

Zmiany niezauważone?

O tym, jak zadziały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku¹

Dotychczasowe analizy poświęcone wyborom samorządowym z 2014 roku koncentrowały się przede wszystkim – tak jak uwaga opinii publicznej – na organizacji procesu wyborczego, awarii systemu informatycznego PKW i konsekwencjach stosowania zbroszurowanych kart wyborczych. Ogólnopolskie media, zarówno przed głosowaniem, jak i potem, największą wagę przykładały do wyborów do sejmików województw, które relacjonowano niczym „supersondaż” poparcia dla ogólnokrajowych partii politycznych, oraz wyborów prezydentów największych miast, bo były one przykładami spektakularnych spersonalizowanych pojedynków wyborczych.

Te uwarunkowania mogą sprawić, że zostanie przeoczona istotna zmiana w Kodeksie Wyborczym², a mianowicie upowszechnienie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w wyborach do rad gmin. O ile w wyborach do Senatu JOW-y zostały wypraktykowane niedługo po uchwaleniu kodeksu, o tyle skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do rad gmin można ocenić dopiero teraz. To właśnie jest celem niniejszego artykułu. W pierwszej kolejności przypominam krótko istotę i historię zmiany systemu wyborczego, a następnie prezentuję ocenę wybranych skutków wprowadzenia JOW-ów, opartą o analizy ilościowe oficjalnych wyników wyborów lokalnych przeprowadzonych w 2477 gminach w Polsce.

Skupiam się na zagadnieniach szczególnie istotnych dla oceny każdego systemu wyborczego, rozważając, czy wprowadzenie okręgów jednomandatowych wpłynęło na poziom partycypacji wyborczej, na zmianę podaży kandydatów na radnych, fragmentację lokalnych scen politycznych, skalę odchyień od proporcjonalnej reprezentacji preferencji wyborców, a także na reprezentację i szanse wyborcze kobiet oraz przedstawicieli partii politycznych.

¹ Badania skutków wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych zostały zrealizowane (we współpracy z Tomaszem Żółtakiem) w ramach projektu *Dysproporcjonalność w wyborach do rad gmin w 2010 i 2014 roku w Polsce*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (grant nr 2013/09/N/HS5/00276).

² Kodeks Wyborczy, ustawa z 5 stycznia 2011 roku (Dz.U. z 2011 roku, nr 21, poz. 121, z późn. zm.).

JOW-y w wyborach lokalnych w Polsce

Wybory radnych metodą większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych, określane w literaturze anglojęzycznej jako *first-past-the-post* (FPTP, „pierwszy na mecie”), nie są w Polsce nowością. Odbywały się i przed 2014 rokiem, ponieważ ówczesna ordynacja dopuszczała tworzenie w małych gminach zarówno jedno-, jak i wielomandatowych okręgów wyborczych, nie większych jednak niż pięciomandatowe. W okręgach wielomandatowych każdy wyborca dysponował tyloma głosami, ile mandatów pozostawało do obsadzenia w okręgu, a mandaty otrzymywali ci kandydaci, którzy zebrali najwięcej głosów. W małych gminach, liczących do 20 tys. mieszkańców, mieliśmy więc zazwyczaj do czynienia z kombinacją FPTP z systemem głosowania blokowego (*block voting*).

W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – czyli zwykle w średnich i dużych miastach – obowiązywała z kolei ordynacja proporcjonalna, podobna do tej sejmowej, stosowana również w wyborach do rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Tam, gdzie rady gmin były wybierane w systemie proporcjonalnym, tworzone okręgi wyborcze liczące od pięciu do ośmiu mandatów, komitety wyborcze wystawiały okręgowe listy kandydatów, a wyborcy mogli oddać tylko jeden głos ze wskazaniem konkretnego kandydata (głos preferencyjny); głosy na mandaty przeliczano z wykorzystaniem systemu d’Hondta, przy czym obowiązywał pięcioprocentowy ustawowy próg wyborczy.

Zmiana wprowadzona przez Kodeks Wyborczy w 2011 roku polegała na całkowitym wyeliminowaniu systemu głosowania blokowego poprzez zastąpienie okręgów wielomandatowych – jednomandatowymi, a także na podniesieniu progu rozgraniczającego system wyborów większościowych od systemu wyborów proporcjonalnych. Od 2014 roku wybory proporcjonalne przeprowadza się wyłącznie w 65 miastach na prawach powiatu; kryterium demograficzne (wielkościowe) zastąpiono więc kryterium prawnym (statusu gminy). Nowe regulacje w kodeksie dopuściły ponadto tworzenie nieco większych okręgów wyborczych w wyborach proporcjonalnych – górny próg podniesiono z ośmiu do dziesięciu mandatów. Zmiana ta jednak ma póki co charakter kosmetyczny – w 2014 roku stworzono ledwie dwa okręgi dziewięciomandatowe i jeden dziesięciomandatowy.

Tabela 1. Różnice między systemami wyborczymi stosowanymi w wyborach do rad gmin w 2010 i 2014 roku.

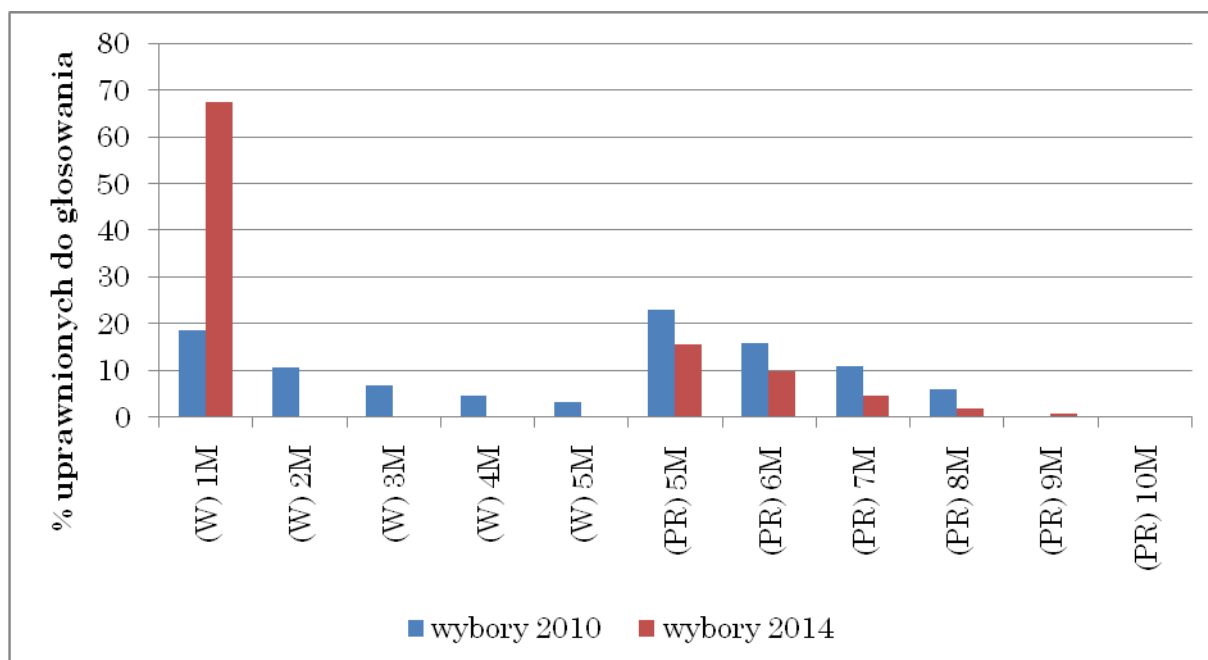
	2010	2014
Formuły wyborcze	<p><i>Mniejsze gminy:</i> formuła większości względnej w jedno- lub wielomandatowych okręgach wyborczych</p> <p><i>Większe gminy:</i> system proporcjonalny z głosem preferencyjnym</p>	<p><i>Mniejsze gminy:</i> formuła większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych</p> <p><i>Większe gminy:</i> system proporcjonalny z głosem preferencyjnym</p>
Granica między systemami wyborczymi	Rozmiar gminy: 20 tys. mieszkańców	Status gminy: miasta na prawach powiatu
Rozmiar okręgów	<p>1–5 mandatów w systemie większościowym</p> <p>5–8 mandatów w systemie proporcjonalnym</p>	<p>1 mandat w systemie większościowym</p> <p>5–10 mandatów w systemie proporcjonalnym</p>

