

Martyna Kordulewska

Etnografia konfliktu w radzie miejskiej

Problemy Zarządzania 9/2, 75-92

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Etnografia konfliktu w radzie miejskiej

Martyna Kordulewska¹

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza konfliktu w radzie miejsko-wiejskiej gminy, którą zamieszkuje niecałe 20 000 mieszkańców. Samorząd potraktowany tu został jako kultura (zbadana metodą etnograficzną, zakorzenioną w paradygmacie interpretatywnym teorii organizacji) i organizacja, którą można i należy efektywnie zarządzać (zgodnie z ideą New Public Management). Zarządzanie gminą jest jednak o tyle trudne, iż jest to, według Morganowskiej metafory organizacji jako systemu politycznego, koalicja składająca się z koalicji. Po krótkim wprowadzeniu teoretycznym, na podstawie obserwacji nieuczestniczącej przekazuję Czytelnikowi przejawy badanego konfliktu. Celem wywiadów natomiast jest ukazanie przyczyn konfliktu i źródeł władzy skonfliktowanych grup. Efektem badań jest stworzenie modelu cyklu politycznego w gminie, gdzie szczególnie dużą rolę odgrywa kontekst społeczny i natura tejże organizacji.

1. Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza konfliktu w radzie gminy, którą dla zachowania anonimowości nazwę Zielińcem (to samo dotyczy innych nazw własnych użytych w artykule). Zielińiec to gmina, którą zamieszkuje niecałe 20 000 osób. Większość mieszkańców żyje w 65 sołectwach (w uproszczeniu: wsiach). W mieście, które jest stolicą gminy i siedzibą władz samorządowych, mieszka około 7 000 osób. W radzie tej gminy powstały dwie, przeciwstawne grupy radnych – wiejskich i miejskich. Burmistrz o wiejskim rodowodzie skupiał wokół siebie większość z piętnastu radnych (tj. wiejskich), tworząc koalicję rządzącą. Radni miejscy tworzyli opozycję, nie mogąc samodzielnie przegłosować żadnej uchwały.

Podział na te dwie grupy był wyraźny. Postanowiłam dowiedzieć się, jak i dlaczego doszło do powstania tych obozów, jakie są mechanizmy i historia konfliktu między nimi, jakie są źródła władzy oby grup oraz jak rodzaj i struktura gminy wpływają na ten konflikt. Aby tego dokonać, posłużyłam się metodą etnograficzną, zakorzenioną w perspektywie interpretatywnej teorii organizacji.

Paradygmat interpretatywny zakłada niestabilność i względność rzeczywistości społecznej. Rzeczywistość tworzą jej uczestnicy. Zadaniem nauki, która jest zbiorem gier językowych, jest opis i zrozumienie społecznych

zjawisk. Przedstawiciele owego opisowego paradygmatu starają się poszerzyć ludzką wiedzę oraz dostarczyć innym inspiracji (Kostera 2003).

Wykorzystane przeze mnie metody badawcze to przede wszystkim: obserwacja nieuczestnicząca, wywiady półstandaryzowane, zmierzające w kierunku wywiadów antropologicznych z elementami techniki projekcyjnej, i analiza tekstu.

Obserwacja nieuczestnicząca to obserwacja spoza granic badanego terenu. To próba uporządkowanego widzenia organizacji oderwana od wyjaśnień. Unikanie kategoryzacji to chyba największa trudność tej metody (Kostera 2003). Efektem obserwacji nieuczestniczącej powinny być notatki z terenu. W moim przypadku obserwacja nieuczestnicząca polegała na uczestnictwie w sesjach rady miejskiej w okresie od grudnia 2007 r. do stycznia 2009 r. Było ono wówczas moim obowiązkiem wynikającym z pracy dla lokalnej gazety (*Życia XXX*). Relacje z sesji swojego autorstwa potraktowałam jako dziennik badacza. W pracy badawczej wykorzystywałam także, poddane analizie, teksty konkurencyjnej *Gazety XXX* i cudze teksty z *Życia XXX*².

Wywiad z kolei to:

kierowana rozmowa, gdzie kierowanie jest uznane i zaakceptowane przez obie strony (Czarniawska 2002, cyt. za: Kostera 2003: 121).

Wywiad może być: strukturalizowany lub niestrukturalizowany, standaryzowany lub niestandaryzowany. Strukturalizacja polega na takim formułowaniu pytań, aby odpowiedź na nie była możliwie konkretna. Standaryzacja polega natomiast na tym, że pytania zadawane są respondentom w określonej kolejności (Kostera 2003).

Moje wywiady były półstandaryzowane – wszystkim rozmówcom zadawałam te same pytania, jednak w zależności od toku rozmowy ich kolejność była różna. Poza tym pojawiały się też pytania spontaniczne, przez co prowadzone przeze mnie rozmowy zmierzały często w stronę wywiadu antropologicznego, otwartego, gdzie najważniejszy był kontakt z rozmówcą.

W sumie w okresie od października 2008 r. do lutego 2009 r. przeprowadziłam sześć takich wywiadów. Moimi rozmówcami byli kolejno:

- Komar – wieloletni burmistrz gminy,
- Konewka – zastępca burmistrza, niezwiązany bezpośrednio z Zielińcem,
- Zjawiński – nieformalny lider opozycji, dawny przewodniczący rady miejskiej, wieloletni radny,
- Orzech – dwukrotny przewodniczący rady miejskiej, będący w koalicji rządzącej,
- Pomidorowa – z opozycji, stawiająca pierwsze kroki w samorządzie,
- Niziński – pierwszy po 1989 r. burmistrz gminy, radny opozycyjny.

Zanim jednak przejdę do szczegółów badanej sytuacji, pragnę zapoznać Czytelnika z istotnymi dla tematu zagadnieniami teoretycznymi.

2. Kilka słów o historii samorządu w Polsce i jego prawnych uwarunkowaniach

Rok 2010 Senat RP ogłosił Rokiem Demokracji Lokalnej. Już ponad 20 lat minęło od pierwszych po II wojnie światowej demokratycznych wyborów do samorządu terytorialnego. Dokładnie 27 maja 1990 r. Polacy wybrali swoich przedstawicieli do samorządów miast i gmin. Na mocy Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. rozpoczęła się tym samym decentralizacja władzy publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1951).

Gminy – najmniejsze jednostki samorządu terytorialnego – otrzymały samodzielność prawną, majątek, własny budżet i niezależne źródła dochodów. Zadaniem ich, jako wspólnot tworzonych przez swoich mieszkańców, jest zaspokajanie potrzeb tych wspólnot. Są to zwłaszcza sprawy dotyczące ładu przestrzennego, dróg, wodociągów i kanalizacji, usuwania odpadów, pomocy społecznej, edukacji itp. Realizacja tych zadań to, innymi słowy, dostarczenie usług mieszkańcom. Dodatkowo, podstawowym celem każdej gminy jest rozwój gospodarczy i społeczny. Podejmowane w gminach działania sprowadzają się do tych celów. Aby można było je osiągnąć, potrzebne jest stworzenie efektywnych systemów realizacji – zróżnicowanych działań podejmowanych w wielu obszarach i instrumentów, za pomocą których można te działania przeprowadzić. Należy przy tym pamiętać, że podstawowym klientem każdej gminy są jej mieszkańcy. Inni (np. przedsiębiorcy i turyści) są tylko środkiem do poprawy życia mieszkańców gminy. Dużą rolę w zarządzaniu gminą odgrywa jej lider, który kieruje gminą niczym przedsiębiorstwem, jednak zakres jego obowiązków jest znacznie szerszy niż w sektorze prywatnym, ma szerszą rzeszę klientów, boryka się także z licznymi ograniczeniami i większą kontrolą (Pasieczny 2008).

