



Samorządowa ocena polityczna

Jarosław Flis
Ireneusz Sadowski

Prezentowane opracowanie jest wstępną próbą uchwycenia kluczowych zjawisk składających się na wybory samorządowe 2024 roku. Specyfika wyborów samorządowych jest bowiem taka, że ogólnopolskie siły polityczne mogą się w nich łatwo same ogłosić zwycięzcami. Wystarczy wziąć pod uwagę tylko wybrane przykłady, by znaleźć dowody na korzystną dla danej opcji tezę. Opracowanie to ma na celu ułatwienie czytelnikom dokonania samodzielnego osądu dotyczącego wniosków, jakie dla polskiej polityki mogą przynieść wybory z kwietnia 2024 roku.

W opracowaniu zostaną przedstawione problemy frekwencji wyborczej oraz poparcia dla poszczególnych ugrupowań w wyborach sejmikowych – w tym również możliwość wyciągania wniosków o zmianach ogólnopolskich sympatii politycznych na podstawie tych właśnie wyników. Pokazany zostanie także wpływ systemu wyborczego na wynik. Trzecim omawianym problemem będzie sprawa wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W szczególności zostaną przedstawione strategie przyjęte przez poszczególne partie polityczne oraz wyniki głosowania i ostateczne rozstrzygnięcia.

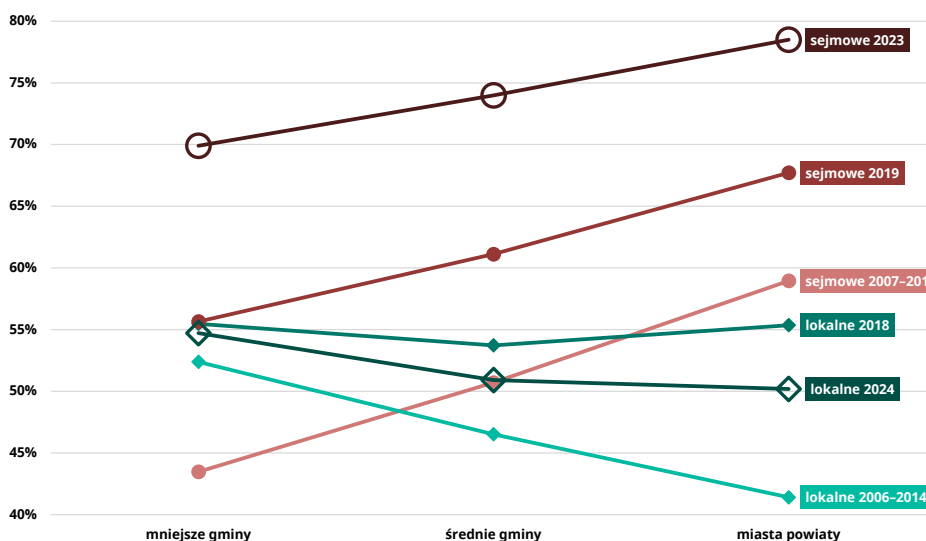
Zmiany frekwencji

Rekordowa frekwencja wyborcza w głosowaniu sejmowym 15 października 2023 roku rozbudziła oczekiwania dotyczące tego właśnie zjawiska społecznego. Wielu obserwatorów i uczestników życia politycznego kraju spodziewało się ustanowienia tu kolejnego rekordu, przynajmniej jeśli chodzi o wybory samorządowe. Jak wiadomo, nadzieje te nie zostały spełnione. Wyjaśnienie tego zjawiska wymaga powrotu do poprzednich wyborów i pokazania, jakie wzory zachowań społecznych można było w nich wcześniej obserwować. Przez dekadę pomiędzy rokiem 2006 a 2015 frekwencja wyborcza w Polsce układała się w powtarzalne wzory. W wyborach sejmowych, tak samo jak w wyborach samorządowych, zależała ona od wielkości miejscowości, jednak kierunek tej zależności był w każdym z tych rodzajów wyborów inny. W wyborach sejmowych mieszkańcy większych miejscowości głosowali

częściej, natomiast wybory samorządowe wzbudzały ich zdecydowanie mniejsze zainteresowanie. Odwrotnie rzecz wyglądała w mniejszych gminach – przede wszystkim na wsi. Tutaj frekwencja była znacząco wyższa w wyborach samorządowych, natomiast wyraźnie spadała w wyborach sejmowych. Istotną zmianę trendu ustanowiły tu wybory samorządowe w 2018 roku. Odbływały się one po trzyletniej przerwie względem ostatnich wyborów ogólnokrajowych. Przez te trzy lata Polska stała się areną istotnych napięć politycznych. Podwójne zwycięstwo Prawa i Sprawiedliwości w wyborach 2015 roku oraz późniejszy wzrost sondażowego poparcia rozbudziły oczekiwania liderów i aktywistów tej partii. Wcześniej miała ona bardzo skromną pozycję na samorządowej scenie politycznej – wyraźnie słabszą niż partię ówczesnej koalicji rządzącej PO-PSL i niewiele tylko mocniejszą od drugiej siły opozycyjnej, czyli Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Rozochocenie PiS i nadzieje na odwrócenie układu sił wywołały istotne obawy w środowiskach opozycyjnych, co doprowadziło do mobilizacji wyborców w większych ośrodkach miejskich. W tym czasie w wyborach w mniejszych gminach nastąpiła równie istotna, choć mniej spektakularna zmiana. Wyborcy, którzy dotąd byli przyciągani do urn przede wszystkim przez wybory gminne, zaś w wyborach powiatowych i sejmikowych często oddawali nieważne puste głosy, teraz w znacząco większym stopniu wyrazili też swoje preferencje w wyborach ponadgminnych. Generalnie frekwencja w takich gminach nie wzrosła znacząco, jednak po zsumowaniu głosów z całego kraju został ustanowiony nowy rekord frekwencji. Złożyły się na niego przede wszystkim dodatkowe głosy oddane w miastach powiatów. Uśredniona frekwencja nie przekroczyła tej z wyborów sejmowych, lecz była znacząco większa niż we wcześniejszych wyborach samorządowych. Tylko w średniej wielkości gminach frekwencja w 2018 roku była wyższa od tej, która je charakteryzowała zarówno w wyborach sejmowych, jak i samorządowych. Wybory w 2018 roku rozpoczęły serię czterech elekcji, w których ustanawiano rekordy frekwencji. Najpierw tylko względem danego typu wyborów – jak w wyborach europejskich 2019, sejmowych w tym samym roku i prezydenckich w roku kolejnym. Zwieńczeniem tego procesu była rekordowa frekwencja w październiku 2023 roku. Warto zwrócić uwagę, że rekordy frekwencji w wyborach samorządowych 2018 i europejskich 2019 miały wyraźny związek z traktowaniem ich jako „próby generalnej”, sondażu bądź walki o *pole position* przed wyborami parlamentarnymi, postrzeganymi przez istotną część obywateli jako ważniejsze. Przesunięcie wyborów samorządowych na wiosnę 2024 roku zaburzyło dotychczasowe wzory rywalizacji politycznej w Polsce. Wybory samorządowe przestały być „przedbiegiem” dla wyborów ogólnokrajowych – nie tylko z punktu widzenia wyborców, lecz także z perspektywy klasy politycznej, w szczególności zaś kandydatów myślących o szerszej karierze politycznej. Dodatkowo doświadczenia krajów, gdzie wybory nie są przeprowadzane w regularnych cyklach, podpowiadają, że zagęszczenie wyborów prowadzi do zmniejszenia frekwencji. Część wyborców najwyraźniej jest zmęczona zbyt częstym głosowaniem bądź też tylko jedne z serii wyborów wystarczają im do wyrażenia swoich preferencji politycznych poprzez oddanie głosu.

Wykres 1 pokazuje frekwencję w ostatnich wyborach samorządowych na tle wcześniejszej frekwencji w takich wyborach oraz w wyborach sejmowych. Frekwencję pokazano w rozbiciu na trzy części kraju o podobnej wielkości. Pierwsza to miasta powiaty, które szczególnie w wyborach samorządowych wyróżniają się odmiennym charakterem głosowania (brak osobnych wyborów powiatowych). Gminy w powiatach ziemskich podzielono na dwie równe części, szeregując je na podstawie wielkości.

