

Cezary Nowakowski, Arkadiusz Ptak

Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych

Lata 1990 i 2002 wyznaczają ważne cezury czasowe w badaniach nad lokalnymi elitami władzy. Szczególnie istotny jest rok 1990, w którym zmieniono nie tylko normatywny model władzy lokalnej, ale przede wszystkim dokonały się polityczne i społeczne przeobrażenia w lokalnym systemie politycznym. Autorzy zwracają uwagę, że rekrutacja do lokalnych elit władzy wiodła nie poprzez kooptację, ale przede wszystkim poprzez w pełni demokratyczne i rywalizacyjne wybory. W nowym systemie władzy lokalnej szczególne miejsce zajęły dwie osoby – reprezentujący władzę wykonawczą wójt (burmistrz, prezydent miasta) oraz stojący na czele organu uchwałodawczego (rady gminy) – przewodniczący.

Reforma władzy lokalnej z 1990 r.¹ zasadniczo różniła się od wcześniejszych reform z lat 1954², 1973–1975³ oraz 1983–1984⁴. Przede wszystkim po raz kolejny nie dokonano korekty systemu rad narodowych będących terenowymi jednostkami administracji państwowej. Odrzucono model władzy lokalnej obecny w systemie

politycznym Polski w latach 1950–1990, zastępując go samorządem terytorialnym z własnym mieniem, dochodami, możliwością stanowienia prawa, a przede wszystkim wybieranymi w pełni rywalizacyjnymi wyborami władzami. *De facto* nie była to więc jedynie reforma, ale głębokie zmiany ustrojowe, zwłaszcza że proces ten należy analizować szerzej, na tle przemian społeczno-politycznych ówczesnej Polski i budowy nowego ładu.

Bardzo szybko okazało się, że nastąpiły zmiany we władzach lokalnych, które wyposażono w realne i rzeczywiste narzędzia do podejmowania decyzji na szczeblu gminnym. Szacuje się, że w skali całego kraju ugrupowania obywatelsko-solidarnościowe, pozostające w opozycji do ówczesnych władz lokalnych, zdobyły ponad połowę ważnie oddanych głosów⁵, po raz pierwszy zaś zasiadło w radzie od 70 do 80% radnych⁶.

Trudno jednak precyzyjnie określić skalę zmian we władzach lokalnych, a zwłaszcza wskazać przynależność polityczną nowo

¹ Zob. (częściowo już nieaktualne): ustawę z 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 75, poz. 444); ustawę z 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95); ustawę z 8.03.1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96); ustawę z 22.03.1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124); ustawę z 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz. 191).

² Ustawa z 25.09.1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz. U. Nr 43, poz. 191) oraz ustawa z 25.09.1954 r. o osiedlach i radach narodowych (Dz. U. Nr 43, poz. 192).

³ Ustawa z 29.11.1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 49, poz. 312); ustawa z 28.05.1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 16, poz. 91). Szerzej zob. J. Służewski (red.), *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Warszawa 1977 oraz Z. Leoński (red.), *Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach*, Warszawa 1976.

⁴ Ustawa z 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185 ze zm.) oraz ustawa z 13.02.1984 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (tekst jedn.: Dz. U. z 1988 r. Nr 7, poz. 55).

⁵ J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*, Warszawa 1997, s. 120–121.

⁶ E. Łojko, *Samorządność lokalna mit czy szansa*, „Samorząd Terytorialny” 1991/11–12, s. 73 oraz J. Bartkowski, *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966–1955. Zmiany składu społeczno-demograficznego na tle przemian opinii publicznej w Polsce w ujęciu porównawczym*, Warszawa 1996.

wybranych radnych i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Wyniki wyborów z 27.05.1990 r. przedstawione przez Generalnego Komisarza Wyborczego obejmowały bowiem wyłącznie zidentyfikowane pod względem przynależności kandydatów i list wyborczych⁷. Identyfikacji podmiotów biorących udział w elekcji nie sprzyjała również ówczesna ordynacja wyborcza. Przede wszystkim wyeliminowano bezpośrednie zgłaszanie kandydatów i list wyborczych przez partie polityczne. Umożliwiono jednak oznaczenie listy lub pojedynczych kandydatów na radnych, nazwą lub skrótem nazwy partii politycznej, ugrupowania politycznego, komitetu obywatelskiego albo innej organizacji. Czynnikiem sprzyjającym i ułatwiającym zgłaszanie pojedynczych kandydatów, bez organizacyjnego i instytucjonalnego wsparcia, były minimalne wymogi stawiane potencjalnym kandydatom, chcącym wziąć udział w rywalizacji wyborczej. W gminach do 40.000 mieszkańców, gdzie obowiązywała formuła większościowa z jednomandatowymi okręgami, wystarczyło zebranie pod kandydaturą zaledwie 15 podpisów wyborców zamieszkujących dany okręg wyborczy. Ten sposób rekrutacji kandydatów na radnych obowiązywał aż w 2266 gminach (ok. 95% wszystkich gmin). Wybieranych było 47.254 radnych i zgłoszono 130.300 kandydatów (2,76 kandydata na jedno miejsce)⁸. W gminach większych, powyżej 40.000 mieszkańców, przyjęto wielomandatowe okręgi wyborcze, listy kandydatów zaś musiały uzyskać poparcie 150 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. Utworzono 695 okręgi wyborcze, w których wybierano 4438 radnych spośród 15.870 kandydatów i 3615 list wyborczych (3,58 kandydatów na jeden mandat)⁹.

Przyjęte rozwiązania ordynacji wyborczej przede wszystkim zlikwidowały bariery w zgłaszaniu

kandydatów na radnych oraz umożliwiły przeprowadzenie w pełni rywalizacyjnych i demokratycznych wyborów, co w polskim systemie politycznym było rozwiązaniem nowym. Wybierani przedstawiciele lokalnej społeczności posiadali więc mandat do sprawowania władzy. Dodatkowo, z uwagi na powierzone samorządom zadania i kompetencje, zmieniło się centrum decyzyjne w gminie. Z instytucji partyjnych (zwłaszcza że w maju 1990 r. nie istniała już Polska Zjednoczona Partia Robotnicza), administracji państwowej oraz zakładów państwowych i spółdzielczych zostało zlokalizowane w nowo wybranych lokalnych władzach samorządowych¹⁰. I to rok 1990, z uwagi na ustrojowe zmiany w zasadach funkcjonowania władzy lokalnej w Polsce, stanowi dolną cezurę czasową analizowanej w artykule problematyki.