Organami gminy, według kolejności wymienionej w Ustawie o samorządzie gminnym, są: rada gminy (lub tzw. miejska, w zależności od siedziby) sprawująca władzę uchwałodawczą i wójt (adekwatnie do wielkości i charakteru gminy – także burmistrz bądź prezydent) z władzą wykonawczą jako kierownik urzędu gminy. Ich kompetencje są określone przez wyżej wymienioną ustawę (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1951).

Podobnie sposób wyboru tychże władz określają odpowiednie akty prawne (Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1947). Obecnie i radnych, i wójta wybieramy w demokratycznych wyborach. Wcześniej, tj. przed 2002 r., wójta wybierała rada. Nie oznacza to oczywiście, że obecnie wójt uniezależniony jest od rady. Rada poprzez komisję rewizyjną może i powinna kontrolować jego działalność, nieudzielenie absolutorium jest zaś pierwszym krokiem w kierunku odwołania go. Najważniejszym narzędziem rady jest jednak kompetencja uchwalenia budżetu oraz innych strategicznie istotnych dokumentów w postaci uchwał (patrz: plany zagospodarowania przestrzennego, lokalne programy rewitalizacji, wieloletnie plany inwestycyjne).

3. Zarządzanie gminą

W 2000 r. Drucker na podstawie krytycznej analizy głównych podejść do zarządzania w XX w. sformułował nowe, adekwatne do obecnego stulecia. Po pierwsze, jego zdaniem, zarządzanie nie odnosi się już jedynie do przedsiębiorstw, ale jest cechą każdej, także publicznej instytucji (Drucker 2000, cyt. za: Miszczuk 2007). Poza tym zarówno podmioty gospodarcze, jak i jednostki samorządu terytorialnego są organizacjami, a więc wyodrębnionymi z otoczenia, wewnątrznie uporządkowanymi zbiorami elementów, czyli systemami (Bolesta-Kukułka 1997, cyt. za: Miszczuk 2007).

Nierozzerwalnie związane z tym jest pojęcie tzw. New Public Management czy – jak kto woli – nowego zarządzania publicznego, czyli – w ogromnym skrócie – adaptacji metod stosowanych w zarządzaniu sektorem prywatnym do potrzeb środowiska publicznego. Adaptacja ta ma na celu poprawę warunków wspólnoty wewnętrznej, a także konkurencyjność na tle innych gmin (rozwój regionu, przyciąganie inwestorów – podatników).

New Public Management to od lat 80. XX w. jeden z nurtów determinujących sposób myślenia o sektorze publicznym. Wywodzi się z dorobku tzw. szkoły chicagowskiej, a szczególnie jej dyrektyw dotyczących: deregulacji, prywatyzacji i urynkowienia. Nie ma co prawda wiarygodnych danych o skuteczności New Public Management, nie było to jednak przeszkodą w zdobyciu popularności przez tę metodę (Hensel 2008).

Gmina jest organizacją, którą można i należy efektywnie zarządzać (Pasieczny 2008).

4. Samorząd: kultura, władza, konflikt

Jak pisze Hatch (2002), kultura organizacji to prawdopodobnie najtrudniejsze do zdefiniowania pojęcie w teorii organizacji. Badacze związani z paradygmatem interpretatywnym wychodzą z założenia, iż kultura to coś, czym organizacja jest (Kostera, Kownacki i Szumski 2001). Sama Hatch korzysta z definicji Geertza:

Człowiek to zwierzę zawieszane w sieciach znaczeń, które sam rozwiesił, a sieciami tymi jest kultura; jej badanie nie jest zatem nauką eksperymentalną poszukującą praw, lecz nauką interpretującą poszukującą znaczenia (Geertz 1973, cyt. za: Hatch 2002: 220).

Zgodnie z tymi słowami, kultura to byt społecznie skonstruowany, co oznacza, że powstaje w procesie łączenia się jednostek ludzkich w organizacje i istnieje dopóki członkowie organizacji uważają ją za istniejącą i stosownie do tego postępują (Hatch 2002). W toku tworzenia organizacji powstają wspólne znaczenia i symbole.

Symbol jest świadomym lub nieświadomym skojarzeniem z jakimś szerszym pojęciem lub znaczeniem. Tak więc symbol składa się zarówno z namacalnej formy, jak i szer-

szego znaczenia (lub znaczeń), z którymi jest skojarzony (Geertz 1973, cyt. za: Hatch 2002: 222).

W tego typu spojrzeniu na organizację kultura staje się metaforą rdzenną (Smircich 1983, cyt. za: Kostera, Kownacki i Szumski 2001), czyli sposobem konceptualizacji organizacji.

Rolą badacza reprezentującego paradygmat intepretatywny jest opis sposobów konstruowania organizacyjnej rzeczywistości, odkrywanie wspólnych symboli i ich znaczenia zgodnie z tradycją badań etnograficznych kultury.

Hatch (2002) podkreśla, że kultura polega nie tylko na podobieństwie, ale też na zróżnicowaniu. Umacnia to różnice, na których opiera się kultura organizacji. Te same wzorce nie pociągają za sobą identycznych doświadczeń i wyobrażeń. Każdy członek organizacji wnosi do niej inny wkład. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście badanej przeze mnie organizacji, mającej charakter polityczny i opartej na dyssensusie.

Gdy wykorzystuje się typologię Morgana (1999), w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego zasadna zdaje się być metafora organizacji jako systemu politycznego.

W odróżnieniu od poglądu, według którego organizacje są zintegrowanymi, racjonalnymi przedsiębiorstwami dążącymi do wspólnego celu, metafora polityczna zachęca nas do postrzegania organizacji jako luźno powiązanych zespołów ludzi o rozbieżnych interesach, którzy zespalają się ze względu na własną korzyść (...). Organizacje to koalicje składające się z koalicji (Morgan 1999: 177).

Zdaniem Morgana organizacje posługują się jakimś systemem rządzenia jako sposobem tworzenia i utrzymywania ładu wśród swoich członków (Morgan 1999: 166). Najczęściej spotykane odmiany rządów politycznych według Morgana zostały wymienione w tabeli 1. Morgan pisze:

Politykę organizacji możemy przeanalizować w sposób systematyczny koncentrując się na relacjach między interesami, konfliktem i władzą. Polityka powstaje w organizacji wtedy, kiedy ludzie różnie myślą i chcą różnie działać. To zróżnicowanie wytwarza napięcie, które trzeba rozładowywać za pomocą środków politycznych (Morgan 1999: 170).

