



Samorząd w Sejmie

Posłowie na Sejm IX kadencji
z doświadczeniem samorządowym

RAPORT

2022

CENTRUM ANALIZ I BADAŃ



UNIA
METROPOLII
POLSKICH

IM. PAWŁA ADAMOWICZA

Zespół autorski

Wirginia Aksztejn

Marta Lackowska

Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej
Wydział Geografii i Studiów Regionalnych
Uniwersytetu Warszawskiego

Redakcja

Małgorzata Arażny

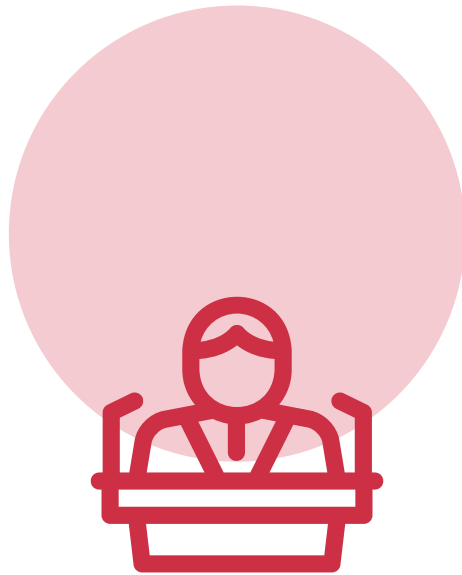
Skład i opracowanie graficzne

Natalia Buśkiewicz i Ale Dobrze Studio

Na zlecenie

Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich
im. Pawła Adamowicza

ISBN 978-83-67574-09-9



Spis treści

Wstęp	_____	4
Uwagi metodyczne	_____	5
Ile jest samorządu w Sejmie?		
Posłowie z doświadczeniem samorządowym	_____	6
Rodzaj doświadczenia samorządowego	_____	7
Długość doświadczenia samorządowego	_____	10
Świeżość doświadczenia	_____	11
Przynależność partyjna	_____	12
Czy samorząd zostaje „we krwi” polityka?		
O specyfice aktywności sejmowej posłów z doświadczeniem samorządowym	_____	14
Aktywność poselska w sprawach samorządowych a rodzaj doświadczenia samorządowego	_____	15
Aktywność poselska w sprawach samorządowych a długość i świeżość doświadczenia samorządowego	_____	18
Aktywność poselska w sprawach samorządowych a klub poselski	_____	21
Podsumowanie	_____	23



Wstęp

W naukach politycznych częstym tematem badań są ścieżki kariery polityków, w szczególności przeplatanie się ról sprawowanych w samorządzie terytorialnym i w organach centralnej władzy państwowej. Klasyczne ujęcia mówią o karierze wstępującej lub zstępującej. W pierwszym przypadku stanowiska piastowane w jednostkach samorządu terytorialnego są tzw. trampoliną umożliwiającą objęcie posady w urzędzie wyższego szczebla, w drugim – mogą być np. poczekalnią po nieudanych wyborach na szczeblu państwowym.

Jest to optyka, która zakłada silną hierarchiczność i przekonanie o wyższości stanowisk (i kariery) w instytucjach centralnych nad samorządowymi. Z kolei nowsze podejścia mówią raczej o zarządzaniu wielopoziomowym i o współdziałaniu samorządów w tworzeniu politycznej przestrzeni państwa niż o ujęciu hierarchicznym. Jeśli zatem doświadczenie samorządowe nie jest traktowane przez polityków instrumentalnie, wyłącznie jako droga awansu na arenę ogólnopolską, można się spodziewać, że ekksamorządowcy będą swoistymi heroldami spraw samorządowych na poziomie centralnym, wnoszącymi do kolektywnej wiedzy dużo praktycznych, operacyjnych szczegółów. Można też zakładać, że będą reprezentantami swoich regionalnych i lokalnych ojczyzn.

Posłowie na Sejm posiadający polityczne doświadczenie samorządowe wydają się ważnym elementem rozważań w obu tych nurtach. Wychodząc z tych przesłanek, w niniejszym raporcie poddano analizie ścieżki kariery posłów na Sejm IX kadencji. W pierwszym kroku skupiono się na pytaniu: Ile jest samorządu w Sejmie?, czyli jaka część obecnych parlamentarzystów posiada doświadczenie w pracy samorządowej i jakiego jest ono rodzaju. Następnie przeanalizowano, czy fakt posiadania „samorządowego życiorysu” znajduje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych w Sejmie, czy bardziej prawdopodobna jest hipoteza **trampoliny**, czy **heroldów**. Oczywiście należy mieć przy tym świadomość, że obie strategie ujęte w tych uproszczonych hipotezach nie są rozłączne i mogą współwystępować.

Zakładając, że doświadczenie samorządowe wpływa na zainteresowanie sprawami samorządu w pracy poselskiej, przyjęto, że wyżej wymienione czynniki mogą znacząco różnicować postawy wobec samorządu terytorialnego oraz zaangażowanie w stanowienie prawa i opiniowanie ustaw mających wpływ na jego funkcjonowanie. Przyjrzymy się zatem temu zaangażowaniu w zależności od parametrów posiadanego doświadczenia w samorządzie.

Czy fakt posiadania „samorządowego życiorysu” znajduje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych w Sejmie? Czy bardziej prawdopodobna jest hipoteza trampoliny, czy heroldów?

W naukach politycznych do opisywania ról sprawowanych przez polityków w jednostkach samorządu terytorialnego oraz organach centralnej władzy państwowej pojawiają się dwa podejścia:

- 1. trampolina lub poczekalnia** – posada w samorządzie umożliwia objęcie stanowiska w urzędzie wyższego szczebla (trampolina) lub przeczekanie po nieudanych wyborach na szczeblu państwowym (poczekalnia),
- 2. heroldzi** – ekksamorządowcy, którzy na poziomie centralnym reprezentują swoje regionalne i lokalne ojczyzny oraz wnoszą wiedzę na temat spraw samorządowych.



Uwagi metodyczne

Punktem wyjścia dla naszego raportu jest baza danych stworzona na zamówienie Centrum Analiz i Badań Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza na podstawie danych z serwisu MamPrawoWiedziec.pl w 2021 r. Dane dotyczą posłów IX kadencji Sejmu, a informacje odnoszące się do wypowiedzi i interpelacji były zbierane do sierpnia 2021 r. włącznie.

Baza obejmuje różne informacje na temat wszystkich 460 posłów IX kadencji. W raporcie uwzględniono dwojaki typ danych. Po pierwsze poddano kodowaniu, a następnie analizom, informacje dotyczące politycznego doświadczenia samorządowego posłów. Uwzględniono przy tym doświadczenie zdobyte po 1990 r.



Jako posłowie z doświadczeniem samorządowym uznane zostały osoby, które w przeszłości sprawowały jedną z następujących funkcji: radny na poziomie gminnym, powiatowym lub wojewódzkim; wójt/burmistrz/prezydent (w przypadku prezydenta miasta również jego zastępca); starosta powiatu; marszałek województwa; przewodniczący jednostki pomocniczej oraz radny jednostki pomocniczej.

W toku analiz kategorie te były różnie agregowane. Poza informacjami dotyczącymi sprawowanych funkcji, uwzględniono także czas ich sprawowania – zarówno długość, jak i oddalenie w czasie (czyli „świeżość” i aktualność) danego doświadczenia. Na podstawie liczby przerwanych kadencji i dodatkowych kwerend w doświadczeniach samorządowych wyodrębniono rezygnację ze sprawowanego mandatu samorządowego na rzecz mandatu poselskiego.

Po drugie poddano analizom dane dotyczące aktywności posłów w sprawach samorządu terytorialnego. Na potrzeby raportu aktywność sejmową w zagadnieniach dotyczących samorządu definiowano w oparciu o 3 zmienne:

- liczbę wypowiedzi posłów w sprawie ustaw dotyczących samorządu – wypowiedzi zliczono na podstawie wyszukiwanych słów kluczowych (odpad, środowisko, gmina, instalacja, składowisko, samorząd, jednostka, budżet, koszt, zadanie),
- liczbę interpelacji sejmowych w sprawach samorządu czy usług lokalnych,
- udział w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Analizowane dane:

Doświadczenie samorządowe posłów na Sejm IX kadencji po 1990 r.

