



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

forumIdei

Reguły wyborów samorządowych 2018

Adam Gendźwiłł

Celem tego tekstu jest przybliżenie podstawowych reguł zbliżających się wyborów samorządowych. Dla kandydatów i komitetów jest to niezbędne dla przygotowania odpowiedniej strategii wyborczej. Obywatelom znajomość reguł pomoże zrozumieć jak ich głos przekłada się na wynik wyborów.

Wszelkie dywagacje o taktyce wyborczej warto zacząć od pewnego zastrzeżenia. Z perspektywy kandydata startującego w wyborach samorządowych najważniejsze powinny być: wizja lokalnej wspólnoty samorządowej, program (a przynajmniej kilka pomysłów ulepszenia swojej społeczności), gotowość do działania. Te kwestie mają pierwszorzędne znaczenie, choć oczywiście kandydaci powinni dobrze rozumieć reguły gry, w której uczestniczą – od tych reguł również zależy to, czy otrzymają mandat.

Wybory samorządowe odbędą się 21 października 2018 roku. Ich podstawowe zasady zapisane są przede wszystkim w Kodeksie wyborczym uchwalonym w 2011 roku, a także w tzw. ustawach samorządowych (o samorządzie gminnym z 1990 roku, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa z 1998 r.). Reguły organizowania i przeprowadzania wyborów samorządowych zmieniły się na początku tego roku w związku z uchwaleniem *Ustawy zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych*.

Ustawa ta wprowadziła m.in.:

- **Pięcioletnią (zamiast czteroletniej) kadencję władz samorządowych.**

Oznacza to, że kolejne wybory po 2018 roku powinny odbyć się jesienią 2023 roku. Jeśli kadencje Sejmu nie będą skracane i zakończą się w konstytucyjnych terminach, zbiegną się wówczas w krótkim czasie wybory parlamentarne i samorządowe.

- **Limit kadencji dla wójtów, burmistrzów i prezydentów.**

Według nowych regulacji najważniejszy urząd w gminie można będzie sprawować najwyżej 10 lat bez przerwy – choć prawo to nie działa wstecz i nie dotyczy obecnie urzędujących „wielokadencyjnych” wójtów. Konsekwencji stosowania tej reguły możemy się więc spodziewać dopiero w przyszłości.

- **Zakaz „podwójnego kandydowania”** czyli ubiegania się w wyborach samorządowych jednocześnie o mandat wójta oraz radnego. Jedynym dopuszczalnym wyjątkiem ma być kandydowanie na wójta i radnego w tej samej gminie. Zmiana ta oznacza w praktyce znaczne ograniczenie możliwości „ubezpieczenia” (gdy kandydat na wójta, niepewny swojego zwycięstwa, stara się o mandat w radzie powiatu lub w sejmiku, w wielu przypadkach łatwiejszy do zdobycia), a także „ciągnięcia listy wyborczej” (gdy silny kandydat na wójta, dość pewny swojego zwycięstwa, stara się o mandat w radzie powiatu lub w sejmiku bez zamiaru jego objęcia, ale po to, by przysporzyć więcej głosów swojej liście).

- **Zmianę zakresu stosowania jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW)** w wyborach do rad gmin. W 2014 roku JOW-y funkcjonowały zastosowano we wszystkich gminach nie będących miastami na prawach powiatu, a w 2018 roku będą obowiązywać w gminach liczących mniej niż 20 tys. mieszkańców. W pozostałych rady gmin będą wybierane według ordynacji proporcjonalnej. Według danych na koniec 2017 roku gmin „kwalifikujących się” do stosowania JOW-ów było w Polsce 2136 (to 86% wszystkich) i mieszkało w nich 16,7 mln obywateli (ok. 43% wszystkich). Zmiana systemu wyborczego w niektórych gminach, a także zmiany demograficzne, dały możliwość modyfikacji wielkości i granic okręgów wyborczych – przed wyborami 2018 r. jest to jeszcze uprawnienie rad, przed kolejnymi wyborami będą za to odpowiedzialni komisarze wyborczy.