Źródła władzy wymienione przez Morgana (1999: 183) to:

- formalne uprawnienia władcze,
- kontrola nad rzadkimi zasobami,
- wykorzystywanie struktury organizacyjnej oraz przepisów i regulaminów,
- kontrola nad procesem podejmowania decyzji,
- kontrola nad wiedzą i informacjami,
- kontrola nad obszarami granicznymi,
- zdolność radzenia sobie z niepewnością,
- kontrola nad techniką,
- interpersonalne sojusze, sieci zależności oraz kontrola nad „organizacją nieformalną”,

- kontrola nad kontrorganizacjami,
- symbolika i „zarządzanie znaczeniami”,
- płeć pracowników oraz zarządzanie relacjami między mężczyznami i kobietami w organizacji,
- czynniki strukturalne określające scenę działania,
- władza, którą już się posiada.

Odmiana rządów politycznych w organizacji	Charakterystyka
Autokracja	<ul style="list-style-type: none"> – rządy absolutne – władza sprawowana przez jednostkę lub małą grupę – opiera się m.in. na: kontroli nad podstawowymi zasobami, własności, tradycji, charyzmie
Biurokracja	<ul style="list-style-type: none"> – „rządy prawa” sprawowane przy użyciu słowa pisanego – podstawy racjonalno-prawne
Technokracja	<ul style="list-style-type: none"> – wykorzystanie wiedzy, ekspertów, zdolności rozwiązywania problemów
Współzarządzanie/ /współdecydowanie	<ul style="list-style-type: none"> – koalicyjny rząd złożony z przeciwstawnych obozów – zarządzanie obustronnymi interesami – każda strona ma swoją szczególną bazę władzy
Demokracja przedstawicielska	<ul style="list-style-type: none"> – rządy poprzez wybór urzędników, którzy działają dopóki uzyskują poparcie
Demokracja bezpośrednia	<ul style="list-style-type: none"> – każdy ma równe prawa – sprzyja samoorganizacji

Tab. 1. Sposoby rządzenia politycznego w organizacjach. Źródło: opracowanie na podstawie: G. Morgan 1999. *Obrazy organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 166.

Władza jest tu fundamentalna. Legitymizacja władzy – przekonanie, że osoba sprawująca władzę jest do tego uprawniona, jest istotnym dla niej czynnikiem. Legitymizacja władzy, choć jest subiektywna, zwiększa stabilność układu władzy i powoduje, że sprawowanie jej jest mniej kosztowne (Hensel 2008).

Na tle władzy dochodzi często do konfliktów. Spośród wielu definicji konfliktu w przypadku samorządu szczególnie interesująca wydaje się definicja autorstwa Hatch (2002), która konflikt traktuje jako jedno z możliwych teoretycznych wyjaśnień zachowań politycznych w organizacji. Według niej:

Konflikt w organizacji najczęściej definiuje się jako jawną walkę między dwiema lub więcej grupami należącymi do tej organizacji, lub między dwiema lub więcej organizacjami. Zwykle dotyczy on jakiegoś stanu czy sytuacji, która uprzywilejowuje jeden podmiot społeczny (np. grupę czy organizację) względem pozostałych (Hatch 2002: 298).

Główne źródła konfliktów scharakteryzowali Walton i Dutton (Walton i Dutton 1969, cyt. za: Hatch 2002). Według nich najistotniejsze przyczyny

skupiają się wokół: kontekstu i warunków miejscowych. Szczególnie kontekst kulturowy może być konfliktogenny i jest źródłem wielu ważnych implikacji dla zarządzania (Glinka 2008).

5. Gmina – obszar badań antropologa

Wobec powyższego wydaje się zasadne badanie kultury w celu zgłębienia istoty konfliktu w gminie i zrozumienia jego charakteru i przyczyn.

Badana przeze mnie rada miejska wybrana została 12 listopada 2006 r. Burmistrza wybrano dwa tygodnie później, w II turze wyborów. Miał kontrkandydata o miejskim rodowodzie, z którym ostatecznie wygrał, zdobywając niecałe 54% głosów. Przy czym należy zaznaczyć, że w większości obwodów usytuowanych na terenie miasta przewagę miał kontrkandydat.

Choć zaczęłam obserwować działalność rady miejskiej rok po wyborach, już na pierwszej sesji ówczesnej kadencji padły znamienne słowa, wyraźnie sygnalizujące istniejący podział:

Radny Zjawiński życzył sobie i pozostałym radnym urzeczywistnienia składanych obietnic, szczególnie w stosunku do mieszkańców miasta. Zaś radny Orzech ripostował, iż nie należy dzielić mieszkańców gminy na tych ze wsi i z miasta, tym bardziej, że w minionej kadencji, zdaniem radnego, miasto było wyjątkowo docenione i doinwestowane (*Zycie XXX*, nr 24 (202), s. 2).

Kiedy zaś ja zagościłam na sesji, po raz pierwszy omawiany był temat stworzenia filii zielinowego SPZOZ w Świerkowie – wsi oddalanej od Zielińca o jakieś 20 km, ale usytuowanej już w innym powiecie. Wójt Świerkowa prosił radnych o stworzenie owej filii, ponieważ zakład niepubliczny obsługujący do tej pory jego gminę w tym zakresie nie spełnił oczekiwań mieszkańców i, jak zasugerował, zależało mu tylko i wyłącznie na zysku (w odróżnieniu od zielinowego SPZOZ). W zamian oferował wyremontowany budynek z wyposażeniem i mieszkanie dla lekarza. Burmistrz Zielińca bardzo temu pomysłowi sprzyjał. Głosy sprzeciwu wywołały jednak burzliwe dyskusje, których kwintesencję można ująć następująco:

Propozycja utworzenia filii ZOZ-u w Świerkowie wywołała burzliwą dyskusję radnych. Zdania były podzielone. Burmistrz w rozszerzeniu funkcjonowania ZOZ-u wskazywał element rozwojowy. Zwracał uwagę na społeczne aspekty tego przedsięwzięcia. Radny Niziński natomiast domagał się konkretnej analizy finansowej. Radna Pomidorowa, w imieniu Komisji Zdrowia, wyraziła wiele obaw, dotyczyły one zwłaszcza ewentualnego zaniedbania zielinowych pacjentów. Nie do końca jasne pozostały także koszty utrzymania budynku. Dyrektor SP ZOZ przy Pasywnej – Zagraniczna obawiała się o to, że nie starczy czasu na dopełnienie niezbędnych formalności. Ostatecznie, stosunkiem głosów 8:7, uchwałę odrzucono. Na zakończenie tej części obrad radni: Niziński i Rękowska [także z opozycji, właścicielka prywatnego ZOZ na terenie Zieleńca] życzyli wójtowi Świerkowa „prywatyzacji zakładu (*Zycie XXX*, nr 25 (229), s. 2).

