

OPINIE I KOMENTARZE FRDL

OPINIA nr 9/2025

Gdy słabnie konkurencja, słabnie puls lokalnej demokracji

Dr hab. Adam Gendźwiłł, prof. UW

Kolejna „okrągła” rocznica pierwszych wyborów samorządowych w III RP to dobra okazja do refleksji nad kondycją lokalnej demokracji przedstawicielskiej. Samorządność terytorialna to oczywiście znacznie więcej niż tylko funkcjonowanie władz wybieranych w powszechnych wyborach, ale regularne wybory organów przedstawicielskich to puls demokracji, bez którego trudno sobie wyobrazić skuteczne samorządzenie się wspólnot lokalnych. Wybory są prawie zawsze wydarzeniem przełomowym dla demokratycznej wspólnoty, prowadzą bowiem do odnowienia mandatu do rządzenia i stwarzają okazję do „nowego otwarcia”. Szczególne były w tym kontekście wybory samorządowe z 27 maja 1990 r. Nie mówilibyśmy też o restytucji samorządu terytorialnego, gdyby nie rozwiązanie rad narodowych pochodzących jeszcze ze schyłkowego okresu PRL i wolne demokratyczne wybory rad miast i gmin, o kompetencjach poszerzonych przez przyjętą w marcu 1990 r. ustawę o samorządzie gminnym. Historyczne wybory z 1990 r. domknęły pierwszy, kluczowy, etap reformy samorządowej, niezbędnej dla budowania nowoczesnego państwa, otworzyły nowe kanały uczestnictwa obywatelskiego i dały szansę na odnowę lokalnych elit władzy.

Na to, co wydarzyło się później, można patrzeć z różnych perspektyw. Choć rocznice skłaniają zwykle do refleksji pełnych dumy i tryumfu, chciałbym zwrócić uwagę na aspekt, który może budzić z troską i niepokój. Uderza on w miękkie podbrzusze demokracji przedstawicielskiej, a zwłaszcza „demokracji mniejszej skali”, tzn. ustroju małych wspólnot politycznych. Mam na myśli konkurencyjność wyborów – gdy ona słabnie, słabnie puls lokalnej demokracji.

W każdych wyborach – gdy spojrzysz się z perspektywy uprawnionych do głosowania – liczy się możliwość dokonania selekcji reprezentantów. Z punktu widzenia sprawujących władzę konkurencja w wyborach jest ściśle powiązana z możliwością (ryzykiem), że zostaną zastąpieni kimś innym. To właśnie wywołuje niewygodną presję, która dla ustroju demokratycznego jest jednak całkiem pożądana. Regularna konkurencja o urzędy, ryzyko, że władzę można utracić, to kluczowy mechanizm zapewniający choćby minimalny poziom uważności i respektu przedstawicieli dla oczekiwań elektoratu.

Różne wskaźniki konkurencyjności wyborów władz lokalnych pokazują, że problem nabrzmiewa – zarówno w wyborach organów stanowiących (ryc. 1), jak i wykonawczych (ryc. 2). W obecnie trwającej kadencji władz samorządowych (2024–2029) prawie 8,5% radnych w Polsce nie zawdzięcza swojego mandatu aprobach wyborców wyrażonej w głosowaniu, ale temu, że zabrakło konkurencji w ich okręgach wyborczych. To wskaźnik najwyższy od 1990 r. Prawie 16,5% gmin ma obecnie wójta, burmistrza lub

