

Jeżeli ktoś, poprzez dwukadencyjność, chce usunąć lokalne sitwy, to znaczy, że nie ma pojęcia jak one działają i na czym opiera się ich sukces - mówi prof. Jarosław Flis w rozmowie dla Dziennika Warto Wiedzieć.

### **Panie Profesorze, czy dziś, 35 lat po odrodzeniu samorządu, potrzebujemy kolejnej wielkiej reformy samorządowej czy może osiągnęliśmy już to, co chcieliśmy?**

Na pewno przydałoby się sporo zmian. Podobnie jak w życiu każdego trzydziestolatka - kiedy wiadomo, że to jest ten moment, w którym człowiek przestał się dobrze zapowiadać i ma już na tyle doświadczeń, że może zastanowić się nad tym, co można by ulepszyć (*śmiech*).

### **Proszę śmiało wymieniać.**

Poza sprawami, które są oczywiste, czyli kwestią finansowania, to tak na dobrą sprawę cały układ władzy w samorządzie, jak również system wyborczy, wymagają zdecydowanej zmiany - w oparciu o dotychczasowe doświadczenia i dogłębną diagnozę.

### **Jaka to diagnoza?**

Po latach stosowania różnych systemów, jak też po ich modyfikacji w latach 2014 i 2018, widać już bardzo dobrze, jakie rodzą się tam problemy. W moim przekonaniu, to, co dotąd stosujemy to przeniesienie systemów, obowiązujących w wyborach sejmowych i senackich do jednostek samorządu. Te systemy same z siebie mają wiele wad, natomiast zastosowanie ich w wyborach o mniejszej skali, nie tylko tych wad nie zmniejsza, ale sprawia, że po przeskalowaniu robią się relatywnie większe.

Przykładowo, rywalizacja w obrębie listy z głosem preferencyjnym, stanowi jeszcze większe złudzenie niż w przypadku Sejmu. Jest tylko pozornie równa. Wśród posłów prawie dwie trzecie to jednak nie są „jedyńki”, natomiast wśród radnych gminnych to nawet nie jest połowa. Pierwsze miejsce jest uprzywilejowane - jeśli lista dostaje mandat, osiem na dziewięć „jedynek” zostaje radnymi. W przypadku pozostałych kandydatów, szansa jest jeden do ośmiu. W moim przekonaniu, pozory rywalizacji wewnętrznej są gorsze niż jej brak, z jakim mamy miejsce w przypadku okręgów jednomandatowych. Tylko w przypadku systemu „pierwszy na mecie”, jaki mamy w małych gminach, pojawia się problem wyostrenia podziałów terytorialnych. Średnio w jednej piątej gminy radnymi są ludzie z ekipy głównego przeciwnika wójta, zaś w dwóch trzecich - radni od wójta. Czy na pewno obie te części są równo traktowane?

Ordynacja proporcjonalna też ma z reprezentacją terytorialną problem, tylko inny. Widać to szczególnie w przypadku powiatów. Otóż, są takie powiaty, w obrębie których część gmin nie ma radnych. Każda z nich głosuje na swojego kandydata, powodując tym swoisty turniej miast czy gmin. W takim turnieju przegrywają mniejsze gminy wiejskie.

### **Wspomniał Pan, że oczywistą kwestią, która wymaga zmian, są finanse. Strona samorządowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego niejednokrotnie apelowała o spotkanie z Premierem, by ten temat przedyskutować. Niestety, odpowiedź na zaproszenie nigdy nie padła. Dziwi to Pana?**

Na pewno jest to gruby błąd. Polityka finansowa sama w sobie nie jest łatwa, dodatkowo czasy są trudne.

Poprzedni rząd pozostawił swoim następcom kraj na drodze do bankructwa, a nowy doszedł do wniosku, że skoro jego poprzednik utrzymywał się przy władzy, dlatego że dużo wydawał, to on musi wydawać jeszcze więcej.

Wiadomo, że pierwszym źródłem oszczędności, stosowanym w Polsce przez lata, jest ograniczenie finansów dla samorządów - bo jakoś dadzą sobie radę, wyprzedadzą majątek, jakoś to wszystko zorganizują. To jest na dłuższą metę zapowiedź potężnych kłopotów - zarówno obozu rządzącego, jak i samorządów.

