



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Warszawa, marzec 2017

Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru

Jarosław Flis, Adam Gendźwiłł

Generalne tezy raportu

Analiza wyników wyborów pozwala na sformułowanie poważnych zastrzeżeń względem obecnej ordynacji samorządowej opisującej reguły wyboru rad powiatów, rad miast na prawach powiatów i sejmików. Nie są to wnioski pochopne czy przedwczesne – już czterokrotnie wybory przeprowadzane były według tych samych zasad. Zastosowanie tych reguł w okresie kilkunastu lat, w 16 województwach, 65 miastach-powiatach oraz 315 powiatach ziemskich, dostarczyło materiału empirycznego pozwalającego przedstawić stosunkowo dobrze uzasadnione twierdzenia na temat systemu wyborczego i jego związków z ogólnymi wzorami życia politycznego kraju.

Raport dotyczy stosowania w wyborach samorządowych ordynacji proporcjonalnej z tzw. głosem preferencyjnym – czyli systemu wyborczego, w którym wyborca jednocześnie głosuje na którąś z list wyborczych oraz na konkretnego kandydata z tej listy. Często przyjmuje się założenie, że wyborami samorządowymi rządzi dokładnie ta sama mechanika i że stosowanie podobnych reguł przynosi bardzo podobne konsekwencje jak w wyborach sejmowych. W tym raporcie stawiamy to założenie pod znakiem zapytania, wskazujemy na specyfikę wyborów władz niższych szczebli i sprawdzamy, w jaki sposób obowiązująca ordynacja wyborcza radzi sobie z nieuniknionymi dylematami systemów wyborczych.

Argumentujemy, że zastosowanie systemu znanego z wyborów sejmowych nie daje w samorządach takiego samego efektu – odmienne warunki potęgują negatywne cechy tego sposobu wyłaniania reprezentacji. Niektóre efekty jego działania podważają sens zaangażowania wyborców i kandydatów w takich wyborach.

Generalne tezy raportu są następujące:

- Obecny system wyborczy jest źródłem dezintegrujących impulsów. Działają one zarówno na poszczególne ugrupowania, jak i całe społeczności lokalne czy regionalne.
- System prowadzi do tego, że znacząca liczba głosów pada na listy, które nie zdobywają mandatów (tzw. „głosy zmarnowane”). Skala tego zjawiska jest przy tym istotnie większa niż w wyborach parlamentarnych.
- Naturalny próg wyborczy w większości okręgów w wyborach samorządowych jest dużo wyższy niż podstawowy pięcioprocentowy ustawowy próg wyborczy.
- Bardzo długie listy wyborcze przyczyniają się do powstawania dużej liczby „zmarnowanych” głosów preferencyjnych – oddanych na kandydatów, którzy nie otrzymali mandatu.
- Dla większości radnych rywalizacja pomiędzy partiami ma charakter drugoplanowy – ważniejsza dla ich losów jest rywalizacja wewnątrzpartyjna.
- System wyraźnie ogranicza rywalizację o mandaty wewnątrz ugrupowań, przesuwając równowagę na rzecz kandydatów z pierwszego miejsca na liście.
- Odsetek głosów oddanych na zdobywców mandatów jest bardzo niski, co może być źródłem frustracji wyborców i podważać legitymizację całych instytucji.
- Zarówno w rywalizacji między-, jak i wewnątrzpartyjnej czynnikiem o nadmiernym znaczeniu stają się tożsamości terytorialne. System w obecnym kształcie napędza podziały, zamiast je łagodzić.
- W wielu sejmikach system wyborczy nie zapewnia adekwatnej reprezentacji wszystkich istotnych wspólnot terytorialnych – wynika to z niewielkich rozmiarów okręgów oraz znacznego, trudnego do przewidzenia, rozproszenia głosów oddawanych na poszczególnych kandydatów.
- Cechy stosowanej ordynacji wyborczej sprawiają, że zabiegi służące zwiększeniu udziału kobiet w gronie radnych (np. wprowadzenie parytetów) są nieskuteczne, a nawet przeciwne.

Oczekiwania względem ordynacji

System wyborczy może tworzyć równowagę pomiędzy podziałami partyjnymi, tożsamościami terytorialnymi oraz ocenami personalnymi – lub też taką równowagę burzyć.

Każdy system wyborczy przetwarza preferencje wyrażone przez obywateli biorących udział w powszechnym głosowaniu na skład zgromadzenia przedstawicielskiego, które przez określony czas będzie podejmować najważniejsze decyzje w imieniu wspólnoty politycznej. Reguły wyborów muszą jednak wziąć pod uwagę różne mechanizmy formowania się preferencji wyborczych.

Najbardziej oczywistą przesłanką decyzji wyborczej wydają się **preferencje partyjne**. Współczesna polityka jest zorganizowana przez systemy partyjne, partie powstają na bazie zróżnicowania postaw obywateli w dziedzinie ekonomii i obyczaju i aspirują do reprezentowania pewnej części elektoratu o preferencjach zbliżonych do programu danego stronnictwa. Wątek reprezentacji partyjnej dominuje w opisie polityki, zwłaszcza ogólnokrajowej. Na niższych szczeblach terytorialnych lokalne systemy partyjne tylko w ograniczonym stopniu odzwierciedlają system ogólnokrajowy, a w polskich realiach w wielu jednostkach samorządu terytorialnego identyfikacje partyjne nie odgrywają większej roli. Poza partiami ogólnokrajowymi mamy do czynienia z „lokalnymi partiami władzy” (czyli komitetami organizowanymi przez kończących kadencję włodarzy i ich zaplecze w radzie) oraz licznymi ugrupowaniami lokalnymi czy regionalnymi o nieokreślonym profilu ideologicznym.

Drugi istotny mechanizm kształtuje preferencje ze względu na **identyfikację terytorialną**. Dość powszechne jest mniemanie, że każda odpowiednio duża wspólnota terytorialna, niezależnie od tego, jakie są jej sympatie ideowe, zasługuje na swojego reprezentanta w organie przedstawicielskim. Obecność takiego przedstawiciela niekiedy ma wymiar wyłącznie symboliczny, ale reprezentant może też pełnić funkcję „lokalnego rzecznika praw obywatela” pośredniczącego w kontaktach z władzą w indywidualnych sprawach. Może to być także lokalny lobbysta, zabiegający o adekwatny do oczekiwań danej społeczności udział w dobrach publicznych, tworzonych i dystrybuowanych poprzez władze (inwestycje infrastrukturalne, lokalizacja urzędów czy szkół wyższych)¹.

Trzeci mechanizm – **rywalizacja personalna** – jest związany z personalizacją wyborów² (i polityki w ogólności). Na decyzję wyborczą może mieć wpływ ocena osobistej kompetencji kandydata, jego wiarygodności i skuteczności w działaniach politycznych. Niezależnie od więzi z określonym terytorium czy preferencji partyjnych ocenie podlegają również konkretni kandydaci (o ile system wyborczy umożliwia wyrażenie preferencji personalnych).

Te trzy elementy rywalizacji wyborczej mogą być przez szczegółowe rozwiązania systemu wyborczego powiązane na różne sposoby. Opinie na temat tego, które z nich są ważniejsze, a które marginalne, okazują się bardzo zróżnicowane – zarówno w samym społeczeństwie, jak i wśród teoretyków oraz badaczy życia politycznego. Z pewnością te trzy wątki rywalizacji politycznej mogą tworzyć pomiędzy sobą wyraźne napięcia – stawiać wyborców, kandydatów czy ugrupowania polityczne w obliczu trudnych dylematów, które nieuchronnie prowadzą do niezadowolenia. Mogą także harmonijnie się ze sobą wiązać, wzajemnie się uzupełniać i sprawiać, że poszczególne aspekty rywalizacji przekładają się na łatwo rozróżnialne sytuacje decyzyjne. Wiele wskazuje na to, że obowiązująca ordynacja samorządowa w jeszcze większym stopniu niż sejmowa tworzy liczne napięcia pomiędzy opisanymi wyżej mechanizmami i stawia wyborców przed niełatwymi sytuacjami decyzyjnymi. Staramy się to pokazać w niniejszym raporcie.

Specyfika ordynacji samorządowej

Ordynacja samorządowa, choć formalnie podobna do sejmowej, pod wieloma względami funkcjonuje odmiennie.

Ordynacja w wyborach sejmików, rad miast-powiatów i powiatów jest co do zasady powtórzeniem reguł ordynacji sejmowej. Z tego powodu większość klasy politycznej oraz badaczy uważa ją za instytucję dobrze znaną, ponieważ przenoszone są na nią wyobrażenia dotyczące tego, w jaki sposób działa ordynacja sejmowa. Ogólnie zachodzi tutaj daleko idąca zbieżność, polegająca na tym, że jednostka terytorialna dzielona jest na okręgi wyborcze, na podstawie liczby mieszkańców okręgom przydzielane są mandaty, a następnie rozliczenia pomiędzy partiami dotyczą każdego okręgu z osobna. Obowiązują przy tym limity wielkości okręgów (tzn. liczby mandatów możliwej do zdobycia w okręgu). Ustawowe progi wyborcze obowiązują w skali całej jednostki terytorialnej, ich przekroczenie nie gwarantuje jednak zdobycia mandatu. Te są bowiem dzielone w okręgach metodą d'Hondta, która w jednoznaczny sposób uprzywilejowuje większe ugrupowania, zapewniając im nagrodę integracyjną zależną od wielkości poparcia.

¹ H. Eulau, P.D. Karps, *The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness*, „Legislative Studies Quarterly” 1977, vol. 2, nr 3, s. 233–254.

² Więcej na ten temat: J.M. Carey, M.S. Shugart, *Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas*, „Electoral Studies” 1995, vol. 14, nr 4, s. 417–439, J.-B. Pilet, A. Renwick, *Faces on the Ballot: The Personalization of Electoral Systems in Europe*, Oxford 2015.

Gdy analizuje się wybory samorządowe, trzeba jednak pamiętać, że istotne różnice między ordynacją sejmową a samorządową dotyczą: (1) liczebności rad, (2) limitów wielkości okręgów wyborczych (liczby mandatów w nich rozdzielanych), (3) realnych wielkości takich okręgów (liczby wyborców, którzy w nich głosują) oraz ich wewnętrznego zróżnicowania. Te czynniki – jak pokazujemy w dalszych częściach raportu – wpływają na charakter rywalizacji w wyborach samorządowych³.

Wielkość rad i okręgów

Naturalny próg wyborczy w przeciętnych okręgach w wyborach samorządowych jest wyższy niż próg ustawowy i wyższy niż przeciętny próg naturalny w wyborach sejmowych.

Sejmiki, rady miast-powiatów i powiatów są znacząco mniejsze liczebnie niż Sejm, dzielą się na mniejszą liczbę okręgów, w których rozdziela się niewielkie liczby mandatów.

Sejmiki wojewódzkie są średnio największymi zgromadzeniami – ich liczebność waha się od 30 do 51 mandatów, przy czym średnia wielkość to 35 mandatów. Warto uzmysłowić sobie, że przy takiej liczebności zmiana przydziału jednego mandatu odpowiada zmianie przydziału 13 mandatów w wyborach sejmowych. W mniejszych sejmikach jeden radny ma podobne znaczenie polityczne dla układów koalicyjnych jak minimalny piętnastoosobowy klub poselski w Sejmie.

Wybory do sejmików odbywają się w każdym z województw w okręgach w liczbie od czterech do siedmiu. Minimalna liczba mandatów przyznawanych w jednym okręgu to zgodnie z ustawą pięć, a maksymalna – 15. Jednak w praktyce największy okręg, który wydzielono (w województwie mazowieckim), liczy 10 mandatów. Wszystkie pozostałe okręgi są mniejsze – na jeden przypada średnio 6,5 mandatu.

Miasta-powiaty mają zazwyczaj mniejsze rady. Ich liczebność waha się od 21 do 60 osób w przypadku Warszawy. Rada stolicy jest jednak wyjątkiem – w wyniku zastosowania zwykłego algorytmu określającego wielkość rad największa rada miejska (w Krakowie) liczy 43 radnych. Średnia wielkość rady miasta-powiatu to 26 radnych. Miasta podzielone są na okręgi w liczbie od trzech do dziewięciu. Średnia wielkość okręgu wynosi niecałe sześć mandatów.

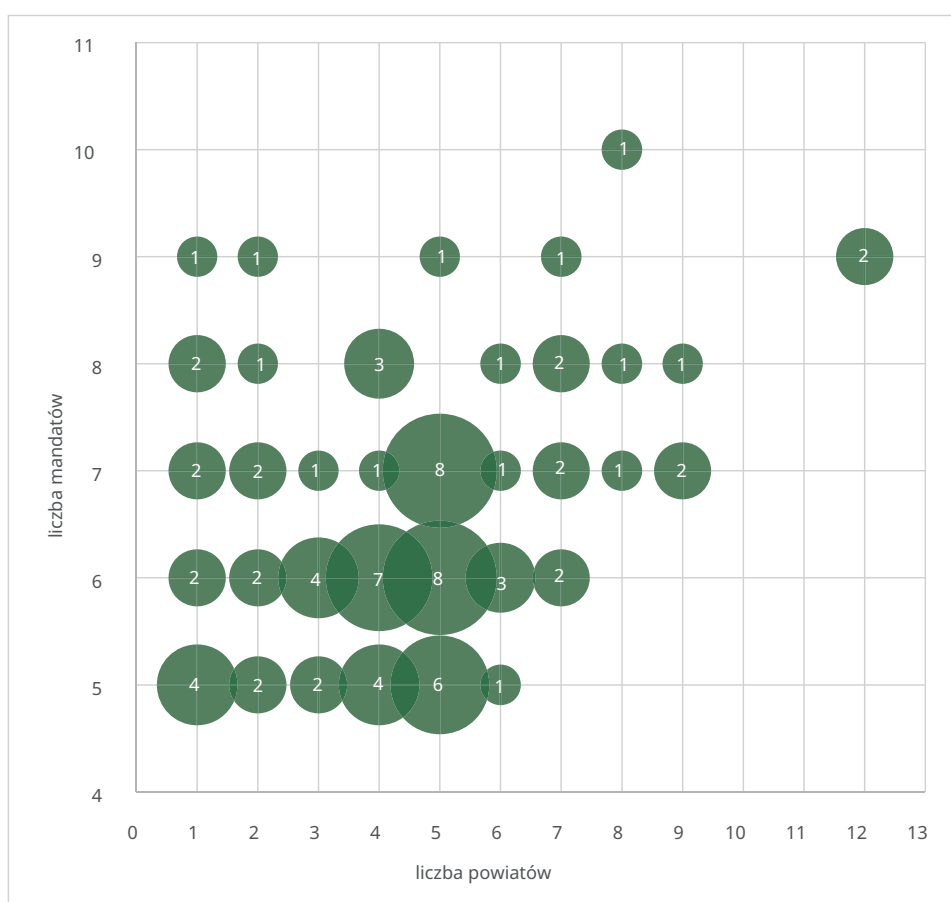
Rady powiatów liczą od 15 do 29 radnych, przy średniej wynoszącej 20. Powiaty dzielone są na okręgi w liczbie od dwóch do ośmiu, na które przypada od trzech do 10 mandatów. To dość szerokie spektrum, co odpowiada mocno zróżnicowanej wielkości oraz strukturze terytorialnej w okręgach wyznaczanych w wyborach powiatowych. Można spotkać powiaty, które podzielono na równej wielkości okręgi wyborcze, jak i takie, gdzie okręgi mają skrajnie różne rozmiary (np. jeden okręg jest dziesięcio-, jeden sześć-, a kolejny trzymandatowy). Średnia wielkość okręgu w wyborach do rad powiatów to prawie pięć mandatów.

Pierwszym i najbardziej generalnym wnioskiem z powyższego ogólnego zestawienia jest to, że ze względu na mniejszą liczbę mandatów dzielonych w okręgach naturalny próg wyborczy w jednostkach

³ Nasze analizy empiryczne, oparte o dane Państwowej Komisji Wyborczej dotyczą funkcjonowania systemu wyborczego stosowanego w wyborach 16 sejmików województw, 315 rad powiatów oraz 65 rad miast-powiatów. Przed rokiem 2011 system taki stosowano również w pozostałych miastach liczących więcej niż 20 tys. mieszkańców, wyłączamy je jednak z analiz prezentowanych w niniejszym raporcie dla zachowania porównywalności. W większości analiz skupiamy się na dwóch ostatnich cyklach wyborczych (2010, 2014), w niektórych wydłużamy serie czasowe obserwacji o wcześniejsze wybory (2006 lub nawet 2002). Jeśli nie zaznaczamy inaczej, analizy empiryczne dotyczą tylko tych list kandydatów, które otrzymały mandaty.

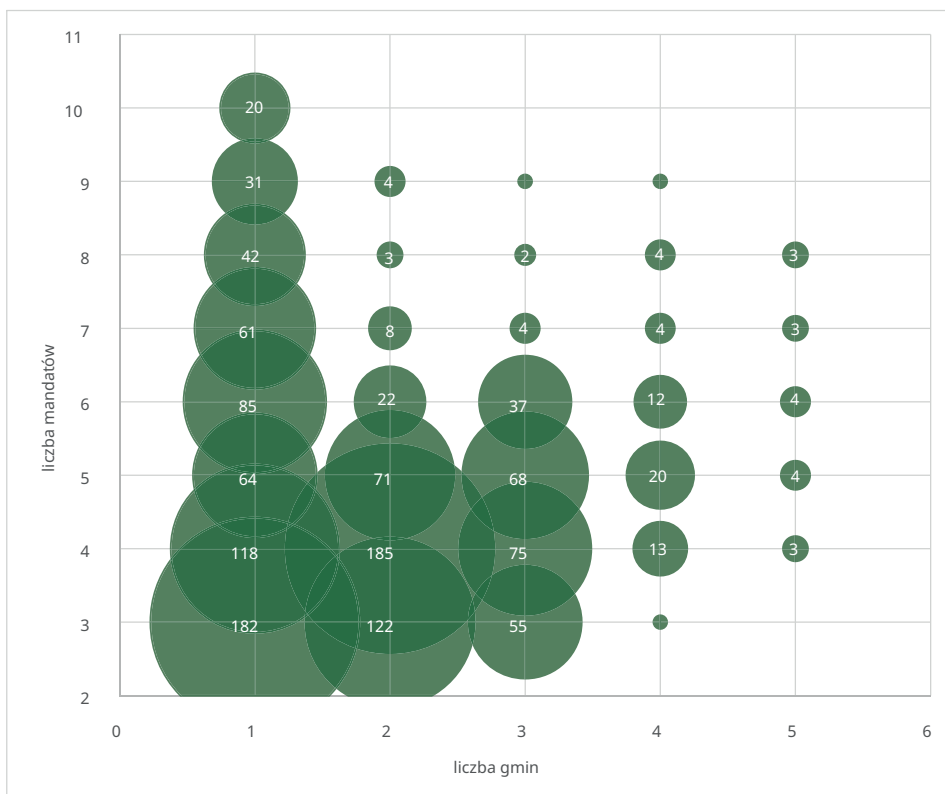
samorządowych jest najczęściej wyższy niż w wyborach sejmowych⁴. Taki teoretyczny naturalny próg wyborczy dla przeciętnej wielkości okręgu sejmowego wynosi 7,7%, w przeciętnym okręgu sejmikowym rośnie do 14%, w miastach-powiatach – do 17%, a w powiatach ziemskich – do 20%.