Dzięki przedstawionym wyżej procesom w lokalnym systemie władzy szczególne miejsce zajęły więc dwie osoby: przewodniczący organu wykonawczego – zarządu, którym w gminach wiejskich został wójt, w gminach miejskich i miejsko-wiejskich zaś – burmistrz (prezydent miasta) oraz przewodniczący organu stanowiącego – rady. Jeżeli przyjąć dla identyfikacji lokalnych elit politycznych jedynie metodę pozycyjną (stanowiskową), według której elitę tworzą osoby zajmujące kluczowe pozycje w formalnej strukturze władzy, to bez wątplenia wójt i przewodniczący rady tworzą taką elitę i do niej należą. Co więcej, w formalnej strukturze władzy stoją na czele tej elity. Poza nimi, według tej metody, do lokalnej elity politycznej należą również zastępca wójta, wiceprzewodniczący rady gminy, sekretarz i skarbnik gminy czy przewodniczący komisji rady gminy. W dotychczasowych badaniach pomijano innych, ważnych przedstawicieli

⁷ J. Raciborski, *Polskie wybory...*, s. 120–121.

⁸ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z 31.05.1990 r. (M. P. Nr 21, poz. 170).

⁹ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z 31.05.1990 r.

¹⁰ Nie należy jednak zapominać, że w 1990 r. w znacznej części gmin nadal silną pozycję w lokalnym systemie politycznym zajmowały komitety obywatelskie oraz NSZZ „Solidarność”. W sytuacji kiedy władze KO i „Solidarności” nie uczestniczyły w sprawowaniu władzy, w gminie mogło dochodzić do konfliktów i prób tworzenia alternatywnego ośrodka władzy lokalnej.

lokalnej elity władzy, a mianowicie kierowników urzędów rejonowych. Choć byli częścią administracji rządowej i nie podlegali ocenie politycznej lokalnej społeczności (poza pewnymi, ale ograniczonymi, uprawnieniami sejmiku), to jednak stanowili istotny element władzy na tym szczeblu, dysponując licznymi narzędziami do jej sprawowania. Stąd też niniejsza analiza zostanie uzupełniona o osoby zajmujące stanowiska kierowników urzędów rejonowych.

Mamy jednak świadomość, że lokalną elitę władzy tworzy znacznie szerszy krąg osób, a ich pełny skład jest bardzo trudny do zidentyfikowania. Trudności te wynikają zarówno ze specyfiki i uwarunkowań lokalnych, jak i zastosowanych dla ich zidentyfikowania metod i technik. By mieć wpływ na podejmowane decyzje w gminie, nie trzeba zajmować określonych, nawet eksponowanych stanowisk. Władza takich osób może być nawet nieformalna¹¹. Ten sposób identyfikacji lokalnych elit nie stanowi jednak przedmiotu badań.

Po 1990 r., przez kolejne lata, jeszcze kilkakrotnie dokonywano istotnych korekt ustroju władzy lokalnej w Polsce. Zachowano jednak jej samorządowy charakter. Z perspektywy badań prowadzonych przez nauki społeczne duże znaczenie miało rozszerzenie samorządu o szczebel powiatu i województwa wraz z likwidacją rejonów administracyjnych (1998 r.), zmiany w ordynacji wyborczej, zwłaszcza zwiększenie liczby gmin, w których stosowano formułę proporcjonalną w wyborach do rad gmin (1998 r.), zredukowanie liczby radnych (2002 r.) oraz grupowanie list wyborczych (2006 r.).

Jednak najistotniejsze zmiany nastąpiły w stosunku do wyborów organu wykonawczego gminy. W 2002 r. kolegialny wybierany przez radę gminy zarząd z jego przewodniczącym został zastąpiony monokratycznym, wybieranym w bezpośrednich wyborach – wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta)¹².

Zmiana miała charakter ustrojowy zasadniczo zmieniający pozycję wójta oraz relacje między organami samorządu gminnego. Przede wszystkim wójt zaczął czerpać legitymację do sprawowania władzy bezpośrednio od lokalnej społeczności. Znacznie osłabiono wpływ ugrupowań politycznych i samej rady gminy, z jej przewodniczącym, na kreowanie obsady tej funkcji. Pierwsza elekcja według nowych zasad odbyła się 27.10.2002 r. Z uwagi na charakter zmian elekcję 2002 r. i jej wyniki przyjęto za drugi, po 1990 r., punkt odniesienia w prowadzonych badaniach.

Zasięg terytorialny badań wyodrębniono na podstawie kryterium geograficzno-administracyjnego. Jest nim teren byłego województwa kaliskiego¹³. W sumie analizą objęto 49 gmin, z czego trzy to gminy miejskie (6,12%), 14 – miejsko-wiejskie (28,57%) oraz 32 – wiejskie (65,31%). Tylko w trzech gminach (6,12%) liczba mieszkańców w 1990 r. przekroczyła 40.000, co w świetle obowiązującej wówczas ordynacji wyborczej oznaczało przeprowadzenie wyborów do rad gmin na podstawie formuły proporcjonalnej. Odsetek tych gmin był zbliżony do wskaźnika ogólnopolskiego. W pozostałych jednostkach wybory do rad gmin przeprowadzano przy zastosowaniu formuły większościowej. W końcu lat 80. XX w. teren ten zamieszkiwało ok. 700.000 osób, z czego aż ponad 50% na terenach wiejskich.

Choć zasięg badań został ograniczony to jednego województwa, to jednak uzyskane wyniki – w naszej opinii – wzbogacą wiedzę na temat lokalnych elit władzy, zwłaszcza w małych jednostkach (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie). Zarówno prowadzone dotychczas badania, jak i ogólna wiedza na temat samorządu koncentrowały się na największych jednostkach, zwłaszcza miastach, określanymi potocznie „prezydenckimi”.