Drugi problem stanowi odpowiedź na fundamentalne pytanie: jak powinno wyglądać finansowanie samorządu? Zasadniczo, mamy w tym temacie trzy wyobrażenia.

Jedno, które w Polsce słabo się przebija, szczególnie gdy chodzi o inwestycje - w którym to samorząd otrzymuje swoje pieniądze - łatwe pieniądze. W jakim sensie łatwe? Takim, że po prostu dostaje środki, a następnie tłumaczy się z ich wydatkowania tylko przed mieszkańcami.

Na drugim, przeciwnym biegunie, jest część funduszy unijnych, pieniądze konkursowe, o które samorządy muszą zabiegać składając rozbudowane wnioski, i z których następnie są rozliczane przez „górze”. Muszą przy tym wykazać określone standardy oraz wskazać beneficjentów i wpisać się w oczekiwania grantodawcy. To są trudne pieniądze.

Wreszcie, gdzieś pomiędzy nimi, jest wariant pośredni, stosowany przez rząd Prawa i Sprawiedliwości - mechanizm, w którym tworzy się pozorny konkurs, gdzie właściwie nie jest potrzebne nic poza zgłoszeniem, a faktyczna decyzja jest polityczna. Są to zatem relatywnie łatwe pieniądze, jednak tylko dla pewnej grupy. Dla reszty - nieosiągalne. Znamy to zwłaszcza z pierwszych naborów Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Gminy, których włodarze należeli do opozycji, nie dostawały nic, a te, których gospodarze opowiadali się za partią rządzącą - grube miliony. Ponieważ jednak w tym rozwiązaniu przygotowanie wniosków nie jest tak pracochłonne, zawód z nieotrzymania funduszy jest mniejszy, niż w przypadku konkursu, w którym poprzeczka związana z merytoryką ustawiana jest wysoko.

To trzecie rozwiązanie jest dla rządzących wielką pokusą - natomiast to, które z pozostałych wybrać, jeśli się tej pokusie nie chce ulec, to trudny dylemat.

**Polityczną, ale i społeczną scenę ponownie rozgrzewa kwestia dwukadencyjności. W październiku, w Sejmie, odbyło się wysłuchanie publiczne na ten temat. W 2018 roku był Pan krytyczny wobec takiej zmiany w systemie wyborczym. A jak ocenia ją Pan w tym momencie?**

Powiedziałbym, że to taka końska kuracja - nie wiadomo czy leczy chorobę, ale na pewno ma skutki uboczne. Z pewnością nie dowodzi tego, co obiecuje.

Jeżeli ktoś, poprzez dwukadencyjność, chce usunąć lokalne sitwy, to znaczy, że nie ma pojęcia jak one działają i na czym opiera się ich sukces. To rozwiązanie de facto zwiększa ich stabilność poprzez zmuszenie ich do przemyślanej sukcesji władzy. Starannie zaplanowane sukcesje mają bardzo duże szanse powodzenia. Wiem, że to nie jest prosty pogląd. Co jednak najważniejsze, dwukadencyjność nie usuwa nierówności w rywalizacji po pierwszej kadencji wójta. Natomiast po dwóch kadencjach pozycja lokalnej „grupy trzymającej władzy” może okazać się słabsza jedynie w niewielkim stopniu.

Mam taką tezę, że dwukadencyjność cieszy najbardziej wiceburmistrzów, choć oczywiście nie wypada im okazywać tego otwarcie. No bo jak mają publicznie cieszyć się z tego, że ich szefów zmusza się do odejścia, a oni będą ich następcami? Doświadczenie pokazuje, że przewaga sukcesorów nad pretendentami nie jest może tak duża, jak urzędujących burmistrzów, ale nadal jest bardzo duża. I ta zasada dwukadencyjności tego nie usuwa. Likwiduje natomiast z pewnością jeden z poważnych wzorów alternacji władzy w małych gminach wiejskich. Bo to tam bardzo często tym wzorem był bunt zastępcy wójta przeciwko wójtowi - gdy ten pierwszy dostrzegł, że szef dziadzieje lub się zbiesił, zwalniał się ze stanowiska i rzucał wyzwania swojemu pryncypałowi. Teraz nie ma takiej potrzeby. Po prostu zaczeka, aż szefowi skończy się kadencja.

