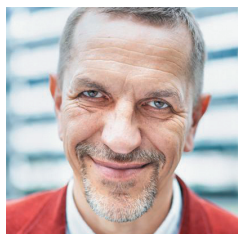


# Tętnice i bajpasy – obywatelskie zaangażowanie w samorząd



## prof. Jarosław Flis

Instytut Dziennikarstwa, Mediów i Komunikacji Społecznej,  
Uniwersytet Jagielloński

**Tętniące życiem obywatelskim samorzady to podstawa zdrowego społeczeństwa. Świeża krew oddolnej aktywności ma szczególne znaczenie dla kondycji władzy publicznej. Bez niej władza łatwo się może rozleniwzić i zgnuśnić. Zajęta sama sobą zacznie ignorować realne problemy, obrastając niezrozumiałymi dla otoczenia procedurami. Lecz zbiorowe działanie wiąże się właśnie z procedurami bardziej, niż to się zdaje. Kluczem jest to, by samoistnie rodząca się u mieszkańców potrzeba działania nie była blokowana. By ci, którzy zawodowo zajmują się wspólnymi sprawami, mieli – dobrze rozumiany – interes w zagospodarowywaniu takich właśnie potrzeb. Jakie słabości istnieją w obecnym systemie wyboru władzy samorządowej? Co warto poprawić? Jak podtrzymać szczerą troskę samorządowców i mieszkańców o dobro wspólne?**

Tegoroczne wybory samorządowe są pierwszymi od czasu uzyskania przez nasz system władzy lokalnej politycznej pełnoletniości. Obecny kształt samorządu narodził się bowiem w roku 2002, wraz z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Taki dojrzały system wymaga oceny rzetelnej i surowej. Dziś nie ma już wątpliwości, że właśnie bezpośrednie wybory władarzy najmocniej ogniskują uwagę opinii publicznej. To, że wybory rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich pozostają częściowo w cieniu bezpośrednich wyborów, samo w sobie nie jest ani zaskakujące, ani szkodliwe. Wybory rad tworzą jednak z władzami dość toksyczne układy. Źle zaprojektowane instytucje sprawiają, że zaczynają się one zajmować same sobą i wzajemnymi relacjami z innymi publicznymi instytucjami, zamiast budować społeczne więzi, by lepiej sprostać swoim zadaniom.

”

**Dodatkowym problemem z samorządami jest powierzchowny dydaktyzm debaty. Zatrzymanie się aktorów i obserwatorów na etapie opowieści o „woli mieszkańców” nie posuwa rozumienia idei samorządu do przodu. Samorząd powinien być bowiem forum uzgadniania opcji ideowych, interesów terytorialnych oraz rozliczenia rządzących.**

Dodatkowym problemem z samorządami jest powierzchowny dydaktyzm debaty nad tym tematem. Zatrzymanie się aktorów i obserwatorów na etapie opowieści o „woli mieszkańców” nie posuwa rozumienia idei samorządu do przodu. Samorząd jest forum uzgadniania opcji ideowych (np. rozwój czy integracja?), interesów terytorialnych (np. centrum kontra przedmieścia bądź przysiółki) oraz rozliczenia rządzących (czy nie ulegli już oni nieuchronnym pokusom arogancji, korupcji czy choćby zwykłego rozleniwienia). Obecny

kształt samorządowych instytucji daleki jest od optymalności, gdy chodzi o uporządkowanie takiego właśnie forum o trzech powiązanych polach. Na każdym z tych pól tworzą się napięcia, które odciągają uwagę wybranych liderów i reprezentantów od szerszego kontaktu ze współmieszkańcami.

Sytuacja nie jest tu bardzo zła, lecz mogłaby być lepsza. W samorządzie nie brakuje obszarów, gdzie zewnętrzna refleksja nad praktyką i oddolna potrzeba jej doskonalenia prowadzą do innowacyjnych rozwiązań. Przykładem może tu być sprawa budżetów obywatelskich. Jednak entuzjazm dla nowych narzędzi bezpośredniej demokracji nie może przystąpić faktu, że podejmowane w takich przedsięwzięciach procedury są podatne na niekorzystne deformacje. W szczególności, stosowany jako standardowy, sposób obliczania wyników nie jest ani jedynym możliwym, ani najbardziej sprzyjającym obywatelskiemu zaangażowaniu. Opracowana przez zespół matematyków z najlepszych polskich uczelni „metoda równych udziałów” pozwala zwiększyć liczbę tych, którzy mogą się uznać za zwycięzców takiego głosowania i tym samym zapewnić uczestnikom poczucie satysfakcji. Została ona po raz pierwszy zastosowana w Wieliczce, potem zaś w Świeciu i w szwajcarskim Aarau. Kolejne gminy i powiaty przygotowują właśnie przejście na taką procedurę.

Budżety obywatelskie są ważnym narzędziem uzupełniającym inne formy partycypacji w działaniach samorządu, lecz nie mogą być traktowane jako coś, co je zastępuje. Szczególnie nie powinny być czymś, co spycha na dalszy plan kluczową dla samorządności demokrację przedstawicielską. Wszak budżet obywatelski mógłby też być narzędziem wykorzystywanym przez, mianowanego przez premiera, naczelnika gminy czy kierownika urzędu rejonowego, co z samorządnością nie miałoby nic wspólnego. Dlatego warto się skoncentrować na tym, jakie są słabości obecnego systemu samorządowej władzy.

Już przed 10 laty zespół kierowany przez prof. Jerzego Hausnera w obszernym opracowaniu wskazał na liczne dysfunkcje w samorządzie. Na obywatelskie zaangażowanie największy wpływ ma dominacja wóldarza oraz znaczące osłabienie pozycji radnych. Radni gminni są w obecnym systemie jedynie niewielkim ograniczeniem dla jego inicjatywy, a ich rola jest stale marginalizowana. Oba systemy wyborcze, w których są wybierani – ordynacja większościowa w okręgach jednomandatowych oraz ordynacja proporcjonalna z głosem preferencyjnym – nie zachęcają, lecz utrudniają budowę demokratycznych organizacji politycznych, w lokalnej choćby skali. Kolejne kadencje doświadczeń z samorządową ordynacją<sup>1</sup> pokazują jej destrukcyjny wpływ na życie polityczne. Z jednej strony mamy niezdrową wewnętrzną rywalizację, z drugiej koncentrację na partykularyzmach, prowadzącą do politycznego klientelizmu, gdy egzekutywa każdorazowo pozyskuje poparcie większości w radzie, finansując „ulubione” inicjatywy upatrzonych radnych. Sami zaś wóldarze także poza relacjami z radą wykorzystują zasoby władzy, by zwiększyć swoje szanse na utrzymanie się przy niej. Ich przewaga bywa wyolbrzymiana w publicznej debacie, lecz fakt jej istnienia jest bezdyskusyjny. W niewielkim stopniu osłabiają mechanizm samoniszczonego się prorocstwa – poczucie takiej przewagi powoduje arogancję, która jest jedną z największych słabości polityków, surowo karaną przez wyborców.

”

**Na obywatelskie zaangażowanie największy wpływ ma dominacja wóldarza, idąca w parze ze znaczącym osłabieniem pozycji radnych gminnych, którzy w obecnym systemie są jedynie niewielkim ograniczeniem, a ich rola jest stale marginalizowana.**

Rozwiązaniem, które mogłoby poprawić równowagę na wszystkich trzech polach wyborczej rywalizacji – reprezentacji ideowej, terytorialnej i rozliczenia rządzących – jest ordynacja proporcjonalno-lokalna, wzorowana na systemach stosowanych w Słowenii i Badenii-Wirtembergii. To połączenie ordynacji proporcjonalnej w skali gminy z małymi podokręgami. Zapewnia ona każdej części jednostki co najmniej

<sup>1</sup> Zob. J. Flis, A. Gendźwił, *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*, Fundacja Batorego, Warszawa 2017, <https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Przedstawiciele%20i%20rywale-samorzadowe%20reguly%20wyboru.pdf> [dostęp online].