Źródło: opracowanie własne.

O ile w 2010 roku w Polsce utworzono prawie 13,4 tys. jednomandatowych okręgów wyborczych, o tyle w 2014 roku ich liczba wzrosła do 37,8 tys. Skalę zmian ilustruje również ryc. 1. O ile w wyborach w 2010 roku w gminach stosujących system większościowy zamieszkiwało 44% uprawnionych do głosowania, w tym 18,5% w okręgach jednomandatowych, o tyle w 2014 roku w JOW-ach uprawnionych do głosowania było 67,5% wszystkich wyborców. Udział systemu proporcjonalnego spadł z 56% wyborców nim objętych w 2010 roku do 32,5% w 2014 roku.

Gdy analizuje się stenogramy debat sejmowych i protokoły komisji pracującej nad projektami Kodeksu Wyborczego w 2010 roku, można odnieść wrażenie, że wprowadzenie JOW-ów w wyborach lokalnych nie było decyzją strategiczną, poprzedzoną przewidywaniem skutków i analizą dostępnych alternatyw. Oryginalny projekt zmiany prawa wyborczego był w tej kwestii zachowawczy: zakładał wyłącznie przesunięcie granicy obowiązywania systemu większościowego z 20 tys. do 40 tys. mieszkańców. Wnioskodawcy z PO sami zresztą przyznawali, że „trudno jest na bazie dotychczasowych doświadczeń (...) wskazać na dostrzegalne różnice w sprawności funkcjonowania rad gmin wybieranych różnymi metodami”. Argumentowali też w uzasadnieniu projektu, że „obserwacja wyników tego

swoistego eksperymentu pozwoli w przyszłości na bardziej zasadną ocenę na bazie porównania tych dwóch, proporcjonalnego i większościowego, systemów wyborczych funkcjonujących w warunkach polskich i ich wpływu na funkcjonowanie rad gmin³.



Ryc. 1. Zmiana systemu wyborczego w wyborach do rad gmin: odsetki uprawnionych do głosowania zamieszkujących w okręgach różnego typu w wyborach w 2010 i 2014 roku. (W) – system większościowy, (PR) – system proporcjonalny, M – liczba mandatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W toku prac legislacyjnych niektórzy posłowie i eksperci komisji zwracali uwagę, że możliwość wprowadzania wielomandatowych okręgów wyborczych przez rady gmin może być zaproszeniem do manipulacji, zwłaszcza jeśli ustawa nie określi precyzyjnych reguł tworzenia okręgów. System głosowania blokowego był krytykowany również za trudne do przewidzenia rezultaty głosowania, zależne m.in. od przyjętej taktyki komitetów wyborczych (ilu kandydatów wystawić w poszczególnych okręgach) oraz stopnia wykorzystania głosów przez wyborców. Początkowo w Sejmie zwyciężyła propozycja promowana m.in. przez posła Marka Wójcika (PO), aby we wszystkich gminach do 40 tys. mieszkańców tworzyć wyłącznie okręgi jednomandatowe, rezygnując w ten sposób z systemu głosowania

³Sejm RP VI kadencji, druk nr 1568, s. 143.

blokowego. Zradyzalizowali tę zmianę senatorowie, którzy zaproponowali, aby okręgi jednomandatowe organizować we wszystkich gminach poza miastami na prawach powiatu. Senator Janusz Sepioł (PO) argumentował, że „kryterium statystyczne i arbitralne” należy zastąpić „kryterium ustrojowym, czyli systemowym”.

Kierunek tych zmian w prawie wyborczym jest poniekąd zrozumiały w świetle utrzymującego się w Polsce od lat wysokiego poparcia opinii publicznej dla instytucji jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach różnych ciał przedstawicielskich⁴. JOW-y dość dobrze wpisują się też w popularną antypartyjną i antyestablishmentową retorykę, podtrzymywaną przez organizacje społeczne działające na rzecz ich wprowadzenia.

Trzeba jednak zauważyć, że wybory rad gmin prowadzone wyłącznie w okręgach jednomandatowych są w Europie rzadkością – jeśli nie ewenementem. Wśród krajów zachodnioeuropejskich zdecydowanie dominują systemy, w których małych gmin w ogóle nie dzieli się na okręgi wyborcze; w państwach stosujących systemy większościowe zwykle dopuszcza się tworzenie okręgów wielomandatowych lub rangowanie kandydatów (tzw. głos przechodni)⁵. W toku zmian legislacyjnych w Polsce nie odbyła się pogłębiona dyskusja nad alternatywami dla obowiązującego systemu. Poniżej próbuję pokazać, że regulacja, która w intencjach ustawodawców miała być kosmetyczna i „eksperymentalna”, zmieniła w istocie całkiem sporo.

W poniższych analizach empirycznych opieram się wyłącznie o wyniki wyborów, choć w przyszłości warto by poszerzyć analizy również o materiał zebrany w badaniach mieszkańców oraz samorządowców.

Skutki zmiany systemu wyborczego są widoczne dzięki porównaniu wartości wybranych wskaźników z 2010 i 2014 roku. Można wyróżnić pięć grup gmin, w zależności od tego, jakie zmiany systemu wyborczego w nich zaszły (tab. 2). Grupa 133 małych gmin zarówno w 2010, jak i w 2014 roku była podzielona wyłącznie na okręgi jednomandatowe. Nawet jeśli doszło do niewielkich przesunięć granic okręgów w tych gminach, to system wyborczy nie uległ zmianie. Drugą – najliczniejszą – grupę gmin stanowią te, w których w 2010 roku stosowano regułę większościową, ale występowały w nich zarówno okręgi jedno-, jak

⁴ CBOS, *Polacy o proponowanych zmianach w systemie politycznym*, komunikat z badań nr 56/2008; CBOS, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*, komunikat z badań nr 109/2011.

⁵ H. van der Kolk, *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” nr 33 (2), s. 159–180.

i wielomandatowe (skala wykorzystania JOW-ów była w nich różna, a więc i skala zmiany spowodowanej reformą jest odmienna). W tej grupie znajduje się 1788 gmin. W trzeciej grupie, liczącej 231 gmin, w 2010 roku występował wyłącznie system głosowania blokowego, to znaczy były one podzielone tylko na okręgi wielomandatowe. W czwartej grupie, obejmującej 261 gmin, zmiana systemu wyborczego była najbardziej fundamentalna: regułą proporcjonalną obowiązującą w 2010 roku zastąpiono regułą większościową w okręgach jednomandatowych. Ostatnią grupę stanowią miasta na prawach powiatu, w których zarówno w 2010, jak i w 2014 roku stosowano system proporcjonalny. W tej grupie jedyną ważną zmianą, o której wspomnę jeszcze w dalszej części, było wprowadzenie 35-procentowego parytetu płci na listach wyborczych.

Aby przeprowadzić diagnozę skutków wprowadzenia JOW-ów, najważniejsze wydaje się prześledzenie zmian w grupie trzeciej i czwartej. Jednocześnie pierwszą i piątą można potraktować jako grupy kontrolne. Jeśli jakaś systematyczna różnica pomiędzy rokiem 2010 a 2014 występuje w grupie trzeciej lub czwartej, a jednocześnie nie pojawia się istotna różnica w tym samym kierunku w grupie pierwszej lub piątej (odpowiednio), to zauważony efekt można przypisać wprowadzeniu zmiany systemu wyborczego.

Tabela 2. Zmiany systemu wyborczego w gminach.

	Grupa	Wybory 2010	Wybory 2014	Liczba gmin
1	JOW bez zmian	większościowe – tylko JOW	większościowe – tylko JOW	133
2	Blokowy/JOW → JOW	większościowe – część okręgów wielomandatowych, część – JOW	większościowe – tylko JOW	1788
3	Blokowy → JOW	większościowe – wszystkie okręgi wielomandatowe	większościowe – tylko JOW	231
4	PR → JOW	system proporcjonalny	większościowe – tylko JOW	261
5	PR bez zmian	system proporcjonalny	system proporcjonalny	65

Uwaga: Tabela nie uwzględnia miasta Zielona Góra i gminy Zielona Góra, w których wybory władz gminnych odbyły się dopiero po połączeniu gmin w marcu 2015 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Dzielenie gmin na małe okręgi jednomandatowe, zwłaszcza w sytuacji gmin składających się z jednej miejscowości, sprawia, że **granice wielu okręgów są sztuczne**. Sąsiedzi głosują na swoich przedstawicieli w różnych okręgach wyborczych, choć często w tym samym lokalu. Przykładowo: najmniejsza gmina w Polsce, miasto Krynica Morska (woj. pomorskie), licząca 1138 uprawnionych do głosowania, składa się z jednej miejscowości, granice okręgów wyborczych są więc tam wyznaczone arbitralnie według nazw sąsiadujących ze sobą ulic. W 2010 roku Krynica Morska była podzielona na trzy okręgi pięciomandatowe (maksymalnej dopuszczalnej wielkości), zaś podczas ostatnich wyborów wyróżniono w niej 15 okręgów. Jedyna obwodowa komisja wyborcza w elekcji do rady miasta wydawała wyborcom – w zależności od miejsca ich zamieszkania – jeden z 15 różnych rodzajów kart do głosowania.

Dzielenie gmin na małe okręgi wyborcze sprawia, że **normy reprezentacji (liczby wyborców przypadających na jednego radnego, ustalane dla każdego okręgu) są bardzo zróżnicowane wewnątrz gminy, co słabo realizuje postulat równości wyborów**. To zróżnicowanie norm reprezentacji wynika nie tylko ze sposobu wyznaczania granic okręgów (tu Kodeks Wyborczy nakłada ograniczenie na maksymalne zróżnicowanie wyliczane w oparciu o liczbę zameldowanych wyborców), ale również z odmiennego poziomu frekwencji wyborczej w danych okręgach. Skrajnego przykładu dostarcza gmina Górzycza (woj. lubuskie), gdzie w jednym okręgu wyborczym o wyborze radnego decydowało 29 wyborców, a w innym – aż 129. Analizy wskazują, że zróżnicowanie norm reprezentacji pomiędzy okręgami w gminie wzrosło szczególnie w grupie gmin wcześniej wykorzystujących system proporcjonalny.

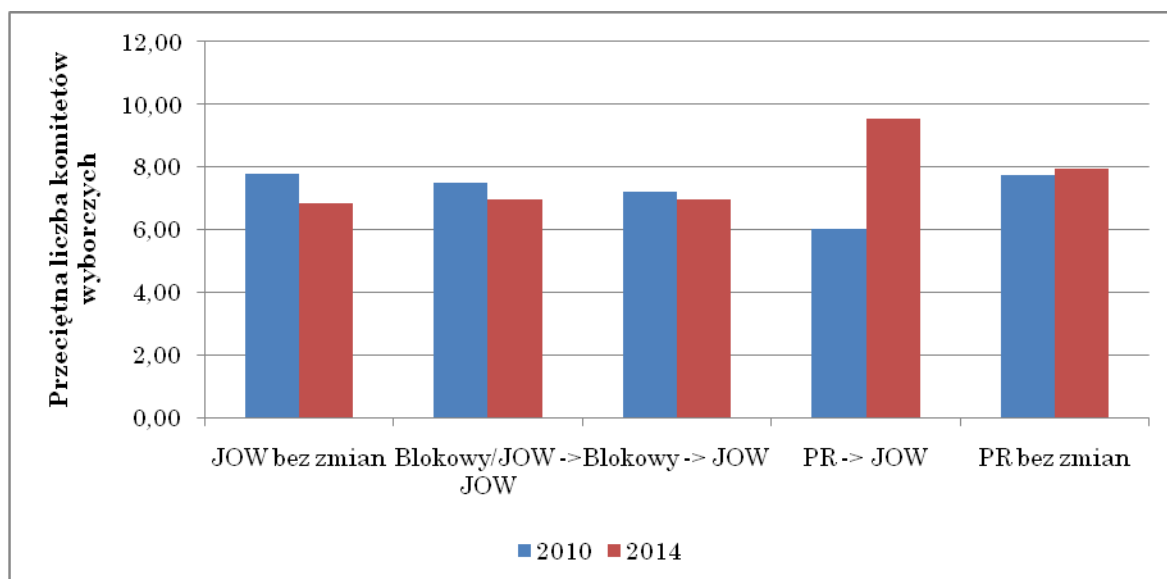
Trzeba dodać, że **podział gmin na bardzo małe okręgi wyborcze może okazać się niestabilny**, zwłaszcza w najmniejszych gminach o dużej dynamice demograficznej.

Ustalenie granic okręgów jednomandatowych w gminach oznacza konieczność ich rozdrobnienia terytorialnego. Kodeks Wyborczy co prawda daje wyraźnie wskazówkę, że podstawą wyznaczania okręgów wyborczych powinny być istniejące jednostki pomocnicze (sołectwa, osiedla), dopuszcza jednak pewną swobodę rad gmin w tej kwestii. W gminach składających się z wyraźnie odrębnych części (wsi, przysiółków, sołectw) JOW-y dają szansę na lepszą reprezentację terytorialną. Społeczności lokalne, których interesy terytorialne wcześniej były marginalizowane w radach ze względu na brak reprezentacji (związany np.

z przynależnością danej wsi do większego okręgu wyborczego), mają szansę wybrać „swojego” radnego.

