

*Adam Gendźwill**, *Tomasz Żółtak***

BEZPARTYJNOŚĆ W POWOLNYM ODWROCIE. ANALIZA ROZPOWSZECHNIENIA BEZPARTYJNOŚCI W WYBORACH LOKALNYCH W POLSCE W LATACH 2002–2010

Artykuł dotyczy kwestii udziału kandydatów bezpartyjnych w lokalnych wyborach samorządowych w Polsce po 2002 roku. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności dostarcza również informacji o poziomie upartyjnienia polityki lokalnej. W artykule przeanalizowane zostały wyniki wyborów samorządowych: z 2002 r., 2006 r. i 2010 r. Do opisu fenomenu bezpartyjności zostały użyte różne wskaźniki, pokazujące sukcesy bezpartyjnych kandydatów w gminach różnej wielkości, przewagę konkurencyjną bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów, siłę ich politycznego zaplecza w radach miast, a także dysproporcje poparcia wyborczego między nimi a ich komitetami wyborczymi. Badania pokazują, że choć udział bezpartyjnych polityków we władzach lokalnych jest ciągle wysoki, to jednak od 2002 r. powoli spada.

Słowa kluczowe: polityka lokalna, wybory samorządowe, bezpartyjność, partie polityczne.

W niniejszym artykule próbujemy odpowiedzieć na pytanie o to, do jakiego stopnia polityka lokalna w Polsce jest domeną bezpartyjnych polityków i lokalnych komitetów wyborczych, a także – czy można w ostatnich latach zaobserwować w Polsce jakiś trend wskazujący na rosnące lub malejące upartyjnienie samorządów gminnych. Wykorzystujemy w tym celu wyniki kolejnych wyborów samorządowych z lat 2002–2010, proponując kilka alternatywnych wskaźników rozpowszechnienia bezpartyjności (lub upartyjnienia). Na tyle, na ile to możliwe, biorą one pod uwagę adaptacyjne, taktyczne zachowania partii politycznych, które w atmosferze antypartyjności bardzo często celowo nie używają w wyborach lokalnych swoich szyldów znanych ze szczybla ogólnokrajowego.

Z międzynarodowych badań porównawczych wiadomo, że polska polityka lokalna należy do najmniej upartyjnionych w Europie (np. Swianiewicz, Mielczarek 2005; Fallend, Ignits, Swianiewicz 2006). Można zaobserwować, że w rywalizacji o władzę na poziomie gminnym kandydaci lokalnych komitetów osiągają znacznie lepsze wyniki niż kandydaci partii politycznych. Słabość partii na szczeblu lokalnym jest z pewnością związana z ogólną słabością partii politycznych: z ich wątlą instytucjonalizacją, niskim poziomem członkostwa, chwiejnością wyborczego poparcia i ogromnym deficytem społecznego zaufania; te wskaźniki kry-

* Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa; e-mail: a.gendzwill@ci.edu.pl.

** Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa; e-mail: tzoltak@ifispan.waw.pl.

zysu partii politycznych w Polsce są zdecydowanie wyższe niż w innych krajach europejskich, w tym również w krajach naszego regionu.

Próbując wyjaśnić dominację bezpartyjności w polskim samorządzie gminnym nie sposób nie zauważyć, że ideologia reformy samorządowej z roku 1990 była zdecydowanie antypartyjna; pierwsza ordynacja wyborcza zakazywała nawet partiom politycznym wystawiania list kandydatów. Architekci reformy samorządowej, z prof. Jerzym Regulskim na czele, do dzisiaj są zdania, że partie polityczne powinny pozostawać jak najdalej od samorządu terytorialnego, a zwłaszcza szczebla gminnego. Zdaniem Regulskiego w gminach powinny rządzić „lokalne organizacje obywatelskie, a nie ogólnokrajowe partie polityczne, które chcą wykorzystywać lokalne problemy do swej walki o władzę, a nie są specjalnie zainteresowane ich rozwiązywaniem” (Regulski 2005, s. 104–105). Nie analizując głębiej tego dylematu można ograniczyć się do stwierdzenia, że polityka lokalna w Polsce po 1989 r. była odbudowywana w warunkach szczególnie nieprzychylnych dla instytucji partii politycznych.

Można się domyślać, że znaczenie partii politycznych w poszczególnych gminach zależy w dużej mierze od obecności infrastruktury partyjnej – biur partii, biur parlamentarzystów lub przynajmniej występowania szeregowych członków partii wśród mieszkańców gminy. W Polsce takiej infrastruktury w wielu gminach brakuje. Pewne pojęcie o skali jej braku daje tabela 1, pokazująca dla dwóch ostatnich wyborów samorządowych odsetki gmin, w których największe ogólnopolskie partie polityczne zarejestrowały listy swoich kandydatów. Stopień penetracji gmin, jak nazywa ten wskaźnik Agnieszka Dudzińska (2008), tylko w przypadku PiS i PSL wynosi około 50%. Z drugiej strony – widać wyraźnie, że między 2006 a 2010 rokiem znacząco wzrósł odsetek gmin, w których aktywna była przynajmniej jedna (którakolwiek) partia polityczna. Ta zmiana, zachodząca w warunkach konsolidacji polskiego systemu partyjnego, oznacza że partie polityczne umocniły swoją obecność na szczeblu lokalnym. Trudno jednak przekonująco argumentować, czy jest to znaczące umocnienie – czy ów przyrost liczby gmin z partyjnymi kandydatami jest duży czy też mały.

Tab. 1. Liczba i odsetek gmin, w których najważniejsze ogólnopolskie partie wystawiły listy kandydatów do rad gmin

Partie	Wybory 2006		Wybory 2010	
	liczba gmin	odsetek gmin	liczba gmin	odsetek gmin
SLD	924	37,0	911	36,7
PiS	1268	50,8	1365	55,0
PO	605	24,2	969	39,1
PSL	1292	51,7	1355	54,6
LPR	500	20,0	6	0,2
Samoobrona	1319	52,8	100	4,0
Którakolwiek z ww. partii politycznych	1531	61,3	2163	87,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Można się łatwo domyślić, że partie polityczne ustępują pola komitetom lokalnym głównie w mniejszych gminach. Niski poziom upartyjnienia samorządów lokalnych małych gmin uważa się za usprawiedliwiony i naturalny. Dla Jerzego Bartkowskiego jest on podstawą wyodrębnienia „dwóch światów polityki lokalnej”: świat dużych i średnich gmin jest zdominowany przez partie polityczne, w małych gminach rola partii jest nikła i szczątkowa (Bartkowski 2003, s. 163). Dodatkowo, uważa się, że reguły ordynacji wyborczej w małych gminach (tzn. do 20 tys. mieszkańców), zakładające wybory większościowe radnych, preferują kandydatów niezależnych lokalnych komitetów.

Pozycji partii politycznych na lokalnych scenach politycznych zaszkodziło z pewnością wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów. Rok 2002 może być traktowany jako ważna cezura, gdyż dzięki zmianom w prawie wyborczym, wielu lokalnych liderów dostało szansę na usamodzielnienie się, zmniejszenie lub nawet zniesienie wpływów lokalnych oddziałów partii politycznych. Mogli oni nie tylko z powodzeniem ubiegać się o urząd wójta, burmistrza czy prezydenta, ale też zbudować listy niezależnych kandydatów na radnych, „listy wodzowskie”, które zdaniem Pawła Swianiewicza (2010) były dla radnych nowym, atrakcyjnym typem patronatu, zastępstwem patronatu partyjnego, pozwalającym zachować „czystość” braku zaangażowania partyjnego. Niezależni kandydaci mogli budować swoją przewagę konkurencyjną nie tylko za pomocą programu wyborczego czy osobistej charyzmy, ale również – nośnej społecznie antypartyjnej retoryki.

Bezpośrednie wybory lokalnej egzekutywy – zdaniem Swianiewicza (2006) – pozostają ostoją bezpartyjności samorządów. Sukces kandydatów lokalnych, również w dużych miastach, gdzie struktury lokalne partii politycznych są najsilniejsze, jest jego zdaniem przede wszystkim skutkiem bezpośrednich wyborów. Gdyby nie wybory bezpośrednie – twierdzi autor – rady miast nigdy nie wybrałyby niektórych prezydentów. Z oszacowań poziomu upartyjnienia polityki lokalnej, prezentowanych w innym artykule Swianiewicza (2010) wynika, że trend rosnącego upartyjnienia władz samorządowych na szczeblu gminnym osiągnął swoją kulminację po wyborach w 1998 r. i został odwrócony przez wybory w 2002 r.

Z powyższych rozważań wynika, że drugą stroną kwestii upartyjnienia polityki lokalnej jest problem bezpartyjności władz lokalnych (Gendźwiłł 2010a). Bezpartyjność nie musi być wcale pojmowana jako jednostkowa cecha polityka, oznaczająca – najprościej – brak przynależności do partii politycznej. Bezpartyjność można konceptualizować również jako cechę lokalnego systemu politycznego. Tam gdzie partie zawodzą lub są nieobecne, sukces staje się udziałem różnego rodzaju lokalnych komitetów wyborczych, tzw. list niezależnych, którym europejscy badacze polityki lokalnej poświęcają coraz więcej uwagi (Aars, Ringkjøb 2005; Copus 2006; Bochel, Denver 2008; Reiser, Holtmann 2008; Weeks 2009; Boogers, Voerman 2010).

Znaczeniu niezależnych lokalnych komitetów wyborczych w wyborach lokalnych 2006 roku poświęciła swoje analizy Agnieszka Dudzińska (2008). Autorka badała m.in. wpływ wielkości miejscowości i reguł prawa wyborczego na po-

zycję konkurencyjną list partyjnych oraz niepartyjnych. W większych gminach, w których obowiązywały wybory proporcjonalne, poziom upartyjnienia (mierzony odsetkiem list partyjnych) rósł wraz ze wzrostem wielkości miejscowości. W mniejszych gminach, gdzie obowiązywały wybory większościowe w okręgach jedno- lub wielomandatowych, listy partyjne występowały częściej w mniejszych miejscowościach – była to jednak zależność słabsza. Dudzińska zauważyła również, że stosunek zdobytych mandatów do uzyskanych głosów (wskaźnik *seat to vote*) jest dla list niepartyjnych około dwóch razy większy – a więc korzystniejszy – niż dla partyjnych. Tę różnicę można zaobserwować przede wszystkim w dużych gminach, gdzie działa system proporcjonalny. W mniejszych gminach różnice są znacznie mniejsze. Dudzińska tłumaczy, że zachodzi związek między wielkością gminy a upartyjnieniem, ale jest on zapośredniczony przez reguły wyborów. Konkluduje tym, że pod rządami reguł systemu proporcjonalnego większa liczba mieszkańców gminy sprzyja listom partyjnym, zaś w systemie większościowym odwrotnie, listom niepartyjnym¹.

Warto wspomnieć, że poza przekrojowymi analizami wyników wyborów samorządowych dysponujemy również wynikami badań terenowych, pokazującymi specyfikę lokalnych scen politycznych. Funkcjonowaniu terenowych oddziałów partii politycznych poświęcone były badania zespołu Mirosławy Grabowskiej i Tadeusza Szawiela (2000). Autorzy analizowali m.in. zasoby pozostające w dyspozycji lokalnych oddziałów partyjnych oraz ich pozycję w układach władzy lokalnej. Przyjęta przez nich perspektywa teoretyczna nawiązywała do analiz Alexis de Tocqueville’a, który korzeni demokracji szukał właśnie w politycznej organizacji lokalnych społeczności (*at the grassroots level*). Autorzy skłonni są uznawać lokalne oddziały partii politycznych za istotną część infrastruktury społeczeństwa obywatelskiego, w niczym nie ustępującą np. organizacjom pozarządowym. Podobną perspektywę badawczą przyjął również Wojciech Kostka (2008), opisujący funkcjonowanie lokalnych oddziałów partii politycznych w miastach konurbacji śląskiej.