jednego swojego radnego, najczęściej zaś dwóch – jednego ze zwycięskiego ugrupowania, drugiego z opozycji. Jednocześnie każdy radny ma pozytywny wpływ na los swoich kolegów – każdy pozyskany przez niego głos zwiększa szansę nie tylko na zdobycie swojego mandatu, lecz także na sukces całej drużyny. To zdrowa konkurencja, a nie dwuznaczny układ, tworzony przez obecną otwartą listę, gdzie współkandydat jest najgroźniejszym przeciwnikiem. Natomiast proporcjonalne rozliczenie w skali gminy nie wyklucza z rywalizacji mniejszych ugrupowań. Możliwe jest też zdobycie indywidualnego mandatu przez kandydata startującego samodzielnie, co dla wielu pełni funkcję straszaka na samowolę zcentralizowanych partii. Wszystko to staje się osiągalne dzięki zmyślnemu powiązaniu intuicyjnych zasad i odpowiedniej skali elementów systemu.

Taki system pozwalałby na połączenie na jednej karcie do głosowania bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza czy prezydenta miasta z wyborem radnych. Wyborca jednym głosem wskazywałby burmistrza i radnego. To zmuszałoby kandydatów na włodarzy – w szczególności tych już sprawujących urząd i zabiegających o reelekcję – do budowania społecznych sieci wokół swojej kandydatury, nie zaś bazowania tylko na osobistej przewadze nad konkurentami. Nie daje to oczywiście gwarancji, lecz zwiększa szansę na zdrowe ułożenie relacji, czy to z ruchami miejskimi, czy z sołtysami. Bardzo dobrze pasuje także jako sposób na zmniejszenie wagi „turnieju miast”, który w wielu miejscach ciąży nad wyborami powiatowymi i sejmikowymi.



**Rozwiązaniem, które mogłoby poprawić rywalizację wyborczą, jest ordynacja proporcjonalno-lokalna, czyli połączenie ordynacji proporcjonalnej w skali gminy z małymi podokręgami. Dzięki temu każdy radny miałby pozytywny wpływ na los swoich kolegów. To pomysł na zdrową konkurencję, a nie dwuznaczny układ, tworzony przez obecną otwartą listę, gdzie współkandydat jest najgroźniejszym przeciwnikiem.**

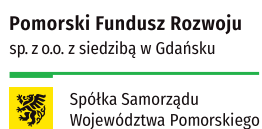
Obecny model rywalizacji tylko pozornie powiększa pole wyboru głosującego. W praktyce daje mu złudzenie decyzji, otwierając przy okazji furtkę do labiryntu chorobliwych współzależności pomiędzy liderami, kandydatami i grupami wyborców. Podobnie jest z, zupełnie oderwanymi od wyborów rady, dwuturowymi wyborami włodarzy, które uruchamiają też podchody pomiędzy sejmowymi partiami a środowiskami lokalnymi. Partie sejmowe mogłyby odgrywać pozytywną rolę w polityce lokalnej, gdyby tylko były inaczej wewnętrznie poukładane. To jednak jest bardzo trudne w sytuacji, gdy są one wciągnięte w przewrotną grę wymuszaną przez obecny system wyborczy.

Przytkanie przepływów aktywności pomiędzy obywatelami a władzą powinno zachęcać do poszukiwania przyczyn i źródeł, nie zaś do tworzenia bajpasów. Demokracja przedstawicielska nie jest skazana na marginalizację i izolację przez demokrację bezpośrednią. Ta ostatnia nie stanowi cudownego leku na wszystko – wiele rzeczy może na tym polu pójść nie tak. Obie mogą się uzupełniać, łagodząc swoje słabości. Wydaje się, że zasób zgromadzonych już doświadczeń i pewności siebie całego samorządowego środowiska pozwala na poważną rozmowę o tym, jak można je udoskonalić i otworzyć na obywateli. Ci bowiem najwyraźniej zasmakowali w zbiorowym wpływaniu na rzeczywistość. Dobrze byłoby ich nie zniechęcić.

## O autorze

Prof. **Jarosław Flis** – profesor na Uniwersytecie Jagiellońskim, na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej oraz w Centrum Badań Ilościowych nad Polityką. Socjolog badający instytucje i zachowania wyborcze oraz komunikację polityczną. Pracował w szeregu instytucji publicznych, od urzędu miasta, do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jest autorem książek *Samorządowe public relations* i *Złudzenia wyboru*.

### Partnerzy



### Partnerzy numeru