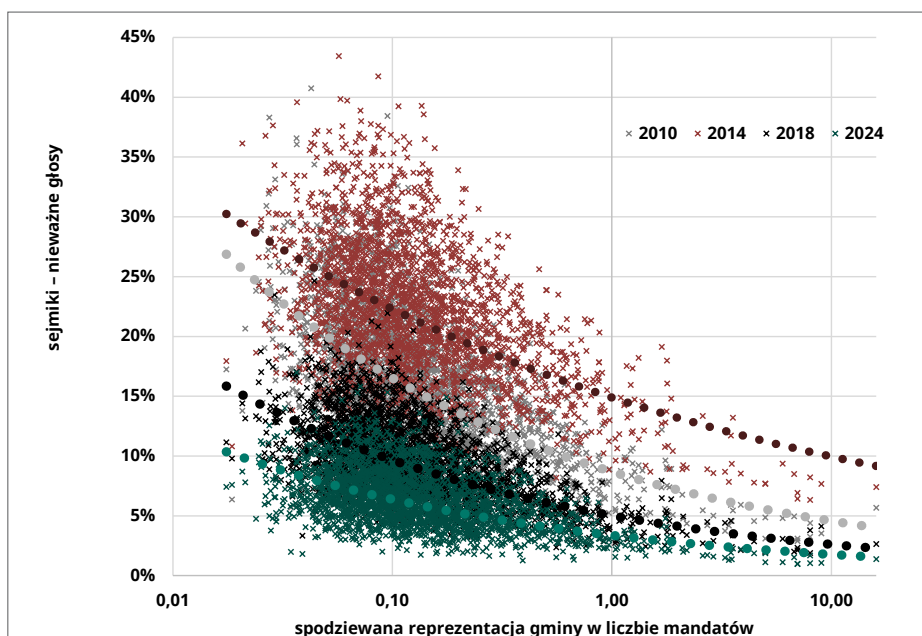
Wykres 1. Zmiany frekwencji w latach 2006–2024 w zależności od charakteru gminy



Frekwencja w mniejszych gminach wróciła w tym roku do wzorów znanych z wcześniejszych wyborów. Jest minimalnie wyższa niż średnia z lat 2006–2014, lecz minimalnie niższa niż w 2018 roku. Frekwencja w miastach powiatach jest niższa niż w 2018 roku, lecz wyższa niż przez poprzednią dekadę. Na pewno zaś powrócił wzór, w którym mieszkańcy mniejszych gmin głosują w wyborach samorządowych częściej niż ci z większych miast.

Wartym uwagi problemem jest liczba nieważnych głosów oddanych w wyborach sejmikowych, która w 2014 roku doprowadziła do poważnego kryzysu politycznego. Na wykresie 2 pokazano, w jakie wzory układa się udział nieważnych głosów w czterech ostatnich wyborach sejmikowych. Wyjaśnieniem tego zjawiska jest zależność liczby nieważnych głosów z jednej strony od wielkości gminy, z drugiej – od wielkości województwa. Wspólnym czynnikiem, będącym wypadkową tych dwóch charakterystyk, jest spodziewana reprezentacja danej gminy przeliczona na mandaty sejmikowe. Rośnie ona wraz ze wzrostem gminy, lecz także maleje wraz z rozmiarem województwa, gdyż w większych województwach ustawa przewiduje mniej radnych przypadających na jednego mieszkańca.

Wykres 2. Procent nieważnych głosów w wyborach sejmikowych w latach 2010–2024



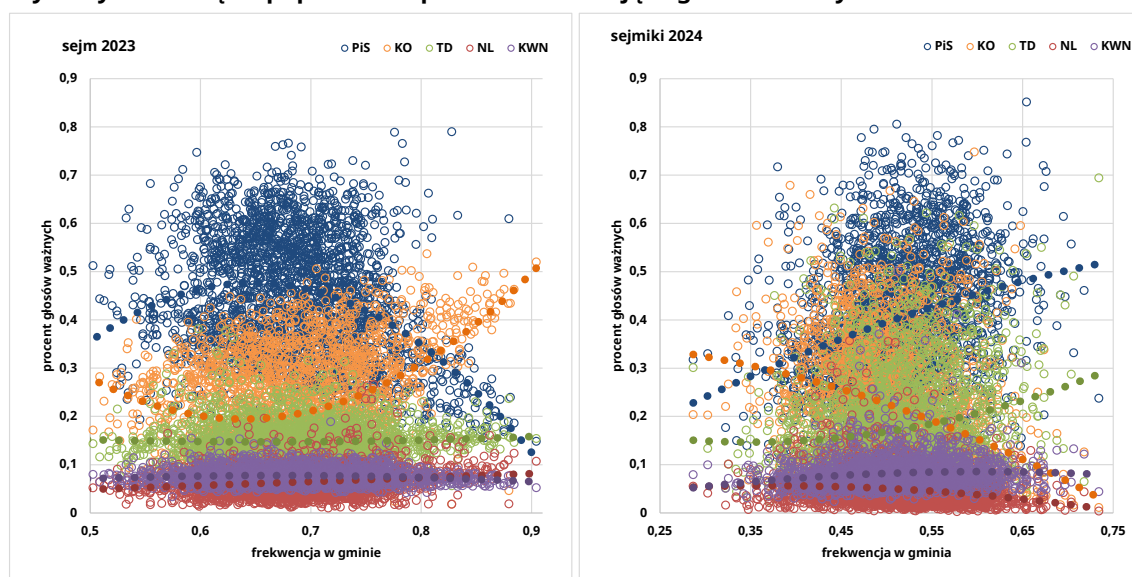
Takie porównanie pozwala dostrzec wysoki udział nieważnych głosów w mniejszych gminach, występujący już w 2010 roku. Wprowadzenie karty do głosowania w postaci broszury doprowadziło do jakościowego skoku liczby nieważnych głosów w wyborach z 2014 roku. Wywołany tym kryzys najwyraźniej zmienił nastawienie wyborców do wyborów sejmikowych. Udział nieważnych głosów spadł bowiem gwałtownie w wyborach w 2018 roku, zdecydowanie poniżej poziomu z roku 2010. W ostatnich wyborach udział ten spadł jeszcze bardziej. Dalej jednak widać zjawisko wzrostu liczby nieważnych głosów wraz ze zmniejszeniem się prawdopodobieństwa, że któryś z radnych sejmikowych jest związany z daną gminą. Mimo że zjawisko to nie wydaje się już tak bolesne jak w przeszłości, to nadal warto postawić pytanie, czy wielkość i sposób wybierania sejmików są adekwatne do społecznego kontekstu tego głosowania.

Znaczenie frekwencji dla wyborów sejmikowych

Zmiany frekwencji nie pozostają bez znaczenia dla wyników wyborów sejmikowych. Wybory sejmikowe są tymi spośród wyborów samorządowych, w których ogólnopolskie sympatie polityczne odgrywają najważniejszą rolę. We wcześniejszych latach znaczenie takich sympatii było jednak osłabiane przez fakt, że istotną część wyborców głosujących w wyborach samorządowych – w szczególności w mniejszych gminach – stanowiły osoby, które nie głosowały w wyborach parlamentarnych. Nie miały zatem przyzwyczajenia i doświadczenia we wskazywaniu preferowanych partii sejmowych. Jednak mobilizacja społeczna w wyborach z lat 2019 i 2023 oznaczała najpewniej, że ten rodzaj wyborców został już wciągnięty w ogólnokrajową politykę. Ogólnokrajowe partie odniosły sukces w docieraniu do takich wyborców, budując więź z nimi lub przynajmniej sprawdzone kanały komunikacji. Z drugiej strony połączenie wyborów sejmikowych z wyborami lokalnymi – gminnymi i powiatowymi – w których ogólnopolskie podziały polityczne mają zdecydowanie mniejsze znaczenie, jest czynnikiem o odmiennym wpływie. Rzecz w tym, że kandydaci do sejmików bardzo często prowadzą wspólną kampanię wyborczą z kandydatami w wyborach gminnych i powiatowych. Jak można się domyślać, nie pozostaje to bez wpływu na ostateczne decyzje wyborców. Mamy zatem jeden czynnik oddziałujący na rzecz stabilności preferencji politycznych – wcześniejsze zaangażowanie wyborców – lecz w przeciwną stronę działają takie czynniki, jak spersonalizowanie kampanii wyborczej oraz odmienne układy rządzący-opozycja w poszczególnych częściach kraju.