Wyjaśnijmy, jak działa system wyborczy w wyborach samorządowych. A dokładniej – systemy wyborcze, bo tzw. „wybory samorządowe” to w istocie zbiór kilku głosowań odbywających się równocześnie – wyborcom przypominają o tym różne kolory kart do głosowania wydawanych przez obwodowe komisje wyborcze. W wyborach samorządowych wybieramy radnych różnych szczebli samorządu terytorialnego oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W istocie w wyborach samorządowych obowiązują trzy różne systemy wyborcze:

Wybierany organ	Liczba mandatów	Kolor karty do głosowania	System wyborczy
Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast	2478	Różowy	Wybory większościowe – reguła większości bezwzględnej
Rady gmin < 20 tys. mieszkańców	ok. 32 tys.	Biały	Wybory większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych (JOW)
Rady w gmin > 20 tys. mieszkańców	ok. 7,3 tys.	Biały	Wybory proporcjonalne (w wielomandatowych okręgach wyborczych) z głosem preferencyjnym
Rady powiatów (ziemskich)	ok. 6,3 tys.	Żółty	
Rady dzielnic m.st. Warszawy	423	Żółty	
Sejmiki województw	555	Niebieski	

Głosowanie na włodarzy

W wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów do otrzymania mandatu wymagana jest bezwzględna większość głosów (50% + 1 głos). Jeżeli żaden kandydat jej nie uzyskał, po dwóch tygodniach przeprowadza się drugą turę głosowania, do której przechodzi dwóch kandydatów z najlepszymi wynikami. W tak pomyślanej „dogrywce” ostateczny zwycięzca zdobywa większość bezwzględną. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że druga tura jest potrzebna w około 1/3 polskich gmin. Frekwencja w niej okazuje się zwykle niższa, choć nie jest to żelazną regułą – wiele zależy od zaciętości rywalizacji i „odstępu” między dwoma najlepszymi kandydatami. W 2014 roku w ponad 30% gmin, w których odbywała się druga tura, przyniosła ona zmianę zwycięzcy. Badania systemów wyborczych pokazują, że istnienie drugiej tury wyborów jest zwykle zachętą do startu dla większej liczby kandydatów. W polskich warunkach udział w kampanii wyborczej daje szansę zaistnienia w przestrzeni publicznej, kandydatem na burmistrza można być też po to, by poprawić swoje szanse wyboru na radnego. Gdyby drugiej tury nie było i decydowałyby względna większość głosów, część kandydatów oceniających niżej swoje szanse, nie startowałyby; sojusze i porozumienia taktyczne należałoby zawierać jeszcze przed wyborami; również wyborcy zdając sobie sprawę z ostateczności swojego rozstrzygnięcia, byłiby bardziej skłonni taktycznie przetrzącać swoje głosy na silniejszych kandydatów.

Wybór radnych w mniejszych gminach

Radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców również wybiera się w wyborach większościowych, choć obowiązuje w nich zasada zwykłej (względnej) większości – oznacza to, że nie ma drugiej tury, a mandat otrzymuje kandydat z najlepszym wynikiem. Gminy zostały podzielone na jednomandatowe okręgi wyborcze – okręgów jest więc tyle, ilu radnych, zwykle 15.

Granicami okręgów powinny być przede wszystkim granice jednostek pomocniczych (sołectw, osiedli), a w każdym okręgu – aby zachować zasadę równości głosu – powinna zamieszkiwać podobna liczba osób. Rady gmin (a po 2018 roku komisarze wyborczy) nie mają więc pełnej dowolności w kreśleniu granic okręgów wyborczych, dzięki czemu pole do tzw. gerrymanderingu jest ograniczone (co nie oznacza, że nie należy krytycznie spoglądać na to, jak gminy są dzielone na okręgi wyborcze).

Wybory większościowe w JOW-ach oznaczają w praktyce, że w jednym okręgu o jeden mandat powinno konkurować możliwie niewielu silnych kandydatów. Mandat jest bowiem tylko jeden, a system nie przewiduje żadnych „nagród pocieszenia”. Jedna lista wystawia jednego kandydata, ewentualne sojusze należy zawierać przed rejestracją kandydatów (w wyborach samorządowych koordynacja dotyczy zwykle określenia, w których okręgach porozumiewające się komitety wystawiają swoich kandydatów, aby uniknąć wzajemnej konkurencji). Wybory w JOW-ach prowadzą więc do ograniczonej konkurencji między kandydatami. Gdy w okręgu zgłosi się tylko jeden kandydat, otrzymuje mandat bez wyborów.