Ponadto obszar byłego województwa kaliskiego stanowi ciekawy materiał badawczy

¹¹ J. Bartkowski, *Lokalne elity...*, s. 34–35.

¹² Zob. ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 ze zm.).

¹³ Z analizy wyłączonych zostało 9 gmin, które w wyniku reformy administracyjnej kraju od 1999 r. nie znalazły się w województwie wielkopolskim.

z co najmniej dwóch innych powodów. Przed rokiem 1990 Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego prowadził na tym obszarze badania nad władzą lokalną¹⁴. Co prawda zarówno ówczesny model władzy lokalnej, jak i szerzej – cały system polityczny zasadniczo różnił się od obecnego, to jednak zastosowane metody badawcze oraz część zebranego materiału są uniwersalne i możliwe do wykorzystania, zwłaszcza w celach porównawczych. Po restytucji samorządu gminnego badania były kontynuowane, ale na mniejszą skalę¹⁵.

Po wtóre badany obszar przez ponad 100 lat znajdował się w dwóch zaborach. Jedną część wchodziła w skład Wielkiego Księstwa Poznańskiego będącego pod jurysdykcją Prus, druga zaś weszła w skład Królestwa Polskiego pozostającego pod zwierzchnością Imperium Rosyjskiego. Granicę wyznaczała przede wszystkim rzeka Proсна. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że historyczna przynależność do różnych zaborów nadal ma wpływ na zachowania polityczne. Wśród czynników determinujących to zjawisko są m.in. nierówności w rozwoju gospodarczym i infrastrukturalnym, odmiennosc struktur społeczno-ekonomicznych oraz podłoże kulturowe¹⁶.

Podstawą do przeprowadzenia badań były materiały zgromadzone przez delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządowej w województwie kaliskim, przeprowadzone wywiady kwestionariuszowe, dane statystyczne Generalnego Komisarza Wyborczego (Państwowej Komisji Wyborczej) oraz kwerenda

prasy lokalnej. W części zastosowano również metodę obserwacji uczestniczącej.

Analizie poddano następujące cechy polityczne i socjodemograficzne wójtów, przewodniczących rad oraz kierowników urzędów rejonowych: przynależność polityczną, doświadczenie w lokalnych strukturach władzy, wykształcenie, zawód, źródła utrzymania, wiek, czy wreszcie pleć lokalnych elit władzy.

Celem artykułu jest próba uzyskania odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Na ile zmiana ustroju władzy lokalnej w 1990 r. doprowadziła do wymiany lokalnych elit politycznych?
2. Czy możliwa jest pełna identyfikacja polityczna nowych elit politycznych?
3. Jak wyglądała struktura i skąd rekrutowała się lokalna elita polityczna?
4. Czy w 2002 r., w 12 lat po restytucji samorządu gminnego oraz głębokich zmianach politycznych i normatywnych, doszło do istotnych przeobrażeń wśród lokalnych elit?

1. Ustalenia badań

Na 49 wybranych w 1990 r. wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) aż 21 pełniło wcześniej, w systemie rad narodowych, funkcję naczelnika gminy (42,86%). Były to przede wszystkim gminy wiejskie – wyjątek stanowiły dwie miejsko-wiejskie gminy, ale i w jednej z nich bardzo szybko doszło do zmiany na stanowisku burmistrza. Od 16.10.1990 r. byłego naczelnika zastąpił kandydat komitetu obywatelskiego, który przez kolejne 20 lat sprawował funkcję burmistrza¹⁷. Przypadków zmian na stanowisku wójta w trakcie kadencji 1990–1994 było jednak niewiele (4,1%). Częściej obserwowano powrót do lokalnej polityki byłych naczelników. W ponad 10% przypadków po 1994 r. zostali wójtami (nawet prezydentem

¹⁴ Efektem badań były dwie publikacje: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa 1983 oraz J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach kryzysu*, Warszawa 1987.

¹⁵ Zob. projekt badawczy „Władza lokalna w warunkach demokracji i przekształceń własnościowych” finansowany przez Komitet Badań Naukowych, a realizowany przez Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Efekt badań opublikowano w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach demokracji*, Warszawa 1998.

¹⁶ J. Bartkowski, *Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne*, Warszawa 2003, s. 9 i literatura tam cytowana.

¹⁷ Na temat okoliczności odwołania burmistrza-naczelnika zob. A. Tyra, *Wybory samorządowe w 1990 roku – wielka nadzieja Małych Ojczyzn*, w: *Zwycięski Czerwiec '89 w regionie kępińskim – ludzie i wydarzenia*, Kępno 2009, s. 138–139.

miasta). Ponadto działali w strukturach samorządowych jako radni, w tym przewodniczący rad, czy pełnili funkcję starosty.

Największy odsetek wójtów-naczelników wystąpił w gminach, które przed 1918 r. znajdowały się w zaborze rosyjskim. Szacuje się, że było to ok. 56% gmin. Wyjątek stanowił obecny powiat kępiński, gdzie również ciągłość sprawowania władzy była duża, a skala zmian niewielka. Z siedmiu gmin tworzących późniejszy powiat kępiński, w aż pięciu byli naczelnicy pełnili funkcję wójta (burmistrza). Zupełnie inna sytuacja wystąpiła np. w sąsiednim powiecie ostrzeszowskim.

Interesujący materiał badawczy dostarcza informacja o przynależności politycznej wójtów i przewodniczących rad. Na początku uwaga metodologiczna. Przedstawiony poniżej materiał pochodzi z ankiet, w których respondenci byli pytani o ugrupowanie, z jakim są związani. Inną, niezwykle ważną informacją mogącą mieć znaczenie dla prowadzonych badań i interpretacji ich wyników jest czas ich przeprowadzania. Otóż były one prowadzone jesienią 1990 r. (październik–listopad), a więc ok. pół roku po wyborach samorządowych i bezpośrednio przed wyborami prezydenckimi, które odbyły się 25.11.1990 r. Od maja do listopada na ogólnopolskiej scenie politycznej zaszły daleko idące zmiany. Przede wszystkim nastąpiła już dekompozycja obozu „Solidarności” i powstały na bazie tego ruchu dwie, główne partie polityczne: Porozumienie Centrum oraz Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna (przekształcona później w Unię Demokratyczną). Na ówczesnej scenie politycznej były obecne już inne partie polityczne: Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (powstała z przekształcenia Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej), Polskie Stronnictwo Ludowe (powstałe z przekształcenia Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego), Kongres Liberalno-Demokratyczny, Konfederacja Polski Niepodległej oraz Stronnictwo Demokratyczne – jedyna partia, która legalnie funkcjonowała w PRL, w III RP zaś zaczęła funkcjonować pod niezmienioną nazwą.