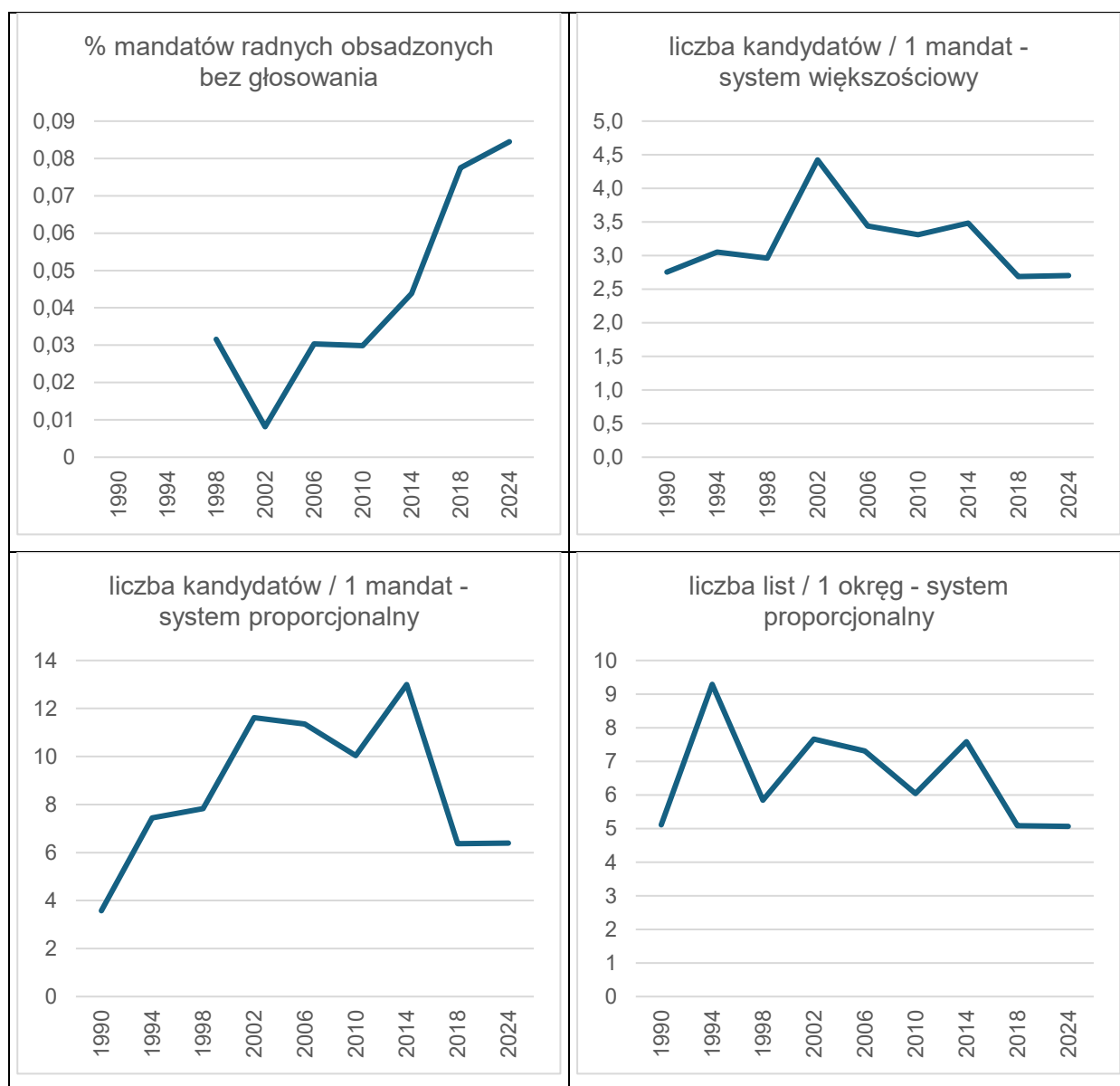
prezydenta miasta wybranego w głosowaniu aprobowującym, tzn. bez konkurencji. To również wskaźnik najwyższy od 2002 r., gdy wprowadzone zostały bezpośrednie wybory organów wykonawczych. Coraz mniej osób decyduje się na kandydowanie w wyborach lokalnych – w 1990 r. o mandaty radnych ubiegało się 147 tys. osób, w 2024 r. – tylko 132,5 tys. (to również historyczne minimum i spadek o 10%). Przeciętna liczba kandydatów przypadających na 1 mandat radnego to obecnie ok. 2,5 w mniejszych gminach i ok. 6 w gminach większych, powyżej 20 tys. mieszkańców. Liczba kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast między 2002 a 2024 r. spadła jeszcze bardziej. Na jeden mandat wójta przypadało w ostatnich wyborach 2,72 kandydata – to również historyczne minimum.

Opisywane zjawiska występują prawie wyłącznie w mniejszych gminach (poniżej 20 tys. mieszkańców) i często są ze sobą skorelowane. W obecnej kadencji władz samorządowych w 15 gminach w Polsce nie tylko wójt został wybrany bez konkurencji, lecz także cała (!) 15-osobowa rada gminy.