Czas sprawowania funkcji w samorządzie – długość i odległość w czasie.

Aktywność posłów w sprawach dotyczących samorządu terytorialnego.

W raporcie większość danych przedstawiono procentowo. Pierwsza część opracowania jest *stricte* deskryptywna – opisuje różne aspekty samorządowego doświadczenia posłów. W drugiej części raportu podjęto próbę ujęcia eksplanacyjnego, zastanawiając się, czy zmienne dotyczące doświadczenia posłów zdobytego w samorządzie wpływają na ich aktywność sejmową.

Ile jest samorządu w Sejmie? Posłowie z doświadczeniem samorządowym

W Sejmie IX kadencji zasiada 460 posłów, aż 329 z nich ma doświadczenie samorządowe, rozumiane jako pełnienie przynajmniej jednej z następujących funkcji: radny na poziomie gminnym, powiatowym lub wojewódzkim; wójt/burmistrz/prezydent (lub zastępca prezydenta); stanowisko w organach jednostki pomocniczej.

To oznacza, że 72% posłów IX kadencji Sejmu posiada doświadczenie samorządowe, a 28% takiego doświadczenia nie ma.

Choć byli samorządowcy przeważają w ławach parlamentarnych, zauważono, że ich doświadczenie jest bardzo zróżnicowane – chodzi zarówno o rodzaj pełnionej funkcji, jak i o staż samorządowy oraz czas, który upłynął od momentu zakończenia ich pracy w samorządzie. Również przynależność partyjna jest zmienną różnicującą, której się przyjrano.

Posłowie IX kadencji Sejmu według doświadczenia samorządowego



72%

posłowie
posiadający doświadczenie
samorządowe

Wśród ekksamorządowców w Sejmie:

16%

to dawni wójtowie,
burmistrzowie,
prezydenci miast

97%

w przeszłości było
radnymi gminy, powiatu
lub województwa

7,7

roku

średnia długość
doświadczenia
samorządowego



Rodzaj doświadczenia samorządowego

Jeśli chodzi o rodzaj funkcji sprawowanej w strukturach samorządowych, to naturalny wydaje się podział na stanowiska obejmowane w kolektywnym organie prawodawczym (radni) oraz działanie jako indywidualny organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent). Drugą oczywistą osią podziału jest szczebel samorządu, na którym zbierało się doświadczenie. Ponieważ w toku kariery sprawowanych funkcji może być wiele, posłowie eksamorządowcy mogą reprezentować różne połączenia wymienionych wyżej kategorii.

Przyglądając się funkcjom sprawowanym w strukturach samorządowych, zauważono, że stosunkowo rzadko doświadczenie parlamentarzystów dotyczy udziału w indywidualnym organie wykonawczym (11% wśród ogółu posłów). Najczęściej posłowie zasiadali w kolektywnych organach prawodawczych jednostek

samorządu terytorialnego, w czym upatrywać można analogii do charakteru pracy poselskiej. Wśród byłych radnych zdecydowanie przodują radni szczebla lokalnego (42%), a w dalszej kolejności radni województwa (30%) oraz powiatu (20%). Porównując te odsetki, warto mieć na uwadze wielkość puli potencjalnych kandydatów. W każdych wyborach samorządowych wybieranych jest około 39 500 radnych gminnych, 6250 powiatowych i tylko 552 wojewódzkich. Z kolei władarzy szczebla gminnego jest niespełna 2500. Porównując wielkości potencjalnych zbiorów z liczbą posłów o danym doświadczeniu, zauważono, że właśnie zasiadanie w sejmiku wojewódzkim jest znacznie pewniejszą przepustką do parlamentu krajowego niż rada gminna (miejska). Trzeba jednak pamiętać o „podwójnym sicie”, jakim z jednej strony jest zostanie kandydatem, a z drugiej bycie wybranym.

(...) zasiadanie w sejmiku wojewódzkim jest znacznie pewniejszą przepustką do parlamentu krajowego niż rada gminna (miejska).





Znaczenie ma również fakt, że obecni posłowie mają różnorodne portfolio doświadczeń samorządowych. Biorąc pod uwagę sam rodzaj pełnionej funkcji (organ wykonawczy; organ kolektywny szczebla gminnego, powiatowego lub wojewódzkiego; jednostka pomocnicza samorządu), stwierdzono, że wśród posłów z doświadczeniem samorządowym 61% osób sprawowało w samorządzie tylko 1 rodzaj funkcji. Pozostali zaś w przebiegu kariery zawodowej łączyli różne funkcje po sobie (najczęściej 2).

Posłowie IX kadencji Sejmu według rodzajów funkcji pełnionych w samorządzie

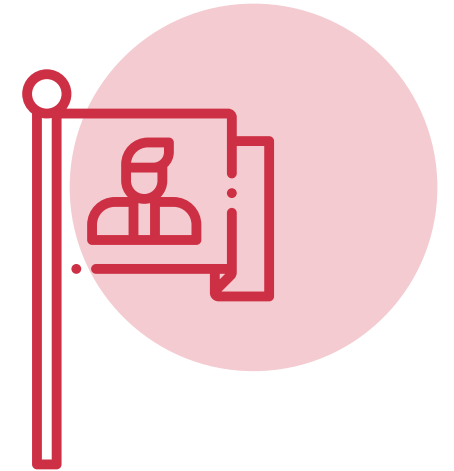
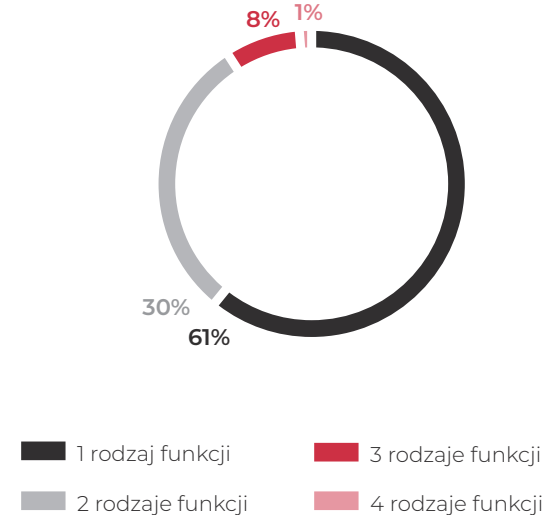
N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)



Uwaga: Dane nie sumują się do 100% ze względu na możliwość pełnienia więcej niż 1 rodzaju funkcji w samorządzie.

Posłowie IX kadencji Sejmu według liczby rodzajów funkcji pełnionych w samorządzie

N=329 (posłowie IX kadencji posiadający doświadczenie samorządowe)



61%

posłów z doświadczeniem samorządowym sprawowało w samorządzie tylko 1 rodzaj funkcji.



Ciekawe jest przyjrzenie się kombinacjom sprawowanych funkcji. Wykres przedstawia 10 najczęściej występujących konfiguracji, które opisują jednak aż 90% wszystkich sytuacji związanych z doświadczeniem samorządowym. I tak okazuje się, że najczęściej (29% posłów z doświadczeniem samorządowym) mamy do czynienia ze sprawowaniem wyłącznie funkcji radnego gminnego. Kolejne miejsca również zajmują doświadczenia oparte o pojedyncze rodzaje funkcji – zasiadanie w radzie województwa (19%) lub powiatu (11%). Przy tej okazji warto wspomnieć, że doświadczenie zasiadania w egzekutywie lokalnej rzadko występuje samodzielnie (tylko 3 takie przypadki w całej próbie). Ponad 90% dawnych włodarzy gmin

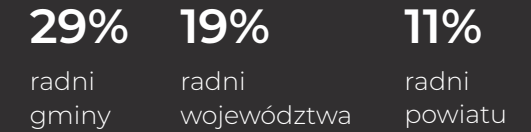
ma za sobą również inne doświadczenia samorządowe – zasiadanie w radach różnych szczebli.

Jeśli chodzi o doświadczenie zbierane na więcej niż jednym stanowisku, najczęstszymi kombinacjami są kolejno: radny gminny i wojewódzki (9% posłów z doświadczeniem samorządowym), wóldarz i radny lokalny oraz radny lokalny i powiatowy (po 6%). Warto przy tym zauważyć, że w celu ograniczenia liczby potencjalnych ścieżek kariery zawodowej kombinacje nie uwzględniają kolejności zajmowania poszczególnych stanowisk, a jedynie fakt sprawowania danego typu funkcji.

N=329 (posłowie IX kadencji posiadający doświadczenie samorządowe)

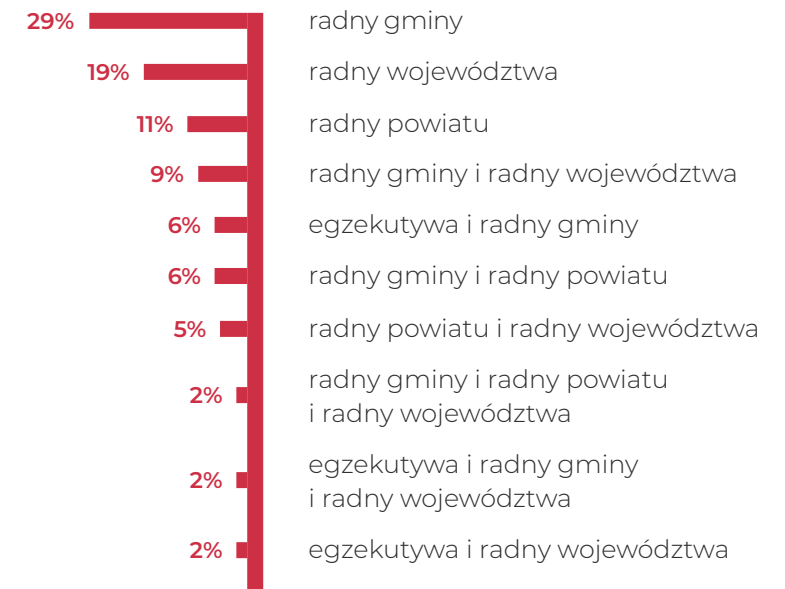
Uwaga: Dane nie uwzględniają kolejności sprawowania poszczególnych funkcji.

Byli radni wśród posłów IX kadencji Sejmu z doświadczeniem samorządowym:



10 najczęściej występujących kombinacji funkcji sprawowanych w samorządzie przez posłów IX kadencji Sejmu

Posłowie z doświadczeniem samorządowym wg pełnionych funkcji



Długość doświadczenia samorządowego

Wśród 329 posłów z doświadczeniem samorządowym, aż 76 osób (23%) piastowało stanowiska samorządowe krócej niż 1 kadencję (poniżej 4 lat). Wśród nich najliczniejszą grupą są osoby mające zaledwie rok doświadczenia (48 osób), a 31 posłów ma 4 lata doświadczenia samorządowego (zwykle 1 pełną kadencję). Z kolei dłuższe doświadczenie, odpowiadające min. 3 pełnym kadencjom, posiada niespełna 22% posłów z doświadczeniem samorządowym.

Z 329 posłów z doświadczeniem samorządowym aż 225 (68%) zrezygnowało ze sprawowanego stanowiska samorządowego (mandat wygaś). Prawie wszystkie przypadki (poza ośmioma) miały miejsce w roku wyborów parlamentarnych, co pozwala sądzić, że mandat samorządowy został złożony na rzecz mandatu

poselskiego. Potwierdza to hipotezę trampoliny, czyli traktowania (a przynajmniej służenia) stanowiska w samorządzie, jako doświadczenia umożliwiającego osiągnięcie sukcesu wyborczego na wyższym, zwykle centralnym, szczeblu. Nawet jeśli nie było to działanie z góry zaplanowane, to fakt „dezercji” ujawnia wyższą rangę parlamentu ogólnokrajowego w percepcji sukcesu zawodowego. Spośród tych 225 posłów, którzy zrezygnowali ze sprawowanej w samorządzie funkcji, najwięcej, bo 28%, przerwało drugą kadencję, prawie 27% – trzecią, a 24% – pierwszą. Można zatem optymistycznie stwierdzić, że dla większości preferujących karierę w parlamencie praca w samorządzie nie była tylko krótkim, taktycznym przystankiem w drodze do celu i że zdążyli oni zdobyć faktyczne doświadczenie związane z funkcjonowaniem samorządu.

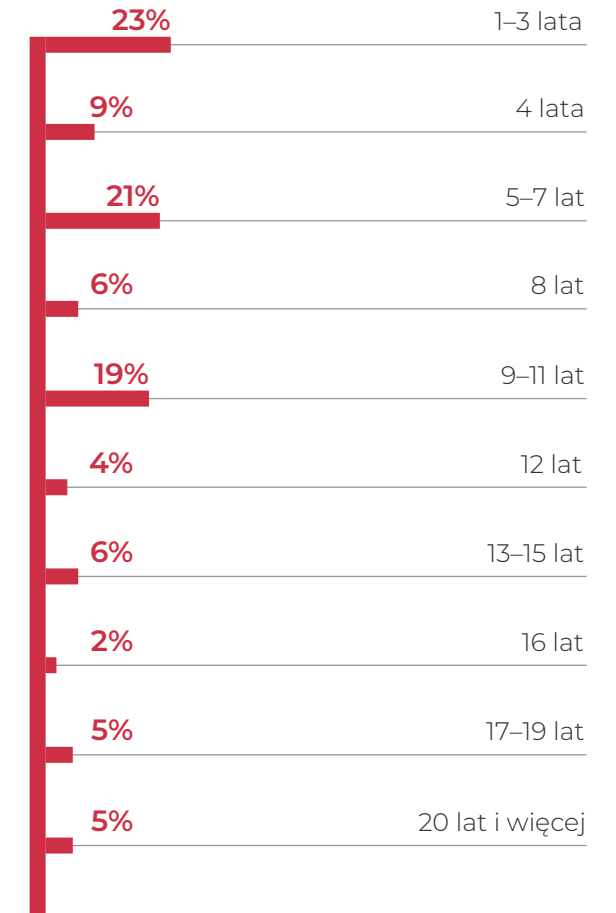


Spośród posłów IX kadencji Sejmu z doświadczeniem samorządowym:

- 23%** piastowało stanowiska samorządowe krócej niż 1 kadencję
- 22%** piastowało stanowiska samorządowe 3 kadencje lub dłużej

Posłowie IX kadencji Sejmu według długości doświadczenia w samorządzie terytorialnym

N=329 (posłowie IX kadencji posiadający doświadczenie samorządowe)





Świeżość doświadczenia

Jakość doświadczenia samorządowego może też zależeć od tego, jak dawno zostało ono zdobyte. Świeżość doświadczeń pozwala stwierdzić, czy ówczesne realia można traktować jako zbieżne z obecnymi oraz na ile poczucie związku z samorządem mogło z czasem osłabnąć. Ze względów ustrojowych w pierwszej chwili narzuca się cezura 2002 r., w którym wprowadzony został bezpośredni wybór na stanowisko wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Jednocześnie jednak niemal 20 lat upłynęło od tego momentu, co wymaga wprowadzenia dodatkowych podziałów, które pozwolą uchwycić relację między „świeżością” doświadczenia samorządowego a aktualnie podejmowanymi działaniami.

Co więcej, wobec stosunkowo nielicznej grupy posłów z doświadczeniem w lokalnej egzekutywie podział uporządkowany wokół 2002 r. wydaje się tym mniej zasadny.

Jak widać na wykresie, znaczna część posłów z doświadczeniem samorządowym zakończyła je niedawno – w poprzedniej lub obecnej kadencji (55%). Duża liczba posłów, którzy zakończyli pracę w samorządzie podczas pierwszej kadencji Prawa i Sprawiedliwości (aż 1/3 wszystkich posłów z doświadczeniem samorządowym) wydaje się znamieną. Świadczy o pewnej specyfice tych wyborów wobec wyraźnie niższych wartości w poprzednich kadencjach.

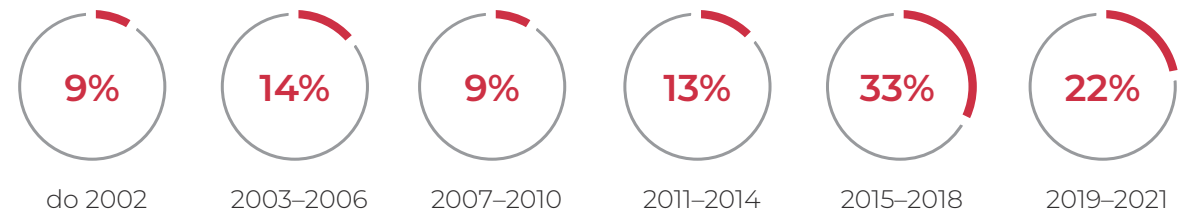
Jakość doświadczenia samorządowego może też zależeć od tego, jak dawno zostało ono zdobyte. Świeżość doświadczeń pozwala stwierdzić, czy ówczesne realia można traktować jako zbieżne z obecnymi oraz na ile poczucie związku z samorządem mogło z czasem osłabnąć.

55%

posłów IX kadencji, którzy mają doświadczenie samorządowe, zakończyło je niedawno – w poprzedniej lub obecnej kadencji.

Posłowie IX kadencji Sejmu z doświadczeniem samorządowym według roku przejścia do pracy w parlamencie

N=329 (posłowie IX kadencji posiadający doświadczenie samorządowe)



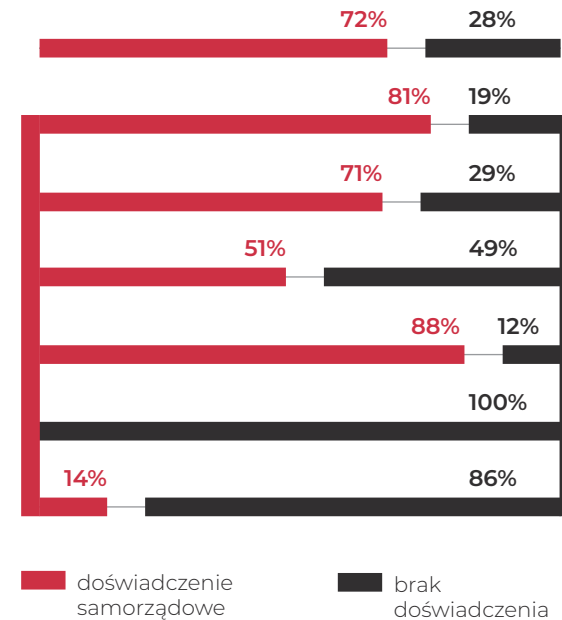
Przynależność partyjna

Przyglądając się barwom politycznym ekssamorządowców w parlamencie, zauważamy, że nie w każdym klubie czy kole poselskim spotykamy ich równie często – zdecydowanie powyżej średniej (72%) plasuje się pod tym względem Koalicja Polska (88%) oraz PiS (81%), podczas gdy wśród posłów Konfederacji w ogóle nie ma osób z doświadczeniem samorządowym. Wysoki odsetek ekssamorządowców wśród posłów Koalicji Polskiej nie dziwi – PSL stanowiący trzon tego klubu przez lata miał silną pozycję w wyborach samorządowych poza ośrodkami miejskimi. Nie zaskakuje zatem, że część lokalnych polityków PSL kontynuuje karierę na szczeblu krajowym. Interesujący wydaje się natomiast fakt, że na drugim miejscu – jeśli chodzi o posiadanie w swoich ławach ekssamorządowców – jest PiS, z przewagą 10 punktów procentowych nad Koalicją Obywatelską.

W Sejmie IX kadencji posłowie z doświadczeniem samorządowym występują głównie w szeregach:

88%	Koalicji Polskiej
81%	Prawa i Sprawiedliwości
71%	Koalicji Obywatelskiej

Doświadczenie samorządowe posłów poszczególnych klubów i kół parlamentarnych



N=460 (posłowie IX kadencji ogółem oraz należący do poszczególnych klubów, kół poselskich)

Uwaga: Na wykresie prezentowane są dane dla 4 klubów poselskich i 2 największych kół poselskich.

razem

Prawo i Sprawiedliwość

Koalicja Obywatelska

Lewica

Koalicja Polska

Konfederacja

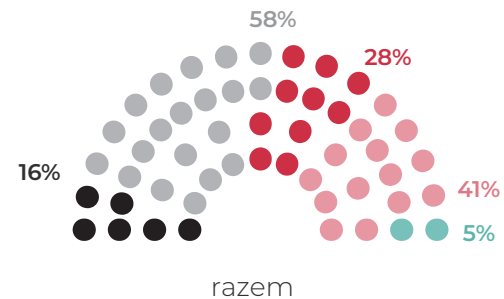
Polska 2050



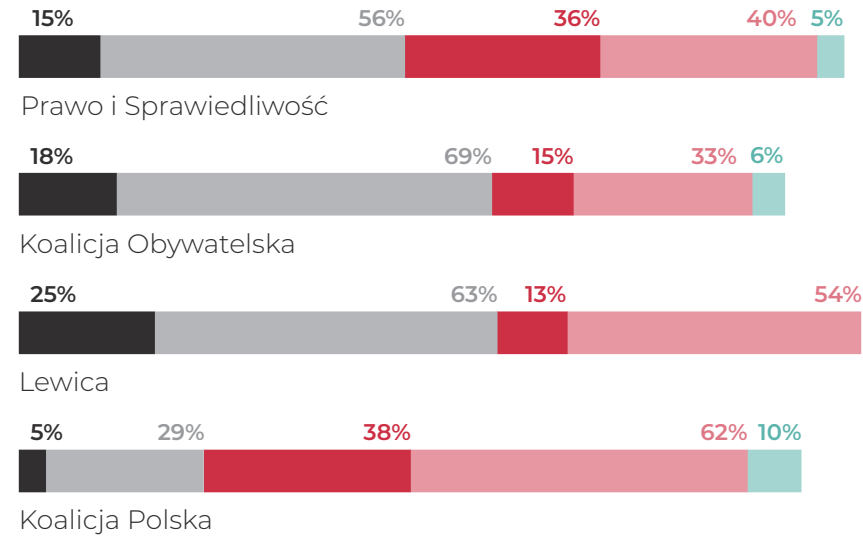
Rodzaj posiadanego doświadczenia samorządowego może rzucić więcej światła na przebieg karier polityków różnych partii. Istotnie, przeważający rodzaj tego doświadczenia jest odmienny w poszczególnych klubach parlamentarnych. Okazuje się, że posłowie Koalicji Polskiej częściej niż koledzy z innych partii mają za sobą karierę na poziomie wojewódzkim i powiatowym, podczas gdy najrzadziej ze wszystkich mogą się pochwalić doświadczeniem na szczeblu gminnym. PiS wyróżnia się wysokim, porównywalnym z Koalicją Polską, odsetkiem dawnych radnych powiatowych, choć w jego szeregach wyraźnie częściej znajdujemy dawnych polityków szczebla gminnego. W Koalicji Obywatelskiej i Lewicy dominuje doświadczenie na poziomie lokalnym, a w przypadku drugiego z klubów wybija się dodatkowo funkcja w sejmiku wojewódzkim.

Rodzaj doświadczenia samorządowego posłów poszczególnych klubów i kół parlamentarnych

- prezydent, wiceprezydent, burmistrz, wójt
- radny szczebla gminnego
- radny szczebla powiatowego
- radny szczebla wojewódzkiego
- sołtys, burmistrz, radny dzielnicy



N=329 (posłowie IX kadencji z doświadczeniem samorządowym ogółem oraz należący do poszczególnych klubów poselskich)



Uwaga: Dane nie sumują się do 100% ze względu na możliwość pełnienia więcej niż 1 rodzaju funkcji w samorządzie.



Czy samorząd zostaje „we krwi” polityka? Specyfika aktywności sejmowej posłów z doświadczeniem samorządowym

Przedstawiona w pierwszej części raportu charakterystyka doświadczeń samorządowych obecnych posłów, zarysowuje ciekawy obraz przebiegu ich przedparlamentarnej kariery. W kolejnym kroku badano, czy doświadczenia te różnicują działalność posłów. W myśl hipotezy heroldów założono, że posłowie z doświadczeniem samorządowym częściej podejmują aktywność sejmową w zagadnieniach dotyczących samorządu

niż posłowie, którzy nie mają takiego doświadczenia. Na potrzeby tej analizy aktywność sejmową w zagadnieniach dotyczących samorządu definiowano jako: wypowiedzi w sprawie ustaw dotyczących samorządu, interpelacje sejmowe w sprawach samorządu i usług lokalnych, udział i aktywność w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

W myśl hipotezy heroldów założono, że posłowie z doświadczeniem samorządowym częściej podejmują aktywność sejmową w zagadnieniach dotyczących samorządu niż posłowie, którzy nie mają takiego doświadczenia.





Aktywność poselska w sprawach samorządowych a rodzaj doświadczenia samorządowego

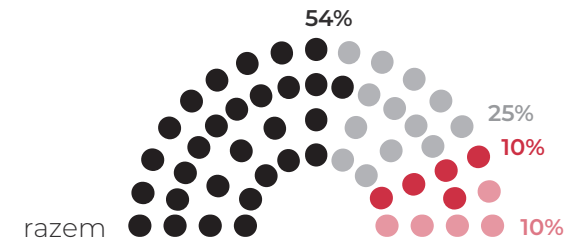
Na pierwszy rzut oka posiadanie doświadczenia samorządowego nie zwiększa intensywności wypowiadania się w Sejmie na samorządowe tematy. Podobny odsetek posłów – z doświadczeniem samorządowym i bez niego – nie wypowiadał się ani razu (54% vs 55%). Także jeśli spojrzymy na średnią liczbę wypowiedzi, okazuje się, że jest ona tylko nieznacznie wyższa wśród byłych samorządowców (3,8 vs 3,2).

Jednak rozróżnienie piastowanych w przeszłości stanowisk pokazuje, że działalność na szczeblu lokalnym przekłada się na większą aktywność w Sejmie niż w przypadku doświadczenia zdobytego na innym szczeblu samorządowym.

(...) działalność na szczeblu lokalnym przekłada się na większą aktywność w Sejmie niż w przypadku doświadczenia zdobytego na innym szczeblu samorządowym.

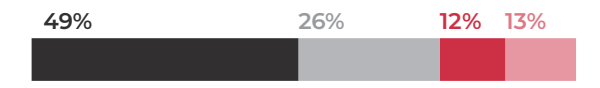
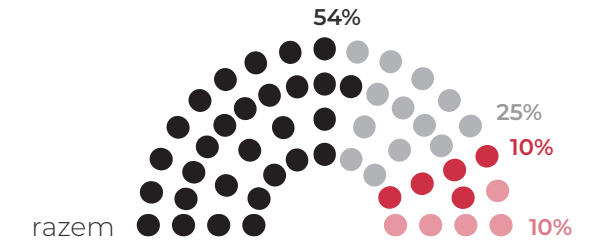
Posłowie IX kadencji Sejmu według posiadanego doświadczenia samorządowego (ogółem) a liczba wypowiedzi na tematy samorządowe w parlamencie

brak wypowiedzi 6–10 wypowiedzi
1–5 wypowiedzi ponad 10 wypowiedzi



N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)

Posłowie IX kadencji Sejmu według posiadanego doświadczenia samorządowego na szczeblu gminnym a liczba wypowiedzi na tematy samorządowe w parlamencie





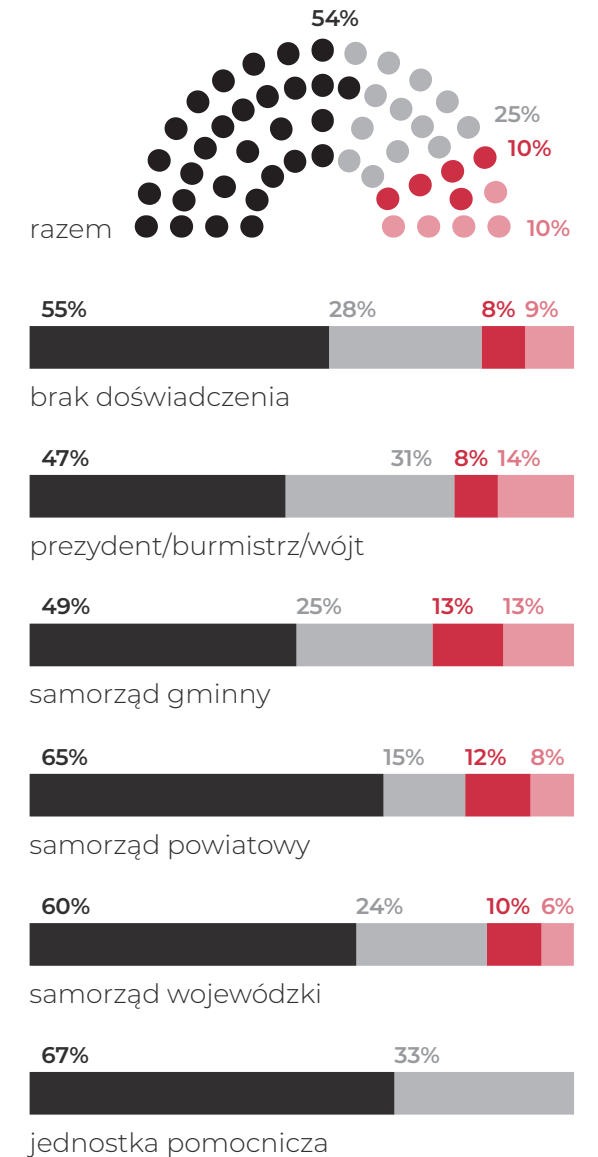
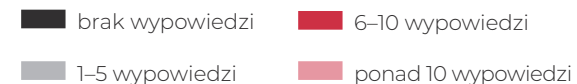
Ponieważ poseł mógł pełnić więcej niż jedną funkcję w samorządzie, aby ujednoczyć interpretację wyników, rozważano różnice w aktywności sejmowej, stosując zmienną uwzględniającą hierarchię stanowisk. I tak założono, że szczebel gminny jest tu kluczowy, zważywszy na najobszerniejszy katalog zadań leżących w gestii gminy, a także bliskość mieszkańców i ich spraw. To przywiązanie do spraw lokalnych maleje na kolejnych szczeblach. Największą wagę przypisano zatem doświadczeniu na stanowisku wykonawczym szczebla gminnego, dalej – zasiadaniu w radzie gminy, następnie – zasiadaniu w radzie powiatu oraz województwa. Najmniej znaczące jest natomiast sprawowanie funkcji w jednostce pomocniczej, ze względu na ograniczone kompetencje. Zmienna zwracająca uwagę na zajmowane w samorządzie stanowiska mówi nam

zatem, jaki najwyższy stopień w tak zdefiniowanej hierarchii osiągnął dany poseł. Co ciekawe, różnica między odsetkiem wypowiadających się na tematy samorządowe posłów z doświadczeniem na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta a posłami z doświadczeniem co najwyżej w samorządzie powiatowym wynosi 18 punktów procentowych. Analogiczna różnica wobec posłów z doświadczeniem maksymalnie szczebla wojewódzkiego wynosi 13 punktów procentowych. Zatem te stanowiska samorządowe, które – jak wcześniej wykazano – nie wydają się skuteczną trampoliną do Sejmu (w porównaniu np. z sejmikiem wojewódzkim), stanowią jednak lepszą gwarancję pełnienia funkcji herolda, czyli kontynuacji troski o sprawy samorządowe w działalności poselskiej.