Okazuje się, że ponad 50% nowo wybranych wójtów w pół roku po wyborach nie identyfikowało się i nie było związanych z żadnym ugrupowaniem. Sami określali się mianem niezależnych bądź bezpartyjnych. Zaledwie 30% identyfikowało się z ruchem solidarnościowo-obywatelskim. Był to przede wszystkim Komitet Obywatelski „Solidarność”, a nie NSZZ „Solidarność”. Z partią polityczną było związanych zaledwie 16,33% wójtów – wszyscy z PSL-em. Nawet byli naczelnicy, choć obejmujący swoje funkcje w poprzednim systemie politycznym z rekomendacji PZPR, nie identyfikowali się z Socjaldemokracją Rzeczypospolitej Polskiej, która przecież już od stycznia 1990 r. była obecna na scenie politycznej. Ponad 80% z nich wskazywała, że jest niezależna i bezpartyjna.

Na uwagę zasługuje fakt, że ówcześni wójtowie nie identyfikowali się z innymi, poza PSL-em, partiami politycznymi. Z drugiej strony, nawet podział obozu „Solidarności” na szczeblu krajowym nie wyeliminował poczucia przynależności do tego ruchu na szczeblu lokalnym.

Niski stopień identyfikacji wójtów z określonym ugrupowaniem może mieć również związek z tym, że ponad 60% z nich nie była radnymi pierwszej kadencji (1990–1994). Wójtami pozostawały więc przede wszystkim osoby spoza rady, które nie przeszły wyborczej weryfikacji 27.05.1990 r. Zjawisko to jest widoczne zwłaszcza w przypadku byłych naczelników, którzy w 1990 r. zostali przez rady gmin wybranych wójtami. Ponad 80% z nich nie zasiadało w radach gmin!

Ówcześni przewodniczący rad znacznie częściej niż wójtowie deklarowali przynależność polityczną (ponad 60%). Dominowali przedstawiciele ruchu obywatelsko-solidarnościowego. Była to grupa, która stanowiła 36,73% wszystkich przewodniczących (o ponad 6% wyższa niż w przypadku wójtów). Na uwagę zasługuje to, że już wówczas na obszarach wiejskich dużą grupę stanowili członkowie lub sympatycy PSL-u (22,45%). Ponad 4% reprezentowało SD. Żaden z przewodniczących rad nie identyfikował się z partią postkomunistyczną.

Okazuje się również, że wymiana elit politycznych w radach gmin była o wiele głębsza niż w aparacie administracyjnym (wykonawczym). Aż 87,76% przewodniczących rad gmin wcześniej nie zasiadało w radach narodowych.

Tylko w 22,45% gmin wójtowie i przewodniczący rady wywodzili się z tego samego obozu politycznego, a mianowicie z ruchu solidarnościowo-obywatelskiego. Szczególnie widoczny był sukces w ośrodkach miejskich. Komitety obywatelskie zdecydowały sukces odniosły np. w Kaliszu (73,33% miejsc w radzie), Ostrowie Wielkopolskim (72,22%) czy Pleszewie (85,71%). Wszystkie stanowiska w radzie oraz organie wykonawczym objęły osoby rekomendowane przez KO¹⁸. Z kolei w 8,16% gmin były naczelnik, który został wybrany wójtą, za partnera jako przewodniczącego rady miał osobę z komitetu obywatelskiego. *De facto* można to zjawisko traktować jako zawarcie formalnej bądź nieformalnej koalicji, zwłaszcza że to rada gminy decydowała o wyborze wójta. Natomiast w 14,29% gminach partnerem byłego naczelnika był przedstawiciel PSL-u. Silna pozycja tego ugrupowania to nie tylko obszary typowo wiejskie. Ciekawy przykład stanowią dwie gminy miejsko-wiejskie, siedziby urzędów rejonowych, a od 1999 r. samorządów powiatowych. Są nimi Krotoszyn oraz Ostrzeszów. W gminach tych pozycja PSL-u była bardzo silna już u progu transformacji systemowej. Ich przedstawiciele w poprzednim systemie władzy lokalnej pełnili funkcję naczelników gmin lub ich zastępców (rekomendowani przez Zjednoczone Stronnictwo Ludowe), w III RP zaś bardzo szybko zbudowali na tyle silne struktury i zaplecze, że w kolejnych latach stanowili największą siłę polityczną gminy i powiatu. Status ten został

zachowany do dnia dzisiejszego. Bardzo liczna była również grupa gmin, w których funkcję wójta sprawował były naczelnik, przewodniczącym rady zaś była osoba określająca się niezależną (bezpartyjną). Z kolei w ponad 12% gmin zarówno wójtowie, jak i przewodniczący rad byli niezależnymi.

Bardzo rzadko zdarzały się przypadki, by w małych społecznościach dochodziło do konfliktów, których podłożem były podziały ogólnopolskie będące np. implikacją wyborów prezydenckich z 1990 r. i „wojny na górze”. Ale nie uniknięto tego zjawiska. I tak na przykład w Międzyborzu grupa radnych związanych z PC wsparta przez struktury NSZZ „Solidarność” domagała się odwołania burmistrza sympatyzującego z Unią Demokratyczną¹⁹. Konflikt doprowadził do powołania komisarza.

Inną metodologię zastosowano dla identyfikacji przynależności politycznej wójtów i przewodniczących rad wybranych w 2002 r. Podstawę stanowiły obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej oraz informacje prasowe i badania terenowe.