Druga sesja dotyczyła z kolei budżetu:

Wszystkie komisje zaopiniowały projekt budżetu pozytywnie. Podobnie – Regionalna Izba Obrachunkowa (...). Radny Zjawiński zwrócił jednak uwagę, że ta instytucja, przy opiniowaniu, bierze pod uwagę tylko kwestie formalne. W imieniu Klubu Radnych WDO [nazwa opozycyjnej grupy] zgłosił zastrzeżenia co do projektu. Nazwał budżet antyinwestycyjnym – zwłaszcza jeżeli chodzi o teren miejski. Wyrzucił także obawy dotyczące zaciągniętego przez Urząd kredytu. Pytał Skarbnika, czy kredyt jest niezbędny. Jak zauważył, to właśnie ten kredyt, a nie dochody gminy są przyczyną nadwyżki w budżecie. Z powodu tych zastrzeżeń radni z klubu przy głosowaniu mieli wstrzymać się od głosu. Burmistrz stwierdził, że obiekcje Zjawińskiego są niemerytoryczne i że kością niezgody jest de facto to, że dotychczas inwestycji dokonywano głównie na wsiach, a nie w samym Zielńcu. Radny Niziński (...) zauważył, że wstrzymanie się od głosu, a nie sprzeciw jest jednak pewnym kredytem zaufania. Ostatecznie projekt budżetu przyjęto. 9 osób było za, 6 - zgodnie z zapowiedzią - wstrzymało się od głosu. Burmistrz podziękował za podjęcie uchwały. Zapewnił, że do końca 2008 roku budżet wzrośnie, inwestycji przybędzie, a część długu zostanie umorzona (*Życie XXX*, nr 26 (230), s. 2).

Wkrótce potem w *Życiu XXX* ukazał się wywiad z przewodniczącym rady. Nie mogło oczywiście zabraknąć pytania o nowy budżet. Orzech ocenił go tak:

Przyjęliśmy budżet, który najkrócej można nazwać otwartym. Zapisano w nim niewiele zadań, by można było dodawać kolejne wnioski. W przygotowaniu jest np. duże zadanie drogowe dotyczące ok. 40 kilometrów dróg na terenie miasta i gminy. Powszechnie mówi się o ciężących na naszym budżecie długach i odsetkach, ale chyba każdy przyzna obiektywnie, że gdybyśmy teraz mieli rozpoczynać realizację takich inwestycji jak składowisko w Jaskółce czy oczyszczalnia ścieków to przecież ich koszty wzrosłyby wielokrotnie i być może nawet musiałyby powstawać przez wiele lat. Dzięki kredytom udało się je zakończyć szybko i sprawnie. Dziś już widać pierwsze tego efekty, ponieważ w naszej gminie pojawia się coraz więcej inwestorów i to nie tylko takich, którzy dopiero pytają o warunki, ale po prostu zaczynają konkretnie działać. A już w tym roku długi zostaną znacznie zmniejszone o ok. 5 mln zł, więc nie zagrażają funkcjonowaniu gminy (*Życie XXX*, nr 1 (231), s. 3).

Wywiad uruchomił maszynę prasową. W następnym numerze *Życia* głos zabrał Zjawiński. W bezpośredni sposób odnosił się do wypowiedzi Orzecha, krytykując go i uchwalony budżet, jednocześnie chętnie przypominając czasy, kiedy sam był przewodniczącym rady. Po nim pojawiła się wypowiedź koalicyjnych radnych: Klanowskiego i Gronowskiego, którzy z kolei budżetu bronili.

Kolejnym punktem zapalonym było powołanie zastępcy burmistrza – Konewki. Ten znany polityk ludowej partii z doświadczeniem samorządowym uzyskanym w sąsiednim powiecie został oskarżony w tym samym czasie o współpracę z SB. Na czas wyjaśnienia sprawy wycofał się z wielkiej polityki i trafił do Zielńca. Burmistrz poszedł na urlop zdrowotny. Dodam, że przed tym potrafił na przejściu dla pieszych mieszkankę miasta. Powołanie Konewki motywował tak:

(...) nie mogłem dopuścić do sytuacji, w której pozostawiłbym Gminę Zieliniec na jakiś czas bez organu wykonawczego. I to w tak ważnym czasie, kiedy np. zbliżają

się terminy składania wniosków o pozyskanie środków zewnętrznych. (...) Zależało mi, aby zastępstwo w roli gospodarza naszej Gminy pełnił specjalista, praktyk o dużej wiedzy i doświadczeniu w administracji publicznej, szczególnie w samorządzie. Uważam, iż osoba Pana Konewki daje pełną ręką mię należytego wykonywania zadań przez organ wykonawczy Gminy Zieliniec (*Gazeta XXX*, nr 11/2008, s. 6).

Kiedy nominowany został Konewka, radni opozycyjni złożyli wniosek o zwołanie tzw. sesji nadzwyczajnej:

– Dlaczego pan [przewodniczący] wiedział i nie powiedział radnym o planach burmistrza, a jeśli pan nie wiedział, to znaczy, że pan traci kontrolę? Nie wyobrażam sobie, żeby burmistrz i rada ze sobą nie współpracowały. Dlaczego musimy się o tym dowiadywać z prasy? To co się dzieje w tej chwili przypomina klikę, grupę ludzi popierającą się wzajemnie dla osiągnięcia korzyści – mówił radny. – Skoro wszystko było przygotowane, to trzeba nas było o tym informować. Jest pan przewodniczącym rady, a nie grupy radnych. Mamy zastrzeżenia do sposobu informowania rady. Stajemy się kroniką policyjną w prasie, aby to zmienić, trzeba współpracować. Jeśli nie umiecie tego zmienić, to może trzeba dokonać zmian pod względem organizacyjnym? – sugerował Zjawiński. Zaś radna Pomidorowa przypominała, że podczas głosowania na przewodniczącego RM, była wśród osób, które wstrzymywały się od głosu dając Orzechowi mandat zaufania. Teraz – stwierdziła – głosowałyby inaczej (*Zycie XXX*, nr 6 (236), s. 2).

Mimo takiego powitania, Konewka nie był przerażony nowym środowiskiem. Na łamach prasy mówił:

Problemy ogólne Gminy Zieliniec, tak jak i innych samorządów wiejsko- miejskich są podobne, mogą mieć tylko różne nasilenie. Wszystkie samorządy mają problemy z dostatecznym finansowaniem zadań tj. oświatowych, mieszkaniowych, infrastrukturalnych, pomocy społecznej itp. Któż z nas nie chciałby jeździć po dobrej, asfaltowej drodze, czy pić uzdatnioną wodę, dostać mieszkanie komunalne „od ręki”, uczyć się w czystej, nowoczesnej szkole pod okiem dobrze wykształconego, uposażonego nauczyciela. Tak, ale na wszystko gmin nie stać. A poza tym, są różne poziomy dochodowe gmin (...).W przeciętnej polskiej gminie jest syndrom „krótkiej koldry” – tzn. przy niedostatecznym finansowaniu trzeba funkcjonować poprawnie. Wszystkie dziedziny życia, za które odpowiada gmina, muszą funkcjonować niekiedy kosztem kredytu (*Zycie XXX*, nr 6 (236), s. 3).