Źródłem odmienności wyborów sejmikowych są też wspomniane różnice we frekwencji w zależności od wielkości miejscowości. Frekwencja jest bowiem silnie związana z poparciem dla poszczególnych ugrupowań sejmowych. Zależność tych czynników pokazują wykresy 3 i 4. Przedstawiono na nich procentowe poparcie dla poszczególnych partii sejmowych w rozbiciu na gminy w powiązaniu z frekwencją w danej gminie w danych wyborach.

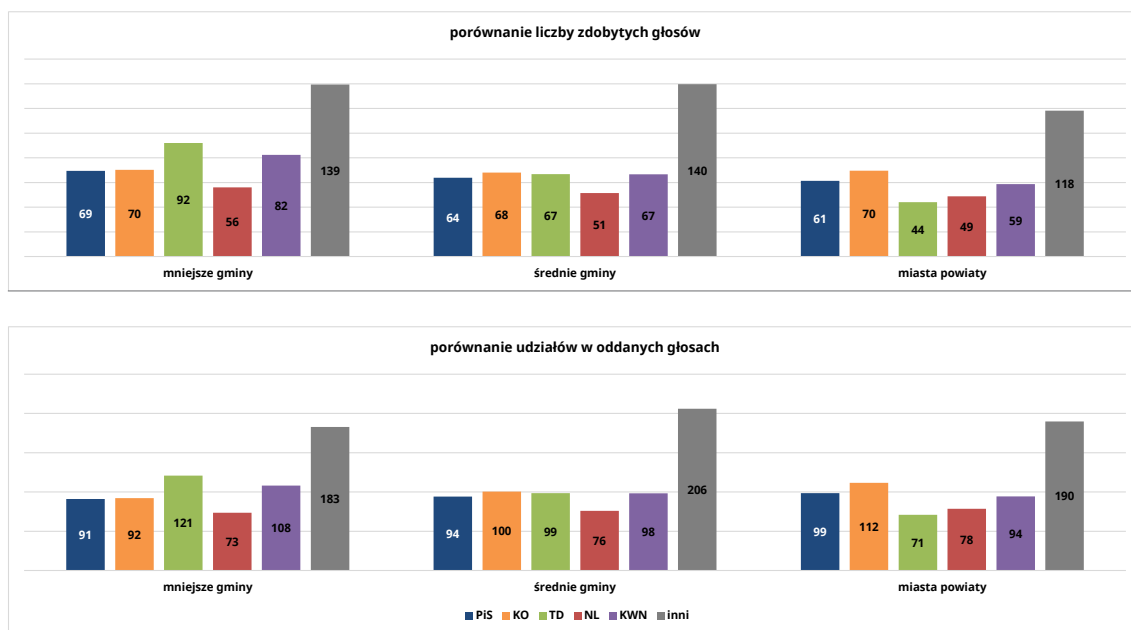
Wykresy 3-4. Związki poparcia dla partii z frekwencją w gminach w wyborach 2023 i 2024



Widać wyraźnie, że w przypadku dwóch największych partii mamy w wyborach sejmikowych do czynienia z zupełnie odwrotną sytuacją, niż to ma miejsce w wyborach sejmowych. W wyborach sejmowych Koalicja Obywatelska okazuje się wyraźnie silniejsza w tych miejscach, gdzie frekwencja jest wyższa, natomiast Prawo i Sprawiedliwość odwrotnie. W wyborach sejmikowych KO jest silniejsza tam, gdzie frekwencja jest niższa, a PiS silniejszy tam, gdzie frekwencja jest wyższa. W przypadku pozostałych partii w wyborach sejmowych różnice nie są już tak wyraźne, jednak uwidaczniają się w wyborach sejmikowych. W szczególności listy Trzeciej Drogi, podobnie jak to miało miejsce w przypadku list PSL we wcześniejszych wyborach samorządowych, zyskują większe poparcie w mniejszych gminach, czyli tam, gdzie frekwencja jest wyższa.

Zmiany we frekwencji rodzą dylemat, gdy chce się porównywać wyniki wyborów sejmikowych z jesieniami wyborami sejmowymi w 2023 roku: można bowiem porównywać liczbę zdobytych głosów lub procenty zdobytych głosów. Każde z takich porównań ma pewne walory, lecz także swoje ograniczenia: istotne różnice pokazują wykresy 5 i 6.

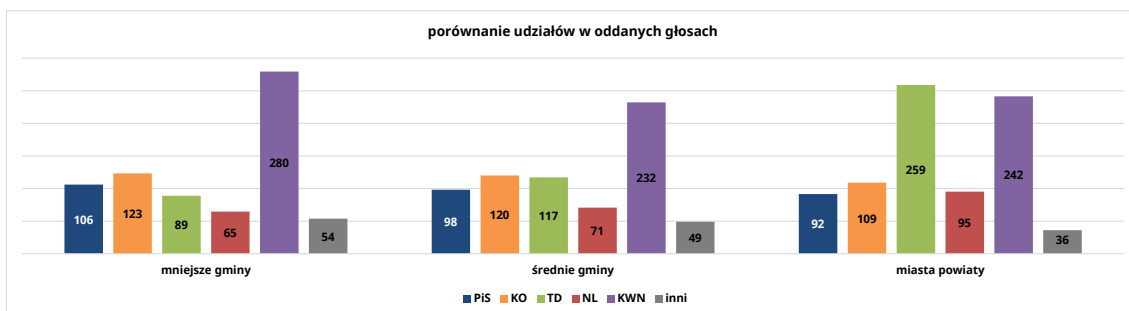
Wykresy 5-6. Zmiany poparcia sił politycznych w wyborach sejmikowych w 2024 roku względem wyborów w 2023 roku



Warto zwrócić uwagę, że różne punkty odniesienia w porównaniach mogą prowadzić do odmiennych wniosków. Jeśli porównać procent zdobytych głosów, to Prawo i Sprawiedliwość najlepiej poradziło sobie w miastach powiatach, a najgorzej w mniejszych gminach. Jeśli jednak porównać liczby zdobytych głosów, to poparcie dla tej partii spadło najbardziej właśnie w miastach powiatach, a najmniej – w mniejszych gminach. Identyczne zjawisko można zaobserwować w przypadku Nowej Lewicy. Spadek liczby głosów oddanych na Koalicję Obywatelską jest identyczny w miastach powiatach i w mniejszych gminach, lecz w związku ze zmianami frekwencji przekłada się to na spadek procentowego poparcia w mniejszych gminach i wzrost w miastach powiatach. Jeśli porównać wyniki Trzeciej Drogi w obydwu wyborach, wzór jest bardziej jednoznaczny. Niezależnie od punktu odniesienia, poparcie w miastach powiatach wyraźnie spadło. W mniejszych gminach liczba głosów zdobytych przez Trzecią Drogę spadła najmniej i także najmniej ze wszystkich partii, co przełożyło się na wyraźny wzrost poparcia dla tego ugrupowania. Jest to podobne do zjawisk, jakie widzieliśmy w poprzednich wyborach sejmikowych w przypadku list samorządowych PSL. Pozostaje jednak pytanie, jak zmieniło się poparcie dla

poszczególnych partii w stosunku do poprzednich wyborów sejmikowych, co pokazuje wykres 7. W przypadku lewicy oraz Konfederacji jako punkt odniesienia przyjęto sumowane poparcie dla partii tworzących te ugrupowania, które w 2018 roku startowały osobno.

