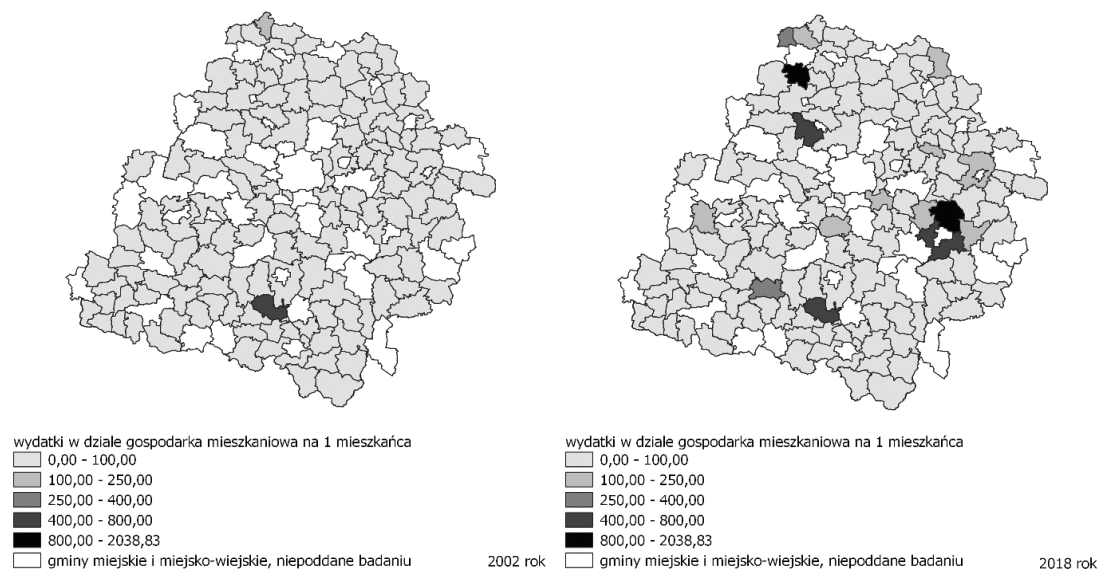
W badanym okresie nastąpił wzrost dostępności instalacji gazowej wśród mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego. Jednak rozbieżność w dostępie do tychże usług była ogromna, ponieważ sieć gazowa jest niewystarczająco rozwinięta. Na ogromne niedostatki w tej dziedzinie wskazuje fakt, iż zupełny brak gazyfikacji występował w 113. gminach w 2002 roku i w 86. gminach w 2018 roku. W pozostałych gminach procent mieszkańców objętych usługami gazowymi w 2002 roku wahał się od 0,3% (w gminach: Pabianice i Rawa Mazowiecka) do 67,8% w gminie Ksawerów. Z kolei najkorzystniejsza sytuacja w tej kwestii miała miejsce w 2018 roku w gminie Andrespol, gdzie 67,9% ogółu mieszkańców korzystało z tejże sieci. Na drugim biegunie (z wartością wskaźnika 0,1%) znalazły się gminy: Rusiec, Bedlno, Grabów, Masłowice, Wróblew, Osjaków, Bolesławiec i Jeżów.



Rycina 18. Procent mieszkańców objętych usługami gazowymi gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

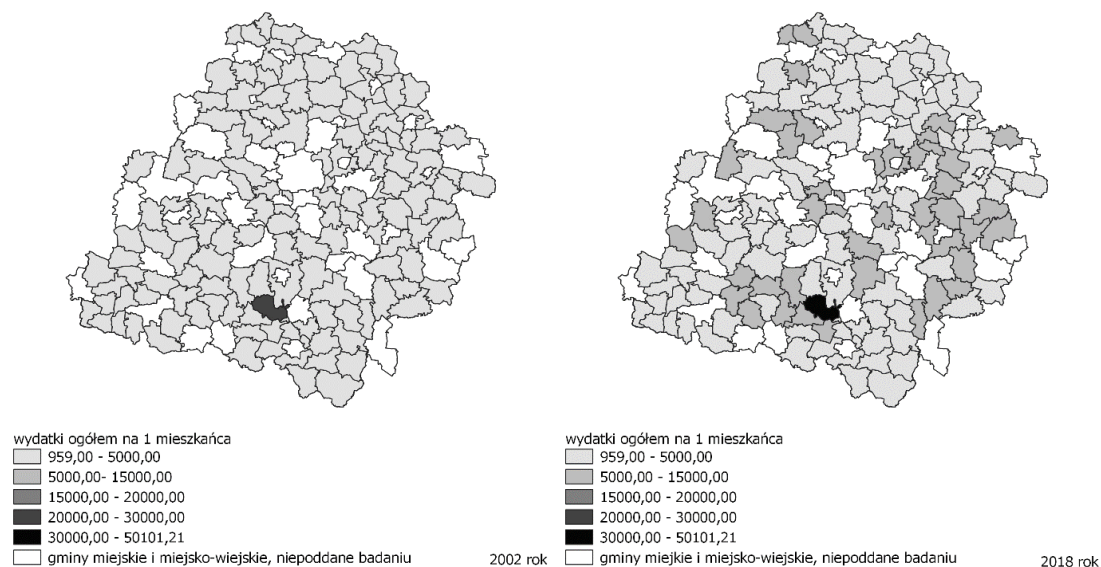
W analizie warunków mieszkaniowych brano pod uwagę także wydatki w dziale gospodarka mieszkaniowa na 1 mieszkańca. Wskaźnik obrazujący poziom świadczenia usług publicznych, we wskazanym zakresie w latach 2002-2018, wahał się w granicach od 1 755,40 zł do 11 059,84 zł. W przypadku tychże wydatków w 2002 roku wyraźnie korzystnie prezentuje się Kleszczów, najbogatsza gmina w Polsce. W 2018 roku na uwagę zasługiwała też gmina Daszyna, w której wydatki w dziale gospodarka mieszkaniowa na 1 mieszkańca osiągnęły najwyższy poziom wśród badanych gmin (2 038,83 zł, wzrost o 1 998,37 zł względem 2002 roku). W następnej kolejności uplasowała się gmina Lubochnia (1 317,13 zł, wzrost o 1 315,60 zł) i gmina Kleszczów (752,96 zł, wzrost o 299,27 zł). Praktycznie każda gmina zwiększyła wydatki w omawianym dziale. Jedynie w 12 gminach wydatki uległy zmniejszeniu (szczególnie w gminie Łanięta, spadek o 55,87 zł). Ponadto ciekawym przykładem są gminy Mniszków i Będków, które nie wykazują wydatków we wskazanym zakresie.



Rycina 19. Wydatki w dziale gospodarka mieszkaniowa na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Z danych wynika, że w analizowanym przedziale czasowym wielkość wydatków ogółem na 1 mieszkańca zwiększyła się 3,6-krotnie, z 194 195,00 zł do 710 952,35 zł. Badany okres przyniósł wzrost wydatków w każdej badanej gminie. Najbardziej wzrosły one w całym analizowanym okresie w gminach: Sulmierzyce, Rząśnia i Kleszczów.



Rycina 20. Wydatki ogółem na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego warunków mieszkaniowych w latach 2002-2018 była dodatnia i wynosiła 134%, co wynika z faktu, że we wszystkich gminach

warunki te poprawiły się (najbardziej w gminach: Lubochnia i Łanięta). Zmienność warunków mieszkaniowych (mierzona współczynnikiem zmienności) pomiędzy gminami mieściła się w przedziale od 41% do 61%. Badane gminy uporządkowano od najlepszych do najgorszych warunków mieszkaniowych w latach 2002 i 2018. Ranking zaprezentowany w tabeli 15 pozwala skonstatować, że najlepsze wartości wskaźników w omawianym obszarze prezentowała gmina Kleszczów, która w badanych latach zajmowała 1. miejsce w rankingu. Przyczyną utraty przez gminę Ksawerów 2. miejsca w rankingu w 2018 roku można upatrywać m.in. w znacznym spadku liczby mieszkań oddanych do użytkowania, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, co odzwierciedla mały spadek odsetka ludności objętej usługami gazowymi. Z kolei gmina Nowosolna w 2018 roku zajęła 3 miejsce w klasyfikacji badanych gmin. Wzrost z 4. pozycji w 2002 roku należy łączyć przede wszystkim ze wzrostem powierzchni użytkowej mieszkania, przypadającej na 1 mieszkańca i wysokim udziałem mieszkań wyposażonych w gaz. Z kolei najsłabszym, spośród badanych gmin poziomem rozwoju warunków mieszkaniowych, odznaczały się w analizowanym okresie gminy: Nowe Ostrowy i Łanięta.

Tabela 15. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze warunków mieszkaniowych w latach 2002-2018

gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce
2002 rok		2006 rok		2010 rok		2014 rok		2018 rok	
Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1
Ksawerów	2	Ksawerów	2	Nowosolna	2	Nowosolna	2	Nowosolna	2
Andrespol	3	Nowosolna	3	Ksawerów	3	Ksawerów	3	Ksawerów	3
Nowosolna	4	Andrespol	4	Lutomiersk	4	Andrespol	4	Andrespol	4
Zgierz	5	Zgierz	5	Andrespol	5	Lutomiersk	5	Lutomiersk	5
Lutomiersk	6	Lutomiersk	6	Zgierz	6	Zgierz	6	Zgierz	6
Pabianice	7	Ujazd	7	Brójce	7	Brójce	7	Dobroń	7
Dobroń	8	Pabianice	8	Dobroń	8	Dobroń	8	Brójce	8
Ujazd	9	Pęczniew	9	Ujazd	9	Pęczniew	9	Pabianice	9
Gomunice	10	Bełchatów	10	Pęczniew	10	Ujazd	10	Pęczniew	10
Zduńska Wola	124	Rzeczyca	124	Strzelce	124	Burzenin	124	Burzenin	124
Maków	125	Rawa Mazowiecka	125	Witonia	125	Strzelce	125	Witonia	125
Rzeczyca	126	Cielądz	126	Burzenin	126	Brąszewice	126	Łęczyca	126
Burzenin	127	Lubochnia	127	Słupia	127	Rzeczyca	127	Strzelce	127
Cielądz	128	Godzianów	128	Cielądz	128	Daszyna	128	Czerniewice	128
Słupia	129	Słupia	129	Rzeczyca	129	Cielądz	129	Brąszewice	129
Czerniewice	130	Daszyna	130	Czerniewice	130	Dąbrowice	130	Rzeczyca	130
Lubochnia	131	Burzenin	131	Dąbrowice	131	Słupia	131	Dąbrowice	131
Nowe Ostrowy	132	Nowe Ostrowy	132	Nowe Ostrowy	132	Nowe Ostrowy	132	Nowe Ostrowy	132
Łanięta	133	Łanięta	133	Łanięta	133	Łanięta	133	Łanięta	133

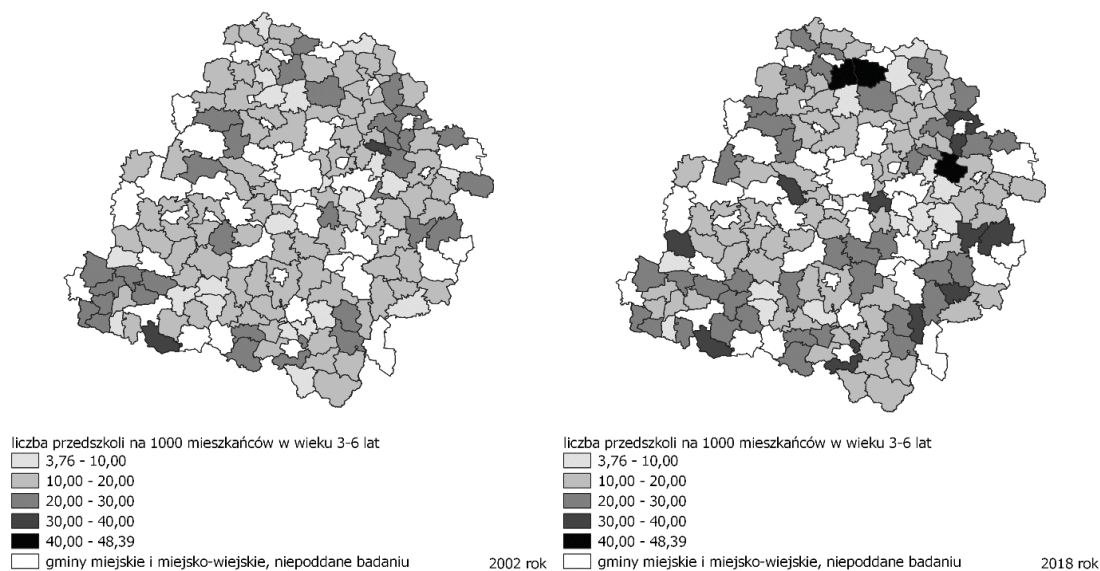
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

[illegible]

124

3.2.5. Edukacja

Jeśli chodzi o dostępność przedszkoli w gminach wiejskich województwa łódzkiego, w 2002 roku ich największa liczba, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w wieku 3-6 lat, była w gminie Pątnów. Najmniejszą dostępnością przedszkoli charakteryzowały się gminy: Jeżów, Osjaków i Rokiciny. Liczba przedszkoli na 1000 osób w wieku 3-6 lat zwiększyła się z 2 090,37 w 2002 roku do 2 562,06 w 2018 roku, to jest o 21%, głównie w gminach Krzyżanów, Bedlno i Głuchów. W 40 badanych gminach ww. wskaźnik jest niższy od wskaźnika z 2018 roku, co ukazuje niekorzystną sytuację w zapewnieniu opieki nad dziećmi w wieku przedszkolnym.

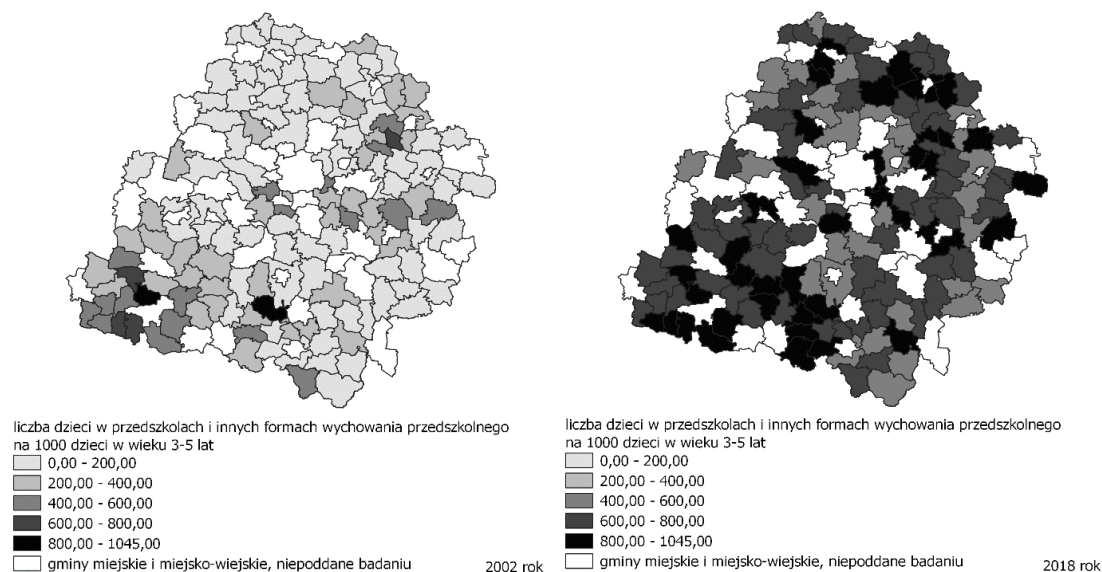


Rycina 21. Liczba przedszkoli na 1000 mieszkańców w wieku 3-6 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

W gminach wiejskich województwa łódzkiego liczba dzieci objętych opieką przedszkolną i innymi formami wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat wzrastała. W roku 2002 było to 30 344. dzieci, a w 2018 – 95 665 dzieci (wzrost o 215%). W 2002 roku najwięcej (powyżej 800) dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat było w gminach: Kleszczów (819 dzieci) i Czarnożyły (881 dzieci). W kilku gminach (Kowiesy, Regnów, Cielądz, Grabica, Daszyna, Oporów i Nowe Ostrowy) nie odnotowano dzieci objętych opieką przedszkolną, co może wynikać z braku placówek przedszkolnych i innych form wychowania przedszkolnego w tychże gminach. W 2018 roku wartość tego wskaźnika w porównaniu z rokiem 2002 poprawiła się w 132 gminach. Szczególnie w gminach: Poświętne (o 815 dzieci), Ładzice

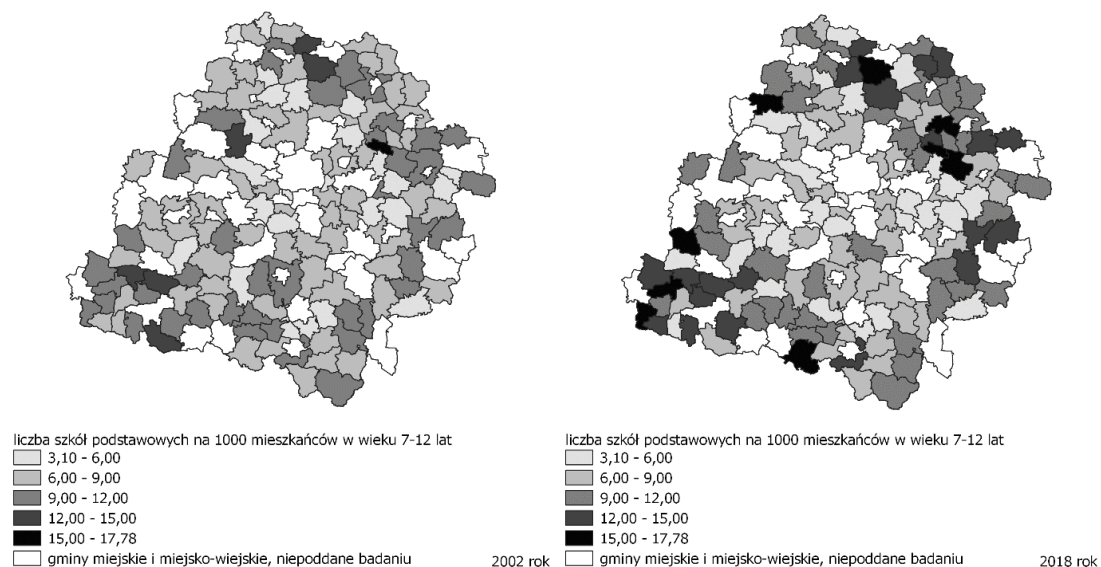
(o 820 dzieci), Witonia (o 889 dzieci), Nowy Kawęczyn (o 897 dzieci) i Nowosolna (o 926 dzieci). W gminie Czarnożyły wskaźnik ma tendencję spadkową. W 2018 roku najwięcej (powyżej 800) dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat było aż w 41 gminach. Najwięcej dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym było w gminie Nowosolna (wzrost o prawie 13% w porównaniu z rokiem 2002). Rozkład przestrzenny jest wysoce rozproszony.



Rycina 22. Liczba dzieci w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

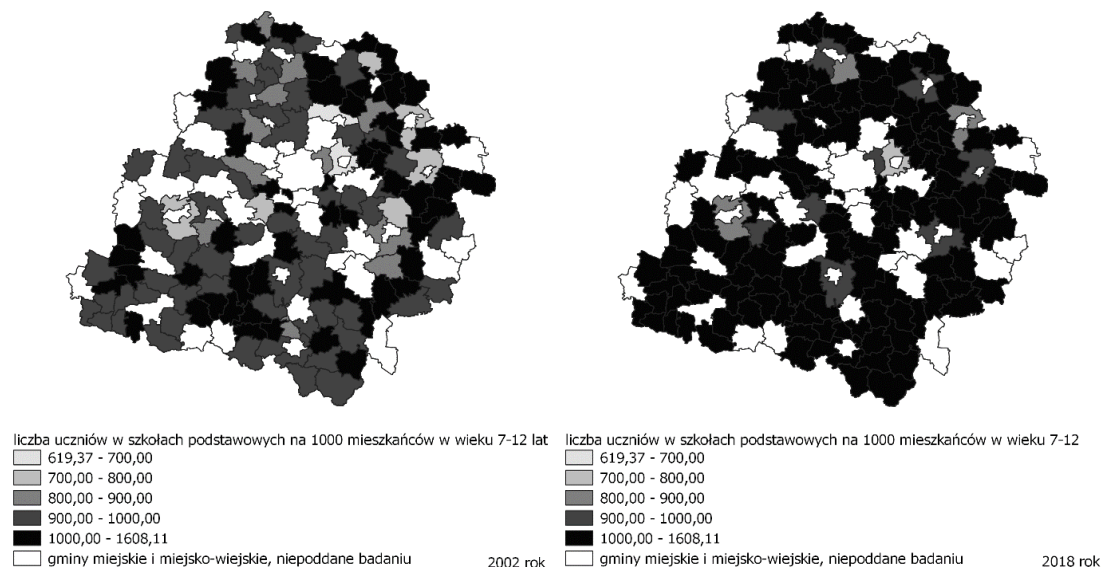
Kolejny wskaźnik obrazujący potencjał edukacyjny ukazuje sytuację szkolnictwa podstawowego. W 2002 roku, w badanych gminach największą dostępność szkół podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku od 7 do 12 lat zidentyfikowano w gminach Ostrówek i Słupia. W gminach tych wskaźnik wyniósł odpowiednio: 14,04 i 16,67 placówek na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat. Najmniej szkół podstawowych, w przeliczeniu na ludność w wieku szkolnym zlokalizowanych było w gminach: Witonia i Ujazd. W 2018 roku na obszarach gmin wiejskich województwa łódzkiego zlokalizowanych było łącznie 1 227 szkół podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat (to o 149 więcej niż w 2002 roku). Najwięcej, powyżej 17. szkół podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat było w gminach: Bedlno, Słupia i Świnice Warckie, najmniej w gminie Andrespol. Lepsza dostępność charakteryzuje jednostki terytorialne znajdujące się w północno-wschodniej i południowo-zachodniej części województwa (przy granicach województwa). Niższa wartość wskaźnika notowana jest natomiast w gminach centralnych.



Rycina 23. Liczba szkół podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

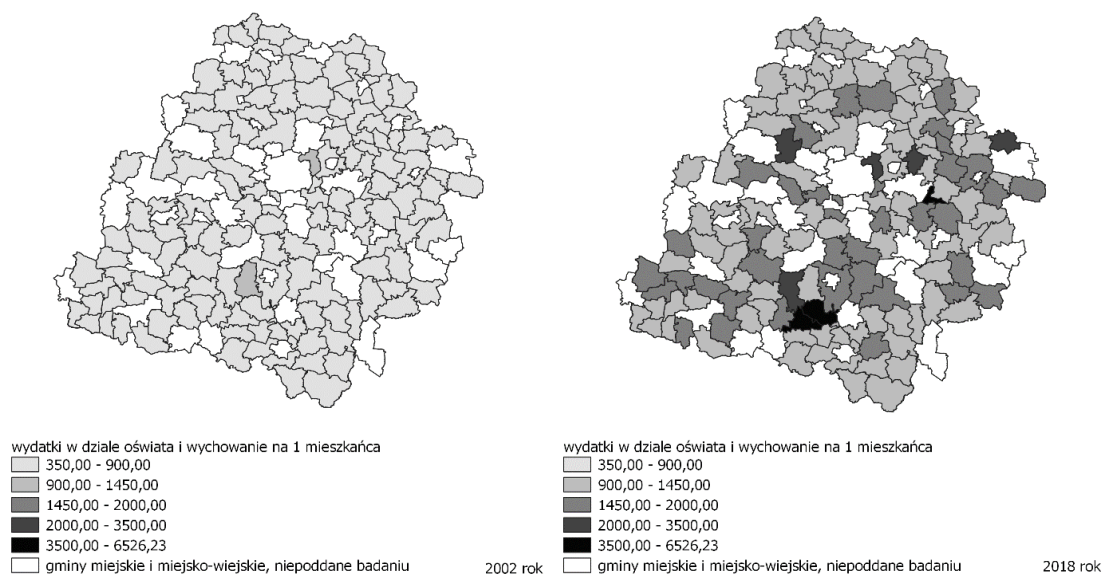
W 2002 roku najwięcej (powyżej 1000) uczniów w szkołach podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat odnotowano w 58. gminach, szczególnie w gminach: Dalików, Paradyż i Kiernozia. W analizowanym przedziale czasowym liczba uczniów w szkołach podstawowych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat zwiększyła się o 28 455. Zatem średnia zmiana omawianego wskaźnika w latach 2002-2018 była dodatnia i wynosiła 22. W 2018 roku najwyższy wskaźnik odnotowano w gminach: Maków, Budziszewice i Kiernozia (o 422. uczniów więcej niż w roku 2002).



Rycina 24. Liczba uczniów w szkołach podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

W latach 2002-2018 wydatki oświatowe budżetów gmin wiejskich województwa łódzkiego wzrosły o 119 624,99 zł. Wydatki w tym dziale na przestrzeni lat zwiększyła każda gmina. W 2002 roku wyraźnie korzystnie w tej materii prezentuje się gmina Nowosolna. W 2018 roku na uwagę zasługuje najbogatsza gmina w Polsce, gmina Kleszczów, w której ww. wydatki osiągnęły najwyższy poziom wśród badanych gmin (6 526,23 zł; wzrost o 5 643,23 zł względem 2002 roku). Następna w kolejności uplasowała się gmina Sulmierzyce (4 195,07 zł, wzrost o 3 651,07 zł) i gmina Budziszewice (3 616,33 zł, wzrost o 2 974,33 zł).



Rycina 25. Wydatki w dziale oświata i wychowanie na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego w obszarze edukacji w latach 2002-2018 była dodatnia i wynosiła 79% (wykres 6). Zmienność edukacji (mierzona współczynnikiem zmienności) pomiędzy gminami mieściła się w przedziale od 18% do 28%. W czołówce rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w 2018 roku uplasowały się gminy położone w północnej i południowej części województwa łódzkiego. Analizując rozwój oświaty i szkolnictwa, trzeba podkreślić, że jego przyspieszenie w gminach wiejskich województwa łódzkiego ilustruje liczba gmin awansujących (64 gminy, w tym w pierwszej dziesiątce: Wierchlas, Bielawy, Nowa Brzeźnica, Sulmierzyce, Brąszewice, Głuchów, Bedlno, Nowy Kawęczyn, Świnice Warckie), 3 gminy nie zmieniające pozycji na liście oraz 66 gmin przesuwających się w dół tego rankingu (spadek wśród ostatniej dziesiątki odnotowano w gminie Maków – spadek o 4 miejsca względem roku 2002). Najniższe

pozycje w ramach omawianego obszaru w rankingu zajmują gminy położone w północnej i centralnej części województwa łódzkiego.

Tabela 16. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze edukacji w latach 2002-2018

gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce
2002 rok		2006 rok		2010 rok		2014 rok		2018 rok	
Słupia	1	Pątnów	1	Bielawy	1	Brąszewice	1	Głuchów	1
Lututów	2	Lututów	2	Lututów	2	Bedlno	2	Brąszewice	2
Czarnożyły	3	Bielawy	3	Pątnów	3	Głuchów	3	Bedlno	3
Pątnów	4	Bolesławiec	4	Maków	4	Wierzchlas	4	Sulmierzyce	4
Maków	5	Godzianów	5	Bolesławiec	5	Słupia	5	Bielawy	5
Godzianów	6	Słupia	6	Bedlno	6	Bielawy	6	Nowa Brzeźnica	6
Mokrsko	7	Dalików	7	Rząśnia	7	Pątnów	7	Wierzchlas	7
Bolesławiec	8	Kleszczów	8	Budziszewice	8	Bolesławiec	8	Nowy Kawęczyn	8
Pabianice	9	Mokrsko	9	Krzyżanów	9	Sokolniki	9	Maków	9
Sokolniki	10	Strzelce Wielkie	10	Ręčno	10	Maków	10	Świnice Warckie	10
Jeżów	124	Daszyna	124	Łęki Szlacheckie	124	Piątek	124	Strzelce	124
Piątek	125	Piątek	125	Daszyna	125	Zapolice	125	Żarnów	125
Dłutów	126	Góra Świętej Małgorzaty	126	Dłutów	126	Lubochnia	126	Góra Świętej Małgorzaty	126
Żelechlinek	127	Dłutów	127	Witonia	127	Sieradz	127	Żelechlinek	127
Góra Świętej Małgorzaty	128	Gorzkowice	128	Żarnów	128	Żelechlinek	128	Lubochnia	128
Gorzkowice	129	Żarnów	129	Kodrąb	129	Rokiciny	129	Rokiciny	129
Głowno	130	Witonia	130	Łanięta	130	Łanięta	130	Łanięta	130
Łanięta	131	Brzeziny	131	Żelechlinek	131	Strzelce	131	Sieradz	131
Żarnów	132	Łanięta	132	Brzeziny	132	Brzeziny	132	Dobroń	132
Witonia	133	Żelechlinek	133	Strzelce	133	Dłutów	133	Brzeziny	133

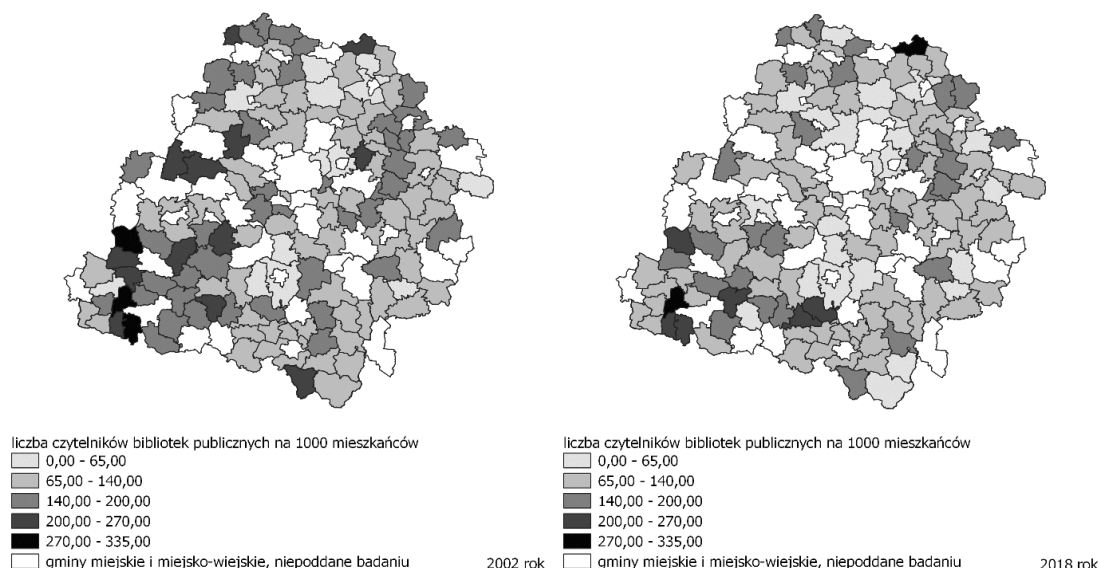
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

[illegible]

131

3.2.6. Dostępność kultury

Negatywną tendencją w obszarze kultury jest spadająca liczba czytelników w bibliotekach publicznych, w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (spadek z 17 864. do 14 912. w badanym okresie). Spadek ten był widoczny w 98. gminach wiejskich województwa łódzkiego. Najbardziej w gminach: Kielczygłów, Zadzim i Siemkowice. W 2002 roku powyżej 270. czytelników na 1000 mieszkańców odnotowano na terenach gmin: Mokrsko (272. czytelników), Brąszewice (303. czytelników) i Biała (315. czytelników). W 2018 roku najwyższa wartość wystąpiła na terenie gmin: Kiernoza (276. czytelników) i Biała (335. czytelników). W latach 2002-2018 największy wzrost wskaźnika obserwuje się w gminie Sulmierzyce, gdzie w 2018 roku został osiągnięty wynik 207 czytelników (o 118 osób więcej niż w roku 2002). Najwięcej osób na jedną placówkę biblioteczną przypadało w gminach z południowo-zachodniej części województwa.

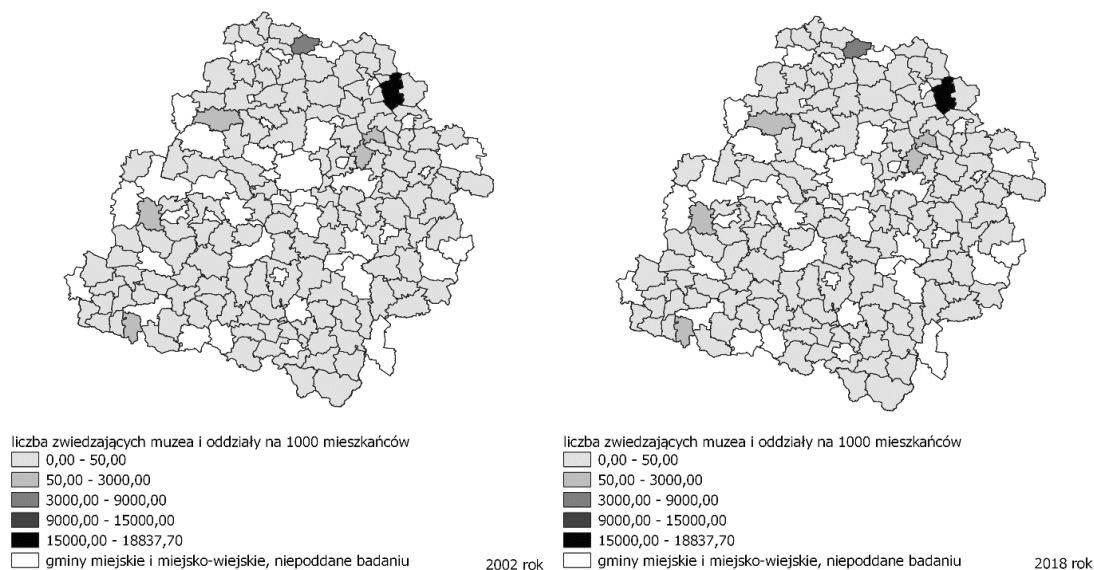


Rycina 26. Liczba czytelników bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

W przypadku osób zwiedzających muzea i oddziały, na 1000 mieszkańców, w rozpatrywanych gminach uzyskano niejednoznaczne wyniki. W 2002 roku w gminach: Bolesławiec, Wartkowice, Wróblew, Lipce Reymontowskie, Mokrsko, Oporów i Nieborów prowadzono muzea i oddziały muzealne, które zwiedziło około 16 467. osób. Pod względem liczby zwiedzających muzea i oddziały, na 1000 mieszkańców, dominowały dwie gminy – Oporów (4 090. zwiedzających) oraz Nieborów (8 072.). W tych jednostkach terytorialnych zwiedzający stanowili prawie 74% ogólnej liczby zwiedzających muzea i oddziały na 1000

mieszkańców. Najmniej zwiedzających odnotowano w gminie Bolesławiec (59,8 zwiedzających). W 2018 roku prawie 31 786 osób odwiedziło muzea i oddziały. Był to wzrost zwiedzających o 93% w porównaniu z 2002 rokiem. Gmina Bolesławiec zrezygnowała z prowadzenia muzeum, ale za to powstały dwa nowe obiekty – w gminie Rogów oraz w gminie Lipce Reymontowskie (jedyna gmina posiadająca więcej niż jedno muzeum łącznie z oddziałami). Pod względem liczby zwiedzających muzea i oddziały na 1000 mieszkańców dominowała gmina Nieborów (wzrost liczby osób zwiedzających o 10 765,2). Najmniej zwiedzających odnotowano w gminie Wróblew (328,3 zwiedzających).

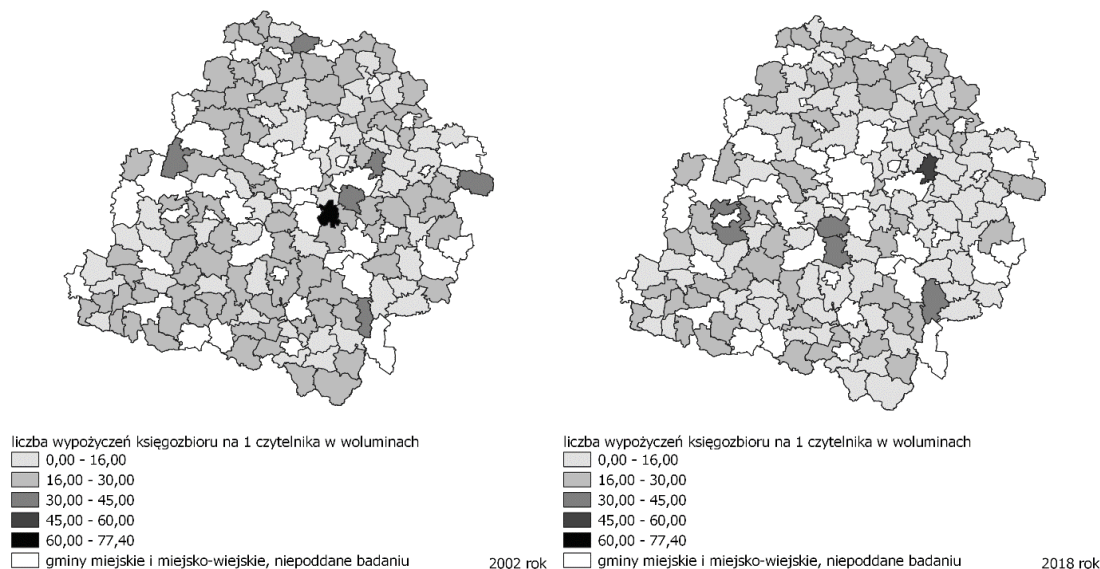


Rycina 27. Liczba zwiedzających muzea i oddziały na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Według stanu na koniec 2002 roku w gminach wiejskich województwa łódzkiego funkcjonowało 321 bibliotek publicznych. W ciągu roku czytelnicy wypożyczyli około 2 526 woluminów. Najwyższy wskaźnik odnotowano w gminie Sadkowice (na 1 czytelnika przypadało prawie 43 woluminów wypożyczeń księgozbioru), a najniższy w gminie Regnów (6 woluminów). W ciągu badanego okresu zamknięto blisko 50 bibliotek publicznych, a o 12% spadła liczba wypożyczeń księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach. Najwyższy wskaźnik odnotowano w gminie Aleksandrów (na 1 czytelnika przypadało prawie 34 woluminy wypożyczeń księgozbioru), a najniższy w gminie Galewice (około 8 woluminów). W latach 2002-2018 największy wzrost liczby wypożyczeń księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach obserwuje się w gminie Aleksandrów, w 2018 roku został osiągnięty wynik 34,3 (o 23,4 więcej niż w roku 2002). Największy spadek

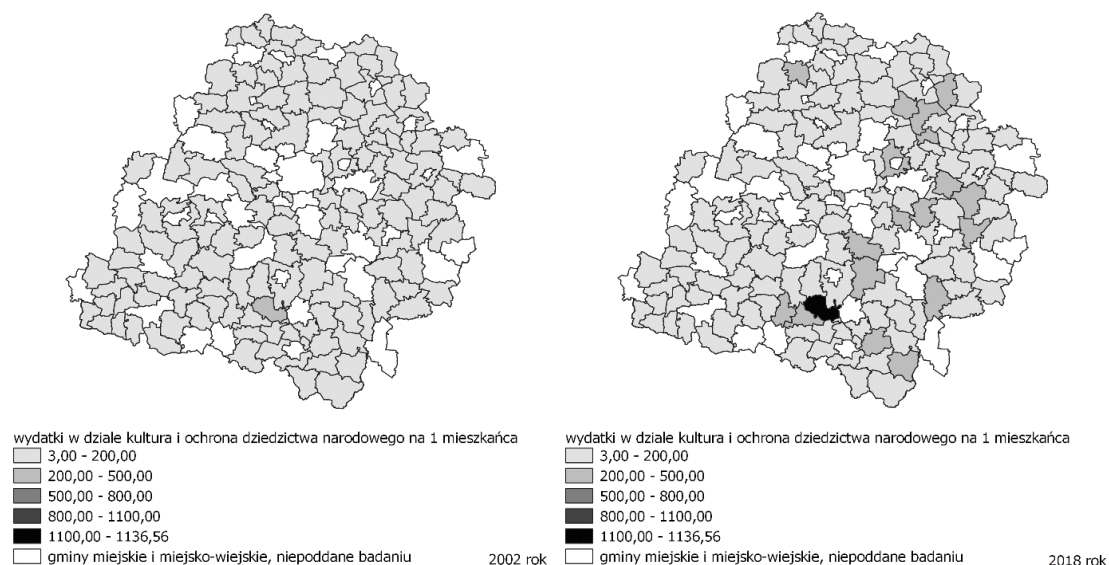
obserwuje się natomiast w gminie Czarnocin, w 2018 roku na 1 czytelnika przypadało prawie 15,7 woluminów wypożyczeń księgozbioru, a w 2002 roku – 77,4 (spadek o blisko 80%).



Rycina 28. Liczba wypożyczeń księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

W okresie 2002-2018 gminne samorządy terytorialne zwiększyły wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca prawie 2,5-krotnie, z poziomu 78 755 zł w 2002 roku, do 198 380 zł w 2018 roku. Badany okres przyniósł wzrost wydatków w 132 badanych gminach. W latach 2002 i 2018 korzystnie prezentuje się najbogatsza gmina w Polsce, gmina Kleszczów (wzrost o 638,56 zł względem 2002 roku). Jednocześnie w gminie Paradyż wydatki uległy zmniejszeniu (spadek o 4,48 zł). Największymi wydatkami w ramach tego działu charakteryzują się gminy we wschodniej części województwa.



Rycina 29. Wydatki w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Dostępność kultury badanych gmin poprawiała się w latach 2002-2014, natomiast od 2014 – uległa pogorszeniu. Średnia zmiana w tym obszarze w latach 2002-2018 była ujemna i wynosiła -1,3%, co wynika z faktu, że tylko w 61 gminach sytuacja poprawiła się, natomiast aż w 72. nastąpiło pogorszenie wartości wskaźników (wykres 7). Zmienność dostępności kultury (mierzona współczynnikiem zmienności) pomiędzy gminami mieściła się w przedziale od 34% do 42%. Porównując ranking gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018 należy skonstatować, że 69 gmin awansowało (w tym w pierwszej dziesiątce: Nieborów, Kiernozia, Kleszczów, Jeźów, Osjaków, Sulmierzyce), 2 gminy nie zmieniły pozycji na liście (w tym gmina Paradyż) oraz 62 gminy przesunęły się w dół rankingu (spadek wśród ostatniej dziesiątki odnotowano w gminach: Łęczycza, Bełchatów, Radomsko, Zgierz, Cielądz, Głowno, Siemkowice). W podzbiorze gmin pierwszej dziesiątki (położone w północno-wschodniej i południowo-zachodniej części województwa łódzkiego), występuje m.in. gmina Nieborów awansująca w 2018 roku o 5 pozycji w stosunku do rankingu bazowego. Pozycja tej gminy podniosła się głównie poprzez wzrost: liczby osób odwiedzających obiekty działalności wystawienniczej, liczby czytelników bibliotek publicznych oraz wydatków samorządu terytorialnego na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca. Na 2. miejscu pod względem analizy dokonywanej na poziomie wskaźników pozwalających określić dostępność kultury w badanych gminach, znajduje się gmina Oporów. W gminie tej, w omawianym okresie

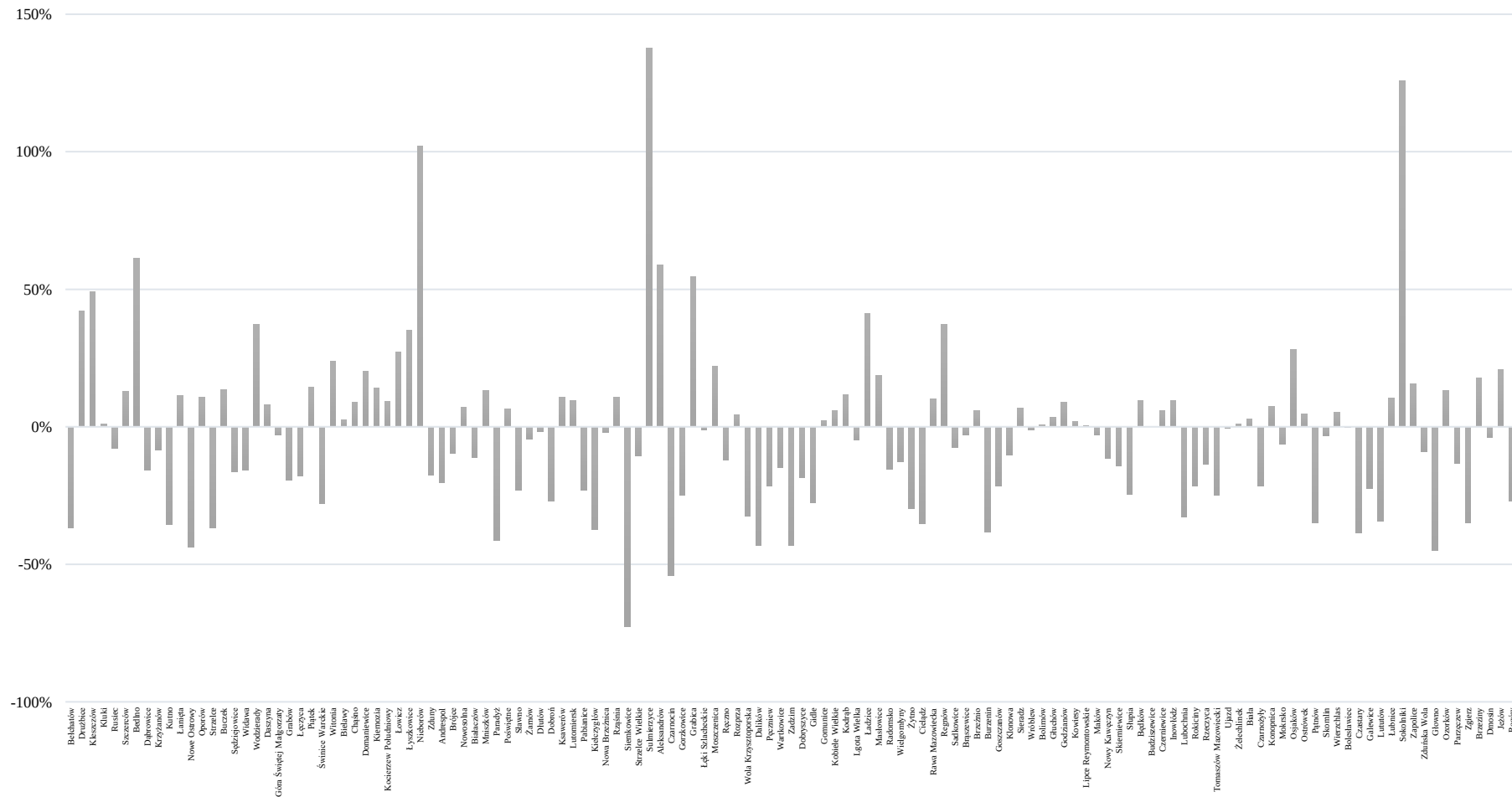
spadła liczba czytelników bibliotek publicznych, a w konsekwencji – wypożyczenia księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach. Na 3. miejscu znalazła się gmina Kleszczów (z 12. miejsca w roku 2002 na miejsce 3. w roku 2018), głównie ze względu na wzrost liczby czytelników oraz wzrost wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca. Najgorszy wynik zanotowała gmina Paradyż, na której terenie nie występują biblioteki, muzea, a wydatki uległy zmniejszeniu.

Tabela 17. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze dostępności kultury w latach 2002-2018

gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce
2002 rok		2006 rok		2010 rok		2014 rok		2018 rok	
Oporów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Nieborów	1
Biała	2	Biała	2	Nieborów	2	Nieborów	2	Oporów	2
Mokrsko	3	Brąszewice	3	Biała	3	Biała	3	Kleszczów	3
Czarnocin	4	Czarnocin	4	Brąszewice	4	Oporów	4	Biała	4
Brąszewice	5	Oporów	5	Rząśnia	5	Mokrsko	5	Mokrsko	5
Nieborów	6	Nieborów	6	Oporów	6	Brąszewice	6	Kiernoza	6
Kielczygłów	7	Kiernoza	7	Osjałów	7	Kiernoza	7	Brąszewice	7
Pęczniew	8	Mokrsko	8	Mokrsko	8	Rząśnia	8	Sulmierzyce	8
Sędziejowice	9	Sędziejowice	9	Zapolice	9	Będków	9	Jeżów	9
Dalików	10	Klonowa	10	Klonowa	10	Jeżów	10	Osjałów	10
Bełchatów	124	Radomsko	124	Zgierz	124	Brzeziny	124	Radomsko	124
Wodzierady	125	Kluki	125	Sławno	125	Słupia	125	Głowno	125
Łowicz	126	Rawa Mazowiecka	126	Regnów	126	Zduńska Wola	126	Kluki	126
Łęczyca	127	Brzeziny	127	Sokolniki	127	Nowy Kawęczyn	127	Nowosolna	127
Brzeziny	128	Dmosin	128	Łowicz	128	Radomsko	128	Cielądz	128
Rawa Mazowiecka	129	Nowosolna	129	Łęczyca	129	Nowosolna	129	Zgierz	129
Kluki	130	Głowno	130	Słupia	130	Łęczyca	130	Łęczyca	130
Nowosolna	131	Regnów	131	Rawa Mazowiecka	131	Zgierz	131	Bełchatów	131
Sokolniki	132	Bełchatów	132	Bełchatów	132	Bełchatów	132	Siemkowice	132
Paradyż	133	Paradyż	133	Paradyż	133	Paradyż	133	Paradyż	133

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

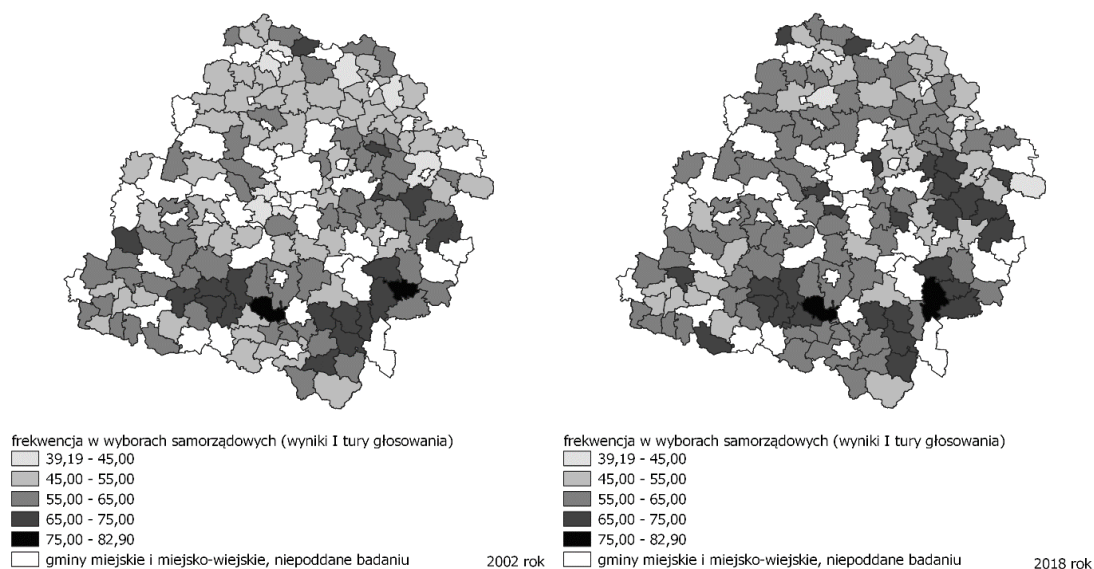
Wykres 7. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego dostępności kultury gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.)

3.2.7. Lokalne uwarunkowania instytucjonalne

Aktywność społeczną ilustruje m.in. udział w wyborach samorządowych, którego wskaźnikiem jest frekwencja. W 2002 roku najwyższą frekwencję w wyborach samorządowych zanotowano szczególnie w południowej części województwa, m.in. w gminach: Kleszczów i Paradyż. Najniższą frekwencją charakteryzowały się gminy w centralnej i północnej części województwa (najniższa w gminie Rawa Mazowiecka). W 2018 roku już nieco wyraźniej widać wyróżniające się wysoką frekwencją gminy w północnej i centralnej części województwa, jednak jednocześnie słabnącą pozycję gmin w północno-wschodniej części województwa oraz w niektórych gminach części południowej i zachodniej. Frekwencja wyborcza w 2018 roku różni się zasadniczo od tego, co odnotowano w wyborach wcześniejszych. Rok 2018, jak już wspomniano wcześniej (rozdział 2.3.), jest w tym wypadku rokiem wyjątkowym, bowiem frekwencja wzrosła wówczas w całym kraju. Najwyższe wartości odnotowały gminy: Rusiec, Aleksandrów i Kleszczów, a najniższą gminy: Biała, Góra Świętej Małgorzaty i Sadkowice.