Oraz:

Pracowałem osiem lat jako Zastępca Burmistrza Miasta i Gminy Kaczorowo (1990–1998) i potrafiłem godzić interesy ludności wiejskiej i miejskiej. Trzeba umieć pogodzić, bo są to członkowie tej samej wspólnoty mieszkańców i nie mogą być – dla organów gminy tj. Rady Miejskiej czy Burmistrza – jedni lepsi, a drudzy gorsi. Jeżeli jest rzeczywiste konflikty to wymaga on rozwiązania docelowego, bo nie można żyć wiecznie w konflikcie czy z animozjami. Inne są problemy mieszkańców wsi, a inne miasta, ale są też sprawy wspólne, np. szkolnictwo. Jest wyraźnie określona droga prawna, jak można spokojnie dojść do „rozvodu”. W tej kwestii nie będę się wypowiadał, jakie jest moje zdanie na ten temat, choć mam je wyraźnie sprecyzowane (*Zycie XXX*, nr 6 (236), s. 3).

Konewka trafił do zieleńca krótko przed terminem, w którym udzielano absolutorium.

Spore zastrzeżenia do budżetu mieli radni z klubu WDO. Jak powiedział radny Piwowski [z WDO] – budżet to przede wszystkim oczekiwania mieszkańców, a wydatki inwestycyjne są dalekie od tych oczekiwań. Zjawiński zgłaszał uwagi dotyczące słuszności zaciągania kredytów konsumpcyjnych. Martwił go fakt zadłużenia wynoszącego 14 milionów złotych. (...) W opinii Zjawińskiego w dziwny sposób skonstruowana jest także Komisja Rewizyjna, w której kluczową rolę odgrywają członkowie Komisji Budżetu i Finansów, przez co można dojść do wniosku, że tak naprawdę kontrolują sami siebie. Spotkało się to z reakcją radnego Klanowskiego, który w odpowiedzi zarzucił radnym Pomidorowej i Kotowi, że głosując w sprawach (na przykład) podwyżek dla nauczycieli, mogą forsować własne interesy. Wywołało to bardzo gorącą wymianę zdań między radnymi. Dołowski, pełniący w tej części obrad obowiązki przewodniczącego, przypomniał, że radni powinni wspólnie pracować dla dobra całej gminy, a nie kłócić się i tworzyć zbędne podziały. Ostatecznie doszło do głosowania w sprawie absolutorium. Osiem osób było za, sześć przeciw, a jedna wstrzymała się od głosu (*Życie XXX*, nr 9 (239), s. 2).

Spory radnych, których uczestnicząc w sesjach, byłam świadkiem, dotyczyły nie tylko pieniędzy i ich wydawania, ale także procedur formalnych, spraw kadrowych oraz kwestii „wyciąganych” przy okazji postępowań, np. policji/prokuratury odnośnie osób pełniących funkcje publiczne.

Spór trwał przez cały czas. W grudniu 2008 r. odbywała się kolejna sesja budżetowa. Projekt budżetu na 2009 r. był dwukrotnie większy od poprzedniego, a działo się to w warunkach globalnego kryzysu gospodarczego:

(...) Burmistrz Komar wyjaśnił, że budżet jest dwa razy większy, bo przewiduje pozyskanie środków w odpowiedzi na wnioski składane przez Urząd. Pomoc finansowa na lata 2007–2013 zaczyna się w praktyce w 2009 roku. Jak mówił, gmina stara się wykorzystywać wszelkie możliwe szanse i jest bardzo aktywna w tym działaniu. Poinformował, że część z wniosków została już pozytywnie rozpatrzona (...). Dzięki tym pieniądzom propozycje wszystkich komisji zostały uwzględnione w budżecie, a na każdą z dziedzin funkcjonowania samorządu zostaną przeznaczone większe niż w poprzednim roku środki. Burmistrz nazwał uchwałę bardzo ambitną i wychodzącą naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców. Powiedział też, że opinia, iż zadłużenie koliduje z inwestycjami, to tylko „straszak” (*Życie XXX*, nr 26 (256), s. 2).

Wobec powyższego dyskusja musiała być zażarta:

(...) jako pierwszy głos zabrał Niziński. Reagując na słowa burmistrza, nazwał się wspomnianym „straszakiem”. Jego zdaniem uchwała jest zbyt optymistyczna, a jej twórcy nie dostrzegli tego, co dzieje się w gospodarce. Kryzys i możliwy spadek PKB może spowodować mniejsze wpływy z podatków, a nawet zarządzenie Ministra Finansów o blokadzie wydatków. Jego zdaniem powinno się stworzyć większe rezerwy. Podał w wątpliwość wartość opinii RIO. Dodał również, że w tak trudnej sytuacji niesprawiedliwe jest to, że podatki mieszkańców gminy są przeznaczane na SP ZOZ, z którego nie wszyscy korzystają. Nie oczekiwał żadnych wyjaśnień, gdyż jego opinia wynika z różnicy poglądów. Zapowiedział, że będzie głosował przeciwko przyjęciu budżetu (*Życie XXX*, nr 26 (256), s. 2).

Po Nizińskim głos zabrał Zjawiński:

Zwracał uwagę, że największe inwestycje planuje się na rok 2010, czyli na czas wyborów. Dodał też, że 38 % dochodów stanowią dotacje rozwojowe, co stanowi tylko wirtualne pieniądze. Burzliwą dyskusję wywołały również słowa, że „od średniowiecza życie skupiało się wokół miasta, a z budżetu wynika odwrotnie” (*Życie XXX*, nr 26 (256), s. 2).

Na te słowa z kolei odezwał się przewodniczący rady:

Przewodniczący Orzech zapytał go zatem, czy klub WDO, który zapowiedział, że będzie głosował przeciwko budżetowi, jest za rozwojem gminy (*Życie XXX*, nr 26 (256), s. 2).

To był przysłowiowy kij w mrowisko:

Niziński odpowiedział mu [przewodniczącemu], że to nie fair. Porównał tę sytuację do historii Leszka Balcerowicza, który według wielu „musiał odejść”, choć zdaniem specjalistów jego „zamordyzm” uratował polską gospodarkę. Przewodniczący odrzekł, że za 2 lata to społeczeństwo oceni te działania. Odnosił się jeszcze do słów Zjawińskiego w sprawie inwestycji w 2009 i 2010 roku. Wyjaśnił, że w 2009 są one mniejsze, bo nie ma programów pomocowych na ten okres, i żeby później pomoc otrzymać, musi właśnie tak być. Powiedział też, że u członków klubu WDO widać wiedzę i doświadczenie, ale nie widać odpowiedzialności. Piwowski wtrącił, że przewodniczący nigdy nie grzeszył obiektywizmem, i prosił, żeby nie stawiać sytuacji tak, że jak nie jesteśmy z wami, to jesteśmy przeciwko wam (*Życie XXX*, nr 26 (256), s. 2).

Także burmistrz odniósł się do słów Zjawińskiego:

Komar nawiązał do wątku podziału na miasto i wieś. Słowa Zjawińskiego nazwał ciągłym zniekształcaniem obrazu, gdy w rzeczywistości inwestycje w mieście stanowią 46%, a wiejskie 54%. Dodał, że nie godzi się na politykę dreptania w miejscu i że ryzyko jest potrzebne do rozwoju (*Życie XXX*, nr 26 (256), s. 2).

Kolejnym, po obserwacji nieuczestniczącej i analizie tekstów prasowych, elementem badań były wywiady. Każdy z nich zaczynałam od pytania o definicję samorządu widzianego oczyma mojego rozmówcy. Dla uproszczenia wyniki przedstawiam w tabeli 2.