Podobnie jak w przypadku wyborów sejmowych, również w przypadku wyborów samorządowych podział na okręgi wyborcze krzyżuje się z podziałem na jednostki administracyjne niższego szczebla. Wpływa to na wzorce rywalizacji politycznej w systemie proporcjonalnym, zwłaszcza że partykularyzmy terytorialne mogą mieć w polityce samorządowej nawet większe znaczenie niż w polityce szczebla ogólnokrajowego. Kolejne wykresy pokazują, w jaki sposób takie skrzyżowanie podziałów terytorialnych wygląda w przypadku sejmików wojewódzkich (ryc. 1), a jak w przypadku powiatów (ryc. 2). Choć w miastach-powiatach zwykle istnieją wewnętrzne podziały terytorialne na jednostki pomocnicze (dzielnice, osiedla), to związane z nimi tożsamości terytorialne nie przekładają się na istotne osie rywalizacji politycznej i zróżnicowanie wzorców głosowania.



Ryc. 1. Wybory do sejmików województw – struktura terytorialna okręgów wyborczych
Wewnątrz kół podane zostały liczby okręgów o określonych charakterystykach

4 Przez naturalny próg wyborczy rozumie się maksymalny procent głosów, poniżej którego może się zdarzyć, że lista nie dostanie żadnego mandatu. Na przykład w hipotetycznym okręgu dziewięciomandatowym, w którym startuje 10 list, możliwa jest sytuacja, w której osiem partii zdobywa po 10% głosów, jedna lista zdobywa 10% głosów plus jeden głos, a jedna lista – 10% głosów minus jeden głos. Ta ostatnia lista nie otrzyma mandatu. Gdyby osiągnęła próg 10% głosów, odbierając jeden głos którejś z list, które dostały 10% głosów, wtedy to ona otrzymałaby mandat. Stąd właśnie poparcie w wysokości 10% stanowi w tym okręgu dziewięciomandatowym naturalny próg wyborczy.



Ryc. 2. Wybory do rad powiatów – struktura terytorialna okręgów wyborczych

Wewnątrz kół podane zostały liczby okręgów o określonych charakterystykach

W przypadku sejmików najczęściej można spotkać okręgi wyborcze utworzone z pięciu powiatów (jest to jednak mniej niż 1/4 przypadków). Niewielką część okręgów stanowią takie, które obejmują tylko jeden lub dwa powiaty – najczęściej są to miasta-powiaty tworzące okręg samodzielnie lub wraz z otaczającymi je powiatami ziemskimi, tzw. „obwarzankowymi”. Gdyby pominąć przypadki okręgów jedno- lub dwupowiatowych, liczba mandatów przydzielanych w okręgu jest z reguły nieco większa niż liczba powiatów, choć nie dzieje się tak zawsze. Generalnie jednak są to wielkości porównywalne.

Okręgi wyborcze w powiatach są średnio mniejsze, ale też bardziej zróżnicowane pod względem liczby obsadzanych mandatów. Liczba gmin wchodzących w skład jednego okręgu nigdzie nie przekracza pięciu. Wewnętrzne zróżnicowanie jest więc tu wyraźnie mniejsze niż w sejmikach. Najczęściej okręg w wyborach powiatowych obejmuje jedną gminę – w takich przypadkach rywalizacja terytorialna wewnątrz okręgu siłą rzeczy nie ma tak istotnego znaczenia jak wtedy, gdy liczba gmin w okręgu jest porównywalna z liczbą mandatów w nim rozdzielanych.

Wielkość okręgów i ich struktura terytorialna są ważnym elementem dalszych analiz w niniejszym opracowaniu.

Głos preferencyjny

Wskazywanie przez wyborcę kandydata z listy ułożonej przez komitet wyborczy w wyborach samorządowych, podobnie jak w sejmowych, prowadzi do podziału kandydatów w obrębie listy na: „jedynki”, „strzelców” i „naganiaczy”.

W systemie proporcjonalnym z głosem preferencyjnym kandydaci są wyraźnie zhierarchizowani przez komitet wyborczy wystawiający listy, a hierarchia ta zostaje wyrażona przez miejsce zajmowane na liście. Wedle szeregu badań czynnik ten ma istotne znaczenie, nawet jeśli mechanizm jego działania nie jest tak prosty, jak często bywa interpretowany w dyskursie publicznym. Można przedstawić tu hipotezy konkurencyjne zarówno wobec twierdzenia, że kolejność na liście jest pozbawiona znaczenia (gdyż wszyscy kandydaci mają taką samą możliwość zabiegania o głosy wyborców), jak i wobec tezy przeciwstawnej, zgodnie z którą kolejność właściwie przesądza o wyniku wyborów jeszcze przed głosowaniem.

Są powody, żeby twierdzić, że w wyborach samorządowych – w szczególności w wyborach władz gminnych i powiatowych – wybór „personalny” (kandydata) ma większe znaczenie względem wyboru partyjnego (listy), niż to się dzieje w wyborach sejmowych. Jednym z powodów jest zacieranie się na szczeblach lokalnych podziałów partyjnych z ogólnopolskiej sceny politycznej, innym – stosunkowo słaba obecność ogólnokrajowych partii politycznych w samorządach. Kolejnym czynnikiem sprzyjającym większej personalizacji wyborów jest rozmiar lokalnych scen politycznych sprzyjający możliwości osobistej lub zapośredniczonej znajomości poszczególnych kandydatów. Widać to w deklaracjach wyborców o motywach głosowania – wystarczy przytoczyć dane CBOS z sondażu przeprowadzonego po wyborach samorządowych z listopada 2014 roku⁵ (ryc. 7). W wyborach powiatowych i gminnych 3/4 wyborców deklaruje, że w głosowaniu kieruje się przede wszystkim osobą kandydata, a tylko 11–13% bierze pod uwagę głównie nazwę partii lub komitetów wyborczych wystawiających kandydatów. Nawet jeśli deklaracje nie przekładają się w pełni na zachowania wyborcze, to widać, że motywy głosowania w wyborach umożliwiających głosowanie zarówno na listy, jak i na konkretnych kandydatów bywają złożone, a „głosowanie na osobę” jest społecznie bardziej cenione niż „głosowanie na partię”.

Nasze wcześniejsze badania⁶ dotyczące wyborów do Sejmu pokazują, że rozkład głosów preferencyjnych (oddanych na poszczególnych kandydatów) nawiązuje do kolejności, w jakiej zostali umieszczeni na listach, niemniej nie odzwierciedla jej dokładnie. Istnieje napięcie między preferencjami układających listy a preferencjami głosujących. Nawet gdyby prawdą było, że kolejność na liście nie ma żadnego znaczenia dla wyborców, to i tak może powstać wrażenie, że jest dokładnie na odwrót – jeśli układający listę mają pełną wiedzę na temat popularności poszczególnych kandydatów i umieszczą ich w takiej właśnie kolejności, to ostateczny wynik głosowania będzie całkowicie zgodny z formalnie zajmowanymi pozycjami. Gdyby jednak na tej podstawie w następnych wyborach ktoś inny doszedł do wniosku, że kolejność jest jedynym istotnym czynnikiem, i umieścił na czołowych miejscach listy kandydatów pozbawionych popularności, wynik głosowania mógłby prowadzić do wniosków całkowicie odwrotnych. Polskie wybory znają przypadki, gdy kandydaci umieszczeni na liście w kolejności 1-2-3-4 zdobyli liczby głosów odpowiadające tej kolejności. Zna jednak również takie, gdy zostali dzięki głosom wyborców uszeregowani w kolejności 4-3-2-1. W praktyce wyborów sejmowych pomiędzy 20% a 25% posłów jest wybieranych wbrew kolejności usytuowania na liście.

Z jednej strony miejsce na liście stanowi ważny wyróżnik kandydata – szczególne znaczenie ma tu pierwsze miejsce, dające wyraźnie zauważalną premię głosów liderom, różnej jednak wielkości. Przydział kolejnych miejsc ma wpływ na wyniki wyborcze poszczególnych kandydatów – ta premia jest jednak mniejsza niż w przypadku pierwszego miejsca i wyraźnie zależna od zdolności kandydatów

⁵ *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych*, Komunikat CBOS K177/14, oprac. Barbara Badora.

⁶ Zob. np. J. Flis, *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu*, Kraków 2014; A. Gendźwiłł, J. Raciborski, *Jak głosują wyborcy w warunkach preferencyjnych list wyborczych: przypadek Polski*, „Decyzje” 2014, nr 22, s. 47–69.

do budowania poparcia społecznego. Innymi słowy, umieszczenie osoby bez wcześniejszej realnej zdolności budowania politycznego poparcia na wysokim, ale nie pierwszym miejscu, nie gwarantuje uzyskania zauważalnej przewagi nad tymi kandydatami, którzy posiadają taką realną zdolność, ale startują z dalszych pozycji.

W dalszych analizach posługujemy się podziałami kandydatów na kategorie w zależności od miejsc na listach, które zajmują. Rozróżnienia te opierają się przede wszystkim na wyróżnieniu **miejsz mandatowych** – czyli takich, którym przypadłyby mandaty, gdyby lista była zamknięta i wyłącznie kolejność kandydatów na liście przesądzała o podziale mandatów przyznanych liście. Szacowanie liczby takich miejsc na liście partii w danym okręgu na podstawie wyników wcześniejszych wyborów może być przeprowadzone z całkiem dużą dokładnością. Kandydatów z miejsc mandatowych nazywamy czasem „**strzelcami**”, wyróżniając przy tym „**jedynki**” – czyli wszystkich kandydatów zajmujących pierwsze miejsca na okręgowych listach wyborczych. Pozostali kandydaci – umiejscowieni na pozycjach niemandatowych – określani są jako „**naganiacze**”, gdyż głosy oddane na nich przyczyniają się do budowania poparcia dla całej listy, ale rzadko przekładają się na mandaty. Sytuacje, w których dzięki przewadze głosów preferencyjnych mandat zdobywa „naganiacz” (kandydat umieszczony na miejscu niemandatowym) kosztem „strzelca” (kandydata umieszczonego na miejscu mandatowym), nazywamy **przetasowaniami**.

Przykładem obrazującym powyższą kategoryzację niech będą wyniki wyborów w okręgu nr 3 województwa dolnośląskiego, gdzie lista Platformy Obywatelskiej zdobyła trzy mandaty (tab. 1). W związku z tym, że liście przypadły trzy mandaty, pierwsze trzy miejsca na liście są uznawane za miejsca mandatowe. Kandydat z pierwszego miejsca, Roman Szełemej, jest zdobywcą jednego z tych mandatów i to on będzie określany mianem „jedynek”. Drugi mandat przypadł Zbigniewowi Szczygłowi, który kandydował z drugiego miejsca na liście. Kandydatka z trzeciego miejsca, Dorota Gromadzka, nie zdobyła mandatu. Kandydaci z drugiego i trzeciego miejsca nazywani będą „strzelcami”. Wszyscy pozostali kandydaci, licząc od czwartego miejsca, są „naganiaczami”, przy czym kandydat z czwartego miejsca, Czesław Kręcichwost, zdobył mandat, wyprzedzając liczbą głosów preferencyjnych kandydatkę z trzeciego miejsca. Wyborcy doprowadzili więc w tym przypadku swoimi głosami do przetasowania.

Tab. 1. Kategoryzacja kandydatów na liście wyborczej (przykład: wybory do sejmiku województwa dolnośląskiego z 2014 roku, okręg nr 3, lista KW PO RP)

Miejsca mandatowe („strzelcy”): 1–3; Miejsca niemandatowe („naganiacze”): 4–16; Przetasowanie: mandat zdobyty z miejsca 4

Miejsce	Imię	Nazwisko	Głosy	Mandat
1	Roman	Szelemej	36999	T
2	Zbigniew	Szczygieł	5217	T
3	Dorota	Gromadzka	4515	N
4	Czesław Kazimierz	Kręcichwost	7615	T
5	Agnieszka	Gnach	3236	N
6	Łukasz Marek	Osadkowski	846	N
7	Maria Krystyna	Kramarska	627	N
8	Paweł	Onyśków	1057	N
9	Dariusz Piotr	Dudojć	1869	N
10	Barbara	Jakacka	779	N
11	Bożena Danuta	Grela	1016	N
12	Bernardyna Renata	Grzeszuk	667	N
13	Jan Stefan	Gurazda	683	N
14	Bartłomiej	Matuszkiewicz	616	N
15	Krystian Rafał	Ulbin	1363	N
16	Julian Kazimierz	Golak	4967	N

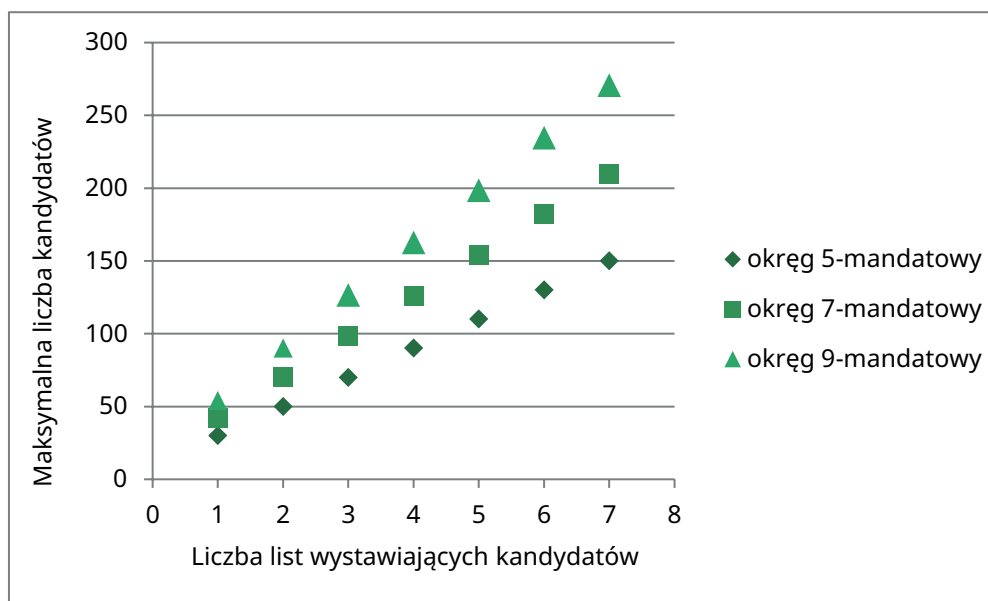
Długość list wyborczych

Bardzo długie listy wyborcze przyczyniają się do powstawania dużej liczby „zmarnowanych” głosów preferencyjnych – oddanych na kandydatów, którzy nie otrzymali mandatu.

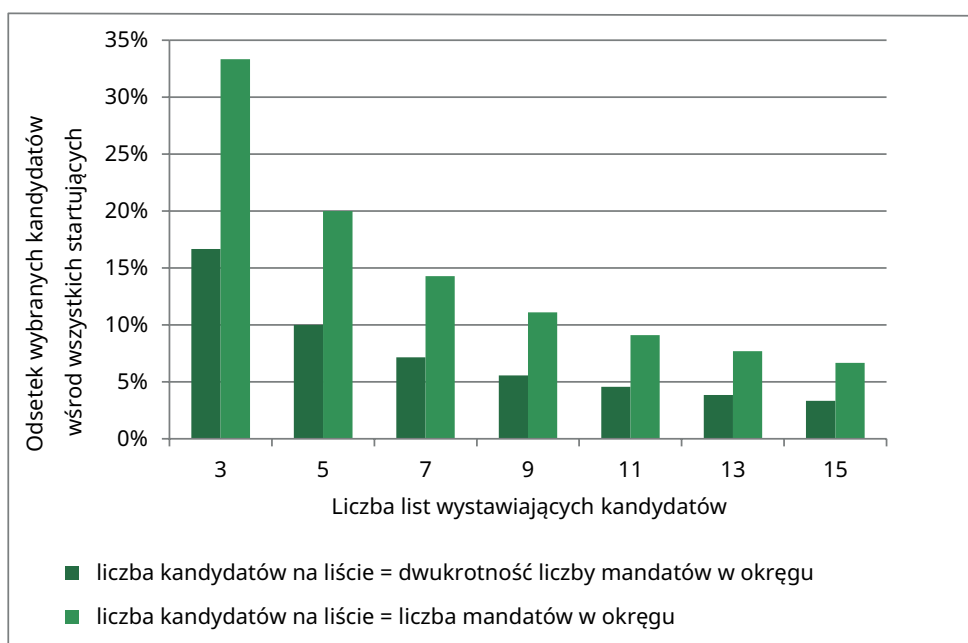
Cechą charakterystyczną systemu proporcjonalnego obowiązującego w Polsce jest możliwość zgłaszania przez komitety wyborcze stosunkowo długich list wyborczych (zgodnie z Kodeksem Wyborczym muszą liczyć minimum tylu kandydatów, ile mandatów jest do obsadzenia w okręgu, a maksymalnie dwukrotność tej liczby). Długie listy dają wyborcom bardzo szerokie pole wyboru personalnego, ale jednocześnie umieszczają na kartach do głosowania dużą liczbę kandydatów „nadmiarowych” – „naganiaczy”, którzy zdobywają niewielkie liczby głosów i mają małe szanse na mandat.

Maksymalna możliwa liczba kandydatów rośnie wraz z liczbą konkurujących list i wielkością okręgów wyborczych (ryc. 3), z kolei stosunek dostępnych mandatów do liczby kandydatów systematycznie spada wraz ze wzrostem liczby konkurujących list i wielkości okręgów (ryc. 4). Zjawisko to najostrejsz rysuje się w sytuacji, gdy maksymalny limit liczby kandydatów jest wykorzystany przez wszystkie listy. W praktyce poziom jego wykorzystania jest niższy – zwykle tylko niektóre komitety, przede wszystkim największe ugrupowania, wystawiają listy maksymalnej długości. Łatwo obliczyć, że przy 11 listach wyborczych wypełnionych maksymalną liczbą kandydatów tylko 4,5% kandydatów, których nazwiska wydrukowane są na kartach wyborczych, może liczyć na mandaty.

Ryc. 3. Maksymalna liczba kandydatów do umieszczenia na listach w zależności od wielkości okręgów i liczby wystawianych list



Ryc. 4. Odsetki kandydatów wybranych do sejmików i rad w zależności od liczby list wystawiających kandydatów i poziomu wypełnienia limitu kandydatów na listach



Odwzorowanie preferencji wyborców

Ordynacja samorządowa w większym stopniu niż sejmowa wykrzywia reprezentację preferencji partyjnych i personalnych. Głównymi tego powodami są niewielki rozmiar okręgów oraz rozdrobnienie wielu lokalnych scen politycznych.