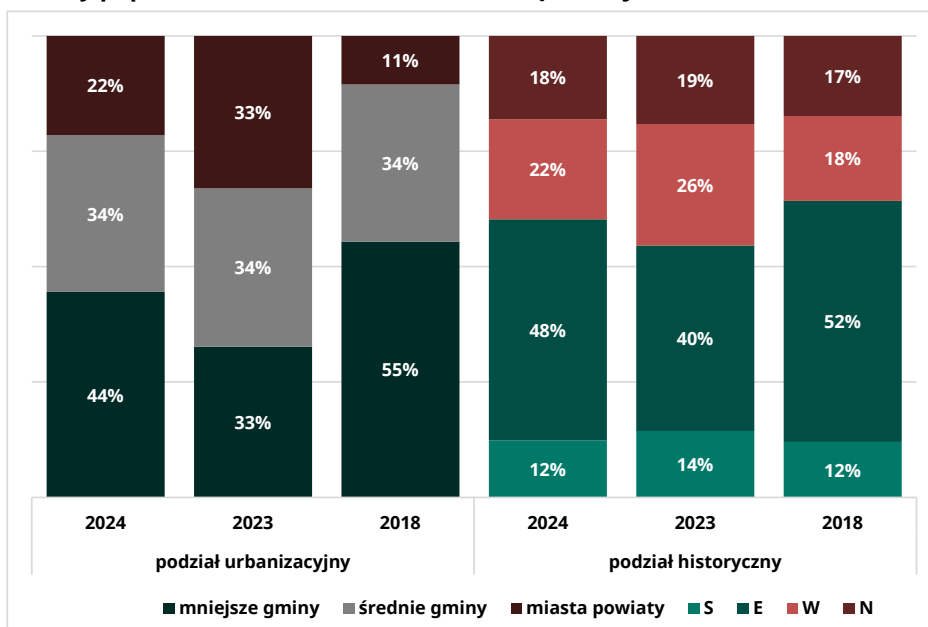
Wykres 7. Zmiany poparcia sił politycznych w wyborach sejmikowych w 2024 roku względem wyborów w 2018 roku



W porównaniu do poprzednich wyborów sejmikowych poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości spadło w miastach powiatach, ale wzrosło w mniejszych gminach. Co ciekawe, także w mniejszych gminach największy był wzrost liczby głosów oddanych na Koalicję Obywatelską. Najbardziej rozchwane jest poparcie dla Trzeciej Drogi. Sojusz z Polską 2050 dał wspólnej liście jakościowy skok poparcia w miastach powiatach, natomiast w mniejszych gminach można zaobserwować zauważalny spadek poparcia. Wyraźną beneficjentką minionych sześciu lat jest Konfederacja. Z partii sejmowych najmocniej spadło poparcie dla ugrupowań lewicy, jednak najmniejszą rolę – jeśli porównać z 2018 rokiem – odegrały w tych wyborach ugrupowania regionalne i lokalne. Najwyraźniej sejmikowa scena polityczna w coraz większym stopniu upodabnia się do sceny ogólnopolskiej, nawet jeśli dalej widoczne są istotne różnice.

Nieoczywiste relacje łączące poparcie Trzeciej Drogi w wyborach sejmikowych z wcześniejszymi wynikami w wyborach sejmowych oraz poprzednimi wyborami samorządowymi warte są głębszej analizy. Wykres 8 pokazuje udziały w głosach oddanych na Trzecią Drogę bądź PSL w rozbiciu na poszczególne części kraju. Pierwszy podział to już wcześniej omówiony podział urbanizacyjny na trzy kategorie gmin ze względu na ich wielkość. Drugi jest podział historyczny, dla którego przyjęto skrótowy kod oparty na kierunkach geograficznych: literą N oznaczono Ziemię Odzyskaną, litera W to ziemie byłego zaboru pruskiego oraz Śląsk – ta część, w której pozostała ludność autochtoniczna, zabór rosyjski oznaczono jako E, zaś S to Galicja.

Wykres 8. Głosy poparcia dla TD/PSL w rozbiciu na części kraju



Na wykresie widoczna jest zmiana bazy społecznej Trzeciej Drogi w wyborach sejmowych w 2023 roku w porównaniu z wcześniejszą bazą społeczną PSL. Jeśli spojrzeć na wyniki sejmikowe 2024, to znajdują się one w pół drogi między ostatnimi wyborami sejmowymi a poprzednimi wyborami sejmikowymi. Ugrupowanie Szymona Hołowni dalej ogrywa zasadniczą rolę, jeśli chodzi o kształt poparcia wspólnej listy, jednak znaczenie tradycyjnego elektoratu ludowców najwyraźniej w tych wyborach jest większe niż w wyborach sejmowych.

Symulacje sejmowe

Wyniki wyborów samorządowych, przede wszystkim sumę rezultatów sejmikowych, wielu komentatorów potraktowało jako rzetelny sondaż rozkładu poparcia partyjnego. Mówiąc w pewnym uproszczeniu, zestawienie wyników wyborów do sejmików wojewódzkich posłużyło do wnioskowania o tym, jak rozłożyłyby się głosy, gdyby 7 kwietnia odbyły się wybory parlamentarne. Warto jednak zwrócić uwagę, że powody udziału w wyborach samorządowych są w wielu przypadkach inne, niż ma to miejsce w wyborach sejmowych, w związku z czym proste wnioskowanie może być zawodne. Zresztą świadczy o tym już sama różnica frekwencji w październiku 2023 i kwietniu 2024 roku. Druga istotna kwestia dotyczy sporych różnic pomiędzy rezultatami najnowszych sondaży poparcia politycznego a sumą wyników sejmikowych. Sondaże CBOS, Opinia24 czy IBRiS pokazują odmienne trendy i hierarchie, więc można by postawić pytanie, czy to owe badania reprezentatywne się mylą, czy też bezpośrednio wnioskowanie z wyborów samorządowych nie jest do końca rzetelnym źródłem bezpośredniego wnioskowania na temat rozkładu poparcia.

Należy tu w szczególności podnieść trzy kwestie, które mogą wskazywać na ograniczenia możliwości wnioskowania o różnicach pomiędzy wyborami samorządowymi i parlamentarnymi. Po pierwsze, trzeba wspomnieć o frekwencji. Frekwencja w wyborach sejmowych nie tylko najpewniej byłaby wyższa ogólnokrajowo, ale też wybory samorządowe różnicują ją ze względu na intensywność lokalnej rywalizacji politycznej i nierówną mobilizację elektoratów. Po drugie, rozkład poparcia komitetów partyjnych powinien zostać niewątpliwie skorygowany w górę ze względu na „nadwyżkowe” poparcie komitetów lokalnych/regionalnych (ponad dwukrotnie wyższe w kwietniu 2024 roku, niż miało to miejsce jesienią 2023). Warto też zwrócić uwagę, że najsilniejszą motywacją do udziału w wyborach samorządowych jest przeważnie elekcja lokalnego władarza. Gdyby wybory do sejmików oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów odbywały się osobno, frekwencja w tych pierwszych byłaby zdecydowanie niższa. Może to mieć istotne konsekwencje dla rozkładu poparcia w sejmikach, które nie są „wyborami pierwszego wyboru”.

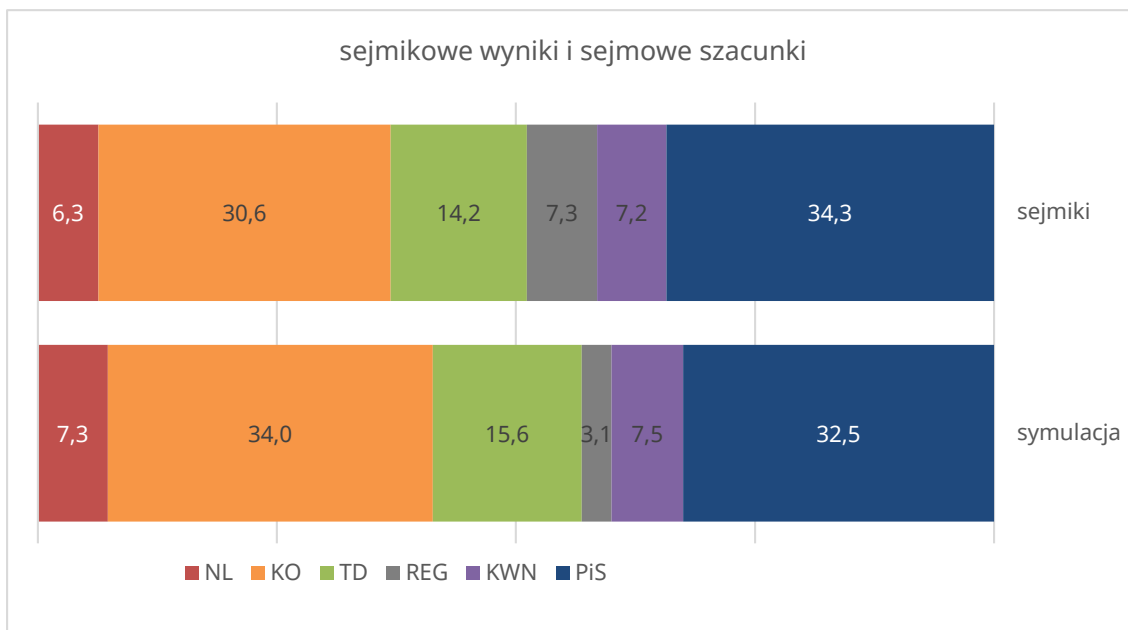
Po trzecie – odmienny poziom lokalnej mobilizacji zmienia lokalnie rozkład poparcia partyjnego w wynikach wyborów do sejmików. To, w jaki sposób je zmienia, jest zapewne najmniej oczywiste, lecz to właśnie okazuje się kluczowe dla wyniku ekstrapolacji między tymi wyborami. Jednak dużo bezpieczniej założyć, że poziom frekwencji nie jest neutralny dla rozkładu poparcia. W jednych gminach na jego spadku najwięcej traci partia X, w innych – partia Y, a to z kolei stanowi pochodną czynników, o których była mowa wcześniej. Warto zwrócić uwagę choćby na to, że w drugiej turze wyborów nie mamy we wszystkich miastach rywalizacji między PiS a Koalicją Obywatelską, czyli na strukturę preferencji partyjnych nałożony został dodatkowy „filtr”.

