

IV. Instytucje i procesy polityczne IV. Політичні інститути і процеси

Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz

Zakład Metodologii i Badań Socjologicznych Instytutu Socjologii UW

Witold Betkiewicz

Zakład Badania Elit i Zachowań Politycznych Instytutu Studiów Politycznych PAN

UDZIAŁ I ROLA PARTII POLITYCZNYCH W POLSKIEJ POLITYCE WIELKOMIEJSKIEJ¹

Celem artykułu jest ukazanie roli partii politycznych na politycznej scenie największych polskich miast. Autorzy naświetlili dyskusje wokół znaczenia organizacji partyjnej na szczeblu lokalnym i zmian zachodzących w organizacjach partyjnych, w tym malejącej liczby członków, rosnącym stanie zależności i nowych preferencjach wyborców. Autorzy na podstawie badań przeprowadzonych w dwunastu największych miastach w Polsce wykazali, że ogólnokrajowe partie są kluczowymi aktorami miejskiej polityki i ich rola — krytykowana przez polityków spoza partii i kwestionowana na poziomie systemowym — wydaje się stale rosnać.

Słowa kluczowe: partia polityczna, samorząd, wielkomiejska scena polityczna, wielkomiejskie elity partyjne, wybory samorządowe, preferencje wyborców.

Агнешка Ясевич-Беткевич, Вітольд Беткевич. Участь і роль політичних партій в польській політиці великих міст.

Показано роль політичних партій на політичній сцені найбільших польських міст. Представлено дискусію, що стосується значення партійних організацій на місцевому рівні та змін, що відбуваються в партійних організаціях, у тому числі зменшення кількості членів, збільшення стану залежності й нових preferencjach wyborców. На основі досліджень, проведених у дванадцяти найбільших містах Польщі, показано, що загальнопольські партії є ключовими акторами міської політики і їх роль, що критикується позапартійними політиками і ставиться під сумнів на системному рівні, постійно набирає ваги.

Ключові слова: політична партія, самоврядування, політична сцена великих міст, політичні партійні еліти великих міст, вибори до органів місцевого самоврядування, preferencji wyborców.

Агнешка Ясевич-Беткевич, Вітольд Беткевич. Участие и роль политических партий в польской политике больших городов.

Показана роль политических партий на политической сцене крупнейших польских городов. Представлена дискуссия относительно значения партийных организаций на местном уровне и изменений, которые происходят в партийных организациях, в том числе уменьшения количества членов, увеличения состояния зависимости и новых preferencjach wyborców. На основании исследований, проведенных в двенадцати самых больших городах Польши, показано, что общенациональные партии являются ключевыми акторами городской политики и их роль, критикуемая внепартийными политиками, которая ставится под сомнение на системном уровне, постоянно увеличивается.

Ключевые слова: политическая партия, самоуправление, политическая сцена больших городов, политические партийные элиты больших городов, местные выборы, preferencji wyborców.

Agneshka Yasevytch-Betkevych, Vitold Betkevych. The Participation and Function of the Political Parties in the Polish Big Cities Policy.

The role of political parties on the political scene of the biggest Polish cities has been described. The discussion on the significance of political parties at the local level and changes, which are happening to them, including the decreasing membership, the increasing state of dependency and new preferences of voters has been described. On the basis of data, received from the research, that was conducted in 12 biggest cities in Poland — is shown, that the national parties are leading actors in cities' politics and their role — which is criticized by non-partisan politics and thrown into doubt on systemic level — only seems to be growing.

Key words: political party, local autonomy, the political scene of big cities, the big cities party elite, the local government elections, the preferences of voters.

¹ Rozszerzona wersja tego artykułu ukaze się w tomie Partie polityczne – zmierzch, ewolucja, redefinicja funkcji, pod red. A. Pacześniak i M. Winclawskiej.

Wprowadzenie

Tematem artykułu jest obecność partii politycznych w samorządach największych polskich miast. Będziemy się zastanawiać, w jakim stopniu wielkomiejskie sceny polityczne można określać jako „partyjne” bądź „bezpartyjne”. Szukając odpowiedzi na to pytanie, będziemy odwoływać się zarówno do partyjnej przynależności uczestników miejskiej polityki — radnych i prezydentów — jak również poszukiwać znaczenia oraz wpływu ogólnokrajowych partii politycznych na miejską politykę.

Podstawę dla prezentowanych rozważań stanowi badanie (sfinansowane ze środków Rzeczypospolitej Polskiej na naukę w latach 2009-2011 jako projekt badawczy 2531/B/H03/2009/36) zrealizowane przez autorów w dwunastu największych miastach Polski² w okresie od września 2009 r. do czerwca 2010 r. Ilościową część projektu stanowiła ankieta audytoryjna skierowana do radnych. W części jakościowej zgromadzono 96 wywiadów pogłębionych z głównymi uczestnikami wielkomiejskich scen politycznych — prezydentami miast, szefami klubów w radach miejskich oraz regionalnymi liderami głównych partii politycznych (PO, PiS i SLD).

Rozpoczniemy od krótkiego przedstawienia dyskusji dotyczącej znaczenia partii politycznych na poziomie lokalnym i miejskim oraz trwającej debaty o kryzysie instytucji partii. Następnie przedstawimy dane z kolejnych wyborów samorządowych od 2002 r.³ do 2010 r., ze szczególną uwagą przyglądając się obecności komitetów partyjnych i kandydatów popieranych przez partie polityczne, co służyć ma oszacowaniu znaczenia i siły partii w tych wyborach. W ostatniej części omówimy wyniki badania wielkomiejskich elit zrealizowanego pod koniec kadencji 2006-2010. Będziemy szukać odpowiedzi na pytanie, jakie znaczenie nadają doświadczeniu samorządowemu politycy miejscy i regionalni oraz jak postrzegają rolę partii w samorządzie miejskim.

Struktury organizacyjne partii — ujęcie teoretyczne

W analizie partii politycznych w mieście trzeba uwzględnić dwie perspektywy — politologiczną i socjologiczną. Jak pisała w 2000 r. Mirosława Grabowska: „[...] politologiczne badania partii politycznych w niewielkim stopniu uwzględniają ich poziom lokalny, a socjologiczne badania wymiaru lokalność — centralizm [...] rzadko obejmują partie polityczne”⁴. Z kolei Ewa Siellawa-Kolbowska podkreślała, że polska demokracja powstawała w warunkach „obcości kulturowej partii politycznych w sferze obywatelskiego doświadczenia współczesnych Polaków”⁵. Ponad dekadę później można stwierdzić, że niewiele się zmieniło. Nadal mało jest badań całościowo omawiających problematykę obecności i funkcjonowania partii na poziomie lokalnym, a same partie nadal traktowane są jako element, jeśli nie obcy, to co najmniej nie lubiany. Jacek Wódz natomiast uważa, że „właśnie na poziomie lokalnym polityka jest obecna nawet w życiu codziennym”⁶.