**A jednak ze strony społecznej słychać głosy, że dwukadencyjność jest dziś jedynym dostępnym narzędziem wspólnot lokalnych do ograniczenia nieprawidłowości w samorządach. Co powiedziałby Pan osobie, która przytacza taki argument?**

Że to jest sprzeczne z faktami. Badałem losy 2,5 tys. wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wybranych w 2006 roku. Jedna trzecia z nich sama zrezygnowała z ponownego kandydowania, ale 80% pozostałych przegrało wybory, co zadaje kłam o niemożności usunięcia władarzy.

Są takie instytucje, w których dwukadencyjność z wielu powodów działa świetnie. Tak jest w przypadku rektorów czy ambasadorów. Rektorzy zostają na uczelniach, zaś ambasadorowie jadą do innych krajów. Tu sytuacja jest jednak nieco inna. Odchodzący burmistrz musi sobie sam znaleźć pracę. Jak w normalnym życiu, najlepiej zacząć jej szukać, zanim się straci poprzednią - to tworzy dodatkową presję korupcyjną.

Naprawdę nie wiem, na jakiej zasadzie przymusowe odświeżenie personalne władzy miałyby być lepsze od jej realnej alternacji, to znaczy od sytuacji, w której opozycja sama tę władzę zdobywa. Przecież to właśnie na tym opiera się nasza demokracja. Mam taką obawę, że przy dwukadencyjności partie przestaną się w ogóle starać. Ja bardzo mocno opowiadam się za zwiększaniem konkurencyjności w wyborach burmistrzów. A to rozwiązaniem - w mojej ocenie - ją ogranicza. A na pewno inaczej konfiguruje. I nie jestem przekonany, że zdrowo.

**Jest coś jeszcze, co kłuje Pana w oczy?**

Jest dużo takich rzeczy w samorządzie, które wymagają uważnej analizy, a nie ulegania chwytlwym złudzeniom. To, że coś jest chwytlive, nie znaczy, że prawdziwe. Tak jak złudzeniem był zakaz PIS-u dotyczący podwójnego kandydowania - do rady powiatu i na stanowisko burmistrza - który skutkowało tym, że o ile wcześniej średnio 250 wójtów startowało bez przeciwników, o tyle w wyborach z 2018 i 2024 roku nastąpił wzrost takich przypadków o ok. 100.

**Jeśli już mowa o radnych, słyszał Pan głosy, że radni gmin czują się coraz bardziej marginalizowani?**

Tak, w pełni się z tym zgadzam i uważam, że burmistrzów (wójtów) i radnych powinno wybierać się jednym głosem. Uważna analiza wyników komitetów burmistrzów oraz wyników samych burmistrzów pokazuje, że łatwiej buduje się alternatywę dla radnych, niż dla władarzy. W związku z czym lepiej, by tworzyli jedną drużynę, bo to zwiększa wyzwania dla burmistrza. Dodatkowo, będzie im musiał poświęcić więcej uwagi.

W tym momencie radni są burmistrzowi potrzebni tylko do tego, by przyklepać jego propozycje. Później lepiej, żeby „poszli spać” - nie interesowali się, a już na pewno niczemu nie przyglądali. Jednocześnie wiemy też, że sukcesy i reelekcje są zależne od stabilności zaplecza w radzie. Jeśli burmistrzowi albo sukcesorowi to zaplecze się posypie, kolejne wybory zapewne przegra. Tak mówią dane statystyczne. Oznacza to, że znacznie lepiej radzą sobie ci, którzy ze swoimi radnymi dojeżdżają na jednym wózku do końca kadencji, wystawiają ich na listy. A jeszcze lepiej, gdy radnych przybywa, szczególnie tych ściągniętych z opozycji. Ci z kolei, którzy nie potrafią utrzymać jedności ekipy, która z ich komitetu weszła do rady, często przegrywają.