Ryc. 1. Wskaźniki konkurencyjności wyborów do rad miast i gmin w Polsce w latach 1990–2024

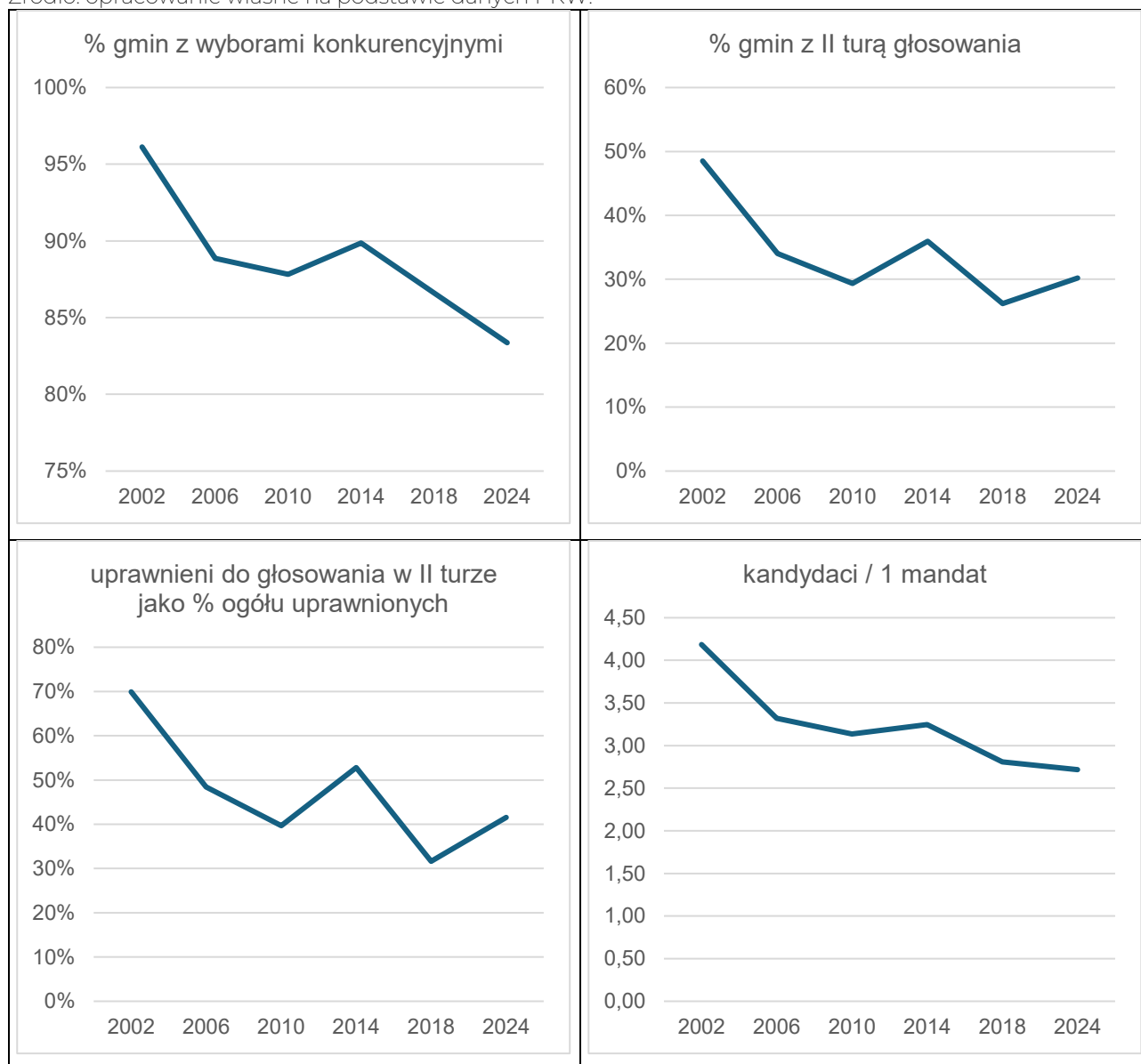
Uwaga: Zgodnie z ówczesną ordynacją wyborczą w 1990 i 1994 r. wybory radnych były przeprowadzane również wtedy, gdy w okręgu wyborczym został zgłoszony tylko 1 kandydat.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.



Ryc. 2. Wskaźniki konkurencyjności wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce w latach 2002–2024

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.