Doszło jednak do kilku istotnych procesów, które wpłynęły na samą strukturę rywalizacji wyborczej. Przede wszystkim w 12 lat od pierwszych wyborów komunalnych zaniknęły zupełnie komitety obywatelskie, kolejne zaś partie polityczne wywodzące się z tego ruchu kończyły swoją działalność polityczną lub traciły na znaczeniu (np. PC, Akcja Wyborcza Solidarność, Unia Wolności). Na scenie politycznej zaczęły wschodzić za to inne partie identyfikujące się z ruchem solidarnościowo-obywatelskim (Platforma Obywatelska RP, Prawo i Sprawiedliwość) tworzone przez znaczną część elit zaangażowanych we wcześniejsze inicjatywy partyjne. Poza tym dwa ugrupowania o rodowodzie postkomunistycznym

¹⁸ Zob. W. Bachor, *Kalisz 1990–2005. Wybrane dokumenty źródłowe dokonywanej transformacji ustrojowej*, Kalisz 2005, s. 27–28; A. Franc, M. Kowalczyk, *Ostrów Wielkopolski. Zarys dziejów samorządu miasta*, Ostrów Wielkopolski 2010, s. 82–84; P. Hasiński, *XV rocznica reaktywowania samorządu terytorialnego na terenie Miasta i Gminy Pleszew*, „Rocznik Pleszewski 2005”, Pleszew 2006, s. 95.

¹⁹ C. Nowakowski, *Działalność delegata Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie kaliskim*, w: J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Kalisz–Poznań 2010, s. 145.

– SLD i PSL – rozpoczęły kolejną odsłonę swojej współpracy, sprawując władzę na szczeblu ogólnopolskim, wcześniej w 1993 r. i 2001 r., osiągając sukces w wyborach parlamentarnych.

Istotnie zmieniło się również ustawodawstwo. W 2002 r. wprowadzono rozwiązania instytucjonalizujące lokalne życie polityczne. Prawo zgłaszania kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przypadło tym podmiotom, które były uprawnione do zgłaszania kandydatów do rad gmin. W pierwszej kolejności wskazano już na partie polityczne i koalicje partii politycznych, a następnie na stowarzyszenia, organizacje społeczne i wyborców. Dodatkowym warunkiem zgłoszenia kandydata na wójta było zarejestrowanie list kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie mogła być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w okręgu. Kandydat na wójta nie musiał stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandydował. Nie mógł jednak jednocześnie kandydować na tę funkcję w innej gminie.

Wójtów wybranych w 2002 r. identyfikujących się z partiami politycznymi było niewiele ponad 30%²⁰ (w 1990 r. – 16,33%). W porównaniu z 1990 r. istotnie wzmocnił się PSL. Aż 24,49% wójtów identyfikowało się z ludowcami. Jedynie 6,12% wskazywało na SLD. Zauważalny jest brak w tej grupie przedstawicieli innych partii politycznych obecnych w tym czasie w parlamencie, a mianowicie PO, PiS-u, Ligi Polskich Rodzin, a nawet mającej wówczas silne poparcie na terenach wiejskich – Samoobrony RP.

Znacznie większą grupę, bo blisko 70%, stanowili wójtowie, którzy brali udział w rywalizacji

wyborczej, nie identyfikując się z żadną partią polityczną. Najczęściej były to lokalne komitety wyborcze utworzone na bazie istniejącego stowarzyszenia. Wówczas taki komitet wyborczy przybierał najczęściej nazwę: blok, forum, towarzystwo czy porozumienie. Drugi człon nazwy komitetu wyborczego był związany z nazwą gminy lub samorządnością, co miało wskazywać na typowo lokalny, pozapartyjny charakter podmiotu. Charakterystyczna cecha takich podmiotów to brak ogólnopolskich struktur i ograniczenie zasięgu swojego działania do gminy, a w pojedynczych przypadkach do obszaru powiatu.

Jednak za wieloma lokalnymi inicjatywami wyborczymi kryły się struktury partyjne lub osoby reprezentujące i angażujące się w działalność partii politycznych, stosując swoisty kamuflaż polityczny. Tak też było na analizowanym terenie w 2002 r. i dotyczyło głównie środowisk prawicowych. W Kaliszu przykładem takiego zjawiska były Kaliskie Porozumienie Samorządowe „Przymierze”, „Naprzód Kalisz” oraz „Wspólnota Obywatelska”, w Ostrowie Wielkopolskim zaś – „Porozumienie i Współpraca” oraz „Porozumienie Centroprawicy Nasze Miasto – Nasz Powiat – Nasza Gmina”²¹.

Innym spotykanym rozwiązaniem było tworzenie przez kandydata na wójta własnego komitetu wyborczego, a nawet nazwanie go własnym imieniem i nazwiskiem. Komitety te w kolejnych elekcjach, wraz ze zdobywaniem silniejszej pozycji przez wójta, stawały się głównym podmiotem na lokalnej scenie politycznej. Bardzo często były największymi klubami w radzie gminy²².

Okazuje się, że w pierwszych bezpośrednich wyborach w 2002 r. wzięło udział ponad 60% wójtów, którzy sprawowanie funkcji rozpoczęli w 1990 r. Wśród nich blisko 70% wygrało wybory.

²⁰Do grupy wójtów, którzy identyfikowali się z partią polityczną, zaliczono: kandydatów zgłoszonych przez komitet wyborczy partii politycznej bądź koalicji partii, kandydatów kandydujących z list komitetów lokalnych, ale popieranych przez partie polityczne, oraz kandydatów, którzy w oświadczeniu wskazali na członkostwo w partii politycznej (bez względu na komitet wyborczy).

²¹Szerzej zob. A. Ptak, *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Poznań–Kalisz 2011, s. 29–32.

²²A. Ptak, *Rywalizacja polityczna...*, s. 29–32.

Tabela 1
Długość sprawowanej funkcji przez wójtów wybranych w 1990 r.

Lata	Długość w %
do 4 lat	20,41
od 4 do 8 lat	14,29
od 8 do 12 lat	20,41
od 12 do 16 lat	24,49
od 16 do 20 lat	8,16
powyżej 20 lat	12,24

Źródło: Opracowanie własne.