W ordynacji proporcjonalnej mandaty dostępne w okręgach są dzielone pomiędzy listy, które przekroczyły ustawowy próg wyborczy, a jednocześnie otrzymały w okręgu wystarczająco dużo głosów (przekroczyły tzw. naturalny próg wyborczy). Wielkość okręgu (liczba mandatów do podziału) wyraźnie wpływa na to, ile ugrupowań może brać udział w podziale mandatów. Generalnie przyjmuje się, że im mniejsze okręgi wyborcze, tym bardziej skonsolidowana scena polityczna – tym mniej ugrupowań osiąga naturalny próg wyborczy i może wziąć udział w podziale mandatów. Ta prawidłowość może być jednak naruszana tam, gdzie ważnym elementem organizującym sceny polityczne są podziały terytorialne. Gdy poparcie dla różnych list jest przestrzennie zróżnicowane, sceny polityczne mogą być bardziej rozdrobnione, nawet przy małych okręgach wyborczych.

Listy bez mandatu

System prowadzi do sytuacji, gdy znacząca liczba głosów pada na listy, które nie zdobywają mandatów. Zjawisko „zmarowanych głosów” dotyczy również list, które przekroczyły ustawowy próg wyborczy. W powiatach i miastach-powiatach dotyczy to niemal 20% głosów, co w polityce ogólnokrajowej uważane jest za wielkość wyjątkową i patologiczną.

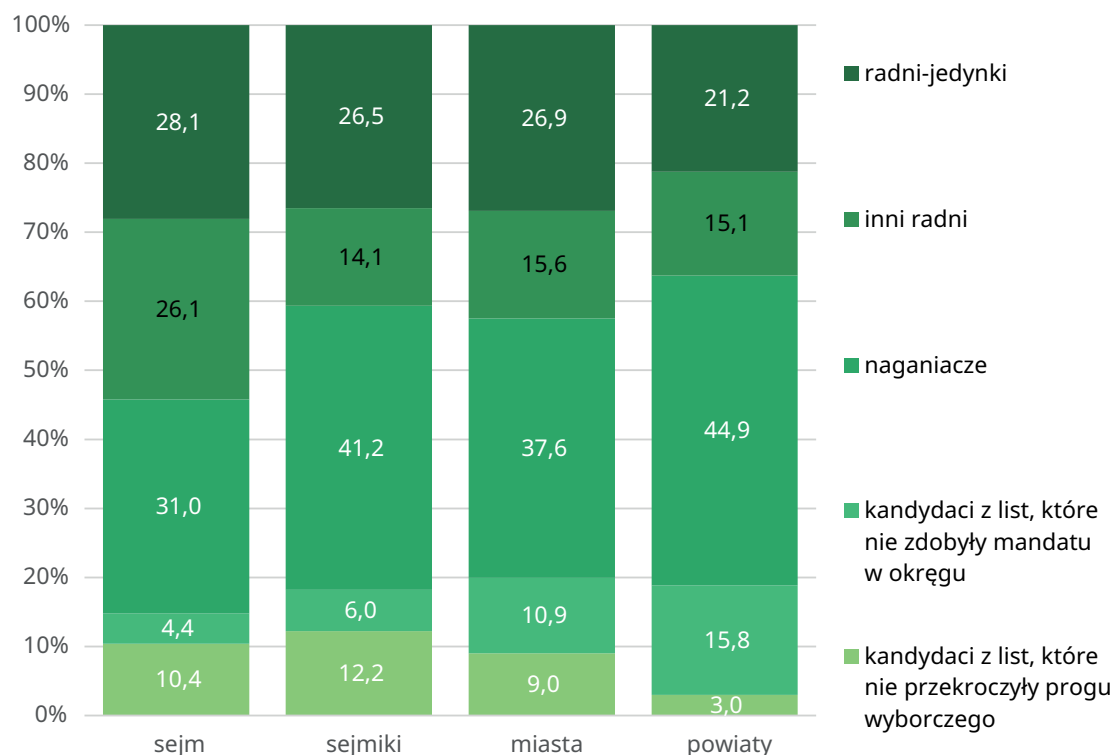
Średnia liczba partii, które uczestniczą w podziale mandatów w sejmikach, jest ostatnio bliska czterem. Są to zwykle cztery partie ogólnokrajowe (w 2014 roku – PO, PiS, PSL, SLD, przy czym ostatnia nie zdobyła mandatów we wszystkich województwach). Oprócz tego w sześciu województwach mandaty zdobywały inne listy regionalne.

W miastach-powiatach w zdecydowanie ponad połowie przypadków wybory doprowadzały w latach 2010 i 2014 do wyłonienia czterech list, które uzyskiwały prawo do miejsc w radach miast. W pozostałych liczba ta wahała się jednak od dwóch do sześciu list, a zatem zróżnicowanie w miastach-powiatach było większe niż w sejmikach. Dużo częściej pojawiają się tu listy lokalne, formalnie niemające wiele wspólnego z partiami ogólnokrajowymi, zwykle związane z kandydatami na prezydentów miast, w tym z prezydentami miast ubiegającymi się o reelekcję. Warto zauważyć, że choć w 2014 roku pojawił się tylko jeden przypadek podziału mandatów pomiędzy dwie listy, to już sytuacja rozbicia mandatów pomiędzy sześć różnych list dotyczyła co dziesiątego miasta-powiatu.

Jeszcze bardziej zróżnicowana jest liczba list, które brały udział w podziale mandatów w powiatach ziemskich. Najczęstszym przypadkiem w 2014 roku był sukces pięciu list – miał miejsce w około 1/3 powiatów. W dwóch powiatach w podziale mandatów wzięły udział tylko dwie listy, natomiast w trzech powiatach było to aż osiem list, co jest poziomem rozbicia sceny politycznej, którego Polska nie doświadczyła w wyborach sejmowych od 25 lat, pomimo że okręgi w wyborach do rad powiatów są wyraźnie mniejsze niż te sejmowe, a więc powinny zachęcać do konsolidacji systemów partyjnych. W wyborach do rad powiatów ziemskich partie ogólnokrajowe są lepiej reprezentowane niż w wyborach do rad miast-powiatów, ale gorzej niż w wyborach do sejmików województw. Na tym szczeblu również często występują listy lokalnych komitetów wyborczych.

Na kształt samorządowych scen politycznych wpływają poziom zaangażowania ogólnokrajowych (zwłaszcza sejmowych) partii politycznych, a także podziały terytorialne wewnątrz jednostek samorządowych, które sprzyjają tworzeniu licznych lokalnych i sublokalnych komitetów wyborczych. W wyborach rad miast-powiatów i powiatów ziemskich występuje specyficzna równowaga pomiędzy ogólnokrajowymi tożsamościami politycznymi (czyli partiami sejmowymi) a ugrupowaniami lokalnymi (po części stanowiącymi konfiguracje lokalnych mutacji ugrupowań sejmowych). Z tego względu w wyborach do rad powiatów, w jeszcze większym stopniu niż w wyborach miejskich, można zaobserwować pełne spektrum zjawisk – od idealnego powtórzenia ogólnopolskich podziałów sejmowych do całkowitego ich zatarcia i zupełnie odmiennych układów politycznych. Choć zatem okręgi wyborcze w wyborach samorządowych są zasadniczo mniejsze niż w wyborach sejmowych, to średnie liczby list biorących udział w podziale mandatów w sejmikach i radach okazują się zazwyczaj większe. Podziały takie mają szereg nieoczywistych konsekwencji.

Na wykresie przedstawiono, w jaki sposób różnicuje się w wyborach poszczególnych typów rozkład oddanych głosów, w zależności od tego, co dzieje się później (ryc. 5): czy ugrupowanie zdobyło w ogóle mandat, czy uzyskał go dany kandydat oraz jaki był to kandydat (czy startował z pierwszego miejsca na liście, czy też z dalszego). Takie relacje układają się w bardzo podobny wzór jak w przypadku wyborów sejmowych (które umieszczamy w analizie jako punkt odniesienia), ale zauważalne są pewne różnice w zależności od rodzaju wyborów.



Ryc. 5. Losy głosów oddanych w wyborach poszczególnych poziomów – średnie dla lat 2002–2014 (wybory rad i sejmików) oraz 2005–2015 (wybory do Sejmu)

Pierwszy problem dotyczy głosów oddanych na ugrupowania, które nie uzyskały żadnego mandatu ze względu na nieprzekroczenie ustawowego progu wyborczego – czyli partie bez mandatu. Widać tutaj istotne różnice występujące na poszczególnych poziomach. W wyborach sejmikowych na takie ugrupowania pada średnio 12,2% głosów. Skala zjawiska jest więc większa niż w uśrednionych wynikach wyborów sejmowych. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku Sejmu jest to średnia pomiędzy skrajnymi wynikami, wynoszącymi od 4% do kilkunastu procent. Zatem średnia wartość dla czterech kadencji w 16 województwach jest porównywalna z przypadkami, które w ogólnokrajowej polityce uważane są za ewenementy i wątpliwe przykłady wyjątkowo brutalnej lekcji skuteczności politycznej. Lekcja ta miałaby skutkować polityczną integracją – jak widać, tego typu nauki nie są skuteczne w przypadku regionalnych scen politycznych.

Odsetek głosów oddanych na partie bez mandatu jest wyraźnie niższy w miastach-powiatach, choć dalej wysoki. Natomiast w powiatach okazuje się on zaskakująco niski – tylko 3% głosów padło na takie listy. Jeśli wziąć pod uwagę liczbę przypadków, świadczy to o bardzo wysokim poziomie tego rodzaju integracji politycznej, która nie dopuszcza do powstania znaczącej liczby ugrupowań o marginalnym poparciu we wszystkich okręgach. Brak takich marginalnych partii nie stoi w sprzeczności z faktem, że na powiatowe sceny polityczne składa się większa liczba partii o kilkunastoprocentowym poparciu.

Zróznicowanemu udziałowi głosów oddawanych na ugrupowania marginalne towarzyszy jednak inne, bardzo niekorzystne zjawisko – wysoki procent głosów oddawanych na listy, które nie zdobyły w danym okręgu mandatu, choć przekroczyły próg wyborczy w skali całej jednostki. Zjawisko takie występuje też w przypadku wyborów sejmowych, lecz tam na niewielką skalę. W przypadku wyborów samorządowych jest ono wyraźnie bardziej znaczące już na poziomie sejmików. W miastach-powiatach ponad 10% głosów zostało oddanych na listy, które nie zdobyły mandatu w okręgu, choć w skali jednostki przekroczyły próg wyborczy. Jest to procent wyższy od tego, który padł na listy o poparciu poniżej progu.

Zjawisko wydaje się jeszcze bardziej znaczące w przypadku wyborów powiatowych. Skala problemu jest względnie stała i we wszystkich wyborach około 16% głosów pada na ugrupowania, które nie zdobywają mandatu w danym okręgu, choć przekroczyły ustawowy próg wyborczy. Jest to konsekwencja wielkości okręgów w połączeniu z rozdrobnieniem sceny politycznej. W skrajnym przypadku mandatu nie zdobyła lista, która otrzymała prawie co czwarty głos oddany w okręgu. Jedna z list powiatowych nie otrzymała żadnego mandatu, choć w każdym z okręgów zdobyła kilkunastoprocentowe poparcie.

Jeśli połączyć oba rodzaje głosów zmarnowanych ze względu na reguły podziału mandatów pomiędzy listy, to otrzymamy prawie 1/5 głosów w wyborach rad wszystkich szczebli. Najwyraźniej występuje tutaj bardzo wysoki próg wejścia. Jeżeli na przestrzeni kilkunastu lat nie widać znaczącej zmiany, oznacza to również, że taki wysoki próg wejścia, w odróżnieniu od poziomu sejmowego, nie prowadzi do efektu integracyjnego. Na lokalnej scenie politycznej utrzymuje się jej stała fragmentacja, która przekłada się na bardzo wysoki odsetek głosów zmarnowanych. Zjawisko to jest jeszcze potęgowane przez zmarnowane głosy preferencyjne.

Zmarnowane głosy preferencyjne

Odsetek głosów oddanych na zdobywców mandatów jest bardzo niski, co może być źródłem frustracji wyborców i podważa legitymizację całych instytucji.

Przypomnijmy, że w wyborach odbywających się według reguł ordynacji proporcjonalnej z listą otwartą i obligatoryjnym głosem preferencyjnym każdy głos ma podwójne znaczenie. W pierwszej

kolejności jest liczony jako głos oddany na listę wyborczą; rozkład takich głosów służy do określenia liczby mandatów przypadających każdej z list. W drugiej kolejności głosy oddane na listy z przydzielonymi mandatami są traktowane jako personalne – oddane na konkretnych kandydatów, a ich rozkład określa, którzy kandydaci otrzymają mandaty. W obowiązującym w Polsce systemie wyborczym nie da się zagłosować wyłącznie na listę, choć można przypuszczać, że jakaś część wyborców nie ma jasno wyrobionych preferencji personalnych. W praktyce spora część głosów jest najpewniej „personalna na siłę” – dotyczy to przede wszystkim głosów oddanych na liderów list.

Mniejsze okręgi wyborcze sprawiają, że bardzo wyraźne jest zjawisko widoczne również w wyborach sejmowych, czyli wysoki procent głosów padających na kandydatów, których ugrupowania co prawda zdobywają mandaty, ale oni sami indywidualnie mandatów nie otrzymują. Tego typu zmarnowane głosy preferencyjne, chociaż padły na partię, która zdobyła mandaty, stanowią bardzo wysoki procent we wszystkich typach wyborów samorządowych – znacząco wyższy od tego, jaki jest znany z wyborów sejmowych.

Głosy bez przełożenia – najbardziej jaskrawe przykłady zmarnowania głosów preferencyjnych

Największy odsetek głosów preferencyjnych, które nie przełożyły się na mandaty w 2014 roku, pojawił się w powiecie działowskim (woj. mazowieckie). Tam 72,2% głosów preferencyjnych oddanych przez wyborców nie przełożyło się na mandat dla kandydatów, których preferowali. Wśród miast-powiatów najwięcej głosów „bez przełożenia” padło w Rudzie Śląskiej (67,2%), a wśród województw – w woj. zachodniopomorskim (59,1%). W sumie na 395 analizowanych jednostek samorządu terytorialnego (miast-powiatów, powiatów i województw) w 2014 roku aż w 366 (prawie 93%) odsetek głosów oddanych na kandydatów, którzy nie otrzymali mandatów, przekroczył 50%.

Miarą reprezentacji, jaką zapewnia ordynacja samorządowa, jest suma głosów zmarnowanych oddanych na kandydatów z list zwycięskich, ale indywidualnie przegranych, a także na partię, która nie zdobyła żadnego mandatu. Można przypuszczać, że wyborcy, którzy takie głosy oddali, są w jakiejś mierze niezadowoleni – mandaty nie trafiły albo do „ich partii”, albo do „ich kandydatów”. Zdefiniowana wyżej suma w przypadku sejmików i miast-powiatów wyraźnie przekracza 50% oddanych głosów. Zupełnie dramatyczna sytuacja jest w powiatach, w których regularnie w skali całego kraju około 60% głosów pada na kandydatów, którzy nie zostają radnymi.

Jeśli udział zmarnowanych głosów preferencyjnych w jakimś okręgu przekraczał 50%, jest to rezultat pod pewnymi względami porównywalny z wyborami w okręgach jednomandatowych w warunkach dość rozdrobnionej sceny politycznej – np. w polskich wyborach senackich. Gdy uwzględnimy personalny aspekt rywalizacji wyborczej, okaże się, że w świetle powyższych danych znaczna część zarzutów podnoszonych względem JOW-ów dotyczy również ordynacji proporcjonalnej w takim wariantcie, w jakim funkcjonuje ona w polskich samorządach.

Jeśli weźmiemy pod uwagę głosy oddane na kandydatów, którzy ostatecznie zostali radnymi, to warto podkreślić, że wyraźna większość z nich pada na „jedyńki” – liderów list okręgowych. Tacy kandydaci zdobywają w obrębie list mniejsze odsetki głosów, niż ma to miejsce w przypadku wyborów

sejmowych – ich wyniki mieszczą się zwykle w przedziale pomiędzy 1/4 a 1/3 głosów oddanych na odpowiednie listy (w przypadku powiatów poziom ten jest najniższy). Liderzy list okręgowych stanowią około połowy wszystkich radnych. Liczba pozostałych radnych – niestartujących z pierwszego miejsca – jest jednak wyraźnie mniejsza, niż ma to miejsce w analogicznej sytuacji w wyborach sejmowych (zostanie to omówione w rozdziale 4.1).

Samorządowy system wyborczy należy uznać za mylący dla wyborców i zapewniający wątpliwą jakości reprezentację. Znaczna część obywateli ma prawo czuć się zawiedziona, bo ich głosy padły na kandydatów przegranych. Zdarzają się przetasowania, czyli sytuacje, w których rozkład głosów preferencyjnych wpływa na pierwszeństwo kandydatów w kolejce po mandaty. Trzeba jednak zauważyć, że wyborcy, którzy wykorzystali swój głos preferencyjny do wskazania kandydatów z dalszego miejsca na liście, a osoba przez nich wskazana zdobyła mandat, są w zdecydowanej mniejszości. Jedynie grupę wyborców nieprzekraczającą 1/5 ogółu można uznać za tych, którzy w pełni wykorzystali możliwości systemu i mogą odczuwać satysfakcję z tego, jak on działa – skorzystali z możliwości głosu preferencyjnego, co zapewniło sukces ich reprezentantowi.

Symulacja skrócenia list wyborczych

Widać wyraźnie, że głosy preferencyjne – w polskim systemie wyborczym oddawane przez wszystkich głosujących – bardzo często nie przekładają się na mandaty. Uznanie tej sytuacji za wadę systemu wyborczego (ze względu na swoistą fałszywą obietnicę, którą daje głosującym) może prowadzić do różnych prób rozwiązania go. Poza daleko idącymi kompleksowymi rozwiązaniami (zmiany całego systemu) dość często podnosi się propozycję skrócenia list wyborczych poprzez zmniejszenie limitu kandydatur, które może wystawić każda z list okręgowych.

Przeprowadziliśmy symulacje skutków ograniczenia list wyborczych – skrócenia maksymalnej długości list do liczby równej liczbie mandatów w okręgu wyborczym. Wykorzystując faktyczne wyniki wyborów z 2010 i 2014 roku, sprawdzaliśmy, w jakim stopniu zmniejszyłaby się liczba kandydatów. Badaliśmy również, jaka część głosów preferencyjnych jest oddawana na kandydatów z potencjalnie usuwanych miejsc z końca listy oraz ilu spośród nich udało się w poprzednich wyborach zdobyć mandaty. Skorygowaliśmy nasze symulacje o „efekt ostatniego miejsca” – czyli zauważalną „nadwyżkę” głosów otrzymywanych przez kandydatów startujących z ostatnich miejsc na liście oraz zwiększone prawdopodobieństwo uzyskania mandatu z tej pozycji. Efekt ostatniego miejsca nie zniknąłby wraz ze skróceniem list i można przypuszczać, że tak jak stosunkowo popularni byli kandydaci z ostatnich miejsc na dłuższych listach, tak popularniejsi byłiby również kandydaci z ostatnich miejsc skróconych list.

Wyniki obliczeń przedstawia tabela. Jak widać, na „końcowych” pozycjach list wyborczych – które podlegałyby usunięciu – w 2010 i 2014 roku znajdowała się zwykle mniej niż połowa kandydatów, bo nie każdy komitet wyborczy wykorzystywał maksymalny limit kandydatur do przedstawienia. Zwykle mniejsze komitety, uzyskujące marginalne poparcie, wystawiały minimalną liczbę kandydatów równą liczbie mandatów w okręgu wyborczym. Według szacunków skrócenie list przyniosłoby spadek liczby kandydatów o ponad 40% w wyborach do rad powiatów i miast-powiatów oraz o ponad 1/3 w wyborach do sejmików. W latach 2010–2014 na potencjalnie usuwane miejsca

przypadało około 20–25% głosów i tylko 5–10% mandatów. Te wartości i tak są przeszacowane ze względu na brak uwzględnienia efektu ostatnich miejsc na listach. Wśród odsetków głosów padających na kandydatów z dalszych pozycji są tutaj uwzględnione również listy, które w ogóle nie otrzymywały mandatów w okręgach – wybrani nie zostali więc także kandydaci z czołowych pozycji.

Trzeba zaznaczyć, że tabele przedstawiają zagregowany obraz dla całego kraju. Bez trudu można znaleźć takie okręgi wyborcze, a nawet całe jednostki terytorialne, w których zmniejszenie o połowę limitu kandydatur na listach miałooby jeszcze bardziej marginalne znaczenie, niż wynika to z prezentowanych analiz.

Przez specjalistów od prawa wyborczego podnoszony jest czasem argument, że nadmiarowe miejsca na listach w wyborach proporcjonalnych są potrzebne, bo stanowią zabezpieczenie na wypadek konieczności uzupełnienia składu rady bez potrzeby organizowania wyborów uzupełniających. W obecnym systemie obowiązuje zasada, że w razie konieczności uzupełnienia składu rady (po śmierci radnego lub złożeniu mandatu) mandat obejmuje następny kandydat z listy, według kolejności uzyskanych głosów preferencyjnych. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że praktycznie nie zdarzają się w Polsce sytuacje, w których jedna lista kandydatów zdobywa wszystkie mandaty w okręgu, nie zdarzają się również masowe rezygnacje ze sprawowania mandatu w organach przedstawicielskich.

Tab. 2. Symulacja skrócenia list wyborczych w wyborach proporcjonalnych (maksymalna liczba kandydatów = liczba mandatów w okręgu)

	powiaty		miasta-powiaty		sejmiki	
	2010	2014	2010	2014	2010	2014
procent kandydatów na miejscach usuwanych	47%	48%	44%	47%	48%	49%
procent głosów preferencyjnych oddanych na miejsca usuwane	19%	19%	25%	25%	20%	20%
procent mandatów przyznanych kandydatom z miejsc usuwanych	5%	5%	9%	8%	3%	3%

Rywalizacja wyborcza

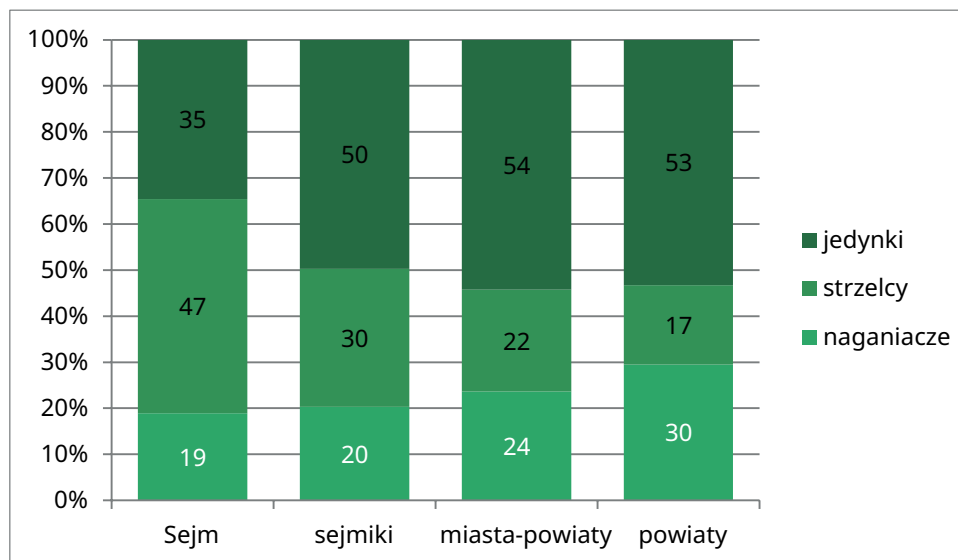
Rywalizacja pomiędzy partiami ma charakter drugoplanowy dla większości radnych – dla ich losów ważniejsza jest rywalizacja wewnątrzpartyjna.

Pokazaliśmy już, że dla systemu wyborczego obowiązującego w wyborach do sejmików oraz rad powiatów i miast-powiatów charakterystyczny jest element konkurencji partyjnej (pomiędzy listami kandydatów) oraz personalnej (pomiędzy kandydatami). Szczególny przypadek konkurencji personalnej stanowi ta odbywająca się pomiędzy kandydatami z tej samej listy – może ona bowiem generować paradoksalne sytuacje, w których kandydaci z jednej listy są dla siebie istotniejszymi rywalami niż kandydaci z innych, konkurencyjnych list. Zjawisko to jest dobrze znane z wyborów sejmowych⁷. Jednak te same elementy układają się w wyborach samorządowych w inne wzory.

Wyjściowa pozycja kandydatów

System skrzywia rywalizację wewnętrzną pomiędzy kandydatami z tej samej listy, wyraźnie wzmacniając szanse kandydatów z pierwszego miejsca.

Na kolejnym wykresie pokazano, jaki jest odsetek wybranych radnych w zależności od tego, które miejsce zajmowali na listach – „jedynek”, „strzelców” czy „naganiaczy”. Jako istotny punkt odniesienia pokazano takie udziały w wyborach sejmowych (średnia dla wyborów z 2011 i 2015 roku).



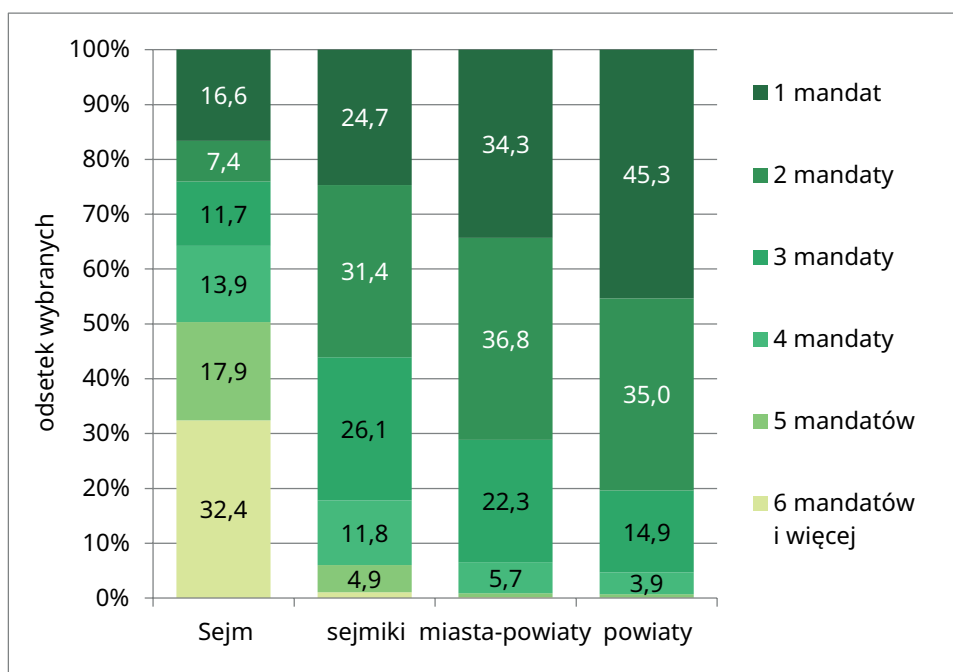
Ryc. 6. Udział poszczególnych kategorii w ogóle radnych (średnia 2010–2014) na tle takiego podziału w wyborach sejmowych

Udział zwycięskich kandydatów, którzy startowali z pozycji „naganiaczy”, jest wśród radnych sejmików bardzo zbliżony do tego z wyborów sejmowych. Natomiast w przypadku mniejszych jednostek okazuje się on wyraźnie wyższy – prawie co czwarty radny miast-powiatów i co trzeci radny powiatowy zdobył mandat, pokonując kandydatów umieszczonych na liście wyżej niż on. To potwierdzałoby hipotezę, że w wyborach lokalnych siła głosu preferencyjnego jest większa niż w wyborach zdominowanych przez partie ogólnopolskie – sejmowych i sejmikowych. Jednocześnie na wszystkich trzech szczeblach

⁷ Zob. ibidem.

samorządu znacznie wyższy jest udział radnych, którzy startowali z pierwszego miejsca na liście. Takie zjawisko wynika przede wszystkim ze stosowania w wyborach samorządowych przeciętnie mniejszych okręgów wyborczych.

W polskich samorządach częściej niż w Sejmie pojawiają się pojedynczy reprezentanci ugrupowań z poszczególnych okręgów – to skutek stosowania mniejszych okręgów wyborczych i większej fragmentacji samorządowych scen politycznych. Zjawisko to pokazano na wykresie – w postaci udziałów, jakie w ogóle radnych mają ci, którzy zostali wybrani z list zdobywających daną liczbę mandatów w okręgu. Przetawione dane są średnią dla wyborów z 2010 i 2014 roku. Zostały przedstawione na tle podobnych udziałów w przypadku wyborów sejmowych (średnia dla wyborów z lat 2011 i 2015).



Ryc. 7. Odsetki radnych w zależności od liczby mandatów zdobywanych przez listę w okręgu (średnie dla wyborów 2010–2014)

Stosunkowo najbardziej skonsolidowane są sejmiki – tam przypadki zdobywania pojedynczego mandatu przez listę są w wyraźnej mniejszości. Więcej pojedynczych reprezentantów list okręgowych zasiada w radach miast-powiatów, a w powiatach ziemskich jest to zdecydowanie największa grupa, zbliżająca się w latach 2010–2014 średnio do połowy przypadków.

Dlaczego ta kwestia wydaje się istotna dla reprezentacji politycznej? Po pierwsze, jeśli z listy liczącej średnio 10 kandydatów można spodziewać się sukcesu tylko jednego, to pojawia się pytanie o racjonalność rywalizacji, jej specyficzny sens oraz czynniki sukcesu decydujące o wyborze akurat tej jednej osoby spośród 10 kandydatów. Po drugie, jeśli z jakiejś listy mandaty może zdobyć trzech czy czterech radnych, to warto zapytać o ich zróżnicowanie i funkcjonalność reprezentacji, jaką zapewniają. Mogą się oni różnić profilem ideowym (np. reprezentować radykalne lub umiarkowane skrzydło partii), społeczno-demograficznym (np. młody rodzic i emeryt) lub też identyfikacją terytorialną (mogą reprezentować społeczności z różnych części okręgu).

Ogół radnych na wszystkich analizowanych szczeblach składa się z bardzo zróżnicowanych „typów”. Jedni są bezpieczni – liczbą zdobytych głosów wyprzedzają całą grupę kandydatów, dzięki czemu ich poczucie bezpieczeństwa mandatu jest bez porównania większe. Z drugiej strony są też tacy radni, których mandat dosłownie „wisi na włosku”, i gdyby partia zdobyła o jeden mandat mniej, to właśnie oni byłiby bezpośrednio poszkodowani. Tacy radni są przy tym podwójnie zagrożeni – zarówno rywalizacją wewnętrzną, jak i międzypartyjną. Dla radnych, którzy są w „środku stawki” danego ugrupowania, zagrożenie utraty mandatu przez partię jest wyraźnie mniejsze. Mogą zatem czuć się bezpieczniej, ale także ich zainteresowanie jest w mniejszym stopniu ukierunkowane na rywalizację pomiędzy partiami. Takie bezpieczeństwo, rozumiane jako bufor w postaci innych radnych, który oddziela danego polityka od perspektywy straty mandatu na rzecz innej partii, ma bardzo istotne znaczenie dla praktyki rywalizacji wyborczej.

Konkurencja wewnętrzna i zewnętrzna

Możliwość straty mandatu na rzecz innej partii jest z reguły mniejsza od groźby przegranej z konkurentem z tej samej listy. Zajmowanie pierwszego miejsca na liście wydaje się tu jednak czynnikiem o istotnym znaczeniu.

Sytuację poszczególnych radnych dość dobrze opisują dwa parametry – margines wewnętrzny i margines zewnętrzny. Margines wewnętrzny to liczba głosów, które musiałby stracić dany radny, aby stracić mandat, przy założeniu scenariusza wydarzeń, który jest dla niego maksymalnie niekorzystny⁸. Podobne obliczenia można wykonać w przypadku rywalizacji pomiędzy partiami. Dla każdej listy, która zdobyła mandat, można policzyć margines zewnętrzny, czyli liczbę głosów, które partia musiałaby stracić, aby stracić jeden mandat w danym okręgu. Jeśli porównać margines wewnętrzny dla danego kandydata z marginesem zewnętrznym partii w danym okręgu, to można zobaczyć, jaka jest różnica pomiędzy znaczeniem rywalizacji wewnętrznej i zewnętrznej.

Badania pokazują, że prawdopodobieństwo straty mandatu na rzecz kolegi czy koleżanki z listy jest większe niż prawdopodobieństwo takiej straty na korzyść kogoś z konkurencyjnej listy. Liczba głosów „potrzebna” do utraty mandatu (margines wewnętrzny) w istotny sposób zależy od pozycji, jaką zajmuje dany kandydat na liście. Na wszystkich poziomach jest ona najniższa w przypadku osób, które zdobyły mandat mimo umieszczenia na miejscu niemandatowym. Ponaddwukrotnie wyższa jest w przypadku „strzelców” (kandydatów z miejsc mandatowych, którzy uzyskali mandat), a najwyższa – choć z wyjątkami – dla „jedynek”. Różnice te są bardzo znaczące, w szczególności w przypadku sejmików. Tam radni, którzy uzyskali mandat pomimo startu z miejsca niemandatowego, mają margines wewnętrzny średnio pięć razy niższy niż margines zewnętrzny. Natomiast radni będący liderami list okręgowych, którzy zyskali jedyny mandat w okręgu, są z reguły bardziej zagrożeni utratą na rzecz innej partii niż stratą wewnątrz listy.

Opisywane prawidłowości są znane również z wyborów sejmowych, gdzie mają nawet bardziej jaskrawy wyraz (dzieje się tak ze względu na mniejsze okręgi w wyborach samorządowych). W wyborach

⁸ Istotę marginesu zwycięstwa opartego na najmniej korzystnym scenariuszu wydarzeń można pokazać na przykładzie wyników wyborów z tabeli 1. Zbigniew Szczygieł startujący z drugiego miejsca był ostatnim zdobywcą mandatu dla listy – miał najmniejszą liczbę głosów spośród zwycięskich kandydatów, czyli 5217. Spomiędzy przegranych najlepszy wynik był udziałem Juliana Golaka z miejsca 16 – 4967 głosów. Gdyby Zbigniew Szczygieł stracił 126 głosów, a wszystkie te głosy padłyby na Juliana Golaka, wtedy to ten ostatni byłby zdobywcą mandatu. Gdyby natomiast te stracone głosy padły na innego kandydata, np. na „jedynekę” lub na najsłabszego z kandydatów, wtedy taka strata nie skutkowałaby przegraną w wyborach.

samorządowych wyraźnie częściej jedynymi zdobywcami mandatów są „jedyńki”, a ponieważ tacy radni mają wyraźną przewagę nad kandydatami z dalszych miejsc na liście, ich margines wewnętrzny jest większy. W związku z tym rywalizacja międzypartyjna może być przez nich postrzegana jako ważniejsza. Natomiast w przypadku radnych startujących z dalszych miejsc (a zwłaszcza z miejsc niemandatowych) to zjawisko jest na podobnym poziomie jak w przypadku wyborów sejmowych: margines wewnętrzny jest kilkakrotnie niższy, a więc koleżanki i koledzy z listy stanowią większe zagrożenie niż to wynikające z rywalizacji pomiędzy ugrupowaniami.

„Przewaga” konkurencji wewnętrznej nad zewnętrzną jest w pewnej mierze łagodzona przez strukturę rywalizacji w wyborach samorządowych (np. fakt, że listy zdobywają średnio mniej mandatów). Ale oznacza to również tyle, że zróżnicowanie sytuacji radnych w sejmikach, radach miast-powiatów i radach powiatów ziemskich jest zdecydowanie większe niż w przypadku Sejmu. W Sejmie mamy do czynienia z trzema głównymi grupami kandydatów: (1) tymi, których mechanizm praktycznie wcale nie zachęca do zainteresowania rywalizacją międzypartyjną, a ich pozycja w rywalizacji wewnętrznej jest względnie bezpieczna; (2) tymi, których mechanizm również nie skłania do zainteresowania rywalizacją międzypartyjną, ale ich pozycja wewnętrzna jest mniej stabilna; (3) tymi, którzy teoretycznie powinni być najbardziej zainteresowani rywalizacją zewnętrzną, gdyż stanowi dla nich poważne zagrożenie, ale jednocześnie ich margines wewnętrzny jest minimalny, co sprawia, że ostatecznie nie interesuje ich rywalizacja międzypartyjna. W całości mechanizm ten prowadzi do zdecydowanego prymatu rywalizacji wewnątrzpartyjnej nad międzypartyjną. Pojawia się tu zatem sprzeczność z założeniem dotyczącym optymalnej ordynacji, wedle którego system powinien podążać za powszechnym wyobrażeniem, że podstawowym sensem wyborów jest rywalizacja pomiędzy partiami (w tym lokalnymi i regionalnymi).

W przypadku wyborów samorządowych wzorzec znany z wyborów sejmowych jest w istotnym stopniu powtarzany, choć pojawia się wyraźna różnica – dotyczy to sytuacji, w których silny kandydat umieszczony na pierwszym miejscu na liście walczy o jedyny mandat w okręgu. Takie okoliczności sprawiają, że dla owego kandydata rywalizacja pomiędzy ugrupowaniami jest ważniejsza niż rywalizacja w obrębie własnej partii, gdzie ma wyraźną przewagę. Ta specyficzna sytuacja, gdy właściwie nie ma zagrożenia wewnątrzpartyjnego, jest co prawda zbieżna z często przedstawianym ogólnym wyobrażeniem partii jako spójnych i skoordynowanych grup, tyle że z drugiej strony taka rywalizacja podważa sens systemu, w którym za plecami kandydata wystawionych jest jeszcze kilku czy kilkunastu innych kandydatów, *de facto* niemających szans na zdobycie mandatu. Są oni wówczas bez cienia złudzeń wyłącznie „naganiaczami” dla całej listy. Nie zagrażają liderowi, a zdobycie przez nich dodatkowego mandatu dla partii jest bardzo mało prawdopodobne (realny przyrost poparcia potrzebny do zdobycia dodatkowego mandatu w mniejszych okręgach i przy większej liczbie ugrupowań jest zdecydowanie większy niż w przypadku Sejmu).

Podsumowując powyższe analizy, można powiedzieć, że z jednej strony ordynacja samorządowa pozwala złagodzić jeden z problemów widocznych w wyborach sejmowych (ostra konkurencja wewnątrzpartyjna). Ale z drugiej strony duża skala zwycięstw pojedynczych „jedynek” w okręgach uwypukla wątpliwy sens łączenia rywalizacji wewnątrzpartyjnej z rywalizacją międzypartyjną w takim kształcie.

Podziały terytorialne a rywalizacja wyborcza

Zarówno w rywalizacji między-, jak i wewnątrzpartyjnej czynnikiem nadmiernie wpływającym na obsadę mandatu stają się tożsamości terytorialne. System wyborczy daje możliwość rozgrywania ich, napędza podziały, zamiast je łagodzić.

Kolejny wątek analizy systemu proporcjonalnego obowiązującego w wyborach samorządowych w Polsce wiąże się z terytorialnym wymiarem rywalizacji wyborczej. Jest on szczególnie istotny w wyborach do sejmików województw ze względu na to, że podziały terytorialne w okręgach sejmikowych są bardzo wyraźne – jednostkę o istotnym znaczeniu politycznym stanowi powiat, a wcześniejsze analizy pokazują znaczenie identyfikacji terytorialnej dla wyniku wyborczego list⁹. Jednak także na poziomie powiatów ordynacja może być źródłem istotnych napięć na tle terytorialnym (konkurują wtedy ze sobą tożsamości gminne).

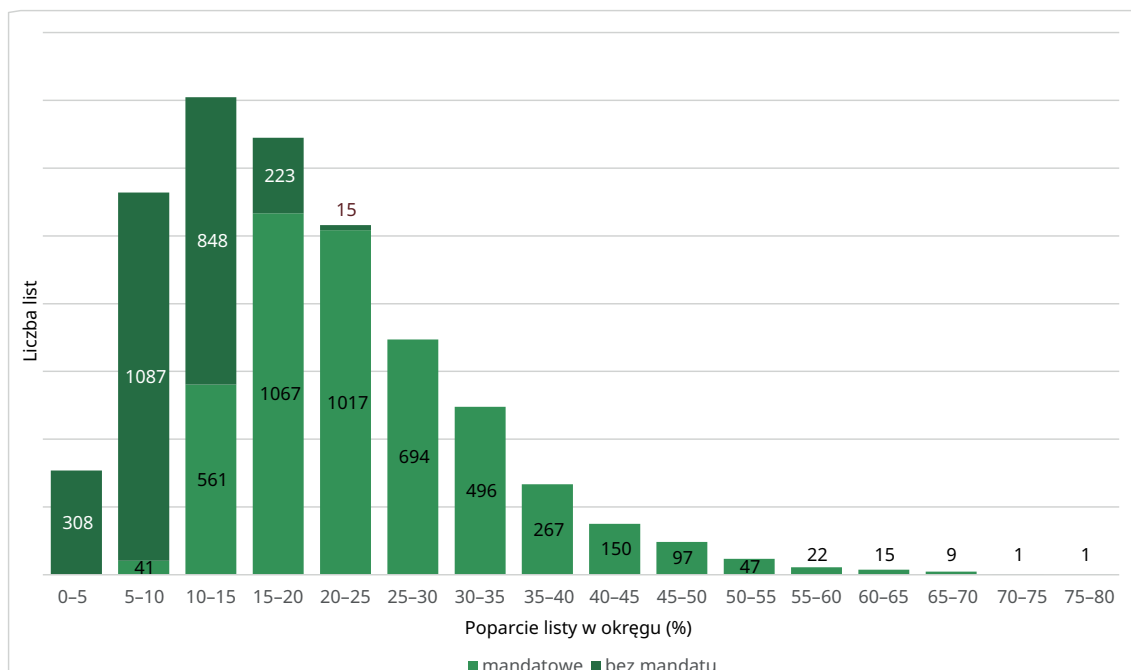
Reprezentacja w radach powiatów

Znaczącym zjawiskiem w powiatach są ugrupowania, które zdobywają mandaty tylko w części okręgów.

Duże zróżnicowanie sceny politycznej w powiatach sprawia, że nie ma oczywistego wzoru, według którego zdobyte głosy przekładają się na mandaty. Najczęstszym modelem jest rywalizacja kilku ugrupowań o poparcie w granicach 5–25% w poszczególnych okręgach. Na wykresie pokazano, jaka część list w poszczególnych przedziałach poparcia zdobyła mandaty (tylko tych, które przekroczyły próg 5% w skali jednostki). Jak widać, poparcie w najczęściej występujących przedziałach oznacza oscylowanie wokół naturalnego progu wyborczego. Wiele zależy tu zarówno od liczby mandatów, jak i rozkładu poparcia dla konkurentów. Poparcie nieco powyżej 20% w okręgu dziesięciomandatowym gwarantuje mandat i daje szansę na drugi. W dwóch okręgach pięciomandatowych umożliwia zdobycie jednego mandatu, lecz nie gwarantuje już takiej pewności. Natomiast w trzech okręgach trójmandatowych najprawdopodobniej nie daje żadnego mandatu. W wyborach powiatowych można spotkać przypadki, gdy w okręgu trójmandatowym lista o poparciu 45% zdobywa wszystkie mandaty (jeśli gros pozostałych głosów padło na trzy listy o poparciu bliskim 14%) lub też zdobywa tylko jeden mandat, jeśli dwie inne listy miały poparcie około 25%. Dlatego układy poparcia społecznego i wyborczego efektu są w powiatach bardzo skomplikowane.

Łączny efekt jest taki, że ponad 1/3 ugrupowań formalnie uczestniczących w podziale mandatów ostatecznie ich w danym okręgu nie otrzymuje. W skrajnym przypadku mandatu nie zdobyła lista, na którą oddało głos 24% wyborców w okręgu. Taka sytuacja prowadzi do marnowania głosów wyborców (więcej w rozdziale 4.1). Jest też jednak istotnym czynnikiem terytorialnej gry interesów w radach powiatów. W czterech na dziesięć powiatów zdarza się co najwyżej jedna lista, która zdobywa mandaty we wszystkich okręgach (dane dla wyborów z 2010 roku). W dziewięciu powiatach nie było żadnej listy, która miałaby radnych ze wszystkich okręgów. W takiej sytuacji budowanie koalicji i podziały na linii rządzący-opozycja mogą opierać się na podziałach terytorialnych. To zaś bez wątpienia utrudnia integrację jednostek.

⁹ Więcej: J. Flis, *Reprezentacja powiatów w sejmikach na przykładzie Małopolski*, „Zeszyty Naukowe Acta Politica” 2015, nr 33, s. 32–57; M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba. Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Kraków 2011; J. Flis, *Wybory do Sejmu i sejmiku na przykładzie Łapanowa*, [w:] M. Magoska (red.), *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki*, Kraków 2008.



Ryc. 8. Liczba list z mandatem i bez mandatu w zależności od wysokości poparcia w okręgu – wybory powiatowe w 2010 roku

Część ugrupowań nie wystawia list we wszystkich okręgach, lecz koncentruje się na wykluczającej tożsamości – reprezentuje pojedynczą gminę w opozycji do całego powiatu. Ta sytuacja jest sprzeczna z ogólnym wyobrażeniem o celach i regułach działania obecnej ordynacji. Gdyby było to zjawisko marginalne, dałoby się je zignorować. Jednak parametry systemu sprawiają, że problem ten można uznać za istotną składową lokalnego życia politycznego.

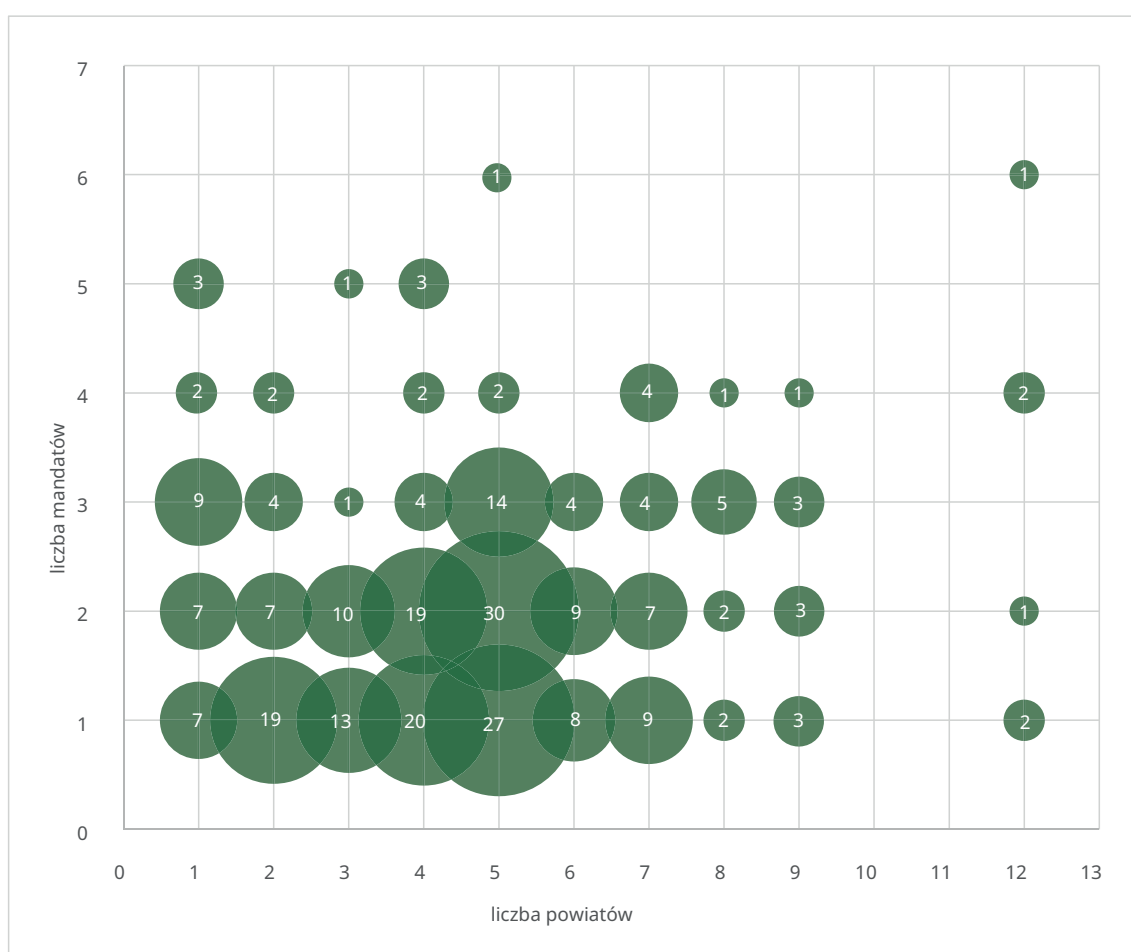
Reprezentacja powiatów w sejmikach

W wielu sejmikach system nie zapewnia adekwatnej reprezentacji wspólnot terytorialnych tworzących okręg.

Wiele powyższych wątków przekonuje, że efekty rywalizacji politycznej w warunkach obecnej ordynacji są w istotnym stopniu zależne od wielkości okręgu wyborczego i poziomu rozdrobnienia sceny politycznej. Szczególnie istotne jest to, ile mandatów w poszczególnych okręgach zdobywają konkurujące ze sobą listy. Ma to znaczenie także dla charakteru reprezentacji. Jeśli w całym okręgu tylko jeden radny zdobywa mandat dla listy, to podstawowym oczekiwaniem wobec niego jest reprezentowanie wszystkich wyborców, którzy zagłosowali na tę listę w danym okręgu. Jeżeli natomiast radnych z jednej listy w okręgu jest więcej, istnieje domniemanie, że każdy z nich reprezentuje część wyborców danej partii, a przynajmniej – każdy z nich zawdzięcza wybór innym obywatelom. Może zatem pojawić się swoisty podział na rewiry radnych, które są „obsługiwane” przez poszczególnych reprezentantów. W tej sytuacji szczególnie widoczny staje się paradoks systemu proporcjonalnego z głosem preferencyjnym. Radni z tego samego ugrupowania po części kooperują – są powiązani ze sobą swoimi wynikami, a wzrost poparcia dla jednego z nich może przynieść korzyści dla pozostałych. Ale jednocześnie konkurują ze sobą w wyścigu o mandat i rywalizują o głosy grupy wyborców o zbliżonych preferencjach.

Podziały terytorialne układają się w podobne wzory we wszystkich województwach (zawsze znajdują się w nich większe miasta i mniejsze ośrodki, z których część jest głównymi miastami okręgów wyborczych, ale – jak pokazywaliśmy wcześniej – przytłaczająca część powiatów należy do okręgów składających się z kilku powiatów). Występujące zróżnicowania są oczywiście związane z wielkością okręgów i liczbą powiatów, które je tworzą (co zostało pokazane w rozdziale 3.1). W przypadku wyborów powiatowych spektrum kombinacji jest dużo większe i tu wskazanie systematycznych wzorów byłoby utrudnione. Z tego względu w tej części opracowania badania zostały ograniczone do wyborów sejmikowych.

Na kolejnym wykresie (ryc. 9) pokazano, jaka jest relacja liczby mandatów zdobywanych przez poszczególne listy w okręgach do liczby powiatów, na które dzieli się dany okręg. Liczby pokazują, ile sytuacji danego rodzaju miało miejsce w skali kraju.

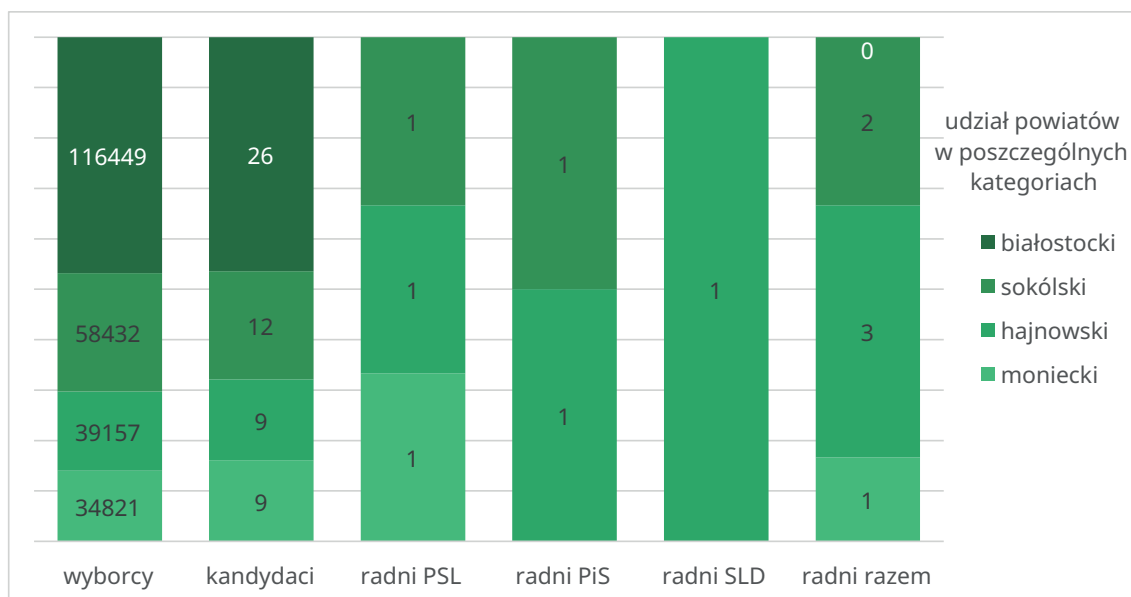


Ryc. 9. Liczba mandatów zdobywanych przez listy a liczba powiatów w okręgu – wybory sejmikowe w 2010 roku

Jeśli pominąć okręgi z jednym lub dwoma powiatami, to w przytłaczającej liczbie przypadków listy zdobywają wyraźnie mniej mandatów, niż jest powiatów w danym okręgu. To prowadzi do pytania, czy w takiej sytuacji wszystkie powiaty mogą liczyć na swoich reprezentantów w sejmiku. Jeśli zatem okręg pięciomandatowy złożony jest z pięciu powiatów (jak to pokazano na ryc.1), to jeszcze nie znaczy, że każdy z tych powiatów będzie miał „swojego” radnego – takiego, który właśnie temu powiatowi

zawdzięcza swój wybór. Jeśli bowiem każdy z tych radnych jest z innej listy, to wszyscy oni mogą pochodzić z jednego powiatu.