W ślad za tym szły różne pobudki kandydowania do samorządu: chęć rozwiązywania problemów lokalnej społeczności, chęć sprawdzenia się (także: czy chceć to znaczy móc?), pobudki ideologiczne.

Różnie też moi rozmówcy widzieli rolę rady miejskiej w funkcjonowaniu gminy. Burmistrz zadowolony był z tego, że to już nie rada go wybiera, bo – jak to ujął – ma większy komfort pracy i nie musi martwić się przed każdą sesją o to, czy ma akurat większość. Niziński również pozytywnie ocenił te zmiany, choć nie w przypadku Zielińca:

Oczywiście w tej chwili burmistrz, żeby funkcjonować, to też musi mieć swoje zaplecze polityczne. Oczywiście jemu łatwiej jest teraz stworzyć takie zaplecze. To jest po pierwsze. Po drugie, nawet w sytuacji gdyby nie miał tego zaplecza, to możliwość jego odwołania jest mniejsza, bo on ma silniejszą pozycję. Ten nowy rodzaj wyboru bezpośredniego wzmocnił jego pozycję i ja chciałbym powiedzieć, że tu z tym absolutnie się zgadzam – powinien mieć wzmocnioną, ale to, tak jak wszystko, ma swoje pluse i minusy. Minus ma taki, że w poczuciu takiej dużej władzy bardzo często człowiek przez tą władzę absolutną jest deprawowany.

W zasadzie jedynie Zjawiński oceniał aktualny stan rady jako – cytuję – kwiatek do działań burmistrza.

Rozmówca	Definicja samorządu
Komar	Samorząd gminny – no tak, jak powiedziałem na początku, jestem subiektywny, jest mi najbliższy i rozwiązujący te dość istotne potrzeby mieszkańców. Jest rzeczą istotną
Konewka	Naukowo rzecz biorąc to jest administracja publiczna, idąc dalej samorząd jest to zbiór pewnych osobowości i obywateli, mieszkających w danym terenie, w zależności czy to jest gminny, czy powiatowy, czy wojewódzki, to jest tak zwana wspólnota mieszkańców. Wydaje mi się, że najbardziej odzwierciedlenie tej idei wspólnoty mieszkańców to odzwierciedla gmina, z racji tego, że jest nawet mniejsza. Im mniejsza, tym ludzie bardziej się znają. No i jest to, mówię, pewna grupa, zbiorowość społeczna, no nie mówię już o wieku, pochodzeniu, płci no i oczywiście poglądach politycznych też, zasobności w środki finansowe, no bo to jest bardzo pojęcie szerokie
Orzech	No, jest to reprezentacja mieszkańców tejże gminy w celu realizowania zadań ustawowych, które są zawarte w ustawie o samorządzie gminnym. Oczywiście to jest takie stwierdzenie typowo książkowe, prawda? Może definicja, chociaż to nie jest definicja, ale tak z drugiej strony no to jest rzeczywiście reprezentowanie tychże interesów. Jeżeli mówimy o radnym to konkretnego okręgu wyborczego. A jeżeli chodzi o przewodniczącego no to całości, terenu gminy. Oczywiście również skupiając się na tym swoim okręgu wyborczym. Wiadomo, że bliższa ciału koszula i również dla tej społeczności też chce się coś tam wykonać i zrobić
Zjawiński	Traktuję jako pewną pomoc w działalności tej administracji, jako osoba, która jest wybrana przez społeczeństwo i ma to społeczeństwo reprezentować. (...) niektórzy niestety myślą kategoriami tylko własnych okręgów wyborczych, co w przypadku wyboru do rady miasta nie powinno mieć miejsca
Pomidorowa	No dla mnie samorząd to jest taka, Boże jedyny, siła napędowa. Powiem szczerze, że się aż tak bardzo nad tym nie zastanawiałam. Siła napędowa, tutaj, no mieszkańców. To są osoby, które są odpowiedzialne za rozwój gminy. Tak w wielkim skrócie
Niziński	Dla mnie jako człowieka pamiętającego czasy, kiedy w gospodarce tak zwanej centralnie sterowanej (...) za nas decydowano w województwie (...), gdzie, co ma być robione, jak, w jakiej wielkości. Nie zawsze racjonalnie. 1990 rok był czasem, kiedy my mogliśmy, jak sama nazwa mówi, rozpocząć sami rządzić, u siebie, w naszej małej ojczyźnie, dlatego tenże samorząd jest wyrazem takiej rzeczywiście wolności w decydowaniu o tej naszej małej ojczyźnie. Jest to taki miniparlament (...) i on się dla mnie będzie zawsze kojarzył z tą samodzielnością, wolnością w stanowieniu o sobie. Wolność jest oczywiście także odpowiedzialnością (...)

Tab. 2. Definicja samorządu według rozmówców. Źródło: opracowanie na podstawie M. Kordulewska 2009. Jedna rada, dwa obozy. Etnografia konfliktu w radzie miejskiej, praca magisterska, Warszawa: WZUW.

Rolę przewodniczącego rady główny zainteresowany zdefiniował tak samo książkowo, jak samorząd – organizowanie i kierowanie pracami rady. Inni oczekiwali od niego: jednoczenia rady (Pomidorowa), aktywizowania radnych do samodzielnego myślenia i doradzania burmistrzowi w decyzjach (Niziński).

W Zielińcu głośno mówiło się o tym, że Orzech jest stronniczy i trzyma stronę burmistrza:

Tutaj to żadna tajemnica, że przewodniczący, trzyma stronę burmistrza. Ale ja powiem pani jedną rzecz. Trudno, żeby przy wyborach, okręgach jednomandatowych, gdzie burmistrz musi połowę wystawić, trudno, żeby burmistrz nie miał swoich radnych (Konewka).

Ponieważ przewodniczący i większość radnych byli zwolennikami burmistrza, a według Zjawińskiego koalicja potrzebna była burmistrzowi do:

(...) podejmowania decyzji niekontrolowanych, przez siebie uznanych za tylko i wyłącznie słuszne. Nie sądzę, żeby – przynajmniej przez ostatnie 2 lata – zostały podjęte jakieś strategiczne decyzje, do których potrzebna by była ta większość. Ta większość nie podjęła żadnych strategicznych decyzji z wyjątkiem zaciągnięcia kredytu (...),

powstał więc klub WDO, czyli opozycja. Poniżej zamieszczam kilka cytatów dotyczących powstania klubu:

Pamiętam takie nasze pierwsze spotkanie, jeszcze przed oficjalnym zaprzysiężeniem nas jako radnych, kiedy nas pan przewodniczący zaprosił właśnie na ... no do urzędu miasta. No i tak usiedliśmy przy tym stole, no i tak ja oczekiwałam inicjatywy przewodniczącego. Po pierwsze był już kolejną kadencję w radzie. Wobec powyższego no, gdzież tam mnie było inicjować cokolwiek. No i powiem szczerze, że tak sobie siedzieliśmy i prawie nic nie powiedzieliśmy do siebie [śmiech]. To już jakby było dosyć wymowne (...). Wiedzieli, że mają większość [śmiech] z tego układu, jaki się tam zawiązał. Wobec powyższego chyba im za bardzo nie zależało na tym. Na tym, żeby na przykład pozyskać jeszcze mój głos (Pomidorowa).