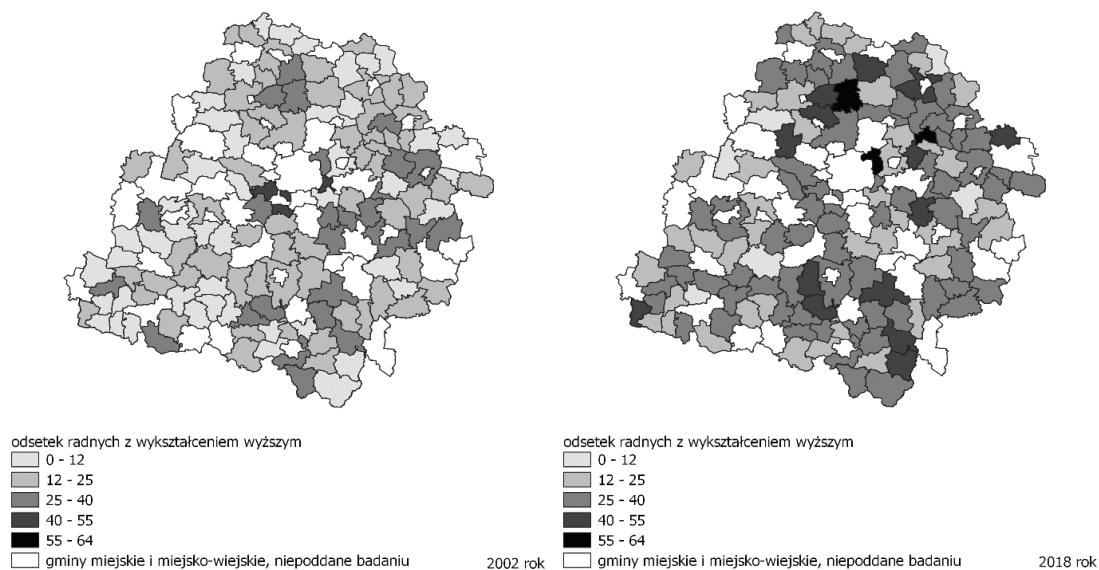


Rycina 30. Frekwencja w wyborach samorządowych (wyniki I tury głosowania) gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Udział radnych i wójtów z wykształceniem wyższym, jako miara zaangażowania najwyższej jakości kapitału ludzkiego w kontekście możliwości rozwojowych gminy, przedstawiają ryciny 31 i 32. Udział radnych z wykształceniem wyższym mieścił się w przedziale 0-53% (w 2002 roku) i 0-64% (w 2018 roku), co oznacza, że zmienność tego wskaźnika jest duża. Największy udział radnych z najwyższym poziomem wykształcenia

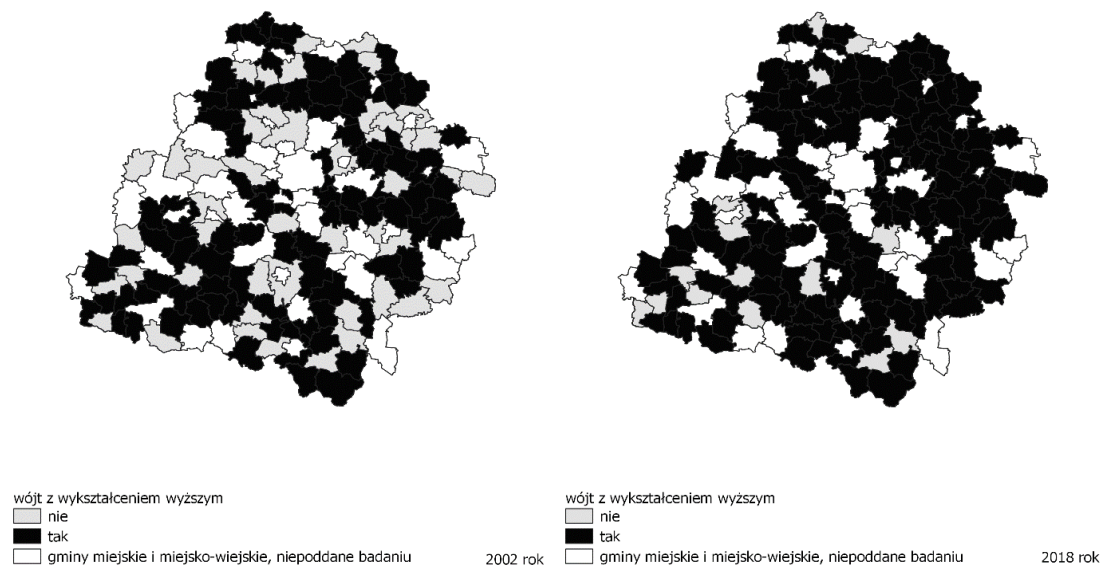
wystąpił w gminach: Andrespol, Pabianice i Ksawerów (powyżej 40% w 2002 roku) oraz w gminach: Piątek, Nowosolna i Lipce Reymontowskie (powyżej 60% w 2018 roku). W 2018 roku tylko w gminie Pęczniew żaden radny nie legitymował się dyplomem studiów, jest to zarazem najniższy wskaźnik zarejestrowany w gminach objętych badaniem. Warto zaznaczyć, że taka sytuacja w 2002 roku miała miejsce aż w 12 gminach. Ponadto w znacznej części gmin wiejskich województwa łódzkiego jest widoczny wzrost udziału radnych z wykształceniem wyższym, szczególnie w gminach: Lipce Reymontowskie, Kowiesy i Dalików.



Rycina 31. Odsetek radnych z wykształceniem wyższym gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

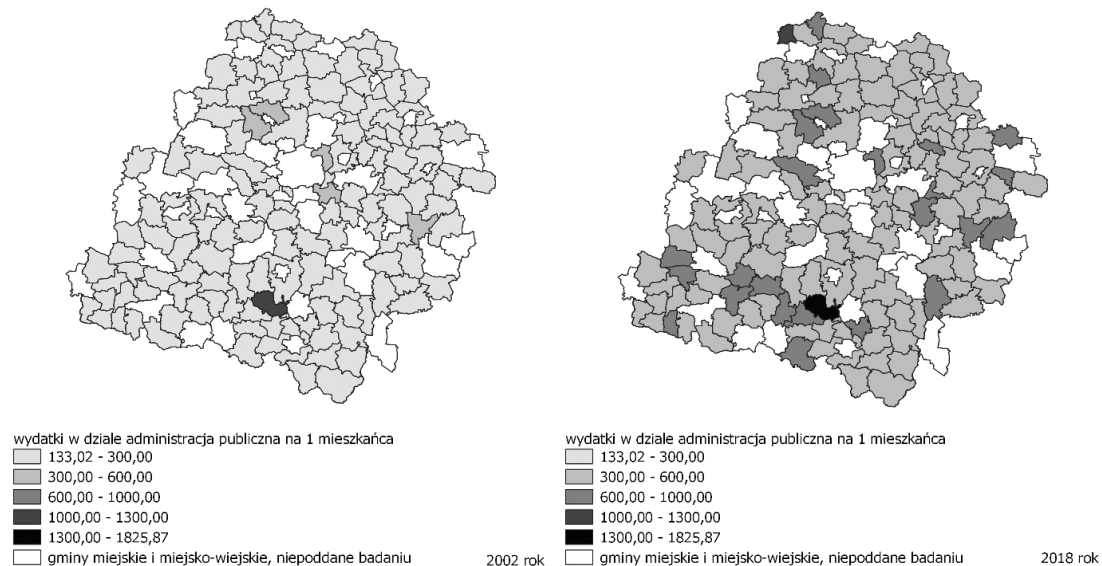
Odsetek wójtów z wykształceniem wyższym wzrósł w okresie analizowanych szesnastu lat, z 67% po wyborach w 2002 roku, do 90% po wyborach w 2018 roku. W 2018 roku jedynie 14 wójtów nie posiadało wykształcenia wyższego (spadek z 44 w badanym okresie). Wzrost udziału radnych i wójtów z wykształceniem wyższym wynika przede wszystkim z uzupełnienia wykształcenia przez władze lokalne lub też naturalnej wymiany elit politycznych w trakcie kadencji.



Rycina 32. Odsetek wójtów z wykształceniem wyższym gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Z danych wynika, że w analizowanym przedziale czasowym wielkość wydatków w dziale administracja publiczna na 1 mieszkańca zwiększyła się 2,4-krotnie, z 29 416,77 zł do 70 416,67 zł. Badany okres przyniósł wzrost wydatków w każdej badanej gminie. Analizując ww. wydatki gmin wiejskich województwa łódzkiego należy stwierdzić, że najbardziej wzrosły one w całym analizowanym okresie w gminach: Sulmierzyce, Kleszczów i Dąbrowice.



Rycina 33. Wydatki w dziale administracja publiczna na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

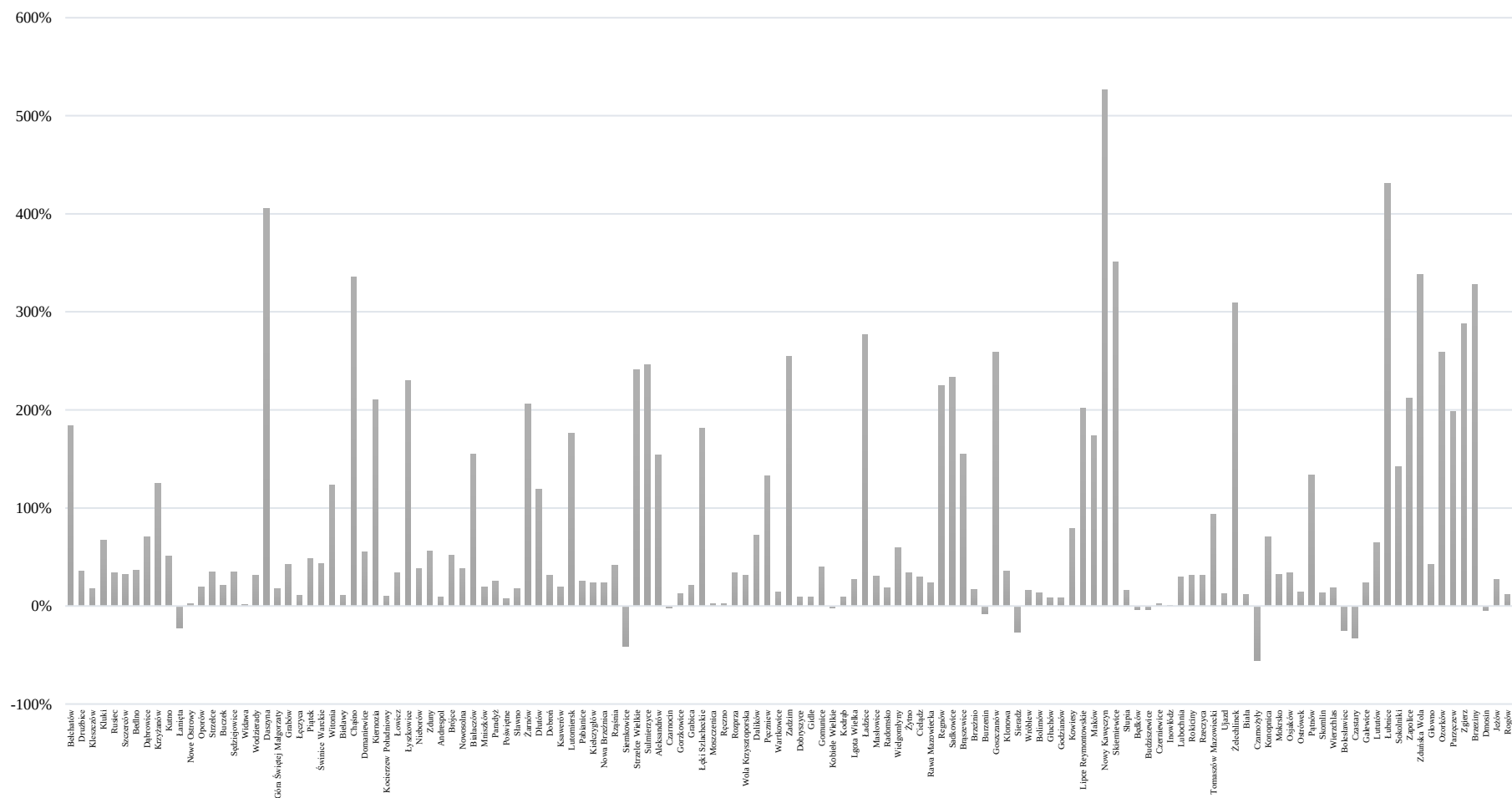
Średnia zmiana w lokalnych uwarunkowaniach instytucjonalnych w latach 2002-2018, mierzona zaproponowanym wskaźnikiem syntetycznym, była dodatnia i wynosiła 81%, co wynika z faktu, że poprawiły się aż w 121 gminach, natomiast pogorszyły w 12. (wykres 8). Zmienność lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych (mierzona współczynnikiem zmienności) pomiędzy gminami mieściła się w przedziale od 21% do 45%. Porównując otrzymany ranking gmin dla roku 2002 oraz 2018, można zauważyć, że tylko w 5. gminach nie nastąpiła zmiana miejsca w rankingu. Dotyczy to gmin: Kleszczów, Wodzierady, Paradyż, Dobroń i Pęczniew. Największy wzrost w rankingu odnotowała gmina Ozorków, zaś największy spadek gmina Siemkowice. Wśród pierwszej dziesiątki, największy wzrost w rankingu (o 105 pozycji względem roku 2002) odnotowały: wspomniana już gmina Sulmierzyce, a także gmina Dalików. Dane zawarte w tabeli 18. pokazują, że według rankingu jednostek terytorialnych w latach 2002 i 2018 gmina Kleszczów zajęła 1. miejsce. Na taki stan rzeczy wpłynęły lokalne uwarunkowania instytucjonalne. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wykształcenie wyższe władzy lokalnej, które po kolejnych wyborach samorządowych sukcesywnie wzrastało. Kolejnym wymiarem jest postawa mieszkańców podczas wyboru przedstawicieli lokalnych społeczności. Frekwencja wyborcza była nieco tylko niższa od wartości odnotowanej w 2002 roku. Wśród omawianych obszarów znajduje się również zagadnienie dotyczące wydatków, gdzie najdroższą administrację w przeliczeniu na 1 mieszkańca ma także ww. gmina. Ostatnie miejsce w rankingu zajęła gmina Czarnożyły (przesunęła się w rankingu o 56 miejsc), w której zaobserwowano spadek wartości poziomu wykształcenia lokalnej władzy samorządowej.

Tabela 18. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych w latach 2002 i 2018

gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce	gmina	miejsce
2002 rok		2006 rok		2010 rok		2010 rok		2018 rok	
Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1	Kleszczów	1
Budziszewice	2	Inowódz	2	Nowosolna	2	Ozorków	2	Nowosolna	2
Inowódz	3	Wierzchlas	3	Pabianice	3	Dalików	3	Dąbrowice	3
Będków	4	Budziszewice	4	Lubochnia	4	Nowosolna	4	Lipce Reymontowskie	4
Gorzkowice	5	Paradyż	5	Ujazd	5	Ksawerów	5	Rząśnia	5
Czarnocin	6	Dmosin	6	Ksawerów	6	Budziszewice	6	Dalików	6
Poświętne	7	Żelechlinek	7	Inowódz	7	Drużbice	7	Sulmierzyce	7
Nowosolna	8	Radomsko	8	Rząśnia	8	Poświętne	8	Ozorków	8
Gidle	9	Rusiec	9	Rusiec	9	Inowódz	9	Wielgomłynny	9
Paradyż	10	Rząśnia	10	Rogów	10	Lubochnia	10	Paradyż	10
Goszczanów	124	Ozorków	124	Ozorków	124	Sieradz	124	Witonia	124
Ładzice	125	Sędziejowice	125	Oporów	125	Siemkowice	125	Konopnica	125
Sadkowice	126	Daszyna	126	Konopnica	126	Regnów	126	Sieradz	126
Skierniewice	127	Sieradz	127	Moszczenica	127	Konopnica	127	Łanięta	127
Brzeziny	128	Bełchatów	128	Strzelce Wielkie	128	Czastary	128	Oporów	128
Daszyna	129	Łyszkowice	129	Sieradz	129	Kobiele Wielkie	129	Czastary	129
Zduńska Wola	130	Brzeziny	130	Łyszkowice	130	Moszczenica	130	Siemkowice	130
Łubnice	131	Łubnice	131	Sędziejowice	131	Goszczanów	131	Kobiele Wielkie	131
Chąsno	132	Sadkowice	132	Regnów	132	Galewice	132	Moszczenica	132
Nowy Kawęczyn	133	Ładzice	133	Sadkowice	133	Czarnożyły	133	Czarnożyły	133

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Wykres 8. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

3.2.8. Porównanie obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin

Na przestrzeni przyjętych w analizie lat (2002-2018) doszło do ogólnego wzrostu poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin. Jednakże wnikliwy przegląd sytuacji społeczno-gospodarczej gmin stanowiących przestrzeń codziennej aktywności badanych wójtów, dowiodła znaczących nierówności rozwojowych na terenach wiejskich województwa łódzkiego.

W przypadku sytuacji demograficznej, dostrzec można jej uzależnienie przede wszystkim od położenia gminy względem ośrodków miejskich, dobrego połączenia komunikacyjnego oraz bliskości miejscowości o dużym potencjale gospodarczym (szczególnie w Bełchatowie i okolicach).

W przypadku sytuacji gospodarczej, podobnie jak w przypadku demograficznej najwyższe wartości wskaźników w omawianym obszarze występują wokół ośrodków miejskich (zwłaszcza Łodzi), w sąsiedztwie infrastruktury drogowej i komunikacyjnej oraz środowiskowych miejscach występowania cennych surowców. W latach 2002-2018 sytuacja gospodarcza poprawiła się we wszystkich badanych gminach, przy czym wyższe wskaźniki rozwoju gospodarczego występują w gminach wiejskich położonych szczególnie w centralnej części województwa. Co istotne, część miast w regionie (np. Wieluń, Złoczew, Łowicz) otoczonych jest przez pierścień obszarów wiejskich lepiej rozwiniętych gospodarczo i cechujących się korzystniejszą sytuacją demograficzną, co wynika z nasilonych tendencji suburbanizacyjnych w badanym okresie.

Kolejny wskaźnik uwzględnia obszar bardzo ważny, jednakże znacznym problemem w rzeczywistej ocenie stanu środowiska jest niewątpliwie niedoskonałość zbiorów danych statystyki publicznej. Wybór ww. wskaźników do oceny stanu środowiska okazał się bardzo ubogi, co nie pozwoliło na formułowania daleko idących wniosków. Przeprowadzona analiza, w oparciu o niedoskonałe dane, wykazała jedynie względnie równomierny rozkład tego wskaźnika w przestrzeni.

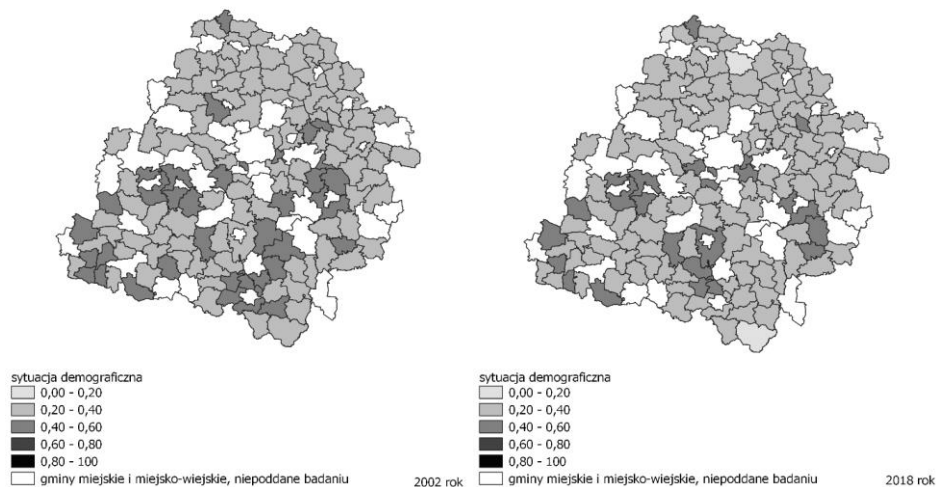
Rozkład przestrzenny wskaźnika syntetycznego odzwierciedlającego poziom rozwoju gmin pod względem warunków mieszkaniowych również jest równomierny na całym obszarze badania. Wyższe wskaźniki wykazują gminy w strefach podmiejskich większych miast (szczególnie Łodzi).

Z przedstawionych danych wynika, że w latach 2002-2018 nie tylko wartość wskaźnika syntetycznego oświaty i szkolnictwa gmin wiejskich województwa łódzkiego

uległa zmianom, ale i ich rozkład przestrzenny. Dodatkowo, nierówności w ujęciu przestrzennym są bardziej wyraźne, niż w innych obszarach.

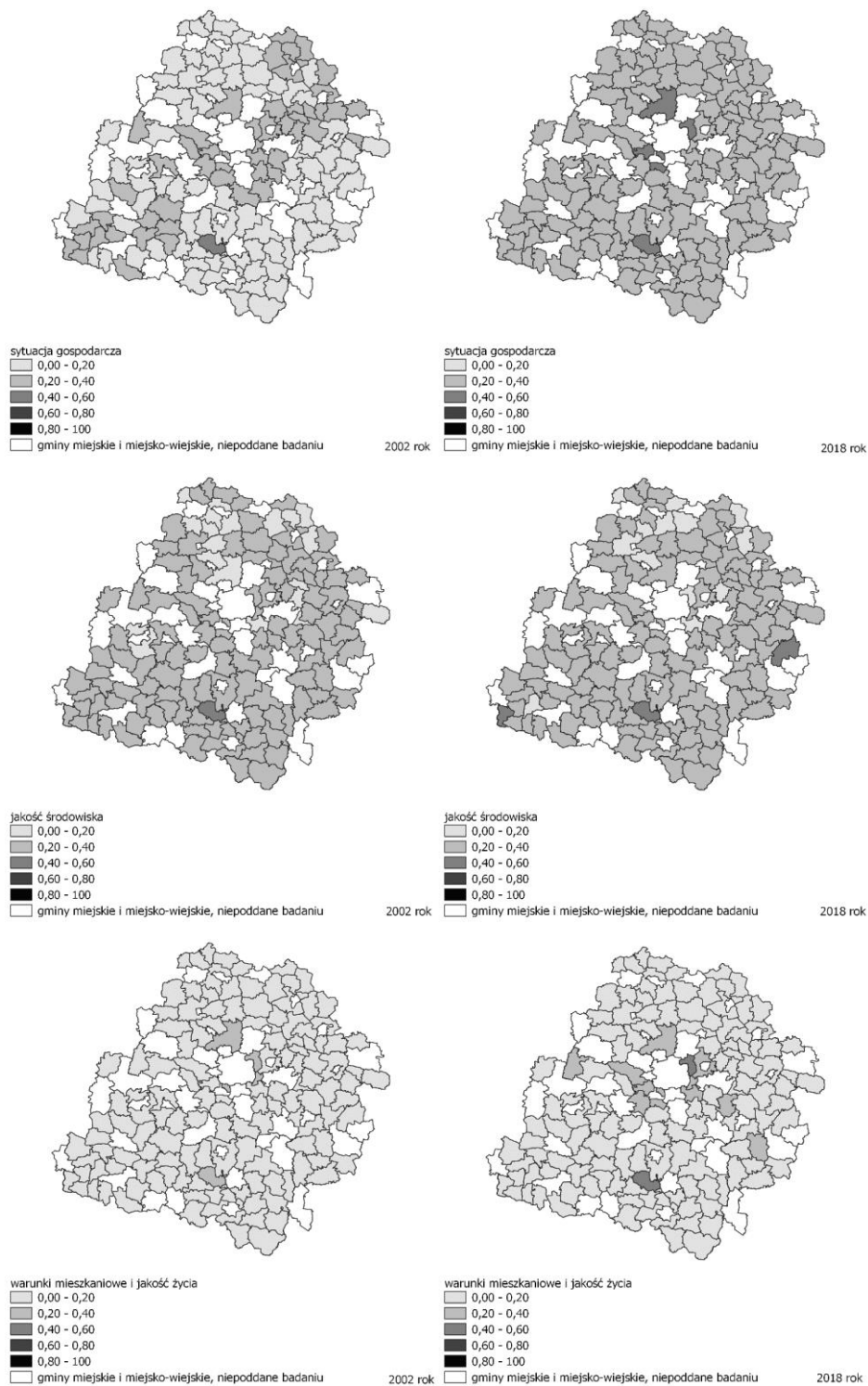
Szczególnie widoczny jest wysoki wskaźnik syntetyczny dostępności kultury wśród gmin położonych w północnej i południowej części województwa. Nie można jednak stwierdzić, aby jakieś zwarte obszary dominowały w tym obszarze nad pozostałymi. Niemal punktowe (ograniczające się do jednej lub dwóch jednostek) jest występowanie gmin o wysokiej wartości ww. wskaźnika.

Bardzo duże zróżnicowanie wystąpiło natomiast w przypadku wskaźnika opisującego lokalne uwarunkowania instytucjonalne. Dostrzec przy tym można, że uwarunkowania zewnętrzne (np. bliskość gmin miejskich) tylko częściowo odpowiadają za tę sytuację. Można wnioskować, że zróżnicowania w uwarunkowaniach instytucjonalnych pozostają w istotnym stopniu zależne też od czynników wewnętrznych, takich jak charakter, zakres i kompetencje władzy, sposoby jej sprawowania, czy poziom akceptacji przez wyborców. Stąd też, badając zjawiska zachodzące w układach lokalnych, można dostrzec niejednokrotnie, że sprawczość władzy lokalnej, szczególnie wójta, ma znaczenie w zakresie stymulowania rozwoju gminy.



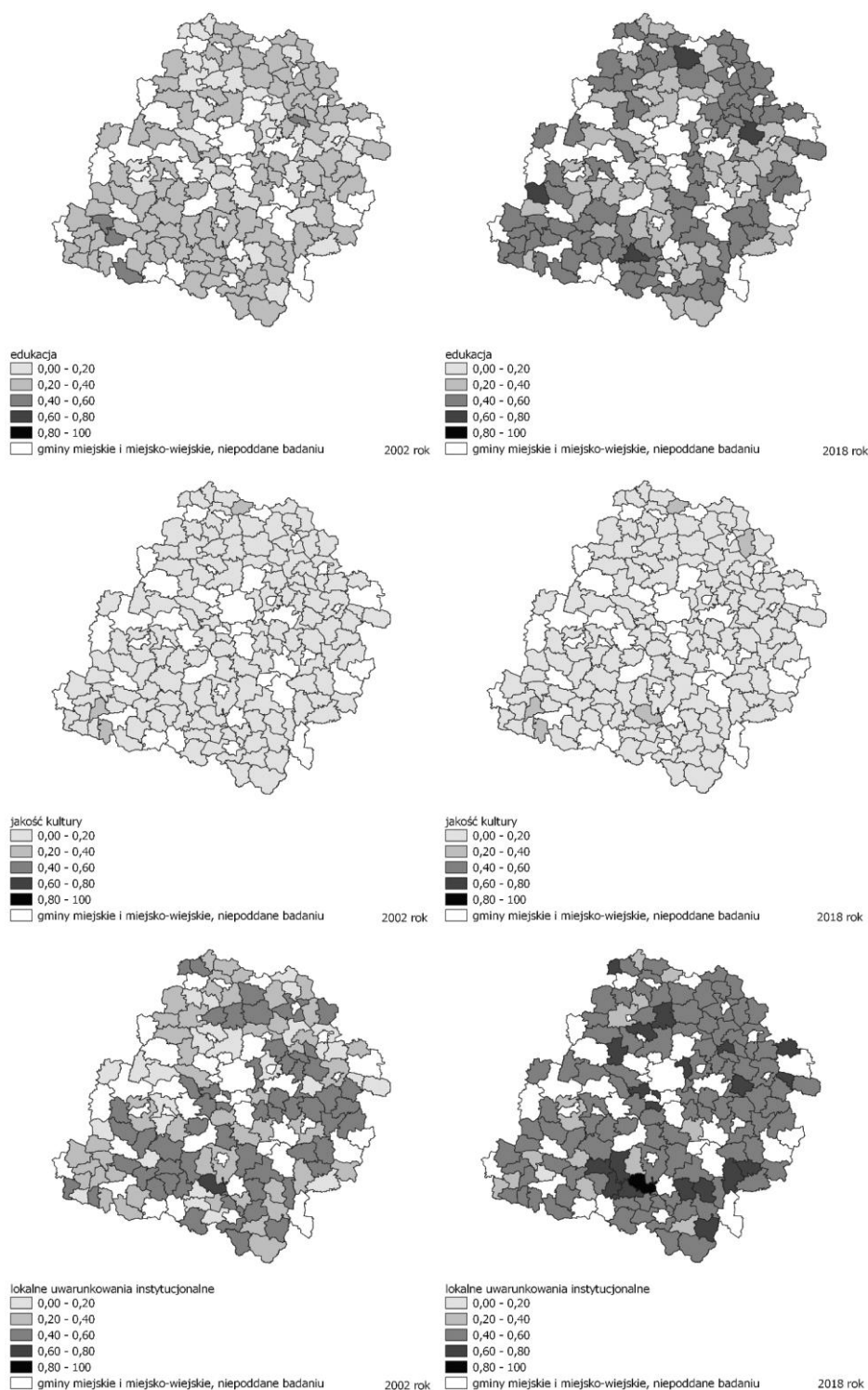
Rycina 34. Zmiana wskaźników syntetycznych w latach 2002-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).



Rycina 34. Zmiana wskaźników syntetycznych w latach 2002-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).



Rycina 34. Zmiana wskaźników syntetycznych w latach 2002-2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.).

Za największy problem rozwojowy badanych gmin należy uznać pogarszającą się sytuację demograficzną oraz deficyt w sferze dostępu do kultury oraz poprawy jej jakości. Poziom rozwoju badanych gmin jest zdeterminowany zarówno czynnikami niezależnymi od wójtów (położeniem geograficznym, warunkami naturalnymi, czy układem sieci

komunikacyjnej), jak i czynnikami, na które lokalna władza wykonawcza ma potencjalnie duży wpływ (np. edukacja, sposób sprawowania władzy). W świetle powyższej analizy, to właśnie tę grupę czynników cechują największe zróżnicowania przestrzenne. Obserwacja ta stanowi punkt wyjścia dla poszukiwania związków między liczbą sprawowanych kadencji wójtów gmin województwa łódzkiego, a ogólną pozycją społeczno-gospodarczą, w rankingu badanych jednostek terytorialnych.

3.3. Sytuacja społeczno-gospodarcza badanych gmin wobec liczby sprawowanych kadencji

W celu identyfikacji relacji między sytuacją społeczno-gospodarczą badanych gmin, a uwarunkowaniami wynikającymi z lokalnych relacji politycznych, zestawiono wartości wskaźników syntetycznych obrazujących sytuację społeczno-gospodarczą gmin wiejskich województwa łódzkiego (w siedmiu obszarach²⁹³), z liczbą kadencji sprawowania władzy przez wójta. Głównym celem tego badania było stwierdzenie, czy zmiany jakie zaszły w poszczególnych obszarach są związane z wielokadencyjnością (weryfikacja hipotezy H1). W tym celu obliczono średnią zmianę wskaźnika syntetycznego osobno dla gmin, w których występowała wielokadencyjność i dla pozostałych. Następnie zbadano, czy występują istotne statystycznie różnice w tych dwóch podgrupach. Inaczej mówiąc, w celu weryfikacji hipotezy H1 postawionej we wstępie pracy, zdekomponowano je na poniższy zestaw hipotez statystycznych:

H0: Wielokadencyjność w samorządach nie wpływa na sytuację społeczno-gospodarczą gminy (skwantyfikowaną za pomocą miernika syntetycznego).

H1: Wielokadencyjność w samorządach ma wpływ na sytuację społeczno-gospodarczą gminy (skwantyfikowaną za pomocą miernika syntetycznego).

Mając skwantyfikowaną średnią zmianę w obu typach gmin, weryfikacji powyższego zestawu hipotez dokonano poprzez zastosowanie testu t równości dwóch średnich²⁹⁴. Testowano hipotezę pierwszą ($H_1 : \mu_1 = \mu_2$), że obie średnie są równe, przy hipotezie alternatywnej ($H_0 : \mu_1 \neq \mu_2$), że się różnią²⁹⁵. Sprawdzeniem tego testu jest statystyka postaci:

²⁹³ Sytuacja demograficzna, sytuacja gospodarcza, jakość środowiska, warunki mieszkaniowe, edukacja, dostępność kultury, lokalne uwarunkowania instytucjonalne.

²⁹⁴ Test ten pozwala na porównania wartości oczekiwanych w dwóch grupach wyników na podstawie pobranych niezależnie prób. Należy on do grupy testów parametrycznych, w których zakłada się znajomość rozkładu populacji, z której pobierane są próby. Warunkiem jego zastosowania są duże wielkości prób.

²⁹⁵ M. Sullivan, *Statistics Informed Decisions Using Data*, Pearson Education, New Jersey 2018, p. 576.

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sqrt{\frac{n_1 S_1^2 + n_2 S_2^2}{n_1 + n_2 - 2} \left(\frac{1}{n_1} + \frac{1}{n_2} \right)}}$$

gdzie:

$\bar{X}_1, \bar{X}_2$ – średnie arytmetyczne wyznaczone z próby pierwszej i drugiej,

S_1^2, S_2^2 – wariancje wyznaczone z pierwszej i drugiej próby,

n_1, n_2 – liczebności pierwszej i drugiej próby.

Zoperacjonalizowanie powyższych hipotez do potrzeb statystycznego badania, pozwala je przepisać w postaci:

H0: Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego dla gmin wielokadencyjnych jest różna średniej zmianie wskaźnika syntetycznego dla gmin pozostałych.

H1: Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego dla gmin wielokadencyjnych jest równa średniej zmianie wskaźnika syntetycznego dla gmin pozostałych (wielokadencyjność ma wpływ na wyniki)²⁹⁶.

Jeżeli wartość poziomu istotności p dla powyższego testu jest mniejsza od 5% ($p < 0,05$), to odrzucamy hipotezę zerową na korzyść alternatywnej (stwierdzamy, że wielokadencyjność ma związek ze zmianami społeczno-gospodarczymi). Jeżeli wartość p dla powyższego testu jest większa lub równa od 5% ($p \geq 0,05$), to nie ma podstaw do odrzucenia hipotezy zerowej (stwierdzamy, że wielokadencyjność nie ma istotnego związku ze zmianami społeczno-gospodarczymi). W kontekście przeprowadzonych badań odrzucenie hipotezy zerowej oznacza, że średnia zmiana zmiennej syntetycznej (obrazującej sytuację społeczno-gospodarczą) jest inna w gminach, w których występowała wielokadencyjność niż w pozostałych.

3.3.1. Sytuacja demograficzna

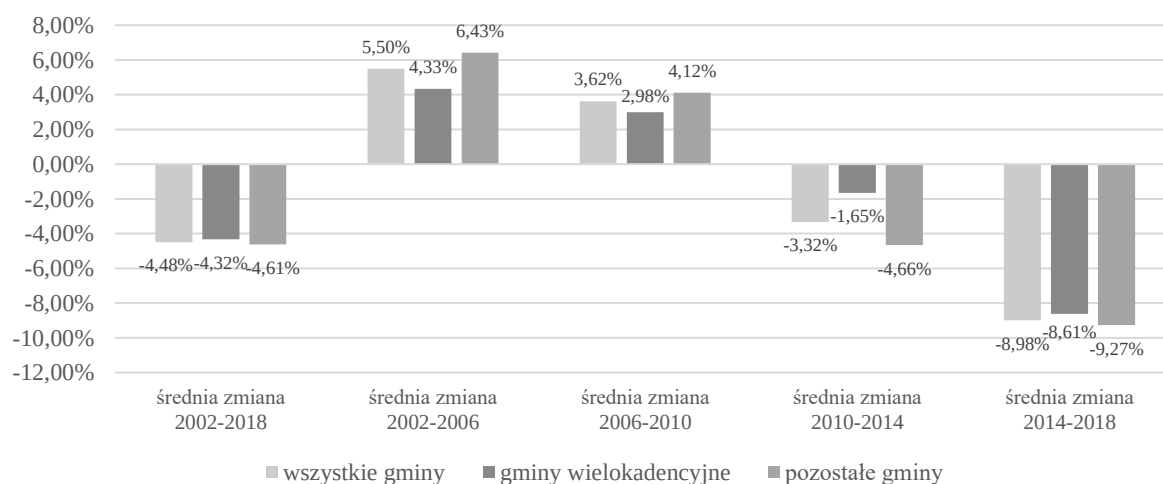
W latach 2002-2018 zmiana wartości wskaźnika syntetycznego w obszarze demografii wyniosła -4,48%. W gminach „wielokadencyjnych”²⁹⁷ pogorszenie to było nieco

²⁹⁶ Metoda normalizacji zmiennych została tak przeprowadzona, aby umożliwiała porównania w czasie zmiennej syntetycznej. Popularnym sposobem jej wykorzystania jest pozycjonowanie obiektów (tutaj gmin), które jednakże nie pozwoliłoby na weryfikację hipotezy pierwszej.

²⁹⁷ Określenie „wszystkie gminy” stosowane jest dla 133 gmin wiejskich województwa łódzkiego. Określenie „gminy wielokadencyjne” stosowane jest dla 59 gmin, w których wójtów wybrano w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest wstecz od ostatnich badanych wyborów, tj. od roku 2018 do 2002. Określenie „pozostałe gminy” stosowane jest dla 74 gmin, w których w 2018 roku wójtów wybrano w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy lub drugi i którzy obecnie zarządzają gminą.

słabsze (-4,32%), a w „pozostałych” gminach wartość ta wyniosła -4,61%. Jeśli będziemy analizować te zmiany w poszczególnych podokresach lat 2002-2018, to zauważymy, że w latach 2002-2006 średnia zmiana wartości wskaźnika sytuacji demograficznej dla wszystkich (bez względu na wielokadencyjność) 133 gmin wiejskich województwa łódzkiego wyniosła 5,50% (por. wykres 9). Zmiana wartości tego samego wskaźnika dla gmin „wielokadencyjnych”, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu wyniosła natomiast 4,33%, zaś w „pozostałych” 74 gminach wzrost wyniósł 6,43%. Najmniej korzystne wartości wskaźnika sytuacji demograficznej pojawiły się w ostatnim okresie badania, w latach 2014-2018, kiedy to zanotowano silne ujemne wartości rzędu 8-9%. Negatywne zmiany z tego okresu zaważyły na tym, że ogólna zmiana, tzn. liczona dla lat 2002-2018 była również negatywna (por. wykres 9).

Wykres 9. Średnia zmiana sytuacji demograficznej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



* Określenie gminy „wielokadencyjne” stosowane jest dla 59 gmin, w których wójtów wybrano w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest wstecz od ostatnich badanych wyborów, tj. od roku 2018 do 2002. Określenie „pozostałe” gminy stosowane jest dla 74 gmin, w których w 2018 roku wójtów wybrano w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy lub drugi i którzy obecnie zarządzają gminą.

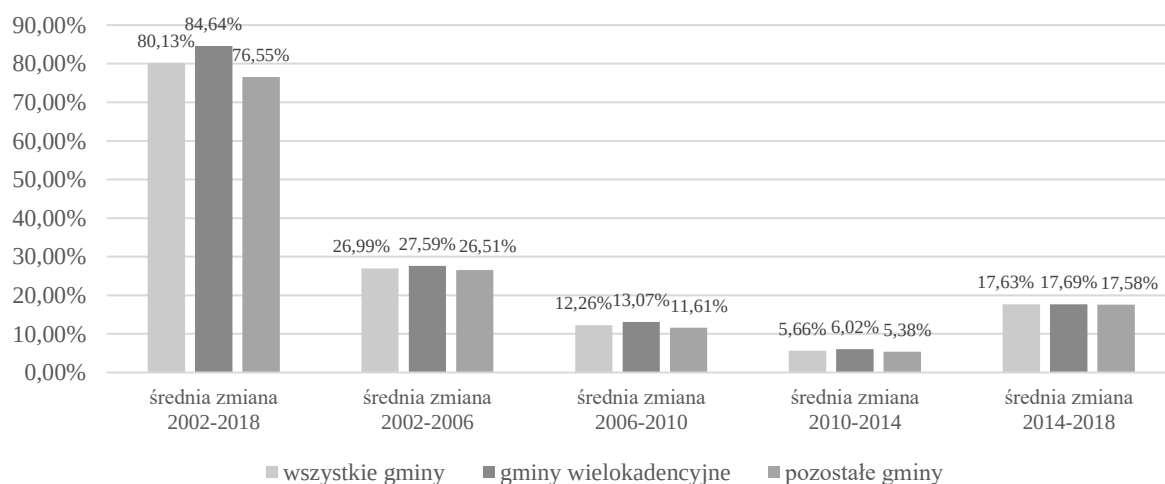
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

3.3.2. Sytuacja gospodarcza

W latach 2002-2018 zmiana w obszarze sytuacji gospodarczej wyniosła 80,13%. W gminach „wielokadencyjnych” zmiana była korzystniejsza i wyniosła 84,64%, zaś w gminach, w których występowała częstsza zmiana władzy było to 76,55%. Jak pokazuje wykres 10, w latach 2002-2006 średnia zmiana wartości wskaźnika sytuacji gospodarczej

dla wszystkich 133. gmin wiejskich województwa łódzkiego (bez względu na wielokadencyjność) wyniosła 26,99% (najlepszy wynik w latach 2002-2018). W gminach „wielokadencyjnych” poprawa sytuacji gospodarczej wyniosła 27,59%, zaś w „pozostałych” gminach wzrost wyniósł 26,51%. Najmniej korzystne wartości wskaźnika sytuacji gospodarczej zanotowano w latach 2010-2014, szczególnie w gminach, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą – zmiana wyniosła 5,38%.

Wykres 10. Średnia zmiana sytuacji gospodarczej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



* Określenie gminy „wielokadencyjne” stosowane jest dla gmin, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Określenie „pozostałe” gminy stosowane jest dla gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą.

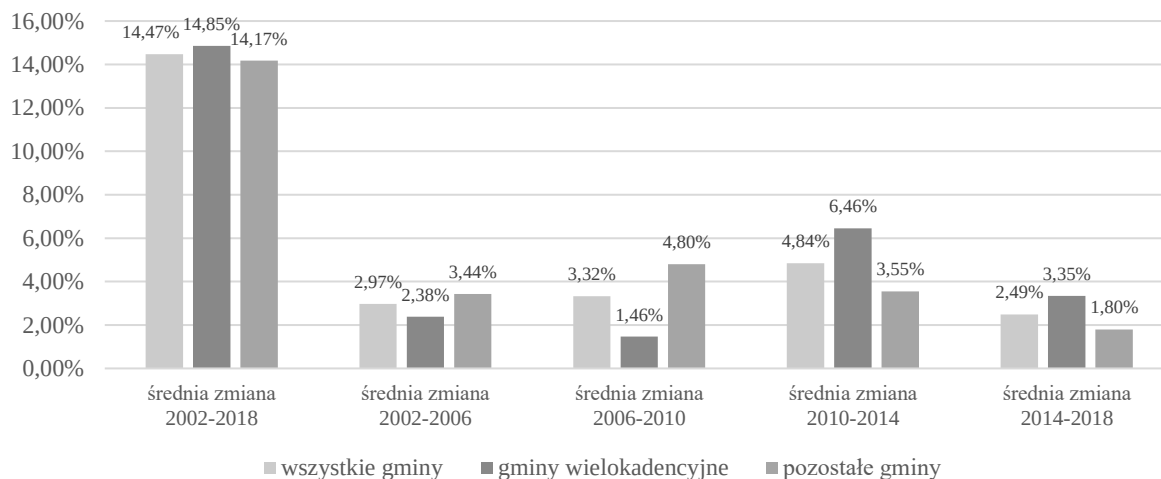
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

3.3.3. Jakość środowiska

W latach 2002-2018 zmiana w obszarze jakości środowiska wyniosła 14,47%. W gminach „wielokadencyjnych” zmiana była korzystniejsza i wyniosła 14,85%, zaś w „pozostałych” gminach było to 14,17%. Jak pokazuje wykres 11, w latach 2002-2006 średnia zmiana wartości wskaźnika jakości środowiska dla wszystkich 133. gmin wiejskich województwa łódzkiego (bez względu na wielokadencyjność) wyniosła 2,97%. Zmiana wartości tego samego wskaźnika dla gmin „wielokadencyjnych”, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu, wyniosła natomiast 2,38%, podczas gdy w „pozostałych” gminach wzrost wyniósł 3,44%. Wśród wszystkich badanych przedziałów czasowych najmniejsze korzystne wartości

wskaźnika jakości środowiska zarejestrowano w latach 2014-2018. Ogółem w okresie tym wskaźnik wyniósł 2,49%.

Wykres 11. Średnia zmiana jakości środowiska gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



* Określenie gminy „wielokadencyjne” stosowane jest dla gmin, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Określenie „pozostałe” gminy stosowane jest dla gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą.

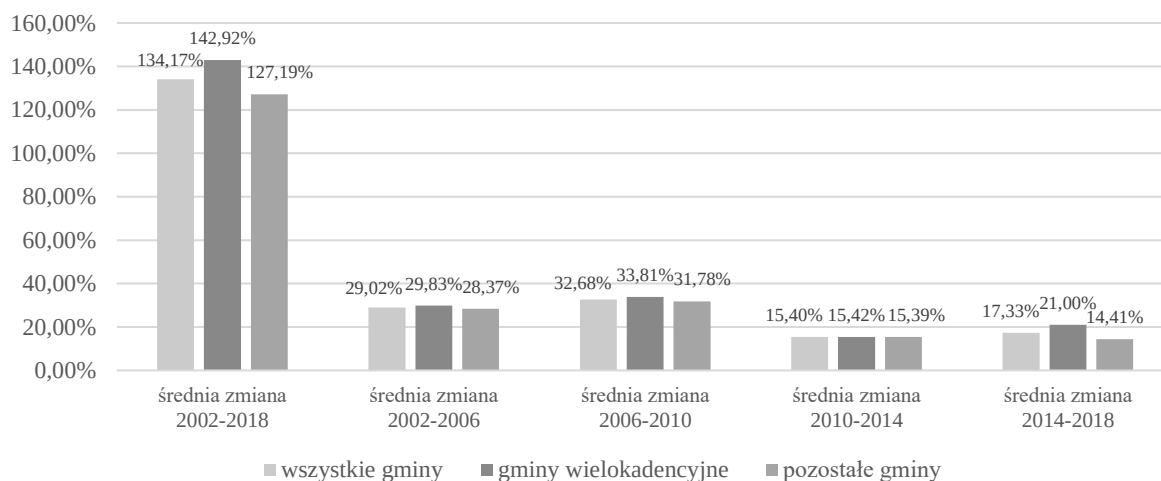
Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

3.3.4. Warunki mieszkaniowe

W latach 2002-2018 zmiana w obszarze warunki mieszkaniowe wyniosła 134,17%. W gminach „wielokadencyjnych” zmiana była korzystniejsza (142,92%) niż w „pozostałych” gminach, w których następowała częstsza zmiana władzy (127,19%). Jak pokazuje wykres 12, w pierwszym badanym okresie średnia zmiana wartości wskaźnika warunków mieszkaniowych dla wszystkich badanych gmin (bez względu na wielokadencyjność) wyniosła 29,02%. Zmiana wartości tego samego wskaźnika dla gmin „wielokadencyjnych”, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu wyniosła 29,83%, zaś w „pozostałych” 74 gminach wzrost wyniósł 28,37%. Najbardziej korzystne wartości warunków mieszkaniowych zanotowano w latach 2006-2010, kiedy zanotowano silne dodatnie wartości rzędu 31-34%. Pozytywne zmiany z tego okresu zaważyły na tym, że ogólna zmiana, tzn. liczona dla lat 2002-2018 była również pozytywna (por. wykres 12). Najmniej korzystne wartości wskaźnika warunków mieszkaniowych zanotowano w latach 2010-2014, szczególnie w „pozostałych” gminach, w których 74. wójtów zostało wybranych

w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą – tu zmiana wyniosła 15,39%.

Wykres 12. Średnia zmiana warunków mieszkaniowych gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



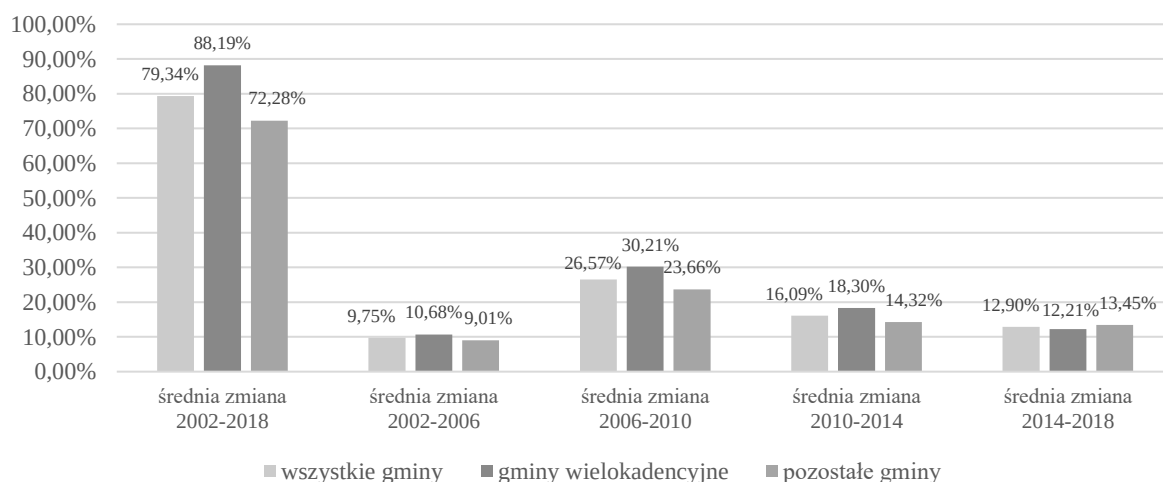
* Określenie gminy „wielokadencyjne” stosowane jest dla gmin, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Określenie „pozostałe” gminy stosowane jest dla gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

3.3.5. Edukacja

W latach 2002-2018 zmiana w obszarze edukacji wyniosła 79,34%. W gminach „wielokadencyjnych” zmiana była korzystniejsza i wyniosła 88,19%, zaś w gminach w których występowała częstsza zmiana władzy było to 72,28%. Jak pokazuje wykres 13, w latach 2002-2006 średnia zmiana wartości wskaźnika edukacji dla wszystkich 133. gmin wiejskich województwa łódzkiego (bez względu na wielokadencyjność) wyniosła 9,75%. Zmiana wartości tego samego wskaźnika dla gmin „wielokadencyjnych”, w których 59. wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu wynosi natomiast 10,68%, podczas gdy w „pozostałych” 74 gminach wzrost wyniósł 9,01%. Najbardziej korzystne wartości wskaźnika edukacji zanotowano w latach 2006-2010, kiedy to zanotowano silne dodatnie wartości rzędu 23-30%. Te pozytywne zmiany z tego okresu zaważyły na tym, że ogólna zmiana, tzn. liczona dla lat 2002-2018 była również pozytywna (por. wykres 13).

Wykres 13. Średnia zmiana edukacji gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



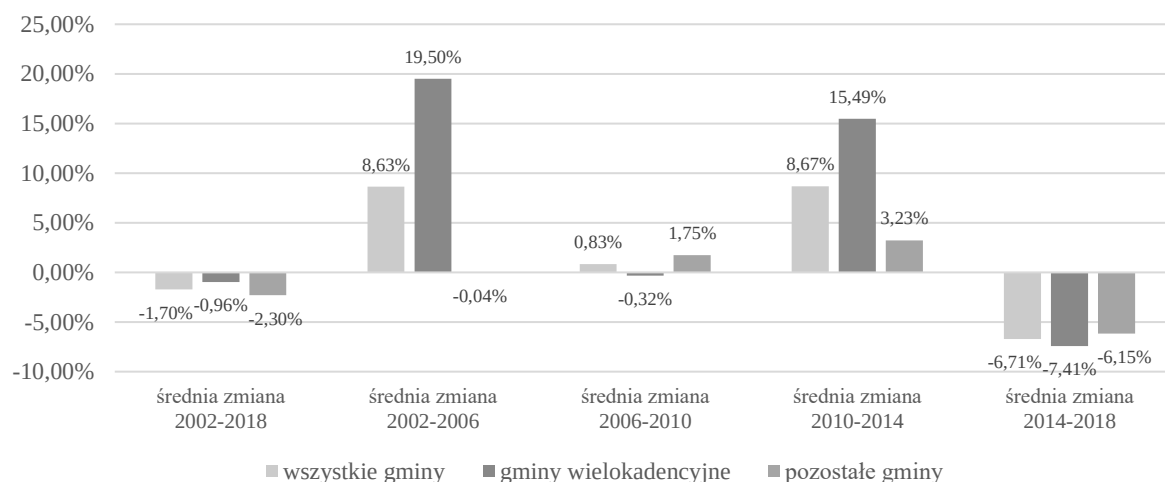
* Określenie gminy „wielokadencyjne” stosowane jest dla gmin, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Określenie „pozostałe” gminy stosowane jest dla gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

3.3.6. Dostępność kultury

W latach 2002-2018 zmiana w obszarze dostępności kultury wyniosła -1,70%. W gminach „wielokadencyjnych” pogorszenie to było słabsze (-0,96%), a w „pozostałych” gminach wartość ta wyniosła -2,3%. Jak pokazuje wykres 14, w latach 2002-2006 średnia zmiana wartości wskaźnika dostępności kultury dla wszystkich 133. gmin wiejskich województwa łódzkiego (bez względu na wielokadencyjność) wyniosła 8,63%. Zmiana wartości tego samego wskaźnika dla gmin „wielokadencyjnych” wyniosła natomiast 19,50% (najlepszy wynik w badanym okresie), podczas gdy w „pozostałych” 74 gminach wartość ta wyniosła -0,04%. Najmniej korzystne wartości wskaźnika dostępności kultury zanotowano w ostatnim okresie badania, w latach 2014-2018, kiedy zanotowano silnie ujemne wartości rzędu 6-8%. Ze względu na negatywne zmiany z tego okresu, ogólna zmiana, tzn. liczona dla lat 2002-2018 była również negatywna (por. wykres 14).