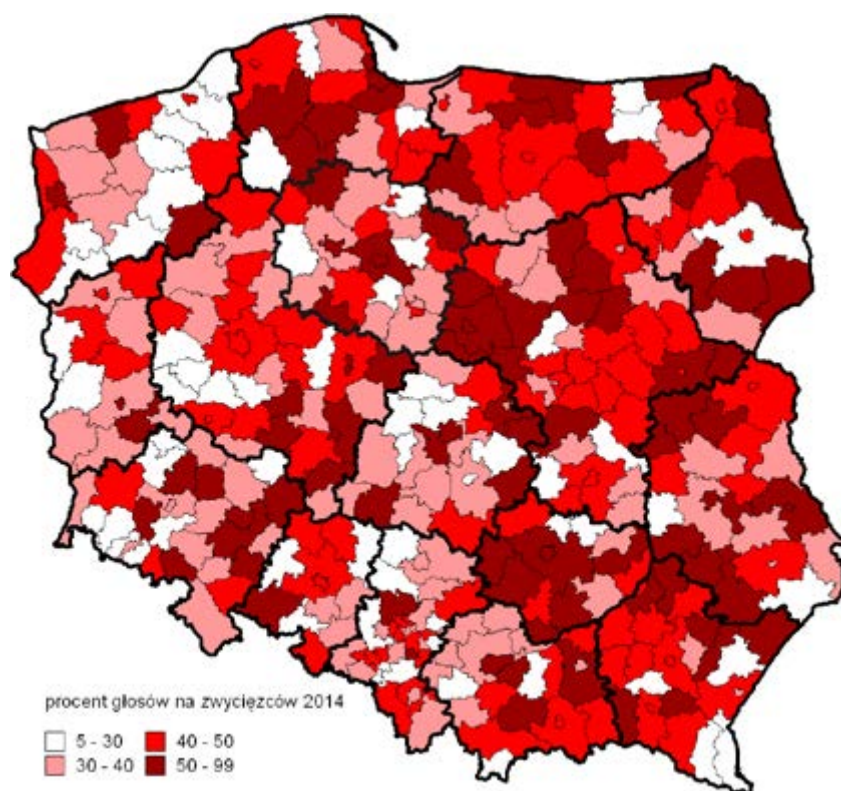
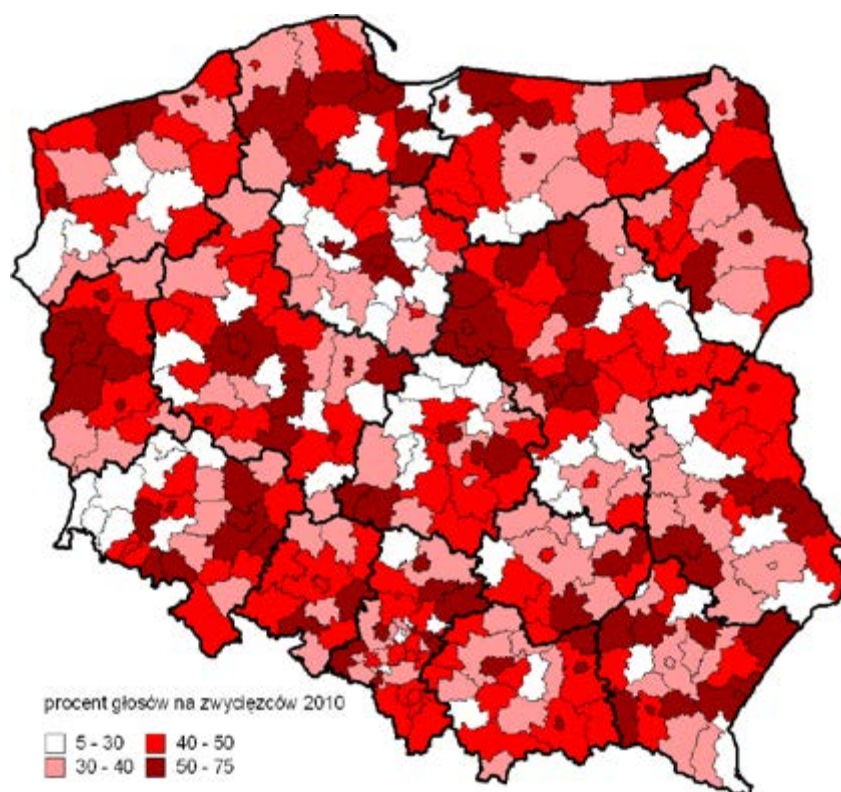
Przykładem takiej sytuacji są wyniki wyborów w okręgu nr 5 województwa podlaskiego w wyborach sejmikowych w 2014 roku. W okręgu tym rozdzielanych było pięć mandatów, natomiast składa się on z czterech powiatów. Na wykresie pokazano liczby wyborców w poszczególnych powiatach oraz kandydatów i radnych z trzech list mandatowych. Powiązania kandydatów i radnych przypisano na podstawie tego, w którym z powiatów dany kandydat czy radny zdobywał najwięcej głosów.



Ryc. 10. Efekty rywalizacji terytorialnej w okręgu nr 5 województwa podlaskiego w wyborach sejmiku w 2014 roku: zróżnicowanie reprezentacji poszczególnych powiatów

Powiat białostocki jest największy w okręgu. Zgodnie ze standardową procedurą konstrukcji list na trzech listach mandatowych w tym okręgu – PSL, PiS i SLD – największą grupę stanowili kandydaci z tego właśnie powiatu. Jednak żaden z tych 26 kandydatów nie zdobył mandatu na żadnej z list. Natomiast mandaty zdobyła trójka kandydatów z powiatu hajnowskiego, który jest nieomal trzykrotnie mniejszy od białostockiego – każdy z nich pokonał konkurentów z sąsiednich powiatów na swojej liście.

Łączny obraz opisywanego tu mechanizmu pokazany jest na mapach przedstawiających procent głosów oddanych na zwycięskich kandydatów w każdym z powiatów z osobna (osobno dla wyborów sejmikowych w 2010 i 2014 roku).



Ryc. 11 i 12. Procent głosów oddanych na zwycięskich kandydatów w rozbiściu na powiaty – wybory sejmikowe w 2010 i 2014 roku

Na obu mapach widać bardzo silne zróżnicowanie terytorialne efektów oddziaływania głosu preferencyjnego. Bardzo często sąsiadujące powiaty różnią się zasadniczo, jeśli chodzi o losy głosów oddanych przez ich mieszkańców. Na mapie wyborów z 2014 roku w województwie podlaskim widać białą plamę powiatu białostockiego oraz sąsiadujące z nim powiaty wyróżnione ciemną barwą. To jest właśnie ostateczny efekt porażki kandydatów z jednego powiatu w rywalizacji wewnętrznej na każdej z list mandatowych.

Zarówno w wyborach z 2010, jak i 2014 roku około 1/4 powiatów nie ma radnych, dla których stanowiłyby główny punkt odniesienia. Nie wynika to wcale z braku odpowiednich kandydatów – jest efektem nieuniknionej gry prowadzonej na każdej z list z osobna. Część powiatów powtarza się jako „białe plamy” na mapie, co wskazuje na trwałe wykluczenie tych jednostek z reprezentacji personalnej na poziomie sejmików. W części przypadków jest to po prostu gra o bardzo znaczącym rozrzucie: jeśli kandydat z danego powiatu zdobywa mandat, to taki powiat uzyskuje nagle bardzo wyraźną reprezentację przekraczającą poziom spodziewany na podstawie jego potencjału demograficznego. Jeśli natomiast przegrywa, to może się okazać, że powiat traci reprezentację, którą miał we wcześniejszej kadencji.

Taki mechanizm wydaje się z jednej strony nadmiernie koncentrować na problemie reprezentacji terytorialnej. Reprezentacja terytorialna w takim systemie, zwłaszcza w przypadku większych województw, nie jest czymś, co traktowano by jako oczywiste i zapewniane przez sam mechanizm, niezależnie od strategii, aktorów politycznych i zachowań wyborczych. Jest czymś, o co warto i trzeba zabiegać, zarówno poprzez konfigurację listy, jak i prowadzenie kampanii wyborczej. Zabiegi te są udziałem kandydatów. Odpowiedzią na nie stają się wzory głosowania wyborców oraz działania lokalnych elit tworzących zaplecze dla poszczególnych partii i kandydatów umieszczanych przez nie na swoich listach. Zatem system uwypukla reprezentację terytorialną, jednak nie po, aby rzeczywiście ją zaspokoić i mieć pewność, że wszystkie jednostki zyskają swoich reprezentantów, ale wręcz przeciwnie. Ze względu na to, że kandydaci z poszczególnych jednostek są tak niepewni swojej pozycji i rezultatu wyborów, a co za tym idzie – mieszkańcy danych powiatów nie mają gwarancji uzyskania reprezentacji, sprawa zyskuje nadmierną wagę. To wszystko może nasilić konflikty terytorialne, które i bez tego są istotnym problemem w każdej jednostce szczebla regionalnego.

W związku z powyższym wypada stwierdzić, że system wyborczy organizuje rywalizację w wyborach sejmikowych w sposób nieadekwatny do oczekiwań wobec głosu preferencyjnego. Można przypuszczać, że na poziomie powiatów, gdzie relacje pomiędzy poszczególnymi gminami również mogą tworzyć napięcia, system ten działa bardzo podobnie. W części jednostek umożliwia bezproblemową reprezentację poszczególnych społeczności, ale w części stawia ją pod znakiem zapytania, czyniąc z niej podstawowe narzędzie w rywalizacji wyborczej wewnątrz każdej z list.

Reprezentacja kobiet

System wyborczy, ze względu na swoje cechy, czyni nieskutecznymi czy nawet antyskutecznymi zabiegi służące zwiększeniu udziału kobiet w gronie radnych (np. parytety).

Panuje dość powszechne przekonanie, że systemy proporcjonalne w lepszy sposób niż systemy większościowe zapewniają reprezentację różnych mniejszości. W istocie jednak detale systemów wyborczych mogą mniej lub bardziej sprzyjać reprezentacji kobiet. Istotny jest też kontekst, w jakim są wykorzystywane.

Głównym instrumentem mającym na celu wspomagać reprezentację kobiet w organach przedstawicielskich są parytety czy tzw. kwoty wyborcze. Instytucja parytetów – znana również z wielu innych krajów stosujących systemy proporcjonalne – zmusza komitety wyborcze do wystawiania na listach wyborczych określonego odsetka kandydatów każdej z płci. W Polsce w wyborach samorządowych po raz pierwszy (i jedyny, jak na razie) zastosowano parytety płci w 2014 roku. Zostały wprowadzone bez tzw. „suwaka”, co oznacza, że kobiety mogą zostać wystawione na różnych – mniej lub bardziej uprzywilejowanych – miejscach list wyborczych, a nie naprzemiennie z mężczyznami. Wielu ekspertów wskazuje, że w tej sytuacji skuteczność mechanizmu kwotowego może być wątpliwa i w dużym stopniu zależy od nastawienia elit politycznych zdominowanych przez mężczyzn. Parytety mogą zatem skutecznie podnosić udział kobiet wśród kandydatów, ale niekoniecznie muszą przekładać się na zwiększenie ich udziału wśród wybieranych reprezentantów¹⁰.

Po pierwsze, kobiety muszą znaleźć motywację, aby kandydować – aby ze „zwykłych obywaterek” stać się kandydatkami. Badania wskazują, że kobietom może przeszkadzać w tym przypadku uwarunkowany kulturowo podział ról społecznych, w których polityka i sprawowanie władzy publicznej są uważane przede wszystkim za domenę mężczyzn.

Po drugie, chęć kandydowania musi przełożyć się na rejestrację kandydatury – w przypadku systemu proporcjonalnego oznacza to zwykle nominację komitetu wyborczego. O procesie rekrutacji i selekcji kandydatów w wyborach samorządowych nie mamy właściwie żadnych systematycznych informacji – jest on nieuregulowany i odbywa się w toku niepublicznych uzgodnień, podobnie zresztą jak układanie kolejności kandydatów na listach wyborczych.

Po trzecie, skoro ze względu na istnienie „efektów miejsca” na listach wyborczych kandydaci mają zróżnicowane szanse bycia wybranymi w głosowaniu, kluczowe jest znalezienie się na uprzywilejowanej pozycji na liście wyborczej. Takimi pozycjami są bez wątpienia pierwsze miejsca na okręgowych listach wyborczych, które przyciągają głosy wyborców zdecydowanych, aby głosować na daną listę, ale niemających jasnych preferencji personalnych. Widoczne, choć mniej ewidentne jest natomiast uprzywilejowanie pozostałych „miejsc mandatowych”.

Po czwarte wreszcie, skoro ostatecznie o wyborze konkretnego kandydata decyduje liczba głosów preferencyjnych, jakie otrzymał(a), kluczowe jest pozyskanie poparcia wyborców umożliwiającego otrzymanie mandatu. Jak pokazywaliśmy, w polskim wariantcie systemu proporcjonalnego w znacznej mierze zależy ono od pozycji kandydatów na liście wyborczej. W małych okręgach, w których mandaty rozdzielane są między kilka komitetów wyborczych, otrzymują je najczęściej liderzy list. Niemniej jednak empiryczną prawidłowością są obejmujące około 1/4–1/5 mandatów przetarasowania kandydatów w kolejce po mandat spowodowane właśnie rozkładem głosów preferencyjnych. To dlatego wyniki wyborów według obowiązującej ordynacji różnią się w pewnym zakresie od tego, jak wyglądałyby rezultaty pod rządami reguły proporcjonalnej z zamkniętymi listami.

Trzeba wspomnieć, że na szanse poszczególnych kandydatów – zarówno mężczyzn, jak i kobiet – nakłada się jeszcze mechanizm określany „przewagą urzędowania” (*incumbency advantage*). W praktyce oznacza on, że kandydaci sprawujący urząd, gdy ubiegają się o niego ponownie, mają większe szanse niż pozostali kandydaci, choćby ze względu na swoją rozpoznawalność, często również z uwagi na centralną pozycję w sieciach klientelistycznych. Efekt *incumbency* sprzyja reprodukcji elit, a to w sytuacji

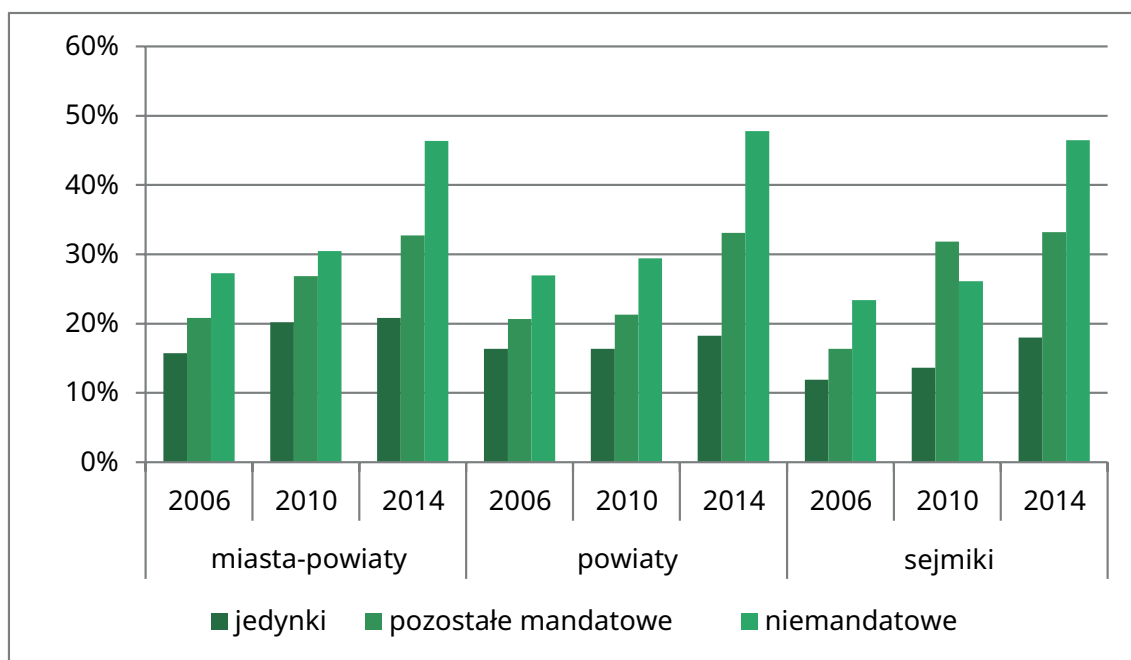
10 J. Flis, *Złudzenia wyboru...*, op. cit.

wyraźnej wyjściowej dominacji mężczyzn w polityce w naturalny sposób spowalnia zmiany oczekiwane przez zwolenników wprowadzenia parytetów na listach wyborczych.

Rozmieszczenie kandydatek na listach

Po wprowadzeniu parytetu płci na listach liczba kandydatek wzrosła, ale były umieszczone wyraźnie częściej na miejscach niemandatowych.

W ostatnich wyborach samorządowych z 2014 roku zarówno w wyborach do sejmików, do rad powiatów, jak i do rad największych miast kobiety stanowiły ponad 40% wszystkich kandydatów. Jak pokazuje ryc. 13, w trzech ostatnich kadencjach obserwowaliśmy systematyczny wzrost udziału kobiet wśród kandydatów w wyborach samorządowych, przy czym jakościowy skok widoczny jest między 2010 a 2014 rokiem, co wiąże się z wprowadzeniem parytetów płci na listach wyborczych. Kandydaci i kandydatki nie są jednak poumieszczani na listach w sposób losowy. Ryc. 13 pokazuje, że wspomniany jakościowy skok udziału kobiet jest widoczny przede wszystkim w przypadku miejsc niemandatowych, czyli dalszych, słabiej eksponowanych pozycji na listach wyborczych. Na miejscach mandatowych kandydatek jest ciągle nie więcej niż 25%, wśród „jedynek”, czyli liderów list – mniej niż 20% (z wyjątkiem miast-powiatów, gdzie ten odsetek nieznacznie przekracza 20%). Wzrost udziału kandydatek na uprzywilejowanych miejscach wyborczych miał wprawdzie miejsce w ciągu ostatniej dekady, jednak zmiany te wydają się trendem niezależnym od interwencji polegającej na wprowadzeniu parytetu płci na listach wyborczych.

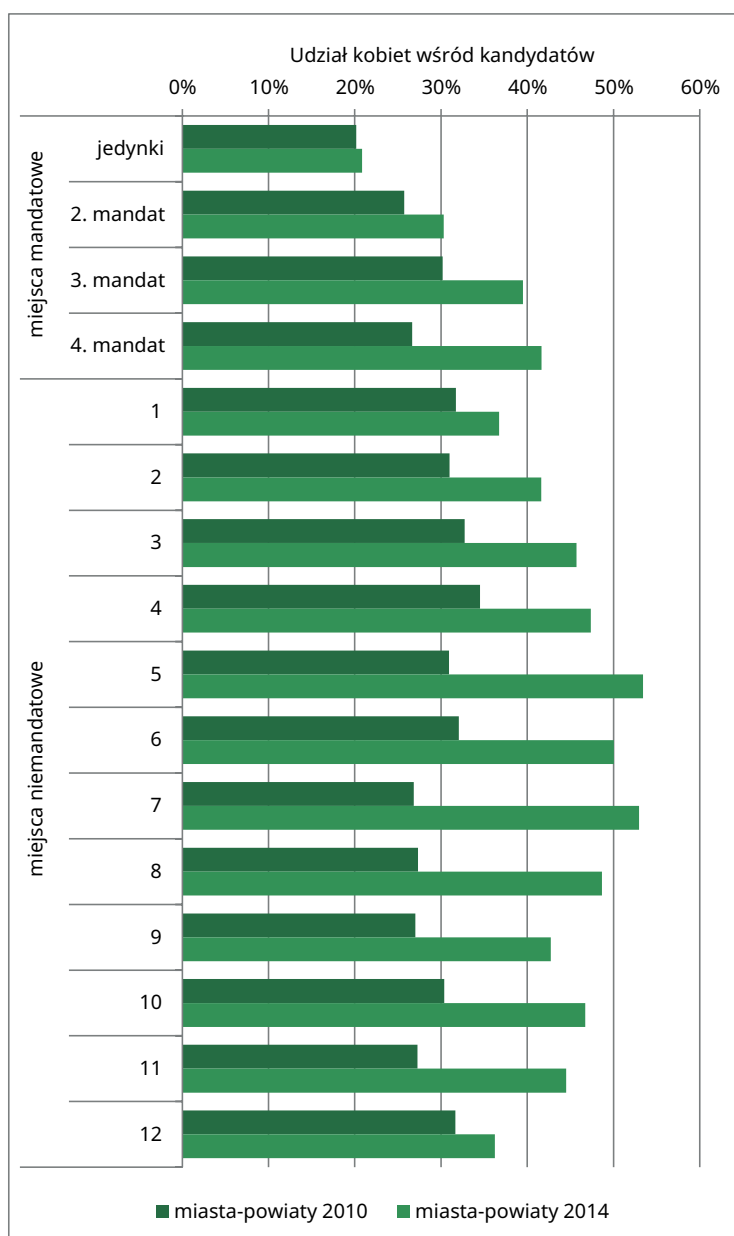


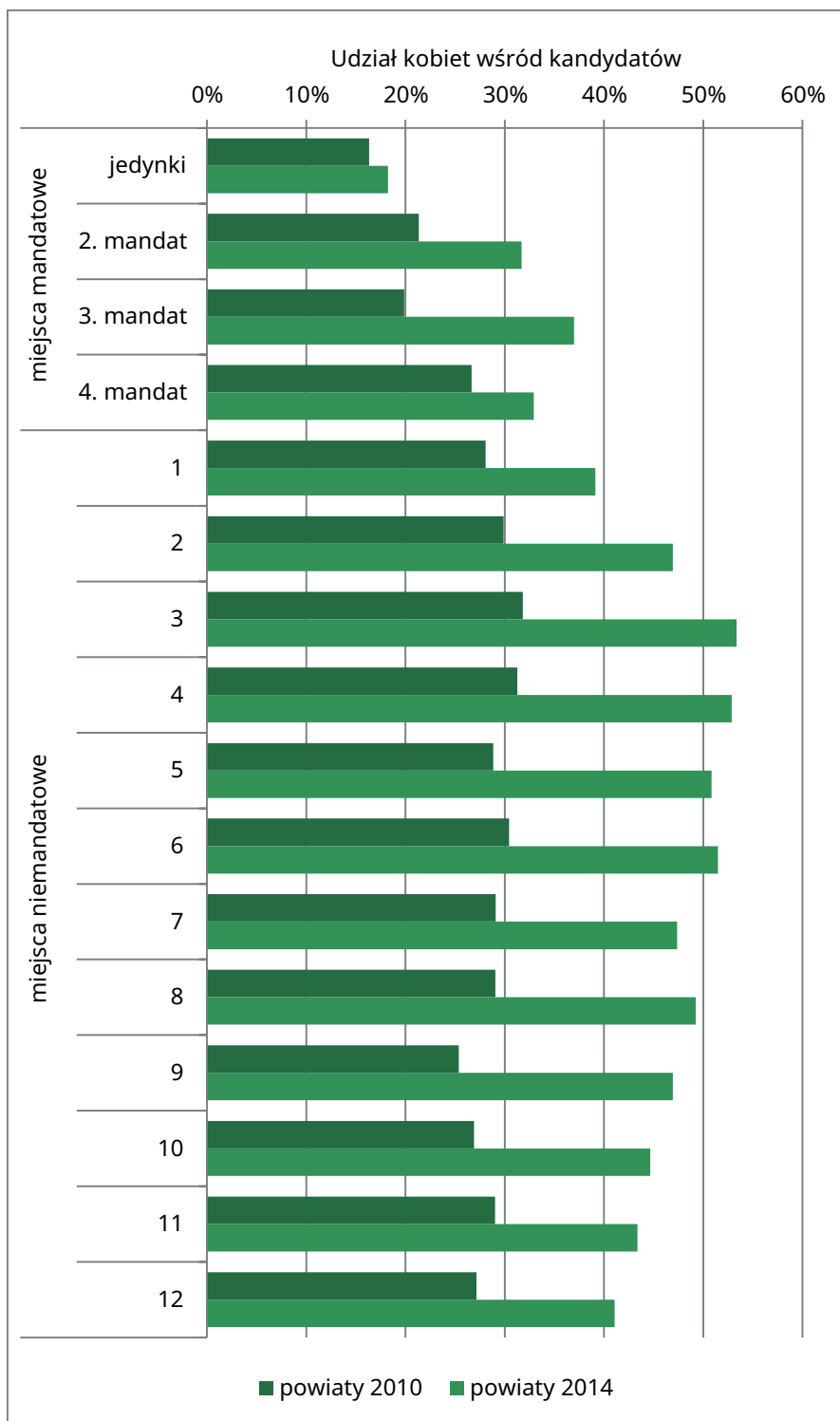
Ryc. 13. Udziały kobiet wśród kandydatów na listach wyborczych w wyborach samorządowych – podział według pozycji zajmowanych na listach

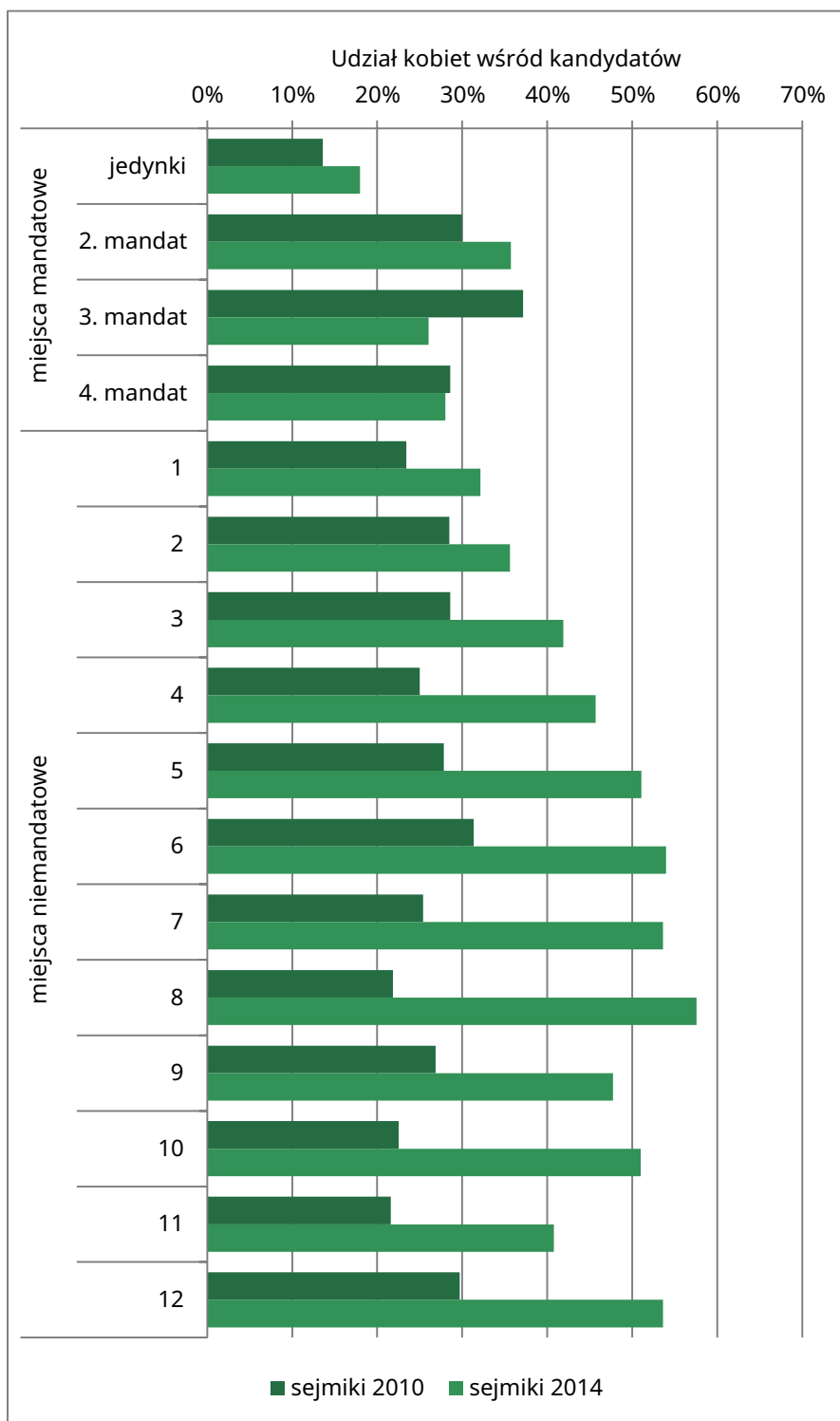
Wykresy na ryc. 14–16 pokazują jeszcze dokładniejszy obraz umiejscowienia kandydatów i kandydatek na listach wyborczych. Wykresy są skonstruowane tak, aby możliwe było porównywanie list, które otrzymały różną liczbę mandatów (pominięte zostały nieliczne przypadki list, które zdobyły więcej niż cztery mandaty w okręgu, a także pozycje dalsze niż dwunaste niemandatowe miejsce na liście).

Wysokość słupków obrazuje udział kobiet wśród kandydatów ulokowanych na danej pozycji listy, a każdy z wykresów porównuje sytuację z wyborów w 2010 i 2014 roku – przed wprowadzeniem parytetu płci i po nim.

Widać, że po 2014 roku wyraźnie wzrasta udział kobiet na dalszych miejscach list wyborczych – tym bardziej, im dalej od „strefy uprzywilejowanej” znajdującej się na czele listy. Można powiedzieć, że na przykład w wyborach sejmikowych prawdopodobieństwo spotkania kobiety na miejscach mandatowych w 2014 roku wynosiło nieco powyżej 20%, za to na miejscach niemandatowych, znajdujących się pięć–osiem pozycji „poniżej odcięcia”, przekraczało nawet 50%. Innymi słowy, choć widać generalne zwiększenie udziału kobiet na listach wyborczych między 2010 a 2014 rokiem, to jednocześnie łatwo dostrzec, że napływ kandydatek na listy wyborcze po wprowadzeniu parytetów został skierowany przede wszystkim na dalsze pozycje. Niewielkie wzrosty udziału kobiet są widoczne również w przypadku miejsc mandatowych (z wyjątkami w miastach-powiatach), są to jednak wzrosty wyraźnie mniejsze niż na dalszych miejscach.







Ryc. 14–16. Udziały kobiet wśród kandydatów na różnych miejscach list wyborczych w wyborach samorządowych

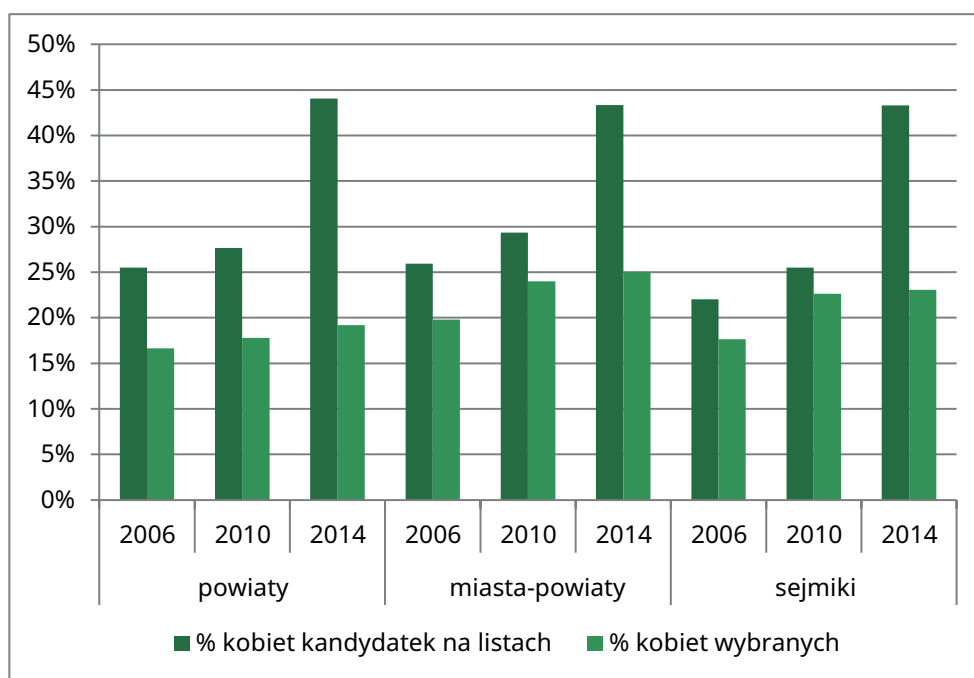
Szanse kandydatek na mandat

Bezpośrednio po wprowadzeniu parytetów nie nastąpił wzrost udziału kobiet wśród radnych, co teoretycznie miało wynikać z większej liczby kobiet na listach, a nawet zasadniczo zmalały indywidualne szanse wyboru kandydatek umieszczonych na listach. System, w którym kolejność

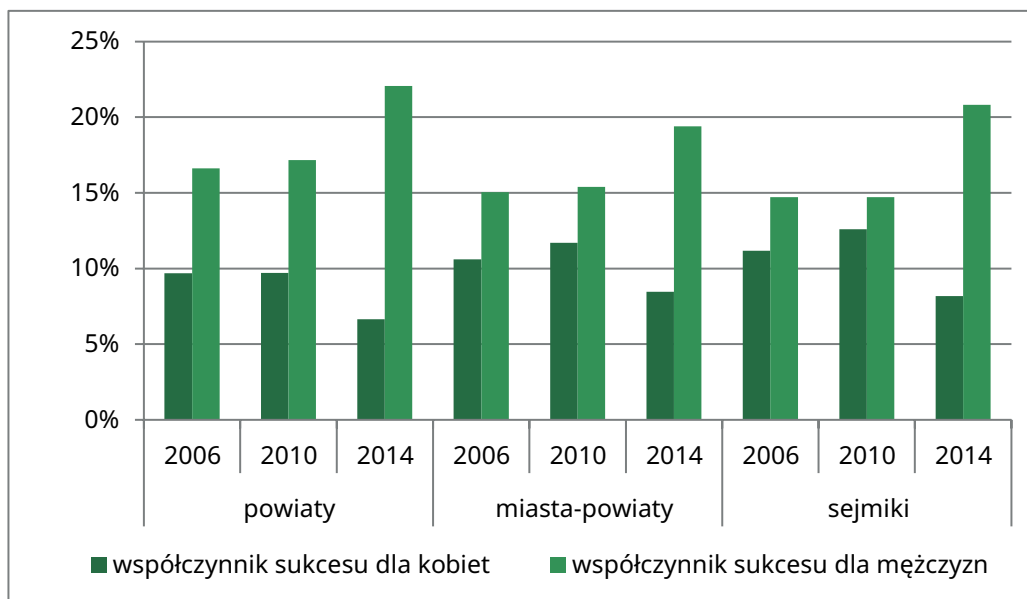
kandydatów istotnie wpływa na szanse wyboru, a głosy preferencyjne ulegają rozproszeniu pomiędzy wielu polityków, jest odporny na działanie prostych parytetów płci.

W jakim stopniu zwiększająca się reprezentacja kobiet na listach wyborczych przekłada się na zdobywane mandaty radnych samorządowych? Jaki wpływ na reprezentację kobiet w radach mają wyborcy oddający swoje głosy na konkretnych kandydatów? Ryc. 17 pokazuje, że udział kobiet w organach przedstawicielskich samorządu terytorialnego systematycznie rósł w ostatnich trzech cyklach wyborczych. Wymowne jest jednak to, że wyraźny wzrost udziału kobiet na listach wyborczych, związany z wprowadzeniem parytetów płci, nie przełożył się na wyraźny wzrost udziału kobiet wśród radnych.

Pokazuje to również wykres na ryc. 18, na którym widać różnicę współczynników sukcesu dla kandydatek i kandydatów w wyborach samorządowych w latach 2006–2014. Współczynnik sukcesu to odsetek kandydatów, którzy zostali ostatecznie wybrani na radnych. Dla mężczyzn współczynnik ten przez cały okres był wyższy niż dla kobiet, ale w 2014 roku różnica ta zwiększyła się znacznie: współczynnik sukcesu dla kobiet spadł poniżej 10% na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego, a dla mężczyzn wzrósł do około 20% (przekroczył tę wartość w wyborach do rad powiatów i do sejmików województw). Oznacza to, że mężczyźni, którzy znaleźli się na listach, mieli średnio ponad dwa razy większe szanse uzyskania mandatu niż kobiety. Było to z pewnością związane z umiejscowieniem mężczyzn i kobiet na listach wyborczych (nierówności pojawiających się w tym wymiarze instytucja parytetów nie kompensuje), co pokazywaliśmy we wcześniejszej części raportu.



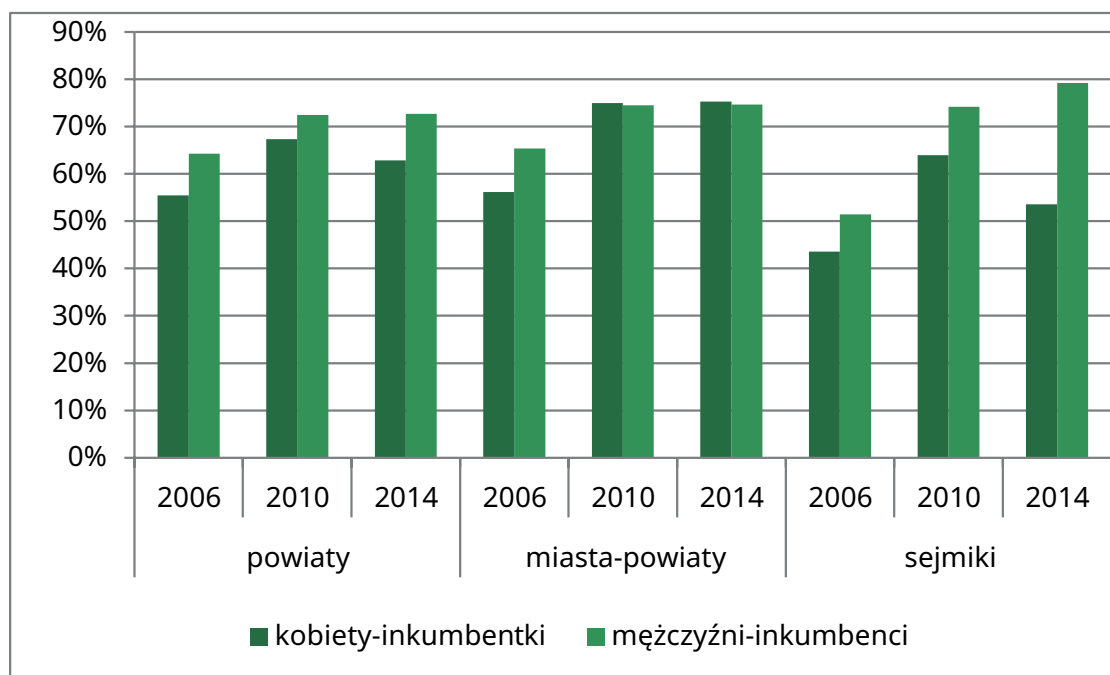
Ryc. 17. Udział kobiet wśród kandydatów i wśród wybranych radnych w wyborach samorządowych w latach 2006–2014



Ryc. 18. Zróżnicowanie współczynnika sukcesu kandydatów i kandydatek w wyborach samorządowych w latach 2006–2014 (współczynnik sukcesu to iloraz liczby zdobytych mandatów do liczby kandydatów ubiegających się o nie)

Znaczenie miała z pewnością również „przewaga urzędowania”. Większe szanse wyboru mężczyzn są związane z tym, że inkumbentami – ubiegającymi się o mandat ponownie – są częściej mężczyźni niż kobiety. Trzeba przy tym pamiętać, że odsetek inkumbentów wśród wybranych radnych systematycznie rośnie, co jest oznaką stabilizacji lokalnych i regionalnych scen politycznych.

Najciekawszy obraz prezentuje jednak wykres na ryc. 19 – porównuje on współczynniki sukcesu kandydatów i kandydatek ubiegających się ponownie o mandat. Niezależnie od udziału kobiet na listach wyborczych należy sprawdzić, czy prawdopodobieństwo zdobycia mandatu wśród ponownie ubiegających się o urząd jest niezależne od płci kandydata. Okazuje się, że nie jest. Z wyjątkiem miast-powiatów w ostatnich dwóch cyklach wyborczych mężczyźni inkumbenci uzyskują ponownie mandaty zasadniczo częściej niż kobiety inkumbentki. Ta dysproporcja współczynników sukcesu jest szczególnie duża w przypadku wyborów do sejmików wojewódzkich, a między 2010 a 2014 rokiem zwiększyła się znacznie w wyborach zarówno do sejmików, jak i do rad powiatów ziemskich. To zjawisko z pewnością wiąże się z nierównościami występującymi w strategiach nominacyjnych, a najpewniej również ze zmianą siły partii – między 2010 a 2014 rokiem sporo mandatów straciły partie mające stosunkowo dużo kobiet wśród radnych poprzedniej kadencji.



Ryc. 19. Współczynniki sukcesu kandydatów i kandydatek ponownie ubiegających się o mandat w wyborach samorządowych

Widać tu zatem zjawisko „wybiórczej selekcji” – niekorzystne dla kandydujących kobiet. Zjawisko to równocześnie z wprowadzeniem parytetów nie tylko nie uległo redukcji, ale wręcz zwiększyło swoją siłę. Trudno jest w prostych analizach statystycznych rozdzielić wpływ dwóch czynników – przewagi urzędowania oraz miejsca na liście wyborczej. Są one bowiem ze sobą powiązane – inkumbenci zwykle uzyskują lepsze pozycje na listach. Istnieje jednak przypuszczenie, że rozkład mandatów pozostaje „niewrażliwy” na instytucję parytetów nie tylko dlatego, że kobiety są umieszczane na dalszych, mniej eksponowanych miejscach list wyborczych – innym czynnikiem jest tu bowiem rozkład preferencji wyborców.

Przetasowania na listach

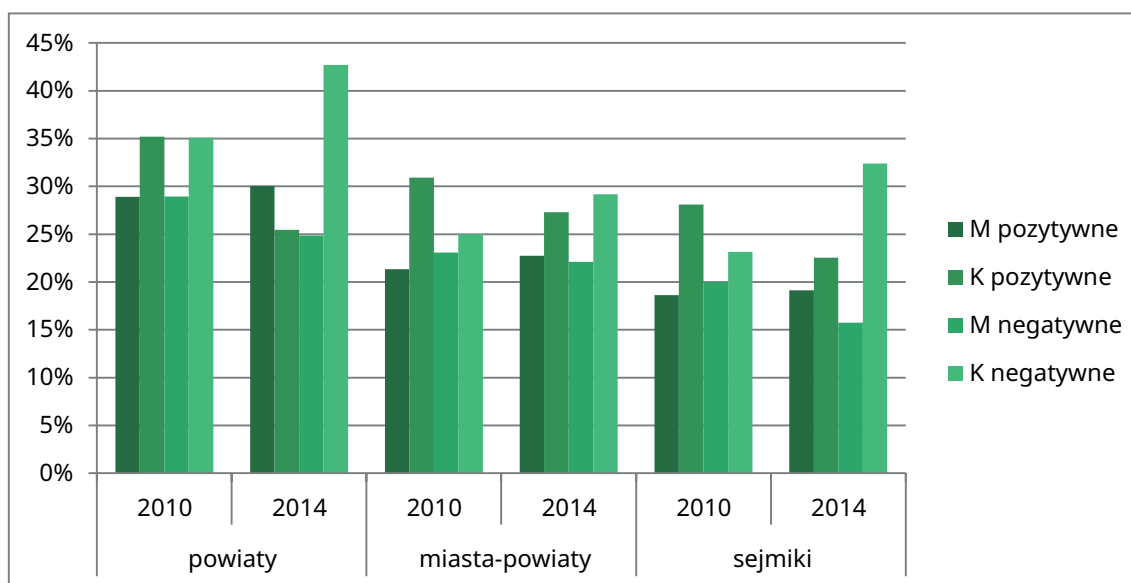
Po wprowadzeniu parytetów płci na listach wyborczych rozkład głosów preferencyjnych (czyli personalne wskazania wyborców) częściej szkodził, niż pomagał kandydatkom.

Jak już opisywaliśmy wcześniej, głosy preferencyjne wyborców zwykle w jakiejś mierze korygują kolejność kandydatów przedstawioną przez komitety wyborcze. Część takich personalnych przetasowań na listach niekiedy okazuje się znacząca – może wpływać na obsadę mandatu. Skala takich przetasowań w systemie proporcjonalnym z głosem preferencyjnym bywa dobrym wskaźnikiem znaczenia głosu „na osobę”, którym dysponują wyborcy. Jest też w pewnym sensie wskaźnikiem spójności preferencji autorów danej listy i tych, którzy na nią głosują.

Z perspektywy poszczególnych kandydatów możemy wyróżnić przetasowania pozytywne (sytuacje, gdy ktoś umieszczony na miejscu niemandatowym otrzymuje mandat) i negatywne (kiedy ktoś z miejsca mandatowego, mimo uprzywilejowania, nie dostaje mandatu).

Wykres na ryc. 20 przedstawia częstotliwość pozytywnych i negatywnych przetasowań w stosunku do liczby miejsc mandatowych. Można zauważyć, że znaczące przetasowania stosunkowo częściej dotyczą kandydatek niż kandydatów, a także zdarzają się rzadziej na szczeblu wojewódzkim niż w powiatach i miastach-powiatach. W powiatach i największych miastach głos personalny okazuje się być może ważniejszy niż w województwach, bo informacja o lokalnych kandydatach w mniejszych jednostkach jest przypuszczalnie bardziej dostępna, a samorząd miejski czy powiatowy ma dla wyborców większe znaczenie niż samorząd wojewódzki.

Warto zwrócić uwagę, że między 2010 a 2014 rokiem w przypadku kobiet na każdym szczeblu spadły odsetki pozytywnych przetasowań, a wzrosły odsetki negatywnych. W praktyce oznacza to, że kobiety umieszczone na miejscach mandatowych relatywnie częściej pozostawały bez mandatu po podliczeniu głosów preferencyjnych. Z kolei kandydatki z dalszych pozycji (niemandatowych) relatywnie rzadziej otrzymywały mandat ze względu na głosy preferencyjne. Oznacza to, że wyborcy w 2014 roku swoimi głosami preferencyjnymi niwelowali w jakimś stopniu wzrost udziału kobiet na listach wyborczych, zwłaszcza niewielki wzrost na miejscach mandatowych.



Ryc. 20. Częstotliwości znaczących przetasowań na listach wyborczych

Uwaga: „pozytywne przetasowanie” to sytuacja, gdy kandydat(ka) z miejsca niemandatowego otrzymuje mandat dzięki liczbie uzyskanych głosów preferencyjnych. „Negatywne przetasowanie” to sytuacja, gdy kandydat(ka) z miejsca mandatowego uzyskała za mało głosów preferencyjnych, by otrzymać mandat.

Eksperyment ze zmianą ordynacji w gminach – nieoczekiwany rezultat

Nowy Kodeks Wyborczy z 2011 roku upowszechnił stosowanie systemu większościowego w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW). W 261 średniej wielkości gminach system większościowy w JOW-ach zastąpił stosowany wcześniej system proporcjonalny w okręgach wielomandatowych. Jednocześnie w 66 miastach-powiatach w wyborach rad miast nadal stosowany jest system proporcjonalny. Skrupulatne porównanie wyników wyborów z 2010 i 2014 roku pomiędzy

tymi grupami przypomina eksperyment, w którym 261 gmin ze zmienionymi zasadami wyboru rad stanowi grupę eksperymentalną, a 65 miast-powiatów – grupę kontrolną. To cenny materiał empiryczny pomagający zweryfikować, czy JOW-y istotnie niekorzystnie wpływają na reprezentację kobiet oraz czy rzeczywiście pozytywnie wpływają na nią parytety na listach.

Z badań Gendźwiłła i Żółtaka¹¹, posługujących się takim quasi-eksperymentalnym schematem w odniesieniu do wyborów lokalnych, wynika, że zmiana ordynacji z proporcjonalnej na większościową między 2010 a 2014 rokiem wyraźnie wpłynęła na lokalne sceny polityczne. Jej jednoznaczny wpływ na reprezentację kobiet jest jednak trudniej ocenić, bo zmianie reguł wyborczych towarzyszyło wprowadzenie parytetu na listach wyborczych w systemie proporcjonalnym – grupa kontrolna nie była więc w tym aspekcie niezmienna, jak nakazywałby idealny schemat eksperymentalny. Niemniej oczekiwania wobec tych dwóch współwystępujących zmian były dość jednoznaczne: (1) przejście z systemu proporcjonalnego do JOW-ów miało zaszkodzić reprezentacji kobiet, (2) wprowadzenie parytetów na listach wyborczych w systemie proporcjonalnym miało pomóc reprezentacji kobiet.

Tam, gdzie w 2014 roku wprowadzono parytety (miasta-powiaty), zwiększył się znacząco udział kobiet wśród kandydatów (średnio 44%). Natomiast tam, gdzie w 2014 roku wprowadzono JOW-y (grupa 261 gmin), spadł udział kobiet wśród kandydatów, średnio poniżej 30%. Stało się tak ze względu na radykalne ograniczenie liczby kandydatów – w systemie większościowym o mandat ubiegało się wyraźnie mniej kandydatów niż w proporcjonalnym. A zatem grupy, które niewiele się między sobą różniły w 2006 i w 2010 roku, zaczęły się pod tym względem różnić znacząco. W tym przypadku potwierdzają się oczekiwania wobec efektów zmian reguł wyborczych.

Nieoczywisty wynik przynosi analiza udziału kobiet wśród wybranych radnych. Widać, że ten udział zwiększał się systematycznie zarówno przed interwencją (zmianą reguł wyborczych), jak i po niej. Najbardziej klarowny trend wzrostowy widać w grupie 261 gmin, czyli tej, gdzie między 2010 a 2014 rokiem wprowadzono JOW-y, uznawane powszechnie za niekorzystne dla reprezentacji kobiet. W miastach-powiatach (gdzie wprowadzono parytety) średni udział kobiet w radach wzrósł między 2010 a 2014 rokiem – ale wyraźnie mniej niż między 2006 a 2010 rokiem, czyli w okresie, kiedy nie wprowadzono żadnej zmiany. Szacowany efekt zmiany reguł wyborczych jest więc przeciwny do oczekiwanego – oczekiwaliśmy spadku udziału kobiet wśród radnych wybieranych w JOW-ach, a wzrostu udziału kobiet wśród radnych wybieranych w systemie proporcjonalnym.

Można przypuszczać, że zmiana kulturowa i organizacyjna w komitetach wyborczych wyprzedziła instytucję parytetów. JOW-y w wyborach lokalnych, w których poziom upartyjnienia jest niski, a lokalne sceny polityczne stosunkowo otwarte, nie okazały się tak szkodliwe dla kobiet, jak pierwotnie się spodziewano. Wiele wskazuje na to, że obecny kształt parytetów na listach w wyborach proporcjonalnych do rad samorządu terytorialnego jest w istocie dysfunkcyjny i wymaga dokładniejszej analizy, czy istotnie spełnia swoją funkcję.

11 A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65), s. 92–114.

Podsumowanie

Podsumowując wszystkie wątki, jakie pojawiły się w tym opracowaniu, można powiedzieć, że obecny system wyborów do sejmików, rad miast-powiatów i powiatów ziemskich tworzy mechanizm, gdzie poszczególne aspekty konkurencji wyborczej są realizowane w sposób, który bardzo trudno uznać za optymalny.

Stosunkowo najmniej problemów dotyczy reprezentacji ideowej (partii, komitetów wyborczych). Warto zwrócić tylko uwagę na to, że mniejsze okręgi wyborcze w warunkach niskiej liczebności rad prowadzą do stosunkowo wysokiej liczby głosów zmarnowanych – oddawanych na listy, które nie zyskują mandatu w skali okręgu, nawet gdy przekraczają ustawowy próg wyborczy. Choć taki efekt ordynacji samorządowej jest względnie trwały, to można wnosić, że nie ma on „waloru edukacyjnego” i nic nie wskazuje na to, aby skłaniał do integracji ugrupowań w kolejnych wyborach, budowania szerszych porozumień przedwyborczych i tworzenia silniejszych podmiotów, które są w stanie skupić znaczną część elektoratu. W polskich warunkach jest to dodatkowo potęgowane przez fakt odwoływania się w wyborach samorządowych, zdecydowanie częściej niż ma to miejsce w innych krajach, do antypartyjnych resentymentów. Wobec słabości lokalnych struktur partyjnych pojawiają się konkurencyjne podmioty o dużej sile. Rozdrobnienie scen politycznych zwiększa się też dlatego, że obok ugrupowań obecnych w Sejmie pojawiają się ugrupowania lokalne i regionalne, same w sobie również rozdrobnione.

W przypadku rywalizacji personalnej w wyborach samorządowych powtarza się element chwiejnej równowagi, znany szerzej z wyborów sejmowych. Około 1/4 radnych to osoby, które zdobywają mandaty wbrew kolejności na liście (uzyskując więcej głosów niż kandydaci umieszczeni na wyższych miejscach). Jednak z drugiej strony, wśród tych 80% osób, które zdobywają mandaty, startując z uprzywilejowanej pozycji, przytłaczająca większość to kandydaci z pierwszego miejsca. Czyli tacy, którzy są „nagradzani” za samo zajmowanie na liście miejsce, inaczej niż pozostali kandydaci. Z tego względu istotna część radnych ma bardzo wyraźną przewagę nad pozostałymi kandydatami z własnego ugrupowania. Najpewniej tworzy to dodatkowe napięcie zarówno na etapie układania list, jak i w trakcie kampanii wyborczej. W wyborach sejmowych rywalizacja wewnętrzna najczęściej toczy się w cieniu lidera listy, który jest niejako ponad nią, gdyż to pozostali kandydaci walczą o kolejne mandaty zdobywane przez listę. W wyborach samorządowych znacznie częściej lider listy jest tylko jednym z graczy, tyle że silniejszym od pozostałych. Znowu zatem wydaje się, że połączenie rywalizacji wewnątrzpartyjnej z międzypartyjną (przy pomocy głosu preferencyjnego) prowadzi do skutków, które bardzo ciężko uznać za racjonalne – albo taka rywalizacja nie ma większego sensu (gdy lista zdobywa jeden mandat), albo dochodzi do rozgrywania przeciwnika podziałami terytorialnymi (rewirami mniejszymi niż okręg). Ten ostatni mechanizm skutkuje skrzywieniem reprezentacji terytorialnej. To właśnie ona jest często zaprzęgana do rywalizacji politycznej, zarówno na etapie układania list, jak i w trakcie samej kampanii wyborczej. W takiej rywalizacji są jednak wygrani i przegrani. Przestrzenna koncentracja wyborców oddających głos na przegranych kandydatów prowadzi do zasadniczego efektu wykazywanego w tym opracowaniu:

Obecny system wyborczy jest źródłem dezintegrujących impulsów. Działają one zarówno na poszczególne ugrupowania, jak i na całe społeczności lokalne czy regionalne.

Wszystkie wątpliwości i spekulacje medialne, które w ostatnim okresie towarzyszą problemowi zmiany ordynacji wyborczej, skłaniają do zachowania szczególnej ostrożności w postulowaniu jakichkolwiek przekształceń w tej dziedzinie. Przypominają one nieustająco, że zmiany systemu wyborczego nieuchronnie budzą wątpliwości dotyczące intencji ich autorów. Intencją najsilniej obecną w dyskusjach publicznych (a która zapewne najbardziej oddziałuje na wyobraźnię samych podmiotów politycznych) jest chęć manipulacji pozwalającej zdobyć większą liczbę mandatów na bazie tego samego poparcia społecznego. Tego typu manipulacja sprowadza się zwykle do tworzenia sztucznych większości i dodatkowych, nieuprawnionych nagród właśnie poprzez zmianę technicznych aspektów ordynacji wyborczej.

Niniejsze opracowanie powstaje z pełną świadomością zagrożeń w tej dziedzinie. Z taką właśnie świadomością pokazujemy, że system wyborczy ma też inne problemy – takie, które dotyczą wszystkich ugrupowań i mogą być poddawane dyskusji przy założeniu, że zmiany systemu wyborczego nie będą w istotny sposób naruszać równowagi międzypartyjnej, a jedynie równowagę, która kształtuje się w obrębie partii, jednostek i społeczności tworzących daną wspólnotę. Taka dyskusja może być prowadzona w dłuższej perspektywie z postulowaniem zmian nie w najbliższych, ale jeszcze dalszych wyborach.

W świetle zgromadzonych danych taka dyskusja jest potrzebna. Może odbywać się w taki sposób, aby jej owoce dało się skosztować dopiero w kolejnych wyborach i poddać je weryfikacji. Tak właśnie – długofalowo i z uwzględnieniem szerokich konsultacji – zmienia się systemy wyborcze w najlepiej ocenianych demokracjach (warte odnotowania są tu przykłady Nowej Zelandii czy – aktualnie – Kanady). Niedopuszczalne są zmiany reguł wyborczych w trybie przyspieszonym, metodą „nocnej zmiany”. Obawy związane z możliwą chęcią manipulacji systemem wyborczym w celu osiągnięcia partykularnych korzyści partyjnych nie powinny wszakże zamykać oczu na problemy, które towarzyszą obecnemu systemowi.

Jarosław Flis – socjolog, dr hab. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Publikował w „Dzienniku. Polska. Europa. Świat”, „Gazecie Wyborczej”, „Polska. The Times” i „Rzeczpospolitej”. Autor książek: *Obywatel, biznes, władza. Powiązania międzysektorowe w Małopolsce* (1999), *Samorządowe public relations* (2007), *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu* (2014).

Adam Gendźwił – doktor socjologii, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Fundacji Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych. Ostatnio badał m.in. skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach samorządowych i przyczyny nieważności głosów w wyborach samorządowych. Uczestniczy w kilku projektach badawczych, w tym m.in. w międzynarodowym badaniu liderów politycznych w europejskich samorządach lokalnych. Stypendysta Fulbrighta i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, laureat Nagrody Naukowej „Polityki” (2016).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN: 978-83-62338-99-3