Partię w mieście tworzą różni aktorzy — szeregowi działacze, radni, czasem burmistrzowie i prezydenci, ale też parlamentarzyści i europosłowie. Stąd słynne powiedzenie mówiące o janusowym obliczu partii na poziomie lokalnym — będących zarówno częścią lokalnego środowiska, jak i elementem partii krajowej. Pytanie, do jakiego stopnia partyjni radni i prezydenci miast są członkami miejskiej sceny, a do jakiego uczestnikami polityki szczebla regionalnego i krajowego, stanowiło jeden z centralnych punktów naszych badań. Od innych prac o zbliżonej tematyce naszą analizę różni wyraźne skupienie na wielkich miastach oraz uwzględnienie ze szczególną uwagą wpływu, jaki na funkcjonowanie demokracji miejskiej mają regionalni liderzy głównych partii parlamentarnych. Zgadza się bowiem z autorami (np. z Pawłem Swianiewiczem⁷), którzy piszą o tyleż pochopnym, co naiwnym przekonaniu, że lokalny poziom polityki jest, bądź powinien być, bezpartyjny.

W jednej ze swych ostatnich publikacji Richard Katz i Peter Mair położyli nacisk na udział i znaczenie ciał wewnątrzpartyjnych dla linii programowej i ogólnego funkcjonowania partii⁸.

² W polskim kontekście największe miasta liczą co najmniej 300 tysięcy mieszkańców, są to: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Warszawa, Wrocław oraz mniejszy Rzeszów włączony ze względu na położenie we wschodniej, słabiej zurbanizowanej części Polski.

³ Czyli od roku pierwszych bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

⁴ Korzenie demokracji: partie polityczne w środowisku lokalnym, red. M. Grabowska, T. Szawiel, Warszawa 2000, s. 22.

⁵ K. E. Siellawa-Kolbowska, Partie polityczne na lokalnej scenie publicznej, w: Korzenie demokracji..., s. 234.

⁶ J. Wódz, Polityczny charakter demokracji lokalnej, „Regiony Polski”, 2002, nr 1(4), Katowice, s. 224.

⁷ P. Swianiewicz, Bezpartyjni radni w samorządach gminnych, „Samorząd Terytorialny”, 2010, nr 11.

⁸ R. S. Katz, P. Mair, The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies, w: Political Parties. Old Concepts and New Challenges, red. R. Gunther, J. Ramon-Montero, J.J. Linz, Oxford 2002.

W przypadku, historycznie pierwszych, partii elitystycznych (kadrowych) trzon partii stanowiła wąska elita — parlamentarzyści, którzy ani nie mieli potrzeby odwoływania się do lokalnych struktur partyjnych (pojawiających się praktycznie tylko w okresach przedwyborczych), ani nie potrzebowali stale pracującej partyjnej biurokracji (centrum).

Inaczej przedstawiała się sytuacja w partiach masowych, zrodzonych dzięki upowszechnieniu się praw wyborczych, a w swych początkach budowanych głównie przez ugrupowania lewicowe, niejednokrotnie w oparciu o związki zawodowe. Posiadały one rozbudowane i liczące się struktury lokalne, co wymuszało konieczność zorganizowania — zawiadującego tym rozprzestrzenionym geograficznie organizmem — centralnego biura. Działacze lokalni wzmacniali więc partię od dołu (również dzięki uiszczanym składkom), podczas gdy w biurze zatrudniani byli etatowi pracownicy partyjni, na co dzień doglądający i dbający o sprawne działanie organizacji⁹. Partia masowa cechuje się więc tym, że posiada silne władze partyjne, których zadaniem jest zawiadywanie przedstawicielami partii w parlamencie i rządzie oraz podtrzymywanie mobilizacji i poparcia ze strony struktur lokalnych.

Z kolei w przypadku trzeciego typu partii — catch-all — obserwujemy konflikt i ścieranie się sił między władzami partii (centrum) a partią w urzędzie/parlamencie (klubem parlamentarnym).

Katz i Mair twierdzą, że obecnie coraz większego znaczenia nabiera rządowy i parlamentarny wymiar funkcjonowania partii politycznych, słabnie natomiast rola struktur lokalnych, jak również — dawniej dominującego — centrum partii. Jest to związane m.in. z rosnącą rolą subsydiów państwowych na działanie partii, które w oczywisty sposób (również w Polsce) faworyzują partie parlamentarne. Co za tym idzie, rośnie też liczba pracowników partyjnych, którzy nie są zatrudniani bezpośrednio przez biuro partii, ale poprzez biura poselskie i senatorskie.

Otwiera to więc pytania, na ile istotne są struktury lokalne partii politycznych i jak tę istotność definiować. Czy ważne są jako oddolne wsparcie, czy jako zaplecze dla lokalnych i regionalnych liderów, czy mają znaczenie jako siły mobilizujące elektorat lokalny bądź pozyskujące nowych zwolenników dla swoich organizacji? I jaką rolę w partii politycznej odgrywają partyjni radni największych miast kraju? Czy — odwołując się do rozróżnienia proponowanego przez Katza i Maira — mamy tu do czynienia z partią w urzędzie, skoro są to wybrani w wyborach przedstawiciele partii mający swój udział w rządzeniu miastem, stanowiący zaplecze dla wybranego w wyborach bezpośrednich prezydenta bądź — czasami — będący opozycją wobec niego, zdolną blokować jego pomysły i projekty uchwał? A może są jednak przykładem partii w (miejskim) terenie, ważnym aktorem kształtującym i podtrzymującym partyjne lojalności, ale jednak pozbawionym możliwości wpływu na to, co dzieje się w samej partii?

Bardziej socjologiczne ujęcie zmieniającej się sytuacji współczesnych partii¹⁰ skupia się na przemianach w postawach i wartościach współczesnych społeczeństw, zmieniających się oczekiwaniach wobec polityków oraz na preferencjach wyborczych przesuwających się od partii w kierunku ruchów ekologicznych czy grup interesów. Z analiz prowadzonych w Stanach Zjednoczonych i Europie Zachodniej wynika, że zmieniają się wzory miejskiej polityki, obecnie w większym stopniu zindywidualizowanej i nastawionej na realizowanie issue politics (bardziej koncentrującej się na wybranych kwestiach niż na oferowaniu całościowego, spójnego ideologicznie programu). Pojawia się też nowy typ elit politycznych, odzwierciedlający przemiany zachodzące w elektoracie, traktującym partie jako nieadekwatnych i przestarzałych aktorów politycznych bądź stawiającym na bardziej indywidualistyczny styl prowadzenia polityki¹¹.

W odniesieniu do naszego zainteresowania miejskim poziomem działania partii politycznych szczególne znaczenie mają analizy wskazujące, że zanikanie tradycyjnych partii masowych — opartych na szerokim członkostwie — przyczynia się do spadku społecznego zakorzenienia organizacji i zmniejszania znaczenia lokalnych oddziałów w samej partii. Równocześnie przemiany technologiczne otwierają przed partiami nowe sposoby dotarcia do elektoratu, zabiegania

⁹ Ibidem, s. 118.

¹⁰ T. N. Clark, R. Inglehart, *The New Political Culture: Changing Dynamics of Support for the Welfare State and Other Policies in Postindustrial Societies*, w: *The New Political Culture*, T.N. Clark, V. Hoffmann-Martinot, Boulder 1998.