Tak zawiązał się klub (...), którego zdaniem było (...) żeby to tak nie było, że ładnie i pięknie w sensie, bo wspominał o tym i pan przewodniczący i pan burmistrz wielokrotnie, że poprzednia rada to była no rada, która pracowała na sesjach bardzo szybko, tam było wszystko w komisjach wypracowane, w zasadzie nie było żadnej kontry, tam 2 głosy chyba były pana Nizińskiego i pani Rękowskiej, *nieślyszalne to było*. (...) Może jakiegoś wielkiego znaczenia w sensie jakichś takich decyzji o inwestycjach czy jakichś takich strategicznych decyzjach, yyy, strategicznych rzeczach, pewnie nie mamy, no bo nie mamy tej większości. Niemniej jednak myślę, że słyszalni jesteśmy, no i że przyniesie to jakiś efekt za 2 lata (Pomidorowa).

(...) Głównym spoiwem tych różnych ludzi (...) jest właśnie ten krytyczny stosunek co do gospodarki finansowej, budżetowej, która jest prowadzona na terenie naszej gminy. Ja sądzę, że my jako grupa przede wszystkim jesteśmy przeciwni nieracjonalnym wydatkom, przeciwni jesteśmy zadłużaniu i doprowadzaniu do sytuacji, no takiej, która może skutkować w pewnym momencie załamaniem ekonomicznym gminy. I to jest podstawowa rzecz, która nas różni od obecnego układu władzy, który jest skupiony wokół pana burmistrza i przewodniczącego (Niziński).

Chciałem powiedzieć, że w tym klubie radnych miejskich, do których ja należę i jest mniejszość, no jeżeli byśmy tak analizowali doświadczenie no to, nie chwając się, ono jest znacznie większe jak tej grupy, która jest w większości. Proszę zauważyć – jest radny Niziński, który był burmistrzem, wicewojewodą, był radnym powiatowym, był radnym poprzedniej kadencji. Jest moja skromna osoba, która sprawowała, myślę,

że bardzo istotną funkcję przewodniczącego i przewodniczącego komisji rewizyjnej, więc jakby te 2 kluczowe stanowiska w kadencji, więc ta problematyka też jest mi sądzę znana. Jest następnym członkiem klubu Piwowski to były radny powiatowy, radny miejski. Myślę, że to akurat jego doświadczenie też jest duże. (...) Zresztą da się zauważyć, że na sesjach rady większość czasu i większość głosu w sprawach merytorycznych to zabiera ta mniejszość, którą wymieniałem, z tego klubu, w skład którego wchodzi 6 osób. Natomiast pozostałe osoby, no, da się zauważyć, że zabierają rzadko głos. A już w rozmowach merytorycznych to na palcach jednej ręki można policzyć (Zjawiński).

Co ważne, wszyscy stanowczo podkreślali, że przyczyna powstania obu grup nie tkwiła w kwestiach polityczno-partyjnych. Odrzucali też indywidualne, osobowościowe przyczyny tkwiące w każdym z nich. Radna Pomidorowa zaprzeczała również, że przyczyną powstania podziału WDO jest to, że burmistrz pochodzi ze wsi. W oczach koalicji WDO powstało po to, by: zniszczyć burmistrza, oddzielić miasto od wsi (Orzech), zdyskredytować burmistrza (Konewka). Burmistrz z kolei bez ogródek mówił o tym, że cała sytuacja wynika z urażonej ambicji Zjawińskiego, który pożegnał się z funkcją przewodniczącą rady.

Ukoronowaniem badań było w moim przypadku zastosowanie metody projekcyjnej. Prosiłam rozmówców o porównanie obecnej rady do jakiegoś pojazdu. Efekty są zebrane w tabeli 3.

Rozmówca	Projekcja
Komar	Samochód z zepsutym kołem: niby jedzie, ale przez to koło nie tak szybko jak by mógł; mimo wszystko – dzięki burmistrzowi – dojedzie do mety
Konewka	Wóz konny: z karym, ciężkim koniem; powozi sprawnie burmistrz, z tyłu siedzą radni; za wozem biegają radni opozycyjni, próbują go dogonić
Orzech	Drezyna na torze, napędzana ręcznie: ciągłe siłowanie się, jazda niestabilna, raz w jedną, raz w drugą stronę, niepotrzebna utarta energia; burmistrz stoi na środku, pomaga temu, kto ma rację
Zjawiński	Hulajnoga: zmienne tempo, niestabilna, kredyt to większa prędkość; jedzie bez udziału opozycji
Pomidorowa	Rower wodny: kieruje burmistrz, opozycja to hamulec
Niziński	–

Tab. 3. Rada miejska oczami rozmówców. Źródło: opracowanie na podstawie M. Kordulewska 2009. *Jedna rada, dwa obozy. Etnografia konfliktu w radzie miejskiej, praca magisterska, Warszawa: WZUW.*

6. Podsumowanie

Analizując przebieg konfliktu pod kątem modelu przedstawiającego możliwe źródła konfliktu (Walton i Dutton 1969, cyt. za: Hatch 2002), stwierdzić można, że jest on w zbadanym przez mnie terenie realny. W badanej sytuacji występują wszystkie wymienione w modelu obserwowalne wskaźniki: otwarta wrogość, brak zaufania/szacunku, zniekształcanie informacji, retoryka typu „my–oni”, brak współpracy, unikanie wchodzenia w interakcje.

W organizacji, jaką jest rada miejska, występuje jednak szczególnie silny związek między kontekstem a warunkami miejscowymi konfliktu. Władza jest tu bowiem nierozzerwalnie związana ze społeczeństwem. To właśnie społeczeństwo dokonuje wyboru swojej reprezentacji. Dlatego struktura społeczna jest w tym przypadku najważniejszym elementem kontekstu.

Omawiana gmina, jak wspominałam wcześniej, liczy mniej niż 20 000 mieszkańców. W jej obrębie znajduje się miasto – liczące około 7 000 mieszkańców i 65 sołectw. Wiele osób żyje z rolnictwa i nie ma tu zbyt wielu zakładów pracy. Przeciętny dochód na mieszkańca wynosi około 600 złotych brutto.

W wyborach samorządowych w 2006 r. ustanowionych było 11 okręgów wyborczych. Na terenie miasta usytuowane były 4 z nich (z czego jeden w Domu Pomocy Społecznej, który nie ma wielkiego znaczenia w wynikach wyborów). Wiejski elektorat przeważa także przy wyborze burmistrza. Zatem naturalne jest to, że w radzie przeważają reprezentanci wsi (9:6, jeśli kryterium jest pochodzenie) i że burmistrzem jest osoba ze wsi. Inne i z założenia sprzeczne są oczekiwania mieszkańców miasta i wsi. Inne są też obietnice wyborcze kierowane do tych grup. Ponieważ społeczeństwo udziela samorządowi mandatu, aby utrzymać władzę, trzeba spełniać obietnice. Aby spełniać obietnice przy ograniczonych zasobach, potrzebna jest w radzie większość. Większość potrzebna jest zwłaszcza burmistrzowi, aby realizować przedsięwziętą politykę. W ten sposób demokracja zrodziła w omawianej sytuacji władzę autokratyczną – sprawowaną przez grupę, która stanowi matematyczną większość.