To się jednak mało rzuca w oczy i dlatego być może jest takie złudzenie, któremu ulegają także burmistrzowie i które powoduje, że - jak pisał profesor Ireneusz Sadowski - wójtowi od rana podwładni masują ego, a urzędnicy są szczególnie cięci na radnych. Dlatego też burmistrz, który bardziej polega na urzędnikach, niż na radnych, dużo częściej przegrywa. Urzędnicy żyją w rzeczywistości, która jest inna od rzeczywistości obywateli. Kierują nimi inne racjonalności. Napięcie pomiędzy urzędnikami i politykami nie jest wyłącznie polskim problemem, ale to zjawisko ogólnoswiatowe. To nie jest prosta gra. Jednak sytuacja, w której polityk polega tylko i wyłącznie na urzędnikach - co akurat jest typowe dla systemów autorytarnych wspartych na urzędniczych sitwach - słabo rokuje.

Gdyby więc stworzyć takie drużyny, działać przy świadomości, że ludzie będą patrzeć nie tylko na burmistrza, ale również na jego ekipę; gdyby tej ekipie dać poczucie sprawstwa, zbudować jej zaangażowanie, pozwolić zdobyć szacunek ze strony mieszkańców - by mieszkańcy doceniali radnych, a nie jedynie sprawdzali, od którego wójta czy burmistrza są, to być może byłaby jakaś szansa na pogłębienie więzów z mieszkańcami. Wiem, jednak, że to rozwiązanie nie znajdzie łatwej aprobaty ani wśród burmistrzów, ani ich zastępców.

**A jaki model przywództwa powinni stosować dziś lokalni politycy? Wydaje się, że obywatele wykazują coraz większą chęć partycypacji w życiu publicznym i są coraz bardziej świadomi swoich praw.**

Zgadza się, obywatele są coraz bardziej czujni. Zarazem ta ich czujność bywa nieraz dość kłopotliwa. Jak wiadomo, w mediach społecznościowych szczególnie aktywni są *homo affectus*, czyli osoby oszczędne poznawczo, ale za to szczodre emocjonalnie.

Otrzymałem kiedyś pytanie: „co robić?” od wójta, który ogłosił przetarg na opiekę nad bezdomnymi psami i który został zhejtowany za to, że wśród oferentów znalazło się schronisko o wyjątkowo złej opinii. A przecież wójt nie ma wpływu na to, kto składa ofertę. On wie, że złożenie oferty nie oznacza zawarcia umowy z tym podmiotem, lecz emocjonalni obrońcy zwierząt nie wnikają w takie „szczegóły”. To właśnie przykład takiej nadmiarowej i nieracjonalnej kontroli społecznej. Wiadomo jednak, że na tym świat się nie kończy. Trzeba pracować nad budowaniem relacji z tymi, którzy nie angażują się w tzw. „łajnoburze”, a w realne życie społeczne.

Istnieje bardzo pouczający raport Fundacji More in Common na temat podziałów wśród Polaków. Została w nim wyróżniona 18-procentowa grupa „spełnionych lokalistów”. Są to ludzie, którzy mają umiarkowane poglądy, są zaangażowani w życie swojej społeczności, podchodzą z dystansem do wszystkich sporów, wykazują zadowolenie z życia. To znaczy, że pewnie też rzadziej informują otoczenie, że coś jest bardzo źle. Ta grupa jest porównywalna wielkością z przedstawicielami ekstremizmów postępowych czy konserwatywnych. Docieranie do takich ludzi jest bardzo ważnym

Kategoria: Wywiady

Opublikowano: piątek, 21, listopad 2025 11:51

Anna Dąbrowska

Odsłony: 1825

---

zadaniem władz wszystkich szczebli, zaś w przypadku samorządu są oni naturalnym zapleczem.

Pamiętajmy, że internetowi krzykacze to tylko kawałek rzeczywistości. Trzeba jeszcze umieć docierać do tych, którzy nie rzucają gromów, ale ogrzewają swoją aktywnością lokalną społeczność.

**Dziękuję za rozmowę.**

---

*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. Autor książek „Samorządowe public relations” i „Złudzenia wyboru”.*