Wykres 14. Średnia zmiana dostępności kultury gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



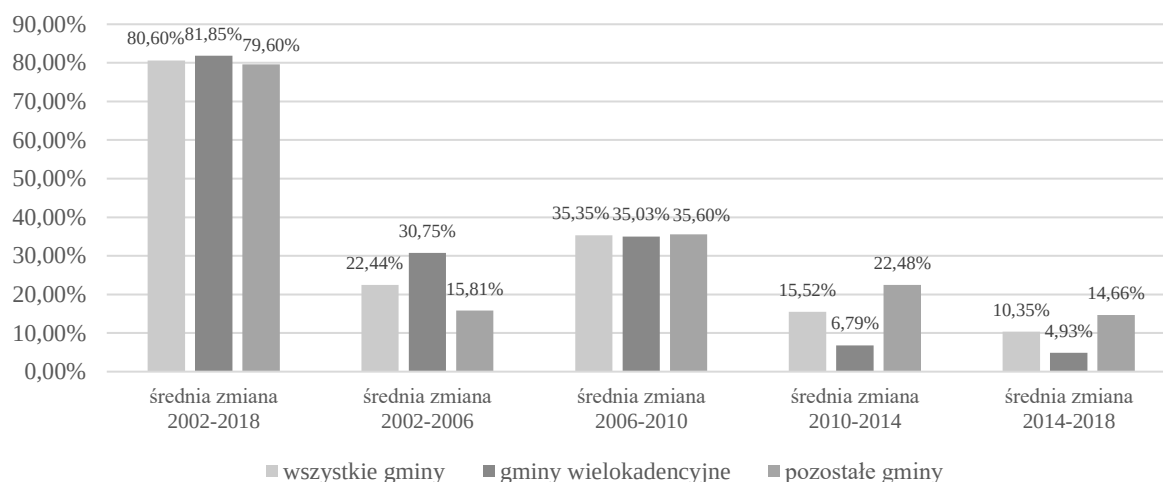
* Określenie gminy „wielokadencyjne” stosowane jest dla gmin, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Określenie „pozostałe” gminy stosowane jest dla gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

3.3.7. Lokalne uwarunkowania instytucjonalne

W latach 2002-2018 zmiana w obszarze lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych wyniosła 80,6%. W gminach „wielokadencyjnych” zmiana była korzystniejsza i wyniosła 81,85%, zaś w gminach, w których nastąpiła częstsza zmiana władzy było to 79,60%. Jak pokazuje wykres 15, w latach 2002-2006 średnia zmiana wartości wskaźnika lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych dla wszystkich (bez względu na wielokadencyjność) 133 gmin wiejskich województwa łódzkiego wyniosła 22,44%. Zmiana wartości tego samego wskaźnika dla gmin „wielokadencyjnych” wyniosła 30,75%, podczas gdy w „pozostałych” gminach wyniosła 15,81%. Najmniej korzystne wartości wskaźnika lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych zanotowano w ostatnim okresie badania, w latach 2014-2018. Ogółem w okresie tym wskaźnik wyniósł 10,35%.

Wykres 15. Średnia zmiana lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018



* Określenie gminy „wielokadencyjne” stosowane jest dla gmin, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Określenie „pozostałe” gminy stosowane jest dla gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

Najważniejszym celem badania było stwierdzenie, czy wielokadencyjność ma związek ze zmianami społeczno-gospodarczymi, w każdym badanym obszarze. W tym celu porównano średnią zmianę we wszystkich obszarach wpływających na rozwój badanych gmin, dla lat 2002-2018. Wyniki wykazały, że korzystne zmiany były bardziej widoczne w gminach „wielokadencyjnych” niż w „pozostałych”. Analiza ta pozwala wnioskować o korzystnym wpływie wielokadencyjności (hipoteza H1). Jednakże różnica ta nie była istotna statystycznie – wartość p dla testu dwóch średnich jest znacząco wyższa od założonego poziomu istotności (zob. tabela 20).

3.3.8. Porównanie obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin

W latach 2002-2018 zmiany w rozwoju społeczno-gospodarczym były korzystniejsze w gminach „wielokadencyjnych” (59 jednostek terytorialnych, w których kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 roku do 2002 roku), niż w „pozostałych” 74 gminach. Przeprowadzone analizy wykazały, iż w badanym okresie największa średnia zmiana dotyczyła warunków mieszkaniowych (142,92%), edukacji (88,19%) oraz sytuacji gospodarczej (84,64%). Pozytywny wpływ „wielokadencyjnych” wójtów na obszar sytuacji gospodarczej i warunków mieszkaniowych zaobserwowano w każdym badanym przedziale czasowym. Natomiast negatywne zmiany we wskaźniku

oświata i wychowanie są słabsze w przypadku gmin „wielokadencyjnych” w ostatnim badanym okresie (2014-2018). W niektórych podokresach w gminach „wielokadencyjnych” wartość mierników syntetycznych jest niższa niż w pozostałych gminach, co pozwala wnioskować o negatywnym wpływie wielokadencyjności. Dzieje się tak w obszarach: sytuacja demograficzna (w latach 2002-2010), jakość środowiska (w latach 2002-2010), dostępność kultury (w latach 2006-2010 i 2014-2018) i lokalne uwarunkowania instytucjonalne (w latach 2006-2018).

Tabela 19. Ogólna zmiana w obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin w latach 2002-2018

wyszczególnienie	grupa 1		grupa 2		grupa 3	
	gminy „wielokadencyjne”	„pozostałe” gminy	gminy „wielokadencyjne”	„pozostałe” gminy	gminy „wielokadencyjne”	„pozostałe” gminy
	59 wójtów	74 wójtów	97 wójtów	36 wójtów	23 wójtów	110 wójtów
sytuacja demograficzna	-4,32%	-4,61%	-4,55%	-4,29%	-1,18%	-5,17%
sytuacja gospodarcza	84,64%	76,55%	79,50%	81,84%	77,67%	80,65%
jakość środowiska	14,85%	14,17%	16,28%	9,61%	21,77%	12,95%
warunki mieszkaniowe	142,92%	127,19%	130,10%	145,13%	132,99%	134,41%
edukacja	88,19%	72,28%	79,54%	78,79%	84,62%	78,24%
dostępność kultury	-0,96%	-2,30%	-1,89%	-1,22%	-2,52%	-1,53%
lokalne uwarunkowania instytucjonalne	81,85%	79,60%	80,70%	80,33%	68,41%	83,15%

* Określenie dla grupy 1: gminy, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą. Określenie dla grupy 2: gminy, w których 97 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) w latach 2002-2018 i 36 gmin, w których nie wystąpiła podwójna reelekcja wójtów w latach 2002-2018. Określenie dla grupy 3: gminy, w których 23 wójtów zwyciężyło w kolejnych pięciu elekcjach w latach 2002-2018 i pozostałe 110 gmin.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

Chcąc dokładniej opisać różnice w statystykach ilustrujących gminy „wielokadencyjne” i „pozostałe”, przeprowadzono badanie dla dwóch dodatkowych grup gmin wiejskich województwa łódzkiego (por. tabela 19). W gminach „wielokadencyjnych”, w których 97 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) w latach 2002-2018, zmiany były korzystniejsze tylko w trzech obszarach (jakość środowiska, edukacja, lokalne uwarunkowania instytucjonalne). W „pozostałych” gminach korzystniejsze zmiany zaszły

w reszcie omawianych obszarów. W gminach, w których 23. wójtów zwyciężyło w kolejnych pięciu elekcjach w latach 2002-2018, zmiany były zbliżone do tych z grupy wcześniejszej. „Wieczni wójtowie” wpływają pozytywnie na wartości wskaźników, szczególnie w obszarach: sytuacja demograficzna, jakość środowiska i edukacja.

Za największy problem rozwojowy badanych gmin, jak wynika z poprzedniego podrozdziału (3.2), należy uznać pogarszającą się sytuację demograficzną, deficyt w sferze dostępu do kultury oraz spadek jej jakości (średnia zmiana w tych obszarach w każdym zestawieniu ma wartość ujemną). Najmniej korzystne wartości wskaźnika dostępności kultury zanotowano w gminach, w których 23 wójtów zwyciężyło w kolejnych pięciu elekcjach w latach 2002-2018. Ogółem w okresie tym wskaźnik spadł o wartość -2,52%. Najmniej korzystne wartości sytuacji demograficznej zanotowano w 110 gminach – zmiana wyniosła -5,17%. W świetle powyższej analizy, zmiany w rozwoju społeczno-gospodarczym były nieco słabsze w gminach „wielokadencyjnych”, w których 23 wójtów zwyciężyło w kolejnych pięciu elekcjach w latach 2002-2018, szczególnie w trzech obszarach: sytuacja gospodarcza, warunki mieszkaniowe i dostępność kultury. Wobec tego, większa liczba kadencji wpływa negatywnie na wartości wskaźników w ww. obszarach.

Tabela. 20. Wartości poziomu istotności testów statystycznych dla gmin „wielokadencyjnych” i „pozostałych”

wyszczególnienie	grupa 1	grupa 2	grupa 3
sytuacja demograficzna	p = 0,9084	p = 0,9265	p = 0,2271
sytuacja gospodarcza	p = 0,4599	p = 0,8485	p = 0,836
jakość środowiska	p = 0,884	p = 0,1989	p = 0,1479
warunki mieszkaniowe	p = 0,3168	p = 0,3926	p = 0,9453
edukacja	p = 0,0237	p = 0,9248	p = 0,8408
dostępność kultury	p = 0,7992	p = 0,9095	p = 0,8863
lokalne uwarunkowania instytucjonalne	p = 0,9065	p = 0,9862	p = 0,5578

* Określenie dla grupy 1: gminy, w których 59 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządzają gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku. Gmin, w których 74 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych po raz pierwszy (lub drugi) w 2018 roku i obecnie zarządzają gminą. Określenie dla grupy 2: gminy, w których 97 wójtów zostało wybranych w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) w latach 2002-2018 i 36 gmin, w których nie wystąpiła podwójna reelekcja wójtów w latach 2002-2018. Określenie dla grupy 3: gminy, w których 23 wójtów zwyciężyło w kolejnych pięciu elekcjach w latach 2002-2018 i pozostałe 110 gmin.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

Niemniej jednak wysokie wartości poziomu istotności testów statystycznych, w których porównywano sytuację w gminach „wielokadencyjnych” i „pozostałych”, nie pozwalały potwierdzić, że zaobserwowane różnice są istotne statystycznie. Jedynie dla edukacji można było potwierdzić istotne statystycznie różnice pomiędzy gminami

„wielokadencyjnymi” i „pozostałymi” (por. tabela 20). Tylko ten obszar potwierdza, że sytuacja pod względem edukacji w gminach „wielokadencyjnych” jest lepsza niż w „pozostałych”. Dla pozostałych obszarów różnice nie są statystycznie istotne, choć większość z nich pokazuje, że miary syntetyczne są wyższe w gminach „wielokadencyjnych”.

3.4. Podsumowanie wyników badania ilościowego

W niniejszym badaniu podjęto problematykę rozwoju społeczno-gospodarczego i czynników warunkujących ten rozwój. Za główne czynniki rozwoju uznano położenie geograficzne, warunki naturalne, czy układ sieci komunikacyjnych. Nie bez znaczenia jest również zróżnicowanie w potencjale rozwojowym badanych gmin, wynikające z czynników, na które lokalna władza wykonawcza ma potencjalnie duży wpływ. W świetle przeprowadzonych badań stwierdzono, że najlepiej rozwiniętą gminą województwa łódzkiego jest gmina Kleszczów, która tylko w dwóch obszarach (demografia i edukacja) nie pojawiła się na miejscu 1. (w pozostałych przodowała). Wśród najsłabiej rozwiniętych gmin nie dominuje jedna jednostka terytorialna. Jednak w dwóch obszarach zawsze ostatnie miejsce zajęły gminy Łanięta i Paradyż (zob. tabela 21).

Tabela 21. Ranking gmin według obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin w latach 2002-2018

wyszczególnienie	miejsce	2002	2006	2010	2014	2018
sytuacja demograficzna	1	Ksawerów	Andrespol	Andrespol	Ksawerów	Andrespol*
	133	Bielawy	Aleksandrów	Zduny	Żytno	Żytno
sytuacja gospodarcza	1	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów	Ksawerów*
	133	Nowe Ostrowy	Nowe Ostrowy	Nowe Ostrowy	Łanięta	Łanięta
jakość środowiska	1	Kleszczów	Kleszczów	Bolesławiec	Kleszczów	Kleszczów
	133	Brójce	Brójce	Budziszewice	Brójce	Witonia*
warunki mieszkaniowe	1	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów
	133	Łanięta	Łanięta	Łanięta	Łanięta	Łanięta
edukacja	1	Słupia	Pątnów	Bielawy	Brąszewice	Głuchów
	133	Witonia	Żelechlinek	Strzelce	Dłutów	Brzeziny*
dostępność kultury	1	Oporów	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów	Nieborów
	133	Paradyż	Paradyż	Paradyż	Paradyż	Paradyż*
lokalne uwarunkowania instytucjonalne	1	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów	Kleszczów
	133	Nowy Kawęczyn	Ładzice	Sadkowice	Czarnożyły	Czarnożyły

* W kolumnie ostatniej (2018 rok) znak „*” stosowany jest dla gmin, w których wójt został wybrany w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzn. podwójna reelekcja) i obecnie zarządza gminą. Kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 rok do 2002 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

W celu identyfikacji relacji między sytuacją społeczno-gospodarczą badanych gmin a uwarunkowaniami wynikającymi z lokalnych relacji politycznych, zestawiono wartości wskaźników syntetycznych, obrazujących sytuację społeczno-gospodarczą gmin wiejskich województwa łódzkiego z liczbą kadencji sprawowania władzy przez wójta. Wyniki wykazały, że istnieje nieznaczna różnica między gminami „wielokadencyjnymi” (59 jednostek terytorialnych, w których kadencyjność liczona jest od ostatnich badanych wyborów, tj. 2018 roku do 2002 roku), a gminami „pozostałymi” z korzyścią dla tych pierwszych. Wielokadencyjność warunkuje w największym stopniu aktywność władz wykonawczych w obszarach dotyczących warunków mieszkaniowych, edukacji oraz sytuacji gospodarczej.

Z powyższych badań wynika, że wielokadencyjność w samorządach może pozytywnie wpływać na sytuację społeczno-gospodarczą gminy skwantyfikowaną za pomocą wskaźników syntetycznych (których wartości były - średnio - wyższe w gminach wielokadencyjnych). Jest to przesłanką do pozytywnego zweryfikowania hipotezy H1 postawionej we wstępie pracy.

Rozdział 4. Dwukadencyjność organów wykonawczych a rozwój społeczno-gospodarczy gmin wiejskich województwa łódzkiego z perspektywy wójtów

4.1. Metodologia badań i charakterystyka respondentów

Wobec niedoboru danych na poziomie lokalnym oraz wyzwania braku statystycznej istotności analiz ilościowych, badacze stosują też inne narzędzia badawcze na różnych poziomach samorządowych²⁹⁸. Skutkuje to odmiennymi podejściami metodologicznymi oraz zróżnicowaniem sposobów badania rozwoju społeczno-gospodarczego. Z uwagi na różnorodność podejść metodologicznych do badania rozwoju lokalnego oraz wielowątkowość poruszanej problematyki, zdecydowano się na zastosowanie więcej niż jednego sposobu zbierania danych. Odpowiedź na postawione pytania badawcze i weryfikacja hipotez miały miejsce przy zastosowaniu wieloetapowego podejścia badawczego, na który złożyły się: analiza opisowa, ilościowa (porównawcza) oraz jakościowa. Taki sposób stanowi przejaw triangulacji, której celem są: potwierdzenie rezultatów, czyli uzyskiwanie zgodności wyników otrzymanych w drodze badań ilościowych i jakościowych; komplementarność, umożliwiającą wszechstronną interpretację uzyskanych wyników otrzymanych w drodze jednego rodzaju badań, poprzez zestawienie ich z wynikami badań drugiego typu; wszechstronna interpretacja wyników (odpowiednio, danych statystycznych w pierwszym i wywiadów przeprowadzonych w drugim etapie badań)²⁹⁹. Opisane powyżej badania ilościowe oparto na danych wtórnych, które są cennym źródłem wiedzy na temat zjawisk i procesów zachodzących w badanym obszarze. Zostały one jednak uzupełnione o badania ilościowe i jakościowe bazujące na zebranych danych pierwotnych, które dostarczyły pogłębionej wiedzy o badanych przypadkach³⁰⁰.

²⁹⁸ m.in. I. Pawlas, *Społeczno-ekonomiczny obraz polskich regionów w świetle badań taksonomicznych*, [w:] E. Molendowski (red.), *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2012, ss. 110-122.; M. Adamowicz, P. Janulewicz, *Ocena poziomu rozwoju dużych miast w Polsce – wyniki badań wykorzystujących wzorzec rozwoju Hellwiga*, *Studia Regionalne i Lokalne* nr 2/2016, ss. 68-86.; E. Stasiak, *Porównanie rozwoju podregionów województwa łódzkiego*, [w:] R. Dziuba, M. Szewczyk, E. Okraszewska, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju, Gospodarka, Środowisko, Inwestycje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018, ss. 25-37.; L. J. Jasiński, *Syntetyczny wskaźnik rozwoju gospodarczo-społecznego regionów*, [w:] E. Sobczak (red.), *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy województwa oraz miast i gmin wiejskich*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2019, ss. 11-24.

²⁹⁹ B. Sławecki, *Podwójne czytanie rzeczywistości: wspieranie badań ilościowych badaniami jakościowymi*, [w:] M. Koster (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, ss. 533-550.

³⁰⁰ K. Mazurek-Łopacińska, M. Sobocińska, *Triangulacja w badaniach jakościowych*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* nr 525/2018, ss. 11-20.

W pierwszym przypadku, zastosowaną metodą badawczą była ankieta internetowa, ukierunkowana na zebranie opinii wójtów na temat zjawiska powtarzalności wyborów na poziomie lokalnym, przyczyn ponownej wygranej w wyborach samorządowych, oraz oceny kondycji społeczno-gospodarczej gminy. Grupę adresatów stanowili wójtowie, którzy według danych Państwowej Komisji Wyborczej (PKW) w 2018 roku wygrali wybory samorządowe, uznani za osoby posiadające największy zasób wiedzy o działaniach podejmowanych w gminie.

Badanie przeprowadzono wśród wójtów zarządzających w gminach wiejskich województwa łódzkiego, w okresie od września do listopada 2021 roku, techniką CAWI (*Computer Assisted Web Interview*), w warunkach anonimowości odpowiedzi respondentów. Narzędzie opracowano za pomocą oprogramowania Microsoft Forms w obsłudze aplikacji Office 365. Prośbę wraz z linkiem do ankiety internetowej przesłano drogą elektroniczną w dniu 01.10.2021 r., do 133 urzędów gmin wiejskich województwa łódzkiego³⁰¹ za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP), z prośbą o wypełnienie kwestionariusza przez wójtów. Otrzymano odpowiedzi od 98 wójtów, przy czym 5 z nich odmówiło udziału w badaniu. Zwrotność stanowiła zatem 93 prawidłowo wypełnione ankiety, co stanowiło 70% całej badanej grupy.

Ankieta składała się z 13 pytań, zarówno zamkniętych, jak i półotwartych oraz pytań oceniających z pięciostopniową skalą szacunkową (Likerta) (załącznik 1). Na początku kwestionariusza zamieszczono pytania dotyczące długości sprawowania funkcji organu wykonawczego, wieku, wykształcenia, okresu zamieszkiwania w gminie i przebiegu kariery. Kolejne pytania dotyczyły zagadnień: udziału mieszkańców w procedurach wyborczych, kilkukrotnej reelekcji wójta, stosunku do rozwiązań ograniczających możliwość sprawowania funkcji wójta, oceny rozwoju społeczno-gospodarczego gminy czy zaangażowania mieszkańców w sprawy gminy.

Odpowiedzi udzieliło 28 ankietowanych, dla których była to pierwsza kadencja. Pozostali respondenci (65 osób) sprawowali funkcję znacznie dłużej niż przez jedną kadencję – ankietowani wybrani na wójta od 2014 roku (28%), od 2010 roku (18%), od 2006 roku (8%) oraz 2002 roku i wcześniej (16%) – wśród nich były osoby zarządzające gminą nawet od 1990 roku. Biorąc pod uwagę wszystkich respondentów, wójtowie wybrani przed

³⁰¹ Ankieta została wysłana również do dwóch gmin (Lututów i Piątek), które z dniem 1 stycznia 2020 roku uzyskały prawa miejskie. Decyzja ta była podyktowana tym, iż ww. gminy zostały objęte wcześniejszymi badaniami, a ponadto zarządzane są przez osoby, które wcześniej piastowały funkcje wójta.

2002 rokiem stanowili 10% badanych. Nie zawsze były to jednak powtarzające się pełne kadencje i nie zawsze bezpośrednio po sobie. Pełne kadencje następujące jedna po drugiej pełniło 98% ankietowanych (wśród nich najwięcej ankietowanych wybranych na wójta od 2014 roku i w 2018 roku). W przypadku dwóch wójtów miały miejsce odstępy między sprawowaniem tej funkcji.

Tabela 22. Odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/Pani kadencje następowały po sobie?” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Czy Pana/Pani kadencje następowały po sobie?	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
tak	28	26	16	7	14	91
nie, były między nimi przerwy	0	0	1	0	1	2
razem	28	26	17	7	15	93

Zródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wśród badanych osób, 16% zapewniało, że jest to ich ostatnia planowana kadencja. W odpowiedzi „inne” (83% ankietowanych) pojawiły się takie odpowiedzi jak: pierwsza, druga, trzecia, nie mam zdania i zamierzam kandydować. Stosunkowo dużo badanych (36%) zadeklarowało chęć kandydowania w kolejnych wyborach, natomiast (30%) zadeklarowało, że nie podjęli jeszcze decyzji w tej sprawie. Analizując dane o kandydowaniu w najbliższych wyborach i liczbie sprawowanych kadencji można zauważyć, że najczęściej odpowiedzi otrzymano od wójtów, dla których była to pierwsza kadencja. Ponad połowa ww. ankietowanych (61%) zapewniła, że jest to ich pierwsza kadencja, ¼ zamierza kandydować w kolejnych wyborach, pozostali ankietowani nie mają zdania w tej kwestii lub rezygnują z ubiegania się o reelekcję.

Tabela 23. Odpowiedzi na pytanie „Pana/Pani obecna kadencja jest” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Pana/Pani obecna kadencja jest:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
ostatnią planowaną z wyboru	2	3	3	1	6	15
ostatnią z mocy prawa	0	1	0	0	0	1
inne	26	22	14	6	9	77
razem	28	26	17	7	15	93

Zródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Z danych uzyskanych od ankietowanych wynika, że najliczniejszą grupę stanowili wójtowie w wieku 40-49 lat (38%), a następnie między 50 a 59 lat (31%) oraz powyżej 60. roku życia (22%). Najstarszy udzielający odpowiedzi wójt miał w chwili wyboru 64 lata, najmłodszy zaś był w wieku 27. lat. Na 35 osób w wieku 40-49 lat, 17 osób zarządza gminą

pierwszą kadencję, podczas gdy 13. ankietowanych sprawuje funkcję wójta drugą kadencję, 3 osoby trzy kadencje, a pozostali ankietowani cztery kadencje. Część z nich zamierza kandydować w kolejnych wyborach (12 osób).

Tabela 24. Odpowiedzi na pytanie „Proszę określić swój wiek” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Proszę określić swój wiek:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
25-29	0	0	0	0	0	0
30-39	5	2	1	0	0	8
40-49	17	13	3	2	0	35
50-59	5	7	8	3	6	29
60 lat i więcej	1	4	5	2	9	21
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Najwięcej wójtów zadeklarowało wykształcenie wyższe z tytułem magistra – 84% badanych, zaś dodatkowo 3% wskazuje na wykształcenie wyższe ze stopniem doktora. W pozostałej grupie 13% ankietowanych legitymuje się wykształceniem średnim. Analizując dane o wykształceniu i wieku respondentów można zauważyć, że poziom formalnych kompetencji jest najwyższy wśród włodarzy gmin w średnich grupach wiekowych. Najwyższym odsetkiem osób posiadających wykształcenie wyższe charakteryzuje się jednak nie grono osób najmłodszych (w wieku poniżej 39 lat), lecz grupa wiekowa 40-49 lat.

Tabela 25. Odpowiedzi na pytanie „Proszę określić swój poziom wykształcenia” z podziałem na wiek

Proszę określić swój poziom wykształcenia:	wiek					
	25-29	30-39	40-49	50-59	60 lat i więcej	razem
podstawowe	0	0	0	0	0	0
zawodowe	0	0	0	0	0	0
średnie	0	0	2	5	5	12
wyższe	0	8	31	24	15	78
inne	0	0	3	0	0	3
razem	0	8	35	29	21	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Jeśli chodzi o profil wykształcenia, najliczniejszą grupę stanowią osoby posiadające wykształcenie ekonomiczne (19%). Drugą co do wielkości grupę stanowią osoby wykształcone na specjalnościach i profilu rolniczym (17%) a kolejną osoby z prawniczym kierunkiem wykształcenia (9%). Inny profil edukacji wskazało 55% ankietowanych (najczęściej był to profil techniczny, pedagogiczny oraz administracyjny). Z danych

zawartych w tabeli 26. wynika, że najliczniejszą grupą, wśród wójtów wybranych w 2018 roku po raz pierwszy, byli absolwenci kierunków ekonomicznych.

Tabela 26. Odpowiedzi na pytanie „Proszę określić swój profil wykształcenia” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Proszę określić swój profil wykształcenia:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
prawnicze	5	0	1	1	1	8
ekonomiczne	7	5	3	1	2	18
rolnicze	4	5	4	0	3	16
inne	12	16	9	5	9	51
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Wójtami są przede wszystkim osoby, które zamieszkują w zarządzanej przez siebie jednostce terytorialnej od urodzenia. Sytuacja ta występowała częściej wśród ankietowanych, dla których kadencja 2018-2023 nie jest pierwszą (40. ankietowanych). ¼ wójtów pochodzi z innych gmin, a 9% ankietowanych nie urodziło się i nie mieszka w gminie, w której zajmuje stanowisko organu wykonawczego. Wśród badanych pojawiło się kilku wójtów w wieku 30-59 lat (8%), którzy urodzili się w gminie której są wójtem, ale mieszkają obecnie w innej.

Tabela 27. Odpowiedzi na pytanie „Proszę zaznaczyć stwierdzenie, które najlepiej opisuje Pana/Pani sytuację” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Proszę zaznaczyć stwierdzenie, które najlepiej opisuje Pana/Pani sytuację:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5	razem
nie urodziłem/am się i nie mieszkam w tej gminie której jestem wójtem	2	3	1	0	2	8
nie urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem, ale mieszkam w niej od ponad 10 lat	6	6	5	1	1	19
nie urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem, ale mieszkam w niej od ponad 3 lat	3	2	0	0	0	5
urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem i mieszkam w niej cały czas	14	14	10	4	12	54
urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem, ale mieszkam obecnie w innej	3	1	1	2	0	7
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Doświadczenie samorządowe jest jednym z głównych zasobów, którymi dysponują wójtowie, rywalizując o głosy wyborców czy sprawując mandat. Elementem takiego doświadczenia są m.in. wcześniej zajmowane funkcje publiczne. Respondenci zapytani o to, kim byli przed objęciem stanowiska organu wykonawczego, wskazywali, że posiadali doświadczenie na innych stanowiskach, przy czym aż 45% ankietowanych zadeklarowało,

że wcześniej zasiadało w radzie gminy. Z kolei, odsetek uczestniczących w ankiecie, którzy byli członkiem/członkinią partii politycznej lub fundacji, stowarzyszenia lub innych organizacji, kształtował się na poziomie zaledwie 8%. Ponadto 8% łódzkich wójtów było wcześniej pracownikami samorządowymi. Przed objęciem pierwszej kadencji na stanowisku wójta, pojedyncze osoby były m.in. sekretarzem gminy, zastępcą wójta, zastępcą burmistrza, pracownikiem w banku, wicestarostą, dyrektorem szkoły, pracownikiem Izby Rolniczej, starostą, pracownikiem działu Doradztwa Rolniczego, czy urzędnikiem służby cywilnej. Wcześniejszej styczności z samorządem gminnym nie miało 17% ankietowanych.

W celu pozyskania pierwotnych danych jakościowych, uzupełniających opinie pochodzące z ankiety, wykorzystano metodę pogłębionego wywiadu kwestionariuszowego, zrealizowanego wśród wybranych wójtów gmin wiejskich województwa łódzkiego. Jego scenariusz pozwolił na uzyskanie odpowiedzi respondentów na temat ich własnej oceny kondycji społeczno-gospodarczej gminy, roli i pozycji wójta w gminie, jak również opinii na temat ustroju samorządu terytorialnego i jego ewolucji w kierunku dwukadencyjności.

W tym celu zbadane były osoby o podobnych cechach: przedstawiciele lokalnych władz samorządowych (wójtowie), w tym samym czasie (kadencja 2018-2023) i w tych samych warunkach (urząd gminy), za pomocą tych samych autorskich scenariuszy wywiadu, osobiście (bez pomocy ankietów). Kryteriami doboru respondentów do wywiadu była w pierwszej kolejności liczba kadencji sprawowanych bez przerwy przez jedną osobę³⁰², a następnie: wielkość gminy, położenie geograficzne (aby uzyskać odpowiedzi od wójtów sprawujących władzę w gminach położonych w różnych częściach województwa) oraz profil wójta (wiek, płeć). Badanie przeprowadzono w listopadzie 2022 roku, w ujęciu retrospektywnym, bieżącym i perspektywicznym, w celu identyfikacji przyczyn, warunków i przesłanek stanu istniejącego oraz zidentyfikowania długookresowych tendencji rozwojowych. Prośbę w sprawie spotkania przesłano drogą elektroniczną do dziesięciu urzędów gmin wiejskich województwa łódzkiego, a także nawiązywano kontakt telefoniczny. Odpowiedzi otrzymano od wszystkich wójtów, przy czym czworo z nich odmówiło udziału w badaniu (dwóch wójtów zarządzających od co najmniej 2002 roku, jeden wójt zarządzający od 2006 roku oraz jeden wójt zarządzający od 2010 roku). Z tego

³⁰² 1. grupa wójtów rządzących jedną kadencją (2018-2023), 2. grupa wójtów rządzących dwie kadencje (2018-2023, 2014-2018), gdzie bieżąca kadencja jest drugą, 3. grupa wójtów rządzących trzy kadencje (2018-2023, 2014-2018, 2010-2014), gdzie bieżąca kadencja jest trzecią, 4. grupa wójtów rządzących czwartą kadencją (2018-2023, 2014-2018, 2010-2014, 2006-2010), gdzie bieżąca kadencja jest czwartą, 5. grupa wójtów rządzących piątą kadencją (2018-2023, 2014-2018, 2010-2014, 2006-2010, 2002-2006), gdzie bieżąca kadencja jest piątą.

powodu przeprowadzono uzupełniającą rekrutację do wywiadów, wysyłając prośbę do kolejnych czterech urzędów gmin wiejskich województwa łódzkiego, w których nie spotkano się z odmową udzielenia wywiadu.

Badaniem objęto 10. respondentów: 3 kobiety oraz 7. mężczyzn. Ze względu na wiek, badanych wójtów podzielono na pięć grup. Zdecydowana większość respondentów to osoby w przedziale wiekowym 40 lat i więcej. Najwięcej osób (40%) znajdowało się w przedziale 40-49 lat. W przypadku większości samorządowców poziom ich wykształcenia jest określany jako wyższy. Dwóch wójtów w 2018 roku nie miało kontrkandydatów. W 7. przypadkach na 10 kandydat zwyciężył w I turze. Większość badanych reprezentuje małe miejscowości, w których liczba mieszkańców nie przekracza 7 000 mieszkańców. Szczegóły te zestawiono w tabeli 28.

Tabela 28. Podstawowe charakterystyki badanych wójtów

cechy respondentów		liczebność
liczba kadencji	1 kadencja	2
	2 kadencja	2
	3 kadencja	2
	4 kadencja	2
	5 kadencja	2
liczba kontrkandydatów	brak	2
	1	3
	2	5
	3 i więcej	0
wygrana	I tura	7
	II tura	3
wiek	25-29	0
	30-39	1
	40-49	4
	50-59	3
	60 lat i więcej	2
wykształcenie	średnie	1
	wyższe	9
ludność gminy	poniżej 4000	0
	4000-5000	4
	5000-6000	4
	6000-7000	2
	powyżej 7000	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych, www.bdl.stat.gov.pl (dostęp: 13.06.2021 r.) i Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 05.03.2023 r.).

Respondenci zostali oznaczeni, w zależności od płci (literą K lub M), wieku i liczby kadencji (liczby naturalne). Przy prezentowaniu wyników zastosowano dodatkowo podział respondentów na wielokadencyjnych oraz pozostałych.

Wywiad został zaprojektowany wstępnie na około godzinę. Jednak z uwagi na różnorodne zaangażowanie respondentów i dostępność czasową długość wywiadu była

skracana lub wydłużana w zależności od potrzeb. Każda z rozmów była zapisywana cyfrowo za pomocą urządzenia rejestrującego. Respondenci byli proszeni o wyrażenie zgody na nagranie przed rozpoczęciem wywiadu. Zostali również poinformowani, że ich tożsamość i nazwa gminy są chronione tajemnicą badawczą. Działania te zostały podjęte w celu zapewnienia respondentom poczucia anonimowości, dzięki czemu zebrane dane są bardzo szczegółowe i dotyczą indywidualnych przemyśleń, poglądów, motywacji i postaw badanych. Scenariusz wywiadu zawiera załącznik 2.

4.2. Kadencyjność organów wykonawczych w gminach z perspektywy badanych wójtów

Respondentów zapytano o ich opinie na temat funkcjonowania ustroju samorządowego w Polsce oraz dokonywanych w tym zakresie zmian. Zapytani, czy zgadzają się ze stanowiskiem, że jako obecni wójtowie mają w przyszłości większe szanse na wygraną niż inni kandydaci, 49% ankietowanych zgodziło się z takim poglądem. Wśród respondentów takie opinie wyrażały głównie osoby w wieku 40-59 lat, z wykształceniem wyższym i zarządzające gminą pierwszą lub drugą kadencję. 35% badanych wójtów nie ma zdania na ten temat. Takiej odpowiedzi udzielili przede wszystkim przedstawiciele gmin, którzy sprawują funkcję organu wykonawczego od 2014 roku, w wieku 40-59 lat, z wykształceniem wyższym. Mniej skłonne do uznania takiej opinii były osoby, dla których była to pierwsza kadencja oraz ankietowani wybrani na wójta od 2002 roku i wcześniej – wśród nich są osoby zarządzające gminą nawet od 1990 roku. Zatem opinie wśród wójtów wielokadencyjnych są mniej optymistyczne niż wśród osób, które sprawują funkcje organu wykonawczego od 2014 roku.

Tabela 29. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że jako obecny wójt gminy mam w przyszłości większe szanse na wygraną niż inni kandydaci” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Jako obecny wójt gminy mam w przyszłości większe szanse na wygraną niż inni kandydaci:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
zdecydowanie się zgadzam	0	1	3	1	1	6
raczej się zgadzam	15	15	5	1	4	40
nie mam zdania	8	9	7	3	5	32
raczej się nie zgadzam	3	1	2	1	2	9
zdecydowanie się nie zgadzam	2	0	0	1	3	6
razem	28	26	17	7	15	93

Zródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Faktem jest, że wielu wójtów, którzy przez wiele lat sprawują władzę, uzyskują potwierdzenie zaufania w kolejnych wyborach. Obserwuje się zwykle, że osoby sprawujące władzę w poprzedniej kadencji, zwykle uzyskują reelekcję. Rzadko występuje sytuacja odwrotna, w której ubiegający się o reelekcję mają niższe szanse na ponowny wybór niż pretendenci. Dominacja inkubentów zrodziła zatem jedno z pytań – wójtowie proszeni byli o udzielenie odpowiedzi, czy zgadzają się z twierdzeniem, że wójt ubiegający się o drugą kadencję ma najwyższe szanse na wygraną w wyborach samorządowych. Pozytywne odpowiedzi na tak zadane pytanie najczęściej formułowali wójtowie w wieku 40-59 lat, legitymujący się wyższym wykształceniem (w tym dwie osoby ze stopniem doktora) oraz zamierzający kandydować w najbliższych wyborach. Z taką opinią zupełnie nie zgodziła się 1/5 ankietowanych. Okazuje się, że odpowiedzi tychże respondentów, niezależnie od długości sprawowania władzy, kształtują się na podobnym poziomie. Dość wysoki odsetek badanych, bo aż 37%, nie miał zdania w tej kwestii. Zatem im krótszy okres sprawowania władzy, tym ankietowani są bardziej skłonni sugerować, że umacnianie się rządzących z kadencji na kadencję, zapewnia sukces wyborczy.

Tabela 30. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że wyborcy w dotychczasowych wyborach na wójta w mojej gminie nie mieli „cierpliwości” do poznawania nowych kandydatów/kandydatek – woleli osoby „sprawdzone” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Wyborcy w dotychczasowych wyborach na wójta w mojej gminie nie mieli „cierpliwości” do poznawania nowych kandydatów/kandydatek - woleli osoby „sprawdzone”	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
zdecydowanie się zgadzam	1	0	0	0	3	4
raczej się zgadzam	5	0	4	2	2	13
nie mam zdania	8	9	5	1	6	29
raczej się nie zgadzam	9	14	3	2	3	31
zdecydowanie się nie zgadzam	5	3	5	2	1	16
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zdecydowana większość respondentów nie zgodziła się z twierdzeniem, że wyborcy w dotychczasowych wyborach na wójta w ich gminie nie mieli „cierpliwości” do poznawania nowych kandydatów/kandydatek – woleli osoby „sprawdzone”. Takich odpowiedzi najczęściej udzielili ankietowani sprawujący funkcje organu wykonawczego od 2014 roku lub po raz pierwszy (od 2018 roku). W stanowisko takie powątpiewało 31% respondentów. Warto zauważyć, że znaczną część tej grupy stanowią wójtowie, dla których

nie jest to pierwsza kadencja, a reelekcja sprzyjała ciągłości władzy. Opinie pozytywne wobec badanego zagadnienia uzyskano od 18% ankietowanych, a wśród nich opowiedziało się w sposób zdecydowany jedynie 4%. Zaobserwowano prawidłowość, polegającą na tym, że pozytywna opinia ankietowanych związana jest z wielokadencyjnym sprawowaniem władzy.

Respondenci zostali poproszeni następnie o udzielenie odpowiedzi, czy zgadzają się z twierdzeniem, że kilkukrotna reelekcja wójta nie przyczynia się istotnie do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych. Obecnie, po piątym już z kolei wyborach bezpośrednich reprezentantów lokalnej władzy wykonawczej, prawie co trzeci ankietowany nie miał zdania na ten temat. Takiej odpowiedzi udzielili przede wszystkim przedstawiciele gmin, którzy sprawują funkcje organu wykonawczego od 2018 roku, w wieku 40-59 lat, z wykształceniem wyższym (w tym dwie osoby ze stopniem doktora). 33 osoby były przekonane o tym, że wielokadencyjne rządzenie gminą nie wpływa na ponowną reelekcję, z kolei pozostali byli odmiennego zdania. Jak można zauważyć w tabeli 31 w przypadku opinii pozytywnych i negatywnych liczba uzyskanych odpowiedzi jest taka sama.

Tabela 31. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że kilkukrotna reelekcja wójta nie przyczynia się istotnie do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Kilkukrotna reelekcja wójta nie przyczynia się istotnie do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
zdecydowanie się zgadzam	2	0	1	0	2	5
raczej się zgadzam	6	12	5	3	2	28
nie mam zdania	11	6	4	2	4	27
raczej się nie zgadzam	9	7	7	1	5	29
zdecydowanie się nie zgadzam	0	1	0	1	2	4
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Innym zagadnieniem związanym z liczbą sprawowanych kadencji jest brak możliwości dalszego rozwoju. Wójtowie obejmują funkcje organu wykonawczego często jako ludzie stosunkowo młodzi (dwudziesto-, trzydziesto-, czterdziestoletni). Po kilku kadencjach mogą dostrzec, że w gminie osiągnęli już wszystko i nie ma przed nimi możliwości awansu. W niektórych przypadkach wójtowie rezygnują ze starania o reelekcję i próbują spożytkować swoje doświadczenie na innych szczeblach samorządowych. Aż 81% ankietowanych jest zdania, że wiedza i doświadczenie samorządowe sprzyja osiągnięciu przez wójtów sukcesu w rywalizacji wyborczej na wyższych szczeblach władzy. Najwięcej takich

odpowiedzi odnotowano wśród wójtów, którzy zamieszkują w zarządzanej przez siebie jednostce terytorialnej od urodzenia. W grupie tej przeważały osoby w średnim wieku (40-59 lat) oraz wójtowie, którzy mają stosunkowo nieduże doświadczenie – dla 21. osób była to pierwsza, a dla kolejnych 22. wójtów druga kadencja. Kilku ankietowanych uważa, że takiego potencjału nie należy marnować i zapewne nie podjęliby próby zmiany. Tylko 10% badanych nie ustosunkowała się do tej kwestii. Ponad połowa respondentów nie zgadza się z twierdzeniem, że wójt pełniący swoją funkcję w gminie przez kilka kadencji uzyskuje z upływem czasu coraz gorsze efekty pracy – najwięcej takich odpowiedzi pojawiło się ze strony wielokadencyjnych wójtów. W stanowisko takie powątpiewało 17% respondentów, najczęściej osoby w wieku 30-59 lat i wybrane w 2018 roku po raz pierwszy. Tylko 16% ankietowanych zgadza się z powyższym poglądem.

Tabela 32. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że piastowanie urzędu wójta od dwóch kadencji przez jedną osobę umożliwia zdobycie doświadczenia, które można spożytkować na innych szczeblach samorządowych” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Piastowanie urzędu wójta od dwóch kadencji przez jedną osobę umożliwia zdobycie doświadczenia, które można spożytkować na innych szczeblach samorządowych:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
zdecydowanie się zgadzam	7	12	11	3	7	40
raczej się zgadzam	14	10	4	2	5	35
nie mam zdania	4	2	2	1	0	9
raczej się nie zgadzam	1	2	0	0	1	4
zdecydowanie się nie zgadzam	2	0	0	1	2	5
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Kolejną kwestią jest wprowadzenie od 2018 roku limitu kadencyjności (podwójnej) dla organu wykonawczego, argumentowane m.in. koniecznością wykluczenia zjawisk niepożądanych w procesie sprawowania władzy. Znaczna część badanych była przeciwna stwierdzeniu, że ograniczenie liczby kadencji wójta do dwóch zapewnia ograniczenie nadużyć w procesie sprawowania władzy. Najczęściej odpowiedzi takiej udzielili wójtowie dla których jest to druga (18 ankietowanych) lub pierwsza kadencja (15 osób). Może to wynikać nie tyle z liczby sprawowanych kadencji co z poglądów ankietowanych w kwestii tego, że ww. zjawiska mogą wystąpić również w trakcie dwóch kadencji (10 lat). Warto zauważyć, że tylko 18 ankietowanych zgodziło się z powyższym poglądem, zaś 12 wójtów nie miało zdania na temat długości i limitu kadencji. Z kolei pojawia się ryzyko, że aktywność wójta w zakresie realizacji zadań będzie wyższa w pierwszej kadencji, natomiast

w kolejnej znacznie osłabnie z powodu braku motywacji. Rozwój społeczno-gospodarczy gminy jest uznawany za jedną z głównych determinant wyboru władz lokalnych. Lepsza sytuacja samorządu powinna przekładać się na wzrost zainteresowania ze strony wyborców pozytywnie oceniających wójta. Reelekcja jest zatem bardziej prawdopodobna, kiedy wyborcy dostrzegą zmiany w swoim najbliższym otoczeniu. Wobec tego, ocenie poddano także poglądy badanych, dotyczące poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Wyniki wskazują, iż ponad połowa badanych zdecydowanie uważa, że poprawa poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy była jednym z głównych powodów jego reelekcji. Najczęściej odpowiedzi takiej udzielili ankietowani w wieku 40 lat i więcej, a także wybrani na wójta od 2010 roku (14 osób), 2002 roku i wcześniej (12 osób) oraz od 2014 roku (11 osób).

Tabela 33. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że ograniczenie liczby kadencji wójta do dwóch zapewnia ograniczenie nadużyć w procesie sprawowania władzy” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Ograniczenie liczby kadencji wójta do dwóch zapewnia ograniczenie nadużyć w procesie sprawowania władzy:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
zdecydowanie się zgadzam	2	3	1	0	1	7
raczej się zgadzam	5	2	1	1	2	11
nie mam zdania	6	3	2	1	0	12
raczej się nie zgadzam	7	9	0	0	3	19
zdecydowanie się nie zgadzam	8	9	13	5	9	44
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na reelekcję w wyborach samorządowych mają wpływ m.in. dokonania w trakcie ostatniej kadencji. Tym samym możliwość reelekcji organu wykonawczego zwiększa się wraz ze wzrostem liczby osób, zadowolonych ze skutecznego zarządzania, a zakres wymagań stawianych przedstawicielowi zwiększa się, wraz z wydłużeniem czasu kadencji, który wymaga jeszcze większego zaangażowania w zakresie kontaktów z wyborcami. Warto podkreślić, że ponad połowa ankietowanych uważa, iż wydłużenie kadencji do 5 lat w samorządzie, przyczyni się do podniesienia jakości życia społeczności lokalnej. Najczęściej taki pogląd wyrazili wójtowie dla których jest to druga (15 ankietowanych) lub pierwsza kadencja (19 osób). Ponadto są to osoby w wieku 40-59 lat, legitymujące się lepszym wykształceniem (w tym trzy osoby ze stopniem doktora) oraz zamierzające kandydować w najbliższych wyborach. Nieznaczny odsetek ankietowanych

wyraził odmienną opinię – szczególnie wójtowie w wieku 50 lat i więcej, z wykształceniem wyższym. Pozostali respondenci nie ustosunkowali się do zaprezentowanej opinii.

Tabela 34. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że wydłużenie kadencji do 5 lat w samorządzie przyczyni się do podniesienia jakości życia społeczności lokalnej” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

Wydłużenie kadencji do 5 lat w samorządzie przyczyni się do podniesienia jakości życia społeczności lokalnej:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
zdecydowanie się zgadzam	9	5	7	1	5	27
raczej się zgadzam	10	10	3	1	3	27
nie mam zdania	8	6	3	4	5	26
raczej się nie zgadzam	1	4	1	0	0	6
zdecydowanie się nie zgadzam	0	1	3	1	2	7
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ankietowani proszeni byli także o udzielenie odpowiedzi, czy zgadzają się z twierdzeniem, że wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym gminy której są wójtami obserwują wzrost aktywności obywateli. Z przeprowadzonego badania wynika, że 67% ankietowanych zgadza się z powyższym stwierdzeniem. Znaczną część tych wójtów stanowią osoby dla których kadencja 2018-2023 nie jest pierwszą na tym stanowisku, a w przypadku prawie połowy jest co najmniej trzecią. Wobec tego, na utrzymanie pewnych standardów zapewniających stabilność i pożądaną rozwój jednostki terytorialnej może mieć wpływ większa stabilność składu osobowego organu kadencyjnego. Wobec tego, według osób zarządzających co najmniej od 2010 roku, zwiększył się poziom orientacji mieszkańców w sprawach samorządowych. Ponadto są to ankietowani, którzy zgadzają się ze stanowiskiem, że jako obecni wójtowie mają w przyszłości większe szanse na wygraną niż inni kandydaci – 37% z nich zamierza kandydować w kolejnych wyborach. Mniejsza grupa respondentów uważa, że trwała i długookresowa poprawa funkcjonowania jednostki terytorialnej nie ma żadnego wpływu na aktywność obywateli. Coraz częściej mówi się o ułomności obywatelskiego zaangażowania w sprawy wspólne i w tym, po części, można doszukiwać się przekonania wśród ankietowanych o braku większego zainteresowania sprawami publicznymi ze strony mieszkańców.

Kolejnym stwierdzeniem poddanym analizie był wpływ oceny sytuacji społeczno-gospodarczej gminy na poziom mobilizacji mieszkańców w wyborach samorządowych. Wyniki wskazują, iż 42% badanych zgadza się z twierdzeniem, że mobilizacja mieszkańców i ich zainteresowanie sprawami gminy istotnie wzrastają w momencie pogorszenia się

sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. Taką sytuację dostrzegają przede wszystkim osoby wybrane na wójta w ostatnich trzech kadencjach (32 ankietowanych, a w tym 9 wójtów zarządzających po raz pierwszy). Wyniki wskazują, iż są to głównie osoby z wykształceniem wyższym (w tym trzy osoby ze stopniem doktora). Co więcej, spośród ww. wójtów 34 uważa, że poprawa poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, była jednym z głównych powodów ich reelekcji. Z taką opinią zupełnie nie zgadza się 28% ankietowanych, w tym odpowiedzi zdecydowanie negatywnych udzieliło 6% badanych. Pozostali nie mieli zdania (a w tym 11 osób zarządzających gminą po raz pierwszy), więc ich zdanie było neutralne. Na taki rozkład odpowiedzi może mieć wpływ długość sprawowania przez respondentów funkcji kierowniczych oraz doświadczenie, głównie w zakresie potrzeb mieszkańców. Zatem skuteczne zarządzanie determinuje zadowolenie mieszkańców. Natomiast poczucie wpływu na decyzje, dotyczące gminy i jej rozwoju (m.in. poprzez mobilizację wyborczą i zwiększenie uczestnictwa w wyborach samorządowych), wzrasta w momencie pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. Większość badanych zgadza się z twierdzeniem, że wzrost dobrobytu w gminie, której jest wójtem przekłada się na wzrost zainteresowania sprawami gminy. Przeciwnych temu stwierdzeniu było 27% respondentów. Pozostali badani nie ustosunkowali się do tej kwestii – najczęściej odpowiedzi takiej udzielili ankietowani wybrani na wójta od 2018 roku lub 2014 roku, którzy zamierzają kandydować w kolejnych wyborach.

Tabela 35. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że mobilizacja mieszkańców i ich zainteresowanie sprawami gminy istotnie wzrasta w momencie pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej gminy” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

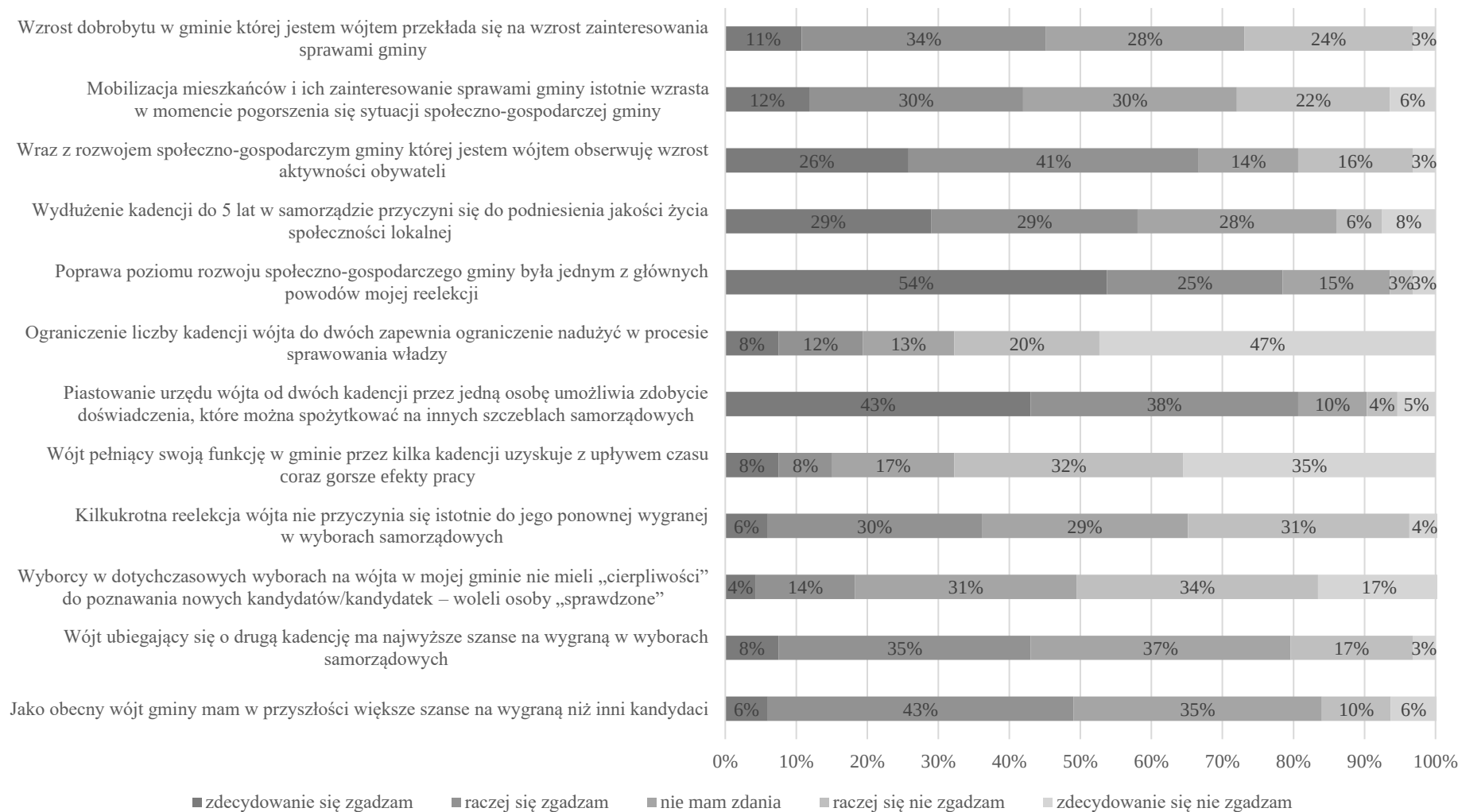
Mobilizacja mieszkańców i ich zainteresowanie sprawami gminy istotnie wzrasta w momencie pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej gminy:	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
zdecydowanie się zgadzam	3	4	1	1	2	11
raczej się zgadzam	6	11	7	1	3	28
nie mam zdania	11	8	4	3	2	28
raczej się nie zgadzam	7	3	5	0	5	20
zdecydowanie się nie zgadzam	1	0	0	2	3	6
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Niniejszy podrozdział poświęcony został kadencyjności organów wykonawczych w gminach z perspektywy badanych wójtów. Odpowiedzi respondentów dowodzą, że prawie połowa z nich zgadza się ze stanowiskiem, że jako obecni wójtowie mają w przyszłości

większe szanse na wygraną, niż inni kandydaci. Ankietowani, którzy krócej sprawowali funkcję wójta utrzymują, że umacnianie się rządzących z kadencji na kadencję zapewnia wygraną w kolejnych wyborach. Ponadto wyraźnie zarysowała się pozytywna opinia badanych wójtów na temat dotychczasowych wyborów. Zaobserwowali oni, że wyborcy stają się bardziej poinformowani i zorientowani w momencie podejmowania decyzji, a w dniu wyborów działają bardziej racjonalnie. Opinie negatywne wobec tego zagadnienia uzyskano jedynie od kilku ankietowanych, szczególnie od wójtów wielokadencyjnych. Z kolei w przypadku kolejnego pytania, odpowiedzi były nieco bardziej zróżnicowane. Prawie co trzeci ankietowany nie miał zdania na temat tego, czy wielokadencyjność wójta przyczynia się do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych. Liczba osób z opinią pozytywną i negatywną była natomiast taka sama. Niewątpliwie, do pozytywnych powodów wyboru inkumbentów na kolejną kadencję, zaliczyć należy wiedzę i doświadczenie zdobyte na gruncie samorządowym. Badanie wykazało, że przeważająca liczba ankietowanych jest zdania, że piastowanie urzędu wójta od dwóch kadencji przez jedną osobę umożliwia właściwe przygotowanie do służby publicznej na innych szczeblach samorządowych – w grupie tej przeważały osoby, które mają stosunkowo nieduże doświadczenie. Dodać należy, że ponad połowa respondentów nie zgadza się z twierdzeniem, że wielokadencyjność może wpłynąć na obniżenie efektów pracy – najwięcej takich odpowiedzi pojawiło się ze strony wójtów wielokadencyjnych. Znaczna część badanych była przeciwna stwierdzeniu, że ewolucja w kierunku dwukadencyjności zapewnia ograniczenie nadużyć w procesie sprawowania władzy. Dla ponad połowy ankietowanych zapewnienie ciągłości działań na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej było jednym z głównych powodów ich reelekcji. Ponad połowa ankietowanych uważa, że pozytywny efekt możliwości rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, związany jest z dwukadencyjnością organu wykonawczego. Według przeważającej liczby ankietowanych, wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym gminy, obserwuje się wzrost aktywności obywateli – znaczną część tych wójtów stanowią osoby, dla których kadencja 2018-2023 nie jest ich pierwszą na tym stanowisku, a w przypadku prawie połowy jest to co najmniej trzecia. Mobilizacja mieszkańców i ich zainteresowanie sprawami gminy istotnie wzrasta także w momencie pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej gminy – taką sytuację dostrzegają przede wszystkim osoby wybrane na wójta w ostatnich trzech kadencjach. Większość badanych uważa, że wzrost dobrobytu w gminie wpływa na wzrost zainteresowania obywateli działaniem władz samorządowych.