Badania dość jednoznacznie pokazują, że brak wyboru demobilizuje wyborców – w gminach, w których wybór jest ograniczony, frekwencja jest niższa o kilka, a czasem nawet o kilkanaście punktów procentowych. Najpewniej wśród wyborców rośnie poczucie, że ich głos jest mniej istotny, że wybory mało znaczą. Relatywnie wysokie wskaźniki frekwencji w wyborach samorządowych (w porównaniu z wyborami parlamentarnymi) i rosnący trend poziomu uczestnictwa w ostatniej dekadzie trochę te niepokojące obserwacje maskują. Dają poczucie, że z zaangażowaniem w samorządność wcale nie jest źle. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że mówiąc o konkurencyjności wyborów, mamy również do czynienia ze wskaźnikami obywatelskiej aktywności. Przejawem obywatelskiego zaangażowania jest bowiem gotowość skorzystania z biernego prawa wyborczego na poziomie lokalnym, w swojej wspólnocie samorządowej. Trzeba przyznać, że pod tym względem odnotowujemy raczej regres – coraz mniej obywateli jest zainteresowanych kandydowaniem w wyborach.

Trudno o jednoznaczną diagnozę przyczyn tej „choroby” samorządności. Części obserwatorów być może w ogóle opisane wyżej trendy nie niepokoją – niektórzy chcieliby bowiem bardziej lokalnych technokracji, specjalistów od dostarczania usług publicznych, niż samorządu opartego na zróżnicowanych organach przedstawicielskich. Warto jednak zwrócić uwagę na ogólny spadek jakościowego zaangażowania obywatelskiego, przejście od modelu regularnej „społecznikowskiej” aktywności na rzecz bardziej incydentalnych „zrywów”, mobilizacji wokół pojedynczych kwestii i wydarzeń. To trend obserwowany w różnych państwach demokratycznych. Ten drugi wzorzec mobilizacji jest zresztą dobrym podłożem dla populizmów – one również mają swój lokalny wymiar.

Niekorzystne są również trendy demograficzne – zarówno starzenie się polskiego społeczeństwa, jak i selektywne migracje wewnętrzne, które z mniejszych, bardziej peryferyjnych gmin „wysysają” do większych ośrodków miejskich osoby młodsze i lepiej wykształcone.

Oprócz tego mamy jeszcze zmiany instytucjonalne, które w ostatnich dekadach wpłynęły na ten niekorzystny wektor. Większy poziom profesjonalizacji i regulacji polityki samorządowej podniósł poziom oczekiwań wobec osób sprawujących urzędy. Ustaliły się też ścieżki rekrutacji do lokalnych elit władzy, które w większych miastach wiodą przez partie polityczne (w pierwszych wyborach w 1990 r. ich rola była minimalna), a także (zwłaszcza w mniejszych gminach) przez samorządy jednostek pomocniczych i instytucje samorządowe, podległe władzom lokalnym. Można szacować, że nawet ponad 30% radnych w Polsce pracuje w instytucjach publicznych podległych władzom samorządowym. W mniejszych społecznościach takie mechanizmy rekrutacji nie sprzyjają otwartości i przekształcają władzę w dobro klubowe.

Z czasem w samorządach w Polsce ustabilizowała się też tzw. przewaga urzędowania, a inkumbenci, czyli aktualnie sprawujący urzędy, zwłaszcza te wykonawcze, nauczyli się z niej lepiej korzystać, by przedłużyć swój mandat. Wiele badań pokazuje, że przewaga urzędowania wpływa na decyzje potencjalnych kontrkandydatów jeszcze przed właściwym głosowaniem – tzw. efekt odstraszenia obserwuje się w wielu kontekstach, w których potencjalni rywale i rywalki odkładają na później decyzję o starcie przeciwko inkumbentowi. Tymczasem zdecydowana większość niekonkurencyjnych wyborów wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast w Polsce to przypadki, w których o reelekcję ubiega się osoba sprawująca urząd, chcąc przedłużyć swój mandat. W tym kontekście interesująca będzie obserwacja konsekwencji wprowadzenia limitu kadencji organów wykonawczych. Jeśli nic nie zmieni się w regulacjach, po raz pierwszy będzie on obowiązywać w wyborach w 2029 r. Te wybory pomogą rozstrzygnąć empirycznie, czy ograniczenie możliwości startu wieloletnich inkumbentów zwiększy konkurencję czy też jeszcze bardziej ją ograniczy.