Wadą JOW-ów jest dość duża liczba głosów, które nie przekładają się na mandaty radnych. Przegrani – nawet jeśli zdobywają po 20-30% głosów w swoich okręgach, nie mogą liczyć na mandat. Z drugiej strony, silniejszym komitetom wyborczym stosunkowo łatwo jest uzyskać większość bezwzględną w radzie. Jak pokazują badania wyborów z 2014 roku, w gminach z JOW-ami najczęściej takie większości uzyskiwały komitety wójtów i burmistrzów. Oznaczało to zwykle marginalizację opozycji.

Wybory większościowe w JOW-ach generalnie dość dobrze sprawdzają się tam, gdzie okręgi wyborcze są dość spójnymi, nieskłóconymi mniejszymi wspólnotami lokalnymi i potrafią skupić się wokół swojego radnego – reprezentanta w radzie. JOW-y sprzyjają samodzielnym, popularnym liderom mniejszych społeczności (mogą startować sami, nie muszą budować list wyborczych, ani zrzekać się w większych komitetach). Nie sprzyjają natomiast komitetom średnim i małym, o w miarę wyrównanym poparciu w całej jednostce samorządowej.

Premia dla zwycięzców, jaką dają JOW-y w wyborach gminnych jest nieraz tak duża, że przy niesprzyjających rozkładach głosów prowadzi do ogromnej dysproporcjonalności wyników. Przykładem mogą być wyniki wyborów z 2014 roku w Kutnie (wówczas system ten obowiązywał we wszystkich gminach nie będących miastami na prawach powiatu, w 2018 roku mieszkańcy Kutna wybiorą swoich radnych w systemie proporcjonalnym). Otóż, komitet wyborczy prezydenta który zdobył jedynie 38,6% głosów zapewnił sobie 21 na 21 mandatów w radzie – żaden z konkurencyjnych komitetów partii sejmowych nie otrzymał ani jednego mandatu (kandydaci PiS zdobyli łącznie głosy 21,1% wyborców, PO – 13,6%, SLD – 8,3%). Oznacza to, że kandydaci z komitetu „prezydenckiego” byli najlepsi w 21 JOW-ach, choć warto zauważyć, że tylko dwóch spośród nich zdobyło w swoim okręgu poparcie więcej niż połowy głosujących.

Wybór radnych w dużych gminach, do powiatów i województw

Najbardziej złożony jest system wyborczy obowiązujący w wyborach radnych większych gmin (w tym miast na prawach powiatu), powiatów ziemskich i województw. System proporcjonalny z głosem preferencyjnym jest w zasadzie kopią systemu obowiązującego w wyborach do Sejmu, choć funkcjonuje w wyraźnie mniejszych okręgach wyborczych, co znacząco zmienia jego właściwości: w dużym skrócie można powiedzieć, że czyni go mniej proporcjonalnym i bardziej wymagającym dla mniejszych ugrupowań.

W wyborach proporcjonalnych gminy, powiaty i województwa są podzielone na wielomandatowe okręgi wyborcze (tu również liczba mieszkańców przypadających na jeden mandat powinna być podobna w obrębie jednostki po to by zachować zasadę równości głosu).

Kodeks wyborczy określa dolne i górne granice wielkości okręgów wyborczych w wyborach do:

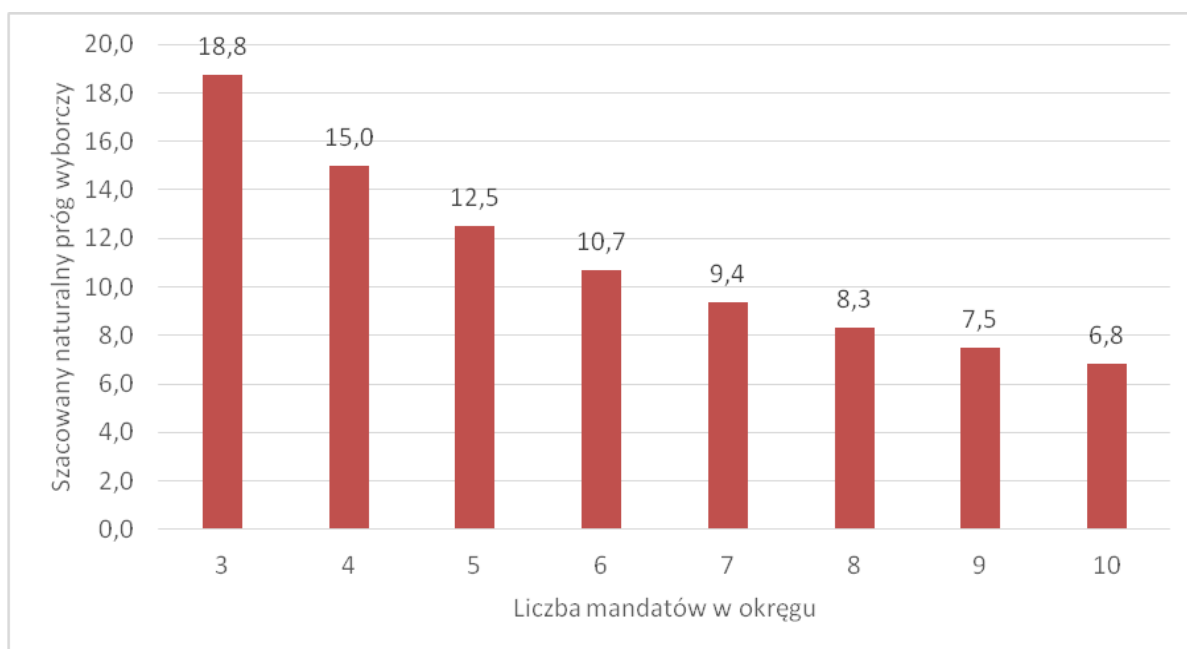
- rad gmin: 5 - 8 mandatów;
- rad powiatów: 3 - 10 mandatów;
- sejmików województw: 5 - 15 mandatów (w praktyce największy wyznaczony okręg w wyborach do sejmiku województwa ma 10 mandatów).

Dla porównania, w wyborach sejmowych okręgi wyborcze mają 7 - 20 mandatów, a średnio – około 11 mandatów. W wyborach proporcjonalnych obowiązuje tzw. ustawowy pięcioprocentowy próg wyborczy. Oznacza to, że do podziału mandatów mogą zostać dopuszczone tylko te listy, których poparcie przekroczyło 5% w skali całej jednostki samorządowej. Mandaty dzieli się w okręgach – w pierwszej kolejności pomiędzy listy wyborcze, proporcjonalnie do liczby uzyskanych przez nie głosów. Pojedyncze mandaty radnych są jednak niepodzielne (nie da się przydzielić np. 3/4 mandatu), więc ich podział prawie zawsze odbiega od idealnej proporcjonalności. W wyborach samorządowych do podziału mandatów między listy stosuje się tzw. metodę d'Hondta (inaczej zwaną metodą Jeffersona), która w praktyce polega na tym, że liczby głosów zdobytych przez uprawnione listy dzieli się kolejno przez 1, 2, 3, 4, 5... a spośród uzyskanych ilorazów wybiera się największe. Kolejne ilorazy począwszy od największego oznaczają kolejne mandaty przyznane listom kandydatów. Procedurę podziału mandatów w okręgu pięciomandatowym prezentuje poniższa tabela, zawierająca prawdziwe wyniki głosowania w wyborach do rady powiatu białostockiego (okręg nr 1):

Lista	Liczba głosów w okręgu	Ilorazy			
		/1	/2	/3	/4
PSL	2793	2793	1396,5	931,0	698,3
PiS	1823	1823	911,5	607,7	455,8
PO	3071	3071	1535,5	1023,7	767,8
Lokalny 1	913	913	456,5	304,3	228,3
Lokalny 2	1316	1316	658,0	438,7	329,0

Pięć komórek tabeli zaznaczonych na szaro odpowiada pięciu mandatom, które były do przydzielenia w okręgu (dwa otrzymała lista PSL, dwa lista PO, jeden lista PiS). Gdyby okręg był sześciomandatowy, dodatkowy mandat trafiłby do listy lokalnej nr 2. Gdyby okręg był siedmiomandatowy, trzeci mandat zdobyłaby lista PO.