Okręgi jednomandatowe mogą jednak wzmacniać partykularyzmy terytorialne i uczynić trudniejszym podejmowanie decyzji w radach. Trudno to stwierdzić jednoznacznie na początku kadencji rad, gdy bazuje się wyłącznie na wynikach wyborów. W ogóle podejmowanie decyzji w radach gmin różni się od mechanizmów obserwowanych w parlamencie, trudniej więc tu o stosowanie pojęć koalicji, opozycji czy fragmentacji systemu partyjnego, używanych przez przedstawicieli nauk politycznych.

Można zauważyć, że **wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego (a więc w dużych gminach) zwiększyło wyraźnie przeciętną liczbę komitetów wyborczych wystawiających kandydatów na radnych** (ryc. 2). To dość paradoksalny skutek działania JOW-ów, którym przypisuje się zwykle zdolność konsolidowania rywalizacji wyborczej. Takie przekonanie opiera się jednak o badania wyborów parlamentarnych w stabilnych demokracjach; w wyborach lokalnych koszty wejścia na rynek wyborczy są stosunkowo niskie, a głos personalny jest dużo ważniejszy niż lojalności partyjne. Można powiedzieć, że wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego poszerzyło rynki wyborcze, przynajmniej jeśli wziąć pod uwagę liczbę komitetów biorących udział w rywalizacji.



Ryc. 2. Przeciętna liczba komitetów wyborczych wystawiających kandydatów na radnych przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Znaczące zmiany wskaźników fragmentacji lokalnych scen politycznych można odnotować wyłącznie w grupie gmin, w których system proporcjonalny zastąpiono JOW-ami. **Wzrosło w nich rozdrobnienie lokalnych scen politycznych na etapie wyborów** (wskutek powstania nowych komitetów wyborczych, często wystawiających kandydatów jedynie w niektórych okręgach). Jeśli jednak popatrzymy na rozdrobnienie rad gmin, biorąc pod uwagę nie podział głosów, ale mandatów pomiędzy komitety, to zauważymy, że **mechanizm działania ordynacji większościowej nie dopuścił do zwiększenia stopnia ich rozdrobnienia**. Wręcz przeciwnie – w 2014 roku fragmentacja rad była w tej grupie niższa niż w 2010 roku. Mandaty otrzymywali bowiem kandydaci z najlepszym wynikiem w swoim okręgu, niezależnie od tego, jak wysokie odsetki głosów uzyskali ich rywale z innych komitetów wyborczych.

Opisywany wyżej mechanizm działania ordynacji większościowej w oczywisty sposób wiąże się z kwestią dysproporcjonalności – czyli parametrem, który opisuje podobieństwo podziału mandatów między komitety do rozkładu poparcia wyborców. Im bardziej odsetki zdobytych mandatów podobne są do odsetków głosów zdobytych przez poszczególne komitety, tym mniej dysproporcjonalny jest system. Generalnie systemy większościowe prowadzą do większej dysproporcjonalności niż systemy – *nomen omen* – proporcjonalne, gdzie również mniejszościowe stronnictwa mają szanse na mandaty.

W tym aspekcie widać bardzo silny efekt zmiany systemu wyborczego, zwłaszcza tam, gdzie JOW-y zastąpiły system proporcjonalny – ryc. 3 pokazuje zmiany tzw. współczynnika Gallaghera⁶, opisującego dysproporcjonalność wyborów. Co ciekawe, dysproporcjonalność wzrosła również w gminach, które wcześniej stosowały okręgi wielomandatowe. **Nie znajduje więc w tym wypadku potwierdzenia empirycznego teza, głoszona również w czasie prac legislacyjnych nad nowym Kodeksem Wyborczym, że system głosowania blokowego w okręgach wielomandatowych jest zawsze bardziej dysproporcjonalny niż system większościowy w okręgach jednomandatowych.**

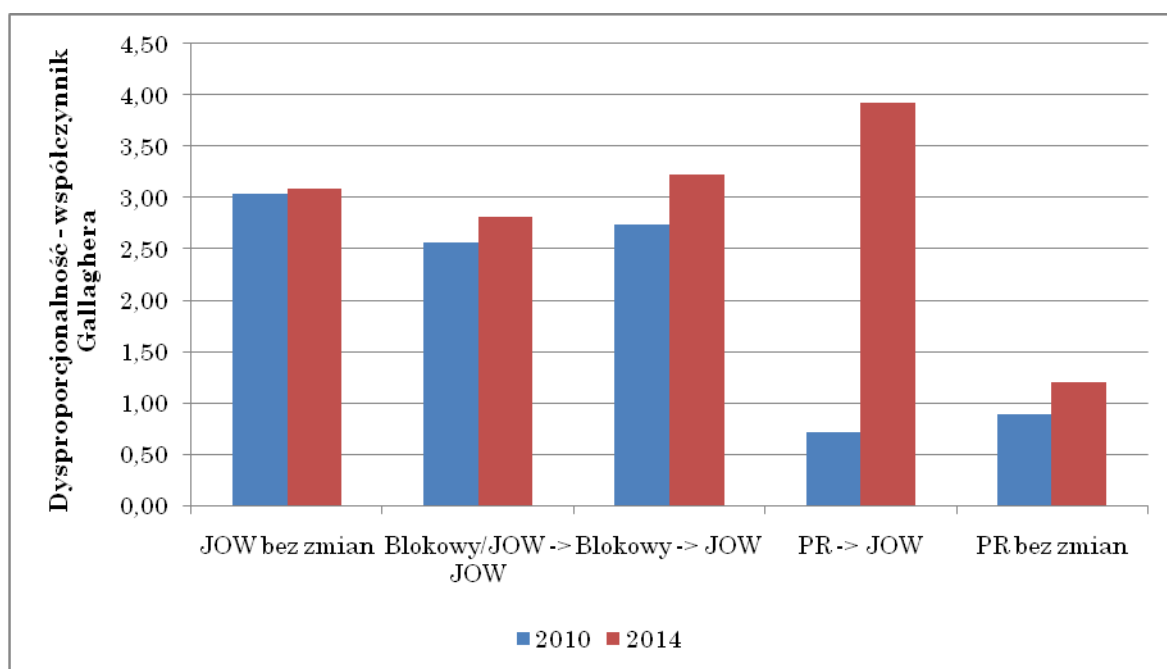
Dysproporcjonalność wyborów w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców okazała się nawet większa niż w mniejszych gminach. Wyraźnie wyższe są tam również

⁶ Współczynnik Gallaghera jest określony wzorem:
$$Gh = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_i \left(\frac{y_i}{\sum_i y_i} - \frac{x_i}{\sum_i x_i} \right)^2}$$
, w którym x – oznaczają odsetki głosów, a y – odsetki mandatów uzyskane przez i -tą partię (komitet). Współczynniki zostały wyliczone oddzielnie dla każdej gminy. Zob. M. Gallagher, *Proportionality, Disproportionality, and Electoral Systems*, „Electoral Studies” nr 10 (1), s. 33–51.

odsetki „głosów zmarnowanych”, czyli oddanych na komitety wyborcze, które nie otrzymały ani jednego mandatu w radzie (ryc. 4). Możliwe, że wskaźniki te są typowe dla pierwszych wyborów po zmianie reguł – lokalne elity być może nie umieją jeszcze odpowiednio koordynować rywalizacji wyborczej (wówczas rozdrobnienie lokalnych scen politycznych byłoby mniejsze, podobnie jak dysproporcjonalność).