Wykres 16. Struktura opinii respondentów na temat kilkukrotnej reelekcji organu wykonawczego



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

4.3. Ocena kondycji społeczno-gospodarczej gminy z perspektywy badanych wójtów

Żeby poznać opinię wójtów na temat kluczowych w ich oczach czynników wpływających na rozwój gminy, zapytano ich o zmiany w zakresie kilku z nich. Co czwarty wójt uważa, że sytuacja gminy w sferze poziomu dochodów przeciętnego mieszkańca zdecydowanie się poprawiła. Wśród respondentów takie opinie wyrażały głównie osoby w wieku 50-59 lat, z wykształceniem wyższym i zarządzające gminą drugą lub trzecią kadencję. Znacząco ponad połowa respondentów (59%) oceniła, że poziom dochodów nieco się poprawił. Najwięcej takich odpowiedzi odnotowano wśród wójtów, którzy sprawują funkcję organu wykonawczego co najmniej od 2014 roku. Pozostałe osoby uważały, że poziom dochodów pozostał bez zmian lub spadł.

Tabela 36. Ocena poziomu dochodów przeciętnego mieszkańca gminy w oczach badanych wójtów z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

w zakresie poziomu dochodów przeciętnego mieszkańca	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
bardzo się poprawiła	1	7	8	1	6	23
nieco się poprawiła	19	17	7	4	8	55
pozostała bez zmian	7	1	2	1	1	12
nieco się pogorszyła	0	1	0	0	0	1
bardzo się pogorszyła	1	0	0	1	0	2
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W odniesieniu do kwestii dostępności miejsc pracy w gminie, ankietowani dostrzegali pozytywne zmiany, 77% z nich wyraziło przekonanie, że bardzo się ona poprawiła. W grupie tej przeważały osoby w średnim wieku (40-59 lat) oraz wójtowie, którzy mają stosunkowo nieduże doświadczenie – dla 17. osób była to pierwsza, a dla kolejnych 21. wójtów druga kadencja. Co piąty badany twierdził, że w jego gminie w ciągu ostatnich lat praktycznie nic się nie zmieniło, jedynie według 3% wójtów sytuacja uległa pogorszeniu. 45% ankietowanych podkreślało brak wystarczającej liczby rąk do pracy jako znaczące ograniczenie możliwości rozwoju gminy. Dotyczy to głównie gmin, w których władze poszukują możliwości przezwyciężenia kryzysu demograficznego. Niedobór chętnych do pracy przestał być problemem dla 22% badanych, a 33% ankietowanych osób odpowiedziało, że ta wartość pozostała bez zmian.

Badania wykazały, że wielu gminom doskwiera proces starzenia się mieszkańców. 33% respondentów obserwuje w swojej gminie wzrost liczby osób starszych w ogólnej strukturze ludności. Blisko połowa ankietowanych (45%) uważa, że liczba osób starszych

w stosunku do osób młodych jest względnie stabilna. Około 25% badanych obserwuje zmniejszenie się w populacji liczby osób starszych, a jednocześnie przyrost osób młodych. Znaczną część tych wójtów stanowią osoby zarządzające gminą pierwszą lub drugą kadencję.

Tabela 37. Ocena struktury ludności i starzenia się społeczeństwa w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

w zakresie liczby osób starszych w stosunku do liczby osób młodych	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
bardzo się poprawiła	1	1	0	1	2	5
nieco się poprawiła	6	4	4	0	1	15
pozostała bez zmian	15	13	6	2	6	42
nieco się pogorszyła	6	8	6	4	6	30
bardzo się pogorszyła	0	0	1	0	0	1
razem	28	26	17	7	15	93

Zródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Ocenie poddano także poglądy badanych dotyczące polityki mieszkaniowej. 27% badanych uważa, że sytuacja gminy uległa w tym obszarze poprawie – wzrasta liczba osób posiadających własne mieszkania, przy równoczesnym zwiększeniu liczby nowo wybudowanych nieruchomości. Jednocześnie wiąże się to zapewne z tym, że ww. władze borykają się z dużym obciążeniem finansowym dla budżetu gminy. Łącznie 71% ankietowanych wyraziło jednak opinię, że sytuacja mieszkaniowa w zakresie dostępności mieszkań nie zmieniła się. Wynika z tego, że polityka mieszkaniowa odznacza się niewielką tendencją rozwojową w aspekcie poprawy jakości i dostępności tkanki mieszkaniowej.

Innym elementem badania rozwoju społeczno-gospodarczego gminy było odwołanie się do stanu zdrowia mieszkańców. W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na czynniki, które wpływają na powstawanie określonych potrzeb społeczeństwa w zakresie ochrony zdrowia. Jednym z takich obszarów są różnice w strukturze ludności według wieku. W badanych gminach, aż 78% ankietowanych uważało, że liczba osób starszych w stosunku do osób młodych pozostała bez zmian lub wzrosła. Ankietowani zapytani, o percepcję poziomu zdrowia mieszkańców, w 47% zgodzili się z twierdzeniem, że sytuacja gminy w zakresie ogólnego poziomu zdrowia przeciętnego mieszkańca poprawiła się. W grupie tej przeważały osoby, które nie zauważyły znaczących zmian w liczbie osób starszych (20. ankietowanych) lub obserwowały zwiększenie się populacji osób młodych (14 osób). 46% ankietowanych nie zauważyło niepożądanych zjawisk dotyczących stanu zdrowia osób należących do danej jednostki terytorialnej. Taką sytuację podkreślały przede wszystkim osoby, które nie

zauważyły zmian w strukturze ludności według wieku (22. ankietowanych). Pozostali badani uważali, że ogólny stan zdrowia przeciętnego mieszkańca gminy uległ pogorszeniu.

Tabela 38. Ocena poziomu zdrowia przeciętnego mieszkańca gminy, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

w zakresie ogólnego poziomu zdrowia przeciętnego mieszkańca	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
bardzo się poprawiła	1	2	3	0	2	8
niedużo się poprawiła	9	10	6	3	7	35
pozostała bez zmian	17	13	6	4	3	43
niedużo się pogorszyła	0	1	2	0	3	6
bardzo się pogorszyła	1	0	0	0	0	1
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Uczestnicy badania wysoko ocenili dostępność placówek dla najmłodszych mieszkańców gmin. W odpowiedziach dotyczących tej kwestii przeważały opinie, że obraz funkcjonowania oświaty samorządowej w ostatnich latach znacząco się poprawił – 76% wskazań. Niemniej, według 25% badanych dostępność ta zasadniczo się nie poprawiła. Podkreślić należy, że żaden z ankietowanych nie ocenił dostępności placówek edukacyjnych dla dzieci źle.

Tabela 39. Ocena dostępności placówek edukacyjnych dla dzieci w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

w zakresie dostępności placówek edukacyjnych dla dzieci	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
bardzo się poprawiła	7	12	7	3	8	37
niedużo się poprawiła	11	10	6	2	5	34
pozostała bez zmian	10	4	4	2	2	22
niedużo się pogorszyła	0	0	0	0	0	0
bardzo się pogorszyła	0	0	0	0	0	0
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Kolejnym wyznacznikiem rozwoju społeczno-gospodarczego są prowadzone przez władze lokalne działania, zmierzające do poprawy stanu środowiska. Większość ankietowanych (80%) potwierdziło korzystne zmiany w tym zakresie w swojej gminie. 18% ankietowanych oceniło stan środowiska, jako nie ulegający zmianom w ostatnich latach, a tylko 2% zadeklarowało jego pogorszenie. Najliczniejszą grupą wśród wójtów, potwierdzających korzystne zmiany w zakresie stanu środowiska naturalnego, byli ankietowani w wieku 40-49 lat, którzy sprawują funkcje organu wykonawczego przez co najmniej dwie kadencje.

Tabela 40. Ocena stanu środowiska w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

w zakresie ogólnego stanu środowiska naturalnego	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
bardzo się poprawiła	3	4	8	1	6	22
niedużo się poprawiła	18	18	7	3	6	52
pozostała bez zmian	6	4	1	3	3	17
niedużo się pogorszyła	1	0	0	0	0	1
bardzo się pogorszyła	0	0	1	0	0	1
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Badanych zapytano również o dostępność miejsc rekreacyjno-wypoczynkowych i innych miejsc spędzania czasu wolnego w gminie. Znaczna część badanych (75%) zadeklarowała w tym zakresie poprawę, natomiast 24% nie dostrzegło zmian. Kolejne pytanie zawarte w ankiecie dotyczyło opinii badanych na temat postrzegania przez nich dostępności miejsc rozrywki. Łącznie 73% ankietowanych wyraziło przekonanie, że sytuacja gminy w zakresie dostępności miejsc rozrywki uległa częściowej lub całkowitej poprawie. 26% respondentów uważało, że oferta dotycząca czasu wolnego mieszkańców gminy pozostała bez zmian. Według jednej opinii – wójta w wieku 40-49 lat, z wykształceniem średnim, zarządzającego gminą od 2010 roku i zamierzającego kandydować w najbliższych wyborach, nastąpiło pogorszenie stanu istniejących miejsc rozrywki i obiektów sportowo-rekreacyjnych w gminie. Warto także zauważyć, że żaden z respondentów nie ocenił dostępności miejsc rekreacyjno-wypoczynkowych i przeznaczonych na rozrywkę negatywnie.

Tabela 41. Ocena dostępności miejsc rozrywki w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

w zakresie dostępności miejsc rozrywki	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
bardzo się poprawiła	3	8	5	5	6	24
niedużo się poprawiła	14	12	10	4	4	44
pozostała bez zmian	11	6	1	1	5	24
niedużo się pogorszyła	0	0	1	0	0	1
bardzo się pogorszyła	0	0	0	0	0	0
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Mieszkańcy, szczególnie niewielkich gmin, bardzo często cenią sobie kontakt z kulturą, która stanowi element sposobu realizacji czasu wolnego. Sytuacja gminy w zakresie dostępności placówek kultury w ostatnich latach według 61% samorządowców

poprawiła się. Pozostałe osoby uważają, że dostępność instytucji kultury w gminie pozostała bez zmian lub nie jest wystarczająca. Istotnym czynnikiem określającym atrakcyjność poszczególnych obszarów jest także dostępność transportowa. Większość badanych (58%) dobrze ocenia rozwój infrastruktury transportowej w ostatnich latach. W grupie tej przeważały osoby w wieku 40-49 lat, z wykształceniem wyższym (w tym trzy osoby ze stopniem doktora), zarządzające gminą od 2014 roku i zamierzające kandydować w najbliższych wyborach. Zdaniem pozostałych ankietowanych dostępność transportowa w analizowanym okresie pogorszyła się lub pozostała bez zmian.

Tabela 42. Ocena dostępności transportowej w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji

w zakresie dostępności transportowej	liczba sprawowanych kadencji					
	1	2	3	4	5 i więcej	razem
bardzo się poprawiła	5	9	6	2	3	25
nieco się poprawiła	7	8	7	2	5	29
pozostała bez zmian	12	8	2	3	3	28
nieco się pogorszyła	3	1	2	0	4	10
bardzo się pogorszyła	1	0	0	0	0	1
razem	28	26	17	7	15	93

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

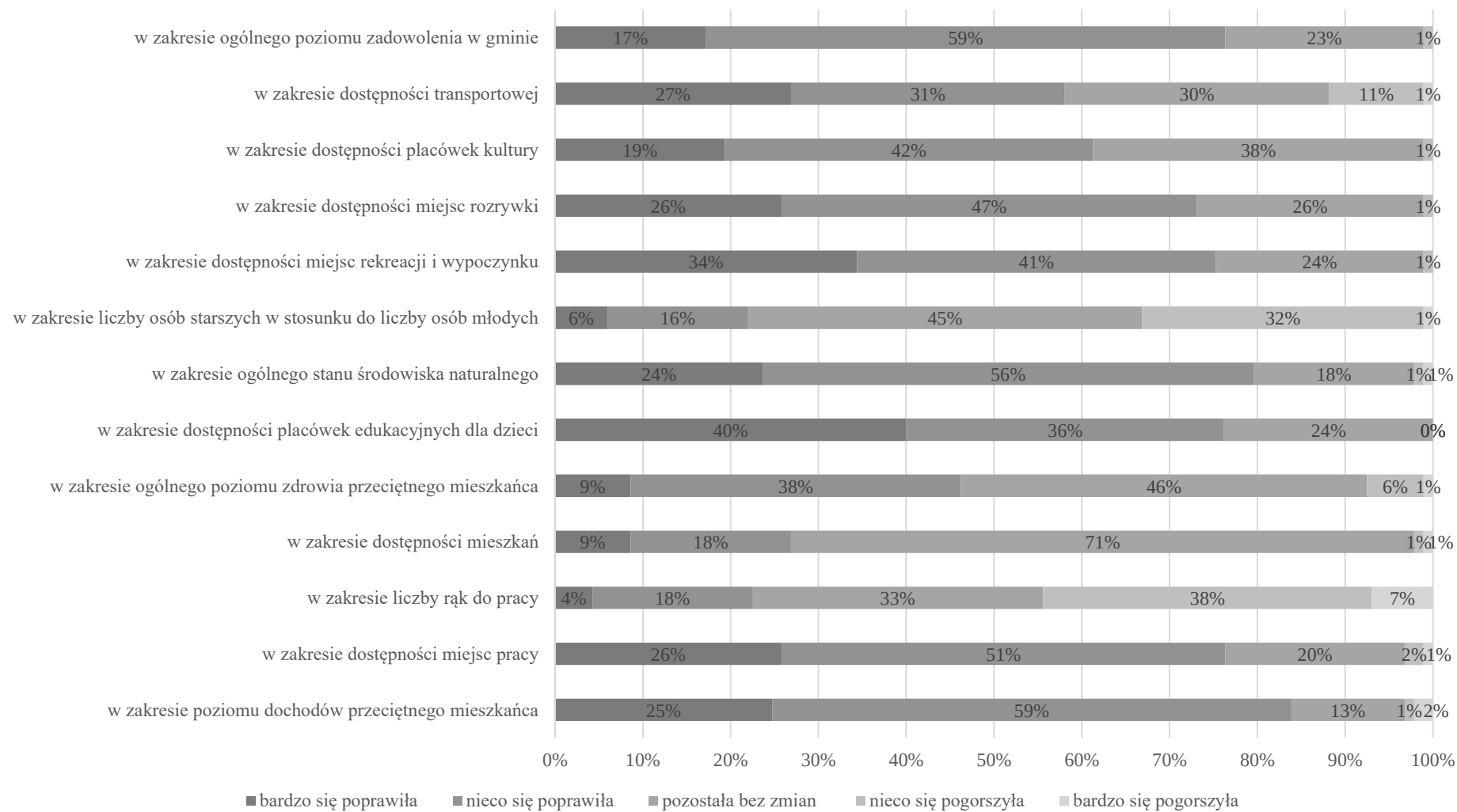
Obszary wiejskie kumulują większość społeczno-gospodarczych problemów Polski, do których zaliczyć można chociażby słabo rozwiniętą infrastrukturę techniczną, ograniczony dostęp do takich dóbr, jak zdrowie czy kultura, a także trudną sytuację demograficzną. Wszystko to rzutuje na ogólny poziom zadowolenia bądź niezadowolenia mieszkańców gminy. Pomimo iż w ostatnich latach daje się zauważyć pewien postęp w każdym obszarze życia gospodarczego, społecznego i przyrodniczego, potrzeby gmin są nadal ogromne. Z odpowiedzi, które są odbiciem oceny sytuacji gmin wynika, że 17% ankietowanych uważa, iż ogólny poziom zadowolenia mieszkańców gminy z zamieszkiwania na swoim terenie zdecydowanie się poprawił. Większość badanych (59%) zgadza się z twierdzeniem, że poziom zadowolenia mieszkańców poprawił się nieznacznie, a dla 23% respondentów pozostał bez zmian.

W świetle opinii pozyskanych od badanych wójtów w formie ankiet, pierwszy z istotnych czynników wpływających na rozwój gminy, to poziom dochodów przeciętnego mieszkańca. Przeważająca liczba ankietowanych deklarowała, że poziom ten poprawił się. W odniesieniu do kwestii dostępności miejsc pracy w gminie, zdecydowana większość samorządowców także dostrzegła pozytywne zmiany. Jest to zapewne podyktowane tym, iż

nowe zakłady pracy lokują się w ich gminach lub w gminach ościennych, położonych w okolicy najważniejszych szlaków komunikacyjnych.

Badanie ankietowe wykazało też, że niekorzystne struktury demograficzne na terenie wielu gmin potęgują migracje młodych osób. Ma to istotne konsekwencje dla lokalnych rynków pracy (brak wystarczającej liczby rąk do pracy), zabezpieczenia społecznego (pomoc społeczna) oraz ochrony zdrowia (placówki opiekuńcze). Pomimo tego, blisko połowa ankietowanych uważa, że sytuacja gminy w zakresie ogólnego poziomu zdrowia przeciętnego mieszkańca poprawiła się. Większość ankietowanych potwierdziła korzystne działania, zmierzające do poprawy stanu środowiska, przestrzeni rozrywki, rekreacji i wypoczynku. Warto zwrócić uwagę, że żaden z badanych wójtów nie ocenił negatywnie oświaty samorządowej oraz form turystyki i wypoczynku. Również w zakresie dostępności placówek kultury, ponad połowa ankietowanych potwierdziła korzystne zmiany. Badanie wykazało, że sytuacja mieszkaniowa odznaczała się niewielką tendencją do rozwoju, w aspekcie poprawy jakości i dostępności tkanki mieszkaniowej na terenie wielu gmin. Istotnym czynnikiem określającym atrakcyjność poszczególnych obszarów jest także dostępność transportowa. Większość badanych dobrze ocenia rozwój infrastruktury transportowej w ostatnich latach.

Wykres 17. Struktura opinii respondentów na temat sytuacji społeczno-gospodarczej gminy w ostatnich latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W ramach przeprowadzonych wywiadów pogłębionych, także proszono badanych o ocenę kondycji społeczno-gospodarczej gminy. Respondentów zapytano o główne kierunki rozwoju jednostki terytorialnej. Jak wynika z poniższych wypowiedzi, większość wójtów wyróżniała więcej niż jedną, najważniejszą, silną i słabą stronę gminy oraz szanse i zagrożenia związane z jej funkcjonowaniem. Położenie geograficzne (i komunikacyjne) wskazywano najczęściej jako najmocniejszą stronę ich gminy. W większości badanych gmin podstawowym kryterium, decydującym o ożywieniu terenów wiejskich była bliskość ośrodków miejskich oraz szlaków komunikacyjnych (co potwierdza wnioski z badań ilościowych). Wśród czynników wymienianych przez badanych wójtów pojawiały się odpowiedzi, podkreślające bardzo dobrą (lub dobrą) sytuację finansową gminy. Wskazywano również na znaczący rozwój inwestycji infrastrukturalnych (szczególnie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej), lokalizację zakładów pracy oraz zasoby zgromadzone w potencjale ludzkim. Najwięcej respondentów wskazało jako słabą stronę ich jednostki terytorialnej niedostateczną ilość dochodów własnych na realizację inwestycji. Wójtowie zwracali również uwagę na brak dużych zakładów pracy, odpływ osób młodych do ośrodków o wyższej konkurencyjności, oddalenie gminy od większych miast, brak terenów turystycznych a także rosnący udział w społeczeństwie osób w wieku poprodukcyjnym i ujemny przyrost naturalny. Najwięcej respondentów dostrzegło szanse dla swoich gmin w inwestycjach, podejmowanych przez inwestorów z zewnątrz, podkreślając, że nowa (duża) inwestycja, to nowe miejsca pracy i poprawa kondycji finansowej gminy (podniesienie dochodów). Badani wójtowie uważali, że szansą jest również czyste i niezdegradowane środowisko wsi. Warto zauważyć, że niektórzy władarze przywiązują dużą wagę do przeznaczenia określonych gruntów pod budownictwo mieszkaniowe, co staje się coraz ważniejszym czynnikiem rozwoju ich gminy. Listę czynników stanowiących źródło niepokoju wśród respondentów otwiera demografia. Do najczęściej wymienianych problemów należą: starzenie się społeczeństwa i odpływ młodych osób z terenu gminy. Kolejną istotną przeszkodą w rozwoju społeczno-gospodarczym gminy jest niepewna sytuacja w finansach samorządowych. Zwrócono także uwagę na ograniczenia inwestycyjne, a także zagrożenia w przypadku budowy planowanej obwodnicy i linii kolei dużych prędkości. Respondenci wskazywali również zawile, niejednoznaczne i niezrozumiałe przepisy prawne. W jednej z badanych gmin zagrożeniem była też skala problemów wynikających z działalności transportu lotniczego.

Jedna z gmin posiadała znaczny potencjał turystyczny, przejawiający się przede wszystkim w bogactwie walorów przyrodniczych, historycznych i kulturowych, ale dotychczas nie zostało to w pełni wykorzystane. Według respondentki obszar turystyczny nie jest postrzegany przez mieszkańców, jako jeden z czynników kształtujących rozwój gminy. Duże znaczenie mają obecnie działania, podjęte na rzecz kształtowania świadomości społeczności lokalnej. Respondentka dostrzega także przeszkodę lub nawet barierę rozwoju gminy, związaną ze starzeniem się ludności. Jednak podejmowane są w gminie działania ukierunkowane na „odmłodzenie” struktur wieku społeczności lokalnych, reorganizacje obszaru oświaty i inwestycje w gminie, odpowiadające bieżącym i przyszłym wyzwaniom demograficznym. Potwierdzają to słowa respondentki:

Tutaj mamy plan zagospodarowania przestrzennego. Plan zagospodarowania z jednej strony wspiera rozwój gminy z drugiej strony go blokuje. [...] Jako duży potencjał uważam rzekę. [...] Jako zagrożenie uważam coraz większe starzenie się ludności, wyludnienie. Teraz, aby temu zapobiec jesteśmy w trakcie ogłaszania przetargu na przedszkole z oddziałem żłobkowym. [...] Wśród mieszkańców, wśród rozmów wynikało, że potrzebny jest taki mały oddział żłobkowy, który pozwoli kobietom iść do pracy. Silna strona, aczkolwiek niewykorzystana to jest turystyka. Uważam, że szansą jest także turystyka, chociażby wykorzystanie rzeki do spływów kajakowych, tu jednak w okolicy brakuje czegoś takiego. Słaba strona to zbyt mała świadomość mieszkańców dotycząca potencjału gminy. (K_49_1)

Kolejny wójt, nie tylko potrafił wyliczyć kilka przykładów, ale także rozwinąć wiele wątków stojących za rozwojem gminy. Od początku kadencji podkreślał, że będzie dążył do podniesienia jakości życia mieszkańców i ich satysfakcji z bycia członkiem społeczności gminnej. Zarysowująca się dla tej gminy perspektywa wyludniania, czyli „uciekania” najważniejszego endogenicznego czynnika rozwoju lokalnego, jakim jest mieszkanie w gminie, wymusza na władzy lokalnej podejmowanie takich przedsięwzięć, które zapewnią zahamowanie tego niekorzystnego trendu. Respondent dostrzegał negatywne konsekwencje starzenia się ludności. Za mocną stronę gminy uważał natomiast dotychczasowe działania inwestycyjne (ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji w obszarze edukacji). Wiele z nich zostało już zrealizowanych ze środków pozyskanych z zewnątrz, mimo że wiązało się to ze skomplikowanymi procedurami przygotowywania wniosków, realizacji i rozliczania projektów. Respondent podkreślał także, że słabą stroną gminy jest mobilność mieszkańców wsi, a zwłaszcza osób młodych, które po zdobyciu wykształcenia na stałe opuszczają gminę i podejmują pracę w miastach. Chciałby również zwiększyć aktywność zawodową kobiet, poprzez rozbudowę instytucji opiekuńczych (żłobków i przedszkoli). Według niego wpłynie

to na aktywizację zawodową młodych kobiet i zmotywuje je do powrotu na rynek pracy. Wójt tej gminy, o kierunkach rozwoju gminy, mówił:

Ja o tym mówiłem w swojej kampanii wyborczej, że chciałbym ruszyć tą gminę w sensie takim, żeby stworzyć warunki dla mikroprzedsiębiorstw, żeby coś się tutaj działo, żeby też ludzie mieli jakiś realny wybór pracy, nie musieli gdzieś tam jeździć po Warszawach czy Łodziach. [...] Martwi mnie to, że młodzież jakby emigruje stąd, zostają ludzie starzy i po prostu tutaj nie ma tej krwi młodych ludzi, którzy się wykształcą i do nas nie wracają. Dlaczego nie wracają? Dlatego, że nie mamy ich czym przyciągnąć. Raz, że nie ma dobrej pracy, a przede wszystkim płatnej pracy i to jest ten problem, z którym też gdzieś tam się mierzę. [...] Zagrożeniem jest demografia, czyli więcej osób umiera i tamten rok w ogóle był katastrofalny. [...] Ponad 100 osób w roku, gdzie zawsze jest tak 45-50. [...] Te dane akurat mamy, że tak powiem w głowie na świeżo, bo monitorujemy tę sprawę, bo mamy od 2020 roku utworzony pierwszy chyba na terenach wiejskich w województwie łódzkim żłobek. Zacząłem w ogóle swoją kadencję od pierwszego wniosku na żłobek i ten żłobek już mamy. [...] Zainteresowanie jest coraz większe i to mnie cieszy, bo martwiłem się właśnie, że na terenach wiejskich, kto tam będzie chciał ze żłobka skorzystać, to przecież zawsze babcia się zajmie tym dzieckiem. Właśnie nie, panie chcą wrócić do pracy, bo taki jest zamysł też tego projektu, że powrót pań na rynek pracy. Wracają i chętnie zostawiają dzieci. [...] To tak wygląda i ja mówię, jedyne to zagrożenie jest takie, że młodzież po prostu w tej chwili rozwija się, ta co chce oczywiście, bo przecież tutaj nie uogólniamy. [...] Poznaje duże miasta, poznaje podczas studiowania to jakie duże miasta mają potencjał. Zwyczajnie tam chce się osiedlić, tam zostaje i to tak niestety wygląda. [...] Gmina się bardzo pręźnie rozwija. [...] Ja nie mówię, że się nic nie działo, nie chcę tutaj gdzieś krytykować chwil poprzednika, bo to nie o to chodzi. [...] Dzisiaj obrazowo to my w tygodniu składamy pięć wniosków. [...] Pozyskaliśmy środki z wielu projektów i po prostu musimy te inwestycje wykonać. [...] Na ukończeniu mam w tej chwili termomodernizację dwóch szkół, bo mam całe szczęście dwie szkoły na terenie gminy. [...] Więc kończymy szkoły, pięknie wyglądają przede wszystkim zmienione zostało źródło ciepła. To mnie bardzo cieszy, odchodzą koszty palaczy, a na jednej szkole pięciu na drugiej trzech. [...] W tej chwili jest to bezobsługowo, więc tutaj, chociażby patrząc stricte, że liczę na oszczędności przy tej termomodernizacji. [...] Poprawiana jest infrastruktura kanalizacyjna i rozbudowywana, poprawiana przede wszystkim drogowa. [...] Od samego początku wykonuję w roku więcej dróg niż odcinków drogowych mój poprzednik w ciągu 4 lat. [...] Myślę też o dzieciach i o ich bezpieczeństwie, ale przede wszystkim o ekologii, więc jest na 30 listopada wyznaczony termin odbioru autobusu elektrycznego. To będzie też tutaj, jeden w powiecie to na pewno, a w województwie pewnie drugi albo trzeci, już nie pamiętam, ale w każdym bądź razie, to też są niemałe środki. [...] Myślę też o gospodarstwach domowych. [...] Inwestycjami ja żyję, ja poświęcam w tej chwili swój czas na to wszystko, ja to monitoruję, ja to sprawdzam, podpowiadam, bo pewne rzeczy gdzieś tam zawsze umkną, więc ja sobie cały czas w tym siedzę od samego początku. Ktoś mówi, a tam ma doradców. Nie, proszę mi wierzyć, że wszystko to, co tu się wydarzyło w gminie, tu jest co opowiadać, naprawdę. To jest tylko jedna dziesiąta tego co tu się dzieje, bo są projekty zupełnie jeszcze inne, a za chwilę jeszcze będą inne. Zmieni się tutaj centrum gminy. [...] O tym się mówi od 15 lat i nie udało się nic zrobić. [...] Już jest podpisana

umowa na targowisko, będą piękne hale targowe, powstanie parking, cała infrastruktura, oświetlenie, ścieżki, zagospodarowanie zieleni. (M_46_1)

Kolejny respondent, oceniając kondycję społeczno-gospodarczą swojej gminy, zwrócił uwagę, że jej silną stroną, mającą wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, jest dobra i wciąż poprawiająca się dostępność komunikacyjna. Jednakże słabo rozwinięta infrastruktura techniczna samej gminy staje się barierą w prowadzeniu i rozwijaniu procesów rozwoju. Kolejnym utrudnieniem jest sam charakter gminy i brak wykwalifikowanej kadry, gdyż mieszkańcy wsi w większości zajmują się tradycyjnym rolnictwem. Taki stan rzeczy blokuje rozwój przedsiębiorczości, zniechęcając tym samym inwestorów do lokalizacji na terenie gminy nowoczesnych zakładów pracy. Istotnym czynnikiem mającym z kolei wpływ na zatrzymanie i przyciąganie nowych mieszkańców gminy są jej walory przyrodnicze. Cisza, spokój i względnie czyste powietrze (dużą część terenu zajmują lasy) umożliwia rozwój gminy oraz polepszenie warunków życia społeczności lokalnej. W jednej z wypowiedzi wójt w taki sposób opisywał rozwój społeczno-gospodarczy gminy:

W kontekście możliwych silnych stron, aczkolwiek nie są pewnie to tak bardzo silne jak w przypadku gmin lepiej położonych geograficznie, to plusem może być tutaj, jakby ta dostępność komunikacyjna. [...] Tak naprawdę jesteśmy tutaj położeni na takim umownym można to nazwać szlaku, łączniku między drogą ekspresową S8, tutaj najbliższy wyjazd mamy w okolicach Sieradza, a autostradą A2, tutaj na północy naszego powiatu na terenie gminy Wartkowice i dalej pewnie do autostrady A1. [...] Po otwarciu szczególnie tej drogi S8 widzimy wzmożony tranzyt, można powiedzieć tak ogólnie, ruch samochodowy przez teren naszej gminy [...] Dostępność komunikacyjna jest na pewno bardzo istotna. [...] Słabą stroną, jeśli chodzi o naszą gminę to jest jej charakter. Nasza gmina jest gminą typowo rolniczą. Tutaj większość mieszkańców to są rolnicy prowadzący swoje gospodarstwa rolne. [...] Nie jesteśmy dużym samorządem, przeciętnym można to nazwać, z ilością około 5000 mieszkańców, więc przekładając to na jakieś możliwości inwestycyjne i jakąś atrakcyjność, dla np. potencjalnych inwestorów, [...] pewnie tutaj przegrywamy w kontekście tej dostępności komunikacyjnej do tych ważniejszych ciągów drogowych, ale też pewnie przez to zaplecze, czyli siłę roboczą. Troszeczkę słabiej pewnie rozwinięta jest infrastruktura, czyli ta która wpływa na taką bezpośrednią jakość życia mieszkańców. Myślę tutaj, chociażby o kwestiach skanalizowania obszarów wiejskich. Dalej powiedzmy kwestię dostępu do chociażby szerokopasmowego Internetu. [...] Jeśli chodzi o tereny wiejskie, pewnie jakąś szansą, dla takich typowych gmin wiejskich jest lepsza jakość życia pod względem takiego komfortu. Brak tego wielkomiejskiego zgiełku, lepsza jakość powietrza, natura, otoczenie, mamy też na naszym terenie dość duże kompleksy leśne. [...] To pewnie też czasami przyciąga niektórych mieszkańców czy osoby, które chciałyby się osiedlić na naszym terenie, bo jednak gdzieś tu upatrują swojego takiego spokojniejszego i lepszego miejsca do życia niż może niekoniecznie gdzieś na obrzeżach miasta. (M_37_2)

Kolejny respondent również zwrócił uwagę na to, że mocną stroną gminy jest położenie w pobliżu miast i szczególnie dobry dostęp do komunikacji. Przez gminę przebiegają ważne drogowe i kolejowe szlaki komunikacyjne. Jest to obszar, na którym znaczna część gospodarstw utrzymuje się ze źródeł rolniczych. Poza centrum gminy są pojedyncze tereny w niedalekiej odległości od znaczących w województwie ośrodków miejskich, które stały się ich swoistą „sypialnią”, powodującą napływ nierolniczej ludności. Zwiększająca się liczba mieszkańców, a w związku z tym liczba dzieci może być powodem przeciążenia infrastruktury usług społecznych (np. odmowy przyjęcia do żłobka). Wójt podkreślał, że dzięki rozbudowie szkoły i przedszkola te zagrożenia nie będą miały miejsca. Z uwagi na sytuację finansową gminy i niekorzystne tendencje demograficzne (starzenie się społeczeństwa), respondent chciałby zapewnić odpowiedni klimat inwestycyjny, zorientowany na przyciąganie nowych inwestorów. Uważa, że tylko w ten sposób może zapewnić odpowiednie perspektywy rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Potwierdzają to słowa respondenta:

Jesteśmy gminą rolniczą. Chciałbym to troszkę zmienić, żeby to była taka rolniczo, nie wiem usługowa, może nie przemysłowa, ale usługowa. Właśnie podjęliśmy takie kroki jak przygotowanie planu zagospodarowania przestrzennego. [...] My mamy bardzo dobre ziemie, niby to plus, ale z podatków rolnych, że tak powiem, to my zawsze będziemy tą jedną z biedniejszych gmin w powiecie, niestety to tak jest. Nie ma tak wysokich podatków w rolnictwie, żebyśmy mogli tutaj się rozwijać tak jakbyśmy chcieli. Dlatego wielu włodarzy ci, którzy mogą i którzy to widzą, chcieliby trochę działalności przyciągnąć do siebie tak, żeby te podatki w gminach były większe i my też tak chcemy. Taki zamysł był tak naprawdę na samym początku, jak tu przyszedłem i to tylko pokazuje, że właśnie te niektóre procesy tak długo trwają i teraz jesteśmy na etapie tego planu i jeszcze to potrwa na pewno z pół roku. Dopiero jak będziemy mieć tereny inwestycyjne przygotowane, to będziemy poszukiwać inwestorów tak, żeby nie tylko bazować na podatku rolnym i przedsiębiorcach, którzy działają u nas, ale też jakiegoś inwestora, który przynosiłby do budżetu gminy trochę większe podatki. U nas bezrobocie jest tak naprawdę bardzo niskie i po części dzięki komunikacji, bo mamy blisko do Łodzi, do Koluszek, do Tomaszowa, do Piotrkowa. A jakie zagrożenia tutaj dla gminy? Myślę, że dzięki rozbudowie hali i przedszkola te zagrożenia nie nastąpią. Baliśmy się, że zacznie nam przybywać tych osób i w związku z tym dzieci, że nie będziemy w stanie przyjąć wszystkich. Przepisy niestety stanowią tak, że dziecko, które powinno być w naszej gminie przyjęte do przedszkola, a pójdzie do innej gminy, to my musimy płacić. To są dosyć duże pieniądze. Myślę, że silną stroną gminy jest jej położenie. Dwie drogi krzyżują się w centrum gminy, więc skomunikowani jesteśmy bardzo dobrze. [...] Plus kolej, która przechodzi przez naszą gminę, więc tu myślę, że z komunikacją nie ma problemów. Słabą stroną gminy jest to, że nie mamy jeszcze jakiegoś większego inwestora, który by powodował to, że będziemy mieć jakieś stałe, stabilne dochody, podatki. Obecnie mamy dużą rotację, ponieważ niektóre mniejsze przedsiębiorstwa się otwierają, inne zamykają. Teraz też nam się zamknął dość duży zakład, taki z tradycjami od 20 kilku lat. To był znaczący pracodawca

i podatnik. Mamy kilka takich przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego. Mamy dwa domy pomocy społecznej i tutaj też są duże obawy. [...] Osób starszych jest coraz więcej, bo społeczeństwo nam się starzeje, często też te osoby są samotne. Gmina ma obowiązek ponosić koszty za te osoby w domach pomocy społecznej. To jest znaczne obciążenie dla samorządu, ale są takie przepisy i próbujemy sobie z tym poradzić. (M_45_2)

Kolejna respondentka zwraca szczególną uwagę na dodatni przyrost naturalny, bardzo dobrą kondycję finansową gminy, a także na pozyskiwanie zewnętrznych środków finansowych. W trakcie swoich kadencji przeprowadziła szereg inwestycji, które wpłynęły na prawidłowe funkcjonowanie i rozwój gminy. Aktualnie trwa porządkowanie infrastruktury technicznej. Z opinii respondentki wynika dość jednoznacznie, że Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich uniemożliwia pewne procesy inwestycyjne. Jednak jakość i atrakcyjność przestrzeni w znaczny sposób przyczynia się do chęci osiedlania się nowych mieszkańców na terenie gminy. Zwróciła uwagę na konieczność zmian prawnych dotyczących procedury przekształceń przestrzeni, szczególnie do pełnienia nowych funkcji – mieszkaniowych i usługowych. Można wnioskować, że poprzez dogodne położenie i połączenie z pobliskimi miastami, budownictwo mieszkaniowe staje się coraz ważniejszym czynnikiem rozwoju gminy. W rozmowie wskazano również możliwe zagrożenie dla gminy, wynikające z planowania obwodnicy i linii kolejowej dużych prędkości. Wiele wątków stojących za rozwojem gminy, respondentka przedstawiła w sposób bardzo dokładny:

Nie chwaląc się, muszę powiedzieć, że nasza gmina jest w bardzo dobrej kondycji, ale też tak ogólnie kondycja finansowa gminy, czyli ten budżet, który dało się skonstruować. Idąc dalej występująca w nim nadwyżka operacyjna, a nadwyżka operacyjna to jest różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Jeżeli ona występuje, to gmina istnieje. [...] Powszechnie wiadomo, że była pierwsza edycja Polskiego Ładu czy druga edycja, więc my składaliśmy wnioski i otrzymaliśmy potężne pieniądze. Ja tutaj głęboko przemyślałam, co jest istotne w gminie. Wiadomo, że w takich drobnych samorządach to największy nacisk to są drogi, to jest oświata, to jest ogólne bezpieczeństwo, a więc te wszelkie stacje uzdatniania wody, żeby na bieżąco to było sprawne, wyremontowane, to jest oświetlenie uliczne, gdzie systematycznie tych lamp wieszamy. To są wszelkie działania zgodne z prawem na rzecz zabezpieczenia elementarnych potrzeb mieszkańcom. [...] Jako jedyna gmina w powiecie mamy dodatni przyrost naturalny i bardzo wspieramy wszystkich mieszkańców, którzy chcą się u nas budować. Unowocześniamy drogi, ustawiamy te solarne oświetlenia, żeby mogli się czuć po prostu w tej gminie tak swojo. Połowa gminy to jest Park Krajobrazowy Wzniesień Łódzkich, więc tutaj nie ma takiego nacisku na ciężki przemysł. [...] Idziemy w kierunku budownictwa mieszkaniowego czy usług drobnych. Chcemy utrzymać charakter taki lekki, wypoczynkowy, taka sypialnia Łodzi i zresztą to się tak sprawdza. Mieszkańcy Łodzi bardzo chętnie u nas się osiedlają, nawet działają w naszych kołach gospodyń, ochotniczych strażach pożarnych. [...] Gmina jest bardzo mało zadłużona, jeśli chodzi o zadłużenie, to tam mamy między 1% a 3%, więc to jest takie znikome zadłużenie

i chyba to jest dobra sytuacja na ten moment. [...] Zagrożenie byłoby, gdyby był ten ujemny przyrost naturalny w naszej gminie ale on nie występuje. Zagrożeniem jest ustawa, jakby to powiedzieć ta możliwość zbywania działek budowlanych. [...] W ramach istniejącego planu zagospodarowania przestrzennego mamy możliwości zabudowy w miejscach, które wójt wskazał radzie a rada zaakceptowała. W tych obszarach będziemy się budować, w tych będą usługi i tak dalej, ale występuje takie zjawisko jak decyzje poszczególnych rolników. [...] Zagrożeniem może być też to, że zbliżają się do nas te wszystkie ciągi komunikacyjne, z którymi trochę podejmujemy walkę, bo gminę chce przeciąć obwodnica miasta.[...] Natomiast doszła szybka kolej. [...] Nie wiem czy to akurat jest takie nasze marzenie. Uważam, że część tego pięknego kompleksu zostanie zaburzona. Już zatracili się charakter wypoczynkowy, takiej miejscowości pagórkowatych, pięknych i przetnie nam najdroższe miejsce w gminie. (K_63_3)

Kolejny wójt jako mocne strony swojej gminy wskazywał przede wszystkim dobrą lokalizację pod kątem turystyki, kadre, kondycję finansową gminy, zasoby węgla brunatnego, a także markę gminy (festiwal o randze wojewódzkiej). Zagrożeniem wskazanym przez respondenta jest brak wystarczających środków finansowych w gminie, które mogłyby zapewnić ciągłość prac inwestycyjnych, szczególnie na poprawę stanu gospodarki wodno-ściekowej. Kolejnym zagrożeniem jest brak możliwości realnego konkurowania z innymi gminami pod względem przyciągania inwestorów. Niewystarczające dochody własne uniemożliwiają tej gminie prowadzenie aktywnej polityki inwestycyjnej. Szansą i kluczowym źródłem finansowania inwestycji w gminie jest możliwość aplikowania o środki zewnętrzne. Mimo że obszar gminy wyposażony jest w zasoby o średniej atrakcyjności i przydatności gospodarczej, to odpowiednie zagospodarowanie posiadanych walorów gminy przyczynia się do podnoszenia konkurencyjności gminy. Z wypowiedzi respondenta można wnioskować, że gminę należy postrzegać jako atrakcyjną szczególnie ze względów turystycznych. Poniżej wypowiedź samorządowca:

Mocną stroną to są ludzie i lokalizacja pod kątem turystyki. [...] Kadra jest dosyć silna, zgrana i można na niej bardzo polegać. Jest w stanie zrealizować takie rzeczy, które być może inna nie dałaby rady. Myślę, że kondycja finansowa gminy również jest dosyć dobra, nie to, że bardzo dobra, ale uważam, że jest dobra. Myślę, że mocną stroną są też marki, np. marka festiwalu [...] Jeżeli się weźmie pod uwagę zainteresowanie to jest to około 70 000 ludzi. Ponadto organizacja imprez sportowych. [...] Bardzo dużo zespołów przyjeżdża na nasze rozgrywki z całej Polski. Myślę, że ta strona sportowa pod tym względem nie wygląda najgorzej, jeżeli chodzi o taką małą gminę, bo to jednak jest kruszynka w stosunku do jakiś tam innych sąsiadów. Zasoby są plusem, bo nie wiem na czym to stanie generalnie, bo to jest nie nasz poziom. Jeżeli chodzi o decydowanie, ale są zasoby węgla brunatnego, około 15%. [...] Różnie jest to postrzegane na plus i minus. Myślę, że to nie rozsądza nam w tej chwili. Natomiast z punktu widzenia bezpieczeństwa naszego kraju i finansów gminy

z pewnością byłoby to na korzyść, jeżeli chodzi o środowisko to z pewnością niekoniecznie. Słaba strona to mały poziom dochodów własnych i wciąż mała infrastruktura. Generalnie oddalenie od centrów komunikacyjnych, żadnych połączeń kolejowych nie mamy, o lotniczych nie mówiąc w ogóle. Więc raczej się nie ma co nastawiać, że tutaj będzie jakieś duże zainteresowania jeżeli chodzi o lokalizację. Szansami są na pewno jakieś środki, które ostatnio trochę nas nawiedzają. [...] Akurat wypłynęły i zasilają dosyć mocno gminę, bo jeżeli chodzi o perspektywę tego roku i mniej więcej 1,5 roku w kolejności następnych. To jest około 50 000 000 złotych, które w tej chwili jest przełożone na inwestycje. Zagrożenia są najrozmaitsze. Finansowe, że się nie podola, bo jest tak, że można zrobić bardzo dużo, ale niestety na dzień dzisiejszy wystarczy, że wystąpią jakieś zatory, nawet jeżeli chodzi o realizację inwestycji. Zupełnie nie zamierzone, które rozsypią układanki finansowe. Zagrożenia związane z realiami prawnymi, zmienność prawna w tej chwili jest ogromna. Mam na myśli prawo pod każdym względem to znaczy nie tylko np. środowiskowe czy związane z gospodarką przestrzenną, ale nawet takie prawo typowe, związane chociażby ze zwykłym rozliczaniem płac. Gospodarka wodna jest w tej chwili dużym zagrożeniem, to znaczy zaopatrzenie we wodę. Niedawno rozwiązaliśmy sobie te podstawowe problemy, bo mamy nowe obiekty, nowe ujęcia i myślę, że to też jakoś ciągłość zabezpiecza. [...] Gospodarka ściekowa też duże zadanie. [...] Natomiast to jest bolączka też do rozwiązania, kosztowna bym powiedział która nie tak szybko będzie mogła być rozwiązana. Będą tutaj potrzebne dla nas duże środki na wsparcie, bo sami sobie nie poradzimy. To jest pewnego rodzaju o tyle zagrożeniem, że nie kwestia tego, czy się uda pozyskać odpowiednie środki na tego typu zadania, a generalnie problem w tej chwili jest w toku. Mam nadzieję, że uda się go rozwiązać, bo mamy projektowanie, mamy przygotowanie inwestycji, natomiast nie wiemy, czy to będziemy w stanie dźwignąć finansowo w montażu solidnym. Wkłady własne są problemem. Nie do końca trafione rozwiązania z tym, w jaki sposób te wkłady własne takie gminy jak nasza mają zapewniać, bo dla przykładu przyszły rok w naszym przypadku wiąże się z ogromnymi wpłatami jeżeli chodzi właśnie o wkłady własne, które muszą być w pierwszej kolejności wniesione. A do tego dochodzą jeszcze kwestie zewnętrzne. [...] W naszym przypadku jest to duże obciążenie. My musimy w pierwszym rzucie tak duże środki wkładać na nasz wkład przy niezbyt wielkich wzrostach środków własnych, a dokładnie chodzi tutaj o subwencję, ponieważ w tej chwili formuły finansowe, które są trochę pozmieniane, jeżeli chodzi o gminy, wprowadziły akurat takie zmiany, które prowadzą do tego, że przyszły rok akurat konkretnie 2023, jest dla nas większym obciążeniem pomimo inflacji. (M_49_3)

Dla kolejnego respondenta silną stroną gminy wydaje się być położenie. Usytuowanie w atrakcyjnym z punktu widzenia przyrodniczego i turystycznego obszarze województwa łódzkiego stanowi szansę na możliwość uwzględnienia walorów turystycznych w rozwoju gminy. Atutem jest także oddalenie od dużych miast i bezpośredni dostęp do rzeki Warty. Dodatkowo wójt wspominał o współpracy z sąsiednimi gminami w zakresie rozwoju i promocji turystyki. Silną stroną gminy są również zasoby zgromadzone w kapitale ludzkim. Wójt podkreślał przedsiębiorczość, zaradność i pracowitość mieszkańców. W tym kontekście minusem jest, mimo wszystko, słabe tempo rozwoju firm

i niedostateczna ilość dochodów własnych na realizację inwestycji infrastrukturalnych. Potwierdzają to słowa respondenta:

Taka pierwsza moja myśl, silną stroną jest położenie ze względu na dawną drogę krajową nr 8. Teraz ta droga została zdegradowana ze względu na trasy szybkiego ruchu. Na pewno silną stroną są mieszkańcy i ich przedsiębiorczość, zaradność, pracowitość. Słaba strona to zbyt mało firm, które dawałyby do budżetu gminy dochody, które pozwalałyby na stworzenie takiej sytuacji samodzielności finansowej, jeżeli chodzi o realizację różnych przedsięwzięć, zamierzeń inwestycyjnych. [...] Dużą szansą jest nasza rzeka Warta wraz z jej walorami turystycznymi, a także oddaleniem od dużych aglomeracji. Z jednej strony te gminy i miejscowości, które są w takim wianuszk wokół dużych aglomeracji mają fajnie. Stanowią sypialnię dla tych dużych aglomeracji, ale to wiąże się też z pewnymi dochodami, bo ci ludzie mieszkają, pieniądze wydają. Natomiast oni nie mają tego waloru jaki my mamy, czyste powietrze, spokój czy ten urok Warty. W przeszłości podjąłem takie działania dotyczące zagospodarowania turystycznego rzeki Warty. Nawet w tej chwili mamy jedną z inwestycji. [...] Próbowaliśmy z innymi gminami stworzyć wspólny projekt turystyczny. To byłaby ogromna szansa, gdyby się udało. Natomiast na poziomie województwa w pewnym momencie, jak na początku było owszem, przyzwolenie tak później ktoś zmienił zdanie i ten nasz projekt został zablokowany poprzez to, że nie dostaliśmy środków, bo jeżeli nie ma środków, no to nie ma realizacji. (M_57_4)

Następna pani wójt za mocne strony swojej gminy uważa przede wszystkim zasoby zgromadzone w potencjale ludzkim. Według niej istotna jest dobra współpraca z mieszkańcami, radnymi i sołtysami. Niska wartość dochodów własnych ogranicza sfinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych. Podczas realizacji tych przedsięwzięć wielką szansą były środki pomocowe, które były kluczowym źródłem finansowania. Ważną szansą, która może mieć pozytywny wpływ na wskazane słabe strony gminy, jest położenie geograficzne (i komunikacyjne), tworzące idealne warunki do rozwoju turystyki. W ostatnich kilku latach intensywnie rozwija się w gminie budownictwo jednorodzinne, co wiąże się z pewnymi obowiązkami ze strony gminy. Respondentka zwraca również uwagę na szybko zmieniające się przepisy prawne oraz zwiększającą się biurokrację. Potwierdzają to słowa wywiadu:

Silną stroną gminy jest przede wszystkim potencjał ludzki. Tu są wspaniali ludzie, na których można zawsze liczyć. Trzeba oczywiście odpowiednio przedstawić problem, poprosić o pomoc i nie spotkałam się nigdy z odmową. [...] To jest najsilniejsza rzecz. Radni działają dla gminy, nie ma polityki w radzie. Nieważne, czy to jest dobry pomysł, czy nie albo wymyślił i zgłosił to ktoś z jakiejś grupy, to my za wszelką cenę będziemy to torpedować, bo tak musi być. Nie, tego u nas nie ma i to też jest myślą silną stroną, że razem możemy wiele zdziałać. Bardzo zaangażowani radni, bardzo zaangażowani sołtysi, pomocni, od wielu lat na tych stanowiskach, zżyci ze swoim środowiskiem. [...] Myślę, że to są mocne nasze strony. Słabe strony to niestety mało było podatków, niskie dochody. Niestety tu każdą złotówkę trzeba

oglądać z każdej strony i tu jest generalnie problem. Szanse to bliskość węzłów komunikacyjnych i tras szybkiego ruchu. Ponadto nowe inwestycje, które też nakręcają inne inwestycje. Teren świeży, zdrowy to też jest szansa rozwoju turystyki, agroturystyki i przyciągnięcia ludzi na stałe do zamieszkania. Takich ludzi też mamy bardzo, bardzo wielu i to niestety wiąże się też z obowiązkami dla gminy, ponieważ im więcej mieszkańców, tym większe zapotrzebowanie na wodę, na ścieki, na drogi, na odsnieżanie nawet tych zakątków, które nie do końca wcześniej były odsnieżane. Dlatego, że tam przez zimę nikt nie przebywał i oszczędzając pieniądze po prostu tam nie dojeżdżaliśmy. [...] Wielką szansą są obecne środki pomocowe i zasady z ich korzystania, gdzie albo są dotacje w całości finansujące konkretne zadania albo jak Polski Ład 5% tylko i wyłącznie udziału własnego. Uważam, że dla małych gmin, niezbyt zasobnych, jest to bardzo dobra rzecz. W poprzednich latach, kiedy były dofinansowania w granicach 50% to nie do wszystkich konkursów składaliśmy wnioski. Po prostu nas nie było na to stać, żeby dołożyć drugie tyle albo jeszcze i więcej. Zagrożeniem jest zmieniające się ciągle prawo i sytuacja, która jest wokół. (K_54_4)

Dla kolejnego respondenta silną stroną gminy jest działalność dużego przedsiębiorstwa, a także mniejszych firm, które zapewniły redukcję bezrobocia (najniższy poziom w powiecie). Dobrym rozwiązaniem jest również korzystne położenie w centrum Polski, przy głównych szlakach komunikacyjnych i zapewnienie terenów inwestycyjnych. Słabą stroną gminy jest sukcesywny spadek liczby dzieci i osób młodych oraz rosnąca liczba osób starszych. Respondent zwrócił uwagę również na utrudnienia w systemie zabezpieczenia społecznego, w wyniku ww. negatywnych tendencji demograficznych. Zagrożeniem wskazanym przez respondenta jest niepewna sytuacja w finansach samorządowych. To uniemożliwia ciągłość prac inwestycyjnych, szczególnie w obszarze oświaty. Wójt tej gminy, o kierunkach rozwoju gminy, mówił:

Myślę, że silną stroną gminy niewątpliwie są miejsca pracy, które w czasie mojej wielokadencyjności udało się stworzyć. Tu jest potężne przedsiębiorstwo, które oferuje pracę dla ponad 2000 osób i to jest niewątpliwie mocna strona naszej gminy. Oczywiście należy dołożyć do tego mniejszych przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą, czy to na własny rachunek, czy inne podmioty typu spółdzielnia mleczarska, bank i tak dalej. Wszyscy składają się na ten nazwijmy to efekt dodatni dla naszej gminy. Dobrym rozwiązaniem jest też autostrada i węzeł autostradowy, którego powiem, tak wracając do historii, miało nie być na terenie gminy. Mielśmy mieć tylko korytarz autostradowy bez dostępu do tej autostrady, co byłoby swego rodzaju porażką. To otwiera przysłowiowe okno na świat, przybliża pewne miejsca, poprzez skrócony czas dojazdu, łatwość dojazdu, łatwość skomunikowania się. [...] Jeśli chodzi o słabe strony, to myślę, że demografia. Uważam, że jest wiele gmin, które się z tym problemem borykają, czyli jakby starzejące się społeczeństwo. Ludzie poszukujący też pracy, wyjeżdżający nawet za granicę, sporo osób przeprowadza się do aglomeracji miejskich, aczkolwiek te też narzekają, że u nich ta demografia jest zagrożona, także idzie to w przeciwnym kierunku aniżeli powinno. [...] Tutaj pojawia się potrzeba wprowadzania jakby trochę innego zakresu pomocy społecznej, usług opiekuńczych, tego typu rzeczy, na które pojawia się zapotrzebowanie. Widać to po

działalności Ośrodka Pomocy Społecznej, gdzie pojawia się większe zapotrzebowanie na pobyt w takich ośrodkach. Myślę, że szansą jest cały czas to okno na świat, bo mamy do zaoferowania sporo terenów inwestycyjnych wokół autostrady i nie tylko. [...] Zagrożeniem jest dość niepewna sytuacja w finansach samorządowych. Trudno zaplanować tutaj coś w dłuższej perspektywie, jeśli zasady gromadzenia tych dochodów się corocznie zmieniają. [...] Taką już zupełnie piętą achillesową to jest cały czas niedofinansowana oświata, a teoretycznie powinna funkcjonować bardziej na subwencji oświatowej. Natomiast to jest 60% kosztów. Powiedzmy cały budżet oświatowy naszej gminy na przyszły rok to jest prawie 10 000 000 złotych, a subwencja oświatowa to jest 5 000 000 złotych, czyli pół na pół. Niestety sporo szkół tutaj, że tak powiem, zeszło nam z listy placówek oświatowych, m.in. ta demografia to spowodowała. W tej chwili mamy dwie szkoły podstawowe, zespół przedszkolny i oddziały przedszkolne funkcjonujące przy szkołach i jeden punkt przedszkolny, samodzielnie funkcjonujący w ramach zespołu przedszkolnego. Natomiast niestety podejmowaliśmy takie trudne decyzje w przeszłości, gdzie likwidowaliśmy placówki oświatowe dużo wcześniej. Dzisiaj pewnie znowu z racji prawa oświatowego byłoby to niewykonalne, bo tutaj kurator decyduje ostatecznie co można czego nie może. (M_59_5)

Dla kolejnego respondenta silną stroną gminy jest przede wszystkim jej bardzo dobra sytuacja finansowa (nadwyżka finansowa w ostatnich latach), a także zwiększenie stopnia skanalizowania gminy. Słabą stroną gminy jest natomiast brak terenów turystycznych. Zaskakujący jest jednak fakt, że gmina mimo braku m.in. ścieżek rowerowych, stanowi miejsce wypoczynku wśród mieszkańców pobliskich miast (szczególnie Łodzi). Zagrożeniem jest wysoki poziom hałasu generowany przez bazę lotnictwa taktycznego, a także zakaz budowy w ponad 40%. Niewątpliwie dużą szansą jest rosnące zainteresowanie gminą ze strony inwestorów, w tym także zagranicznych. Działalność inwestycyjna obecnego inwestora gwarantuje długotrwały rozwój gminy, ale przede wszystkim zapewni nowe miejsca pracy dla społeczności lokalnej i sąsiednich jednostek terytorialnych. Na uwagę zasługuje także wypowiedź dotycząca zagospodarowania przestrzeni. Według respondenta, podjęcie działań związanych z jej regulacją wydaje się niewłaściwym posunięciem, ponieważ lepsze rezultaty można osiągnąć bez planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto istnienie planu nie rozwiązuje wszystkich problemów przestrzennych, a jedynie umożliwia bardziej zrównoważone działania. Potwierdzają to słowa wójta:

Silne to jest to, że nie mamy złotówki kredytu. Jestem 20 lat wójtem i nie zdarzyło mi się podpisać umowy kredytowej. Spłaciłem kredyt, który był za poprzednika. [...] Za jego kadencji było tylko 16 km dróg asfaltowych, a w połowie gmin nie było wody. W tej chwili mamy tak naprawdę kanalizację wszędzie, tylko z tym, że normalną kanalizację mamy w 50-60%, ale mamy przydomowe oczyszczalnie ścieków tam, gdzie się nie opłaca prowadzić kanalizacji i wielu też chciało te przydomowe oczyszczalnie ścieków. Dawaliśmy też pompy

ciepła lub solary do wody. Zaznaczam nie do grzania tylko do wody. Także to już mamy od 2012 roku. Jeszcze hybrydowe oświetlenie, które w tej chwili naprawdę zaczęło przynosić dobre efekty. Mamy trzy osiedla i wszystkie hybrydowe. Słaba strona to, że nie mam terenów turystycznych, które na siłę bym chciał mieć. [...] Tutaj latem cała Łódź przyjeżdża rowerami, zostawiają samochody i jeżdżą po naszym terenie bardzo dużo. [...] Zagrożeniem jest dla mnie wojsko, chociaż nie jestem przeciwnikiem wojska, dlatego, że na terenie mojej gminy mam zakaz zabudowy w ponad 40%. To jest duże zagrożenie. [...] Ludzie się nie budują, przedsiębiorstwa w takim terenie nie chcą za bardzo się budować, chociaż to się udaje. [...] Teraz wszyscy mówią, że musimy zrobić plan zagospodarowania przestrzennego, a ja jestem przeciwny temu, ale będę pewno musiał zrobić. Moi mieszkańcy dzięki mojemu uporowi dostali odszkodowania. [...] Jakbym zrobił plan zagospodarowania przestrzennego, by nie dostali tych pieniędzy. [...] Szansą jest ściągnięcie inwestorów do gminy. [...] Było bardzo dużo chętnych na inwestycję na terenie gminy. [...] W końcu kupili 36 hektarów. [...] Jakie to pieniądze dla gminy, trzy razy tyle co za lotnisko [...] Teraz każdy mówi, że jesteśmy najbogatsi, bo lotnisko mamy. [...] Ja nie chcę, żeby mi lotnisko płaciło, niech mi budżet państwa lepiej płaci. [...] Dla mnie najważniejszy to jest PIT, bo PIT nie wchodzi w subwencję, on jest poza subwencją i to jest bogactwo gminy, a nie żadne podatki od nieruchomości. (M_63_5)

Kolejne poruszone zagadnienie miało na celu zweryfikowanie opinii badanych wójtów na temat oceny ich gminy jako miejsca do życia. Z udzielonych odpowiedzi wynika, że respondenci dobrze oceniają rozwój swoich gmin oraz optymistycznie patrzą w przyszłość. W większości gmin skupiono się na budowie drogich obiektów (np. sal gimnastycznych, hal sportowych), skierowanych głównie do młodzieży szkolnej. Niewielką wagę przywiązuje się do innych inwestycji, które mogłyby tworzyć centrum życia wiejskiego. Ponadto władza lokalna wybiera na miejsce tychże inwestycji okolice szkół, co automatycznie zawęży krąg osób z nich korzystających. O stopniu rozwoju infrastruktury rekreacyjnej świadczy fakt, że tylko w niektórych gminach planuje się miejsca pozwalające mieszkańcom wypocząć. Stosunkowo mało wójtów wyraziło pozytywne opinie potwierdzające wśród priorytetów rozwoju jego gminy utworzenie tego rodzaju infrastruktury. W większości badanych jednostek terytorialnych dokonywane są zmiany w dostępie do usług opieki nad dzieckiem poniżej trzech lat. Wynika to z chęci pomocy kobietom rozważającym powrót na rynek pracy. Powiększana jest także liczba miejsc w przedszkolach, jako odpowiedź na oczekiwania coraz liczniej osiedlających się, nowych mieszkańców. Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na jakość życia w gminie jest oferta kulturalna. Jednym z najpowszechniejszych przejawów działalności władz samorządowych jest organizacja różnego rodzaju wydarzeń o znaczeniu lokalnym i regionalnym. Zdaniem respondentów organizacja imprez czy festiwali przyczynia się do wzmożonego ruchu turystycznego, a tym samym do tworzenia wizerunku gminy na tle

pozostałych jednostek terytorialnych. Kilka procent respondentów oceniło pozytywnie poziom bezpieczeństwa w gminie, poprzez instalację kamer w niebezpiecznych miejscach w gminie, czy pomoc finansową dla ochotniczych straży pożarnych, funkcjonujących na terenie gminy. Badanie pokazało, że ponad połowa badanych wójtów nie podjęła tematu jakości i dostępności usług ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Pozostali respondenci przywiązywali zasadniczą wagę do zapewnienia pomocy mieszkańcom, m.in. poprzez prowadzenie placówek, zapewniających całodobową opiekę dla potrzebujących i ich rodzin.

Wójtowie zgodnie wskazywali na fakt, że ich gmina jest dobrym miejscem do życia. O atrakcyjności tych jednostek terytorialnych w dużym stopniu decyduje krajobraz, wraz z jego zasobami (lasy, rzeki, czyste powietrze), które wspomagają aktywne spędzanie wolnego czasu. Atrakcyjność przestrzeni w znaczny sposób przekłada się na chęci osiedlania się nowych mieszkańców na terenie wybranych gmin. Dodatkowym magnesem przyciągającym mieszkańców jest bardzo dobra infrastruktura ogólna, szczególnie infrastruktura oświatowo-wychowawcza. Poniżej wybrane wypowiedzi respondentów:

Można się tu zestarzeć, ale w tym dobrym słowa znaczeniu. Myślę, że jesteśmy na tym samym poziomie co gminy sąsiadujące. [...] Podobna ilość mieszkańców, podobne problemy. Zresztą z tymi gminami silnie współpracujemy. [...] My działamy w teamie, bo więcej możemy. (K_49_1)

Ja uważam, że tutaj warunki do życia, to znacząco się poprawiły. [...] Ludzie się do nas chętnie sprowadzają, bo tańsze grunty czy tańsze działki, a jest infrastruktura, jest kanalizacja, jest prąd, jest woda, jest oświetlenie, jest nowy asfalt. [...] Młodzież czy młode małżeństwa z dziećmi dzisiaj chcą aktywnie spędzić czas. Trzeba im coś dać. Myślę o ścieżkach rowerowych, o miejscu gdzie można pojechać i pospacerować, poćwiczyć, pobawić się. Mam takie miejsce. W tej chwili można tam nawet pojeździć na rolkach. Można pospacerować, dzieci mogą się pobawić na placu zabawa. Rodzice mogą poćwiczyć i mieć, bo tak specjalnie to ustawiłem, dziecko cały czas na oku. Jest miejsce dla osób niepełnosprawnych, bo też o nich nie zapominamy, więc tam wprawdzie można wózkiem inwalidzkim wjechać. [...] Pozyskaliśmy środki na termomodernizację budynków czterech jednostek ochotniczych straży pożarnych. To już w ogóle jest coś, o czym oni mogli tylko pomarzyć i nigdy by czegoś takiego nie przeprowadzili. [...] Mógłbym mówić o wielu aspektach, bo wymieniliśmy całe oświetlenie w gminie, już z oświetlenia sodowego na energooszczędne. Inne gminy nie wiem dlaczego tego nie robią? Dzisiaj płaczą, bo płacą. Ja nie zmniejszam, czy w ogóle nie ograniczam oświetlenia. Tylko jest tak jak po staremu, bo zmniejszył mi się koszt oświetlenia o ⅓, a wymieniałem te lampy wszystkie. Trzy lata sobie na to dałem i udało się to przepracować. [...] Niewiele osób o tym wie, ale odzyskaliśmy środki z tak zwanej emisyjności CO₂, czyli na giełdzie wystartowaliśmy z handlem emisją CO₂. [...] Ja staram się tylko po każdą złotówkę sięgać, gdzie się tylko da. [...] Tam gdzie możemy to korzystamy. (M_46_1)

Uważam, że jest to świetne miejsce do życia i za chwilę ja to tutaj zostawię. Będę miała taki spokój wewnętrzny, ponieważ zadbałam o te najistotniejsze aspekty. Mamy trzy szkoły podstawowe, świetnie wyposażone i wyremontowane. Przy jednej ze szkół wybudowaliśmy nowoczesną salę gimnastyczną, pełnowymiarową. Jeśli chodzi o oświatę to poziom europejski bym powiedziała. Ponadto jest to gmina bezpieczna, bo tych wydarzeń takich mrożących krew w żyłach nie ma. W każdej miejscowości oświetlenie, dojazd asfaltowy, pełne zabezpieczenie wodociągowe. [...] Atrakcje turystyczne, rozmaite miejsca do grillowania, czy czynnego wypoczynku. Mamy teren hoteli i przystani kajakowej, ale to troszeczkę nam się teraz zmienia, bo właśnie jedna restauracja wróciła z powrotem pod naszą kuratelę, pewnie przygotujemy projekt uchwały, żeby rada nam wyraziła zgodę na sprzedaż. Sprzedaliśmy już za moich czasów hotel. Wiadomo, że we własności, osoba inaczej dba, stara się, uatrakcyjni i to się chwali. Ten czynnik ludzki też wyzwala pomysły też są rozmaite place zabaw, stadniny koni. [...] Mieszkańcy są naprawdę wspaniali, wyrozumiali, aczkolwiek jest to też takie, jakby to powiedzieć, dynamiczne obserwatorium rezultatu. Oni też śledzą na bieżąco, obserwują i podpowiadają. Czasem trzeba też się przyjrzeć i umieć dostrzec ich problemy społeczne. Umieć im zaradzić, bo też się zdarzyło mi coś takiego, że musiałam stworzyć grupę wsparcia i to pilnie i zawiązałam taką grupę. Grupa ma już 9 lat i mam tam osoby, które mogę dzisiaj wskazać jako wzór do naśladowania, które pokonały uzależnienia, które są przykładem, które pracują dla swoich rodzin, a było ciężko. Zresztą muszę się pochwalić, że tej grupie oni nadali moje imię. (K_63_3)

Myślę, że gmina jest na dobrym poziomie jeśli chodzi o rozwój i o samo życie mieszkańców. Raz, że infrastruktura u nas sądzę, że się rozwija mocniej niż u sąsiadów. Jakościowo u nas jest trochę więcej możliwości, jeżeli chodzi o np. spędzanie czasu wolnego, dzieje się trochę i będzie się dziać w najbliższym czasie. [...] Nasze możliwości w postaci np. dużego ośrodka wczasowego na prawie 350 miejsc, czyli postrzegani jesteśmy pod względem turystycznym. Dodatkowo park krajobrazowy, rzeka, ośrodek sportowy, sposób zorganizowania oświaty. Uważam, że w porównaniu do innych gmin ten nasz potencjał jest naprawdę niezły. [...] Jesteśmy w niedalekiej odległości od jakiś centrów i ośrodków pracy np. Zduńska Wola, Sieradz czy Łódź. Wiadomo, że koszty utrzymania na naszym terenie są niższe i pozyskanie gruntów na to, żeby się wybudować, żeby zamieszkać. Uważam, że jakość usług publicznych jest na bardzo wysokim poziomie, jeżeli chodzi o chociażby szkoły, czy infrastrukturę np. stopień pokrycia światłowodami, Internetem. (M_49_3)

Przede wszystkim drogi, bo wszystkie gminy sąsiednie zazdroszczą nam stanu dróg. To był priorytet wtedy, kiedy zostałam wójtem, Rada przyjęła taki priorytet, więc jak najbardziej drogami możemy się pochwalić. Możemy się też pochwalić oświatą, nowiutkie przedszkole, bardzo dobrze wyposażone, szkoła ciągle remontowana, wyposażona w tej chwili w bardzo dobre pomoce naukowe. Tak, to są dwie rzeczy, którymi możemy się pochwalić. (K_54_4)

Mnie jest trudno to ocenić. Myślę, że to mieszkańcy powinni zrobić nie ja. Jednak tak, gmina jest dobrym miejscem do życia. Udało się zrealizować dwie bardzo takie cenne, ważne inicjatywy i cieszę się, że poprzednia rada gminy z dużym zrozumieniem do tego podeszła, zatwierdzając mój plan działania w zakresie budowy żłobka i środowiskowego domu samopomocy. Można powiedzieć, że gmina dba o ludzi od maluszka do staruszka. Budowa żłobka dla 25 dzieciaków to stworzenie dobrych warunków dla młodych rodziców, którzy po roku czasu chcą wrócić na rynek pracy. Natomiast zbudowanie środowiskowego domu

samopomocy spowodowało, że te osoby starsze, które już mają jakieś problemy zdrowotne, ale również i te osoby, które są młode, a mają różnego rodzaju niepełnosprawności mogą z niego korzystać. Tam jest 30 miejsc. [...] Myślę, że pod tym względem na pewno gmina wyróżnia się, jeżeli chodzi o dbałość o mieszkańców, stworzenie im takich warunków. (M_57_4)

Kolejny respondent zwrócił uwagę na napływ ludności, w tym zarówno osób starszych uciekających z zatłoczonych miast, jak i tych, którzy z różnych powodów szukają ich bliskości. Położenie gminy stwarza możliwości zainteresowania ludności miejskiej budownictwem mieszkaniowym, letniskowo-rekreacyjnym, czy rozwojem przedsiębiorczości w pobliżu węzła autostradowego. Kolejnym czynnikiem wpływającym na rosnącą jakość życia, która sprawia, że mieszkańcy są zżyci z miejscem zamieszkania jest cisza, spokój oraz otaczająca przyroda. Niestety gmina ma niedostateczną bazę indywidualnej infrastruktury turystycznej. Położenie gminy jednak umożliwia mieszkańcom aktywne spędzanie wolnego czasu w pobliskich miejscowościach. Istotna również wydaje się być perspektywa rynku pracy. Potwierdzają to słowa:

Nie chcę tutaj z sąsiadami konkurować i zawsze to powtarzam, jak się spotykamy. Uważam, że u nas jest trochę takie miejsce, gdzie można zarobić pewne środki finansowe, patrząc na tą ofertę miejsc pracy. Natomiast sąsiedzi oferują usługi, gdzie można wypocząć. Myślę o Uniejowie czy teraz Poddębicach, tam, gdzie ta oferta geotermalna się poszerzyła. Myślę, że położenie mamy dobre, względny spokój, cisza i czyste powietrze. Widać to trochę w ostatnim czasie po wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy, gdzie jest spore zainteresowanie. Oczywiście nie są to jakieś miejsca masowo zasiedlane, ale cały czas jest zainteresowanie nowym budownictwem mieszkaniowym. Teraz pewnie trochę się to wyhamuje z racji sytuacji gospodarczej czy inflacji, gdzie te kredyty podrożały. W związku z tym pewnie inwestorzy będą musieli przemyśleć swoje decyzje. To tak są miejsca pracy, są miejsca wypoczynku niedaleko, jest też otoczenie turystyczne, chociażby zbiornik Jeziorsko nie tak daleko, więc pewne możliwości tutaj się stwarzają. Ja postrzegam to jako dość ciekawe miejsce do zamieszkania, czy do związania się z tym terenem. [...] Nielatwe pytanie powiem, ale powiem inaczej w naszych warunkach chyba jeszcze bardzo jesteśmy związani z miejscem zamieszkiwania. Nie dopuszczamy za bardzo myśli, że poszukując pracy, że tak powiem dość swobodnie podejmujemy decyzję o zmianie miejsca zamieszkania, pobytu stałego. Tak bym określił i pewnie wynika to trochę też z siły nabywczej, z możliwości pozyskania czy to nowego mieszkania, czy nowego domu w innej lokalizacji. Uważam, że jest to u nas jeszcze chyba dość duże wyzwanie finansowo-ekonomiczne. Dlatego chyba to miejsce jednak pracy decyduje o tym, gdzie decyduje się na zamieszkanie, pomimo że w tej chwili wszyscy korzystamy z prywatnych środków lokomocji. Widać to po ograniczeniach komunikacji publicznej, bo ona się po prostu nie opłaca. Natomiast dlaczego my a nie inna gmina? To też pytanie, czy ktoś chce mieszkać w mieście czy woli wieś i klimat wiejski. Myślę, że to już tutaj pewne indywidualne preferencje decydują. Na ten moment też widać trochę, że takie działania, że tego spokoju, ciszy obszaru wiejskiego poszukują osoby, które są już w wieku emerytalnym i nie są czynne zawodowo. Trochę nowego impulsu wprowadziła, to

jest taki mały pozytyw przy całym nieszczęściu, pandemia. Zaczęliśmy korzystać z pracy zdalnej i zobaczyliśmy, że jest to możliwe, że da się po prostu tak pracować. To daje pewną możliwość, ale niestety nie wszędzie, bo cały czas są miejsca, gdzie z dostępem do Internetu jest kłopot na obszarach wiejskich. (M_59_5)

Kolejny respondent zapewniał, że jego gmina jest dobrym miejscem do życia, mimo że ma utrudniony dostęp do usług społecznych, mediów czy rozrywki. Uważał, że czynniki zewnętrzne mają wpływ na sytuację gminy, m.in. atrakcyjna oferta turystyczna i rekreacyjna sąsiednich gmin czy bliskie położenie względem aglomeracji łódzkiej. Poniżej wypowiedź respondenta:

Jako osoba, która od urodzenia mieszka na tym terenie i w jakiś sposób pewnie z własnego wyboru też pozostająca na tym terenie. Tutaj pracujący, tutaj też założyłem swoją rodzinę i też zamierzamy się tutaj osiedlić jakby na stałe, bo budujemy swoje siedlisko. Ja ze swojej perspektywy oceniam jako miejsce takie dobre do życia. [...] Mimo że jest utrudniony dostępem do szeroko rozumianych usług społecznych, mediów i rozrywki. Położenie gminy względem większego miasta, mówię o Łodzi, to jest kwestia 40 minut. Według mojej oceny, oczywiście to jest taka pewnie bardzo subiektywna, to ten teren jest miejscem dobrym i spokojnym do życia. Tutaj też sąsiednie samorządy starają się, ale pewnie jak i większość, poszukiwać i wykorzystywać jakiś zasób, który mają na swoim terenie. W przypadku właśnie Uniejowa, czy teraz też Poddębic, wykorzystanie tych zasobów złóż wód geotermalnych i dostępności tych basenów termalnych. Zresztą Uniejów ma status uzdrowiska od kilkunastu lat i bardzo szeroko rozwinięte wszystkie pozostałe dziedziny. Pewnie przyciągają prawdą mieszkańców albo osoby, które chciałyby tam się osiedlić. Z naszego tutaj położenia to jest to wszystko na wyciągnięcie ręki, bo to jest dostęp w ciągu 10 minut może 15 minut, więc jeśli nawet taka prywatna potrzeba zaistnieje, to w każdej chwili możemy też z tego korzystać. (M_37_2)

Kolejny wójt swoją wypowiedź ograniczył głównie do problemu związanego z niedostateczną ilością przestrzeni w centrum gminy. Tym samym poruszone zostały kwestie związane z poprawą jakości życia mieszkańców poprzez proces rewitalizacji i aktywizacji centrum gminy. Możliwe, że obszar zagospodarowania infrastrukturalnego gminy nie nadąża za sferą potrzeb, przy obecnym rozwoju funkcji mieszkaniowych:

Chciałbym, żeby troszkę wizualnie nasza gmina jeszcze mogła się zmieniać. [...] Chcielibyśmy troszkę zrewitalizować centrum gminy, bo widzę, że coraz bardziej odstajemy od innych gmin. To mi się nie podoba, ale wiem, że teraz na etapie budowy obecnych inwestycji nie będziemy tutaj robić modernizacji drogi, bo ona by była znowu rozjeżdżona przez ten ciężki sprzęt, ale później chcemy zrewitalizować tą ulicę. Rozmowy prowadzimy z PKP [...] chcemy odkupić działki od kolei, bo te działki teraz tak naprawdę straszą, zarosły zaroślami. Kolej nie ma pomysłu, co tam robić i to tak bardzo brzydko w centrum gminy wygląda. Chcielibyśmy odkupić to od kolei i sobie przeznaczyć chociażby na parkingi czy na inną infrastrukturę. [...] Minusem jest to, że gmina nie ma tu w centrum jakieś działki, którą

mogłaby zagospodarować. Chociażby na jakieś place zabaw czy place rekreacji. Wszystko już nam się, że tak powiem skończyło i zostały nam tylko te tereny kolejowe i tak sobie myślimy, że przy okazji, że one tak brzydko wyglądają to gmina mogłaby to przejąć, odkupić oczywiście od kolei i na swój sposób zagospodarować. Dużo terenów, gdyby było ogrodzonych przez tych prywatnych właścicieli w centrum gminy, to tak naprawdę nawet nie ma gdzie zaparkować samochodu przy sklepie czy przy Domu Kultury. (M_45_2)

Jeden z respondentów miał znaczną trudność z odpowiedzią na to pytanie. Wspomniał, że udało mu się nie robić żadnych podwyżek ceny wody i ścieków w trakcie swojej wielokadencyjności:

Nie wiem. [...] Jestem 20 lat wójtem i 20 lat temu woda była 2 zł i dalej jest 2 zł, ścieki mamy 4 zł i też nie podnoszone 4 zł, razem mamy 6 zł to jak wodę i kanalizację razem biorąc to jesteśmy na pierwszym miejscu najniższych cen w Polsce. W tym roku powiedziałem, mogę przedstawić, nawet w dzisiejszej gazecie jest, że nie będę podnosił cen wody i kanalizacji. Taki krótki artykuł może przeczytam o podatkach gminy. [...] Radni przyjęli propozycję wójta gminy, aby podatki pozostały na dotychczasowym poziomie, czyli bez żadnych podwyżek. Wójt swoją propozycję argumentował tym, że w obecnej sytuacji przy ogromnych wzrostach cen m.in. energii, węgla nie można nękać mieszkańców dodatkowym wzrostem podatków. Sytuacja finansowa gminy jest na tyle dobra, że możemy sobie na to pozwolić. Mając zabezpieczone środki na kolejne dwa lata w kwocie 40 000 000 złotych na inwestycje, nie mając kredytów. Utrzymywanie podatku na dotychczasowym poziomie sprawi, że wszyscy mieszkańcy z tego skorzystają. [...] Radni jednogłośnie uchwalili podatki bez podwyżki a jednocześnie wójt zaznaczył, że nie planuje również podwyżki cen wody 2 zł, ścieki 4 zł, chyba że Wody Polskie zdecydują inaczej. Opłata za śmieci 25 zł pozostaje również. [...] Podatki mamy o połowę niższe, jak na przykład sąsiednie gminy. (M_63_5)

Analiza oceny kondycji społeczno-gospodarczej gminy pozwala również na wyciągnięcie wniosków działań podjętych przez władze samorządowe w trakcie kadencji. Z rozmów przeprowadzonych z samorządowcami wynika, że dla wielu z nich pierwsza kadencja to etap wstępny, czas bardzo intensywnej pracy związanej z nową rolą. To czas na poznanie swoich obowiązków i zasad zarządzania gminą. W innym przypadku to okres wyjaśniania nieścisłości związanych z niektórymi inwestycjami, a także zakończenie rozpoczętych w kadencji poprzednika. Czasami jest to stabilizacja finansów gminy, ale i często pasmo niepowodzeń i bezsilności. Wśród pytaných nie brakuje osób, które nie były w stanie podać najlepszego lub najgorszego okresu w rozwoju gminy, ponieważ uważają, że każdy rok wymagał dużo pracy, siły i energii, aby zrealizować szereg inwestycji. W niektórych przypadkach utrzymanie poparcia wyborców przez kolejne kadencje przynosi coraz większe sukcesy inwestycyjne. Jedną z odpowiedzi była odmienna od pozostałych, ponieważ respondent za szczególny czas w rozwoju gminy, podał rok w którym wygrał konkurs na Wójta Roku.

Badani wójtowie próbowali odpowiedzieć na pytanie: „Które lata w okresie od 2002 roku uznaje Pan/i za najlepsze a jakie za najgorsze w rozwoju gminy i dlaczego?”. Dla wielu badanych pierwsze miesiące pracy na tym stanowisku to przede wszystkim solidna nauka samorządności. Kolejne lata to stopniowe rozwijanie skrzydeł. Dopiero druga i trzecia kadencja to czas, kiedy można zacząć myśleć o sobie jako o doświadczonym samorządowcu. Zatem respondenci mieli powody do zadowolenia z obecnej kadencji, ponieważ wiele inwestycji, dużych i potrzebnych lokalnej społeczności zostanie wkrótce zakończonych. Poniżej wypowiedzi respondentów:

Uważam, że ten rok jest takim bardzo dobrym rokiem, ponieważ były te duże dotacje. [...] My pozyskujemy środki duże, bo bez pozyskiwania środków taka mała gmina z takim małym budżetem wiele by tych inwestycji nie zrealizowała. Zatem każde zadanie, które robimy, jest dofinansowane ze środków zewnętrznych. [...] Takim moim priorytetem było, żeby tą oświatę właśnie w tej kadencji uporządkować, ale nie myślałem, że się uda całą, czyli że będę miał żłobek, rozbudowane przedszkole tak naprawdę dla wszystkich dzieci, które będą chciały tutaj przyjść z naszej gminy i jeszcze nowoczesną szkoła z pełnowymiarową halą sportową. (M_45_2)

Jestem wójtem od 2010 roku. Ostatni rok drugiej kadencji i ta trzecia kadencja to są już takie kadencje, które są takie pełne, takie twórcze, takie pełne rezultatów. To, co było na początku takie trudne, wydawało mi się nie do osiągnięcia. Okazuje się możliwym, otworzyło się coś dodatkowego w postaci teoria plus praktyka co daje ten wymierny efekt i ja to dostrzegłam w ostatnim roku drugiej kadencji i trzeciej kadencji. (K_63_3)

Dla mnie najważniejsza była pierwsza i nie wynika to z inwestycji. W każdej kadencji coś się dzieje i nie da się porównać na przykład budowy hali sportowej przy gimnazjum, z budową żłobka w innej kadencji czy z budową środowiskowego domu samopomocy w innej kadencji, czy w ogóle całego zaplecza turystycznego jeszcze w innej. To są zupełnie inne zadania, które są nieporównywalne ze sobą i trudno jest określić, co jest lepsze. Pierwsza kadencja to była szkoła życia, taka szkoła życia samorządu. Uważam, że wszyscy ci, którzy idą do administracji rządowej, czy to będzie urząd wojewódzki, czy ministerstwa, czy nawet urząd marszałkowski powinni swoje szlify i doświadczenie zdobywać w samorządzie gminnym, po to, żeby zobaczyć, jak to jest na dole. Przypuszczam, że wielu takich niepotrzebnych rozwiązań byśmy uniknęli i naprawdę łatwiej by nam się żyło. Nawet jeżeli ta ścieżka zawodowa będzie przyspieszona, nawet jeżeli to będzie rok czasu w urzędzie gminy, ale dotknij tych problemów, zobacz jak to wygląda na dole, pójdziesz do góry, będziesz miał obraz z czym się mierzyć. Teraz jeżeli masz możliwość wpływu na rozwiązania, które później będziesz egzekwować, to popatrz z perspektywy jak to było na dole. Uważam, że u nas tego nie ma i nie będzie. Uważam, że tak powinno być i dlatego moja pierwsza kadencja była taką szkołą życia. Mówię szkoła życia, bo pracuję w tym urzędzie od 1989 roku. Zaczynałem jako pracownik jeszcze administracji państwowej stopnia podstawowego, łącznie z nominacją i mianowaniem na pracownika państwowego, zdaniem egzaminu i tak dalej. Później po likwidacji samorządu zostałem pracownikiem samorządowym, następnie kierownikiem referatu, a później zostałem wójtem. To było naprawdę zderzenie, pomimo, że byłem

pracownikiem, że wydawałoby się, że powinienem znać pracę. Trzeba dotknąć tych wszystkich różnych sytuacji, gdzie trzeba decyzje podjąć na szybko z marszu, bardziej na wyczucie niż z przeświadczenia, że podejmuje się dobrą decyzję. (M_57_4)

Ponadto jeden z badanych wspomniał, że kluczem do uzyskania reelekcji jest zadowolenie mieszkańców z działań podejmowanych ze strony władz lokalnych. Jeśli sprawuje się władzę w gminie w sposób, który budzi aprobatę wśród mieszkańców, to dadzą oni tego wyraz przy urnach wyborczych. Potwierdzają to słowa:

Tutaj swoją funkcję objąłem w grudniu 2014 roku, te początki i też w ogóle mój początek w samorządzie to dla mnie była nowość. Szczególnie kwestie zapoznania się z w ogóle z funkcjonowaniem gminy jako takiego powiedzmy organu. W przypadku naszej gminy ten początek też był dość trudny dla mnie, z takich względów, że borykaliśmy się z bardzo dużym zadłużeniem, które powstało w latach wcześniejszych i to bardzo utrudniało nam takie nawet bieżące funkcjonowanie, co i takie najbardziej oczekiwane przez mieszkańców, czyli chociażby mniejsze lub większe inwestycje np. budowa dróg czy poprawa infrastruktury wodociągowej, rozbudowy sieci kanalizacyjne. Niestety na samym początku nie mogliśmy sobie jakby na to za bardzo pozwolić, bo w pierwszej kolejności musieliśmy uporać się z takim uporządkowaniem gospodarki, ustabilizowaniem właściwej gospodarki finansowej, więc dla mnie na przestrzeni tych kadencji, ten sam początek był najtrudniejszy. Ale z tych względów, o których wspomniałem. Najlepsze? Zawsze mówi się że najlepsze dopiero przed nami, ale myślę, że te ostatnie chociażby dwa lata na pewno można określić jako najlepsze, chociażby z tych przyczyn, że właśnie gdy na początku wykonaliśmy tą dość dużą, może olbrzymią pracę, związaną z ustabilizowaniem gospodarki finansowej i to dało nam możliwości, chociażby inwestycyjne. To jest jedno, więc tu pewnie w jakiś sposób też i zadowolenie mieszkańców, że coś się dzieje, prawda, że gdzieś tam mieszkańcy zyskali, takie bardzo prozaiczne tematy, ale jednak okazuje się, że bardzo ważne dla mieszkańców obszarów wiejskich takich jak nasze, chociażby to, że nową drogę zyskali. Niektóre jakieś zadanie inwestycyjne też czasami przygotowujemy przez jakiś okres czasu i tak naprawdę te finalne, takie bardzo naoczne efekty są widoczne po tych dwóch czy trzech latach przygotowań, starań i to jest jakby takie zwięźczenie. Najbardziej miły moment jest kiedy faktycznie mieszkańcy czują też satysfakcję, okazują to wprost poprzez chociażby swoje wypowiedzi. Oczywiście najbardziej bezpośrednio przekładają to poprzez wynik wyborczy, jeśli mają tam najważniejsze, demokratyczne możliwości, czyli oddanie swojego głosu. To też pewnie wpływa na jakieś wewnętrzne zadowolenie, że powiedzmy praca, którą tutaj wkładamy zyskuje jakąś aprobatę i można czuć z tego satysfakcję. Moim zdaniem to doświadczenie z tych wcześniejszych lat nam już podpowiada jak się poruszać w pewnych kwestiach, jak zabiegać o pewne sprawy, aby móc ten finalny efekt zyskać co pewnie na początku było dla mnie tak wielką niewiadomą i po prostu musiałem takiej wiedzy też gdzieś zasięgać. (M_37_2)

Istnieją jednak pewne przesłanki, które mogą także zwiększyć prawdopodobieństwo zakłopotania w przypadku wygranej. Jeden z respondentów w pierwszej kadencji odczuł niechęć do działania ze strony mieszkańców, pracowników i rady. Wobec tego, jego pierwsza

kadencja to był czas podejmowania bardzo trudnych decyzji (łącznie z myślą o rezygnacji z funkcji wójta). Poniżej wypowiedź samorządowca:

Nie wiem, jak odpowiedzieć na to pytanie. Pierwszy rok był kluczowy, bo nie miałem z kim w ogóle działać. [...] Ja tu przyszedłem sam, wszystkich pracowników miałem przeciwko sobie. Niepotrzebnie się w ogóle tu pojawiłem. Nikt nie chciał ze mną rozmawiać i nikt nie chciał ze mną współpracować. [...] Ja nie mam tutaj prostego życia, bo ja mam opozycję w radzie i to znaczącą więc ja nie mam prostego rządzenia, ale wydaje mi się, dzisiaj z perspektywy czasu, że dobrze sobie z tym radzę. [...] Dla mnie zbawieniem, dzisiaj z perspektywy czasu, jest sesja nagrywana. [...] Na sesjach jest elegancko, każdy jest grzeczny i miły, bo przecież ludzie to oglądają i oceniają. Więc tak pierwszy rok był istotny, pod względem tego wdrażania i zderzania się z taką ścianą, że po prostu takim można kolokwialnie powiedzieć betonem. (M_46_1)

W innym przypadku pierwsza kadencja to okres wyjaśniania nieścisłości związanych z niektórymi inwestycjami, a także zakończenie tych rozpoczętych w kadencji poprzednika. Odpowiedź respondentki:

Dla mnie najważniejsza była pierwsza kadencja, ponieważ mimo że całe życie pracuje w samorządzie i najpierw gminnym, później w powiatowym, to jednak bycie wójtem to nowe wyzwanie, gdzie trzeba przestawić swój system percepcyjny i funkcjonowania na zupełnie inne relacje. Zastałam po poprzedniczce rozpoczętą budowę sali gimnastycznej i dwa dni przed zakończeniem budowy wykonawca zszedł z budowy. Niestety 7 lat siedzieliśmy w sądzie. Firma w międzyczasie upadła. To było bardzo trudne dla mnie przeżycie. Takie skomplikowane, niecodzienne, nawet jakiegoś dobrego radcę prawnego, który byłby w stanie nam pomóc też nie było łatwo znaleźć. Tak jak mówiłam w ogóle całe środowisko znałam, ale to bycie wójtem, to była w ogóle nowa sytuacja. Nowe miejsce dla mnie. Do tego jeszcze taka budowa sali, pierwszej w historii gminy, bo wcześniej nie było w ogóle sali gimnastycznej. (K_54_4)

Pozostali respondenci nie podali konkretnego roku lub kadencji w odpowiedzi na ww. pytanie. Według nich każdy rok wymagał dużo pracy, siły i energii aby zrealizować szereg dużych inwestycji dla mieszkańców gminy. Poniżej wypowiedzi respondentów:

Zdecydowanie potrzebowałam trochę czasu, żeby się wdrożyć w ten samorząd. [...] Chyba nie wybiorę roku który był istotny. Wszystkie są istotne, nie jestem w stanie wskazać jednego konkretnego. (K_49_1)

Nie widzę tu za bardzo takiej szczególnej intensywności. Może inaczej nie postrzegam żadnego roku jako szczególnego. Chociaż z roku na rok intensywność pracy wzrasta. [...] Może z jednej strony czasy w tej chwili wymagają tego, żeby może nie starać się, ale jest taka konieczność czasu, aby realizować bardziej skomplikowane zadania i takie bardziej wymagające wszechstronnego podejścia do pewnych rozwiązań. Co roku mamy więcej zadań do zrealizowania, z zupełnie różnych dziedzin, bo jesteśmy trochę w tej chwili, można powiedzieć, jak na polu walki. (M_49_3)

Myślę, że nie ma tutaj jakiejś istotnej różnicy pomiędzy poszczególnymi latami czy poszczególnymi kadencjami. Gdybyśmy mieli to przeliczać statystycznie na wydane kwoty, to być może gdzieś tam jakieś różnice będą. Jednak to też nie jest tak, że my czy ja, czy nawet z radnymi tutaj działamy kadencyjnie. To tak nie może być, bo jeśli tak jest, to rzeczywiście szybko się kończy chyba karierę w samorządzie. Nie można planować tylko od początku do końca kadencji. Patrząc inwestycyjnie na pewno wrócę do lat 90, bo to było wyzwanie. Zaczynając tutaj prace było kilka kilometrów sieci wodociągowej i przez dwie kadencje udało się praktycznie zwodociągować całą gminę. [...] To był pierwszy taki znaczący okres. W tym czasie również udało nam się i to też dzięki współpracy ze spółdzielnią mleczarską wybudować w 1995 roku oczyszczalnię ścieków z kanalizacją. Drugim takim okresem to był rok 2009 i 2010, budowa pełnowymiarowej hali sportowej z pełnym zapleczem socjalnym przy tym obiekcie, z siłownią, z zagospodarowaniem terenu wokół obiektu. Obok tego powstał kompleks boisk zewnętrznych. To było duże wyzwanie, bo to były duże pieniądze. [...] Trudno mi tutaj wskazywać jakieś lepsze czy gorsze momenty, bo jest to ciągłość działań. Oczywiście tak jak powiedziałem, są tam jakieś wahania mniejszych czy większych kwot w poszczególnym roku. To wynika, jakby z pozyskiwaniem źródeł finansowania, ten rozkład w czasie nie jest równomierny, ale że tak powiem wynika z harmonogramu finansowania inwestycji. Nie chciałbym wyróżniać jakoś szczególnie, że tak powiem lat tłustych i chudszych, tak bym to określił na koniec. (M_59_5)

Jeden z respondentów jako szczególny okres w rozwoju gminy wskazał rok 2010, kiedy został Wójtem Roku. Kandydaturę wójta zgłosili sami mieszkańcy, aby docenić jego osiągnięcia na rzecz lokalnej społeczności, w minionym roku. Wobec tego, otrzymany tytuł jest wynikiem ciężkiej pracy oraz sympatii, jaką cieszy się wójt w swojej „małej ojczyźnie”.
Odpowiedź respondenta:

Myślę, że 2010 rok, największym moim osiągnięciem takim życiowym było to, że ludzie mnie zgłosili i zostałem Wójtem Roku. (M_63_5)

Respondenci zostali poproszeni o wskazanie największego sukcesu ich gminy w ciągu obecnej kadencji. Dla większości wójtów takim udanym zwieńczeniem i podsumowaniem obecnej kadencji było wygospodarowanie w budżecie gminy środków finansowych na realizację wielu zadań oczekiwanych przez mieszkańców gminy. Kilku rozmówców musiało ograniczać liczbę planowanych inwestycji, ponieważ na część z nich nie byli w stanie zapewnić wymaganych środków finansowych. Dotyczy to w dużej mierze gmin, w których rozwój gminy byłby niemożliwy gdyby nie dodatkowe środki zewnętrzne w ramach proponowanych programów. W tej sytuacji wielu respondentów zdecydowało się na rozwój gminy w dłuższym okresie (inwestycje rozciągnięte często na kilka kadencji), ale za to z dużym marginesem bezpieczeństwa finansowego. Na podstawie odpowiedzi można stwierdzić, że w kolejności potrzeb inwestycyjnych na pierwszym miejscu wójtowie stawiają na infrastrukturę drogową i infrastrukturę komunalną (wodociągi, kanalizacja),

następnie na samorządowe obiekty kubaturowe (oświata, sport, administracja), a także kompleksowe zagospodarowanie terenów gminnych poprzez rewitalizację. Wnioski płynące z powyższych odpowiedzi respondentów są przesłanką do wnioskowania, że o kondycji społeczno-gospodarczej gmin wiejskich województwa łódzkiego, decyduje m.in. stabilność finansowa samorządów oraz napływ środków zewnętrznych.

Dla większości wójtów takim udanym zwieńczeniem i podsumowaniem kadencji 2018-2023 było wygospodarowanie w budżecie gminy środków finansowych na realizację wielu zadań oczekiwanych przez mieszkańców gminy. W wielu jednostkach terytorialnych było to również możliwe dzięki skutecznemu pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Nie były to jednak przedsięwzięcia z różnorodnych obszarów życia gminy. W wypowiedziach wójtów najczęściej pojawiały się inwestycje związane z infrastrukturą edukacyjną oraz przebudową i rozbudową dróg oraz gospodarki wodno-ściekowej. Potwierdzają to słowa:

To centrum tutaj. Tak, to będzie chyba największe takie wydarzenie. [...] Bardzo dużo środków pozyskujemy miękkich, czyli na przedszkolaków, terapia zmysłów, fabryka optymizmu ta dla dzieci z dysfunkcjami. W tej chwili do szkół jest już wpompowane ponad 3 000 000 zł i tylko na takie projekty. My mamy taki sprzęt, że dobra klinika prywatna mogłaby się powstydzić tego. [...] Po jednej z sali sportowej, starej sali, wyremontowaliśmy i zrobiliśmy wewnętrzny plac zabaw, olbrzymi plac zabaw. W województwie łódzkim nie ma czegoś takiego. [...] Mamy zamiejscowe przedszkole, o którym nikt nie pamiętał. W tej chwili to przedszkole ma już można powiedzieć wszystko. [...] Nie mówię o najnowszych nowinkach technologicznych, jak multimedialne ściany, czy magiczne dywany. [...] Zrobiliśmy piękne sale informatyczne z najnowocześniejszym sprzętem ze słuchawkami do tłumaczenia z angielskiego. [...] Naprawdę tego nie da się nie zauważyć, co się zmieniło w szkołach. [...] W dzieci trzeba inwestować. To jest moja zasada od samego początku jak tu przyszedłem, bo to jest nasza przyszłość, więc tutaj nie możemy na tym tle żałować i ja nigdy nie żałuję, więc dyrekcja jednej szkoły i drugiej jest po prostu cała, można powiedzieć w skowronkach, bo tak jak się dzieje dzisiaj nigdy się nie działo, więc one teraz są po prostu zachwycone tym wszystkim. To się wydarzyło w cztery lata. [...] Można powiedzieć, że nawet zaczynam się martwić, że pod koniec kadencji to może się za dużo nie zadziać, bo pokończymy to wszystko. Mam nadzieję, że ludzie to zobaczą i docenią. (M_46_1)

Chcemy te główne arterie dróg i ten krwiociąg naszej gminy zmodernizować, a także duże środki przeznaczać na kanalizację. Co prawda nie mamy małego procentu. Myślę, że nawet duży mamy w porównaniu do innych gmin procent skanalizowania. Bo jest chyba ponad 35% skanalizowania. Niemniej jednak jest jeszcze kilka miejscowości, które moglibyśmy spokojnie taką kanalizację zbiorczą właśnie podłączyć do tej oczyszczalni, która jest. Chcemy zainwestować w oczyszczalnię ścieków w przyszłości i punkt selektywnej zbiórki odpadów. (M_45_2)

Ja zamarzyłam, że będę te nowinki dla swojej gminy sprowadzać. I taką pierwszą nowinką były kolektory słoneczne. [...] Energia nieodpłatnie pochodząca ze słońca, nie ma

zaśmiecania, ani też atmosfery, ani też wydzielania związków chemicznych. [...] Taki sukces, który niewiele gmin podjęło na początku. [...] Mamy wyposażone wszystkie koła gospodyń. [...] Chciałabym pokonać przydomowe oczyszczalnie ścieków, bo my też jako jedyna gmina w okolicy tutaj to rozpoczęliśmy. [...] Mamy już dużo zamontowanych kotłów na pellet. Wspieramy podłączenia gazowe. [...] Podnosimy tutaj ten standard i tą jakość życia, a także poprawiamy warunki klimatyczne. (K_63_3)

Inwestycji będzie bardzo dużo. Akurat to trudno mi tutaj na jednej się skupiać, ale moją radością na pewno zawsze będzie to, żeby mieszkańcy się dobrze czuli. Widzieli, że gmina idzie w dobrym kierunku, żeby chcieli tu mieszkać, osiedlać się i widzieli, że to jest dobre miejsce do życia. Na to wszystko składa się akurat dużo rzeczy i tu akurat same inwestycje nie są akurat wyznacznikiem. Chociaż jeśli ktoś z zewnątrz postrzega gminę to rzeczywiście wszystko jakoś idzie do przodu, z roku na rok w cudzysłowie to wszystko tak jakoś zakwita. Warto się pochwalić tym, że się mieszka właśnie tu, a nie gdzie indziej. To jest jakś tam właśnie satysfakcją moją. (M_49_3)

Jeżeli uda nam się zrealizować wszystkie te zadania inwestycyjne, które będą dofinansowane z Polskiego Ładu to na pewno będzie to takie wspaniałe zwieńczenie tej kadencji. (M_57_4)

Myślę, że fajne inwestycje, którymi się można pochwalić to są parkingi, miejsca przesiadkowe, jeden, który się buduje tutaj obok urzędu a drugi już jest wybudowany obok szkoły. Tam kiedyś dawno, dawno temu była siedziba urzędu. Ten budynek już był bardzo zniszczony i była kwestia albo kapitalny remont albo rozbiórka i zagospodarowania w inny sposób tego terenu. Zdecydowałam się na rozbiórkę i zrobienie tam parkingu, bo jak przy każdej szkole zawsze brakuje miejsc parkingowych. W tym momencie, kiedy powstało 80 nowych miejsc parkingowych, już naprawdę nie ma nikt problemu z zaparkowaniem koło szkoły, więc to są takie fajne inwestycje. Myślę, że kolejne będą w przyszłym roku. Chcę modernizować oczyszczalnię ścieków, która już ma 30 lat, bo w 90 latach była oddana do użytku. (K_54_4)

Teraz bardzo dużo robiliśmy inwestycji w trybie „zaprojektuj i wybuduj”. [...] Drogi to już mamy wszędzie i już drugi raz, a na niektórych to trzeci raz jest kładziony asfalt. Taka duża inwestycja, która jest bardzo ważna, to stacja uzdatniania wody. [...] Chociaż te dwie stacje, które mamy wytrzymują. Jednak jak jest upał, nieraz braknie wody i chcę po prostu, żeby już na pewno nie było żadnych problemów. Budujemy za 12 000 000 zł nową stację. Jest zaczęta już, to z „zaprojektuj i wybuduj”, ma być skończona w 2024 roku. Mamy też stadion do następnego roku za 6 000 000 zł. Mamy dużo takich inwestycji, np. mamy Ośrodek Kultury i Sportu za 9 000 000 zł. [...] Nie mamy żłobka, ale będziemy mieli prywatny żłobek na 20 osób. Powiem szczerze, nie spodziewałem się, że ta Pani będzie miała chętnych, a tu się okazało, że nie ma problemu z chętnymi. Nawet zastanawiałam się, czy nie zrobić naszego żłobka, ale nie wiem, zobaczymy jak to będzie jej szło i pomyślimy tutaj nad tym. Przedszkole mamy na 124 osoby. [...] Przedszkole też przecież jest nowe, także wszystko jest budowane. Jak zostałem wójtem to miałem niecałe 16 km dróg asfaltowych. Teraz jest to 40 km i niektóre drogi są już dwukrotnie albo trzykrotnie robione. Mamy nawet rolnicze, te dojazdowe do pól tak zwane w asfalcie. (M_63_5)

Pozostali badani realizują projekty, które zakładają kompleksowe zagospodarowanie terenów gminnych poprzez rewitalizację parków i obiektów o walorach dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego. Przedsięwzięcia umożliwią przede wszystkim stworzenie atrakcyjnych przestrzeni zielonych, łączących funkcje społeczne, rekreacyjne i turystyczne. Poniżej wypowiedzi respondentów:

Mam nadzieję, że do końca kadencji zrobię to co zaplanowałam, czyli budowa przedszkola, budowa oczyszczalni i park. Teraz przedłużyli nam kadencję, więc mam dużą szansę to zrealizować. [...] Nie robimy równocześnie trzech inwestycji, bo to jest naprawdę dużo pracy. Robimy jedną, robimy drugą, ale tak na spokojnie. Przy czym, kiedy pojawił się Polski Ład, to najlepsze, co można było zrobić to skorzystać mimo tego, że obciążenie dla gminy przez trzy duże inwestycje jest olbrzymie. (K_49_1)

Na pewno takich celów jest wiele, choć niektóre są oczywiste. Niemniej jednak chcielibyśmy osiągać coś troszeczkę więcej, tak, żeby tutaj powiedzmy nie wiem czy to też może dobre określenie, ale żeby jakby coś też po nas pozostało na przykład na kolejne lata, żeby ten opracowany efekt mógł też przynosić korzyść mieszkańcom w przyszłości. W tych ostatnich latach to chociażby zwieńczenie tego projektu związanego z rewitalizacją. Przywróceniem tak jakby świetności naszego zabytkowego parku. [...] Mamy tam jeszcze taki element, jeśli chodzi o ten park, w postaci potocznie zwanego pałacu, czyli budynku. Oczywiście, który jest położony w tym parku, wymaga gruntownej tak to dobitnie można powiedzieć, bardzo gruntownej przebudowy i odbudowy. Potrzebujemy bardzo duże środki, które myślę, mogą być porównywalne nawet z naszym jednym rocznym budżetem. To jest duże wyzwanie i już w tym momencie wiem, że na pewno nie da się tego osiągnąć w tej kadencji. (M_37_2)

Tutaj pewnym tematem, wydawało się też mało realnym, bo niektórzy już tu wiarę w niego stracili, był zrealizowany duży projekt rewitalizacji. To był projekt składający się z kilku elementów, m.in. prace konserwatorskie na tym obiekcie pałacowym, budowa drogi, odzyskanie w cudzysłowie zaniedbanego parku i przywrócenie go do używalności. Ostatnio chyba na dożynkach wspominałem, że to się nic z dnia na dzień nie dzieje, bo koncepcję jakby zagospodarowania i odnowienia tego parku, to przygotowywaliśmy 15 lat wstecz, więc to też daje obraz ile czasem na niektóre rzeczy trzeba oczekiwać, bo nie ma źródeł finansowania. [...] Zainstalowaliśmy monitoring publiczny na terenie szkoły, kompleksu parkowo pałacowego i w parku, czyli trochę takiej poprawy bezpieczeństwa i kontroli nad tym, co się nieraz złego potrafi zadziać w takich miejscach użyteczności publicznej. [...] Myślę, że ważne przedsięwzięcie to też budowa nowej siedziby urzędu gminy. Dla mieszkańców nie jest to priorytet i postrzegają to jako rzecz drugoplanową. Dla nas jest to ważne i patrzymy na to trochę inaczej. Owszem, jest to dla nas wygodniejsze miejsce pracy, ale też wygodniejsze miejsce dla osoby przychodzącej załatwić sprawę, bo w zupełnie innych warunkach możemy ją, że tak powiem sprawnie obsłużyć. Natomiast społecznie nie koniecznie jest to tak postrzegane. Myślę, że na gwiazdkę w przyszłym roku się przeprowadzimy do nowej siedziby i wtedy nazwa gminy będzie zgodna z siedzibą. [...] To też chyba będzie takie trochę historyczne wydarzenie. (M_59_5)

4.4. Rola i pozycja wójta w gminie w opiniach badanych

W nawiązaniu do powyższych odpowiedzi należy uznać, że większość wójtów legitymuje się dużym doświadczeniem zawodowym w administracji samorządowej lub administracji publicznej. Są wśród nich osoby, które pracowały w gminie, w której obecnie sprawują funkcję wójta od początku swojej kariery zawodowej. W pojedynczych wypowiedziach badani odwoływali się do argumentu, że na stanowisku wójta niezwykle istotne jest doświadczenie zdobyte na tzw. szczeblach publicznej kariery. Zdarzali się jednak też respondenci, którzy wcześniej nie pracowali w samorządzie lokalnym. Podkreślany był fakt, że jeśli wybrana osoba nie miała wcześniejszego doświadczenia na tym stanowisku, to ciężko jej podjąć znaczące działania w pierwszych miesiącach kadencji. Respondenci dostrzegali także, że trudne decyzje podejmuje się z reguły w trakcie drugiej lub trzeciej kadencji. Efekt ich działań może być w pierwszej kadencji niezauważalny, co może nie służyć rozwojowi gminy. Nieco krócej trwa ten proces w przypadku osób pełniących wcześniej funkcje zastępcy wójta lub pracownika urzędu gminy. Warto wspomnieć, że wśród respondentów są i tacy, którzy traktują doświadczenie i wiedzę zdobytą na stanowisku wójta, jako najcenniejsze co mogli zyskać w trakcie swojej wielokadencyjności.