Warto zwrócić uwagę na to, że w analizowanym okręgu mandaty otrzymały tylko trzy listy. Komitety lokalne nr 1 i nr 2 nie dostały ani jednego mandatu, mimo że uzyskały odpowiednio 9% i 13% głosów w okręgu. To zjawisko typowe w okręgach, w których do podziału jest niewielka liczba mandatów – przekroczenie ustawowego progu wyborczego nie wystarcza, żeby zdobyć mandat radnego, bo poparcie jest mniejsze niż tzw. naturalny próg wyborczy. Generalnie, im mniejszy okręg wyborczy, tym wyższy naturalny próg wyborczy. Naturalnego progu wyborczego nie da się obliczyć dokładnie – jego wysokość zależy bowiem od rozkładu poparcia między konkurujące ze sobą listy. W studiach wyborczych przyjmuje się jednak, że przeciętny próg wyborczy w okręgu N-mandatowym wynosi około 75% / (N+1). Oznacza to, że np. w najmniejszych trzymandatowych okręgach przeciętny próg naturalny to prawie 19%, choć w skrajnej sytuacji nawet niemal 25% głosów w okręgu może nie przynieść liście mandatu. Również w okręgach dziesięciomandatowych, największych stosowanych w wyborach samorządowych, przeciętny próg naturalny jest wyraźnie wyższy od ustawowego. Wartości przeciętnych naturalnych progów wyborczych przedstawia poniższy wykres.



Widać z tego wyraźnie, że w systemie proporcjonalnym niezwykle ważnym parametrem jest wielkość okręgów wyborczych. Zmniejszanie tej wielkości wpływa na obniżenie szans ugrupowań o słabszym poparciu (chyba że jest ono wyraźnie skoncentrowane w jednym z okręgów wyborczych). Z kolei zwiększanie okręgów sprzyja silniejszej proporcjonalności – czyli większemu podobieństwu między rozkładem mandatów a rozkładem głosów wyborców.

Podział mandatów pomiędzy listy nie kończy procedury. W polskim wariantcie systemu proporcjonalnego każdy wyborca jest zobowiązany oddać głos preferencyjny – tzn. wskazać jednego spośród kandydatów na liście, co zwiększa jego szanse na otrzymanie mandatu. Wielu wyborców głosuje na „jedynekę”, zgadzając się z preferencją komitetu wyborczego, który przed głosowaniem zdecydował o kolejności kandydatów na liście. Część jednak decyduje się wskazywać kandydatów z dalszych miejsc i przyczynia się w ten sposób do modyfikacji kolejności kandydatów na liście. Ta kolejność kandydatów – ustalona nie według pozycji zajmowanych na liście, ale według liczby zdobytych głosów preferencyjnych – jest podstawą przydziału mandatów konkretnym kandydatom. Ilustruje to przykład listy PO z analizowanego już okręgu nr 1 w wyborach do rady powiatu białostockiego w 2014 r.:

1	KOZŁOWSKI	Michał	602
2	ŁUKSZA	Jan	527
3	GRYCUK	Anna	683
4	SIEMIENIUK	Eugeniusz	598
5	WAKULIŃSKA	Anna Grażyna	139
6	JURCZUK	Adam	160
7	SEWESTIAN	Janina	24
8	GRYKO	Mirosław	283
9	RÓŻALSKA	Janina	55

Dwa mandaty przydzielone liście okręgowej PO otrzymali kandydaci nr 1 i nr 3. Gdyby lista zdobyła tylko jeden mandat, dostałaby go kandydatka nr 3. Gdyby lista zdobyła trzy mandaty, wśród radnych znalazłby się jeszcze kandydat z pozycji nr 4 – a nie z wyższej pozycji nr 2.