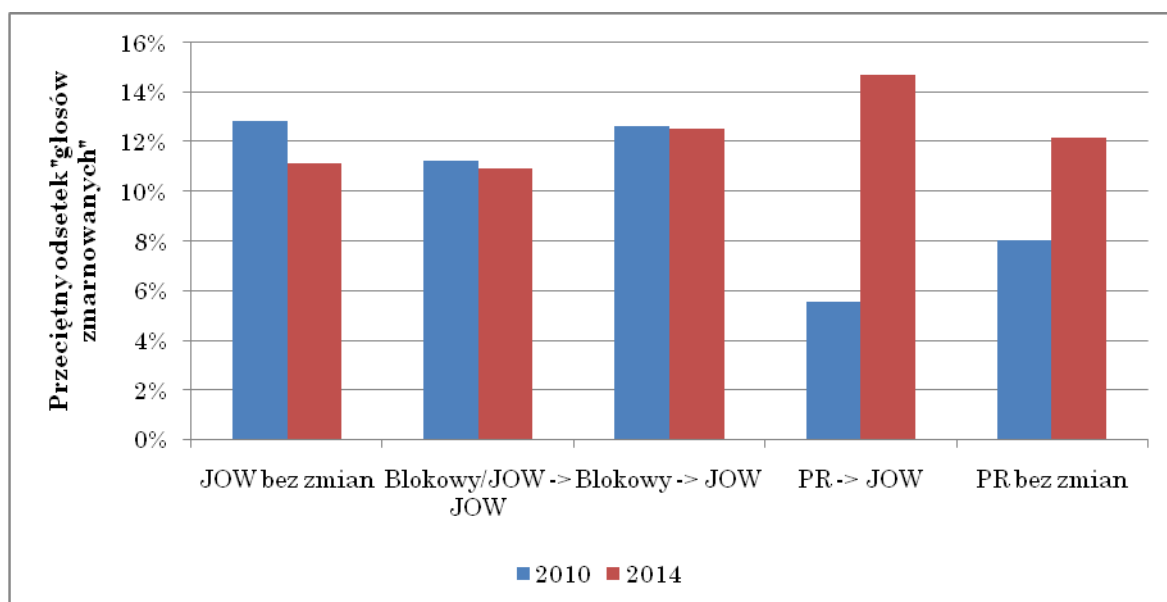
Póki co ilustracji skrajnej dysproporcjonalności związanej z wprowadzeniem JOW-ów dostarczają Lubin (woj. dolnośląskie) oraz Kutno (woj. łódzkie). W Kutnie kandydaci na radnych wystawieni przez komitet wyborczy ubiegającego się o reelekcję Zbigniewa Burzyńskiego zdobyli niecałe 39% głosów, wygrali jednak w każdym z 21 okręgów wyborczych, zdobywając wszystkie mandaty w radzie miasta. Z kolei w Lubinie kandydaci komitetu ubiegającego się o reelekcję Roberta Raczyńskiego (KWW Lubin 2006), zdobywając 55% głosów, uzyskali aż 22 na 23 mandaty w radzie miasta (96%); jeden mandat przypadł kandydatowi komitetu lokalnego.

Kutno i Lubin to przy okazji przykłady tego, że **wprowadzenie okręgów jednomandatowych w miejsce systemu proporcjonalnego wzmocniło lokalne partie władzy, to znaczy komitety wyborcze burmistrzów, zwykle urzędujących od wielu lat.** Jak pokazuje ryc. 5, w gminach, w których obowiązuje system większościowy, burmistrzowie wyraźnie częściej mogą liczyć na większość bezwzględną mandatów w radzie. W największych miastach to ciągle rzadkość, w tych średnich, w których w miejsce systemu proporcjonalnego pojawiły się JOW-y, po 2014 roku dominacja komitetu burmistrza zdarza się dwukrotnie częściej niż w 2010 roku (w 38% gmin z tej grupy).



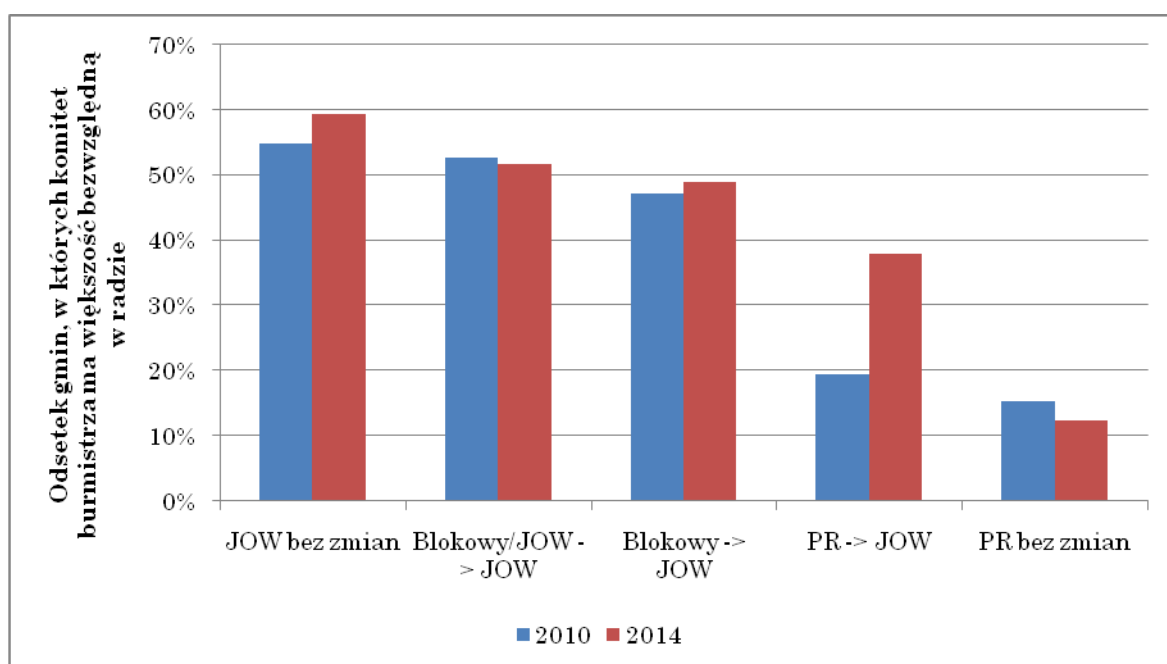
Ryc. 3. Przeciętne wartości indeksu Gallaghery, czyli wskaźnika dysproporcjonalności wyborów opartego o porównanie rozkładu głosów i rozkładu mandatów pomiędzy komitety – przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.



Ryc. 4. Przeciętne odsetki „głosów zmarnowanych” (czyli oddanych na komitety, które nie otrzymały mandatów) przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

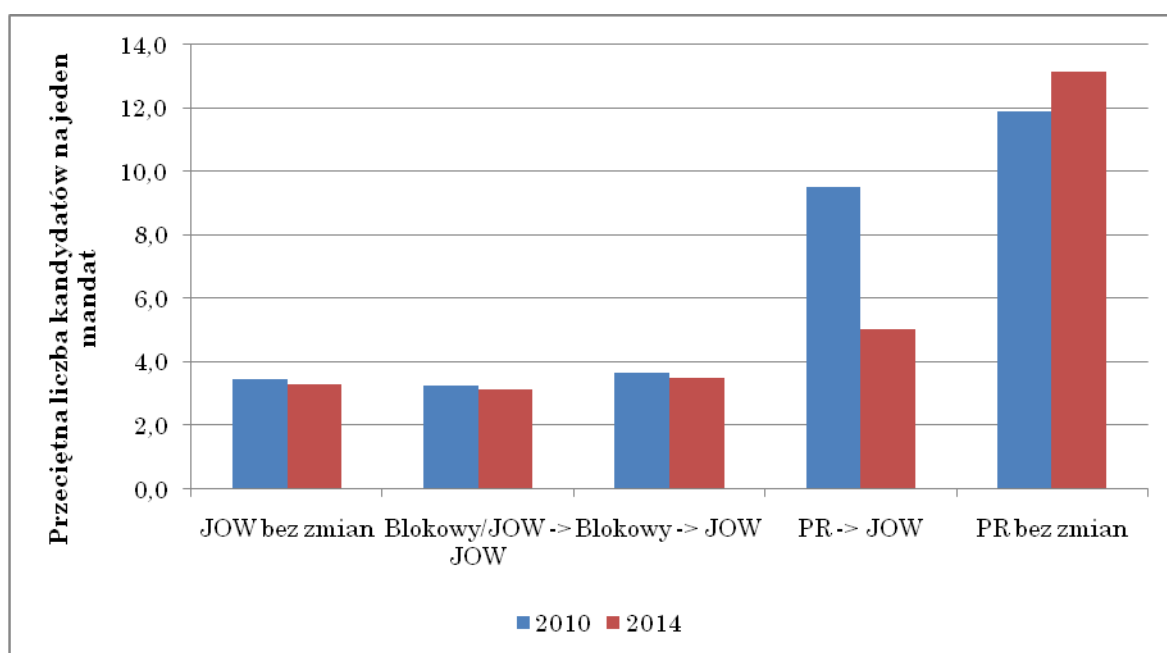


Ryc. 5. Odsetek gmin, w których komitet burmistrza (wójta, prezydenta miasta) ma większość bezwzględną mandatów w radzie – przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Nic nie wskazuje na to, żeby wprowadzenie JOW-ów systematycznie zwiększyło liczbę kandydatów na radnych. Wręcz przeciwnie – w 2014 roku mniej osób ubiegało się o mandat radnego niż w 2010 roku. Stało się tak głównie za sprawą rezygnacji z systemu proporcjonalnego w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Razem z nim zniknęły długie listy wyborcze, które zwykle zawierały „nadmiarowych” kandydatów, właściwie pozbawionych szans na uzyskanie mandatu, a umieszczanych tam po to, by na partię oddano więcej głosów. Tę zmianę należy ocenić pozytywnie – czyni ona wybór czytelniejszym. Choć z drugiej strony można oczywiście narzekać, że wielu wyborców straciło możliwość wskazywania, który spośród kandydatów wystawionych przez dany komitet zasługuje na mandat. Teraz to komitety muszą decydować, którzy kandydaci mają największe szanse, i wystawiać po jednym w każdym okręgu.

Jak widać na ryc. 6, liczba kandydatów ubiegających się o jeden mandat w grupie gmin średniej wielkości spadła niemal dwukrotnie – z 9,5 do 5,0. Wskaźnik ten obniżyłby się zapewne jeszcze bardziej, gdyby nie zjawisko, o którym już była mowa – zwiększenie się przeciętnej liczby komitetów wyborczych wystawiających kandydatów.



Ryc. 6. Przeciętna liczba kandydatów przypadających na jeden mandat przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Zastąpienie okręgów wielomandatowych jednomandatowymi sprawiło, że w 2014 roku wzrósł odsetek mandatów przydzielonych bez wyborów (gdy o mandat radnego ubiega się jeden kandydat, głosowania nie przeprowadza się). Działa tu prosty mechaniczny efekt: gdy w trzymandatowym okręgu wyborczym startuje czterech kandydatów, to jest to okręg konkurencyjny; kiedy zostanie podzielony na trzy JOW-y, a liczba kandydatów pozostanie niezmienną, to najpewniej dwa spośród trzech JOW-ów pozostaną niekonkurencyjne. Jeśli uznamy, że istotę demokratycznych wyborów stanowi konkurencja między kandydatami, to jest to zjawisko niekorzystne.

Wyборы niekonkurencyjne są jednak w Polsce ciągle zjawiskiem marginalnym, dotyczącym najmniejszych gmin (4,6% mandatów w skali całego kraju jest przydzielanych bez wyborów). Specyfika wyborów większościowych, w których silnie działa przewaga reprezentanta sprawującego już mandat (*incumbency advantage*), może jednak sprawić, że liczba bezkonkurencyjnych okręgów w wyborach do rad gmin będzie w przyszłości przyrastać.

Nie ma empirycznych dowodów na to, że wprowadzenie JOW-ów wpłynęło w systematyczny sposób na frekwencję wyborczą. Choć w literaturze politologicznej dominują dowody wskazujące, że wyższej frekwencji sprzyjają systemy proporcjonalne, to w ostatnich wyborach lokalnych niższa frekwencja wyborcza została odnotowana zarówno w grupie gmin, w których JOW-y zastąpiły system proporcjonalny, jak i w największych miastach, stosujących bez zmian system proporcjonalny (w tej ostatniej grupie spadek był nawet wyraźniejszy). Trudno zatem niewielki, choć systematyczny spadek frekwencji przypisywać zmianie prawa wyborczego. W dłuższej perspektywie zmiany mogą być jednak wyraźniejsze – wiele zależy od tego, na ile demobilizujący będzie wzrost dysproporcjonalności wyborów, który ujawnił się jasno w 2014 roku.

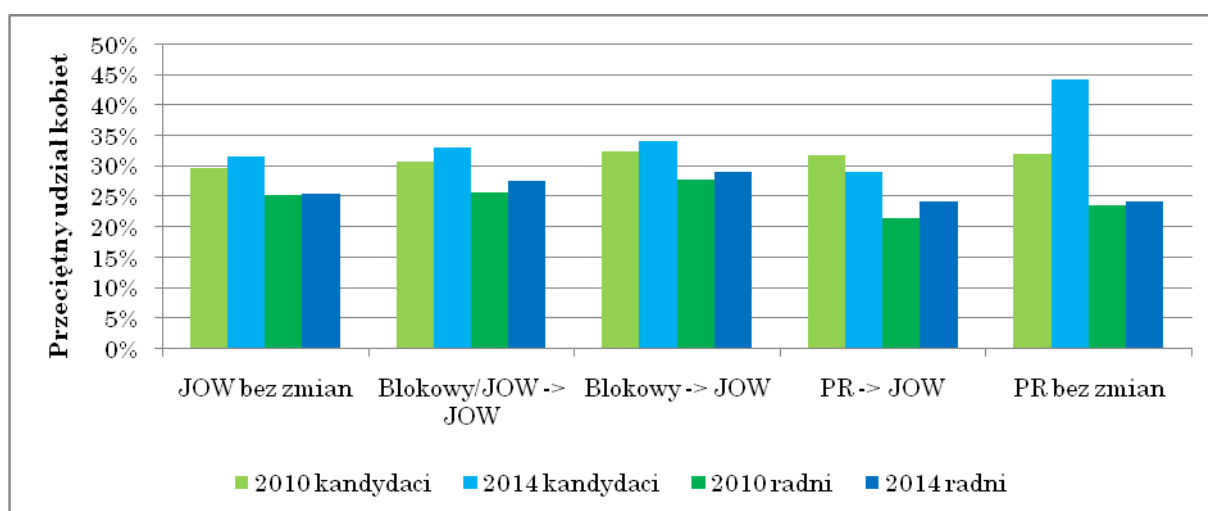
Niezwykle interesującą kwestią jest wpływ zmiany systemu wyborczego na reprezentację kobiet w radach gmin. W literaturze dominują dowody wskazujące, że tam, gdzie funkcjonują JOW-y, trudniej jest równoważyć udział obu płci wśród kandydatów, jak też wśród wybieranych przedstawicieli⁷. O ile w proporcjonalnych systemach wyborczych można promować udział kobiet w wyborach poprzez wprowadzenie kwot na listach (w wyborach lokalnych uczyniono to po raz pierwszy właśnie w 2014 roku), o tyle w systemie większościowym z okręgami jednomandatowymi analogicznego mechanizmu nie da się zastosować.

Skutki wprowadzenia JOW-ów w polskich wyborach lokalnych są w tej kwestii zgoła nieoczywiste. W czterech grupach gmin, które prezentuje wykres na ryc. 7, udział kobiet wśród kandydatów wzrósł między 2010 a 2014 rokiem. **Jedynym wyjątkiem są gminy, w których system proporcjonalny został zastąpiony JOW-ami (w przeciętnej gminie z tej grupy udział kobiet wśród kandydatów spadł o prawie trzy punkty procentowe) – przyczyną jest tu zapewne znaczące ograniczenie długości list wyborczych, a co za tym idzie – liczby wystawianych kandydatów „nadmiarowych”.** Bardzo wyraźnie widać za to skutek wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych w systemie proporcjonalnym wykorzystywanym w największych miastach. Udział kobiet wśród kandydatów na radnych wzrósł tam przeciętnie o 12 punktów procentowych. Z kolei udział kobiet wśród wybranych radnych we wszystkich analizowanych grupach gmin albo pozostał w 2014 roku na podobnym poziomie co w 2010 roku, albo systematycznie wzrósł. **Nadal udział kobiet**

⁷ J. Trounstein, M.E. Valdin, *The Context Matters: The Effects of Single-Member Versus At-Large Districts on City Council Diversity*, „American Journal of Political Science” nr 52 (3), s. 554–569.

wśród radnych nie odpowiada udziałowi kobiet wśród kandydatów. Trzeba jednak zauważyć, że ta dysproporcja najwyraźniej zmalała pomiędzy 2010 a 2014 rokiem w grupie gmin, w których JOW-y wprowadzono w miejsce systemu proporcjonalnego. A jest to grupa – dodajmy – cechująca się najmniejszym udziałem kobiet. Rozziew pomiędzy odsetkiem kobiet wśród kandydatów a odsetkiem kobiet wśród radnych wzrósł najmocniej tam, gdzie zastosowano system proporcjonalny z parytetem.

Parytety w obecnym kształcie są więc korzystne dla reprezentacji kobiet wśród kandydatów, nie wpływają jednak istotnie na zwiększenie reprezentacji kobiet wśród radnych. Wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego zmusiło komitety wyborcze do selekcji wystawianych kandydatów – częściej na listach pozostawali mężczyźni niż kobiety. Jednak te, które zostały wystawione, częściej odnosiły sukcesy wyborcze i poprawiły w ten sposób swój udział wśród wybranych radnych.



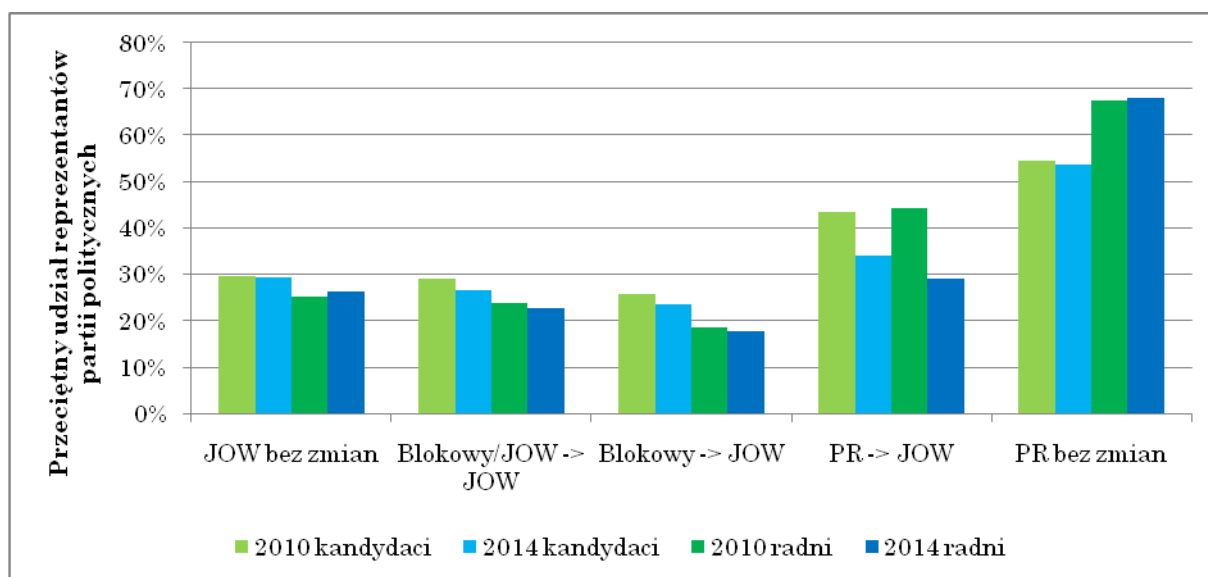
Ryc. 7. Udział kobiet wśród kandydatów oraz wśród wybranych radnych – przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Wprowadzenie JOW-ów wpłynęło również na udział partii politycznych w samorządzie gminnym. Jak wiadomo, polska polityka lokalna jest generalnie stosunkowo słabo spenetrowana przez ogólnokrajowe partie polityczne, a wielu polskich samorządowców pielęgnuje antypartyjną retorykę, separującą „dobry świat” samorządu lokalnego od „złego świata” upartyjnionej polityki szczebla krajowego. Część niezależnych kandydatów

reprezentujących lokalne komitety wyborcze to w istocie „zakamuflowani” członkowie partii lub ich sojusznicy; jednak sam fakt, że rezygnują z szyldu partyjnego, jest dowodem słabości partii w polityce lokalnej, a także przejawem jej nieprzejrzystości⁸.