Jeśli wziąć pod uwagę trzy powyższe zagadnienia, można pokusić się o próbę dokonania stosunkowo prostej korekty wyników wyborów sejmikowych do kontrfaktycznych wyników wyborów sejmowych. Chodzi o to, jakich wyników moglibyśmy się spodziewać, gdyby 7 kwietnia 2024 roku odbyła się elekcja posłów, przy sztucznym założeniu, że:

- frekwencja byłaby taka jak w październiku 2023 roku,
- komitety lokalne i pozaparlamentarne uzyskałyby analogiczny odsetek głosów jak jesienią,
- różnica frekwencji jest predyktorem lokalnej różnicy rozkładu poparcia.

To nieskomplikowane ćwiczenie statystyczne przynosi rezultat taki, jak prezentujemy na wykresie 9.

Wykres 9. Wyniki zagregowanych wyborów do sejmików poddane dodatkowej adiustacji



Przede wszystkim nie należy twierdzić, że dokładnie tak wyglądałyby wyniki wyborów parlamentarnych, gdyby te odbyły się 7 kwietnia. Tym niemniej warto zauważyć, że dokonanie omówionej adiustacji powoduje, iż rozkład poparcia jest znacznie bardziej zbliżony do tego, jaki przedstawiają wyniki sondaży poparcia partyjnego prowadzonych regularnie przez różne agencje badawcze. Zwraca uwagę nie tylko to, że kolejność dwóch największych partii jest inna niż w przypadku prostej sumy głosów z wyborów sejmikowych, ale również względna zmiana poparcia pozostałych komitetów. Wynik kontrfaktyczny pokazuje, że Trzecia Droga mogła w istocie poszerzyć swoją bazę wyborczą, choć w świetle prostego agregatu mogłoby się wydawać, iż się ona zmniejszyła. Nowa Lewica straciła poparcie, ale zapewne nie w tak wysokim stopniu, jak wynikałoby z prostego porównania zdobyczy w wyborach samorządowych. W kolei Konfederacja mogła zyskać odrobinę więcej, niż sugerują wyniki sejmikowe.

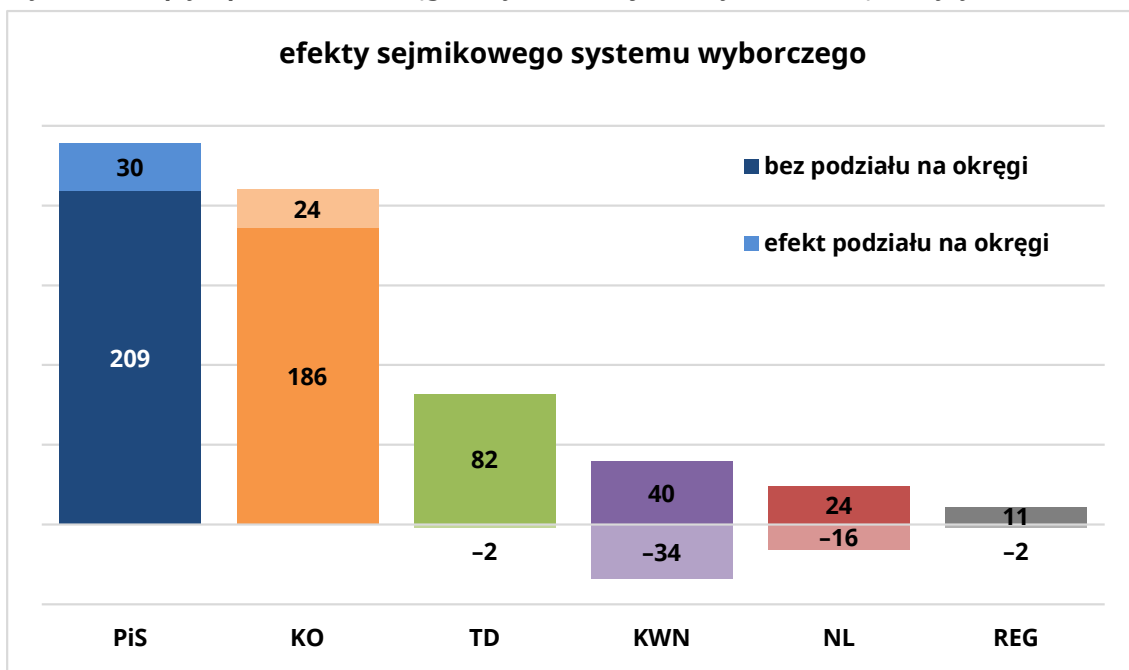
Oczywiście nie należy tego wyniku traktować jako miarodajnej prognozy wyborczej, jednak powinna być ona przesłanką do bardzo ostrożnego komentowania wyników samorządowych w kontekście wyborów ogólnopolskich. Koniec końców takie wnioskowanie ma również charakter kontrfaktyczny – wybory samorządowe są bowiem sumą tysięcy wyborów lokalnych, spośród których każde mają osobną specyfikę, stawkę i graczy.

Sejmikowy system wyborczy – efekty systemu wyborczego

W przypadku wyborów sejmikowych same wyniki głosowania są w istotny sposób przekształcane przez system wyborczy. Niewielkie okręgi wyborcze oraz próg wyborczy obliczany dla każdego województwa z osobną powodują znaczące odchylenia od proporcjonalności. Na wykresie 10 pokazano skalę tych odchyleń. Jako punkt wyjścia przyjęto hipotetyczny podział mandatów w każdym z województw,

oparty na założeniu, że nie są one podzielone na okręgi. Następnie pokazano zmiany w liczbie zdobytych mandatów, co jest efektem takiego podziału. W przypadku podziału mandatów w całym województwie zastosowano – tak jak w obecnym systemie – metodę D’Hondta.

Wykres 10. Wpływ podziału na okręgi w wyborach sejmikowych na liczbę zdobytych mandatów



Nie jest większym zaskoczeniem, że głównymi beneficjentkami obecnego systemu wyborczego są dwie największe partie. Natomiast mniej oczywiste wydaje się to, że najbardziej stratnym ugrupowaniem jest Konfederacja. Podział województw na okręgi wyborcze stanowi dla tej partii istotny próg wejścia. W każdym z województw – ze względu na równomierne poparcie – partia ta przekracza ustawowy próg wyborczy, co nie jest udziałem Nowej Lewicy, mimo dość zbliżonego wyniku procentowego w skali kraju. Natomiast Trzecia Droga, podobnie jak ugrupowania regionalne, tylko w niewielkim stopniu jest poszkodowana przez obecny system wyborczy.

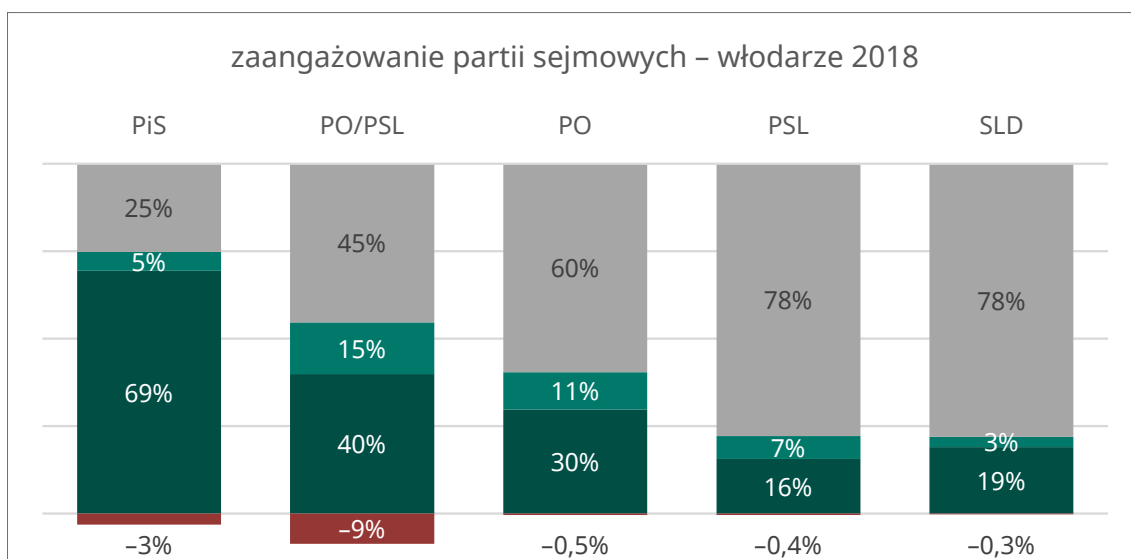
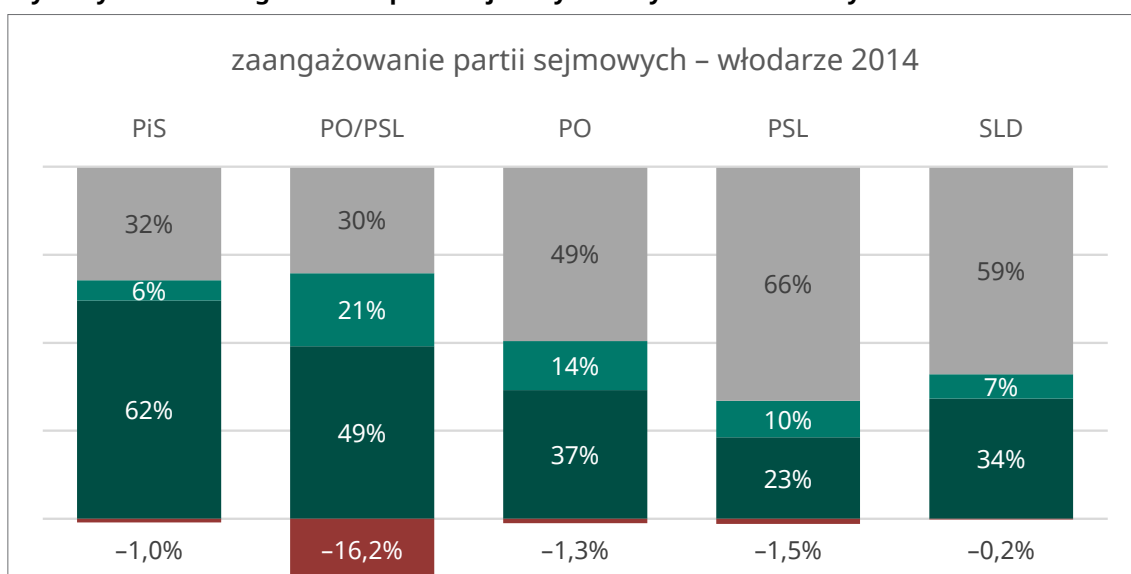
Tak silny impuls nagradzający większe ugrupowania ma jednak – co zaskakujące – bardzo ograniczony wpływ na ostateczny kształt koalicji rządzących województwami. Gdyby nie było podziału na okręgi, tylko w jednym województwie – świętokrzyskim – doszłoby do istotnej zmiany układu sił. W województwie tym radni Konfederacji mogliby zdecydować, czy chcą stworzyć większość z radnymi PiS, czy z radnymi obecnej koalicji rządzącej.

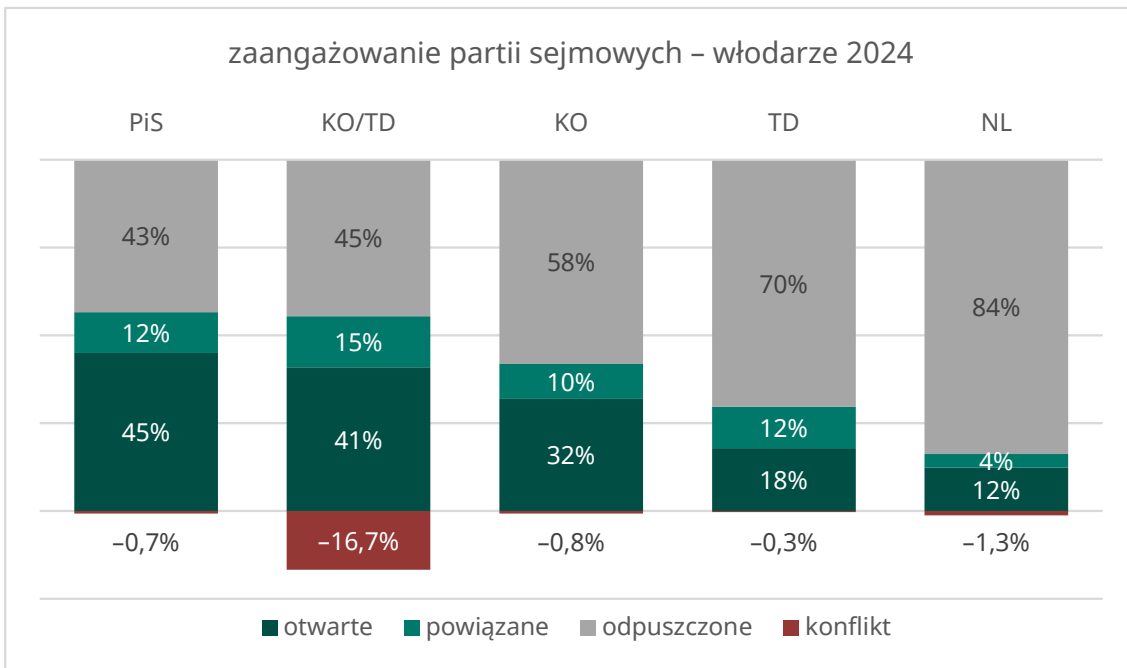
Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast

Drugim kluczowym polem rywalizacji w wyborach samorządowych są bezpośrednie wybory wójtów burmistrzów i prezydentów miast. Stworzenie klarownego obrazu rywalizacji w przypadku nieomal 2,5 tys. starć okazuje się bardzo trudne. Jednym ze stałych motywów w opisie takich wyborów jest napięcie między partiami sejmowymi a kandydatami określającymi siebie jako bezpartyjni, którzy w tym opracowaniu będą nazywani kandydatami lokalnymi. Pierwszym krokiem jest opis zaangażowania partii w takich wyborach. Na wykresach 11–13 pokazano, w jakiej części kraju – obliczanej na podstawie liczby mieszkańców danych gmin – główne partie sejmowe wystawiały swoich kandydatów w wyborach 2014, 2018 i 2024. Zgodnie z danymi podawanymi przez Państwową Komisję Wyborczą

można takich kandydatów podzielić na dwa rodzaje. Pierwszy stanowią kandydaci wystawiani przez komitet wyborczy danej partii politycznej. Drugi rodzaj kandydatów to ci, których wystawia lokalny komitet, lecz należą oni do danej partii lub są przez nią popierani, co jest formalnie odnotowywane. Kandydatury komitetu danej partii będą nazywane kandydaturami otwartymi, natomiast te, w których związek z partią jest zauważalny, ale nie bezpośredni, zostaną określone jako kandydatury powiązane. Na wykresie zaznaczono także przypadki – wcale nie takie rzadkie – kiedy w danej gminie kandyduje więcej niż jedna osoba związana z daną partią. Platforma Obywatelska oraz PSL stanowią ugrupowania komplementarne i powiązane koalicją na szczeblu sejmikowym, dlatego też pokazano, jakie jest łączne zaangażowanie tych partii w wybory lokalne oraz poziom rywalizacji między tymi partnerami.

Wykresy 11-13. Zaangażowanie partii sejmowych w wyborach władarzy

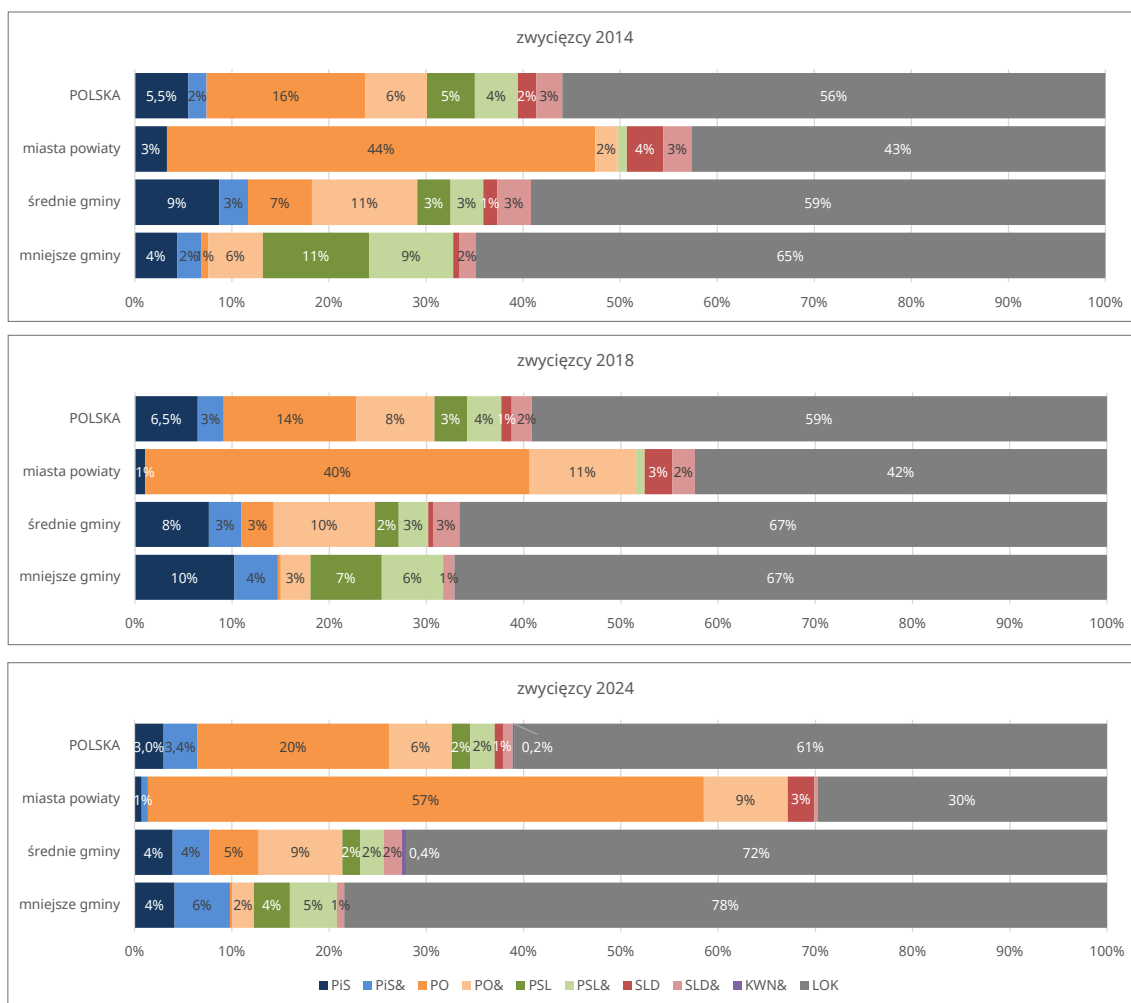




Na wykresach można dostrzec istotną dynamikę zaangażowania partii w wybory władze. Widać, że zaangażowanie PiS bardzo mocno wzrosło w 2018 roku, by zauważalnie opaść w tegorocznych wyborach, ciągle jednak utrzymuje się powyżej poziomu z 2014 roku. W przypadku partii wchodzących w skład obecnej koalicji rządzącej widać odmienną dynamikę. Zaangażowanie bardzo wyraźnie spadło w 2018 roku, co dotyczyło wszystkich trzech partii, a także połączonych sił PO i PSL. Jednak w 2024 roku każda z tych partii poszła nieco inną ścieżką. Koalicja Obywatelska jest zaangażowana bezpośrednio w wybory władze w bardzo podobnym stopniu jak w 2018 roku. Trzecia Droga angażuje się nieco bardziej, lecz nie wróciła do poziomu z 2014 roku. Natomiast w przypadku Nowej Lewicy bezpośrednie zaangażowanie okazuje się wyraźnie mniejsze niż w 2018 roku. Powiększył się zakres bezpośredniej rywalizacji kandydatów PO i Trzeciej Drogi w stosunku do 2018 roku – jest minimalnie większy nawet niż w roku 2014.

Jak te próby przełożyły się na realne zwycięstwo i zdobycie władzy w polskich gminach, pokazują wykresy 14–16. Zestawiono tam informacje, w jakiej części kraju (ponownie obliczanej według liczby mieszkańców) władzę zdobyli kandydaci poszczególnych ugrupowań. Ponownie podzielono ich na kandydatury otwarte i powiązane. Dodatkowo zdobytą władzę pokazano w rozbiciu na trzy części kraju: miasta powiaty, większe gminy i mniejsze gminy; dla uchwycenia dynamiki pokazano podobne wykresy dla wyborów z 2014 i 2018 roku.

Wykresy 14–16. Zwycięstwa w wyborach władarzy 2014–2024



Na wykresach takich można zobaczyć generalną stabilność układu sił w polskim samorządzie, nie oznacza to jednak, że nie występują tam zmiany. Prawo i Sprawiedliwość, które nieznacznie powiększyło swój stan posiadania w 2018 roku, w tegorocznych wyborach ma mniej powodów do satysfakcji. Najpewniej wiąże się to z faktem, że prawie połowa władarzy wybranych w 2018 roku pod szyldem lub z poparciem tej partii w tegorocznych wyborach wystartowała jako kandydaci lokalni. Wielu z nich, niebędących nawet członkami tej partii, PKW nie odnotowuje w sposób pozwalający ich odróżnić od zwykłych kandydatów lokalnych.