Ponadto, adaptując wspomniany model do badanej organizacji, strategię należałoby potraktować jako warunek miejscowy. Strategia jest bowiem czymś, co rodzi się wraz z wybraną władzą. W odniesieniu do naszej sytuacji strategia może być użyta jako niezgodność celów. Zaadaptowany model powinien więc wyglądać, jak to pokazano na rysunku 1.

Na szczególną uwagę wśród warunków miejscowych konfliktu zasługuje niezgodność statusów. Do określenia, z czego ona wynika, można użyć kryteriów źródeł władzy proponowanych przez Morgana (1999). Źródła władzy w badanej sytuacji ilustruje tabela 4.

Kontekst	→	Warunki miejscowe	→	Obserwowalne wskaźniki
<ul style="list-style-type: none"> • struktura społeczna 		<ul style="list-style-type: none"> • strategia = niezgodność celów • wspólne zasoby • niezgodność statusów • przeszkody w komunikacji • różnice osobiste 		<ul style="list-style-type: none"> • otwarta wrogość • brak zaufania/szacunku • zniekształcanie informacji • retoryka typu „my–oni” • brak współpracy • unikanie wchodzenia w interakcje

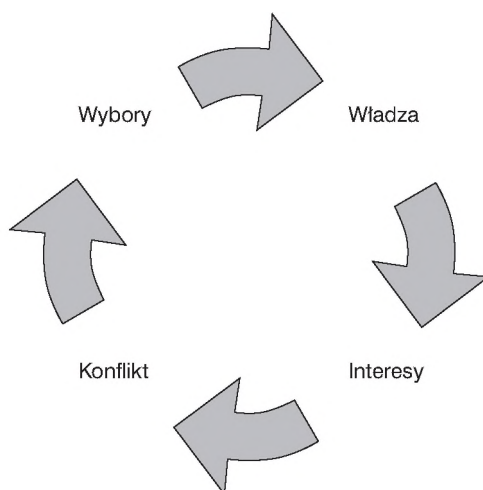
Rys. 1. Przebieg konfliktu w radzie miejskiej. Źródło: opracowanie na podstawie M.J. Hatch 2002. *Teoria organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 304.

Źródła władzy	
Koalicja	Opozycja
Formalne uprawnienia władcze	Formalne uprawnienia władcze
Kontrola nad rzadkimi zasobami	Wykorzystywanie struktury organizacyjnej oraz przepisów i regulaminów
Kontrola nad procesem podejmowania decyzji	Kontrola nad wiedzą i informacjami
Interpersonalne sojusze, sieci zależności oraz kontrola nad „organizacją nieformalną”	Interpersonalne sojusze, sieci zależności oraz kontrola nad „organizacją nieformalną”
Kontrola nad kontrorganizacjami	Symbolika i „zarządzanie znaczeniami”
Czynniki strukturalne określające scenę działania	
Władza, którą już się posiada	

Tab. 4. Źródła władzy koalicji i opozycji. Źródło: opracowanie na podstawie G. Morgan 1999. *Obrazy organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 183.

Przy braku woli zmiany lokalna polityka przybiera formę cykliczną (rysunek 2).

Reasumując, konflikt w organizacji ma tendencję do cykliczności z powodu natury organizacji. Jego głównym źródłem jest kontekst społeczny (istotne zróżnicowanie grup wyborców) oraz natura organizacji (reprezentacja władzy społecznej). Bywa on konstruktywny, ale może przerodzić się w destruktywny. Konstruktywny staje się, gdy obie strony konfliktu – rozważając wzajemnie swoje argumenty i nie bacząc na status grupy (kto ma większą władzę) – próbują znaleźć kompromis w celu rozwoju i strategicznego zarządzania gminą. Destruktywny staje się, gdy brakuje woli współpracy i konflikt przybiera formę cykliczną. Forma ta przypomina błędne koło.



Rys. 2. Cykl polityczny w gminie. Źródło: opracowanie własne.

Samorząd to, w kontekście zarządzania, ziemia wciąż nie do końca odkryta. Uważam, że ze znakomitym skutkiem i korzyścią dla innych dziedzin nauki może i powinien zostać zbadany właśnie przez antropologów organizacji. Z kolei raport z takich badań stworzony przez przedstawicieli nurtu Action Research (por. Chrostowski 2008) może stanowić nieocenioną korzyść dla samych samorządów.

Informacje o autorce

Martyna Kordulewska – magister zarządzania o specjalności rozwój potencjału społecznego na Wydziale Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, zawodowo związana z samorządem. E-mail: martyna.kordulewska@gmail.com.

Przypisy

- ¹ Dziękuję prof. dr hab. Monice Kosterze za opiekę naukową w trakcie przygotowania etnografii.
- ² W artykule cytowane są fragmenty z *Życia XXX* i *Gazety XXX*. Pełne dane bibliograficzne zostały utajnione ze względu na wymóg anonimowości. Zostały podane do wiadomości redakcji *Problemów Zarządzania*.

Bibliografia

Chrostowski, A. 2008. Doradztwo naukowe (Action Research) jako metoda sprzyjająca uczeniu się organizacji i tworzeniu wiedzy, w: M. Kostera (red.) *Nowe kierunki w zarządzaniu. Podręcznik akademicki*, s 237–255. Warszawa: WAiP.

- Glinka, B. 2008. *Kulturowe uwarunkowania przedsiębiorczości w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Hensel, P. 2008. *Transfer wzorców zarządzania. Studium organizacji sektora publicznego*, Warszawa: Elipsa.
- Hatch, M.J. 2002. *Teoria organizacji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kordulewska, M. 2009. *Jedna rada, dwa obozy. Etnografia konfliktu w radzie miejskiej*, praca magisterska, Warszawa: WZUW.
- Kostera, M., Kownacki, S. i A. Szumski 2001. Zachowania organizacyjne: motywacja, przywództwo, kultura organizacyjna, w: A.K. Koźmiński i W. Piotrowski (red.) *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, s. 311–395. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kostera, M. 2003. *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Miszczuk, A. 2007. Zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, w: A. Miszczuk, M. Miszczuk i K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, s. 168–174. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morgan, G. 1999. *Obrazy organizacji*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pasieczny, J. 2008. *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, Warszawa: WZUW.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 listopada 2009 r. o ogłoszeniu roku 2010 Rokiem Demokracji Lokalnej*, <http://www.senat.gov.pl/k7/agenda/2010/index.htm>, dostęp 20.11.2010.
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów, i sejmików województw*, tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1947, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=2054&news_id=7145&layout=1&page=text, dostęp 15.07.2009.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz.U. Nr 113, poz. 984), http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=21778&news_id=122&layout=1&page=text, dostęp 26.08.2009.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1951, <http://www.lex.com.pl/bap/aplikacja/Dz.U.2001.142.1591.html>, dostęp 13.07.2009.