Wiele wskazuje na to, że zmiana prawa wyborczego, polegająca w szczególności na **wprowadzeniu JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego, podkopala pozycję partii politycznych w wyborach lokalnych, a wzmocniła niezależne komitety lokalne** (ryc. 8). W gminach, w których system proporcjonalny zastąpiły JOW-y, widać spadek udziału kandydatów partyjnych (w przeciętnej gminie o ponad dziewięć punktów procentowych), a także jeszcze wyraźniejszy spadek udziału radnych reprezentujących partie (zwykle o ponad 15 punktów procentowych). Sytuacja pozostała stabilna tylko w gminach niezmiennie stosujących wyłącznie JOW-y oraz w największych miastach, gdzie funkcjonuje system proporcjonalny. W innych analizowanych grupach kosztem komitetów partyjnych wzmocniła się pozycja niezależnych komitetów lokalnych.



Ryc. 8. Udział reprezentantów partii politycznych wśród kandydatów oraz wśród wybranych radnych – przed zmianą systemu wyborczego i po niej

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

⁸ A. Gendźwił, T. Żółtak, *Why Do Non-partisans Challenge Parties in Local Politics? The (extreme) case of Poland*, „Europe-Asia Studies” nr 66 (7), s. 1122–1145.

Można by zatem zażartować, że parlamentarzyści, wprowadzając JOW-y, zagłosowali niczym indyki za Świętem Dziękczynienia – nowy system wyborczy, przynajmniej w swojej pierwszej odsłonie, okazał się rugować i tak słabo zakorzenione lokalnie partie polityczne. Polskim partiom można wiele zarzucić, niemniej ich słabość w samorządzie terytorialnym sprawi, że trudniej będzie rekrutować wartościowych kandydatów do działalności politycznej na innych szczeblach władzy; partie słabe lokalnie będą okazywały swoje słabości również na szczeblu centralnym.

Podsumowanie

Każda ważna regulacja systemu wyborczego wprowadza istotną zmianę do systemu politycznego, przy czym część skutków można uchwycić niedługo po jej wprowadzeniu, część zaś jest rozłożona w czasie. Pierwsze analizy skutków wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych w Polsce pokazują, że:

* zniesienie okręgów wielomandatowych w systemie większościowym (czyli głosowania blokowego) nie przyniosło wielu wyraźnych zmian, a w szczególności – nie wpłynęło systematycznie na zmianę dysproporcjonalności wyborów; w małych gminach zwiększył się odsetek mandatów obsadzanych bez wyborów, większe jest też wewnątrzgminne zróżnicowanie norm reprezentacji; tworzenie JOW-ów w małych gminach rodzi wiele problemów praktycznych i wymusza sztuczne rozdrobnienie terytorium gmin;

* największe zmiany na lokalnych scenach politycznych nastąpiły w 261 gminach, głównie – w średniej wielkości miastach, w których okręgi jednomandatowe zastąpiły system proporcjonalny:

- zwiększyła się liczba komitetów wyborczych wystawiających kandydatów na radnych i pogłębiło się rozdrobnienie preferencji lokalnych elektoratów,
- reguła większościowa zadziałała jednak w odwrotnym kierunku, zmniejszając rozdrobnienie rad, kosztem kilkukrotnego wzrostu wskaźników dysproporcjonalności i przeciętnie 2,5-krotnego wzrostu odsetka „głosów zmarnowanych” (oddanych na listy, które nie otrzymały żadnego mandatu),

- zmniejszyła się liczba kandydatów ubiegających się o mandat radnego – w związku z likwidacją długich list okręgowych komitety wystawiały tylko kandydatów z największymi szansami,
- wyraźnie umocniły się komitety wyborcze wybranych burmistrzów – zdobywały one przeciętnie więcej mandatów w radach; znacznie więcej jest gmin, w których komitet burmistrza ma większość bezwzględną w radzie; wzmocnił się więc jeszcze bardziej „lokalny prezydencjalizm”,
- zmniejszył się udział kobiet wśród kandydatów, ale wzrósł – wśród wybranych radnych; kandydatki, które znalazły się na listach, częściej niż w poprzednim systemie (i wyraźnie częściej niż w największych miastach, gdzie po raz pierwszy obowiązywał parytet) miały szansę na otrzymanie mandatu,
- zmniejszył się udział kandydatów reprezentujących partie polityczne, a wrosło znaczenie lokalnych komitetów wyborczych (część z nich jest oficjalnie lub nieoficjalnie wspierana przez partie),

* wprowadzenie JOW-ów nie wpłynęło w systematyczny sposób na poziom frekwencji wyborczej.

Aby jeszcze dokładniej ocenić funkcjonowanie JOW-ów w gminach, trzeba uwzględnić opinie mieszkańców i samorządowców, a także obserwować w dłuższym okresie prace rad gmin. Wnioski z tych analiz warto wziąć pod uwagę w debacie nad ewentualnymi zmianami prawa wyborczego w organach przedstawicielskich największych miast, powiatów oraz województw. Z pewnością wprowadzenie JOW-ów w wyborach lokalnych czyni zadość preferencjom większości polskiej opinii publicznej, która woli system większościowy niż proporcjonalny. JOW-y i wyraźnie terytorialny charakter reprezentacji politycznej pasują do oczekiwań, że różne części gminy powinny mieć swoich reprezentantów w radach. Niemniej jednak dzielenie małych gmin na okręgi wyborcze rodzi wiele paradoksalnych sytuacji i nierówności, które nie dają się usprawiedliwić więzami terytorialnymi czy układem sieci osadniczej. W wielu gminach jednomandatowe okręgi są zbyt małe.

W większych gminach JOW-y wsparły „partie władzy”, marginalizując opozycję i umacniając jeszcze bardziej przewagę lokalnych organów wykonawczych nad

stanowiącymi⁹. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność kontroli władzy wykonawczej przez organ przedstawicielski. Ponadto istnienie znaczącej opozycji wobec władzy lokalnej poza radą jest niebezpieczne dla legitymizacji działań lokalnych polityków. JOW-y wydają się zbyt silnym systemem wyborczym jak na warunki zróżnicowanych, odpartyjnionych, często mało ustrukturyzowanych lokalnych scen politycznych. Po upowszechnieniu JOW-ów jeszcze ważniejsza staje się kwestia zapewnienia mechanizmów kontrolujących i ograniczających władzę burmistrzów.

Wydaje mi się, że radni w gminach nierozdrobnionych terytorialnie powinni być wybierani w jednym okręgu wyborczym – albo z wykorzystaniem większościowego systemu głosu ograniczonego (*limited vote*), albo z użyciem ordynacji proporcjonalnej. A przede wszystkim warto zastanowić się, czy samorządne gminy, silne ze względu na swoje rozmaite uprawnienia, nie powinny mieć w granicach ustawowych większej swobody w ustalaniu liczebności rad oraz określaniu parametrów systemu wyborczego.

⁹J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.