W toku przeprowadzonych wywiadów ustalono, że większość respondentów miała duże doświadczenie zawodowe w samorządzie lokalnym lub administracji publicznej. Te lata pracy pozwoliły im poznać problemy i potrzeby gminy z perspektywy różnych stanowisk pracy. Przykładowo, respondentka zajmująca stanowisko wójta od kilku kadencji ma w pamięci doświadczenie z poprzednich lat, kiedy zaczynała karierę jako referent a skończyła jako zastępca wójta. Poniżej wybrane wypowiedzi respondentów:

Pracowałem tutaj przez 7 lat, później przyszła ta moja kontrkandydatka, czyli poprzednia pani wójt. Staralem się pracować sumiennie, to jest moja gmina, więc ja nie robię nikomu na złość. [...] Jednak z różnymi decyzjami się nie zgadzałem i po prostu sam odszedłem z pracy. Po tych 4 latach już bliżej wyborów mieliśmy kilka spotkań, na których rozmawialiśmy, że nam się to nie podoba, że powinniśmy podjąć jakąś inicjatywę, spróbować przedstawić może nasze stanowisko, naszą ofertę dla mieszkańców. Dlatego, że właśnie w lokalnej społeczności po tych niecałych 4 latach tworzyło się bardzo dużo konfliktów. Pewna grupa się zmobilizowała i na jednym z takich spotkań przedwyborczych, musieliśmy podjąć decyzję, kto zostanie tym kandydatem na wójta. Ja pracowałem wtedy w zakładzie linii kolejowych w Łodzi. [...] Jednak taka decyzja zapadła, ja się zgodziłem, chociaż wiedziałem z czym to się wiąże. Może jedna rzecz mnie zaskoczyła, nie znałem bliżej, że tak powiem prawa całego oświatowego, bo realizowaliśmy inwestycje różne i oświatowe też, ale to pod kątem inwestycji, a nie znałem tego prawa. (M_45_2)

Ja tutaj mieszkam ponad 30 lat, rozpoczęłam pracę na stanowisku księgowej w referacie finansowym. Potem pracowałam jako sekretarz w tej gminie, potem jako zastępca wójta, więc tak po drodze dorastałam. (K_63_3)

Pomimo, że ja pracowałam w urzędzie, mam wykształcenie administracyjne. Całe moje życie zawodowe związane jest z administracją państwową i samorządową. Przystawienie się na rolę wójta było trudne. [...] Samorząd, zwłaszcza gminny samorząd. Ten mały taki samorząd wiejski. Ma niesamowicie inną specyfikę, bo zupełnie czymś innym jest bycie prezydentem miasta i nie mówię, że to jest łatwiej, ja nie chcę oceniać. To jest określona specyfika, bo ten wójt z jednej strony jest na świeczniku wszystkich z drugiej strony jednoosobowo musi podejmować wiele decyzji. Musi, czy powinien mieć orientację w wielu dziedzinach, począwszy od prawa administracyjnego, przez kodeks cywilny, kodeks rodzinny i wiele, wiele innych rzeczy, nie mówiąc już o inwestycjach. (M_57_4)

Ja od zawsze pracuję w urzędzie. Nie miałam innej pracy w swojej karierze zawodowej, tylko urząd. Zaczynałam jako stażysta w tym urzędzie właśnie. Później ileś tam umów, sama nie wiem ile, pewnie z 10 albo i więcej, dofinansowywanych z Powiatowego Urzędu Pracy. Później byłam młodszym referentem, inspektorem, zastępcą wójta. W 2000 roku zostałam wybrana na wicestarostę pabianickiego i przez 6 lat pracowałam w zarządzie powiatu. Od 2006 roku jestem wójtem. (K_54_4)

Wśród badanych są też tacy, którzy zdecydowali się pełnić tę funkcję za namową mieszkańców, doceniających ich potencjał. Każdy z nich był zdziwiony, gdy okazało się, że ostatecznie wygrał(a) wybory. Było to wyzwanie, ponieważ wcześniej nie pracowali w samorządzie i nie mieli odpowiedniego doświadczenia. Przed objęciem funkcji wójta wspomniani respondenci pracowali zazwyczaj jako pracownicy administracyjno-biurowi, byli zatrudnieni w oświacie lub prowadzili gospodarstwo rolne. Potwierdzają to słowa:

Jestem informatykiem, specjalistą od spraw zabezpieczeń. Pracowałam głównie z domu, choć w sprawy społeczne mocno się angażuję ze względu na to, że prowadzę rodzinę zastępczą. Tutaj mieszkam 5. rok a od 4 lat jestem wójtem. Brzmi to dziwnie, ale naprawdę przyszła osoba, która zaproponowała mi czy spróbuje kandydować. Kandydowałam nie dlatego, żeby wygrać, tylko, żeby prowadzić spotkania z ludźmi i uświadamiać ten potencjał, który tutaj jest. Na każdym z tych zebrań, w których uczestniczyłam, była moja kontrkandydatka albo były wójt. Mam nadzieję, że chociaż coś uświadomiłam. [...] Ja myślę, że ludzie to nie głosują za, a ludzie głosują przeciw. Jak był ten wieczór wyborczy, to w sumie ja dostałam około 300 smsów różnego rodzaju, gratulujących, gdzie to był środek nocy. Ja w życiu nie przypuszczałam, że stałam się takim, no nie wiem lokalnym liderem, celebrytą. (K_49_1)

A to długa historia też jest. Kompletnie nie miałem do czynienia z samorządem wcześniej. Jestem z wykształcenia rolnikiem. Pracowałem przez wiele lat w Łódzkim Oddziale Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. [...] Później pracowałem w Centrali Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w Warszawie. [...] Gdzieś mnie tam ktoś podpatrzył i zapytał czy bym nie chciał przejść do ministerstwa i zgodziłem się.

W ministerstwie byłem 10 lat. Tutaj były wybory, ktoś startował, ale 3 tygodnie przed wyborami zrezygnował. [...] Ktoś z najbliższego mojego otoczenia odpowiedział, że jest taki człowiek, który byłby tutaj dobrym, że tak powiem kandydatem. Ja się zdecydowałem. [...] Kilka tygodni do wyborów, więc powiedziałem, że ja od jutra ruszam w teren. Wziąłem w pracy 3 tygodnie urlopu i przeszedłem całą gminę po kolędzie od domu do domu. I to był strzał w dziesiątkę, czegoś takiego tu w ogóle nie było. Nigdy nikt o czymś takim nie myślał, a to było fajne. Były rozmowy półgodzinne, dziesięciominutowe, trzypięciominutowe, były nawet takie sytuacje, tego się najbardziej obawiałem, żebym w ogóle poszedł sobie stąd. [...] Powiem szczerze, nie liczyłem, że wygram. Nikt chyba nie liczył. Zresztą wszyscy byli w szoku, nawet ci co mnie popierali. Często mówię do pani sekretarz i w ogóle, że to jest tak, że ten wójt to jest takim tu Bogiem, ja do tego tak w ogóle nie podchodzę. [...] Uważam, że trzeba się do wszystkiego przykladać. Tak robię tutaj, przykładam się, ja nie potrafię po łebkach czegoś robić. To nie jest w mojej naturze. Ja tu przyjeżdżam do pracy wpół do 8 i wyjeżdżam o 17 czy 18. Cały czas tu jestem. (M_46_1)

Jeśli chodzi o moje doświadczenia z samorządem, to w 2010 roku startowałem na radnego Rady Gminy. Większego może też zaangażowania do tego tematu nie przykładałem. Złożono mi propozycję, aby wystartować z jednej z list, jako na tamten czas też człowiek młodszy, tak żeby może wnieść coś świeżego i taką propozycję przyjąłem. Tak jak mówię, jakoś się bardziej nie wczuwałem w to. Przepraszam za kolokwializm w tym temacie. Niestety to startowanie było, że tak powiem nieudane. Natomiast w następnych wyborach, czyli to była końcówka roku 2014, jakby też za namową mieszkańców ze swojego środowiska wyraziłem zgodę i podjąłem decyzję o ponownym kandydowaniu. Wtedy podwójnie, bo to zarówno na radnego Rady Gminy, jak i też właśnie na funkcję Wójta. Akurat tak się złożyło, że dzięki zaufaniu mieszkańców w obu przypadkach uzyskałem wynik pozytywny. [...] Tutaj objąłem to stanowisko, więc to był, jakby można powiedzieć taki troszkę skok na głęboką wodę, ponieważ nie miałem wcześniej styczności z administracją samorządową. Pracowałem w Powiatowej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, więc z administracją miałem do czynienia, niemniej jednak z administracją samorządową w ogóle. Na pewno ten początek, nie był łatwy i było to zderzenie się z zupełnie inną rzeczywistością. (M_37_2)

Zmieniałem pracę, ponieważ akurat zamykałem działalność. [...] Praca w gminie ma według mnie wiele zalet. Po pierwsze ma się bardzo duży wpływ na to, co się dzieje w gminie. Dużą wartością jest też to, że to praca tu na miejscu. [...] Myślę, że aby dobrze poczuć się na stanowisku wójta to jest to kwestia kilku miesięcy. Natomiast, żeby coś fizycznie można było zrobić, to myślę, że jest potrzeba 3 do 4 lat. To czas żeby można było rozpocząć dopiero układanie tych wszystkich rzeczy, które się gdzieś tam ma w głowie. (M_49_3)

Stanowisko wójta to była moja pierwsza praca po studiach. Moja nieświadomość spowodowała, że się zgodziłem na propozycję aby wystartować. Po dokonaniu, że tak powiem już wyboru dopiero dotarło do mnie jakie to jest wyzwanie i odpowiedzialność, z jakimi obowiązkami tutaj będę się mierzył. Powiem, że pierwsza kadencja chyba była taką kadencją naprawdę samorządową. To znaczy, że rada wtedy miała dużo więcej kompetencji. Wszyscy razem się uczyliśmy tego samorządu, co też jest ważne. Nie zawsze to było z tego, co obserwowałem po sąsiednich gminach, właściwie wykorzystywane, bo wtedy wchodząc na sesję wójtem to z sesji można było wyjść już nie będąc wójtem. Takie decyzje były podejmowane, że tak powiem w trakcie jednej sesji. To było takie niepewne stanowisko, nam

udało się tutaj, mówię nam bo wracam cały czas do rady, z którą tutaj rozpoczynałem współpracę, w jakimś takim zrozumieniu i wspólnym uczeniu się pokonać tą pierwszą kadencję. Chyba od tej strony takiej prawno-organizacyjnej, najtrudniejszą, ale od strony podejmowania i swobody decyzji to naprawdę samorządową, później już było coraz gorzej. Zaczęły się ograniczenia prawne i te możliwości tutaj samodzielnego działania są w mojej ocenie przynajmniej z tej perspektywy coraz mniejsze. (M_59_5)

Muszę opowiedzieć krótko. Przeprowadziłem się tutaj i kupiłem gospodarstwo. Wcześniej byłem nauczycielem i dyrektorem w Technikum Ogrodniczym. Tutaj pojawiłem się jako likwidator spółdzielni produkcyjnej, ale nie doprowadziłem do jej likwidacji, bo spółdzielnia prosperowała bardzo dobrze. [...] Byłem tu osobą praktycznie nieznaną. Myślę, że dlatego zostałem wójtem, że mieszkańcy znali moje pola. [...] Wójtem zostałem całkowicie przypadkiem. Przyjechały do mnie dwie osoby i namawiały mnie kilka razy, żebym startował na wójta. [...] Za którymś razem, dla spokoju, to był ostatni dzień zgłaszania, mówię, dobrze to zgłoszcie, ale ja nie będę robił żadnych kampanii. Wystartowałem, tak naprawdę nie robiliśmy kampanii, a 3 dni przed końcem kampanii zaczęli mnie pracownicy tej gminy, tak naprawdę mnie nie znali, szkalować i to mocno szkalować. Wywiesili plotki, które właściwie pomogły mi wygrać ze względu na to, że bardziej byłem znany. Na nic nie liczyłem, ale nad ranem zadzwonił do mnie przewodniczący obecnej Rady i mówił żebym przyjechał, bo wygrałem i wszyscy na mnie czekają. (M_63_5)

Oprócz wykonywania zadań powierzonych wójtowi na mocy ustawy o samorządzie gminnym, mają oni w społeczności lokalnej większą od innych siłę wpływu, pełniąc rolę lidera lub menadżera. W badaniu starano się ustalić opinie respondentów na temat tego, kim jest wójt i jaką odgrywa rolę w życiu lokalnej wspólnoty samorządowej. Większość badanych wójtów uznała, że rolę lidera i menadżera pełni jednocześnie. Jednoznaczne postrzeganie się albo w roli lidera lokalnego albo menadżera wskazywano rzadziej. Respondenci określali się też inaczej – jako „aktywny gospodarz gminy”. Opinie w tej sprawie są podzielone. Najwięcej uczestniczących w badaniu wyraziło przekonanie, że można ich określić mianem jednocześnie liderów i jednocześnie menadżerów. Poniżej wypowiedzi respondentów:

Kiedy reprezentuję gminę na zewnątrz to jestem takim liderem, ale jeśli trzeba zawijać rękawy i są pełne ręce roboty to trzeba być sterem, żeglarzem, okrętem. Trzeba być menadżerem. (K_63_3)

Ja bym powiedział, że czuję się pół na pół. (M_49_3)

Menadżerem, który musi mieć też pewne cechy lidera. Jednak nie takim liderem, że palcem pokazuje i wszyscy mają to robić, bo to jest dyktatura. Bardziej myślę, że menadżer z takimi może nie predyspozycjami, bo to za dużo powiedziane, ale z takim podejściem lidera, gdzie inicjuje, zachęca, wspiera, podpowiada. Myślę, że spektrum tych działań jest duże, bardzo duże. (M_57_4)

Trudno mi odpowiedzieć na to pytanie. Znaczy z mojej oceny to jest lider i menadżer. W zasadzie my powoli stajemy się swego rodzaju przedsiębiorstwem, wręcz gospodarczym, bo to są nie tylko podejmowane decyzje administracyjne, ale również takie gospodarcze, jak mówimy tu o planie na rozwój. Myślę, że ocieramy się tutaj o zarządzanie, może niezupełnie komercyjne, ale ocierające się również o tą sferę. Zatem jak najbardziej menadżer również, ale tak jak mówię, to jest moja ocena. Nie wiem jak to postrzegają wyborcy. Myślę, że radni tę świadomość mają, jak tutaj rozmawiamy i się kontaktujemy. Nie prowadziliśmy takich rozmów, analiz z mieszkańcami, więc nie chciałbym tutaj chyba się wypowiadać, bo pewnie część tak to postrzega część trochę inaczej. Jak to zwykle w grupie te zdania mogą być podzielone. (M_59_5)

Dwóch respondentów było przekonanych, że pełnią rolę inicjatora działań w gminie, do tego wniosku mogą prowadzić poniższe odpowiedzi:

Powiem tak, jeżeli chodzi o rolę wójta, wiadomo, ja muszę przygotowywać uchwałę, realizować te wszystkie konstytucyjne obowiązki i wykonuje uchwały rady gminy. [...] Jest to zaufanie między nami, bo jeżeli chodzi o kolejność realizacji zadań to myślę, że rada tutaj jak gdyby w 100% mi ufa i przyjmuje te propozycje, które ja przedstawiam. Można powiedzieć, że tutaj jestem po części takim liderem. (M_45_2)

Myślę, że liderem. (M_63_5)

Jednocześnie należy zauważyć, że liczba kadencji nie determinuje pełnionej roli:

Myślę, że bardziej jako menadżer, ze względu na mój sposób bycia i takie zerojedynkowe podejście do rozmowy. [...] Rada gminy tak jak patrzę na to co tutaj jest, to ja nie mam swoich radnych. Nie jest to proste, ja tą radę muszę przekonać do swoich racji. Tu nie ma tak, że wójt powiedział. Ja muszę mieć dowody na to, że mam rację. W radzie jest radna, która kandydowała na wójta, już chyba trzeci raz z rzędu przegrała. Myślę, że mam ją tak dla pokory. [...] Jeśli ktoś mnie nie lubi, no to to mnie nie lubi. Jakoś z tym żyję. (K_49_1)

Myślę, że menadżerem. Lider to jest w moim mniemaniu przywódca; za kim idą inni. Natomiast ja staram się do współpracy wciągać innych i każde działanie to jest burza mózgów i wtedy jest to praca zbiorowa. (K_54_4)

Tym niemniej, należy zwrócić uwagę na fakt, że dwóch respondentów uważało, że wójt jest uznawany przez społeczność lokalną jako aktywny gospodarz jednostki terytorialnej, który ponosi odpowiedzialność za rozwój gospodarczy i społeczny gminy. Poniżej wypowiedzi respondentów:

Ciężko mi jest odpowiedzieć. Uważam, że menadżer to raczej takie tutaj słownictwo nie funkcjonuje, raczej takiego dobrego gospodarza. Tak mi się wydaje, bo naprawdę zmieniło się bardzo dużo. (M_46_1)

Na to pytanie można odpowiedzieć dwojako, ponieważ część mieszkańców pewnie spogląda na wójta jako na takiego czytelnego lidera. Osoby publiczne są postrzegane, są oceniane, a na pewno są na językach wielu osób w różnym kontekście. Oczywiście chcielibyśmy, żeby

to zawsze było tylko w tych kwestiach pozytywnych, ale na pewno nie da się uniknąć że to jest oczywiście też i w kwestiach negatywnych. Szczególnie w takich małych środowiskach, jak chociażby to u nas, czyli na terenach wiejskich, gdzie mieszkańcy się po prostu znają. [...] Aczkolwiek ja osobiście bardziej uważam, że tutaj, jakby nasze stanowiska są albo powinny być postrzegane jako bardziej taki gospodarz danego terenu, czyli jakiś menadżer. Wiadomo, że do tego zostaliśmy też powołani, czyli ten kredyt zaufania mieszkańców otrzymaliśmy. [...] Zatem ja bym bardziej to oceniał w takim właśnie kontekście menadżerów czy gospodarzy danego terenu, którzy mają po prostu za zadanie tak naprawdę dbać o prawidłowe funkcjonowanie swoich jednostek. (M_37_2)

Badanych wójtów pytano również o trzy rzeczy, które są dla nich priorytetowe w pracy na tym stanowisku. Analiza odpowiedzi na to pytanie wskazuje, że respondenci w swojej pracy stawiają przede wszystkim na zbiorowe podejmowanie decyzji, wzajemne poszanowanie, komunikację interpersonalną i kontakt z mieszkańcami. Dwie panie wójt wymieniły również cechy charakteru, m.in. otwartość, pracowitość, odpowiedzialność i komunikatywność. Kolejnym wymienionym priorytetem w pracy na stanowisku wójta jest zaspokojenie bieżących potrzeb wszystkich partnerów życia publicznego, w wymiarze społecznym i gospodarczym. Odpowiedzi pokazały różnice w ocenach poszczególnych respondentów i ich preferencje dotyczące świadczonych usług publicznych w gminie. Jak wspomniano wyżej, dla części osób, przy odpowiedzi na to pytanie najważniejsze wydały się cechy charakteru:

Jeśli chodzi o cechy charakteru to otwartość, tu nie można mieć zamkniętego umysłu. Chęć przyswajania wiedzy też jest bardzo ważna. Co jeszcze? – pozytywne myślenie. (K_49_1)

Pracowitość, odpowiedzialność i komunikatywność. Może nie w tej kolejności, może komunikatywność jako pierwsza, a wszystkie pozostałe równorzędnie. (K_54_4)

Co drugi respondent podkreślał znaczenie pracy zespołowej. Ważną przesłanką wymienianą przez ponad połowę pytanym była współpraca rady gminy z wójtem, a także pozostałymi aktorami lokalnymi bez lobbowania którejkolwiek z grup. Konieczne jest również wyartykułowanie odpowiedzi, w której za ważny czynnik uznano budowanie relacji interpersonalnych z pracownikami. Istotną przesłanką według większości badanych wójtów było również umiejętne zarządzanie i wypracowanie kompromisów rozwiązujących problemy różnych użytkowników gminy. Kolejnym ważnym czynnikiem jest prosty i bezpośredni kontakt z mieszkańcami, poprzez m.in. sprawniejszą obsługę w urzędzie gminy. Kilku respondentów podkreśliło, że za priorytet uznają poprawę warunków życia na terenie gminy i zaspokojenie bieżących potrzeb mieszkańców. Dla jednego z nich podstawą

działań są finanse, które umożliwiają realizację inwestycji, a te z kolei dają podwalinę do rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Poniżej wybrane wypowiedzi respondentów:

Ja z pewnością kładę nacisk od samego początku żeby ta obsługa, taka bieżąca dla mieszkańców, żeby była jak najbardziej przystępna. Tutaj myślę o tych kwestiach proceduralnych gdzie możemy to, żeby oczywiście te sprawy realizować na bieżąco, bez zbędnej zwłoki. W obecnych czasach myślę, większość z nas to potwierdzi, że każdemu gdzieś się śpieszy. Wszyscy żyjemy szybko. mamy mało wolnego czasu. Każdy jest zapracowany, ciągle mało czasu przeznacza chociażby na ten wypoczynek i czas dla rodziny, więc staram się wychodzić z takiego założenia, żeby jeszcze dodatkowo nie utrudniać tego życia mieszkańcom i te rzeczy, które możemy być jak najbardziej pozytywne dla mieszkańców. Staramy się tak realizować nasze zadania aby zaspokoić potrzeby naszych mieszkańców, np. w obszarach inwestycyjnych w taki najbardziej oczekiwany dla nich sposób. Dość powiedzmy aktywnie staramy się poruszać, jeśli chodzi o jakieś pozyskanie środków zewnętrznych, bo w przypadku takich gmin jak my gmin wiejskich to wiadomo, że bez wsparcia środkami zewnętrznymi jest nam bardzo trudno. Kontakt z mieszkańcami też jest dla mnie bardzo ważny. Staram się często, niestety kosztem własnego czasu i prywatnego, ten kontakt z mieszkańcami zyskiwać i nie mówię oczywiście o dostępności w urzędzie tylko w wyznaczonym dniu, ale także w różne inne dni i pory dnia. Wszelkiego rodzaju spotkania gdzieś w terenie, mamy też szereg różnych organizacji i stowarzyszeń działających na terenie gminy, które też są dość aktywne, organizują różnego rodzaju spotkania, wydarzenia i też bardzo często zaproszenia kierują w moją stronę. Ja staram się w większości uczestniczyć w tych spotkaniach mimo, że odbywają się one często w weekendy i w dni wolne od pracy. Tak jak wspomniałem to jest kosztem życia osobistego i własnej rodziny. (M_37_2)

Chciałbym, żeby w urzędzie było jakieś poszanowanie. [...] Myślę, że jako samorządowcy powinniśmy tutaj godzić całe społeczeństwo, a nie dzielić. [...] Na pewno ten szacunek dla pracowników, ale też dla mieszkańców. Nie wszystkim się da dogodzić, nie wszystko jestem w stanie zrealizować, ale na pewno wszystkie wnioski, wszystkie uwagi bierzemy pod uwagę. Jest to trudne, bo potrzeb jest zawsze kilka razy więcej niż mamy środków, ale realizujemy je uważam systematycznie i gmina na pewno idzie w dobrym kierunku. (M_45_2)

Dobra współpraca z radą. Dobry zespół, z którym można konie kraść i na których mogę polegać na 100%. (K_63_3)

Na pewno ludzie, bo generalnie za instytucję i za jej dobre funkcjonowanie nie odpowiada sam wójt, tylko cały personel, który tutaj jak trybiki w maszynie musi pracować. Ponadto ludzie muszą mieć na czym pracować, to jednak muszą być te finanse, Na pewno ta kwestia finansowa jest potrzebna, żeby w ogóle można było wdrażać swoje pomysły. Potencjał gminy, przede wszystkim ludzie, którzy są tutaj na terenie i sami pracują na to, żeby ta nasza marka czy gmina była dobrze postrzegana. (M_49_3)

Dobór współpracowników to jest pierwsza podstawowa rzecz. Znalezienie wspólnej płaszczyzny porozumienia z organizacjami społecznymi, takimi jak koła gospodyń wiejskich, stowarzyszenia, strażę, gdzie rzeczywiście ci ludzie wiedzą, że mogą liczyć na wójta, a wójt wie, że może liczyć na nich. Natomiast trzecia rzecz to wsparcie rady gminy. Wielokrotnie mówiłem we wszystkich kadencjach, że my się nie musimy zgadzać ze sobą, ale dyskutujemy.

Jeżeli ktoś jest w stanie mnie przekonać do swoich racji i użyje argumentów, to ja się przy swoim nie będę upierał. Natomiast jak jestem 100% przekonany do tego, że ja mam rację, to staram się używać merytorycznych argumentów, żeby przekonać ludzi do tego, że ja mam rację. Jeżeli jest to wsparcie ze strony rady, a to też trzeba zbudować, to w tym momencie ta praca zaczyna nabierać innego kształtu, innego wymiaru. Proszę sobie wyobrazić, bo to podkreślam wielokrotnie, w każdej kampanii wyborczej, nigdy nie obiecywałem, że coś zrobię. Mieszkańcom powiedziałem tak, że będę zaangażowany, będę starał się jak najwięcej zrobić, bo to wam mogę obiecać. Natomiast obiecywanie, że będzie ta droga zrobiona, czy ta kanalizacja zrobiona, czy ten budynek wybudowany to jest bez sensu, bo ja nie wiem czy będą środki zewnętrzne, czy uda się dokumentację przygotować, czy te pieniądze pozyskamy. Wiele rzeczy na to wpływa, na których ja nie mam żadnego wpływu, więc obiecywanie gruszek na wierzbie nie jest moim takim wyznacznikiem działania. Uważam, że człowiek przede wszystkim powinien być odpowiedzialny za słowa, jeżeli obiecuję, że będę się angażował na 100%, to się angażuje na 100% i jest ten efekt. Jeżeli większość ocenia mnie dobrze, a jest to moja 4 kadencja, to znaczy, że nie jest tak źle. Nie wszyscy oceniają moje działania pozytywnie z różnych względów, m.in. przez zawiść czy przez koneksje rodzinne bądź koleżeńskie i wiele innych rzeczy. (M_57_4)

Może tak, ja staram się jakby z pracownikami o tym rozmawiać, jesteśmy na usługach mieszkańców. Nie możemy się obrażać, że jak czasem ktoś tam nam powie brzydkie słowo, to jesteśmy obrażeni na cały świat. Pewnie nie powinno tak być, ale też po drugiej stronie jest tylko człowiek z różnymi emocjami tutaj przychodzi, z różnym nastawieniem, więc może mu się to zdarzyć. Zatem podstawowa taka rzecz to nie obrażać się na jakieś tam przytyki. Owszem, czasem niektórzy nadużywają tego, ale trudno. Mamy słabą pozycję, że trudno się bronić przed takimi sytuacjami, niesprawiedliwymi tak bym to określił. Cóż, nic więcej nie mogę tutaj powiedzieć. (M_59_5)

Zrozumienie z pracownikiem. Każdy pracownik to jest bardzo ważna rzecz. Nie wszystko robi wójt. Ze wszystkimi pracownikami jestem na „ty”. W życiu normalnym jestem ich kolegą, obchodzę gminę, idę sobie tu i tam do pokoju. Ja muszę wiedzieć, jak oni robią, co oni robią, jakie mają problemy. Kolejna to żeby mieszkańcom żyło się jak najlepiej. [...] Następna rzecz to nie powinno się być bufonem tylko normalnym człowiekiem. (M_63_5)

Jeżeli mogę powiedzieć o sobie, to jestem dobrze odbierany przez ludzi. Tak mi się wydaje. [...] Nie mam problemu z tym, żeby pojechać do marszałka czy do wojewody i rozmawiać. (M_46_1)

Kolejne pytanie skierowane do respondentów miało związek z udziałem społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami gminy. Zdecydowana większość respondentów ma świadomość, że współpraca z mieszkańcami daje szansę na podniesienie jakości życia w gminie, choć uzyskane odpowiedzi w poszczególnych jednostkach terytorialnych są zróżnicowane i zależne zapewne od kondycji finansowej gmin:

Sama nic nie wskóram. Jestem świadoma tego, że gdy jest inicjatywa, to ja powinnam wtedy stanąć obok i ją wspierać. [...] Czasami wystarczy tylko nie przeszkadzać. [...] Jeśli jest inicjatywa oddolna, którą ja mogę wspierać to ja wiem, że to się będzie rozwijać. (K_49_1)

Uważam, że w większym stopniu zależy na pewno od tego zarządzającego danym samorządem. Ja sam czuję się w roli jakby takiego administratora, takiego gospodarza tego terenu. Wiadomo, że jeżeli nie byłoby z mojej strony starań to pewnie można też administrować i wykonywać tą codzienną pracę. Są też często takie przypadki, takie sytuacje, że udział mieszkańców jest istotny. [...] Powiem więcej, w niektórych działaniach to nawet jest taki wymóg podstawowy, że w pierwszej kolejności należy przeprowadzić konsultacje społeczne. Tutaj udział mieszkańców jest też ważny i od nich jakby też zależy czy będzie zrealizowany jakiś projekt czy przeprowadzone jakiegoś rodzaju działanie, żeby osiągnąć założony sobie cel. Niemniej jak wspomniałem wcześniej w mojej ocenie to i tak ważniejsza jest rola danego gospodarza terenu. (M_37_2)

Kondycja gminy zależy od głębokiej współpracy z mieszkańcami. (K_63_3)

Powiedziałbym, że to się odbywa w takiej proporcji mniej więcej 40 do 60 to znaczy 40% to są te takie potrzeby oddolne, a 60% to są takie kwestie odgórne, które się wiążą albo z realizacją jakiś priorytetów, które są niezbędne dla ogółu mieszkańców i wtedy potrzeby lokalne się mniej liczą, bo trzeba zabezpieczyć ciągłość jakby obsługi tych mieszkańców i podnoszenie jakości tej obsługi dla tej rzeszy. [...] Przeważnie te małe zadania angażują tyle sił, tyle środków, tyle czasu pracowników, co te wielkie, na które możemy zdobyć dużo i one są naprawdę takie spektakularne, widoczne, a tych prawie, że nie widać, a napracować się trzeba bardzo dużo i często nawet tak jak w naszym przypadku tutaj, gdzie tych szczebelków tych stanowisk nie ma zbyt dużo, wykorzystujemy wszystkie stanowiska maksymalnie i wielopłaszczyznowo. [...] My nawet niekiedy się nie angażujemy w takie mniejsze zadania, bo nie mam możliwości przerobu. Wolę zaangażować tych samych ludzi do tych zadań dużych, bo one naprawdę przyniosą większą korzyść ogółowi społeczeństwa naszego. (M_49_3)

To zależy na jakiej płaszczyźnie. W samorządzie nie ma czegoś takiego, że jest zerojedynkowo. Podchodzę do tego tak, że nie można powiedzieć, że tylko wójt ma monopol na rozwój albo tylko mieszkańcy. Powiem o jednej z inwestycji, budujemy targowisko. To było takie moje można powiedzieć dziecko, przy którym ja się upierałem. W budowę tego targowiska niewiele osób wierzyło. Najpierw, że jest niepotrzebne. Później, że nie uda się jego wybudować, bo nie będzie na to pieniędzy. Na koniec, że jest niepotrzebne. Jednak ja widzę sens jego funkcjonowania, jego istnienia. [...] W przypadku takich kluczowych zadań inwestycyjnych na pewno kreatorem rozwoju jest wójt. Natomiast w przypadku powiedzmy modernizacji świetlicy wiejskiej. Tak jak mamy teraz granty sołeckie z Urzędu Marszałkowskiego. Wartość grantu to jest 12000 zł. Osoby, które to wymyśliły bardzo mocno podkreślają, że wspierają sołectwa i tak dalej. Pięknie ładnie tylko, że gmina do tego interesu dołoży z budżetu 36000 zł. Dzięki temu, że jest ta współpraca z mieszkańcami, to ci ludzie dokładają swoją robocizną kolejne te 40000 zł czy 50000 zł, bo wiele rzeczy robią w czynie społecznym, bo ten jest hydraulikiem, ten jest malarzem, ten jest lekarzem, po prostu poświęcając swój czas. Jeżeli chodzi o takie różne inicjatywy oddolne, to kreatorami rozwoju są mieszkańcy. [...] Wspólnie kreujemy ten rozwój poprzez takie czy inne działania, więc to nie jest zerojedynkowe. Mieszkańcy o wielu rzeczach nie wiedzą, bo się nie interesują. Nie wiedzą skąd pieniądze pozyskać, na jakich zasadach je pozyskać, jak się to realizuje, jak się rozlicza. O tym nie wiedzą i nie muszą wiedzieć, bo to nie jest im do szczęścia potrzebne. (M_57_4)

Ja postawiłam ludziom za zadanie, żeby czuli się współgospodarzami naszej gminy, a szczególnie swojej miejscowości. Jeżeli widzą jakieś braki i niedoróbki, żeby oni nam zgłaszali to. Zawsze jest to przyjmowane i jest analiza problemu, czy rzeczywiście to, o czym ludzie mówią jest potrzebne i trzeba to kupić, zamontować, zrobić a może jeszcze nie teraz, może za jakiś czas, bo to nie jest najpilniejsza potrzeba. (K_54_4)

Z jednej strony realizujemy pewne oczekiwania. Z drugiej strony nie tylko pytamy o zdanie, ale również zachęcamy, wręcz włączamy do współpracy mieszkańców. Uważam, że od nas wszystkich zależy rozwój gminy. Dodam jeszcze tutaj, że staramy się wspierać rozwój gospodarczy poprzez utworzenie około 15 lat wstecz Lokalnej Grupy Działania, która m.in. w ramach swojej działalności pozyskuje środki na np. rozpoczynanie działalności gospodarczej, wzbogacanie tej działalności gospodarczej czy dywersyfikację działalności rolniczej, czyli aby osoby prowadzące działalność rolniczą mogły pozyskać środki na rozszerzenie swojej działalności np. w zakresie usług poza rolnictwem. (M_59_5)

Najlepszy to jest bezpośredni kontakt z mieszkańcem, ale ja np. nie muszę od mieszkańca wiedzieć, że tam się dziura zrobiła na asfalcie. Ja jestem w każdym dniu w terenie, jadę i widzę. (M_63_5)

Nie wiem jak na to pytanie odpowiedzieć, bo wiadomo, że potrzeby mieszkańców są i te potrzeby mieszkańców powinny jak gdyby iść dalej, czyli powinny być przekazywane przez sołtysów czy radnych. [...] Tak tutaj się nie dzieje. Niestety z przykrością muszę powiedzieć, że to wszystko co dzisiaj zostało stworzone, zostało wymyślone przeze mnie. Nie wiem czy to jest dobrze, czy komuś się podoba czy nie. Większości wydaje mi się, że tak. [...] Jestem dla mieszkańców, a nie oni dla mnie i to zawsze powtarzam. (M_46_1)

Mieszkańcy wybierając nas, dali nam ten mandat i teraz my, że tak powiem zarządzamy i te kierunki nadajemy, co ma być realizowane priorytetowo. Chociaż nie powiem, bo jakieś tam wnioski od mieszkańców też napływają, chociaż na pewno jest ich mniej. Nie ma takiego dużego udziału mieszkańców. Mamy Lokalną Grupę Działania i bardzo ciężko nam jest zaktywizować osoby, które chciałyby działać jako członkowie tej Lokalnej Grupy Działania. (M_45_2)

4.5. Opinie badanych wójtów na temat ustroju samorządu terytorialnego i jego ewolucji w kierunku dwukadencyjności

W 2002 roku kolegialny zarząd gminy, który wybierała rada gminy, zastąpiono monokratycznym organem wykonawczym, wybieranym przez mieszkańców. Respondenci przywoływali argumenty że wójt zdobywając zaufanie społeczności lokalnej, poprzez dobre zarządzanie gminą przyczynia się do jej znaczącego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wobec powyższego, zmiany w 2002 roku stworzyły warunki, aby osoby na stanowisku wójta mogły łączyć funkcje lokalnego lidera z cechami, jakie powinien posiadać menadżer. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że wszyscy wójtowie opowiadają się za bezpośrednią formą wyboru organu wykonawczego w gminie. Jednak najmniejszy komfort

zarządzania gminą ma wójt nieposiadający większości w radzie. Wówczas wójt musi wykazać się mocnym charakterem lidera i menadżera, w przypadku zaistnienia nieprzyjemnych zachowań ze strony rady gminy, a także konfliktów w trakcie realizacji zaplanowanych przedsięwzięć. Jest to też potwierdzenie odpowiedzi na pytanie, czy Pana/Pani zdaniem ludzie na stanowisku wójta są uznawani przez społeczność bardziej za liderów czy bardziej za lokalnych menadżerów? Większość badanych wójtów uznała, że pełnią rolę lidera i menadżera w jednym.

Badani samorządowcy wskazują, że ten sposób wyboru wójta stanowi znaczący element systemu demokratycznego z przestrzeganiem reguł pozwalających uczciwie uwzględnić wolę wyborców. Część pytanym wójtów uważa także, że umożliwienie wyborcom bezpośredniego wyboru osoby na stanowisko wójta stwarza przeświadczenie realnego wpływu na kształtowanie polityki w regionie. Potwierdzają to słowa:

Myślę, że wybory bezpośrednie są lepszym rozwiązaniem. [...] Tutaj nie ma ustawek, tutaj jest taki samorząd w czystej formie. (K_49_1)

W mojej ocenie tak, to na pewno wzmocniło pozycję wójta, bo ten mandat jest od osób, które wzięły udział w wyborach. (M_37_2)

Uważam, że bardzo dobrze, że wprowadzono wybory bezpośrednie. [...] Mieszkańcy mojej gminy są aktywni i wiedzą, że mogą o tym decydować, ponieważ nasza gmina jest takim przykładem, patrząc po sąsiednich gminach, że od wielu już właśnie kadencji są te zmiany. Zatem jeżeli coś się nie podoba mieszkańcom czy nie mogą się dogadać, to jednak wiedzą, że mają możliwość zmiany wójta. W sąsiednich gminach są wójtowie, którzy zarządzają już kilka kadencji, sąsiednia gmina, gdzie jest dopiero jedną kadencję zmiana, a u nas ta rotacja już była. (M_45_2)

Tak, ponieważ wszyscy mieszkańcy gminy mają wpływ na to, kto będzie wójtem w gminie. Być może to jest trudne w większej aglomeracji, gdzie ludzie się nie znają, gdzie nie wiedzą tak naprawdę do końca, na kogo głosują, bo może to jest osoba z telewizji czy z pierwszych stron gazet. Jednak w takim małym środowisku jak u nas, kiedy w zasadzie wszyscy się znają bardzo dokładnie, jest inaczej. (K_54_4)

Tak, to najlepsza ustawa jaka do tej pory była i nie ma co się oszukiwać. (M_63_5)

Respondenci dostrzegali też, że bezpośredni wybór daje wójtowi szansę na usamodzielnienie się, zmniejszenie lub nawet zniesienie wpływów lokalnych oddziałów partii politycznych. Ponadto konflikt między wójtem i radą gminy nie jest czymś wyjątkowym. Przedstawiciele mieszkańców badanych gmin podkreślają, że dążą do akceptacji ze strony rady. Znaczna część decyzji musi być przez nią pozytywnie odebrana,

stąd dla wójtów ważna jest współpraca. Przykładowo osoba zarządzająca gminą od 2018 roku mówiła:

Tak, bo ludzie mają decydujący tutaj wpływ. Jeżeli poznają człowieka, wiedzą co człowiek sobą reprezentuje, co robi, jaki jest, jaki ma charakter to gdzieś tam później procentuje. Wcześniejsze takie wstawianie kogoś na stołek, bo to nasz. To nie jest jednak ta demokracja, ta samorządność. [...] Niektórzy radni potrafią gdzieś tam politykować, niepotrzebnie zupełnie. [...] Ja cały czas powtarzam, że my wszyscy musimy zawijać rękawy. Pracujemy dla dobra mieszkańców, bo to oni nam dali kredyt zaufania. A dzisiaj troszeczkę to tak wygląda, że ja to wszystko sam robię. Ja swoje gdzieś tu pomysły wdrażam. Radni przychodzą, posiedzą godzinę, zagłosują, podniosą rękę do góry bo zmiany mamy w budżecie i sobie jadą do domu i tyle. To ja o wszystko walczę. [...] To jest bardzo trudna, odpowiedzialna praca, ale praca, która daje olbrzymią satysfakcję. Satysfakcję z tego, co się robi, satysfakcję z tego, że ma się na coś wpływ, namacalny wpływ, a jeszcze jeżeli się człowiek tym interesuje żywo tak jak ja to robię, to jest satysfakcja podwójna. Cieszy mnie to, że takie rzeczy się dzieją i to jeszcze bardziej nakręca do działania. (M_46_1)

Zlikwidowanie nieprawidłowości w relacjach między organami gminy jest obecnie możliwe poprzez referendum. Natomiast przed wprowadzeniem wyborów bezpośrednich ustawodawca nie ustanowił żadnych specjalnych wymogów, dotyczących odwołania organu wykonawczego. Stąd też pojawiły się wśród respondentów argumenty, że wójt był zakładnikiem rady, ponieważ w dowolnym momencie i bez konieczności podania powodów, mógł być odwołany. Podkreślają to słowa:

Przez bezpośrednie wybory pozycja wójta została wzmocniona, bo mój poprzednik był wybierany spośród rady. To tylko tak patrzył, jakie są nastroje w radzie, komu się nie narazić a komu się nie sprzeciwić, żeby mnie czasami nie odwołali. [...] Wtedy to było takie na porządku dziennym, a dzisiaj to niestety jak coś rozpoczynam, to mam szansę dokończyć. (K_63_3)

Tak zdecydowanie, dlatego, że to jest bezpośrednia ocena pracy osoby, która pełni taką funkcję. Nie powinno się wykorzystywać, że tak powiem pośredników, tak jak było wcześniej, dlatego, że to nie jest miarodajne. [...] Ludzie powinni być wybierani i oceniani bezpośrednio i jeżeli źle coś robią to powinno się im dziękować za współpracę i wybierać kogoś innego. (M_49_3)

Najlepsze z możliwych. Od początku samorządu pracuję w samorządzie, obserwowałem te wszystkie przepychanki w radzie. Jeśli grupka radnych dogadała się między sobą, to wójt był ich zakładnikiem. Po prostu oni robili z nim, co chcieli. Musiał robić to, co oni chcą, bo po prostu inaczej go odwoływali. W wielu gminach tak się odbywało i to było bardzo złe, bo to było zaprzeczenie demokracji. To było jeszcze gorsze niż ta dwukadencyjność. Nie można dobrze zarządzać, jeżeli musi pani wykonywać czyjeś polecenia. Teraz jest ta kontrola rady, ponieważ wójt nie może sobie zrobić co chce i jak chce, musi mieć tą akceptację rady, więc ten czynnik społeczny jest jak najbardziej zachowany. Owszem słyszałem o różnych przypadkach, zdarzają się różnego rodzaju patologie, bo akurat gmina jest taka, że połowa

gminy to rodzina i tam nikogo nie dopuszczą. Jednak czy na podstawie jednej osoby czy jednego przypadku w Polsce mamy pozostałe gminy potraktować tak, że wszędzie jest patologia. To nie na tym rzecz polega, bo trzeba patrzeć, że jeśli w gminie jest dobrze, a wójt jest dobry to go wybierają. (M_57_4)

Zdecydowanie tak, wybory bezpośrednie wzmocniły bezpośredni wpływ mieszkańca na ten wybór. Uporządkowano też od strony prawnej pewne rzeczy, o których wspomniałem wcześniej, że nie da się w trakcie jednego spotkania złożyć wniosku o odwołanie, bo jest procedura weryfikacyjna, ewentualne referendum, więc to na pewno zapewnia tutaj większą stabilność tej pozycji organu wykonawczego. (M_59_5)

Ustalony w 2002 roku porządek prawny w zakresie ustroju i funkcjonowania gmin utrzymał się przez kilkanaście lat, bo w 2018 roku dokonano m.in. zmiany regulacji, związanych z kadencyjnością władzy wykonawczej w gminie. Kolejnym zagadnieniem, o które zapytano respondentów, było wprowadzenie ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta do dwóch kadencji. Przeprowadzone badanie wykazało zwolenników i przeciwników wprowadzenia ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta do dwóch kadencji, szczególnie że może ono wpłynąć na rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Argumenty najczęściej przytaczane przez badanych samorządowców potwierdziły wcześniejsze rozważania teoretyczne. Argumenty zwolenników limitowania kadencji sprowadzają się do kwestii związanych z wielokadencyjnymi wójtami i nieprawidłowościami w samorządzie terytorialnym. Argumenty przeciwników wprowadzenia ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta do dwóch kadencji sprowadzają się do praw przynależnych wyborcom i wybieranym.

Respondenci najczęściej stawiali zarzut, że rozwiązanie takie odbiera wyborcom prawo decydowania o tym, kto ma zarządzać w gminie. Odbiera tym samym mieszkańcom możliwość oceny wcześniej wybranego wójta. Poniżej wybrane wypowiedzi respondentów:

W mojej ocenie nie jest to dobry pomysł, dlatego, że jakby ustawowo decydujemy o tym, że ktoś chce i może pracować dłużej albo nie może. Jeśli mówimy o demokracji, to tutaj nie widzę tej demokracji. Jeśli za wyborcę zdecydowaliśmy ustawowo, że nawet jak chce pozytywnie ocenić działalność organu wykonawczego to niestety już nie ma możliwości dania kolejnej szansy na skorzystanie z umiejętności i możliwości osoby, która to stanowisko zajmuje. Także od tej strony oceniam to negatywnie, natomiast jest akt prawny i trudno tutaj z nim dyskutować. Na razie jest cisza, chyba nie zanoszą się na to, żeby uległo to zmianie, więc nie ma wyjścia z tą kadencyjnością i trzeba się pogodzić. Natomiast są zdania podzielone. Dużo jest opinii takich, że będą takie osoby, które sobie założą, że dobrze jak wiem, że tylko dwie kadencje to powiedzmy ta praca jako tutaj menadżera nie będzie dla mnie najważniejsza, bo będę już myślał jak się przygotować do tego, żeby sobie poradzić jak mi się te dwie kadencje tutaj skończą. To na pewno jest niekorzystne zjawisko, które może mieć miejsce. [...] Powiem tak, ja zaczynałem tutaj pracę w wieku 32 lat. Była to moja

pierwsza praca i gdybym tymi kategoriami się kierował, to być może w ogóle nie powinienem się pojawić na tym stanowisku. Dlatego, że żadnego doświadczenia zawodowego, wykształcenie też nie w kierunku administracyjnym, bo technicznym, więc wszystko wskazywało na nie. Natomiast udało się jakoś, że tak powiem wdrożyć się tutaj i pokierować tą pracą, że udaje się to robić do dnia dzisiejszego. Argument tutaj, że nowa osoba na pewno potrzebuje czasu. Pytanie z jakim będzie przygotowaniem, jaki stworzy wokół siebie klimat współpracy, to jest generalnie najważniejsze, dobra współpraca. Jedna osoba niewiele może, to tak gdybym ja mógł tutaj, że tak powiem sam wszystko wykonać, nie potrzebowałbym współpracowników, a oni są niezbędni. To jest praca zespołu, a nie jednej osoby. Ta współpraca tutaj jest tym, co przynosi sukces, a nie inaczej. [...] Zachowania czy decyzje wyborców są nieprzewidywalne. Jak ktoś mówi, że jest czegoś pewien, to z reguły się może bardzo pomylić. Tutaj nie ma nic pewnego, dopóki nie ma wyniku na stole, to nie można być pewnym, że jest się z szansą 99%, że się zostanie wybranym. Tutaj trzeba czekać do końca, nie ma innego wyjścia. (M_59_5)

Jestem przeciwny, bo to jest chore. Jeżeli chcieli dwukadencyjność zrobić, to w pierwszej kolejności powinny wprowadzić dwukadencyjność w sejmie. [...] Nie ma lepszych wyborów, jak wybory samorządowe. [...] Jestem absolutnie przeciwko i uważam, że jeżeli wprowadza się do samorządu, to najpierw trzeba było do sejmu. Uważam, że nie można Ustawą decyzje podejmować za ludzi. To ludzie wybierają, a wybory bezpośrednie są bezpośrednie i traktowanie ludzi tak, to jest to po prostu poniżej jakiegokolwiek godności. Koniec kropka. (M_63_5)

Respondenci pozytywnie oceniający dwukadencyjność wskazywali często, że warunkiem jej wprowadzenia powinno być zastosowanie tej reguły także w funkcjonowaniu organów samorządowych powiatu bądź województwa, a nawet organów władzy państwowej, w szczególności sejmu i senatu. Rozmówcy nawiązywali także do tego, że wielu wójtów nie będzie się starać w ostatniej kadencji, wiedząc, że nie mogą ubiegać się o reelekcję. Badani samorządowcy, szczególnie wielokadencyjni, zwrócili również uwagę na występujące bariery wejścia (powrotu) przez nich na rynek pracy, m.in. dlatego, że sytuacja osób starszych na rynku pracy jest trudniejsza niż w młodszym wieku. Poniżej wypowiedzi respondentów:

Na tą chwilę jestem za tą kadencyjnością, chociaż bardzo lubię tą pracę, żyję tą pracą, ale to jest bardzo wyczerpujące, że tak powiem i fizycznie, i psychicznie. Jest ciągle coś na wczoraj, zmieniające się przepisy, rozliczanie tych wszystkich środków, skomplikowane procedury, a my musimy wszystko tak naprawdę przemyśleć, przewidzieć do przodu tak, żeby było dobrze. [...] Uważam, że ta kadencyjność powinna być z tym, że powinna być też w sejmie, bo ten dobry samorządowiec by miał dużo większe szanse potem zostać wybranym do sejmu. [...] Kilka lat temu może było gorzej o pracę, ale ja myślę, że nie będzie problemu, żebym ja znalazł pracę. Tak sobie myślę, może się mylę, zobaczymy jak to czas pokaże, na pewno gorzej by było takiej osobie, która ma około 60 lat. No ale z drugiej strony, to jest taka specyfika, bo idąc tutaj powinienem się z tym liczyć, że ja nie mam tutaj na stałe

zapisanego mojego nazwiska. Jestem poddawany, że tak powiem weryfikacji, a jeszcze taka kadencyjność. Uważam, że ta kadencyjność jest dobra. Dla mnie osobiście, biorąc pod uwagę, że mieszkańcy i komitet uważa, że jestem dobrym wójtem. To podejrzewam, że chcieliby, żebym ja cały czas startował. Nic nie stoi na przeszkodzie, żebym w jakiś sposób tutaj mógł pomagać, doradzać temu mojemu następcy. Ja raczej od samego początku, przyszedłem z takim założeniem, że będę tutaj jedną czy dwie kadencje, a później wrócę tam skąd przyszedłem, czyli wrócę do swojego poprzedniego pracodawcy. W gminach, w których mało aktywni są mieszkańcy to zapewne jest to minus. Dlatego, że są takie osoby, które tworzą sobie taką otoczkę. Taki styl zarządzania, że zaraz obstawiają się swoimi ludźmi, taką strukturę zabetonowaną troszeczkę i jeżeli jest mało aktywna lokalna społeczność, to taka osoba zabetonowana ma dobrze. Realizuje zadania, przecież mamy budżet, więc jakieś środki też pozyskuje lepiej lub gorzej. Ponadto może nawet w statystykach będzie, że ta gmina idzie do przodu, ale pewne obszary są już zaniedbane albo wręcz pozostawione. (M_45_2)

Kadencyjność jest ze szkodą dla samorządów. To jest szkodliwe podejście, bo jeżeli mówimy o demokracji, najlepszym sposobem demokracji była demokracja ateńska. Tylko, że ta demokracja w naszym wydaniu przy tej ilości ludzi jest niemożliwa, niewykonalna, dlatego wymyślono demokrację pośrednią, gdzie są przedstawiciele wybierani i w naszym imieniu zarządzają. Demokracja w takiej formule powinna dawać temu człowiekowi chociaż namiastkę, żeby on w tych wyborach bezpośrednich miał prawo decydować, kto ma go reprezentować, a nie ustawowo ograniczać kadencyjność, bo to jest najgorsze rozwiązanie z możliwych; zaprzeczenie demokracji. Jeżeli ktoś z polityków mówi o demokracji, a z drugiej strony podejmuje czy podnosi rękę za dwukadencyjnością, to on jest przeciwny demokracji. [...] Jeżeli już idziemy w tym kierunku – dwukadencyjność – nie ma problemu, ale zrobmy dwukadencyjność posłów, zrobmy dwukadencyjność sędziów, zrobmy wszystkim, którzy mają nieograniczoną ilość kadencji. [...] Pełnienie tej funkcji wymaga strasznego zaangażowania i kosztem zdrowia, czy rodziny. [...] Moim zdaniem, ta druga kadencja dla rozwoju samorządów będzie stracona w wielu kwestiach, bo ja już akurat jestem w takim wieku, że jeżeli udałooby się tą drugą kadencję jeszcze teraz, w tej nowej perspektywie rozwiązań prawnych, przejść to prawie będę w wieku emerytalnym. Będzie brakowało niecałe 2 lata, ale już będę w tym okresie ochronnym, więc może jakoś do tej emerytury się doczołgam. Natomiast w sytuacji, jak ktoś jest młodym człowiekiem, to on nie będzie myślał o tym, co ma zrobić dla gminy tylko co ma robić z sobą i jak siebie zabezpieczyć na przyszłość, z czegoś musi żyć. Zwróćmy uwagę, że dla wielu ludzi zejście o dwa stopnie niżej jest ogromnym problemem i on robi wszystko albo bardzo dużo, żeby ten swój poziom utrzymać. Uważam, że to może być groźne i niebezpieczne dla polskiej demokracji, dla rozwoju. [...] Duża część wyborców racjonalnie podchodzi do wyborów, ale są też tacy wyborcy, którzy bez względu na to, co by pani nie zrobiła, to i tak pójdą i zagłosują tak jak im kuzyn, sąsiad, znajomy powiedział. (M_57_4)

Kolejni respondenci uważają, że organ wykonawczy powinien być powołany na czas nieokreślony, co uniemożliwia odwołanie wójta, który jest dobrym gospodarzem gminy. Podkreślają to słowa:

Myślę, że to, co stworzył profesor Kulesza to jest coś. [...] Ja oddaje głęboki hołd temu człowiekowi, cały czas pracując uczciwie, żeby on tam miał ten spokój sumienia. Natomiast ograniczanie takie i takie podteksty do tego zjawiska, że mamy dość tej twarzy i trzeba świeżej krwi, takiego wietrzenia gruntownego, bo tam pewnie jest nepotyzm to jest coś okropnego. Jeśli się właściwie postępuje i tego nepotyzmu nie ma, to też wszyscy widzą. To nie jest metoda: otoczyć się rodziną czy tam kuzynostwem, pociotkami i z nimi pójść do przodu. Także tutaj szukajmy ludzi mądrych, a nie zaplecza we własnych rodzinach. To jest po prostu niedopuszczalne, aczkolwiek no mogą być wyjątki geniusze, gdzie trzeba i powiedzmy rozgrzeszyć takie podejście. Myślę, że ten samorząd na razie można było odpuścić dlatego, że jest tyle rozmaitych kwestii do rozstrzygnięcia. Przychodzi nowa ekipa i podejmuje się sprzątać po poprzedniku. To sprzątanie nieraz to się powinno pogrupować. [...] Myślę, że jak zaczniemy wszystko porządkować, to nam się po prostu to rozjedzie, bo nie damy rady, bo sami widzimy, jakie rzeczywistość przynosi nam niespodzianki. (K_63_3)

Jeżeli ktoś, kto pełni taką funkcję, jest wybierany w wyborach bezpośrednich, więc ocena jego pracy jest dokonywana bezpośrednio przez każdego z mieszkańców. Jeżeli ktoś jest pozytywnie postrzegany, wykonuje dobrze swoje zadania, może trochę szybciej, może trochę wolniej, specyfika każdego miejsca jest inna. Jeżeli mieszkańcy postrzegają jego pracę jako wartościową to nie widzę przesłanek tutaj ku temu, żeby eliminować z urzędu takie osoby. Jeżeli już to być może to rzeczywiście jest dobre rozwiązanie, ale należałoby je zastosować na każdym szczeblu zarządzania w naszym kraju, w związku z czym byłoby to adekwatne i nikt by nie miał wątpliwości, że to ma przesłanki takie, aby panowała równość i solidarność w tym temacie. Na pewno to jest czynnik hamujący, bo z jednej strony jeżeli ktoś wie, że nie będzie pracować, to po co się starać jak być może to jest krótkofalowe. Być może ktoś, kto wejdzie jako następca, zupełnie będzie miał inne postrzeganie na te sprawy, które zostały rozpoczęte, będzie chciał zrobić zupełnie co innego. (M_49_3)

Wprowadzenie ograniczenia do dwóch kadencji biernego prawa wyborczego dla wójta, zdaniem zwolenników tego pomysłu, zapobiega relacjom nepotycznym, korupcyjnym i klientelistycznym. Wójt, który sprawuje władzę przez kilka kadencji obrasta siecią zależności. Potrzebny jest wobec tego mechanizm, który zmieni politykę w skali lokalnej. Kolejnym argumentem za wprowadzeniem dwukadencyjności jest perspektywa poszerzenia się kręgu ludzi zainteresowanych kandydowaniem na wójta. Jest to okazja do zmian w funkcjonowaniu wielu gmin, szczególnie tych, w których wójta wybrano w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzw. podwójna reelekcja). Takiego zdania są włodarze, zarządzający gminą od 2018 roku:

Tak. Myślę, że ja tymczasem jestem wójtem i każdy wójt powinien mieć tego świadomość, że jest tu tymczasem, że nie jest to zawód „wójt”, tylko funkcja społeczna. Ja do tej pory, jako informatyk muszę zdawać te swoje egzaminy, żeby być naprawdę dobrą w tym, co robię. Jeśli przestanę być wójtem, nadal będę dobra w innej rzeczy, którą robię. Natomiast to, co obserwuję wśród kolegów, to jest takie przyzwyczajanie się do tego stołka. Na dzień dzisiejszy powiem, że nie będę dalej startować. Dużo lepiej zarabiałam jako informatyk.

Także nie, ale jeśli nie dokończę inwestycji, jeśli sprawy się przeciągną, nie chciałabym tego zostawiać dla kolejnej osoby, bo tu z jednej strony ciężko jest pozyskać środki na inwestycje, ale zamknąć inwestycję tak, żeby nie było problemów też jest trudne. Mam nadzieję, że uda mi się zamknąć te inwestycje. Wtedy mogę odejść w spokoju. Zrobiłam to, co miałam zrobić. Znaczący jestem tak samo pozytywna, czy jestem wójtem czy nie, a w tym stanowisku najmniej to lubię władzę. (K_49_1)

Jeżeli ludzie podchodzą do tego tak, jeżeli jest dobry gospodarz i naprawdę dba o gminę, dzieje się dużo inwestycji, to po co coś dobrego zmieniać. Z kolei tam, gdzie się za wiele nie dzieje, to ta dwukadencyjność jakby ukróci pewien proceder. Nie wiem może mnie też to dotknie, czyli syndrom wypalenia, zmęczenia, mniejszego zainteresowania. Niektórzy też tak mówią, że on chce się wykazać, że tutaj cały czas działa. Każdy, kto zaczyna, chce się wykazać i to jest niewątpliwe. Można też odbić w drugą stronę pileczkę, że wielokadencyjny władca ma stworzoną machinę, z którą ciężko jest wygrać, dlatego ta machina wszędzie tu gdzieś funkcjonuje i ci władcy nadal wygrywają, bo to jest pryzmat rodziny. To jest tak, że pół rodzin pracuje w szkole, więc całe rodziny głosują. Następnie firmy, te powiązania to się tworzy latami i jak się takie coś stworzy, to taki człowiek wygrywa. Z kolei ten przepis spowodował to, że taka osoba już więcej nie może startować. [...] Życie w ogóle pokaże, czy będę startował, to jest jedno, a jak będę startował, to czy ludzie mnie wybiorą? Nie wiem, bo tego nikt nie wie. Nikt nie powinien się czuć nigdy pewnie, bo pewność gubi i zgubiła już niejednego. Będę kandydował, ale mam różne przemyślenia, bo czasami są tutaj takie sytuacje bardzo nie mile dla mnie. [...] Ja się nie przyspawałem do tego stanowiska. Nie, to nie ja sobie w życiu poradzę i po prostu ja tu nie muszę być, jak oni nie będą mnie chcieli i nie będzie im się podobało to co zrobiłem to mnie po prostu tutaj nie wybiorą. To nie jest tak, że ja tutaj muszę za wszelką cenę być, bo innego świata to już nie znam. Dlatego też patrząc, jakby z perspektywy, że wójt który tutaj był 21 lat, był za długo. Przez te lata tworzą się niezdrowe sytuacje, czasami mimochodem pewne rzeczy się dzieją, a później jest ciężko z tego wycofać, czy wybrnąć i właśnie też tak tutaj było. [...] W ostatnich wyborach część osób zagłosowała, bo mnie poznała jako takiego miłego, fajnego, sympatycznego do ludzi człowieka. Część osób zagłosowała, dlatego, że przeciw komuś, bo tu było głośno, że już mają dosyć patrzenia na to, co się tutaj dzieje. (M_46_1)

Podobny rodzaj uzasadnienia, dotyczący ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta do dwóch kadencji, pojawia się w wypowiedziach osób zarządzających gminą od 2014 roku. Ograniczenie liczby kadencji nie stanowi problemu w planowaniu dalszego życia zawodowego, chociażby na wyższych szczeblach władzy. Ponadto, limit dwóch kadencji zapewnia zmienność w polityce lokalnej i wpływa na efektywność pracy nowo wybranego wójta. Samorządowcy podkreślają, że druga kadencja urzędującego wójta nie będzie działaniem na rzecz samorządu, lecz refleksją o przyszłości i możliwości zatrudnienia. Może to wpłynąć na spadek liczby chętnych do objęcia stanowiska wójta, ponieważ na okres kadencji taka osoba musi zawodowo związać się z zarządzaniem gminą. Reelekcje wielokadencyjnych wójtów są wynikiem decyzji samych mieszkańców. Wyborcy głosują chętniej, gdy widzą powody do oddania głosu na konkretnego kandydata. Widać tu

związek pomiędzy wieloletnim sprawowaniem urzędu, a możliwością podjęcia decyzji przez wyborców. Poniżej wypowiedzi respondentów na ten temat:

Oдноśnie dwukadencyjności przyznam szczerze, że na ten moment nie mam przekonania ani znacząco na tak ani znacząco na nie. W mojej ocenie są zarówno tutaj argumenty, które mówią, że może nie do końca jest to dobre rozwiązanie, chociażby z przykładów takich jak wspomniałam wcześniej, często dzieje się tak, że niektóre zadania inwestycyjne, w szczególności niektóre projekty nie da się zrealizować w trakcie jednej kadencji, no oczywiście teraz od tych ostatnich wyborów czas trwania kadencji został wydłużony do 5 lat, więc to jest jeden rok, czyli to jest 25% w stosunku do poprzedniej. Czasami w przypadku właśnie dużych zadań to te 4 czy teraz obecnie 5 lat to za mało, żeby osiągnąć założony cel. To jak wspomniałem o tej rewitalizacji naszego zabytkowego parku. [...] Mam chociażby te własne doświadczenia. [...] W poprzedniej kadencji był ten proces przygotowawczy i w roku właśnie jakby ostatnim poprzedniej kadencji 2018 udało nam się pozyskać to znaczące dofinansowanie zewnętrzne na realizację tych prac budowlanych. I tak naprawdę fizycznie realizacja inwestycji nastąpiła w pierwszym roku tej nowej kadencji. Tutaj pod tym kątem, oceniając tę kadencyjność w przypadku oczywiście tak obecnie negatywnego wyniku wyborczego, byłaby na pewno takim niesmakiem, bo zostało wykonane ogrom pracy. Powiedzmy samo, jakby to już niejako zwieńczenie, czyli to wykonanie prac i pewnie najmilejsze wydarzenie, czyli przecinanie wstęgi na otwarcie na pewno przypadłby komuś innemu. To na pewno jest taki aspekt, który pewnie nie przemawia za tą wprowadzoną dwukadencyjnością. Natomiast tak z własnego doświadczenia, może niedługiego, ale które tutaj sprawuję w naszej gminie. Też mogę stwierdzić, że pewnie tak jak i w naszym życiu codziennym, tak jak i w naszej pracy zawodowej. Być może to jest taka natura ludzka, chociaż pewnie nie u wszystkich, że czasami przyzwyczajamy się do tego, jak żyjemy, jak pracujemy, co wykonujemy i często gdzieś wchodzi jakaś rutyna. Zatem osoby, które już wiele lat sprawują swoje funkcje, poruszają się, że tak powiem tymi wypracowanymi, starymi ścieżkami i schematami. Niekoniecznie może, chcą osiągać coś nowego. Może z racji takiej, że skoro powiedzmy jakaś akceptacja jeszcze jest, bo się wygrało kolejne wybory. Jest pewny aspekt kolejny. Oczywiście ja tu nie chciałbym aż tak bardzo negatywnie przedstawiać kadencyjności, ale ci liderzy czy menadżerowie są postrzegani przez inne środowiska i mają kontakty z różnymi środowiskami np. przedsiębiorcami czy instytucjami. Takie osoby, gdzieś powiedzmy, niekoniecznie podążają czasami tą właściwą i zgodną przede wszystkim z prawem drogą. Czasami starają się wykorzystywać chociażby swoje funkcje publiczne do nie zgodnych z prawem celów. Więc to jest też taki aspekt, że jednak jak gdzieś zostanie to przerwane, może w jakimś dobrym momencie, to do takich zachowań też może nie dochodzić. [...] Ja praktycznie na horyzoncie mam możliwość kontynuowania jeszcze w najbliższych wyborach i jeszcze ewentualnej jednej kadencji sprawowania swojej funkcji. Jednak jeśli to byłaby ta ostatnia kadencja i osoby wiedzą, że tak naprawdę więcej i tak już nie można startować to pewnie chęć do działania być może będzie spadać. Chociażby z racji takiej, że nie będą czuli jakiegoś wewnętrznego przekonania do tego, żeby w coś się więcej angażować, bo i tak nie będą mogli brać udziału w następnym wydarzeniu jakim są wybory powszechne. To są pewnie gdzieś te czynniki, które mogą być przeciw tej kadencyjności. Tak jak mówię, wewnętrznie też czasami już sam dostrzegam, że ta kadencyjność może jest dobrym rozwiązaniem, choć co prawda dotyczy to samej mojej osoby. Wiadomo, że trzeba

liczyć się z tym, że nawet w przypadku jakiegoś pozytywnego rozstrzygnięcia w tych najbliższych wyborach, za kilka lat będzie trzeba sobie poszukać innego zatrudnienia. [...] W takich gminach są te środowiska małe, mieszkańcy mają bliższy kontakt ze swoim lokalnym włodarzem. Często jest tak, że mieszkańcy są na przykład zadowoleni ze swojego wójta, bo jest dobrym gospodarzem. Podoba się im jego sposób prowadzenia polityki gminnej, realizacja zadań czy to bieżących czy tych inwestycyjnych. Każdy chciałby tego człowieka, jak to się mówi widzieć jeszcze przez kolejne lata. Natomiast z drugiej strony, jest takie stare powiedzenie, że nie ma ludzi niezastąpionych i uważam, że jest ono też trafne w jakiś sposób. Zawsze jakaś nowa osoba, która przyjdzie na takie stanowisko może wnieść też jakieś nowe pomysły, nowe doświadczenia czy mieć inne spojrzenie. Może pokazać albo później sprawić, że na przykład wcześniej czegoś poprzedni władarz mówił, że nie dało się zrobić, a ta osoba udowodni, że jednak się da. Może będzie miała świeżą energię do działania. To pewnie też jeden z tych plusów, że często osoby, które wkraczają nawet po raz pierwszy prawda w ogóle w tą ścieżkę samorządową czy w ogóle na te stanowiska właśnie kierownicze wchodzi z jakąś świeżą energią, tak z jakimś innym spojrzeniem i mogą często też oczywiście wnieść coś dobrego. Wójt z długą kadencją zawsze może służyć swoją radą. Wykonując inne stanowiska, nawet w tych samych samorządach. Oczywiście gdyby doszło do jakiegoś porozumienia czy współpracy. Oczywiście mógłby ewentualnie wykorzystywać swoje doświadczenie samorządowe na przykład na innych wyższych szczeblach. To doświadczenie można wykorzystać potem, prawda nawet w życiu prywatnym. Chociażby w poszukiwaniu innego rodzaju zatrudnienia. Zatem jeśli mieszkańcy chcieliby niejako dalej tą osobę, a tutaj jednak jest ten limit, jest ta granica. W tym momencie jakby zabrali im troszeczkę tego praktycznego prawa, które mieli przyznane wcześniej. Tak jak mówię, nie można też z góry zakładać, że nie ma osób lepszych od nas. [...] Mój poprzednik swoją funkcję sprawował 4 kadencje to było 16 lat i raczej we wcześniejszych wyborach, nie startował samodzielnie. Z tego co mi jest wiadomo, bo jak mówię wcześniej, nie interesowałem się życiem samorządowym, to wspomniani kandydaci w jakiś szczególny sposób do tego się nie angażowali. W 2014 roku, gdzie startowałem wtedy frekwencja była dużo większa. Myślę, że może z racji takiej, że pojawił się ktoś nowy. Chociaż była to taka nie do końca czysta walka wyborcza. (M_37_2)

W grupie przeciwników i zwolenników ograniczenia do dwóch liczby kadencji organu wykonawczego w gminie, podnoszony jest również argument, że w gminach wiejskich kadencyjność nie ma znaczenia. Zmiana „reguł gry” w postaci ograniczenia liczby kadencji do dwóch nie powinna wpływać na zmianę sposobu sprawowania władzy. Starania w ostatniej kadencji muszą być takie same jak przy wcześniejszych działaniach. Czynnikiem mobilizującym powinni być sami mieszkańcy gminy. Potwierdzają to słowa:

Dla mnie w takim małym środowisku kadencyjność nie ma znaczenia. [...] Dla mnie ta druga kadencja, z przepisów ostatnia, będzie ostatnia dla mnie, ponieważ już będę w wieku emerytalnym. Nie wyobrażam sobie żebym ja nie robiła nic, bo po co mam się starać, angażować i męczyć w końcu i tak już kończę. Ja jednak żyję w tym środowisku. Ja mieszkam między tymi ludźmi. Ja nie mogę sobie na to pozwolić, żeby kiedyś, kiedy ja będę, myślę na spokojnie, już na emeryturze, żeby mnie ludzie wytykali palcem. Być może w dużych miastach

jest to zupełnie inaczej. Natomiast w małym środowisku nikt nie może sobie pozwolić na to, żeby ta druga kadencja była gorsza od pierwszej. (K_54_4)

Wraz z wprowadzeniem ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta do dwóch kadencji wydłużono czas trwania kadencji do pięciu lat. Opinie badanych samorządowców w tej kwestii były podzielone, zmiana ta częściej była popierana niż odrzucana. Większość respondentów opowiedziało się za tym, że dłuższa kadencja pozwala na tworzenie przez wójta odpowiednich strategii i planów działania, a wysokie poparcie ze strony wyborców zapewnia coraz silniejszy, a zarazem świadomy wzrost politycznej pozycji. Wydłużenie kadencji do pięciu, a nawet sześciu lat popierali nieco częściej wójtowie, którzy zostali wybrani w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzw. podwójna reelekcja), nie popierała natomiast tego pomysłu respondentka, która zarządza gminą pierwszą kadencję. Dla niej granica dwóch kadencji po pięć lat sprawowania mandatu publicznego, jest odpowiednim rozwiązaniem. Dla jednego respondenta temat długości sprawowania władzy przez wójta był obojętny.

Badani wójtowie powołują się w swoich wypowiedziach przede wszystkim na mechanizm ograniczający zakres demokracji lokalnej. Poniżej wypowiedzi respondentów popierające pełnienie funkcji bez żadnych ograniczeń:

To jest trudne pytanie nie na ten moment, bo to jest za krótko od prowadzenia tego schematu, bo jesteśmy prawda w tej pierwszej kadencji od tych zmian, to pewnie ciężko tak jednoznacznie określić. Trudno jest mi to ocenić w latach, ile ta kadencja powinna trwać. W mojej ocenie tyle, na ile mieszkańcy będą aprobować ten sposób zarządzania i styl rządzenia danego włodarza. Nie jestem przekonany ani w jedną stronę ani w drugą. Z własnego, może skromnego doświadczenia wiem, że czasami te kilka lat, nawet w obecnym czasie 10 lat maksymalnie, czasami na realizację naprawdę wysoko postawionego sobie celu to może być niewystarczający okres czasu. Tak jak już wspomniałem, zawsze jakaś nowa osoba może mieć zupełnie inne spojrzenie i jednak może pokazać, że ten sam cel można osiągnąć w zupełnie innym czasie i szybciej. (M_37_2)

Byłabym niedemokratyczna, gdybym powiedziała, żeby wprowadzać ograniczenia. (K_63_3)

Jeśli uzyskuje mandat zaufania, to do emerytury. Tak bym to chyba skwitował, jeśli byłaby taka możliwość prawna. (M_59_5)

Dodać należy, że granica dwóch kadencji po pięć lat sprawowania mandatu publicznego, jest odpowiednim rozwiązaniem. Zmiana ta ograniczy nieformalne powiązania w gminie, zarazem tworząc szersze pole wymiany osób na stanowisku wójta. Dlatego też

respondentka uważa, że w wielu gminach władza samorządowa jest bardzo stabilna i można nawet posłużyć się określeniem „zasiedziała”. Poniżej ilustrująca to wypowiedź:

Więcej kadencji niż dwie to jest za długo. Tu jest na swój sposób wygodnie. Ja powiem na czym polega różnica pomiędzy informatykiem. Na przykład ja musiałam swoje zrobić. Ja nie miałam czegoś takiego jak urlop. Zadanie musiałam wykonywać od początku do końca. Ja zarządzałam też dużymi projektami, nawet koło 200 osób brało udział w projekcie. Przy czym tutaj, tu jest tak ciepłutko i wygodnie. Ja wychodzę do pracy. Ja nie muszę o 23 odbierać telefonu, i tak odbieram telefon, ale nie muszę. Przy czym ja widzę różnicę, ale jeśli ktoś wyrasta w tym samorządzie i cały czas ma tak ciepłutko, ja zdaję sobie sprawę, że ten stołek zaczyna być taki wygodny i ciepłutki jeszcze pani przyniesie kawę i w sumie to każdy, boi się tak trochę tego wójta, żeby mu powiedzieć prawdę prosto w oczy, bo się wójt zdenerwuje. [...] Kiedy uczyłam się informatyki, to informatyka była w powijakach, do części rzeczy musiałam dojść sama. Podobnie jest z byciem wójtem. Ja na początku nie wiedziałam, że pewnych rzeczy nie wypada robić. (K_49_1)

Dla kolejnego samorządowca temat długości sprawowania władzy przez wójta jest obojętny:

No cóż, dla mnie akurat czterolatka mogłaby spokojnie pozostać, natomiast kwestia ograniczenia kadencyjności to jest według mnie ewentualnie dyskusyjne, bo czy 4 czy 5 lat to nie ma większego znaczenia. (M_49_3)

Zwolennikami wydłużenia kadencji do pięciu, a nawet sześciu lat są pozostali samorządowcy. Poniżej wypowiedzi respondentów:

Nie zastanawiałem się nad tym. Myślę, że gdyby kadencja trwała 6 lat to by było ok. (M_46_1)

Myślę, że zostawiłbym na tą chwilę te 5 lat. [...] Ja sam zdaję sobie sprawę, że są plusy i minusy, ale jestem za tą kadencyjnością. Chociaż taki obowiązek generalnie na wójcie spoczywa, że powinien powołać zastępcę. Myślę, że chociażby ze względów oszczędnościowych, ciągnę to tyle lat sam i wcześniej też tak robili moi poprzednicy. Myślę, że tak dla zdrowego, że tak powiem podejścia do życia, żeby ten wójt miał też czas na inne rzeczy, trochę na życia prywatne to powinien mieć tego zastępcę. [...] Proszę zwrócić uwagę, że praca z mieszkańcami jest stresująca i trudna. (M_45_2)

Kadencja w samorządzie powinna trwać 6 lat, nie dłużej, nie krócej. Te 6 lat spowodowałyby, że rzeczywiście każdy miałby szansę na koniec kadencji coś pokazać po to, żeby był wybrany na drugą kadencję. Natomiast patrząc z punktu widzenia takiego podejścia czysto ludzkiego. To jeżeli została pani wybrana na drugą kadencję i ma pani świadomość, że w kolejnych wyborach już nie będzie wybrana a jest pani młodą osobą to jaki sens jest, żeby się starać. Należy pomyśleć, żeby sobie stworzyć jakiś spadochron, żeby spaść gdzieś prawda na cztery łapy. [...] Jak wygra ktoś nowy, nim wejdzie w to wszystko to rzeczywiście dwa lata są nie jego, a dla gminy to lata stracone. Możliwe, że będzie sytuacja, że z poprzedniej kadencji są realizowane jakieś inwestycje. On je kończy, oddaje i może się tym pochwalić, ale to

praktycznie nie jego zasługa. On tylko po prostu spija śmietankę z poprzednika. Nim on przygotowuje inwestycje, to w tym momencie dwa lata, czasami może być mało. Dodatkowo, jeżeli nie pozyska środków zewnętrznych to nie ma szansy, może nawet złoty projekt przygotować, który będzie mieszkańcom przynosił jak kura złote jajka, nic z niego nie wyjdzie. Jak nie będzie miał środków na zrealizowanie tego zadania inwestycyjnego. Trzeba jeszcze przygotować dobry wniosek, który w rankingu dobrze się uplasuje, czyli zmieści się w tych ramach, a może zostać odrzucony, więc mamy rok czasu na naukę dwa lata na przygotowanie, następnie rok na weryfikację tego wniosku i na końcu okazuje się, że on nie dostał dofinansowania, bo coś tam było nie tak. (M_57_4)

Uważam, że 4 lata to było krótko, bo przez pierwsze dwa lub trzy lata nowy wójt uczy się nowej rzeczywistości. Jeżeli są jeszcze tacy, którzy kiedy przyjdą do urzędu wymienią wszystkich pracowników i nie mają wsparcia, bo ci nowi są też niedoświadczeni. To rzeczywiście on potrzebuje praktycznie całej kadencji, żeby w ogóle się zorientować, co on tu robi i jak się zachować. Myślę, że 5 lat to jest dobry czas a dużej, to chyba za długo. Jeśli nie wykonam inwestycji w danej kadencji to trudno. Ja to odbieram zupełnie inaczej niż inni, np. ten parking, który jest tu obok. To nie jest moja inwestycja, on ma służyć ludziom. Gdyby cokolwiek było rozpoczęte i z różnych względów byłoby nie zakończone. To nowy wójt będzie miał już ścieżkę przetartą. Będzie już miał temat przygotowany, tak jak ja dostałam po mojej poprzedniczce salę gimnastyczną, gdzie wykonawca już coś tam budował. (K_54_4)

Mówię uczciwie i sprawiedliwie, mnie nie interesuje już nic więcej jak jedna kadencja. Moim zdaniem 5 lat jest dobrym rozwiązaniem, nawet mogłoby być to 6 lat. Dlatego, że jak się podejmuje decyzje inwestycyjne, przygotowanie projektów, przygotowanie wszystkiego, wejście w system to kosztuje bardzo dużo czasu. [...] Teraz jak będą dwie kadencje to nabiorą kredytów albo nic nie będą robić. Taka jest prawda, to jest bardzo złe rozwiązanie. To ludzie decydują, ludzie wybierają w bezpośrednich wyborach, widzą co się dzieje w gminie. (M_63_5)

Kolejne pytanie, na które badani wójtowie próbowali odpowiedzieć to, czy Pana/Pani zdaniem lokalna działalność samorządowa jest dla włodarzy bardziej etapem do działalności na wyższych szczeblach władzy czy celem samym w sobie? Szczególnie negatywnie wypowiadali się na ten temat wójtowie, którzy zostali wybrani w bezpośrednich wyborach samorządowych co najmniej trzy razy z rzędu (tzw. podwójna reelekcja). Można wnioskować, że badani wójtowie bardzo osobiście traktują sugestię łączenia różnej lokalnej działalności samorządowej, jako sposobu na budowę swojej pozycji do sprawowania funkcji na wyższych szczeblach. Potwierdzają to słowa:

Myślę, że to zależy i niewątpliwie może to być etap do dalszej kariery politycznej, jeśli mówimy o administracji. Patrząc na niektóre kariery, tutaj również samorządowców to znajdują się, czy to w administracji rządowej szczebla wojewódzkiego, czy to samorządowej szczebla wojewódzkiego, czy szczebla krajowego. (M_59_5)

Dużo osób jest z takim celem. (M_63_5)

Wprawdzie jedna z respondentek uważa, że dotyczy to głównie większych miast, bo tam nie ma takiego bezpośredniego i osobistego zaangażowania, jak w środowiskach lokalnych:

W małej gminie raczej nie. Natomiast w większych aglomeracjach to raczej już tak. Tam już nie ma takiego bezpośredniego i osobistego zaangażowania. Są różne sytuacje i dziwne relacje, na które ten człowiek nie zawsze ma wpływ. On w zasadzie jest podporządkowany tej dużej grupie. Grupa kieruje jego losami zawodowymi. (K_54_4)

Zdecydowana większość wójtów nie myśli o dalszej karierze politycznej, co oznacza, że działalność samorządowa jest dla nich bardziej celem samym w sobie, niż trampoliną do dalszej kariery. Poniżej wypowiedź respondenta:

W moim odczuciu bardzo różnie to bywa. Z mojej obserwacji dotychczasowej wynika, że wielu samorządowców właśnie udział w samorządzie, czy to poprzez bycie radnym, czy bycie wójtem traktują jako taką odskocznnię do dalszej kariery zawodowej w tym życiu publicznym. Natomiast zdecydowana większość wójtów nie myśli o dalszej karierze politycznej, przez karierę polityczną rozumiem bycie posłem, senatorem, czy gdzieś tam dalej. Większość zdecydowana chce się zmierzyć z tym wyzwaniem, bo bycie wójtem to wyzwanie i tutaj wielu ma świadomość, startując, że to będzie wyzwanie. Bardziej mierzą się sami z sobą, niż traktują to jako odskocznnię do dalszej kariery. (M_57_4)

Jedna z respondentek uważa, że samorząd lokalny to pole, na którym ludzie poznają podstawy funkcjonowania administracji samorządowej. Każda osoba podejmująca się działań na wyższych szczeblach, powinna poznać problemy gminy i jej mieszkańców. Czas pracy na stanowisku wójta to bagaż zebranych doświadczeń i przede wszystkim nauki samorządu. Podkreślają to słowa:

Jeśli chodzi o prawdziwego posła, senatora, on powinien przejść te wszystkie szczeble, bo to jest bagaż doświadczeń. (K_63_3)

Trzech respondentów, odpowiadając na to pytanie, odniosło się do polityki. Dwóch z nich podkreśliło, że nie interesuje ich władza na wyższych szczeblach. Poniżej wybrane wypowiedzi wójtów:

Ja nigdy tak nie patrzyłem na to i powiem szczerze że nie chciałbym, bo mnie nie kręci polityka. Wiadomo jaka jest polityka. Wydaje mi się, że jeżeli tutaj bym mógł, to chciałbym tutaj być i działać dla tej lokalnej społeczności. Ja zawsze byłem człowiekiem, który bezinteresownie pomagał ludziom, gdzieś sprawia mi to olbrzymią przyjemność i dobrze się z tym czuję jak komuś pomogę i zawsze tak było. [...] Zresztą ja byłem zawsze człowiekiem, który nigdy nie wierzył w siebie. Jak często się mówi, że osoba, która nic nie przeczytała, uważa, że wszystko wie, a osoba, która przeczytała już wszystko, uważa, że jeszcze wszystkiego nie przeczytała i nie wszystko wie więc ja też miałem obawy. [...] Na pewno

będę startował na wójta, chyba że nie będę mógł z jakiś tam powodów innych, ale zwyczajnie nie chciałbym też zrobić tego tym ludziom, których tutaj ściągnąłem, bo tutaj stworzyłem naprawdę super zespół ludzi. (M_46_1)

Trudno mi powiedzieć. Nie znam takiego przykładu wójta, który miałby szansę po którejś nawet kadencji zostać posłem, czy już nie mówię o senatorze, więc to jest raczej bardzo mało realne. Znam takie osoby, które zostają potem w sejmiku może nie, w radzie powiatu, ale już w radzie sejmiku. Później jakby kolejnym szczeblem będzie kandydowanie na posła. Jednak tak jak powiedziałem, to są małe szanse, ponieważ ciągle to są te same osoby na tych listach poustawiane. Ja nie mam takich aspiracji. (M_45_2)

W jednej z wypowiedzi pojawiła się nawet kwestia kadencji przy poszczególnych stanowiskach na wyższych szczeblach:

Nie sądzę, żeby to było celem wprowadzenia tej dwukadencyjności. Patrząc w tych kategoriach to te szczeble powinny się przesuwać na każdym poziomie. A one się na każdym poziomie nie przesuwają, bo gdzieś jest granica. (M_49_3)

Dla pozostałych badanych wójtów lokalna działalność samorządowa to przede wszystkim działalność na rzecz mieszkańców. To chęć zmiany ich sposobu myślenia, postrzegania i podejścia do sprawowania władzy w gminie. To postawienie wyborców na szczycie piramidy potrzeb, celem możliwości ich wyboru. Potwierdzają to słowa:

Nie ma reguły. [...] Są też osoby, które startują po to, żeby coś zmienić, żeby udowodnić, żeby gdzieś otworzyć oczy. Niewielu znam takich, ale są. (K_49_1)

Trudno jest mi jednoznacznie odpowiedzieć na takie pytanie, jak to może być odbierane? Myślę, że ja na swoim przykładzie mogę podać, że takim jakby czynnikiem, który przekonał mnie żeby w ogóle wyrazić zgodę i brać udział w całej tej machinie zarówno wyborczej, jak i później był to głos mieszkańców, którym nie podobał się wcześniejszy styl zarządzania. Nie miałem aż tak wielkiej potrzeby, żeby może spróbować swoich sił na przykład w takiej oto funkcji, może gdzieś tam pewnie o tym myślałem. Wcześniej wyraziłem zgodę na kandydowanie na radnego, aczkolwiek bez większego zaangażowania w tym kierunku, a później wyglądało to jednak już nieco inaczej. Tutaj ten głos od mieszkańców, znajomych czy różnych osób z naszej gminy był taki, że bym zgodził się na to kandydowanie, aby po prostu mieszkańcy mieli możliwość wyboru. (M_37_2)

Na pytanie, co Pana/Pani zdaniem najbardziej sprzyja kontynuacji władzy przez tę samą osobę w gminie?, najwięcej osób wskazało zadowolenie ze strony mieszkańców. Poniżej wybrane wypowiedzi wójtów:

Kontynuacja przez to co wójt jako gospodarz robi dla mieszkańców, to zdecydowanie ma swoje odbicie i mam nadzieję, że też będzie miało odbicie w moim przypadku. (M_46_1)

Myślę, że to ta osoba, czyli sposób bycia, sposób zarządzania gminą, kontaktu z mieszkańcami, zrealizowane inicjatywy. Myślę, że to będzie powodowało to, czy ja mam szansę na to, że ja zostanę tutaj na kolejną kadencję, czy też nie. (M_45_2)

Władza powinna być kontynuowana wtedy, kiedy ona daje efekty i gdy o tym zdecyduje wyborca. (K_63_3)

Myślę, że pozytywny odbiór po stronie mieszkańców jest przede wszystkim budujący. Jeżeli człowiek spotykałby się z wielką krytyką tego, co robi, że to zupełnie nie to, że powinno się zupełnie co innego robić. Myślę, że w takich sytuacjach trzeba byłoby się zastanowić. Myślę, że w tej chwili jesteśmy na takim etapie, że ludzie są bardzo otwarci nie tylko w momencie wrzucania kartki wyborczej deklarują swoje myśli, przekonania i wartościują prace człowieka. My w tej chwili online możemy śledzić, co się myśli o pewnych przedsięwzięciach. Myślę, że to jest takim barometrem do tego, żeby wiedzieć, czy to jest dobry kierunek, czy to jest zły kierunek. Pomijam kwestie tego, że się nie robi wszystko i wszystkim, bo to jest niemożliwe i z tym się trzeba godzić i to nie uważam, że nie jest akurat wymiernym wskaźnikiem. Wiadomo, że wszystkim są potrzebne drogi czy potrzebne oświetlenie, udogodnienia najróżniejszej maści, ale trzeba robić to, co jest możliwe i się godzić z tym, co nie jest możliwe, albo jakoś tam wartościować to oczywiście za każdym razem tak, żeby jak największa ilość mieszkańców jak najlepiej została obsłużona, żeby dostrzegać niedomagania tych, którzy sobie życiowo nie radzą. Trzeba łączyć ludzi, nie dzielić przede wszystkim. (M_49_3)

Jak mieszkaniec widzi efekt dla jego dobra. (M_63_5)

Jedna respondentka uważa, że kontynuacji władzy sprzyja zdecydowanie bardziej współpraca z mieszkańcami i pracownikami urzędu, co stanowi gwarancję sukcesu i osiągnięcie poziomu, na jakim obecnie znajduje się gmina. Gdyby tego nie było to nie zdecydowałaby się kandydować na kolejną kadencję, co potwierdzają poniższe słowa:

Gdyby tu ludzie byli niewdzięczni, gdybym codziennie się spotykała z niegrzecznymi zachowaniami czy jakąś agresją, na pewno bym się nie podjęła kandydowania w kolejnej kadencji. Natomiast jeżeli ja widzę, że współpraca wygląda poprawnie, bo ja nie oczekuję jakiś tam hołdów, pomników, kwiatów, podziękowań. U mnie nie ma tak, jak w innych gminach, że na zakończenie inwestycji jest przecięcie wstęgi, ksiądz, pokropek i wielka feta. U mnie tego nie ma. U mnie jest protokół odbioru, gdzie chodzimy sobie, np. jeżeli jest budowana droga 3 km to idziemy piechotą od początku do końca, podglądamy jakieś mankamenty, co mają naprawić i jak trzeba ubrać kalosze, to też ubieram i idę w teren. Nie boję się niczego, chociaż początki też były trudne, jak zobaczyli kobietę, szczególnie panowie. To było ciekawe doświadczenie. (K_54_4)

Kolejna wypowiedź wskazuje na to, że wójt może działać szybko, racjonalnie i długo, gdy w bardzo wysokim stopniu identyfikuje się przede wszystkim ze swoją gminą i mieszkańcami. Jako uzupełnienie uznano dotychczasowe doświadczenie samorządowe

i administracyjne, co zapewnia określenie wizji i ogólnych kierunków rozwoju gminy na najbliższe lata. Potwierdzają to słowa:

Na pewno zapoznanie się chociażby z terenem, którym się zarządza, bo sprawując swoją funkcję należy znać swój teren, swoją gminę i jej mieszkańców. Myślę, że to na pewno ułatwia poruszanie się i zapewnia, że tak powiem wyciąganie wniosków, co do tego w jakim kierunku należałoby podążać, jakiego rodzaju zadania realizować, żeby była ta satysfakcja społeczna. Następna kwestia to doświadczenie, ale to zapewne w każdej pracy zawodowej. To gdzieś tam ułatwia wykonywanie swojej funkcji, a także pozostałe kwestie, które da się wypracować przez te lata kadencyjności. (M_37_2)

W kontynuacji władzy, istotne znaczenie ma także bezpośredni kontakt z mieszkańcami, który umożliwia m.in. diagnozowanie problemów społecznych. Jednak obowiązujący porządek prawny nie sprzyja utrzymaniu urzędu i funkcji przez dłuższy okres czasu. Poniżej wypowiedź wielokadencyjnego wójta:

Myślę, że przede wszystkim brak przeszkód prawnych, bo jak one są to niestety ta kontynuacja jest niemożliwa z mocy samego prawa. Natomiast jeśli chodzi o taką ocenę mieszkańców, wyborców to jest potrzebny kontakt. To nie może być też tak, że ktoś chce porozmawiać, nawet czasem się wydaje, że w błażej sprawie to organ nie znajduje dla niego czasu. Ja wiem, że są ograniczenia i też tego doświadczam, ale gdzieś ta chwila nawet nieraz pod przysłowiowym kościołem musi się znaleźć. Nie odwracam się i nie mówię przepraszam, ale nie czas i miejsce. Owszem nie miejscem na takie rozmowy są uroczystości prywatne, bo wtedy ja na przykład staram się unikać rozmów służbowych. Zatem pewnego rodzaju otwartość na zgłoszone przez ludzi problemy czy tematy do rozwiązania. Często ważna jest sama rozmowa. (M_59_5)

4.6. Podsumowanie wyników badania jakościowego

W przypadku badania ankietowego, przeważająca liczba samorządowców pozytywnie oceniła sytuację społeczno-gospodarczą gminy w ostatnich latach. Potwierdzeniem tych opinii były też wnioski płynące z odpowiedzi otrzymanych w trakcie wywiadów pogłębionych. W badaniach tych największy wzrost poziomu społeczno-gospodarczego zaobserwowano w poziomie dochodów mieszkańców, procesie poprawy stanu środowiska oraz dostępności placówek edukacyjnych dla dzieci. Za największy problem rozwojowy uznawano problem z pozyskaniem rąk do pracy oraz pogarszającą się sytuację demograficzną związaną z rosnącą liczbą osób starszych oraz z odpływem młodych osób z terenu gminy. W trakcie wywiadów pojawiały się odpowiedzi podkreślające bardzo dobrą (lub dobrą) sytuację finansową gminy. Wskazywano również na znaczący rozwój inwestycji infrastrukturalnych (szczególnie infrastruktury wodno-kanalizacyjnej) oraz

obiektów kubaturowych (szczególnie w sferze oświaty). Opinie (szczególnie pozytywne i negatywne) badanych na temat rozwoju społeczno-gospodarczego gmin są bardzo zbliżone.

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że ewolucja w kierunku dwukadencyjności różnicuje opinie badanych wójtów, co jest zgodne z opiniami otrzymanymi w trakcie wywiadów. Przedstawiając argumenty przeciwko ograniczeniu liczby kadencji, respondenci wymieniali przede wszystkim: ograniczenie biernego prawa wyborczego; stabilność władzy w okresie dłuższym niż dwie kadencje; możliwość głosowania na wójta, który dotychczas sprawdził się na zajmowanym stanowisku; ograniczenie samorządności poprzez odebranie mieszkańcom możliwości wyboru; wysokie koszty związane z wprowadzeniem do organów nowych osób potrzebujących czasu na zaznajomienie się z wykonywaną funkcją; większą aktywność w ustalaniu długofalowego planu działania. Argumenty zwolenników limitowania kadencji to przede wszystkim: zwiększenie kontrolowania działań w gminie i zapewnienie wymiany pokoleniowej. Ewolucja w kierunku przedłużenia kadencji wójta do lat pięciu, cieszyła się znacznym poparciem. Dla zdecydowanej większości respondentów bycie wójtem to przede wszystkim działalność na rzecz mieszkańców, a nie etap w drodze do wyższych szczebli władzy. Większość ankietowanych pozytywnie ocenia zmianę w zakresie kadencyjności. Odpowiedzi negatywne lub określające brak zdania mogą wynikać ze zmiany „reguł gry”, w postaci ograniczenia liczby kadencji do dwóch. Wiąże się to m.in. ze zmianą strategii obecnych wielokadencyjnych wójtów, w zakresie politycznych konsekwencji prawa wyborczego. Przyszłość gminy wymaga zmierzenia się z szeregiem wyzwań, które często negatywnie wpływają na jakość demokracji lokalnej. Zasada kadencyjności stanowi jeden z fundamentów demokracji, zwłaszcza lokalnej. Przydatne wydaje się zatem uświadamianie i poszerzanie wiedzy jednostek sektora publicznego, w zakresie politycznych konsekwencji prawa wyborczego.

Analiza powyższych badań oraz interpretacja wyników wykazała, że zmiany polityczne wpływają na stanowisko wójta, ale z pewnymi zastrzeżeniami. Wyniki z wywiadów pokrywają się w tym aspekcie z wnioskami z ankiet. W przypadku hipotezy H2³⁰³, analizując argumenty zwolenników i przeciwników limitowania kadencji można

³⁰³ W warunkach braku ograniczenia liczby kadencji, kilkukrotna reelekcja organu wykonawczego wzmacnia jego możliwości bycia wybranym(a) w przyszłości, na niekorzyść potencjalnych nowych kandydatek i kandydatów.

dostrzec umiarkowaną zależność między zjawiskiem wielokadencyjności a wzmocnieniem możliwości bycia wybranym(a) w przyszłości. Nieco więcej badanych opowiedziało się za tym, że dłuższa kadencja pozwala na tworzenie odpowiednich strategii i planów działania wójta, a wysokie poparcie ze strony wyborców zapewnia wzmocnienie pozycji politycznej wójta. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że prawie połowa badanych wójtów zgadza się ze stanowiskiem, że jako obecni wójtowie mają w przyszłości większe szanse na wygraną, niż inni kandydaci. Ankietowani, którzy krócej sprawowali funkcję wójta utrzymują, że umacnianie się rządzących z kadencji na kadencję zapewnia wygraną w kolejnych wyborach. Dodać należy, że stopniowe wzmacnianie pozycji wójta zwiększyło się wraz ze zmianą formuły i zasady wyborów samorządowych. W wyniku przeprowadzonych analiz potwierdzono zatem hipotezę badawczą H2.

W przypadku hipotezy H3³⁰⁴, trudno ją jednoznacznie potwierdzić albo sfalsyfikować. Z wypowiedzi wielokadencyjnych wójtów wynika, że osłabienie ich zainteresowania sprawami gminy nie jest zależne od liczby kadencji sprawowanych na stanowisku wójta. Zmianę strategii wójtów, w kierunku znaczącego osłabienia ich zainteresowania sprawami gminy, warto analizować w ujęciu szerszym niż strategia obecnych, wielokadencyjnych wójtów i uwzględnić przypuszczenia pozostałych włodarzy co do zmian w systemie wyborczym organów jednostek samorządu terytorialnego. Pozbawienie możliwości docenienia samorządowca, w trakcie wyborów samorządowych może wpłynąć na „rozleniwienie” wójtów kończących pracę w środowisku samorządowym. Wśród badanych gospodarzy gmin pojawiły się głosy dotyczące niskiej produktywności oraz braku chęci do działania w trakcie ostatniej kadencji. Ocena ze strony wyborców okazuje się w dużej mierze pewnym czynnikiem mobilizującym do działania. Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że ponad połowa respondentów nie zgadza się z twierdzeniem, że wielokadencyjność może wpłynąć na obniżenie efektów pracy. Dość powszechne było przekonanie, że zapewnienie ciągłości działań na rzecz rozwoju jednostki terytorialnej, było jednym z głównych powodów reelekcji wielokadencyjnych wójtów. Respondenci zwracali również uwagę na funkcjonowanie wójta na rynku pracy, po zakończeniu działalności samorządowej. Przeważająca liczba ankietowanych jest zdania, że stanowisko wójta zapewnia właściwe przygotowanie do służby publicznej na innych szczeblach samorządowych. W wypowiedziach

³⁰⁴ Zmiana „reguł gry” w postaci ograniczenia liczby kadencji do dwóch zmienia sposób sprawowania władzy przez dotychczasowych wójtów.

samorządowców można dostrzec z jednej strony zwiększenie zainteresowania zmianami, z drugiej bierne i obojętne nastawienie wobec ustroju samorządu terytorialnego i jego ewolucji w kierunku dwukadencyjności. Na podstawie przeprowadzonych z samorządowcami rozmów wynika, że ograniczenie liczby kadencji do dwóch może wpłynąć na sposób sprawowania władzy przez dotychczasowych wójtów. Zdarzają się przypadki samorządowców mających duże ambicje osobiste i przez wiele lat podejmujących nowe inwestycje w gminie. Wśród nich pojawiły się głosy, że w przypadku wprowadzenia dwukadencyjności trudno będzie znaleźć kandydata, który podejmie się zarządzać gminą przez tylko dwie kadencje i nie będzie mógł kandydować na trzecią, czyli tę, w której będzie mógł wykazać się znaczącym sukcesem w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Większość badanych uważa, że zaplanowanie większych inwestycji wymaga więcej niż dwóch kadencji, a każda kolejna może przynosić coraz większe sukcesy w rozwoju społeczno-gospodarczym jednostki terytorialnej. Podkreślają, że wprowadzenie limitu kadencji spowoduje spadek skłonności do podejmowania nowych inicjatyw lokalnych wraz z upływem pierwszej kadencji. Ponadto, pojawiły się pewne obawy dotyczące kwestii odpowiedzialności w stosunku do społeczności lokalnej. W części wywiadów ujawniły się jednak także głosy przeciwnie. Część badanych uważa, że w którymś momencie nawet w bardzo dobrze rozwijającej się gminie potrzebna jest zmiana władzy lokalnej z wójtem na czele. W niektórych jednostkach terytorialnych zmiana władzy nie zatrzymała rozwoju gminy, ale wręcz go przyspieszyła. Wyniki wywiadów dały zatem niejednoznaczne wyniki, co uniemożliwiło pozytywną weryfikację ostatniej hipotezy.

Przeprowadzone badania wykazały, że z rozwojem swojej gminy wójtowie radzą sobie dobrze, podobnie jak i z obowiązującym porządkiem prawnym. Ewolucja w kierunku dwukadencyjności nie stanowi znaczących przeszkód w rozwoju społeczno-gospodarczym gminy, pozostają jednak czynniki niezależne od wójtów (położenie geograficzne, warunki naturalne, układ sieci komunikacyjnych), które w największym stopniu określają jego możliwości. W toku badań ustalono, że dodatkowe środki zewnętrzne, w ramach proponowanych programów, stworzyły niepowtarzalny grunt do realizacji inwestycji, a ich pozyskanie było zależne od operatywności wójta. Ponadto, wybory samorządowe nie zmieniły gruntownie zasobu kadrowego wójtów z województwa łódzkiego, ale zapewne wzmocniły ich silną pozycję w gminie. Umożliwiły też rozciągnięcie pewnych inwestycji w czasie, w związku z wydłużeniem kadencji do lat pięciu oraz urealniły perspektywę następstw ww. ewolucji w 2028 roku. Zwrócono również uwagę na potrzebę dalszych badań

z tej tematyki, z uwagi na wprowadzenie obowiązującej zasady kadencyjności od ostatnich wyborów samorządowych (tj. w roku 2018). Rozwiązanie to nie realizuje celowego zamysłu politycznego, czyli wyeliminowania z procesu wyborczego wielokadencyjnych wójtów i umożliwienia zmienności w polityce lokalnej, ponieważ ewolucja w kierunku dwukadencyjności będzie miała pełne zastosowanie dopiero w wyborach samorządowych w roku 2028. Co więcej, wprowadzone rozwiązanie należy uznać za nieskuteczne oraz ograniczające możliwości kandydowania (nieporównywalne wobec zagrożenia innych wartości, które to rozwiązanie miałoby chronić).

Zakończenie

Jednym z głównych zadań samorządu terytorialnego jest dążenie do poprawy warunków i jakości życia społeczności lokalnej. Realizacja tego celu to złożony proces, który jest wyzwaniem dla rządzących. W polskich uwarunkowaniach instytucjonalnych, wójtowie gmin jako bezpośrednio wybieralni reprezentanci wspólnot lokalnych, są ważnymi aktorami rozwoju lokalnego. W ostatnich latach istotnego znaczenia nabrało zagadnienie liczby sprawowanych przez nich kadencji. Powszechne stało się zjawisko wójtów wielokadencyjnych, w szczególności po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów do tego organu wykonawczego w 2002 roku. Sposobem na ograniczenie takich praktyk mają być zmiany w przepisach prawa, które wydłużyły kadencję z czterech do pięciu lat, ale ograniczyły ich liczbę do dwóch.

W rozprawie podjęto próbę uchwycenia związku między liczbą sprawowanych kadencji, a rozwojem społeczno-gospodarczym jednostek terytorialnych oraz strategiami politycznymi wójtów. Tak zakreślona tematyka nie jest dogłębnie badana. Kwestia rozwoju lokalnego jest wprawdzie przedmiotem zainteresowań badawczych w różnych dyscyplinach, jednak wciąż brakuje analiz, rozpatrujących tę problematykę przez pryzmat liczby kadencji. W polskim modelu samorządu terytorialnego szerzej omawia to zagadnienie tylko kilka prac. Co ważne, pomysł ograniczenia liczby kadencji osób sprawujących władzę wykonawczą w samorządzie gminnym ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Argumenty za i przeciw pozostają jednak przede wszystkim w warstwie dociekań teoretycznych. Brak jest obecnie większej ilości badań empirycznych w tym obszarze.