Zmianą instytucjonalną, która zaszkodziła konkurencyjności wyborów lokalnych, było też upowszechnienie jednomandatowych okręgów wyborczych w najmniejszych gminach. Tam, gdzie i tak kandydatów na radnych było mało, gminy zostały podzielone na jeszcze mniejsze fragmenty, w których trudniej choćby o najprostszy wybór między dwiema możliwościami.

W większych gminach, w których w wyborach do rad obowiązuje reguła proporcjonalna, realna konkurencja o mandaty też jest ograniczona przez parametry systemu wyborczego. Co prawda nie notujemy tam niekonkurencyjnych wyborów, ale małe okręgi wyborcze (często wyłącznie pięciomandatowe) sprawiają, że tylko największe komitety wyborcze mają szansę wejścia do rady. Wybory określane formalnie jako proporcjonalne w istocie są przez to dość mocno nieproporcjonalne. To nie zachęca mniejszych komitetów wyborczych, w tym lokalnych organizacji obywatelskich czy tzw. ruchów miejskich, do wystawiania swoich list kandydatów.

Stawiam tu tezę, że samorządność pozbawiona konkurencji będzie wędnąć. Rocznicą pierwszych wyborów samorządowych to dobra okazja, by rozważyć, jak te niekorzystne trendy przełamać i zapewnić, by wybory jak najczęściej oznaczały możliwość wyboru, selekcję, a nie wyłącznie aprobatę *status quo* ustalonego poza mechanizmem wyborczym.

Najbardziej konkretne wydają się pomysły rozwiązań regulacyjnych – zmiany reguł wyborów na bardziej otwarte (np. umożliwiające start pojedynczych kandydatów bez konieczności zgłaszania pełnych list, upraszczające wymagania formalne wobec kandydatów i komitetów wyborczych), a także bardziej proporcjonalne. W najmniejszych gminach do rozważenia jest zmniejszenie liczebności rad, w większych miastach – zniesienie podziału na małe, rozdrobnione okręgi wyborcze albo przynajmniej dzielenie mandatów w skali całej gminy, analogicznie jak w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Monitorowania wymagają też konsekwencje ograniczenia kadencji organów wykonawczych. Z jednej strony obawiam się, że najmniejsze wspólnoty może to pozbawić szansy na utalentowanych liderów i liderki, od których zależy rozwój. Z drugiej strony uważam, że szkodliwe byłoby jego zniesienie bez wzmocnienia kontrolnej funkcji rad i lokalnej opozycji.

Żadna regulacja nie zadekretuje jednak poczucia sensu z działalności samorządowej – poczucia, które musi pojawić się u osoby rozważającej swoje zaangażowanie. Wahający się powinni otrzymać impuls zachęty. To odpowiedzialne zadanie dla systemu edukacji, ale też dla starszych stażem samorządowców, którzy – czasem nawet wbrew swojemu doraźnemu politycznemu interesowi – powinni zadbać o odnowienie „zasobów ludzkich”. Z pożytkiem dla kondycji lokalnej demokracji.

O AUTORZE

Dr hab. Adam Gendźwiłł, prof. UW – politolog, socjolog, geograf. Kierownik Centrum Studiów Wyborczych na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Zajmuje się badaniem samorządu terytorialnego, polityki lokalnej, systemów i zachowań wyborczych. Członek zespołu ekspertów samorządowych Fundacji Batorego.

STRESZCZENIE

Rocznica pierwszych wyborów samorządowych w III RP stwarza okazję do spojrzenia na różne aspekty funkcjonowania lokalnej demokracji przedstawicielskiej w Polsce. Esej zwraca uwagę na konkurencyjność wyborów – aspekt często pomijany w debacie publicznej. Tymczasem regularna konkurencja o urzędy, ryzyko, że władzę można utracić, to kluczowy mechanizm zapewniający rozliczalność władz samorządowych. Podstawowe wskaźniki konkurencyjności wyborów do rad gmin i organów wykonawczych w ostatnich latach słabną. Tekst wskazuje na potencjalne źródła tego zjawiska – trendy demograficzne, zmiany form zaangażowania obywatelskiego i przemiany instytucjonalne. Rozważane są również konsekwencje (głównie negatywne) niekonkurencyjnych wyborów w „demokracjach małej skali”.

Słowa kluczowe:

Wybory samorządowe; Demokracja przedstawicielska; Konkurencyjność; Aktywność obywatelska

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

...

Warszawa, maj 2025
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL