

Władza podzielona w polskich gminach

W polskich gminach funkcjonują dwa organy władzy wybierane przez mieszkańców – wójt/burmistrz/prezydent¹ oraz radni zasiadający w radzie gminy. Od 2002 roku wójtowie wybierani są w sposób bezpośredni, natomiast zgodnie z Kodeksem wyborczym z 2011 roku wszyscy radni za wyjątkiem tych z miast na prawach powiatu, wskazywani są w systemie większościowym organizowanym w jednomandatowych okręgach wyborczych. W związku z tym na lokalnej scenie politycznej obserwujemy co najmniej trzy możliwe układy relacji wynikających z politycznych afiliacji lokalnych polityków. W pierwszym wariantcie, w drodze wyborów może nie ukształtować się większość jednego ugrupowania w organie, a więc rada staje się wewnątrznie rozdrobniona. Drugi to sytuacja, gdy większość mandatów w radzie gminy zdobywa partia związana z wójtem. Trzecia możliwa opcja to władza podzielona (*divided government*), a więc sytuacja, gdy większość w radzie pochodzi z innego ugrupowania niż wójt. Analizy prowadzone w tym projekcie będą dotyczyły właśnie trzeciego układu.

Uwzględniając specyfikę organów wieloosobowych jakimi są rady gmin warto pamiętać, że władza podzielona może formułować się na co najmniej dwa sposoby – w efekcie wyników wyborów lub w efekcie koalicji powyborczych zawiązanych w ramach rady gminy. Analizy prowadzone na poziomie państwowym w kolebce władzy podzielonej – Stanach Zjednoczonych wskazują na konfliktogenność układów, gdy organy władzy kontrolowane są przez różne obozy polityczne. Natomiast brakuje badań określających jak funkcjonuje, jakie są skutki, przyczyny uformowania się władzy podzielonej. Zadaniem projektu jest więc kompleksowa analiza układów władzy podzielonej. Dlatego też badanie będzie obejmowało zidentyfikowanie przyczyn, skali zjawiska podzielonej władzy w polskich gminach oraz wskazanie skutków zaistniałej relacji.

Aby znaleźć odpowiedzi na zarysowane problemy badawcze przeprowadzę następujące analizy. Aby zidentyfikować przyczyny przeanalizuję mechanizmy umożliwiające lub blokujące powstawanie władzy podzielonej w polskim prawie (oraz zgłaszanych na przestrzeni lat projektów ustaw), a następnie rozwiązania te porównam ze stosowanymi mechanizmami w innych krajach. Rozważania dotyczące przyczyn obejmować będą także wpływ systemu wyborczego na powstawanie władzy podzielonej. Na podstawie dostępnych teorii określę także dlaczego wyborcy podejmują decyzyjne o wspieraniu innych komitetów/partii w wyborach do innych organów. Aby określić skalę zjawiska przeanalizuję statystycznie wyniki wyborów samorządowych z 2010 oraz 2014 roku. Ta analiza umożliwi także zidentyfikowanie cech, charakterystyk gmin, w których częściej pojawiają się układy władzy podzielonej. Będę sprawdzać np. wielkość gmin a częstotliwość tworzenia *divided government*.

Aby określić jak w warunkach władzy podzielonej funkcjonują organy władzy przeanalizuję sprawność procesów decyzyjnych. Do tej części badań wytypowałam grupę miast na prawach powiatu. Grupą porównawczą staną się miasta, gdzie prezydent posiada większość swoich zwolenników w radzie miasta. W tym wymiarze odniosę się także do układów władzy podzielonej powstałych w wyniku zawiązanych koalicji wewnątrz rady. Po określeniu, w których miastach obserwujemy władzę podzieloną sprawdzę kiedy przyjmowana jest uchwała budżetowa (przed lub po terminie 31.12), czy prezydent uzyskuje absolutorium w pierwszym głosowaniu radnych oraz czy przeprowadzona jest inicjatywa referendalna w sprawie odwołania z funkcji prezydenta miasta. Wskaźniki te zostaną porównane z analogicznymi wynikami z grupy miast na prawach powiatu, gdzie prezydent posiada większość w radzie miasta i dotyczyć będą analiz z cyklu 2014-2015-2016-2017-2018. Wyniki będą stanowić podstawę do wytypowania przypadków miast na prawach powiatu, gdzie zostaną przeprowadzone analizy jakościowe mające na celu wskazanie jak w warunkach *divided government* funkcjonują podmioty władzy. Zakładam, że we wskazanych czterech miastach przeprowadzone zostaną indywidualne wywiady pogłębione (3-4 wywiady) z prezydentami miast i reprezentantami opozycyjnych obozów np. z przewodniczącymi rad miast. Ponadto zrealizowana zostanie ankieta audytoryjna przeprowadzona z radnymi w wytypowanych miast po obradach rady. W wyniku realizacji projektu zostanie uzupełniona luka badawcza dotycząca władzy podzielonej na polskim szczeblu gminnym.

¹ Ilekroć w tekście pada określenie wójt mam na myśli także burmistrza i prezydenta.