Wobec powyższego, celem pracy było ustalenie, czy i w jakim kierunku i zakresie kadencyjność organu wykonawczego polskich gmin wpływa na jej sytuację społeczno-gospodarczą. Odpowiedzi na dwa pierwsze pytania badawcze zostały sformułowane w oparciu o studia literaturowe i przegląd stanu dotychczasowych badań. Wstępem do uzyskania odpowiedzi na pierwsze pytanie było dokonanie przeglądu literaturowego oraz przepisów obowiązującego prawa, dotyczącego samorządu terytorialnego z perspektywy ekonomii instytucjonalnej oraz samorządu gminnego w systemie zdecentralizowanej władzy publicznej. W ten sposób ekonomia instytucjonalna, oferując ramy do zrozumienia roli instytucji w ekonomii, została zastosowana w badaniu funkcjonowania samorządu terytorialnego, w kontekście wpływu otoczenia instytucjonalnego na rozwój społeczno-gospodarczy jednostek terytorialnych. Najbardziej zasadny i przydatny w powyższych

rozważaniach okazał się jeden z jej nurtów, określany mianem teorii wyboru publicznego. Dostarcza on odpowiedzi na pytania, jakie relacje zachodzą pomiędzy aktorami sceny politycznej (szczególnie na linii wyborca – organ przedstawicielski) oraz w jaki sposób podejmowane są decyzje zbiorowe na „rynku” wyborczym. Teoria wyboru publicznego umożliwiła analizę, w jaki sposób wielokadencyjni wójtowie dostosowują swoje strategie, aby przyciągnąć głosy wyborców, przy założeniu, że dążą do maksymalizacji swoich szans na wygraną. Teoria ta dostarczyła również odpowiedzi na pytanie, jak decyzje wójtów, w zakresie alokacji zasobów i zarządzania gminą, wpływają na rozwój gminy oraz na zadowolenie społeczności lokalnej. Tym samym, teoria wyboru publicznego, z jej założeniem racjonalności zachowań zarówno wyborców jak i władzy wykonawczej oraz analizą systemów wyborczych, pozwala na głębsze zrozumienie mechanizmów kierujących wyborami samorządowymi. Zagadnienie, w jaki sposób „reguły gry” samorządowej i ich zmiana wpływają na funkcjonowanie samorządu, wpisały się w nurt badań ekonomii instytucjonalnej.

Drugie pytanie, postawione we wstępie pracy miało charakter metodologiczny i dotyczyło wyzwania „pomiaru” związku między liczbą sprawowanych kadencji w samorządzie terytorialnym, a kondycją gmin. W tym celu, w pierwszej kolejności zaprezentowano zróżnicowania przestrzenne i zmienność w czasie sytuacji społeczno-gospodarczej badanych gmin, tworząc ich ranking. Kluczowym wyzwaniem był fakt, że proces przemian składających się na rozwój społeczno-gospodarczy jednostki terytorialnej jest złożony i trudno mierzalny. W celu zmierzenia się z tym wyzwaniem podjęto próbę konstrukcji wskaźnika, który pozwolił na uchwycenie procesów rozwoju, w kilku kluczowych wymiarach, w okresie 2002-2018, czyli od momentu, gdy w polskich gminach wójtowie wybierani są w wyborach bezpośrednich. Przyjęte sposoby pomiaru stanowią kompromis między chęcią uchwycenia złożoności procesów rozwoju lokalnego, a dostępnością danych, szczególnie ograniczoną na poziomie lokalnym. Z badań tych wynika, że wielokadencyjność w samorządach wpływa pozytywnie na sytuację społeczno-gospodarczą gminy ujawnianą w dostępnych zbiorach danych lokalnych (hipoteza H1).

Należy podkreślić, że jednym z najważniejszych problemów, związanych z badaniem rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie lokalnym, jest relatywnie ubogi materiał statystyczny. Bazy dostępne w ramach lokalnej statystyki publicznej są niewielkie, co zwiększa czaso- i pracochłonność ich pozyskiwania i przetwarzania. Obszar badania stanowiły wszystkie gminy wiejskie województwa łódzkiego. Wybór ten był podyktowany

specyficzną dla tego województwa, dużą liczbą zarejestrowanych kandydatów na wójta, w roku przyjętym jako początkowy dla badań oraz istotnym spadkiem tej liczby na przestrzeni 16 lat. Ponadto, gminy tego województwa znajdują się w pierwszej trójce województw (po mazowieckim i lubelskim), w których liczba zarejestrowanych kandydatów na wójta przekraczała 300 osób.

W pracy podjęto też próbę odpowiedzi na pytanie, czy fakt bycia wybieranym(a) wiele razy warunkuje szansę bycia wybranym(a) w kolejnych latach. Analiza argumentów za i przeciw limitowaniu liczby kadencji, miała na celu ukazanie konsekwencji wielokadencyjności wójtów dla lokalnej demokracji. Przegląd tych czynników przez pryzmat badań przeprowadzonych w województwie łódzkim, nie ukazał jednoznacznej zależności między liczbą sprawowanych kadencji a wzmocnieniem możliwości bycia wybranym(a) w przyszłości. Większość badanych opowiedziało się mimo wszystko przeciwko limitowaniu liczby kadencji. W badanych gminach zaobserwowana faktycznie przewaga wójtów wielokadencyjnych jest pochodną kilku czynników. Po pierwsze, wielokrotne kadencje pozwalały na tworzenie strategii i planów działania umożliwiających poprawę pozycji politycznej względem kontrkandydatów. Po drugie, bezpośredni kontakt z mieszkańcami w trakcie kadencji zapewniał budowanie rozpoznawalności wójta w trakcie kolejnych wyborów samorządowych. Po trzecie, obecność wielokadencyjnego wójta w wyborach powoduje, że wyborcy szybciej podejmowali decyzje. W wyniku przeprowadzonych analiz potwierdzono zatem, że w warunkach braku ograniczenia liczby kadencji, kilkukrotna reelekcja organu wykonawczego wzmacniała jego możliwości bycia wybranym(a) w przyszłości, na niekorzyść potencjalnych nowych kandydatek i kandydatów (hipoteza H2).

Wybory są podstawową instytucją, aktywizującą społeczność lokalną, umożliwiającą jej sprawowanie władzy poprzez wybór osoby sprawującej funkcję wójta, a także oceny jego pracy w poprzedniej kadencji, w przypadku ubiegania się o reelekcję. Wprowadzona w 2018 roku zmiana ordynacji wyborczej miała jednak w zamierzeniu istotnie ograniczyć zjawisko tzw. wielokadencyjnych wójtów. Kolejne pytanie badawcze dotyczyło zatem tego, czy ograniczenie ustawowej liczby kadencji do dwóch wpłynęło na strategię lokalnych aktorów politycznych? Ponad połowa respondentów nie zgodziła się z twierdzeniem, że wielokadencyjność wpływa na obniżenie efektów pracy. Wśród badanych, dość powszechne było przekonanie, że stabilna władza w gminie gwarantuje kontynuację dotychczasowych działań, celem realizacji inicjatyw rozwojowych. Z badań

wynika również, że możliwość wielokadencyjnego sprawowania władzy była jednym z głównych powodów reelekcji. Z powyższych powodów, wójtowie wielokadencyjni ze sceptycyzmem przyglądają się ograniczeniu możliwości kandydowania. Z drugiej strony, częściej zmianę tę popierali respondenci zarządzający gminą pierwszą lub drugą kadencję. Z tego względu nie jest możliwe jednoznaczne zweryfikowanie hipotezy H3, że zmiana „reguł gry” w postaci ograniczenia liczby kadencji do dwóch zmienia sposoby sprawowania władzy przez dotychczasowych wójtów.

Ostatnie pytanie dotyczyło możliwych rekomendacji dla lokalnej polityki rozwoju. W tym zakresie, kluczowe wydaje się zalecenie intensyfikacji działań w ramach podnoszenia świadomości mieszkańców gmin, na temat aktywności politycznej w samorządzie terytorialnym. Założyć można, że nigdy dość działań edukacyjnych o tym, iż każdy pojedynczy głos wrzucony do urny ma duże znaczenie dla demokratycznego współdecydowania. Rekomenduje się również zwiększenie udziału i zaangażowania mieszkańców w poznawanie nowych kandydatów na stanowisko wójta. Badania ujawniły, że w gminach, w których zarządza wójt wielokadencyjny, decyzja na kogo oddać głos zapada zdecydowanie szybciej. Jest to zwykle decyzja o reelekcji, która wynika z braku czasu lub chęci do poznawania programów kontrkandydatek i kontrkandydatów. Takie działania są, w myśl założeń ekonomii instytucjonalnej, racjonalne. Można przypuszczać, że problem ten częściowo rozwiąże nowe rozstrzygnięcie instytucjonalne, jakim jest wprowadzenie dwukadencyjności. Nie oznacza to jednak, że zmiany w obszarze prawa wyborczego powinny przebiegać tak, jak dotychczas. Uczciwa rywalizacja wyborcza wymaga, aby reguły wyborcze nie były zmieniane zbyt pochopnie, zwłaszcza bezpośrednio przed wyborami. Rekomenduje się zatem, by w przyszłości tak kluczowe zmiany ustrojowe nie były wprowadzane szybko i były poprzedzone deliberacją. Zapowiedzi istotnych zmian w prawie wyborczym powinny być poprzedzone szeroką dyskusją społeczną.

W warunkach samorządowej demokracji o tym, czy dana osoba powinna dalej zarządzać gminą, decydują mieszkańcy a nie sztywny mechanizm. To wyborcy, w trakcie wyborów samorządowych powinni ocenić czy to, co zostało zrealizowane w gminie, odpowiada ich wyobrażeniom. W związku z tym, ważne staje się wypracowanie i wdrażanie działań edukacyjnych wpływających na zmniejszenie deficytu wiedzy o procesach zachodzących na lokalnej scenie politycznej (także w kontekście idei limitowania kadencji). Wskazane byłoby właściwe informowanie obywateli o sprawach publicznych, w celu zwiększenia zainteresowania mieszkańców tym, co ich dotyczy z racji zamieszkiwania na

terytorium konkretnej gminy. Władza samorządowa może w ten sposób szerzej włączyć mieszkańców w proces rozwoju gminy.

Przeprowadzone badania są próbą identyfikacji relacji między zmianami w ustroju samorządów lokalnych, a sytuacją społeczno-gospodarczą gmin. Nie wyczerpują wszystkich zagadnień, które pozostają istotne z punktu widzenia celu niniejszej pracy. Przypuszcza się, że w przyszłości zainteresowanie tematem będzie wzrastało. Badania tego typu mogą usprawniać procesy zbierania, analizy i interpretacji danych statystycznych, przyczyniając się do poprawy jakości informacji dostępnych dla aktorów („graczy”) samorządowej sceny politycznej. Tymczasem, analizę zjawiska wielokadencyjności utrudnia brak informacji na temat reelekcji organów wykonawczych. Rozwiązanie problemu braku danych statystycznych wymaga skoordynowanego podejścia, które może znacząco przyczynić się do osiągnięcia celów rozwojowych na szczeblu lokalnym oraz zwiększyć transparentność i odpowiedzialność w sektorze publicznym. Jest to kluczowe dla budowania zaufania społecznego i zwiększenia zaangażowania wyborców w działania podejmowane w gminie. Badania podjęte w niniejszej pracy mogą zatem stanowić punkt wyjścia do kolejnych analiz, także na większych próbach oraz w szerszym zakresie przestrzennym i czasowym. W pracy nie udało się jednoznacznie rozstrzygnąć, czy zmiana „reguł gry” w postaci ograniczenia liczby kadencji do dwóch wpłynęła na zmianę sposobu sprawowania władzy przez dotychczasowych (także wielokadencyjnych) wójtów. Być może odpowiedź na to pytanie może nastąpić dopiero po upływie dłuższego okresu – gdy wprowadzona dwukadencyjność zacznie obowiązywać w praktyce – czyli po wyborach w 2028 roku. I wreszcie niezmiennie, ciekawą kontynuacją badań wydaje się także analiza opinii mieszkańców, na temat motywów udziału w wyborach samorządowych oraz ich postaw, zachowań i decyzji wyborczych.

Bibliografia

Literatura

Abramowicz B., *Koncepcja demokracji deliberacyjnej jako odpowiedź na postulaty usprawnienia demokracji przedstawicielskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4/2011.

Adamiak J., *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2005.

Adamowicz A., „*Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę*” czyli wielogłos o ograniczaniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” nr 11/2014.

Adamowicz M., Janulewicz P., *Ocena poziomu rozwoju dużych miast w Polsce – wyniki badań wykorzystujących wzorzec rozwoju Hellwiga*, Studia Regionalne i Lokalne nr 2/2016.

Antkowiak P., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne nr 2/2011.

Antoszewski A., *O zwiększeniu skuteczności prognoz wyborczych*, [w:] W. Sitka (red.), *Czy można przewidzieć? Socjologiczno-metodologiczne doświadczenia polskich badań przedwyborczych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków 1995.

Ayres S., *Regional governance and democracy*, [w:] A. Paasi, J. Harrison, M. Jones (eds.), *Handbook on the Geographies of Regions and Territories*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2018.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

Bartkowski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias (red.), *Demokracja polska 1989-2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Bąkowski T., *O zadaniach lokalnych i lokalnym samorządzie uwag kilka*, [w:] B. Jaworska-Dębska, R. Budzisz (red.), *Prawne problemy samorządu terytorialnego z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.

Bächtiger A., Dryzek J., Mansbridge J., Warren M., *Deliberative Democracy: An Introduction*, [w:] A. Bächtiger, J. Dryzek, J. Mansbridge, M. Warren (eds.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*, Oxford University Press 2018.

Beldowski J., Metelska-Szaniawska K., *Ekonomiczna analiza prawna*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.

Bilyska M., Baltis Y., Boyarsky O., Bykova T. V., Gryshova R., *Modern Criteria for the Effectiveness of the Mayor as a Leader in the Local Government System*, Annals of the Romanian Society for Cell Biology vol. 25/2021.

Bujny J., Ziemiński K., *Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, Samorząd Terytorialny nr 12/2015.

Castells M., *Władza komunikacji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

Cwalina W., Falkowski A., *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.

Czapiewski T., *Efekt głosowania przyjacielisko-sąsiedzkiego w wyjaśnianiu zachowań wyborczych*, Acta Politica Polonica nr 4/2018.

Czapiński J., *Molekularny rozwój Polski*, [w:] J. Szomburg (red.), *Modernizacja Polski. Kody kulturowe i mity*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.

Czech M., *Współpraca samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej w zakresie realizacji inwestycji drogowych*, Polityka i Społeczeństwo nr 2/2022.

Diamond J., Robinson J. A. (eds.), *Natural Experiments of History*, Belknap Press of Harvard University Press, USA 2010.

Dobkowski J., *Z problematyki podziału terytorialnego państwa*, Studia Prawnoustrojowe nr 1/2002.

Dominiak J., Konecka-Szydłowska B., *Kapitał społeczny w aglomeracji poznańskiej – zmiany w układzie rdzeń-peryferie*, Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna nr 50/2020.

Drzonek M., *Dwukadencyjność w debatach parlamentarnych o wprowadzeniu limitacji kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów*, Przegląd Sejmowy nr 4/2022.

Dunning T., *Natural Experiments in the Social Sciences. A Design-Based Approach*. Cambridge University Press, UK 2012.

Dutkiewicz G., *Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Colloquium nr 2/2010.

Dzionek-Kozłowska J., *Stanowisko Marshalla wobec niektórych kwestii „sporu o metodę” (methodenstreit)*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 2/2007.

Dzionek-Kozłowska J., *Model homo oeconomicus. Geneza, ewolucja wpływ na rzeczywistość gospodarczą*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.

Faguet J. P., Pöschl C., *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, Oxford University Press, England 2015.

Ganowicz E., *Inkluzywna funkcja bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2018.

Gendźwiłł A., Swianiewicz P., *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017.

Gendźwiłł A., *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

Golinowska S., *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*, Nowe dylematy polityki społecznej nr 65/2006.

Godłów-Legiędź J., *Aneks do wydania polskiego: Główny nurt współczesnej ekonomii: od formalizmu do nowego instytucjonalizmu*, [w:] H. Landreth, D. C. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

Gorzela G., *Decentralizacja – wiara czy wiedza? (na marginesie tekstu wprowadzającego Stanisławy Golinowskiej)*, Nowe dylematy polityki społecznej nr 65/2006.

Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1989.

Grajewski K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009.

Grzesik-Robak A., *Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy*, Samorząd Terytorialny nr 6/2004.

Grzesiuk K., *Powstanie i ewolucja modelu homo economicus*, Roczniki Ekonomii i Zarządzania nr 2/2014.

Grzybowska M., *Lokalne zarządzanie sprawami publicznymi w Polsce jako efekt zawarcia porozumień Okrągłego Stołu*, Zeszyty Naukowe nr 3/2009.

Habuda L., *Zasadniczy podział terytorialny państwa podstawą dla wyboru w kwestii centralizacji i decentralizacji*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Haman J., *Demokracja, decyzje, wybory*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Held D., *Modele demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010.

Herudziński T., *Spółeczna recepcja władz samorządowych w Polsce*, [w:] J. Itrich-Drabarek, J. G. Otto (red.), *Wybory samorządowe – samorządowe wybory*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2019.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2004.

Jańczuk L., *Samorząd terytorialny jako benchmark ładu zintegrowanego w procesie rozwoju zrównoważonego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 391/2015.

Jasiński L. J., *Syntetyczny wskaźnik rozwoju gospodarczo-społecznego regionów*, [w:] E. Sobczak (red.), *Zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy województw oraz miast i gmin wiejskich*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2019.

Jovanoski A., Sarlamanov K., *Models of voting*, Researchers World – Journal of Arts, Science and Commerce vol 5/2014.

Juchacz P. W., *Deliberacja – Demokracja – Partycypacja. Szkice z teorii demokracji ateńskiej i współczesnej*. Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2006.

Jurkowska M., *Pozytywistyczny homo oeconomicus Adama Wiślickiego (1867)*, [w:] A. Janicka, *Pozytywiści Warszawscy*, Wydawnictwo Alter Studio, Białystok 2015.

Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2005.

Kaczmarek T., *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Przegląd Politologiczny nr 1/2016.

Kalinowski M., *Działania zbiorowe w demokracji z perspektywy badawczej teorii wyboru publicznego*, [w:] U. Zagóra-Jonszt (red.), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2006.

Kalisiak-Mędelska M., *Decentralizacja administracji publicznej. Zarys problemu*, Biblioteka Regionalisty nr 11/2011.

Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

Kamecka G., *W poszukiwaniu nowych perspektyw badania rynków małżeńskich*, Przegląd Socjologiczny nr 71/2022.

Kamiński R., *Kompetencje, prawne podstawy działania oraz miejsce organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie nr 2/2015.

Kamiński R., *Organizacja terytorialna państwa a zdolność jednostek samorządowych do wykonywania zadań publicznych. Błędy, wnioski, niezbędne korekty, potrzebne zmiany*, Civitas Hominibus nr 9/2014.

Kijowski D., Kulesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlachta J., Zaleski J., *Zespolenie w administracji publicznej oraz zwierzchnictwo cywilne nad służbami, inspekcjami i strażami*, [w:] M. Stec (red.), *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2005.

Kmieciak R. (red.), *Decentralizacja jako fundament demokracji obywatelskiej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2016.

Kmieciak R., Walkowiak K., *Samorząd w systemie politycznym i terytorialno-administracyjnym Polski – osiągnięcia i perspektywy rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2022.

Kobzarska-Bar B., *Zależność między czynnikami zrównoważonego rozwoju i decyzjami wyborców gminnej egzekutywy*, Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej nr 104/2017.

Koch P., *Ekonomiczne spojrzenie na demokrację: wyborczy rachunek kosztów i korzyści*, [w:] B. Borkowska (red.), *Ekonomia, Debiuty Studenckie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2020.

Kolarska-Bobińska L., *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, Władza, Mity*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984.

Korzeniowski K., *Psychospołeczne uwarunkowania zachowań wyborczych*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Podstawy psychologii politycznej*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002.

Kostro K., *Zagadnienia kulturowe w ekonomii*, Gospodarka Narodowa nr 3/2009.

Kotowska E., *Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, [w:] A. Gołębiowska, P. B. Ziętański (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016.

Kowalewska A., *Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce. Zagrożenia, dylematy, wyzwania*, Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa nr 1/2018.

Kowalik J., *Referendum odwoławcze w gminie – instytucja wyborców czy wybieranych?*, Political Preferences nr 8/2014.

Kowalik J., *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, Political Preferences nr 10/2015.

Kowalik J., *Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast*, Acta Politica Polonica nr 3/2016.

Kozielecki J., *Erozja władzy: anatomia zjawiska*, Studia Socjologiczne nr 2/1986.

Kozłowski K., *Prawny wymiar ograniczenia kadencyjności organu wykonawczego gminy*, Zeszyty Prawnicze nr 1/2017.

Kozyra W., *Znaczenie polskiej tradycji administracyjnej dla administracji publicznej III Rzeczypospolitej*, Dzieje Najnowsze nr 3/2018.

Kożuch B., *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków 2006.

Krzewińska A., *Sądy obywatelskie – kilka refleksji o metodzie*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Socjologica nr 42/2012.

Kubiak A., Krzewińska A., *Sondaż deliberatywny – inwentarz problemów*, Przegląd Socjologiczny nr 1/2012.

Kukuła K., *Metoda unitaryzacji zerowej na tle wybranych metod normowania cech diagnostycznych*, Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 4/1999.

Kulesza M., *Reforma podziału administracyjnego Polski*, [w:] P. Swianiewicz, *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997.

Kulesza M., *Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990-2000)*, Studia Iuridica nr 38/2000.

Kwiatkowski J., Modrzewski P., Płatek D., *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność? Raport z badań*, Kraków, czerwiec 2011 r.

Leoński Z., *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992.

Lewenstein B., *Między rządzeniem a współrządzeniem. Obywatelskie modele rozwoju społeczności lokalnej*, [w:] B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec (red.), *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

Lisak A., *Racjonalność (w) ekonomii. Mapa problemu*, [w:] E. Lechman, A. Marszk, P. Parszutowicz, M. Popowska (red.), *Ekonomia, kultura, wartości albo trzy oblicza roztropności*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2021.

List Lecha Wałęsy do uczestników Kongresu 20-lecia Samorządu Terytorialnego, Samorząd Terytorialny nr 5/2010.

Luhmann N., *Teoria polityczna państwa bezpieczeństwa socjalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.

Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy*, Przegląd Sejmowy nr 3/2002.

Łukowiak D., *Konstytucyjne ramy kadencyjności organów władzy publicznej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 1/2020.

Łukowiak D., *Zasada kadencyjności jako funkcja samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2020.

Mantey D., *Gmina jako miejsce identyfikacji – raport z badań w podwarszawskiej gminie Piaseczno*, Mazowsze Studia Regionalne nr 13/2013.

March J. G., Olsen J. P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005

Markwart A., *Adam Smith o instynktach i popędach*, Studia z Historii Filozofii, nr 1/2016.

Markiewicz A., *Koncepcje człowieka w przestrzeni życia społeczno-gospodarczego*, Górnośląskie Studia Socjologiczne. Seria Nowa nr 4/2013.

Markowski R., Cześnik M., Kotnarowski M., *Demokracja, gospodarka, polityka. Perspektywy polskiego wyborcy*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

Marks-Krzyszkowska M., *Zarządzanie publiczne na poziomie lokalnym – geneza, główni aktorzy i ich zaangażowanie*, Studia Prawno-Ekonomiczne nr 88/2013.

Marks-Krzyszkowska M., *Zarządzanie publiczne – istota i wybrane koncepcje*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica nr 56/2016.

Marks-Krzyszkowska M., *Uczestnictwo mieszkańców wsi we współzarządzaniu gminą – w opiniach wójtów*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 477/2017.

Marks-Krzyszkowska M., Michalska-Żyła A., *Wyznaczniki gotowości zaangażowania się mieszkańców we współzarządzanie gminą wiejską*, Studia Obszarów Wiejskich nr 51/2018.

Matera R., *Łączenie ekonomii i polityki w badaniach interdyscyplinarnych. Wyzwania dla ekonomisty, politologa i historyka* [w:] M. Kalinowski M., A. Pieczewski (red.), *Polityczna kreacja ładu ekonomicznego. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Matuszewski P., *Stan gospodarki a stosunek do rządu. Artefakty wynikające z modelu głosowania retrospektywnego*, Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne nr 8/2013.

Mazurek-Łopacińska K., Sobocińska M., *Triangulacja w badaniach jakościowych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 525/2018.

Metelska-Szaniawska K., *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Meyer M., *Herbert Simon i jego idea ograniczonej racjonalności*, Decyzje, nr 7/2007.

Michalak T., *Ekonomiczna teoria demokracji Anthony'ego Downs'a*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Michałowski S., *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym – formy i ich realizacja*, [w:] M. Marczevska-Rytko (red.), *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

Michałowski S., *Wpływ realizacji idei bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na kształtowanie świadomości samorządowej mieszkańców gmin*, [w:] A. Hess, W. Świerczyńska-Głownia (red.), *Nie bądźmy obojętni. Człowiek – społeczeństwo – polityka*, Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej, Kraków 2020.

Mikiewicz P., *Dlaczego warto podejmować racjonalne decyzje polityczne?*, [w:] M. Adamczyk, Sz. Makucha, M. Siekierka (red.), *Świadomy obywatel – racjonalny wyborca*, Wydawnictwo Stowarzyszenie Projekt Akademia, Wrocław 2019.

Milczarek-Andrzejewska D., Tłaczała P., *Analiza grup interesu*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Miłaszewicz D., *Jakość instytucji a wzrost gospodarczy*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 19/2011.

Nagaj R., *Przesłanki regulacji rynków w świetle teorii wyboru publicznego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 27/2012.

Nawrot B., Pokładecki J., *Wieloaspektowość samorządności gminnej w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2011.

Nelson C. J., *Elections*, [w:] R. Singh (eds.), *Governing America: The politics of a divided democracy*, Oxford University Press, Oxford 2003.

Nowicki D., *Czynniki wpływające na reelekcję posłów do Parlamentu Europejskiego*, [w:] A. Nitszke, J. J. Węc, *Podsumowanie VIII kadencji Parlamentu Europejskiego*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2019.

Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, Ocena przygotowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, przyjęta przez Radę Ministrów 12 grudnia 2000 r. i przedłożona Sejmowi RP, Samorząd Terytorialny nr 4/124.

Oramus M., *Model współzarządzania (governance) i problemy dotyczące jego wdrażania w administracji publicznej*, Rocznik Administracji Publicznej 1/2015.

Orlik K., *Próby tworzenia makroekonomii behawioralnej a modyfikacja modelu homo oeconomicus*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu, nr 32/2012.

Owen G., Grofman B., *To vote or not to vote: The paradox of nonvoting*, Public Choice vol. 42/1984.

Owsiak K., *20-lecie samorządu terytorialnego w Polsce a perspektywy jego rozwoju*, Ekonomiczne Problemy Usług nr 61/2010.

Pawlas I., *Społeczno-ekonomiczny obraz polskich regionów w świetle badań taksonomicznych*, [w:] E. Molendowski (red.), *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2012.

Piasecki A. K., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-2002*, Wydawnictwo Akapit, Zielona Góra 2003.

Piekara A., *Samorządność, Samorząd, Rozwój*, Uniwersytet Warszawski Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2000.

Płażek S., *Potrzeba czy dyskryminacja? Cenzusy wyborcze i ograniczenia w możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego przepisami ustanawiającymi zakazy łączenia niektórych funkcji i stanowisk w sferze publicznej oraz przepisami antykorupcyjnymi*, [w:] M. Mączyński (red.), *Praktyka realizacji biernego prawa wyborczego w Polsce. Źródła regulacji, wykładania przepisów prawa i efekty ich stosowania w świetle ustawy Kodeks wyborczy*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.

Płudowski T., *Dlaczego Amerykanie nie głosują?*, [w:] A. Mania, P. Laidler (red.), *Amerykańska demokracja w XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2006.

Podgórnai-Krzykacz A., *Local governance – czyli jak równoważyć zarządzanie miastem*, [w:] Z. Przygodzki (red.), *EkoMiasto#Zarządzanie. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.

Podobas I., *Public relations jako narzędzie kreowania wizerunku partii politycznych*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Poniatowska M., *Relacje państwo – samorząd terytorialny – przedsiębiorca na tle postulatów nowej ekonomii instytucjonalnej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 485/2017.

Popper K. R., *Utopia a przemoc*, [w:] K. R. Popper, *Droga do wiedzy. Domysły i refutacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Porębski L., *Elektroniczne oblicze polityki. Demokracja, państwo, instytucje polityczne w okresie rewolucji informacyjnej*, Uczelniane Wydawnictwo Naukowo-Dydaktyczne, Kraków 2004.

Przygodzki Z., *Konkurencyjność regionów*, [w:] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki (red.), *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2007.

Rajca L., *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia*, Uniwersytet Warszawski. Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2001.

Rakowska-Trela A., *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

Rakowska-Trela A., Skłodowski K., *Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Rogalska J., Stachowicz M., *Gospodarka jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe Archaeograph, Łódź-Kielce 2021.

Rogowski R., *Poczucie szczęścia homo oeconomicus i człowieka szczodrego*, *Prakseologia* nr 153/2012.

Rosenzweig M. R., Wolpin K. I., *Natural 'Natural Experiments' in Economics*, *Journal of Economic Literature* 38(4)/2000.

Rudolf W., *Możliwości wykorzystania koncepcji governance w zarządzaniu publicznym*, Marketing i Zarządzanie nr 18/2011.

Sanders D., *The real economy and the perceived economy in popularity functions: how much do voters need to know? A study of British data, 1974-1997*, Electoral Studies vol. 19/2000.

Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.

Shepsle K. A., Bonchek M. S., *Voting Methods and Electoral Systems*, [w:] G. Lissowski (red.) *Elementy teorii wyboru społecznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

Sitek B., *Ograniczenie liczby kadencji w samorządzie lokalnym? Rys historyczno-porównawczy problematyki*, [w:] S. Sagan, M. Sitek (red.), *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej, Józefów 2016.

Skica T., *Wpływ polityki gmin na rozwój lokalny*, Oficyna Wydawnicza ASPRA, Warszawa 2020.

Składowski K., *Ograniczenie w liczbie kadencji w wyborach prezydentów, burmistrzów i wójtów*, Finanse Komunalne nr 26/2019.

Skotnicki K., *W sprawie dopuszczalności zakazu reelekcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) po piastowaniu urzędu przez dwie kadencje*, Wrocławskie Studia Politologiczne nr 24/2018.

Sławecki B., *Podwójne czytanie rzeczywistości: wspieranie badań ilościowych badaniami jakościowymi*, [w:] M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w zarządzaniu. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Sługocki J., *Koncepcja regionu i zadań samorządu województwa w Polsce na tle europejskim*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4/2001.

Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tłum. Wolff G., Einfeld O., Sadowski Z., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Sokołowicz M. E., *Rozwój terytorialny w świetle dorobku ekonomii instytucjonalnej. Przestrzeń – bliskość – instytucje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

Sokołowicz M. E., *Sila przekonywania – wykorzystanie ekonomii behawioralnej i architektury wyboru w działaniach na rzecz ochrony środowiska w samorządach*, Przegląd Geograficzny nr 92/2020.

Sokół W., Żmigrodzki M. (red.), *Encyklopedia politologii – pojęcia, teorie i metody*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Solihah R., Djuyandi Y., Rahmatunnisa M., *The influence of regional head candidates quality towards political participation of society in the local election*, Journal of Advanced Research in Social Sciences and Humanities vol. 3/2018.

Starzyk-Durbacz K., *O partycypacji. Podsumowanie badań i analiz dotyczących partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia”, Warszawa 2016.

Stasiak E., *Postawy etyczne pracowników administracji samorządowej*, Annales. Etyka w życiu gospodarczym nr 19/2016.

Stasiak E., *Porównanie rozwoju podregionów województwa łódzkiego*, [w:] R. Dziuba, M. Szewczyk, E. Okraszewska, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju, Gospodarka, Środowisko, Inwestycje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2018.

Stasiak E., *Uczestnictwo kobiet w sprawowaniu władzy w gminach wiejskich*, Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica nr 68/2019.

Stencel M., *Wizerunek kandydatów na urząd prezydenta a osobowość ich wyborców*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010.

Stępień B., Szarzec K., *Ewolucja poglądów teorii ekonomii na temat koncepcji człowieka gospodarującego*, Ekonomista nr 1/2007.

Strahl D., *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2006.

M. Sullivan, *Statistics Informed Decisions Using Data*, Pearson Education, New Jersey 2018.

Swianiewicz P., *Public Perception of Local Governments in Poland*, [w:] J. Caddy, M. Vintar, *Building Better Quality Administration for the Public: Case Studies from Central and Eastern Europe*, NISPAcee 2002.

Swianiewicz P., *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, Samorząd Terytorialny nr 4/2010.

Szafraniec K., *Młodzi 2011*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2011.

Szarzec K., *Racjonalny podmiot gospodarczy w klasycznej myśli ekonomicznej i jej współczesnych kontynuacjach*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2005.

Szarzec K., *O najważniejszych oraz ważnych książkach ekonomicznych i nie tylko*, [w:] E. Lechman, A. Marszk, P. Parszutowicz, M. Popowska (red.), *Ekonomia, kultura, wartości albo trzy oblicza roztropności*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2021.

Szczesna G., *Organ wykonawczy gminy – czynniki dysfunkcyjne*, Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne nr 13 (2)/2017.

Szewc A., Jyż G., Pławecki Z., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wydawnictwo Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.

Szumlik B., *W sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego*, Przegląd Sejmowy nr 4/2017.

Szymczak D., *Pierwsza kampania prezydencka Aleksandra Kwaśniewskiego w świetle teorii wyboru publicznego*, UR Journal of Humanities and Social Sciences, nr 1/2019.

Turska-Kawa A., *Determinanty chwiejności wyborczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015.

Wągradzka A., *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, Samorząd Terytorialny nr 1-2/2011.

Wesołowska E., *Potencjały i bariery urzeczywistniania deliberacji w polskich warunkach kulturowych*, Kultura i Społeczeństwo nr 2/2013.

Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Wiszniewski R., *Przełomy państwa współczesnego. Przypadek Szkocji i Katalonii*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

Wiśniewski M., *Zaufanie do samorządu terytorialnego w Polsce – próba oceny*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 3/2015.

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-2020*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2020.

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012.

Wojciechowski E., *Refleksje na temat samorządu terytorialnego*, [w:] A. Nowakowska (red.), *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Wojciechowski E., Podgórnika-Krzykacz A., Dolewka Z., Wojciechowki M., *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź 2014.

Wojewódzka A., *Aktywność wyborcza mieszkańców w zależności od poziomu rozwoju gmin (na przykładzie wybranych gmin województwa mazowieckiego)*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3/2008.

Wojtasik W., *Głosowanie ekonomiczne w Polsce: koniec modelu tranzycyjnego?*, Political Preferences nr 6/2013.

Wojtasik W., *Wybory powszechne jako instrument kontroli demokratycznej*, [w:] A. Czyż, S. Kubas (red.), *Na drodze do wyjaśnienia problemów politycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2018.

Woźniak M., *25 lat działalności samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 3/2015.

Woźniak M. G. , *Współczesne niedostosowania instytucjonalne z perspektywy wyzwań rozwojowych Polski*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy nr 50/2017.

Wróbel S., Jasikowska M., *Wyniki wyborów samorządowych do Sejmiku Województwa Śląskiego w 2002 roku*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis nr 1/2005.

Wykrętowicz S., *Samorząd w Polsce. Istota, Formy, Zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2012.

Zajdowski K., *Marketing produktu politycznego*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2017.

Ziemski K., *Głos w dyskusji na temat ograniczenia kadencyjności organów wykonawczych gmin*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Pozycja ustrojowa organów jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Zięba-Załucka H., *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej (wybrane zagadnienia)*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999.

Ziętek A., *Publiczne zarządzanie partycypacyjne. O narzędziach włączania obywateli w procesy decyzyjne*, Studia Politologiczne 64/2022.

Zybertowicz A., *Polityczna pogoń za rentą jako zagrożenie dla spójności społecznej i modernizacji*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy nr 16/2010.

Żardecka-Nowak M., *Demokracja deliberatywna jako remedium na ponowoczesny kryzys legitymizacji władzy*, Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych. Polska Akademia Nauk Oddział w Lublinie, Lublin 2008.

Żebrowski W., *Współczesne systemy polityczne. Zarys teorii i praktyka w wybranych państwach świata (podręcznik akademicki)*, Olsztyńska Szkoła Wyższa im. Józefa Rusieckiego, Olsztyn 2007.

Żerkowska-Balas M., *Czy polski wyborca jest racjonalny? Analiza empiryczna*, Studia Socjologiczne nr 1/2015.

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

Żołądek Ł., *Przymus wyborczy. Geneza, praktyka funkcjonowania, argumenty za i przeciw*, Studia BAS nr 3/2011.

Żukiewicz P., *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Żurek R., *Recepta na „długowieczność” wójta. Analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. na wybranych przykładach*, [w:] J. Mizgalski, J. Sielski (red.), *Samorząd miejski i jego elity*, Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Częstochowa 2012.

Akty prawne i normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Obwieszczenia Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. (M.P. 1990 nr 21 poz. 170).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m. st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. (M.P. 1994 nr 35 poz. 304).

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r. (Dz. U. 1998 nr 131 poz. 861) oraz Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl (dostęp: 02.02.2023 r.).

Projekt ustawy z 21 września 2010 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw, Sejm RP VI kadencji, druk nr 3834.

Projekt ustawy z 22 listopada 2011 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw, Sejm RP VII kadencji, druk nr 428.

Projekt ustawy z 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Sejm RP VII kadencji, druk nr 1015.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 1998, nr 157, poz. 1031, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz.U. 1975, nr 16, poz. 91, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 17 marca 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. 1998, nr 95, poz. 602, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998, nr 106, poz. 668, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. 2002, nr 113, poz. 984, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U. 2017, poz. 59, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. 2018 poz. 130, z późn. zm.)

Strony internetowe

Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl

Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach, komunikat z badań, nr 25/2017, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, marzec 2017, www.cbos.pl

Państwowa Komisja Wyborcza, www.pkw.gov.pl

Wybory samorządowe 2018, komunikat z badań, nr 86/2018, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, lipiec 2018, www.cbos.pl

Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast 2018, komunikat z badań, nr 132/2018, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, październik 2018, www.cbos.pl

Spis rycin

Rycina 1. Frekwencja w I turze wyborów samorządowych w latach 2002-2018	81
Rycina 2. Frekwencja w I turze wyborów samorządowych w latach 2002-2018	83
Rycina 3. Reelekcja w wyborach samorządowych w latach 2006-2018	88
Rycina 4. Liczba kadencji obecnie zarządzających gminą i procent wielokadencyjnych wójtów.....	91
Rycina 5. Gęstość zaludnienia gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018.....	99
Rycina 6. Przyrost naturalny gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018.....	100
Rycina 7. Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	101
Rycina 8. Saldo migracji gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018 ..	102
Rycina 9. Podmioty wpisane do rejestru REGON na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	106
Rycina 10. Liczba pracujących na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	107
Rycina 11. Liczba bezrobotnych na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	108
Rycina 12. Powierzchnia lasów przypadająca na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	112
Rycina 13. Odpady komunalne (bez wyselekcjonowanych) na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	113
Rycina 14. Długość czynnej sieci kanalizacyjnej na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	114
Rycina 15. Wydatki w dziale gospodarka komunalna i ochrona środowiska na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	115

Rycina 16. Liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	118
Rycina 17. Powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	119
Rycina 18. Procent mieszkańców objętych usługami gazowymi gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	120
Rycina 19. Wydatki w dziale gospodarka mieszkaniowa na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	121
Rycina 20. Wydatki ogółem na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	121
Rycina 21. Liczba przedszkoli na 1000 mieszkańców w wieku 3-6 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	125
Rycina 22. Liczba dzieci w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	126
Rycina 23. Liczba szkół podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	127
Rycina 24. Liczba uczniów w szkołach podstawowych na 1000 mieszkańców w wieku 7-12 lat gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	127
Rycina 25. Wydatki w dziale oświata i wychowanie na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	128
Rycina 26. Liczba czytelników bibliotek publicznych na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	132
Rycina 27. Liczba zwiedzających muzea i oddziały na 1000 mieszkańców gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	133
Rycina 28. Liczba wypożyczeń księgozbioru na 1 czytelnika w woluminach gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	134

Rycina 29. Wydatki w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	135
Rycina 30. Frekwencja w wyborach samorządowych (wyniki I tury głosowania) gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	139
Rycina 31. Odsetek radnych z wykształceniem wyższym gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	140
Rycina 32. Odsetek wójtów z wykształceniem wyższym gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	141
Rycina 33. Wydatki w dziale administracja publiczna na 1 mieszkańca gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002 i 2018	141
Rycina 34. Zmiana wskaźników syntetycznych w latach 2002-2018	146

Spis tabel

Tabela 1. Warunki, jakie musi spełnić obywatel, aby wziąć udział w wyborach samorządowych w Polsce	56
Tabela 2. Argumenty przeciwników i zwolenników limitowania kadencji	73
Tabela 3. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w latach 1990-2018	79
Tabela 4. Frekwencja w wyborach samorządowych według województw w latach 2002-2018.....	80
Tabela 5. Odsetek wójtów z uwzględnieniem liczby kadencji nieprzerwanego urzędowania w latach 2002-2018	89
Tabela 6. Zmiany w wyborach samorządowych do organu wykonawczego w latach 2002-2018 w gminach wiejskich województwa łódzkiego	90
Tabela 7. Zmiany wśród wielokadencyjnych wójtów w latach 2002-2018	90
Tabela 8. Wiek wójtów wybranych w wyborach samorządowych w latach 2002-2018	92
Tabela 9. Wykształcenie wójtów wybranych w wyborach w latach 2002-2018	92

Tabela 10. Kobiety kandydujące i pełniące rolę wójta w gminach wiejskich województwa łódzkiego	93
Tabela 11. Wskaźniki wykorzystane do budowy syntetycznych mierników rozwoju badanych gmin	98
Tabela 12. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze sytuacji demograficznej w latach 2002-2018	104
Tabela 13. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze sytuacji gospodarczej w latach 2002-2018	110
Tabela 14. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze jakości środowiska w latach 2002 i 2018	116
Tabela 15. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze warunków mieszkaniowych w latach 2002-2018	123
Tabela 16. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze edukacji w latach 2002-2018	130
Tabela 17. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze dostępności kultury w latach 2002-2018	137
Tabela 18. Gminy o najwyższej i najniższej pozycji w rankingu gmin wiejskich województwa łódzkiego w obszarze lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych w latach 2002 i 2018	143
Tabela 19. Ogólna zmiana w obszarach rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin w latach 2002-2018	158
Tabela. 20. Wartości poziomu istotności testów statystycznych dla gmin „wielokadencyjnych” i „pozostałych”	159
Tabela 21. Ranking gmin według obszarów rozwoju społeczno-gospodarczego badanych gmin w latach 2002-2018	160
Tabela 22. Odpowiedzi na pytanie „Czy Pana/Pani kadencje następowały po sobie?” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	164

Tabela 23. Odpowiedzi na pytanie „Pana/Pani obecna kadencja jest” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	164
Tabela 24. Odpowiedzi na pytanie „Proszę określić swój wiek” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	165
Tabela 25. Odpowiedzi na pytanie „Proszę określić swój poziom wykształcenia” z podziałem na wiek	165
Tabela 26. Odpowiedzi na pytanie „Proszę określić swój profil wykształcenia” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	166
Tabela 27. Odpowiedzi na pytanie „Proszę zaznaczyć stwierdzenie, które najlepiej opisuje Pana/Pani sytuację” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	166
Tabela 28. Podstawowe charakterystyki badanych wójtów	168
Tabela 29. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że jako obecny wójt gminy mam w przyszłości większe szanse na wygrana niż inni kandydaci” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	169
Tabela 30. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że wyborcy w dotychczasowych wyborach na wójta w mojej gminie nie mieli „cierpliwości” do poznawania nowych kandydatów/kandydatek – woleli osoby „sprawdzone”” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	170
Tabela 31. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że kilkukrotna reelekcja wójta nie przyczynia się istotnie do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	171
Tabela 32. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że piastowanie urzędu wójta od dwóch kadencji przez jedną osobę umożliwia zdobycie doświadczenia, które można spożytkować na innych szczeblach samorządowych” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	172
Tabela 33. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że ograniczenie liczby kadencji wójta do dwóch zapewnia ograniczenie nadużyć w procesie sprawowania władzy” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji	173

Tabela 34. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że wydłużenie kadencji do 5 lat w samorządzie przyczyni się do podniesienia jakości życia społeczności lokalnej” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji174

Tabela 35. Odpowiedzi na pytanie „Na ile Pan/Pani się zgadza z stwierdzeniem, że mobilizacja mieszkańców i ich zainteresowanie sprawami gminy istotnie wzrasta w momencie pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej gminy” z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji175

Tabela 36. Ocena poziomu dochodów przeciętnego mieszkańca gminy w oczach badanych wójtów z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji178

Tabela 37. Ocena struktury ludności i starzenia się społeczeństwa w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji179

Tabela 38 Ocena poziomu zdrowia przeciętnego mieszkańca gminy, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji180

Tabela 39. Ocena dostępności placówek edukacyjnych dla dzieci w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji180

Tabela 40. Ocena stanu środowiska w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji181

Tabela 41. Ocena dostępności miejsc rozrywki w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji181

Tabela 42. Ocena dostępności transportowej w gminie, przez badanych wójtów, z podziałem na liczbę sprawowanych kadencji182

Spis wykresów

Wykres 1. Powszechność II tury wyborów wójtów w gminach wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-201885

Wykres 2. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego sytuacji demograficznej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018105

Wykres 3. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego sytuacji gospodarczej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018111

Wykres 4. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego jakości środowiska gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	117
Wykres 5. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego warunków mieszkaniowych gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	124
Wykres 6. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego oświaty i szkolnictwa gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	131
Wykres 7. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego dostępności kultury gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	138
Wykres 8. Średnia zmiana wskaźnika syntetycznego lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	144
Wykres 9. Średnia zmiana sytuacji demograficznej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	151
Wykres 10. Średnia zmiana sytuacji gospodarczej gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	152
Wykres 11. Średnia zmiana jakości środowiska gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	153
Wykres 12. Średnia zmiana warunków mieszkaniowych gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	154
Wykres 13. Średnia zmiana edukacji gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	155
Wykres 14. Średnia zmiana dostępności kultury gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	156
Wykres 15. Średnia zmiana lokalnych uwarunkowań instytucjonalnych gmin wiejskich województwa łódzkiego w latach 2002-2018	157
Wykres 16. Struktura opinii respondentów na temat kilkukrotnej reelekcji organu wykonawczego	177
Wykres 17. Struktura opinii respondentów na temat sytuacji społeczno-gospodarczej gminy w ostatnich latach	184

Załącznik 1. Kwestionariusz ankietowy

**Wpływ liczby kadencji lokalnej władzy wykonawczej
na sytuację społeczno-gospodarczą gmin**

Szanowny Panie Wójcie/Szanowna Pani Wójt,

zwracam się z prośbą o wypełnienie ankiety poświęconej Pana/Pani codziennej pracy na rzecz gmin. Ankieta stanowi część moich badań na temat wpływu liczby kadencji lokalnej władzy wykonawczej na sytuację społeczno-gospodarczą jednostek samorządu terytorialnego, które realizuję we wszystkich gminach wiejskich województwa łódzkiego. Pana/Pani opinia będzie nieocenionym materiałem dla mojej pracy doktorskiej. Badanie potrwa około 20 minut i ma charakter naukowy. Oznacza to, że przekazywane przez Pana/Panią informacje będą wykorzystywane jedynie w zbiorczych zestawieniach statystycznych.

Serdecznie dziękuję za pomoc i poświęcony czas.

1. Czy to Pana/Pani pierwsza kadencja na stanowisku wójta tej gminy?
 - ☐ tak
 - ☐ nie
2. Liczba sprawowanych przez Pana/Panią kadencji:
 - ☐ 1
 - ☐ 2
 - ☐ 3
 - ☐ 4
 - ☐ 5 i więcej
3. W którym roku został/została Pan/Pani wójtem w tej gminie po raz pierwszy?
 - ☐
4. W jakim wieku był/była Pan/Pani w momencie obejmowania pierwszej kadencji na stanowisko wójta tej gminy?
 - ☐
5. Czy Pana/Pani kadencje następowały po sobie?
 - ☐ tak
 - ☐ nie, były między nimi przerwy
6. Pana/Pani obecna kadencja jest:
 - ☐ ostatnią planowaną z wybory
 - ☐ ostatnią z mocy prawa
 - ☐ inne
7. Czy przed objęciem pierwszej kadencji na stanowisko wójta tej gminy był/była Pan/Pani:
 - ☐ radnym/radną
 - ☐ członkiem/członkinią partii politycznej
 - ☐ członkiem/członkinią organizacji młodzieżowej
 - ☐ członkiem/członkinią fundacji, stowarzyszenia i innych organizacji
 - ☐ inne
8. Proszę określić swój wiek:
 - ☐ 25-29
 - ☐ 30-39
 - ☐ 40-49
 - ☐ 50-59
 - ☐ 60 lat i więcej
9. Proszę określić swój poziom wykształcenia:
 - ☐ podstawowe
 - ☐ zawodowe
 - ☐ średnie
 - ☐ wyższe
 - ☐ inne
10. Proszę określić swój profil wykształcenia:
 - ☐ prawnicze
 - ☐ ekonomiczne

- rolnicze
- inne

11. Proszę zaznaczyć stwierdzenie, które najlepiej opisuje Pana/Pani sytuację:

- urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem i mieszkam w niej cały czas
- urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem, ale mieszkam obecnie w innej
- nie urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem, ale mieszkam w niej od ponad 10 lat
- nie urodziłem/am się w gminie której jestem wójtem, ale mieszkam w niej od ponad 3 lat
- nie urodziłem/am się i nie mieszkam w tej gminie której jestem wójtem

12. Proszę wskazać, na ile Pan/Pani się zgadza z poniższymi stwierdzeniami:

	Zdecydowanie się zgadzam	Raczej się zgadzam	Nie mam zdania	Raczej się nie zgadzam	Zdecydowanie się nie zgadzam
Jako obecny wójt gminy mam w przyszłości większe szanse na wygraną niż inni kandydaci					
Wójt ubiegający się o drugą kadencję ma najwyższe szanse na wygraną w wyborach samorządowych					
Wyborcy w dotychczasowych wyborach na wójta w mojej gminie nie mieli „cierpliwości” do poznawania nowych kandydatów/kandydatek – woleli osoby „sprawdzone”					
Kilkukrotna reelekcja wójta nie przyczynia się istotnie do jego ponownej wygranej w wyborach samorządowych					
Wójt pełniący swoją funkcję w gminie przez kilka kadencji uzyskuje z upływem czasu coraz gorsze efekty pracy					
Piastowanie urzędu wójta od dwóch kadencji przez jedną osobę umożliwia zdobycie doświadczenia, które można spożytkować na innych szczeblach samorządowych					
Ograniczenie liczby kadencji wójta do dwóch zapewnia ograniczenie nadużyć w procesie sprawowania władzy					
Poprawa poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy była jednym z głównych powodów mojej reelekcji					

Wydłużenie kadencji do 5 lat w samorządzie przyczyni się do podniesienia jakości życia społeczności lokalnej					
Wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym gminy której jestem wójtem obserwuję wzrost aktywności obywateli					
Mobilizacja mieszkańców i ich zainteresowanie sprawami gminy istotnie wzrasta w momencie pogorszenia się sytuacji społeczno-gospodarczej gminy					
Wzrost dobrobytu w gminie której jestem wójtem przekłada się na wzrost zainteresowania sprawami gminy					

13. Proszę ocenić, czy w ostatnich latach sytuacja gminy, której jest Pan/Pani wójtem:

	Bardzo się poprawiła	Nieco się poprawiła	Pozostała bez zmian	Nieco się pogorszyła	Bardzo się pogorszyła
w zakresie poziomu dochodów przeciętnego mieszkańca					
w zakresie dostępności miejsc pracy					
w zakresie liczby rąk do pracy					
w zakresie dostępności mieszkań					
w zakresie ogólnego poziomu zdrowia przeciętnego mieszkańca					
w zakresie dostępności placówek edukacyjnych dla dzieci					
w zakresie ogólnego stanu środowiska naturalnego					
w zakresie liczby osób starszych w stosunku do liczby osób młodych					
w zakresie dostępności miejsc rekreacji i wypoczynku					
w zakresie dostępności miejsc rozrywki					
w zakresie dostępności placówek kultury					

w zakresie dostępności transportowej					
w zakresie ogólnego poziomu zadowolenia w gminie					

Załącznik 2. Scenariusz wywiadu

Część I

OCENA KONDYCJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ GMINY

1. Mając na uwadze rozwój społeczno-gospodarczy gminy, jakie może Pan/Pani wymienić najważniejsze silne i słabe strony gminy oraz szanse i zagrożenia?
2. Jak ocenia Pan/Pani swoją gminę jako miejsce do życia?
3. Które lata w okresie od 2002 roku uznaje Pan/Pani za najlepsze a jakie za najgorsze w rozwoju gminy?
4. Co w ciągu tej kadencji musi się wydarzyć w Pana/Pani gminie, aby uznał/uznała to Pan/Pani za jej wymarzone zwieńczenie?

Część II

ROLA I POZYCJA WÓJTA W GMINIE

1. Na jakim stanowisku zaczynał/zaczynała Pan/Pani swoją przygodę z samorządem?
2. Czy Pana/Pani zdaniem ludzie na stanowisku wójta są uznawani przez społeczność bardziej za liderów czy bardziej za lokalnych menadżerów?
3. Proszę wymienić trzy rzeczy, które są dla Pana/Pani priorytetowe w pracy na stanowisku wójta?
4. Czy kondycja społeczno-gospodarcza gminy zależy przede wszystkim od wójta czy przede wszystkim od mieszkańców?

Część III

OPINIE NA TEMAT USTROJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I JEGO EWOLUCJI W KIERUNKU DWUKADENCYJNOŚCI

1. Czy według Pana/Pani wprowadzenie wyborów bezpośrednich wzmocniło pozycję wójta?
2. Czy według Pana/Pani wprowadzenie ustawowego ograniczenia sprawowania władzy przez wójta do dwóch kadencji jest dobrym rozwiązaniem?
3. Jak długo według Pana/Pani wójt powinien pełnić swoją funkcję?
4. Czy Pana/Pani zdaniem lokalna działalność samorządowa jest dla włodarzy bardziej etapem do działalności na wyższych szczeblach władzy czy celem samym w sobie?
5. Co Pana/Pani zdaniem najbardziej sprzyja kontynuacji władzy przez tę samą osobę w gminie?