N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)

Doświadczenie na stanowisku wójta, burmistrza czy prezydenta stanowi lepszą gwarancję pełnienia funkcji herolda, czyli kontynuacji troski o sprawy samorządowe w działalności poselskiej, niż ma to miejsce w przypadku kariery w strukturach powiatowych bądź wojewódzkich.

Posłowie IX kadencji Sejmu według rodzaju funkcji pełnionych w samorządzie terytorialnym a liczba wypowiedzi na tematy samorządowe w parlamencie





Doświadczenie samorządowe ma także przełożenie na liczbę zgłaszanych interpelacji dotyczących samorządu. Potwierdzają się wcześniej zaobserwowane prawidłowości mówiące o hierarchii funkcji. Odsetek składających interpelacje jest najwyższy wśród posłów z doświadczeniem na stanowisku wykonawczym w gminie i zmniejsza się w przypadku parlamentarzystów, którzy co najwyżej zasiadali w radach coraz wyższego szczebla.

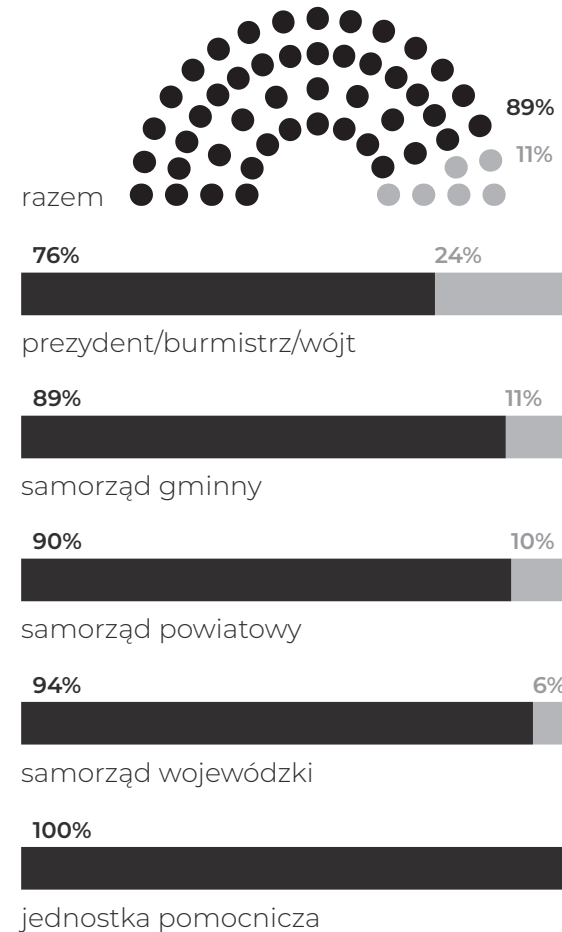
Co więcej, różnorodność doświadczeń samorządowych ma przełożenie na aktywność sejmową w tej tematyce (w postaci częstości zgłaszanych interpelacji). Zależność kształtuje się wręcz liniowo – im więcej sprawowanych w samorządzie funkcji, tym większy udział zgłaszających interpelacje dotyczące samorządu.

Doświadczenie samorządowe ma przełożenie na liczbę zgłaszanych interpelacji dotyczących samorządu. Odsetek składających interpelacje jest najwyższy wśród posłów z doświadczeniem na stanowisku wykonawczym w gminie.

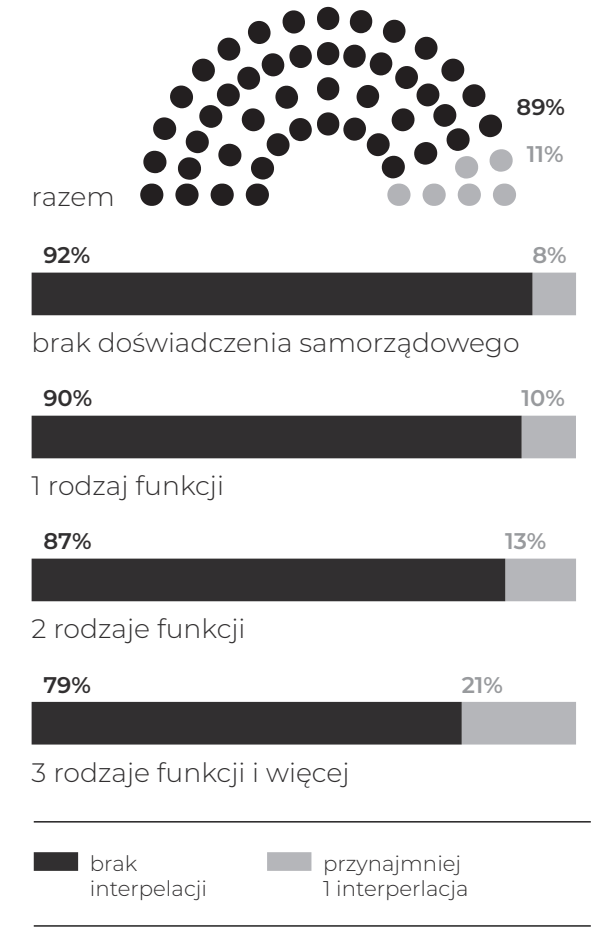
(...) im więcej sprawowanych w samorządzie funkcji, tym większy udział zgłaszających interpelacje dotyczące samorządu.

N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)

Posłowie IX kadencji Sejmu według rodzajów funkcji pełnionych w samorządzie terytorialnym a liczba zgłaszanych interpelacji w sprawach dotyczących samorządu



Posłowie IX kadencji Sejmu według liczby rodzajów funkcji pełnionych w samorządzie terytorialnym a liczba zgłaszanych interpelacji w sprawach dotyczących samorządu



■ brak interpelacji
■ przynajmniej 1 interpelacja



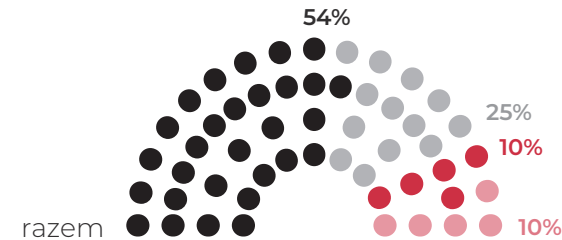
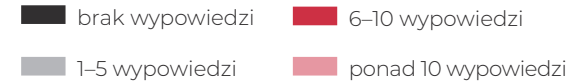
Aktywność poselska w sprawach samorządowych a długość i świeżość doświadczenia samorządowego

Można podejrzewać, że oprócz cech jakościowych doświadczenia samorządowego, dla aktywności poselskiej ważne są też cechy ilościowe dotyczące stażu zdobytego w samorządzie. Dane wskazują jednak, że taka zależność nie jest oczywista i wymyka się prostej zależności liniowej – brakuje istotnej statystycznie korelacji obu zmiennych.

Dla obu wskaźników aktywności dotyczącej samorządu (liczby interpelacji i liczby wypowiedzi dotyczących spraw samorządowych) wobec ogółu parlamentarzystów notujemy podwyższone wartości przy stażu 5–8-letnim, czyli odpowiadającym zwykle 2 kadencjom (niekoniecznie pełnym).

N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)

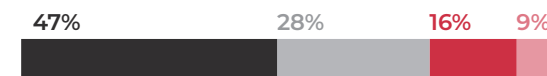
Posłowie IX kadencji Sejmu według długości stażu w samorządzie terytorialnym a liczba wypowiedzi na tematy samorządowe



brak doświadczenia samorządowego



1–4 lata



5–8 lat

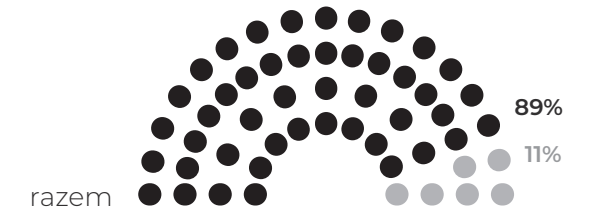


9–12 lat



ponad 13 lat

Posłowie IX kadencji Sejmu według długości stażu w samorządzie terytorialnym a liczba zgłaszanych interpelacji w sprawach dotyczących samorządu



brak doświadczenia samorządowego



1–4 lata



5–8 lat



9–12 lat



ponad 13 lat



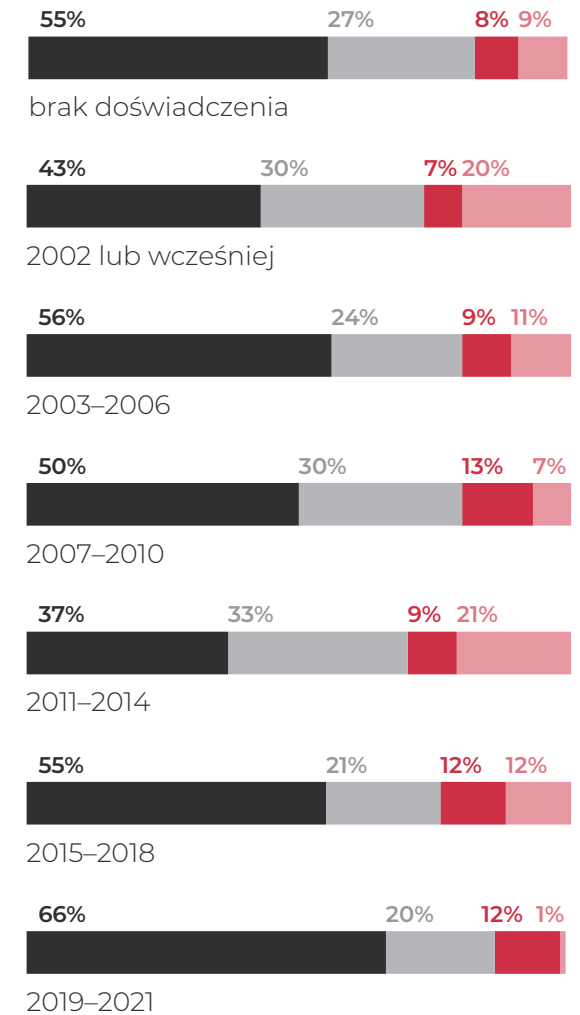
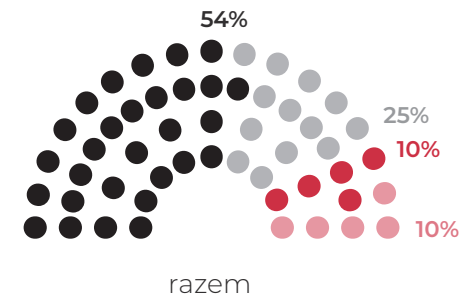
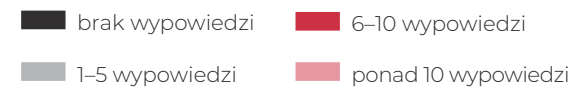
„Świeżość” doświadczenia w samorządzie także nie jest oczywistym wyjaśnieniem dla aktywności poselskiej w tematyce terytorialnej. Mogłoby się wydawać, że im doświadczenie samorządowe jest bliższe w czasie, tym większa skłonność do wypowiedzania się na temat ustaw dotyczących samorządu. Jednak posłowie z najświeższym doświadczeniem wcale nie wykazują większego aktywnego zainteresowania sprawami samorządowymi w Sejmie niż ich koledzy, dla których to doświadczenie jest odleglejsze w czasie. Wyjątkowo aktywni natomiast okazują się parlamentarzyści, którzy swoje ostatnie doświadczenie samorządowe zdobywali w latach 2011–2014. Znamienne, że kolejne przedziały czasowe nie przynoszą takiej zależności. Jednym z możliwych wyjaśnień jest brak obycia parlamentarnego nowo

wybranych posłów, którzy z zasady rzadziej zabierają głos. To mogłoby tłumaczyć, dlaczego dopiero po upływie pewnego czasu byli samorządowcy zaczynają wyraźniej ujawniać swoje zainteresowania związane z funkcjonowaniem jednostek samorządu terytorialnego. Za powyższą hipotezę przemawiają posiadane dane dotyczące liczby kadencji poselskich wśród eks-samorządowców. Debiutujący w obecnej kadencji zabierali głos w sprawach samorządowych niemal trzykrotnie rzadziej niż ich bardziej doświadczeni parlamentarnie koledzy (1,7 vs 4,5). Oczywiście innym wyjaśnieniem dla zachowawczej postawy debiutantów mogą być wewnątrzpartyjne zasady „dostępu do mikrofonu”, preferujące bardziej doświadczone osoby.

N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)



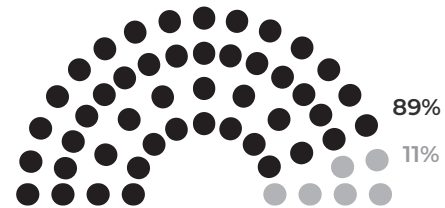
Posłowie IX kadencji Sejmu według roku odejścia z samorządu terytorialnego a liczba wypowiedzi dotyczących samorządu





Posłowie IX kadencji Sejmu według roku odejścia z samorządu terytorialnego a liczba zgłaszanych interpelacji w sprawach dotyczących samorządu

■ brak interpelacji ■ przynajmniej 1 interpelacja



razem

N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)



brak doświadczenia



2002 lub wcześniej



2003–2006



2007–2010



2011–2014



2015–2018



2019–2021

W Sejmie IX kadencji najbardziej aktywni w sprawach samorządowych są posłowie, którzy swoje ostatnie doświadczenie samorządowe zdobywali w latach 2011–2014.

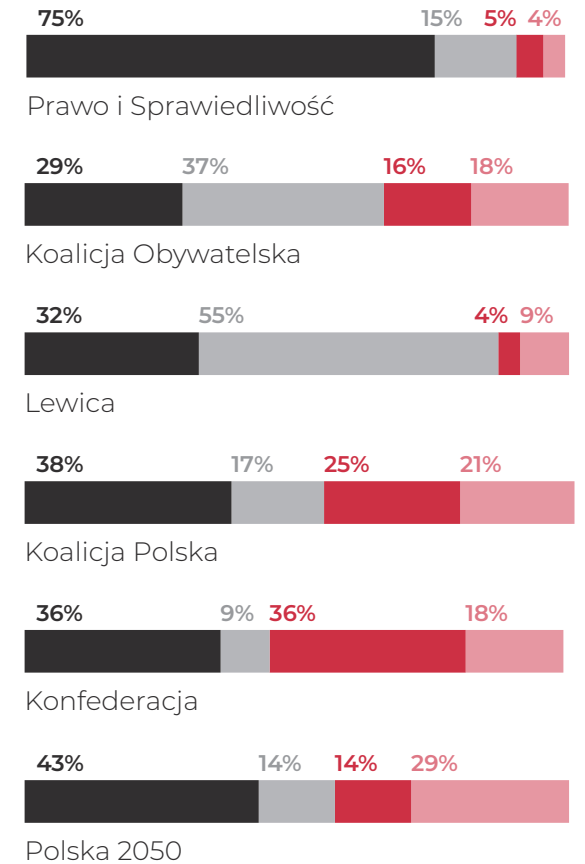
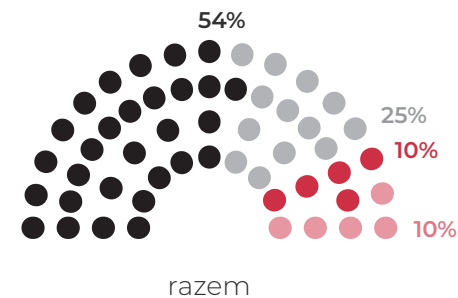
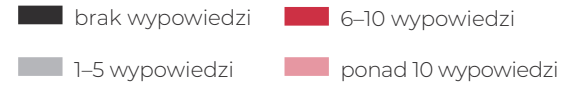


Aktywność poselska w sprawach samorządowych a klub poselski

Wobec braku jasnych zależności między cechami doświadczenia samorządowego a aktywnością poselską w tematach samorządowych warta dokładniejszej eksploracji staje się przynależność partyjna eks-samorządowców, która może stymulować lub zniechęcać do wykorzystywania swojej wiedzy o samorządzie na plenum parlamentarnym.

Aktywność posła jest przecież zapośredniczona przez zaangażowanie jego partii w sprawy samorządowe. Możemy założyć, że jeśli dla partii nie są one ważne, trudno liczyć na samodzielne inicjatywy parlamentarzysty. Aktywność w wypowiedzaniu się na tematy związane z samorządem jest wyraźnie odmienna w poszczególnych klubach.

Posłowie IX kadencji Sejmu według klubów i kół poselskich a liczba wypowiedzi w sprawach dotyczących samorządu



Aktywność posła jest zapośredniczona przez zaangażowanie jego partii w sprawy samorządowe.

N=460 (wszyscy posłowie IX kadencji)



Porównując aktywność w tematach samorządowych posłów z Polski 2050 (z których tylko 14% ma doświadczenie samorządowe) z posłami PiS (gdzie aż 81% to eks-samorządowcy), widzimy, że agenda polityczna partii jest ważnym czynnikiem modyfikującym zachowania parlamentarzystów, może nawet bardziej niż ich indywidualne doświadczenia.

Dodatkowe analizy pozwalają na doprecyzowanie aktywności posłów poszczególnych klubów. Mediana (wartość środkowa uporządkowanego ciągu liczb określających aktywność poszczególnych posłów) pozwala pozytywnie ocenić aktywność w tematyce samorządowej posłów Konfederacji, Koalicji Polskiej i Koalicji Obywatelskiej. Na uwagę zasługuje także wynik Polski 2050, gdzie najaktywniejsi spośród „przeciętnych” posłów (czyli takich, których aktywność mieści się między pierwszym a trzecim kwartylem) zabierają głos wyraźnie częściej niż w pozostałych klubach i kołach.

Za pomocą analizy miar pozycyjnych sprawdzono też, ilu posłów w poszczególnych klubach nie mieści się w wynikach przeciętnych dla danego klubu czy koła. Takie wykroczenie powyżej przeciętnej ilustruje wyjątkowo wysokie zainteresowanie danego posła sprawami samorządowymi na tle kolegów z klubu czy koła. Okazuje się, że szczególnie aktywnych parlamentarzystów znajdziemy w ławach Koalicji Obywatelskiej, a w dalszej kolejności Lewicy. Interesujący jest natomiast wynik dla PiS, w którym ponad 75% posłów w ogóle nie wypowiedziało się na tematy samorządowe, a wobec tego wszyscy wypowiadający się posłowie wykraczają ponad „przeciętną”, co oczywiście trudno uznać za wyraz szczególnej aktywności na tle innych klubów. Najciekawsze jednak jest to, że zdecydowana większość posłów cechujących się ponadprzeciętną aktywnością w kwestiach samorządowych na tle swoich ugrupowań ma w biografii epizody samorządowe. Możemy zatem wnioskować, że aktywność w tematyce samorządowej zależy w pierwszej kolejności

od przynależności partyjnej i wynikającego z niej ogólnego zainteresowania partii czy klubu tym tematem, a w drugiej kolejności od indywidualnych doświadczeń parlamentarzystów.

Podobnym sposobem (używając miar pozycyjnych) sprawdzono, jak na aktywność posłów poszczególnych ugrupowań wpływa rodzaj funkcji sprawowanej w samorządzie. Analiza potwierdziła wcześniejszą obserwację o największej aktywności posłów z przeszłością na szczeblu lokalnym (w radzie lub w egzekutywie), ale też pokazała, z których ugrupowań pochodzą posłowie o wyróżniającej się aktywności. Porównując 2 największe kluby okazuje się, że w aktywności przoduje Koalicja Obywatelska (22 posłów na 39 „nadaktywnych” ogółem), podczas gdy PiS ma tylko 5 takich posłów.

(...) aktywność w tematyce samorządowej zależy w pierwszej kolejności od przynależności partyjnej i wynikającego z niej ogólnego zainteresowania partii czy klubu tym tematem, a w drugiej kolejności od indywidualnych doświadczeń parlamentarzystów.

Częściej niż inni tematy samorządowe podnosili posłowie IX kadencji należący do:

- Konfederacji
- Koalicji Polskiej
- Koalicji Obywatelskiej



Podsumowanie

Zaprezentowane powyżej wstępne analizy pokazują, że temat obecności eks-samorządowców w Sejmie oraz ich dalszego zaangażowania w sprawy samorządowe jest złożony i zniuansowany. Zagadnienie wykracza poza proste diagnozy typu „kto kiedyś był samorządowcem, na zawsze nim pozostanie”. Uwagi raczej wymaga to, jaka rola w samorządzie i jak długie jej piastowanie pozwala nam się spodziewać, że poseł będzie heroldem spraw samorządowych. Co więcej, okazuje się, że zmienną interferującą indywidualne doświadczenia jest przynależność do klubu poselskiego.

Większej aktywności możemy spodziewać się po posłach z doświadczeniem na szczeblu gminnym. Jeśli jednak chodzi o długość i świeżość doświadczenia a aktywność w sejmie, obserwujemy 2 ścierające się tendencje: wynikającą z indywidualnego zaangażowania i uwarunkowań partyjno-proceduralnych.

Pierwsza z wymienionych tendencji będzie pozytywnie korelować z aktywnością parlamentarzysty. Natomiast czynniki wskazane jako elementy drugiej – mogą mieć efekt hamujący. Chęć i możliwość wyrażania swoich przekonań na plenum Sejmu może budować się z czasem, w miarę zdobywania doświadczenia parlamentarnego. Również posłowie klubów, które *en bloc* nie interesują się sprawami samorządu terytorialnego, będą raczej przejawiać umiarkowaną aktywność na tym polu. Czynniki hamujące mogą tłumaczyć odroczenie aktywności nowo wybranych parlamentarzystów – byłych samorządowców. Zbadanie tych zależności wymaga jednak dalszej pracy wykraczającej poza analizy korelacyjne.

Warto podkreślić, że żadne z analizowanych uwarunkowań nie okazało się deterministyczne, to znaczy gwarantujące aktywność samorządową posła lub jej brak. Może to wskazywać na różnorodność motywacji bycia tak samorządowcem, jak i posłem, a tym samym na prawdziwość hipotezy zarówno trampoliny, jak i heroldów.

Podsumowując wnioski z przeprowadzonych analiz, można odnotować następujące zależności:

Rodzaj stanowiska zajmowanego w samorządzie ma znaczenie – większej aktywności możemy się spodziewać od posłów z przeszłością na szczeblu gminnym, szczególnie od byłych wójtów, burmistrzów czy prezydentów.

Wbrew intuicyjnym oczekiwaniom długość doświadczenia i jego „świeżość” nie wykazują liniowego skorelowania z aktywnością w sprawach samorządowych. Obserwujemy tutaj interesujące zjawiska, które mogą wynikać ze ścierania się dwóch tendencji:

→ motywacji do zajmowania się sprawami samorządu wynikającej z długo-trwałych lub niedawnych doświadczeń,

→ specyfiki pracy w parlamencie – priorytetów programowych własnej partii, zyskiwania obycia z procedurami oraz zdobywania pozycji na łonie własnego klubu.

CENTRUM ANALIZ I BADAŃ



UNIA
METROPOLII
POLSKICH

IM. PAWŁA ADAMOWICZA

→ metropolie.pl