Wśród wójtów, którzy z powodzeniem rywalizowali w wyborach 1990 r. i 2002 r., zdecydowaną część stanowili byli naczelnicy. Ponad 60% wójtów-naczelników wygrało wybory w 2002 r. Druga grupa wójtów niemających „naczelnikowskiej” przeszłości stanowiła zaledwie 36,37%.

Byli naczelnicy, którzy wygrali elekcję w 2002 r., nadal nie identyfikowali się z żadną partią polityczną. Aż 78,57% utworzyło własne komitety wyborcze, które przybrały nazwy: „Razem dla Gminy”, „Nasza Mała Ojczyzna”, „Wspólna Sprawa”, „Porozumienie Strażaków” czy „Gospodarna gmina”. Pozostali byli naczelnicy kandydowali z list PSL-u. Żaden nie był kandydatem koalicyjnego komitetu wyborczego SLD-UP. Pozostali wójtowie pełniący swoje funkcje od 1990 r. również nie identyfikowali się z żadną partią polityczną. Jedynie jeden wójt wskazał na PSL (w 1990 r. należał do komitetu obywatelskiego).

W 2002 r. zmniejszył się odsetek przewodniczących rad, którzy w elekcji samorządowej identyfikowali się z partią polityczną lub ogólnopolskim ruchem społecznym (politycznym). Podobnie jak w przypadku wójtów także wielu

późniejszych przewodniczących rad w rywalizacji wyborczej stosowało kamuflaż polityczny. Zwiększył się odsetek przewodniczących rad z PSL-u z 22,45% w 1990 r. do 28,57% w 2002 r. Dodatkowo wielu radnych, uczestnicząc w rywalizacji wyborczej w formie własnego komitetu wyborczego, po uzyskaniu mandatu radnego wstępowało do klubu radnych PSL. Swoich przedstawicieli pełniących funkcje przewodniczących rad miała również koalicja wyborcza SLD i Unii Pracy (16,33%).

Zaledwie 14,29% osób, które w 1990 r. sprawowało funkcje przewodniczących rad, w kadencji 2002–2006 nadal było radnymi.

Na tle wykształcenia Polaków u progu transformacji systemowej wykształcenie przewodniczących rad, a zwłaszcza wójtów, przedstawiało się bardzo dobrze.

Zdecydowanie lepiej wykształconymi osobami w 1990 r. byli wójtowie. Blisko 80% z nich legitymowało się wykształceniem wyższym. Występuje jednak niewielka, bo wynosząca 2,38%, przewaga osób z wykształceniem wyższym wśród byłych naczelników. Brak wykształcenia nie eliminował jednak z życia politycznego III RP, w tym zajmowania stanowiska wójta. Znany jest przypadek na analizowanym terenie, w którym wójt z wykształceniem podstawowym sprawował swoją funkcję przez 16 lat. W pierwszych bezpośrednich wyborach w 2002 r. kandydat ten wygrał już w pierwszej turze (jego kontrkandydat legitymował się wykształceniem wyższym). Przegrał dopiero w 2006 r. Poziom wykształcenia wójtów w 2002 r. nie zmienił się. Nadal ok. 80% z nich legitymowało się wykształceniem wyższym.

Inaczej przedstawia się poziom wykształcenia wśród przewodniczących rad. W 1990 r. wykształcenie wyższe miało 57,14%

Tabela 2
Wykształcenie wójtów i przewodniczących rad w 1990 r. (%)

Funkcja/wykształcenie	Wyższe	Średnie	Zawodowe	Podstawowe
wójtowie	79,59	18,37	0,00	2,04
przewodniczący rad	57,14	32,65	8,16	2,04

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3 Struktura wieku wójtów i przewodniczących rad w 1990 r. (%)							
Funkcja/wiek	Poniżej 30 lat	30–34	35–39	40–44	45–49	50–59	60 lat i więcej
wójtowie	2,04	20,41	20,41	32,65	10,20	12,24	2,04
przewodniczący rad	8,16	18,37	12,24	26,53	14,29	16,33	4,08

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4 Struktura wieku wójtów i przewodniczących rad w 2002 r. (%)							
Funkcja/wiek	Poniżej 30 lat	30–34	35–39	40–44	45–49	50–59	60 lat i więcej
wójtowie	0,00	0,00	6,12	12,24	26,53	46,94	8,16
przewodniczący rad	4,08	4,08	10,20	28,57	26,53	22,45	4,08

Źródło: Opracowanie własne.

i w porównaniu z wójtami odsetek ten był zdecydowanie niższy. Ponad 30% przewodniczących rad legitymowało się wykształceniem średnim. Niższy poziom wykształcenia miał zapewne związek z miejscem ich pracy.

Wybrani w 1990 r. wójtowie wywodzili się przede wszystkim ze sfery budżetowej (ok. 50%), co ma związek z tym, że znaczna ich część była w przeszłości naczelnikami (jako miejsce pracy i źródło utrzymania wskazywali na urząd gminy). Blisko 30% wcześniej pracowało w rolnictwie, zwłaszcza państwowym lub spółdzielczym. Ponad 10% wywodziło się z zakładów przemysłowych. Z kolei głównym źródłem utrzymania przewodniczących rad było rolnictwo (ponad 40%), zwłaszcza indywidualne (to osoby przede wszystkim z wykształceniem średnim i zawodowym), oraz pracownicy państwowych i spółdzielczych gospodarstw rolnych (w tej grupie duży był odsetek osób z wykształceniem wyższym). Dla kolejnej grupy przewodniczących rad głównym źródłem utrzymania była sfera budżetowa (ok. 30%). Dominowali tu nauczyciele i urzędnicy. Stosunkowo niewielu było przewodniczących rad z zakładów przemysłowych (12,24%) oraz emerytów i osób z własną działalnością gospodarczą.

Osoby obejmujące w 1990 r. stanowiska wójtów i przewodniczących rad były

stosunkowo młode. Średni ich wiek wynosił ok. 41 lat.