¹¹ Ibidem, s. 9-72.

o poparcie wyborcze, do których bezpośredni kontakt z wyborcami nie jest konieczny. Mniejszą wagę przywiązuje się w związku z tym do funkcjonowania lokalnych oddziałów partyjnych, których aktywność może ograniczać się tylko do okresów kampanii wyborczych.

Pogłębione analizy dotyczące funkcjonowania polskich partii politycznych na poziomie powiatów przeprowadziła Ewa Nalewajko¹². Badaczka wskazuje na przykład na przenoszenie się siły partii z poziomu krajowego na szczebel samorządowy i lokalny. Partie będące „na fali” stają się bardziej widoczne i aktywne w terenie, zarówno ze względu na impet, jakiego dodaje im sukces wyborczy, jak i ze względu na rosnące zainteresowanie potencjalnych członków. Podobnie pisał Hans Geser, wskazując na ryzyko przyciągania do partii oportunistów skuszonych nadzieją na szybką karierę¹³. Z punktu widzenia relacji pionowych niezwykle istotna wydaje się umiejętność wyższych szczebli struktury partyjnej do trwałego utrzymywania kontaktów z oddziałami terenowymi. Sprzyja to większemu zaangażowaniu dołów w prace na rzecz partii, daje im poczucie sprawstwa i udziału, a tym samym umacnia lojalność wobec organizacji i zmniejsza prawdopodobieństwo rozwinięcia bezpartyjnych układów lokalnych¹⁴.

Wnikliwe badanie struktur organizacyjnych dziewięciu¹⁵ partii politycznych (w tym PO, PiS i SLD) zrealizowała w ostatnim czasie Katarzyna Sobolewska-Myślik wraz z zespołem¹⁶. Jednym z tematów podjętych przez naukowców było określenie relacji poziomych i pionowych w partiach oraz znaczenia przypisywanego strukturalnym organizacyjnym poszczególnych szczebli, w tym strukturalnym średniego szczebla (a więc gminnym, powiatowym i wojewódzkim). Krakowscy badacze twierdzą, że w polskich partiach dominuje zhierarchizowana, wertykalna struktura organizacyjna, która oznacza, iż awans w ramach partii następuje poprzez przechodzenie przez kolejne szczeble organizacji, bez możliwości przeskakiwania szczebli pośrednich. Wyjątek — interesujący z punktu widzenia naszego projektu — stanowią „ścieżki awansu pozapartyjnego (poza strukturą partii, ale będące wynikiem przynależności do niej)”¹⁷. Może się to odnosić do osób, które pozostają członkami partii i równocześnie odgrywają znaczącą rolę, np. jako radni wielkomiiejscy czy wojewódzcy. Takie osoby, nawet nie zajmując wysokiej pozycji w strukturze miejskiej partii, mają szansę awansu na wyższy szczebel w swojej organizacji. Ogólnie jednak działacze struktur średniego szczebla mają poczucie, iż ich wpływ na to, co dzieje się w partii, do której należą, jest niewielki.

Wielkomiiejskie elity partyjne

Empiryczną część artykułu otwieramy przedstawieniem wyników wyborów samorządowych 2002, 2006 i 2010 roku, skupiając się na udziale partii i kandydatów partyjnych. W drugiej części przedstawimy analizę wywiadów z wielkomiiejską elitą polityczną dotyczących jej sposobów postrzegania mocnych i słabych stron funkcjonowania partii w miejskiej polityce.

Od 2002 r. prezydenci miast są wybierani bezpośrednio. Ta zmiana polskiej ordynacji wpisuje się w szerszy trend reform samorządowych, obejmujących i inne kraje europejskie, mających na celu wzmocnienie lokalnego przywództwa¹⁸.

W kolejnych elekcjach od 2002 r. główne partie wystawiają przedstawicieli w rywalizacji o urząd prezydenta bądź też jednoznacznie popierają jednego z kandydatów. W 2002 r. dominujący na krajowej scenie politycznej Sojusz Lewicy Demokratycznej uczestniczył w wyborach we wszystkich miastach, choć w dwóch — Krakowie i Rzeszowie — jego (zwycięscy) członkowie, Jacek Majchrowski i Tadeusz Ferenc, prezentowali się w czasie kampanii jako kandydaci ponadpartyjni. W kolejnych wyborach 2006 i 2010 roku tylko Tadeusza Ferenc można traktować jako kandydata związanego z SLD, choć oficjalnie ponadpartyjnego.

W 2002 r. Prawo i Sprawiedliwość nie wystawiło kandydata w dwóch spośród badanych przez nas dwunastu miast — w Katowicach i Lublinie, podczas gdy Platforma Obywatelska nie miała

¹² E. Nalewajko, Powiatowe partie polityczne – trudna adaptacja, w: Powiatowa elita polityczna: rekrutacja, struktura, działanie, red. J. Wasilewski, Warszawa 2006.

¹³ H. Geser, The Local Party as an Object of Interdisciplinary Comparative Study: Some Steps toward Theoretical Integration, w: M. Saiz, H. Geser, Local Parties in Political and Organizational Perspective, Boulder 1999.

¹⁴ E. Nalewajko, Powiatowe partie polityczne..., s. 187-243.

¹⁵ Były to: LPR, PD, PiS, PO, PSL, Samoobrona, SdPI, SLD oraz UP.

¹⁶ K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, Struktury organizacyjne polskich partii politycznych, Kraków 2010.

¹⁷ Ibidem, s. 179.

¹⁸ O. Borraz, J. Peter, The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe, “International Journal of Urban and Regional Research”, 2004, Vol. 28, nr 1.

kandydata w Lublinie oraz w Białymstoku. We Wrocławiu PO i PiS zdecydowały się oficjalnie poprzeć Rafała Dutkiewicza. Warto zauważyć, że wybory 2002 roku były — co jest szczególnie interesujące w świetle późniejszych wydarzeń na scenie politycznej — przykładem bliskiej współpracy budujących wówczas swoje struktury PO oraz PiS. W czterech badanych przez nas miastach partie wystawiły wspólnych bądź popierały tych samych kandydatów.

W wyborach samorządowych 2006 roku jedynym miastem, w którym PO i PiS nie wystawiły własnego kandydata, był ponownie Wrocław. Tym razem jednak żadna z obu partii nie popierała bezpartyjnego Dutkiewicza. Najprawdopodobniej nie był to przejaw cichego poparcia Dutkiewicza, ale brak polityków, którzy mogliby podjąć rywalizację z bardzo popularnym urzędującym prezydentem. W 2010 r. Platforma startowała już we wszystkich badanych przez nas 12 ośrodkach (w połowie z nich zwycięsko), podczas gdy PiS nie miało kandydatów w Katowicach (podobnie jak w 2002 r.) oraz w Poznaniu¹⁹.

Pomimo utrzymującej się niechęci dla obecności partii i ich kandydatów w wyborach samorządowych, największe miasta Polski pozostają ważnymi punktami rywalizacji międzypartyjnej, a główne ugrupowania dążą do tego, by we wszystkich ośrodkach mieć swoich kandydatów. Bezpośrednie wybory prezydenckie mają bowiem, z punktu widzenia partii politycznych, co najmniej dwie ważne cechy. Po pierwsze, rywalizacja w nich ma charakter prestiżowy. Po drugie, własny kandydat na urząd prezydenta — nawet jeśli ostatecznie wyborów nie wygrywa — może zwiększyć odsetek głosów oddanych na listę ugrupowania w wyborach do rady miejskiej (podobnie dzieje się w przypadku bezpartyjnych kandydatów na urząd prezydenta miasta i firmowanych przez nich list). I choć idea bezpartyjnej prezydentury czy też prezydentury ponad partyjnymi podziałami ma zwolenników²⁰, to jednak partie z udziału w elekcjach samorządowych nie tylko nie rezygnują, ale niejednokrotnie skutecznie rywalizują z kandydatami bezpartyjnymi.

Spójrzmy jak przedstawia się udział list partyjnych w wyborach do rad 12 badanych miast.

Tabela 1

Wyniki wyborów do Rady Miasta w badanych ośrodkach, 2002-2010

| Odsetek mandatów zdobytych przez komitety partyjne w 12 miastach, w % | najniższy | najwyższy |
|--|------------------|------------------|
| 2002 (średnio: 68,9) | 29 (Katowice) | 86,6 (Warszawa) |
| 2006 (średnio: 86,6) | 36 (Rzeszów) | 100 (5 miast) |
| 2010 (średnio: 83) | 48,6 (Wrocław) | 100 (5 miast) |
| Odsetek głosów zdobytych przez komitety partyjne w 12 miastach, w % | najniższy | najwyższy |
| 2002 | 18,4 (Katowice) | 65,6 (Bydgoszcz) |
| 2006 | 42,2 (Rzeszów) | 91,7 (Gdańsk) |
| 2010 | 50,5 (Rzeszów) | 92,9 (Białystok) |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej (pkw.gov.pl).

Analiza wyników kolejnych elekcji do rad miejskich pozwala dostrzec kilka istotnych wzorów. Obserwować można podobieństwo sympatii partyjnych na poziomie kraju (parlamentu) oraz na poziomie samorządów wielkich miast. I tak, podczas gdy w 2002 r. w samorządzie wielkomiejskim dominowała zwycięska w wyborach parlamentarnych 2001 roku lewica, to w 2006 r. wygrały PiS oraz PO, a w roku 2010 zdecydowaną większość zdobyła PO. Wybory 2006 roku oznaczały zasadniczą zmianę układu sił w radach największych miast, zgodną ze zmianą sympatii politycznych, jaką można było zaobserwować w wyborach parlamentarnych 2005 roku. W 2005 r. SLD utracił swoją dominującą pozycję w parlamencie, a w 2006 r. doświadczył dramatycznego osłabienia w miastach: w 2002 r. miał w 12 badanych przez nas ośrodkach 155 radnych, by w 2006 r. zdobyć w sumie jedynie 53 mandaty. Było to więc trzykrotne pomniejszenie stanu sprzed 4 lat! Z kolei PiS zwiększyło liczbę mandatów z 80 do 148, a PO z 48 do 181 (a więc jej stan posiadania zwiększył się prawie czterokrotnie) i to była druga istotna cecha tej elekcji — zdecydowana dominacja PO zarówno w radach, jak i w wyborach prezydentów miast. Kandydaci Platformy, jeśli przegrywali, to

¹⁹ W mieście tym PiS przechodziło poważny kryzys organizacyjny i personalny, będący konsekwencją odejścia części działaczy.

²⁰ A. Gendźwiłł, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2010, nr 2.

tylko z urzędującym prezydentem. W żadnym z badanych miast nie pojawił się nowy bezpartyjny kandydat zdolny zgromadzić wyborcze poparcie.

Widzimy więc, że następuje stabilizacja i krzepnięcie obecności partii w radach miast. Pisząc o udziale partii w wyborach lokalnych (do rad gmin), Paweł Swianiewicz i Adam Mielczarek określili wybory 1990 mianem bezpartyjnych²¹, wybory 1994 jako „partyjne z ukrycia”, a elekcję 1998 jako „otwarcie partyjną”²². W odniesieniu do wyborów w wielkich miastach w 2002, 2006 i 2010 śmiało można podtrzymać określenie „otwarcie partyjne” jako najlepiej oddające obserwowany stan rzeczy. W przypadku badanych przez nas 12. ośrodków miejskich kandydaci z list partyjnych zdobyli w 2002 r. blisko 69% wszystkich mandatów (Tabela 1). Najmniej „upartyjnione” były wówczas rady Katowic (29% mandatów zdobytych przez listy partyjne), Wrocławia (37,5%) oraz Szczecina (45,2%).

W 2006 r. ogółem listy partyjne zdobyły 86,6% mandatów (17,17 punktów procentowych więcej niż cztery lata wcześniej). Tym razem najniższy odsetek (36%) był w Rzeszowie, natomiast w siedmiu miastach przekroczył 90%. W wyborach w 2010 r. ogólny odsetek nieco zmalał (do 83%), choć nadal w pięciu ośrodkach wszystkie miejsca przypadły listom partyjnym. Ponadto od 2002 r. systematycznie wzrastał odsetek głosów (Tabela 1) oddanych na partyjne listy – najniższy był w 2002 r. w Katowicach, a najwyższy okazał się w 2010 r. w Białymstoku, sięgając blisko 93%.

Zauważmy, że przez 20 lat, które upłynęły od pierwszych w pełni wolnych wyborów w Polsce, w każdym z badanych miast miał okazję wykształcić się unikalny wzorzec instytucjonalny, zespół uczestników władzy samorządowej, a niejednokrotnie również silny lider gromadzący wokół siebie zwolenników i współpracowników. Jedną z interesujących — i wartych bliższego zbadania — kwestii jest to, do jakiego stopnia w samorządach miejskich ukształtowały się trwałe koalicje personalne odporne na zmiany organizacji (np. pojawianie się i zanikanie kolejnych partii politycznych), a na ile te lokalne układy władzy instytucjonalizują się i uniezależniają od składu personalnego. Z wywiadów pogłębionych oraz z analizy składu rad czy ścieżek karier radnych i prezydentów wynika, że w większości miast można wskazać kilkusobową grupę „ojców-założycieli” z Komitetów Obywatelskich — tych miejskich polityków, którzy zasiadają w radzie, czasem nieprzerwanie, od 1990 r. czy 1994 r., zmieniając jedynie — wraz z krystalizowaniem i instytucjonalizowaniem się partii politycznych — przynależność organizacyjną²³. To osoby, które pierwszy mandat zdobyły z list Komitetów Obywatelskich, by potem przejść do UD i UW albo PC czy ZChN, poprzez AWS, a które dziś zasilają szeregi PiS i PO bądź odnajdują się w klubach prezydenckich.

Podsumowując, od 2002 r. silna reprezentacja klubów partyjnych oraz list partyjnych jest cechą charakterystyczną wielkich miast. Równocześnie jednak widać miejsca, gdzie bezpartyjny prezydent skutecznie z nimi rywalizuje, nie tylko wygrywając wybory prezydenckie, ale również wprowadzając do rady miejskiej przedstawicieli swojej listy.

W oparciu o podział mandatów w radach miast oraz wyniki wyborów prezydenckich możemy, w odniesieniu do 12 interesujących nas miast, zarysować następujące typy układów politycznych:

(1) partyjny z partyjnym prezydentem: w radzie obecne są tylko kluby partyjne, a prezydent jest członkiem partii bądź ma jej jednoznaczne poparcie. Jest to sytuacja Gdańska, Lublina, Szczecina, Warszawy i — w mniejszym stopniu — Białegostoku (prezydent Truskolaski pozostaje poza strukturami PO, ale to Platforma była w 2006 r. pomysłodawcą jego kandydatury i udzieliła mu swojego jednoznacznego poparcia).

(2) partyjny z bezpartyjnym prezydentem bądź ze słabą reprezentacją prezydencką: w radzie są tylko kluby partyjne, ale prezydent nie należy do partii, nie ma w ogóle bądź posiada niewielu swoich przedstawicieli w radzie. Po wyborach 2006 roku była to Bydgoszcz dla pierwszej sytuacji, a dla drugiej Kraków, Łódź²⁴ i Poznań, czyli miasta, gdzie wprawdzie prezydentom udało się utrzymać swój urząd z wyborów 2002, ale nie wprowadzili oni własnej silnej reprezentacji do RM.

²¹ Były to wybory zdominowane przez kandydatów Komitetów Obywatelskich, które zdobyły ponad 40% mandatów (za: P. Swianiewicz, A. Mielczarek, *Parties and Political Culture in Central and Eastern European Local Governments*, w: *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*, red. G. Soós, V. Zentai, Budapest 2005, s. 32).

²² P. Swianiewicz, A. Mielczarek, *Parties and Political Culture...*, s. 32-33.

²³ W. Betkiewicz, A. Jasiewicz-Betkiewicz, *Wielkomijska elita polityczna: skład i kariery zawodowe*, „*Studia Regionalne i Lokalne*”, 2012, nr 3 (49).

²⁴ W 2010 r. wybory prezydenckie wygrała w Łodzi kandydatka PO i tym samym Łódź należałoby w tej kadencji zaliczyć do kategorii 1.

(3) partyjny z silną reprezentacją prezydencką: poza klubami partyjnymi w radzie miasta znajdują się też osoby z komitetu wyborczego prezydenta i zdobywają znaczącą liczbę mandatów (Katowice, Wrocław, Rzeszów).

Pierwszy i trzeci typ opisują sytuację, w której ośrodek władzy wykonawczej dysponuje poparciem rady, bo jest atrakcyjnym partnerem koalicyjnym i ma możliwość forsowania swoich inicjatyw. Typ drugi to z kolei sytuacja, gdy w radzie może zawiązać się większościowa koalicja przeciw prezydentowi, co skutkuje stałą, potencjalnie destrukcyjną, rywalizacją. Należy podkreślić, że wyróżnione przez nas typy układów politycznych w badanych miastach nie są stałe, lecz raczej przeplatają się, zazębiają, a czasem — co obserwowaliśmy w trakcie realizacji naszego badania — zmieniają. W kadencji 2006-2010 prezydent bezpartyjny przed wyborami wstępował do partii, zawiązana na początku koalicja z czasem rozpadała się i była zastępowana inną, a poszczególne kluby zmieniały swój skład i liczebność.

W ostatniej części przedstawimy ocenę obecności partii politycznych w radach wielkich miast oraz opinie bezpośrednich uczestników miejskiej polityki dotyczące znaczenia, jakie może nieść ze sobą przynależność partyjna. Interesować nas będą szczególnie dwie kwestie. Po pierwsze, relacje między klubami partyjnymi w radach miast a władzami partyjnymi ich ugrupowań szczebla miejskiego i ponadmiejskiego. Po drugie, zajmiemy się ogólną oceną obecności partii w miejskiej polityce oraz trudnej kwestii autonomizowania się wielkomiejskich elit od wpływów polityki krajowej.

Tym, co zwraca uwagę w narracjach polityków, jest przyjmowanie za kwestię bezdyskusyjną, że partie są naturalnym uczestnikiem życia publicznego i że doskonale odnajdują się w miejskiej polityce, stanowiąc skuteczną konkurencję dla bardziej lokalnych inicjatyw wyborczych. Równocześnie jednak negatywnie oceniają oni podejmowane przez krajowe kierownictwa ugrupowań próby decydowania zarówno o kandydatach do rad miejskich, jak i na urząd prezydenta. Wskazują również, że niejednokrotnie sami stają się uczestnikami rywalizacji i konfliktu rozgrywanego przez działaczy swoich ugrupowań politycznych, starających się o budowanie lokalnego zaplecza lojalnych współpracowników.

Krytycy obecności klubów o afiliacjach partyjnych zwracają uwagę, że nie są one w pełni autonomiczne, że decyzje dotyczące podejmowanych przez nie inicjatyw zapadają w „centrali”, niejednokrotnie z pominięciem specyfiki i faktycznych potrzeb danego układu lokalnego, a nade wszystko, że wprowadzają na forum samorządu obce mu spory o charakterze ideologicznym. Dodać można, że takie same wątki pojawiały się i w innych studiach poświęconych obecności partii politycznych we władzach lokalnych²⁵.

Główni zainteresowani — szefowie klubów partyjnych — wskazują na dwa momenty, w których — ich zdaniem — dochodzi do ograniczania przez władze partii autonomii samorządowców. Są to, po pierwsze, naciski na tworzenie list do rady miejskiej i wskazywanie kandydata w wyborach prezydenckich z pominięciem miejscowego kontekstu oraz wiedzy i doświadczenia radnych. Po drugie, poważne zastrzeżenia naszych rozmówców budzi wykorzystywanie radnych jako zasobu w rywalizacji, do jakiej dochodzi pomiędzy liderami danego ugrupowania, walczącymi np. o wpływy w regionie. Warto zauważyć, że obydwie sytuacje dotyczą najczęściej okresów wyborczych — czy to samorządowych, czy krajowych. To z kolei może oznaczać, że albo w okresach trwania kadencji partyjni samorządowcy cieszą się swobodą działania i znacznym stopniem autonomii, albo też że jedynie moment wyborów — z samej swej istoty strategiczny i kluczowy — przyciąga uwagę liderów partyjnych w kierunku samorządowców.

Ale w tym systemie politycznym, gdzie partie są zarządzane centralnie i tak na dobrą sprawę listy są układane i liderzy są przywożeni z góry z Warszawy w teczce, to jest moim zdaniem sytuacja, która prowadzi wyłącznie do sytuacji złych i do złych rozwiązań. (PO, RM)²⁶

U nas statutowo jest taki nowy zapis, że przewodniczący klubu radnych w mieście jest automatycznie członkiem Rady Regionalnej, to ciekawy zapis. Ewidentnie w przypadku mojej formacji jakby miejsce samorządowców o jakiejś pozycji przenosi się na miejsce w najwyższej regionalnej partii. (PiS, RM)

²⁵ F. Franek, *Political Parties in Local Governance: Do Delegates Represent Local or National Interests?*, w: *Faces of Local Democracy...*; H. Geser, *The Local Party...*; E. Nalewajko, *Powiatowe partie polityczne...*

²⁶ Dla zachowania poufności, jaką obiecaliśmy naszym rozmówcom, nie podajemy nazw miejscowości, z których oni pochodzą. Zachowaliśmy jedynie nazwę partii oraz wskazanie pozycji rozmówcy w strukturze elity miejskiej (RM – rada miasta, prezydent – przedstawiciel władz wykonawczych, region – lider partii w województwie).

Poza zdecydowanie negatywnym stosunkiem do narzucania lokalnemu środowisku kandydatów, którzy się z niego nie wywodzą, krytycznie oceniane są naciski na to, jak radni mają głosować, z kim zawierać sojusze, czy jakie inicjatywy przedstawiać na forum rady miasta. Co istotne, takie uwagi słyszeliśmy przede wszystkim z ust bezpartyjnych członków miejskiej elity. Liderzy klubów partyjnych takie sytuacje dostrzegają znacznie rzadziej, a uzgodnienia linii postępowania czy sposobów głosowania traktują albo jako naturalną konsekwencję reprezentowania swojej partii albo jako incydentalne zdarzenia, motywowane kluczowymi głosowaniami. Główne pola konfliktów dotyczą więc spraw związanych z procesem układania list wyborczych, głównie w wyborach samorządowych. Sporadycznie pojawiają się natomiast zarzuty narzucania sposobów głosowania czy formułowania polityk miejskich. Nie znaczy to, że nie ma tu żadnych tarć, wydaje się jednak, że okresowo pojawiające się naciski władz partyjnych na radnych traktowane są jako zrozumiała konsekwencja występowania w roli reprezentanta partii w radzie miasta i członkostwa w klubie z partyjnym szyldem.

To nie jest tak, że to jest zdyscyplinowana armia [...] jeśli stosuje się taki mechanizm, to wynika to z, może to wynikać jedynie z określonego porozumienia politycznego z którymś z partnerów politycznych, kiedy idzie gra o naprawdę wysoką stawkę. To wtedy oczywiście stosuje się tego typu mechanizm. (PO, RM)

Trudno, żeby przed każdą sesją w mieście — chyba jest sesja, co miesiąc — gremia partyjne zbierać i pytać o wszystko, ale przy ważniejszych tak. (SLD, region)

W tym miejscu ujawnia się dodatkowe rozróżnienie między ugrupowaniami dotyczące relacji między władzami klubu a władzami partii w mieście (zarządem miejskim). W przypadku SLD mamy najdłuższą historię organizacyjną, co skutkuje dawno wypracowanymi mechanizmami współdziałania między tymi dwiema strukturami. Różnica między nimi jest dobrze widoczna, a kompetencje i podział zadań precyzyjnie zdefiniowane. Widoczne jest to, nawet jeśli ta sama osoba pełni równocześnie funkcje przywódcze i w klubie radnych, i w zarządzie miejskim partii.

Natomiast najgorsze relacje między szefostwem partii a szefostwem klubu były wtedy, kiedy ja łączyłem te dwie funkcje. Nie chodzi o to, że ja mam schizofrenię, tylko chodziło o to, że wobec klubu występowałem [...] z głosem partyjnym, a wobec partii z głosem klubowym. (SLD, RM)

W przypadku PO i PiS budowanie struktur partyjnych równocześnie z wyborami parlamentarnymi i samorządowymi dało efekt w postaci niejasnego rozróżnienia pomiędzy przedstawicielami partii „w urzędzie” (w naszym badaniu — radnymi) a oddziałem i władzami partii w danym mieście. Niejednokrotnie trudno jest wskazać granicę pomiędzy klubem i jego władzami z jednej strony a miejskimi władzami partyjnymi z drugiej strony. Znacznie częściej mamy tu do czynienia z unią personalną, gdy przedstawiciel władz klubu automatycznie zostaje włączony do władz partii stosownego szczebla, i przenikaniem się tych struktur.

Z jednej strony, obydwa ugrupowania postsolidarnościowe nie zaczynały swego istnienia w organizacyjnej próżni — odwoływały się do struktur organizacyjnych i zasobów personalnych Unii Wolności, Ruchu Społecznego AWS, Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego i innych partii politycznych. Z drugiej strony, z badań lokalnych kół partyjnych zrealizowanych przez Instytut Socjologii UW²⁷ w 2001 i 2002 r. wiadomo, że w obydwu partiach pojawiały się specyficzne problemy. W PO były one związane z niewielkim zainteresowaniem liderów oddziałami lokalnymi, brakiem klarownego przywództwa oraz niejasnym podziałem kompetencji w partii²⁸. PiS zastosowało odmienną strategię, która polegała na wskazaniu terenowych pełnomocników, odpowiedzialnych za budowanie struktur na swoim obszarze. O ile PO w pierwszej fazie istnienia nastawiona była na przyciągnięcie jak największej liczby uczestników, o tyle PiS bardzo starannie selekcionowało i rekrutowało swoje kadry. Warto też pamiętać, że obydwie partie powstawały (niezależnie od tego, jaką część bezpartyjnych bądź należących do innych ugrupowań działaczy udało im się ostatecznie zwerbować) przede wszystkim w oparciu o kluby parlamentarne oraz siatkę nowo powstałych biur poselskich i to one nadawały charakter początkom PO i PiS.

Precyzyjne zapisy statutowe, rozstrzygające zakres zadań i odpowiedzialności oraz podział kompetencji między ciałami wewnątrzpartyjnymi a jej przedstawicielami w samorządzie powinny

²⁷ Autorstwa Mirosławy Grabowskiej, Agnieszki Jasiewicz-Betkiewicz i Tadeusza Szawiela.

²⁸ Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że badanie to było zrealizowane jeszcze przed zarejestrowaniem Platformy Obywatelskiej jako partii politycznej.

służyć minimalizowaniu napięć i sytuacji spornych. W rzeczywistości jednak nie brak sytuacji, w których pomiędzy władzami klubu a władzami partii dochodzi do ostrych spięć dotyczących tego, w jaki sposób mają być podejmowane decyzje i kto jest faktycznym liderem partii w radzie miasta — przewodniczący klubu czy miejski szef partii. Wydaje się, że takie konflikty mają miejsce przede wszystkim tam, gdzie partia budowana była wokół wcześniej istniejącej grupy radnych, lokalnie rozpoznawanych i mających ugruntowaną w mieście pozycję, którym trudno jest wobec tego zgodzić się na przyjmowanie odgórnych dyrektyw:

Mam dobrą relację z oboma senatorami, mam dobrą relację z posłami, ale bardzo kiepskie relacje z [szefem partii w mieście], który uważa, że to partia powinna wydawać dyrektywy radnym, co mają robić. Ja jestem wrogiem tego typu podejścia. Radni są najlepiej zorientowani, jak powinni się zachować, to radni posiadają wystarczającą wiedzę [...] a przede wszystkim to radni mają mandat do tego, by takie decyzje podejmować. Nikt za nich, z tylnego siedzenia pociągając sznurkami, nie będzie decydował, bo to nie on ponosi odpowiedzialność za decyzje. (PO, RM)

Z perspektywy badań ścieżek karier elity politycznej doświadczenie samorządowe traktowane jest jako jeden z kluczowych zasobów pozwalających na awans do elity centralnej. Tutaj spojrzymy, jak postrzegane jest przez naszych rozmówców budowanie kapitału politycznego w radzie miasta.

Liderzy klubów w radach miejskich, niezależnie od tego, czy partyjnych czy bezpartyjnych, często prezentują chłodny stosunek do idei (a szczególnie praktyki) budowania ścieżki kariery politycznej poprzez samorząd. Ich opinia jest znacznie bliższa przekonaniu o konieczności zbudowania trwałych struktur samorządowych, w których jest miejsce dla partii i działaczy partyjnych, ale które powinny działać równolegle do funkcjonowania partii w jej wymiarze stricte organizacyjnym.

Powinniśmy sobie chyba odpowiedzieć na pytanie, czy nie powinniśmy mieć w zasadzie takiej specjalizacji, że mamy polityków samorządowych. (PO, RM)

W Radzie powinny być osoby o wielkim doświadczeniu, które nie mają takiej potrzeby, żeby poprzez funkcjonowanie w Radzie Miasta rozpoczynać karierę, żeby to był wstęp do ich kariery, tylko mają już raczej wszystko uporządkowane [...] to jest bardzo niebezpieczna sytuacja, jeżeli traktuje się funkcjonowanie w Radzie Miasta jako przystanek na drodze swojej kariery, to ja nie widzę w tym momencie tych elementów i tych motywacji, którymi powinien się kierować rajca miejski, radny miejski, ojciec miasta. (PO, RM)

Może to wskazywać na istnienie problemu związanego z wadliwie funkcjonującymi strategiami partii politycznych, niezdolnymi do rozwinięcia przejrzystych i akceptowanych mechanizmów rekrutacji dla młodszych kadr, zarówno tych, które mogłyby systematycznie zastępować starszych samorządowców w roli lokalnych/miejskich liderów, jak i tych, które w radzie miejskiej zdobywałyby szlify dla kariery powyżej miejskiego szczebla.

W dwadzieścia lat od pierwszych wyborów samorządowych i w dziesięć lat od powstania PO oraz PiS widać wyraźnie, że systematyczne i klarowne procesy rekrutowania i socjalizowania młodych elit partyjnych wciąż nie są wypracowane. Są miasta, w których konflikt między grupą „starych” samorządowców a „młodymi” radnymi partyjnymi nie ujawnia się, ale są też przypadki zaobserwowane w naszym badaniu, gdzie ma on gwałtowny przebieg. Można wnioskować, że konflikt ten jest tylko elementem głębszych problemów, związanych z funkcjonowaniem partii jako organizacji, z rywalizacją o wpływy na formułowanie kierunków rozwoju, na procesy decyzyjne i kompetencje poszczególnych ciał partyjnych i okołopartyjnych.

Ostatni wątek, który przedstawimy, dotyczy bezpośrednich wpływów centrum partii i polityki krajowej na funkcjonowanie miejskiego samorządu oraz działania radnych i władz wykonawczych.

Nasi rozmówcy, z jednej strony, uważają za oczywiste, iż politycy poziomu centralnego dążą do uczestniczenia w życiu politycznym miasta, z drugiej zaś, wyraźnie oczekują bardziej partnerskiej współpracy. W tym miejscu ujawnia się też problem oddziaływania aktualnych relacji z poziomem krajowym na to, co dzieje się w mieście. Teza H. Gesera²⁹ o większej elastyczności, jaką charakteryzują się działania partii na poziomie lokalnym, przejawiające się m.in. w możliwości zawiązywania koalicji, które trudne byłyby do pomyślenia w parlamencie krajowym (albo które

²⁹H. Geser, *The Local Party...*

dopiero są testowane), w przypadku polskich wielkich miast wydaje się trudna do podtrzymania. W ubiegłej kadencji samorządowej (2006-2010) mieliśmy sytuację, w której konflikt rozgrywający się centralnie został przeniesiony na poziom miast, wymuszając zerwanie wcześniej sprawnie działających koalicji.

Ta ostatnia zmiana [koalicji w mieście], która dwa lata temu nastąpiła to dlatego, że nastąpiła koalicja na najwyższym szczeblu [...]. Jeśli tam jest ostrzej, to u nas też jest ostrzej, bo to odbywa się tak, szef regionu spotyka się z radnymi i mówi: macie dowalić temu i temu politycznie, i tak się dzieje. Dostaje dyspozycje. Albo dowalić albo odpuścić. Taka jest brutalna prawda tego życia. (prezydent)

Ten spór ogólnopolski nie przekładał się na politykę lokalną, ale jak przyszedł, to efekt tsunami. W [...] nie ma możliwości dogadania się z klubem i partią PO. (region PiS).

Przeniesienie sporu między PO a PiS na poziom miast nie zostało szybko zaakceptowane z dwóch względów. Po pierwsze, wielu naszych rozmówców, również tych, którzy nie są związani z żadnym z tych dwóch ugrupowań, podkreślało, iż wpływy polityki krajowej utrudniają spokojne wypracowywanie rozwiązań, które dotyczą samego miasta czy regionu i zmniejszają poczucie niezależności władz samorządowych od innych szczebli władzy publicznej. Po drugie, ten konkretny spór dotyczył ludzi, którzy niejednokrotnie współpracowali ze sobą od kilkunastu lat i których współpraca — co należy szczególnie podkreślić — miała historię dłuższą niż organizacyjna historia PO i PiS.

To jest coś, co jest oczywiste, że jak 20 lat temu się tworzyła polska samorządność, no to my byliśmy wtedy, bardzo często te same osoby były w tym samym obozie. A teraz, jak jest upodmiotowienie polskiej demokracji, jak jest pluralizm, no to te obozy bardzo często ze sobą konkurują na personalia, a w mniejszym stopniu może na programy. (PiS, region)

Generalnie miałem taki okres wahania kiedyś jeszcze, ale to muszę powiedzieć, jeszcze to było na początku tej dekady czy ewentualnie miałem takie propozycje, żeby startować do Sejmu z listy PiS-u. To w tej chwili się tak wydaje, ale wtedy, proszę mi wierzyć, te partie wyglądały bardzo podobnie. Nie wiadomo było, jak one się różnią. (PO, RM)

PO-PiS, który gdzieś tam w nadziejach niektórych nawet do dzisiaj żyje, tenże PO-PiS zaistniał w [...] bardzo silnie, była koalicja, co więcej był jeden klub, który mieścił polityków PiS-u, PO, i związanych z prezydentem [...] i tenże PO-PiS bardzo dobrze przyjęty [...] trwał bardzo długo i bardzo niewiele rzeczy, które dotyczyły polityki ogólnopolskiej, przekładało się na politykę [miejską]. (prezydent)

Zjawisko przekładania się konfliktów z krajowego poziomu polityki na poziom miasta jest więc definiowane jako negatywna strona obecności partii w radach, tym bardziej jeśli dotychczasowa współpraca przebiegała bez większych problemów i tarć. To w tym miejscu pojawia się też pejoratywne zabarwienie określenia „polityczny”, które będąc przeciwieństwem „samorządowego”, zaczęło być rozumiane jako: sterowany z zewnątrz (z centrali partyjnej, z Warszawy), oderwany od faktycznych potrzeb miasta i jego mieszkańców.

Na koniec warto jednak podkreślić, że — niezależnie od formułowanych krytyk i stawianych zarzutów — partie polityczne postrzegane są jako stały i konieczny element miejskiego krajobrazu politycznego. Pozytywna rola partii politycznej polega na oferowaniu wspólnego programu, uszczegóławianego lokalnymi potrzebami, ale pozostającego wciąż spójną wizją polityczną.

Uzgadnianie kierunków działania daje większą skuteczność podejmowanych działań, oferując poczucie wspólnoty i wsparcia, co oznacza np. oferowanie radnym zaplecza ułatwiającego im sprawne działanie, a nawet przynoszącego merytoryczne czy eksperckie wsparcie.

Partia stanowi nie tylko forum wymiany poglądów między rajcami miejskimi (również z innych miast), ale daje też możliwość dostępu do własnych parlamentarzystów czy przedstawicieli rządu, co postrzegane jest jako zdecydowane ułatwienie np. w lobbowaniu na rzecz konkretnych rozwiązań ustawowych. Co ciekawe, na ten właśnie aspekt równie często zwracali uwagę ci z naszych rozmówców, którzy sami do partii nie należą, a więc ci, którzy mogą dostrzegać brak takiego zasobu w podejmowanych przez siebie projektach.

Uczestnictwo w dużej partii politycznej daje możliwość jakby łatwego przechodzenia przez poszczególne etapy. Partie lokalne tego nie mają. Partie lokalne są zamknięte i im się wydaje, że są

samowystarczalne. Ale właśnie ta sektorowość i różnice w kompetencjach i wydzielenie powoduje, że w pewnych określonych sytuacjach one nie są w stanie odpowiedzialnie zdecydować w sytuacji swojej gminy, ponieważ okazuje się, że jest to zależne od centralnego szczebla. (PO, RM)

Ostatnią istotną zaletą istnienia partii w samorządzie jest przejrzystość, wypracowany system rozliczania uczestników polityki, weryfikowanie kandydatów przez partyjne gremia oraz ponoszenie odpowiedzialności przez całą organizację za działania (i ewentualne błędy) swoich przedstawicieli. Partia jest — w takim ujęciu — gwarantem stabilizacji, rozliczalności z przedwyborczych obietnic, ze zrealizowanych, ale i z niezrealizowanych polityk, jak również aktorem wnoszącym do miejskiej polityki element organizacyjnej trwałości.

Partie muszą brać na siebie odpowiedzialność i wprowadzają radnych, i w momencie jak mają świadomość, że wprowadzają radnych, a równocześnie wystawiają kandydatów na prezydenta, to biorą na siebie odpowiedzialność za miasto, to jest automatycznie konsekwencja taka, że trzeba budować program, trzeba mieć ludzi. (PiS, RM)

Zakończenie

Od wyborów samorządowych 2002 roku obecność partii w samorządach wielkomiejskich ugruntowuje się: startują one, używając swoich oficjalnych szyldów i zdobywają poparcie coraz większego odsetka wyborców. Obecność ta nie jest jednak pozbawiona tarć i problemów, wywoływanych zarówno zmianami personalnymi, jak i konfliktami pomiędzy poszczególnymi frakcjami w radzie miasta, między radnymi a liderami ich partii, czy w końcu przenoszeniem na poziom miasta konfliktów z ogólnopolskiej sceny politycznej. Dodatkowo, kluby partyjne w dwunastu badanych przez nas ośrodkach występują w zróżnicowanych kontekstach — są miasta, gdzie kluby bezpartyjne w ogóle nie istnieją, ale są i takie, gdzie (czasem słabsze, czasem bardzo silne) występują, będąc istotnym rywalem dla partii politycznych; są miasta, w których prezydent jest członkiem partii i przeciwnie — w których prezydent jest bezpartyjny. Każdy z takich układów ma odmienną dynamikę i inaczej rozpisane relacje między głównymi uczestnikami życia politycznego.

Trudniej jest odpowiedzieć na pytanie, jaka jest rola i znaczenie obecności w radach miejskich z punktu widzenia partii politycznych, jaki jest sens startu w wyborach samorządowych i próby ulokowania w radach miast swoich przedstawicieli. Formalne umiejscowienie radnych w partyjnych zapisach statutowych nie wskazuje na ich silną pozycję (tylko przewodniczący klubów wchodzi w skład zarządu powiatowego w przypadku PO i SLD, a rady regionalnej w przypadku PiS). Z drugiej strony, to właśnie zasiadanie w — niekiedy wielkomiejskim — samorządzie jest jednym z najczęściej spotykanych zasobów biograficznych polskich parlamentarzystów. Mogłoby to wskazywać, że partie traktują rady miast jako ważny punkt na ścieżce kariery potencjalnych elit krajowych.

Rola partii na poziomie lokalnym nie jest więc jednoznaczna. Z jednej strony, zaobserwować można postępujące zakorzenianie się partii w środowisku lokalnym. Z drugiej strony, zwłaszcza w okresach przedwyborczych, częste są głosy krytyki, pojawiają się zarzuty, że partie reprezentują bardziej interesy swoich organizacji niż wyborców, że lojalność wobec „góry” jest silniejsza niż lojalność wobec społeczności, zaś sama obecność partii sprzyja zwiększeniu konfliktu oraz wprowadzaniu kwestii ideologicznych w miejsce pragmatycznego rozwiązywania problemów.

W powtarzanych hasłach odpartyjnięcia samorządów często wypacza się jednak i trywializuje obraz polityki, sprowadzając ją do przepychanek i walk słownych, mitologizuje zaś samorząd jako miejsce zgody i współpracy. Konflikt, różnice zdań, budowanie poparcia (czasem udane, a czasem nie) to naturalne komponenty zarówno polityki krajowej, jak i polityki lokalnej.

Partie wprowadzają organizacyjną ciągłość i stabilność — nawet w sytuacji gdyby w kolejnych wyborach nastąpiła całkowita wymiana ludzi, to wciąż zachowana byłaby ciągłość na poziomie zbiorowym. Takiej ciągłości nie mogą gwarantować lokalne ugrupowania, zwłaszcza te zbudowane wokół pojedynczego charyzmatycznego lidera.

Nie można przeceniać też znaczenia partii w samorządzie jako naturalnego kanału przepływu informacji z poziomu lokalnego na poziom krajowy. Z punktu widzenia władz partii (mitycznych „central partyjnych”) radni stanowią cenne źródło informacji dzięki swoim regularnym i bezpośrednim kontaktom z mieszkańcami. Ten niedoceniany aspekt obecności partii przybliża

im drobne, codzienne problemy, w które obfituje praca samorządu. Podobnego kontaktu z prozą codziennego życia nie zapewniają inne obszary aktywności partii politycznych. Partie — na co zwracali uwagę nawet nasi bezpartyjni rozmówcy — stanowią też naturalny kanał przekazywania problemów i potrzeb z poziomu miejskiego, w sytuacji gdy konieczne jest lobbowanie konkretnych rozwiązań w Sejmie.

Na koniec, samorząd — szczególnie miejski — to naturalne miejsce rekrutowania przyszłych parlamentarzystów, to istotny etap w karierze młodych (niekoniecznie metrykalnie) polityków, na którym uczą się oni kolegiального wypracowywania i podejmowania decyzji, w tym tak niełatwych umiejętności jak gromadzenie większości wokół własnych propozycji czy osiągnięcie kompromisów.