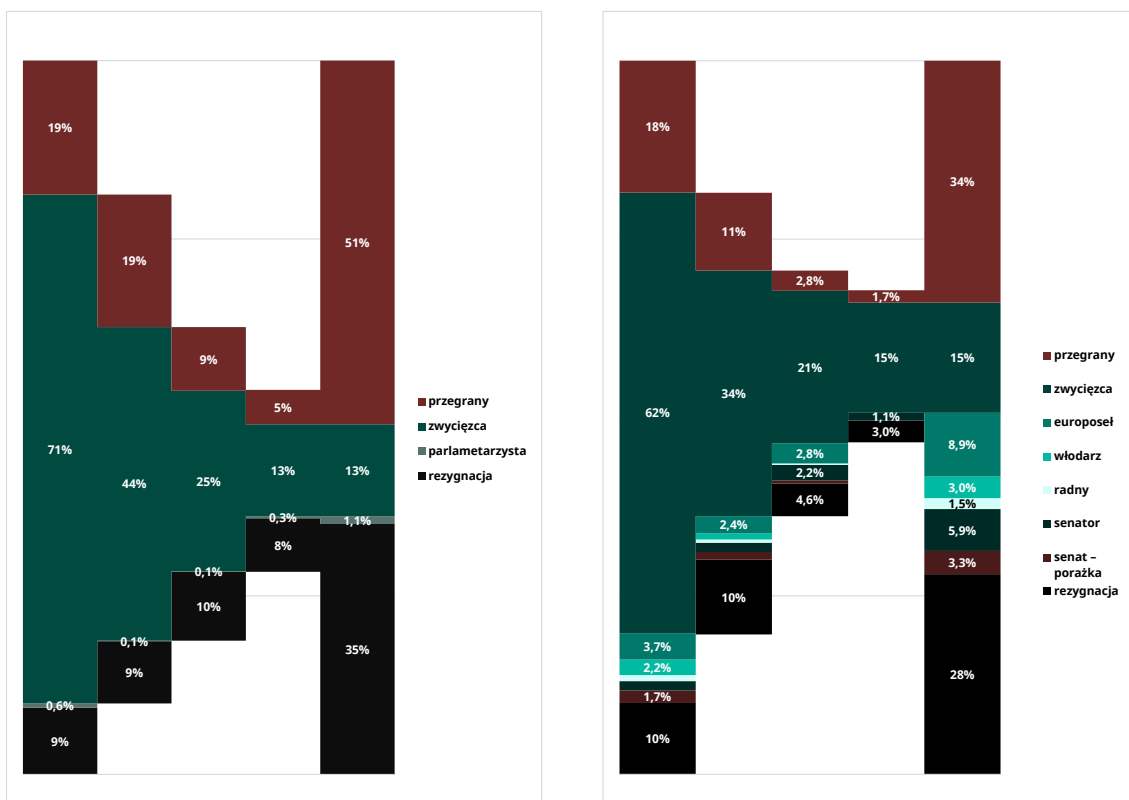
Platforma Obywatelska jest najmocniej obecna w samorządzie, co wiąże się z jej zwycięstwami w miastach powiatów. Wyraźnie poprawiła tutaj swoją pozycję w porównaniu zarówno z 2018, jak i 2014 rokiem. Jeśli jednak chodzi o gminy w powiatach ziemskich, to jej pozycja zauważalnie osłabła względem 2014 roku i utrzymuje się na podobnym poziomie jak w roku 2018. Zauważalne jest także osłabienie pozycji mniejszych partii. Zarówno PSL/TD, jak i SLD/NL w kolejnych już wyborach zmniejszyły swoją obecność wśród zwycięzców rywalizacji o władzę w gminach. Tutaj także można zauważyć podobne zjawisko jak w przypadku PiS. Połowa kandydatów wysiada z tramwaju „partia” na przystanku „zwycięstwo”. Partią w najmniejszym stopniu zagrożoną tym zjawiskiem jest Platforma Obywatelska, lecz nawet w jej przypadku co czwarty kandydat komitetu partii w 2018 roku wystartował już z komitetu lokalnego. Zdarzają się przypadki ruchu w przeciwną stronę – kandydatów, którzy w 2018 roku startowali z komitetu lokalnego i byli związani z daną partią członkostwem bądź poparciem, zaś w tegorocznych

wyborach wystartowali już jako oficjalni otwarci kandydaci tej partii. To jednak wyraźna mniejszość wśród takich kandydatatur.

Wielokadencyjni włodarze

Jednym z istotnych argumentów podnoszonych w sprawie działalności samorządów jest kwestia przestabilizowania władz lokalnych i wielokadencyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Fakt, że wybory bezpośrednie miały miejsce po raz szósty, pozwala przeanalizować ten problem w dłuższej perspektywie. Jako punkt wyjścia przyjęto wybory w 2006 roku, a pominięto pierwsze wybory z roku 2002, kiedy jeszcze uczestnicy lokalnej rywalizacji politycznej mogli nie mieć pełnej jasności co do konsekwencji nowych reguł gry. Wybory w 2006 roku odbyły się już po pierwszych doświadczeniach i dlatego są lepszym punktem wyjścia. Na wykresie 17 pokazano losy wszystkich 2477 kandydatów, którzy odnieśli zwycięstwo w tych wyborach i zdobyli mandat wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Następnie pokazano ich losy w kolejnych kadencjach, przy czym wyróżniono cztery kategorie. Trzy pierwsze to zwycięstwa, porażki i rezygnacje. Jako szczególną kategorię potraktowano przypadki, kiedy urzędujący wójt, burmistrz lub prezydent miasta wystartował w wyborach parlamentarnych i zdobył mandat, tym samym rezygnując ze sprawowanej funkcji samorządowej. Wyróżnienie tej kategorii wiąże się z istotnym punktem odniesienia, jakim jest identyczne zestawienie dla wszystkich 460 posłów, którzy zdobyli mandat w 2007 roku (wykres 18). W ich przypadku również można sprawdzić, jak potoczyły się losy w kolejnych kadencjach. Jeśli chodzi o posłów, poszerzona jest lista innych urzędów pochodzących z wyboru, które mogli oni zdobyć w trakcie kadencji. Dodano także jako osobne kategorie przypadki startu w wyborach do Senatu na koniec kadencji sejmowej, jako że starty takie wykluczają zabieganie o reelekcję w wyborach sejmowych. Rozróżniano przy tym udane starty do Senatu i porażki w takich wyborach.

Wykresy 17-18. Losy zwycięzców w wyborach włodarzy 2006 i posłów 2007



Zestawienie takie pokazuje, że gminny władarz jest poddany surowszej weryfikacji niż poseł. Włodarze częściej przegrywają wybory niż posłowie zabiegający o reelekcje. Z perspektywy czterech kadencji komplet sukcesów jest udziałem tylko 13% włodarzy wobec 15% posłów. Jeśli za punkt odniesienia przyjąć wszystkie próby startu, czyli odliczyć tych, którzy zrezygnowali, to tylko 1/5 włodarzy wobec 1/3 posłów odniosła ostateczny sukces. Warto również zwrócić uwagę, że istotna część posłów rezygnuje ze sprawowania mandatu, by z powodzeniem startować w innych wyborach: europejskich czy właśnie lokalnych. Jeśli porównać przepływy między obydwoma grupami stanowisk z uwzględnieniem ich liczebności, to prawie trzykrotnie więcej posłów zostało w trakcie kadencji włodarzami niż odwrotnie.

Podsumowanie

Emocje – nadzieje i uczucie zawodu – są w przypadku wyborów samorządowych adekwatne, jeśli odnosić je do pojedynczej gminy, powiatu lub województwa. Jeśli spojrzeć na cały obraz, to tegoroczne wybory zostały zdominowane przez stabilizację i równowagę. Podobnie jak w 2018 roku wielkie zamiany dalekie są od urzeczywistnienia. Oczywiście partie mogą na potrzeby ogólnoekrajowej rywalizacji przytaczać takie czy nie inne przykłady, aby chwalić się sukcesami i wytykać porażki konkurentom. Jednak realne zjawiska są dużo bardziej złożone. Nie znaczy to wcale, że w tym gąszczu zdarzeń nie można dostrzec istotnych trendów. Trzeba jednak ostrożnie podchodzić do oceny ich trwałości i nieodwracalności. Z trendów pokazanych w tym opracowaniu warto zwrócić uwagę na:

- powrót frekwencji do wzorów sprzed emocjonujących wydarzeń politycznych lat 2018–2023;
- umocnienie się partii sejmowych w wyborach sejmikowych względem ugrupowań regionalnych;
- ustabilizowanie swojego zaangażowania przez trzy największe partie w wyborach włodarzy i dalsze osłabienie lewicy na tym polu;
- stopniowe osłabienie obecności partii w gminach w powiatach ziemskich, przy zauważalnym wzroście poparcia w miastach powiatach;
- wątpliwe podstawy do uznawania sytuacji w wyborach włodarzy za zbyt przewidywalną i wymagającą ustawowej interwencji.

Jarosław Flis – socjolog, dr hab., profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Członek Zespołu Ekspertów Wyborczych forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego.

Ireneusz Sadowski – dr hab., socjolog, profesor Instytutu Studiów Politycznych PAN. Specjalizuje się w badaniach nad strukturą społeczną, instytucjami publicznymi oraz wzajemnymi relacjami tych dwóch sfer. Od kilku lat realizuje projekty badawcze zorientowane na innowacje metodologiczne we wspomnianym obszarze, merytorycznie dotyczące m.in. uwarunkowań zinstytucjonalizowanych wyborów (tak w zakresie karier, jak i wyborów politycznych), wpływu instytucjonalnych bodźców na decyzje aktorów indywidualnych i organizacyjnych.

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



Redakcja: Izabella Saryusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-67750-82-0