Ponad 40% wójtów w chwili rozpoczęcia funkcji nie przekroczyło 40 lat, w tym aż ponad 20% to osoby poniżej 35 lat. Wójtów w przedziale wiekowym 40–49 lat było 42,85%. Powyżej 50. roku życia było zaledwie 14,28%. Nie było zauważalnych różnic wiekowych między osobami, które przed 1990 r. sprawowały funkcję naczelnika, a osobami, które po raz pierwszy rozpoczęły pracę w administracji terenowej. Średni wiek wójtów-naczelników wynosił 43 lata.

Podobnie jak w grupie wójtów, tak i przewodniczący rad w 1990 r. byli ludźmi stosunkowo młodymi. Blisko 40% przewodniczących rad w 1990 r. nie ukończyło 40 lat. Dominowali 40-latkowie, których odsetek wynosił 40,82%.

Wybrani w wyborach 2002 r. wójtowie i przewodniczący rad byli już zdecydowanie starsi. Średni wiek wójtów wynosił ponad 50 lat, przewodniczących rad zaś ponad 45 lat.

Wśród wójtów brakowało już osób, które miałyby poniżej 35 lat, natomiast w przedziale wiekowym 35–39 lat było ich zaledwie 6,12%. Dominowali przede wszystkim 50-latkowie, których było ponad 45%, natomiast 40-latków było blisko 40%. Dość znaczący wzrost średniej wieku wójtów w 2002 r. ma związek

zapewne z aktywnym i zakończonym sukcesem udziałem wójtów sprawujących swoją funkcję od 1990 r. w elekcji 2002 r.

Podobnie było z przewodniczącymi rad. Coraz rzadziej funkcje te obejmowali 30-latkowie. Zwiększał się natomiast przedział wiekowy przewodniczących rad: 40–44, 45–49 oraz 50–59 lat. Zmiany demograficzne nie były jednak tak głębokie, jak wśród wójtów. Średni wiek przewodniczących rad był wyższy w 2002 r., ale i tak byli o blisko 5 lat młodsi od wójtów.

W lokalnej polityce dominowali przede wszystkim mężczyźni. W 1990 r. były tylko 2 kobiety, które pełniły funkcje wójtów (wcześniej były naczelnikami gmin). W 2002 r. nadal kobiet na stanowiskach wójtów było bardzo mało, bo zaledwie 3, w tym 2, które w 1990 r. sprawowały te funkcje. Podobnie było na stanowiskach przewodniczących rad. W 1990 r. tylko 3 kobiety sprawowały te funkcje, w 2002 r. zaś – 5.

2. Rejony administracyjne

Nowym elementem władzy lokalnej w Polsce od 1990 r. były również rejony administracyjne, które swoim zasięgiem obejmowały kilka gmin. Nie miały one jednak charakteru samorządowego. Były to jednostki administracji rządowej, ich kierownicy zaś byli powoływani przez wojewodę. Sejmik samorządowy jako reprezentacja samorządów gminnych posiadał jedynie kompetencje do opiniowania kandydatur. Stosunek władz samorządowych do urzędów rejonowych był jednak sceptyczny, głównie za sprawą kompetencji, w jakie zostały wyposażone rejony. Powszechny wśród przedstawicieli samorządów był pogląd mówiący o „zawłaszczeniu” przez administrację rządową wielu zadań, które powinny być w kompetencjach samorządów gmin. Część zresztą gmin występowała o przejęcie zadań urzędów rejonowych.

Urzędy rejonowe były już powoływane w sytuacji, w której decydujący wpływ na obsadę wielu funkcji w administracji miały osoby

rekomendowane przez środowiska polityczne skupione w Obywatelskim Klubie Parlamentarnym, NSZZ „Solidarność” i Komitecie Obywatelskim. I tak w kwietniu 1990 r. powołano w każdym z województw delegatów Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego, których celem było przede wszystkim inicjowanie i wspomaganie przebudowy lokalnej administracji w sytuacji restytucji samorządu gminnego, zwłaszcza płynnego „wyjścia” ze starego systemu władzy lokalnej²³. Z kolei w maju odbyły się pierwsze w pełni demokratyczne wybory do organów samorządu terytorialnego. Tym samym skrócono kadencję rad narodowych, która upływała dopiero w 1992 r.

Stopniowe zmiany następowały również na stanowiskach wojewodów. W województwie kaliskim zmiana na tym stanowisku nastąpiła 1.08.1990 r. Urzędy rejonowe były więc „ostatnim ogniwem” tworzącej się nowej lokalnej administracji. W przeciwieństwie do urzędów wojewódzkich i urzędów gmin rejony nie były obciążone dziedzictwem poprzedniego systemu. Choć były instytucjami nowymi, to ich kadra rekrutowała się głównie z urzędu wojewódzkiego i urzędów gmin. Dotyczyło to zwłaszcza osób, które posiadały stosowne uprawnienia, na przykład budowlane czy geodezyjne.

Początkowo na badanym terenie urzędy rejonowe planowano utworzyć w Kaliszu, Ostrowie Wielkopolskim, Jarocinie oraz Kępnie. W wyniku starań, nacisków i licznych delegacji w Warszawie lokalnych działaczy powstały trzy kolejne urzędy: w Krotoszynie, Pleszewie i Ostrzeszowie²⁴.

Choć formalnie kierownika urzędu rejonowego powoływał wojewoda pochodzący z rekomendacji „Solidarności”, to jednak duży wpływ na jego decyzję miały lokalne struktury

²³ Szerzej zob. *Ramowe zadania delegatów Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego*.

²⁴ Zob. Z. Urbaniak, *Działalność Sejmiku Samorządowego Województwa Kaliskiego w latach 1990–1994*, w: J. Babiak, A. Ptak, (red.), *Władza lokalna...*, s. 155–157.

tychże organizacji. Aż w sześciu przypadkach kierownikami urzędów rejonowych były osoby reprezentujące komitet obywatelski lub NSZZ „Solidarności” (85,71%). Znaczna część nowych kierowników była aktywnie zaangażowana w działalność ruchu solidarnościowo-obywatelskiego. Na przykład z list komitetu w miejscu swojego zamieszkania zostali wybrani do rad gmin kierownicy urzędów rejonowych w Kaliszu i Krotoszynie. Jedyny wyjątek, w którym kierownikiem urzędu nie została osoba wywodząca się z komitetu obywatelskiego, stanowił Ostrzeszów. Został nim przedstawiciel PSL-u – partii, która na szczeblu centralnym współtworzyła i wspierała rząd Tadeusza Mazowieckiego.