Ten sposób rozdziału mandatów pomiędzy listy, a potem – pomiędzy kandydatów ma liczne konsekwencje. W wyborach proporcjonalnych komitety wyborcze kontrolują, kto startuje i ustawiają kolejność kandydatów, aby dać wyborcom wyraźne wskazówki. Wyborcy mogą jednak te wskazówki ignorować. Badania pokazują, że około 25-30% mandatów radnych zdobywają kandydaci z niższych miejsc, promowani dzięki głosom wyborców. Takie „przetasowania” rzadko dotyczą kandydatów z pierwszych miejsc, niemniej jednak nawet prominentni kandydaci zajmujący ważne stanowiska w swoich organizacjach (np. w lokalnych oddziałach partii) muszą prowadzić kampanię wyborczą i zabiegać o głosy. Dobre miejsce na liście nie jest gwarancją mandatu.

W systemie proporcjonalnym z głosem preferencyjnym rywalizacja o głosy toczy się na dwóch płaszczyznach: między listami (komitetami, partiami) i między kandydatami. Ten drugi wymiar może być nawet ważniejszy niż pierwszy. Koledzy i koleżanki z tej samej listy bywają większym zagrożeniem i konkurencją niż rywale z innych ugrupowań. Logika systemu wyborczego skłania przy tym komitety wyborcze do tego, by nominować możliwie jak najwięcej kandydatów (w wyborach w 2018 roku w okręgu N-mandatowym będzie można zgłosić od N do N+2 kandydatów) – każdy może bowiem przynieść dodatkowe głosy. Często stosowana logika konstruowania list wyborczych polega na tym, że kandydaci na jednej liście reprezentują różne społeczności lokalne, co prowadzi do splecenia rywalizacji personalnej z rywalizacją terytorialną i ostatecznie niektóre społeczności pozostawia z poczuciem, że „ich kandydat” lub „ich kandydatka” przegrali. Badania pokazują, że w wyborach samorządowych odbywających się w ramach systemu proporcjonalnego wyraźnie więcej niż połowa głosów wyborców pada na kandydatów, którzy ostatecznie nie dostają mandatu. System szanuje preferencje „partyjne” (dla konkretnych list), ale w dużo mniejszym stopniu jest w stanie uszanować preferencje personalne (dla konkretnych kandydatów).

Wnioski

System proporcjonalny nie jest aż tak proporcjonalny, jak wskazywałaby na to jego nazwa. Nie jest też aż tak spersonalizowany, jak to sugeruje obowiązek wskazania konkretnego kandydata. Im mniejsze okręgi wyborcze, tym większa zachęta do integracji i wspólnego startu – potrzebna jest bowiem „masa krytyczna” poparcia, która pozwoli przekroczyć naturalny próg wyborczy. Metoda d’Hondta daje wyraźną przewagę największym ugrupowaniom. Jednocześnie, w przypadku dużych zróżnicowanych wewnętrznie komitetów trudnością może okazać się ułożenie list wyborczych tak, by zadowolić oczekiwania różnych kandydatów i ich środowisk.

Ostateczny wynik bywa trudny do przewidzenia ze względu na możliwość interwencji wyborców w kolejność kandydatów zaprezentowaną przez komitet. Z perspektywy komitetu wyborczego zwykle najkorzystniejsze jest wystawienie maksymalnej liczby kandydatów. Z perspektywy pojedynczego kandydata zwykle najkorzystniejsze jest zadbanie o to, aby na własnej liście wyborczej nie znalazł się żaden kandydat odwołujący się do tego samego elektoratu (danego środowiska czy lokalnej społeczności).

O ile w systemie proporcjonalnym zwykle opłaca się współpracować, o tyle nie jest to oczywiste w przypadku wyborów większościowych. System większości bezwzględnej w wyborach wójtów nie zachęca do współpracy za wszelką cenę – nawet trzeci wynik w wyborach burmistrza może okazać się ważnym politycznym kapitałem. W przypadku systemu większości zwykłej w JOW-ach współpraca między różnymi ugrupowaniami przyjmuje formę „unikania wzajemnej konkurencji”, czyli skoordynowanego wystawienia kandydatów w poszczególnych okręgach, tak by nie rywalizowali ze sobą o głosy tego samego elektoratu.

Adam Gendźwiłł – doktor socjologii, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Fundacji im. Stefana Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych.

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 978-83-65882-30-1