Większość kierowników urzędów rejonowych nie posiadała doświadczenia w pracy administracyjnej. Byli to głównie byli pracownicy zakładów przemysłowych (71,43%). Największe doświadczenie administracyjne posiadał kierownik urzędu rejonowego w Ostrzeszowie, który przed rokiem 1990 sprawował funkcję zastępcy naczelnika miasta i gminy.

Po zakończeniu pracy w urzędzie rejonowym większość z nich aktywnie działała w lokalnej administracji. Najszybciej zmiany na stanowiskach kierowników nastąpiły w Kaliszu i Ostrowie Wielkopolskim. Już od grudnia 1990 r. kierownik z Kalisza został wicewojewodą (w latach 1991–1998 był wojewodą, jednym z najdłużej urzędujących na tym stanowisku w kraju). Z kolei kierownika z Ostrowa Wielkopolskiego w 1991 r. powołano na Wojewodę Kaliskiego, którym był jednak tylko pół roku. Po reaktywowaniu samorządu powiatowego część z kierowników lub ich zastępców pełniła funkcje starostów (Ostrzeszów, Pleszew, Ostrów Wielkopolski) lub zostało radnymi rady powiatu (Ostrów Wielkopolski, Pleszew, Jarocin).

W działalność partyjną zaangażowali się kierownicy urzędów rejonowych w Ostrowie Wielkopolskim (Porozumienie Centrum, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe), Ostrzeszowie (Polskie Stronnictwo Ludowe), Kępnie (Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe,

Przymierze Prawicy), Jarocinie (Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe) oraz Krotoszynie (Platforma Obywatelska RP).

Wszyscy kierownicy posiadali wykształcenie wyższe, średnia wieku zaś wynosiła nieco ponad 37 lat (średnia wieku wójtów i przewodniczących rad wynosiła wówczas ok. 41 lat). Najmłodszy z kierowników urzędów rejonowych miał 33 lata, najstarszy zaś 45 lat.

3. Podsumowanie

Na podstawie niniejszych badań można sformułować kilka wniosków o charakterze syntetycznym.

1. W 1990 r. istniały dwie główne drogi rekrutacji lokalnych elit władzy. Pierwsza to działalność w lokalnym Komitecie Obywatelskim lub identyfikacja z tym ruchem. Stanowiska wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), przewodniczących rad i kierowników urzędów rejonowych bardzo często obejmowały osoby bez doświadczenia w pracy administracyjnej. W wielu gminach, zwłaszcza najmniejszych, lokalnym strukturalom komitetu obywatelskiego brakowało wykształconej i doświadczonej kadry. Kryterium kompetencji zostało więc zastąpione przynależnością do komitetu obywatelskiego lub NSZZ „Solidarność”. Drugie źródło rekrutacji to działalność w lokalnym aparacie władzy przed 1990 r. O przynależności do elity władzy decydowały przede wszystkim doświadczenie (także polityczne) oraz kompetencje.
2. Wbrew powszechnym opiniom w dużej części gmin w 1990 r. źródłem rekrutacji lokalnych elit władzy była aktywność w poprzednim systemie politycznym. Władzę w nowo utworzonych samorządach obejmowali często byli naczelnicy gmin, którzy potrafili zyskać poparcie radnych rad gmin wybranych w demokratycznych wyborach. Trudno jednak wskazać, na ile ich wybór był związany również ze społecznym poparciem, a na ile wynikał

- z porozumienia starych i nowych elit. Ponad 80% wójtów-naczelników nie było radnymi, a tym samym nie przeszło społecznej weryfikacji w 1990 r.
3. W kolejnych latach transformacji znacznie lepiej w działalności politycznej radzili sobie byli naczelnicy niż osoby bez tego doświadczenia. Ponad 60% byłych naczelników, którzy od 1990 r. sprawowali funkcję wójta, w pierwszych bezpośrednich wyborach w 2002 r. wygrała wybory.
 4. Socjodemograficzny obraz wójtów i byłych naczelników jest jednak podobny. To osoby stosunkowo młode (średni wiek to ok. 41 lat) i bardzo dobrze wykształcone (ok. 80% legitymowało się wykształceniem wyższym). Nie potwierdziły się obiegowe opinie o „starym i słabo wykształconym” naczelniku gminy. Jeżeli tacy urzędowali, to zmiany ustrojowe w dużej mierze skutecznie ich wyeliminowały. Słabiej wykształceni byli przewodniczący rad, wśród których tylko ponad 57% miało wykształcenie wyższe.
 5. Od samego początku transformacji widoczna jest niechęć do identyfikowania się lokalnych elit z partiami politycznymi. Wyjątek stanowi PSL, który systematycznie umacniał swoją pozycję na szczeblu lokalnym. W gminach wiejskich praktycznie niezauważalna jest obecność partii politycznych o rodowodzie postsolidarnościowym. Dotyczy to również tych gmin, w których sukces w 1990 r. odniosły komitety obywatelskie. Częściej aktywnością partyjną wykazywali się kierownicy urzędów rejonowych.
 6. Wójtowie i przewodniczący rad bardzo rzadko decydowali się na udział w rywalizacji w wyborach parlamentarnych, także w okresie, kiedy można było łączyć funkcję wójta i parlamentarzysty. Znane są tylko trzy przypadki, aby wójt lub przewodniczący rady z 1990 r. z powodzeniem rywalizował w wyborach parlamentarnych.
 7. W 2002 r. zmienił się demograficzny obraz lokalnych elit władzy. Średni wiek wójtów w porównaniu z 1990 r. jest wyższy o blisko 10 lat, przewodniczących rad zaś o ok. 5 lat.

Cezary Nowakowski

jest adwokatem, był pierwszym delegatem Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie kaliskim.

dr Arkadiusz Ptak

jest politologiem, adiunktem na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz zastępcą Burmistrza Miasta i Gminy Pleszew.

 arekp@pleszew.pl