W ostatnich latach powstały także bogate w szczegóły studia przypadków, opisujące lokalne sceny polityczne zapewniane bezpartyjnymi politykami. Są to przede wszystkim analizy dotyczące miast średniej wielkości (m.in. Rutkowski 2008; Kurczewski 2004; Kurczewski 2007; Śmigielska 2004). Dają one przede wszystkim pojęcie o mechanizmach konkurowania ze sobą lokalnych oddziałów partii politycznych i komitetów niezależnych. Adam Gendźwiłł przeanalizował trzy skrajne przypadki bezpartyjnych prezydentur w dużych miastach – Gdyni,

¹ Przeprowadzone przez nas analizy wskazują, że Dudzińska myli tu jednak wpływ reguł głosowania z wpływem rodzaju gminy (wiejska/miejsko-wiejska/miejska), którego to czynnika nie uwzględniła w swoich rozważaniach. Rzeczywiście, w ramach systemu proporcjonalnego listy partyjne występują wyraźnie częściej niż w ramach systemu większościowego; jednak negatywna zależność pomiędzy liczbą mieszkańców (uprawnionych do głosowania) a częstością występowania list partyjnych jest charakterystyczna tylko dla gmin wiejskich i to niezależnie od tego, czy są to gminy poniżej, czy też powyżej 20 tys. mieszkańców. Można się domyślać, że jest to związane ze specyfiką organizacji terenowej partii na obszarach wiejskich. Niestety szersze omówienie tej problematyki wykracza poza ramy niniejszego artykułu. Zamierzamy zająć się nią w innej publikacji.

Wrocławia i Katowic, proponując uogólnienia dotyczące zjawiska bezpartyjności w polityce miejskiej (Gendźwił 2010b). Z badań tych wynika, że bezpartyjność władz lokalnych może się instytucjonalizować, choć inaczej niż robią to partie polityczne; trwałość bezpartyjnych władz zależy w dużym stopniu od ich symbiozy z lokalną administracją.

Problemowi bezpartyjnych radnych na łamach miesięcznika *Samorząd Terytorialny* przyglądał się niedawno Swianiewicz (2010), wykorzystując m.in. dane z sondażowych badań radnych zrealizowanych w ramach projektu badawczego *Municipal Assemblies in European Local Governments*. Z analiz Swianiewicza wynika, że radni bezpartyjni to grupa wyjątkowo niejednorodna pod względem profilu ideologicznego, a ich nastawienie do polityki lokalnej jest raczej technokratyczne. Zdaniem autora, doniosłe konsekwencje może mieć niski poziom upartyjnienia w miastach średniej wielkości (50–100 tys. mieszkańców), które są za duże by funkcjonować jak klasyczne społeczności lokalne i jednocześnie zbyt małe – jak na polskie warunki – by efektywnie działały w nich oddziały partii politycznych. Ten splot okoliczności może prowadzić do powstawania lokalnych sieci klientelistycznych (Swianiewicz 2010, s. 43).

Wskaźniki bezpartyjności i ich dynamika

Wykorzystane dane

Podstawą naszych analiz są oficjalne wyniki wyborów samorządowych pochodzące z Państwowej Komisji Wyborczej². Dane wyborcze, gromadzone przez PKW są kompletne – dotyczą wszystkich gmin w Polsce, wszystkich zgłoszonych kandydatów i wszystkich komitetów wyborczych biorących udział w rywalizacji wyborczej. Są to jednak dane podstawowe, dość skąpe – ich zakres i struktura jest pochodną formularzy używanych do rejestracji komitetów i kandydatów. Istnieją więc ograniczenia w wykorzystaniu ich do dogłębnej analizy upartyjnienia polityki lokalnej. Dysponujemy na przykład danymi dotyczącymi przynależności partyjnej kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów (od 2006 r.), nie mamy jednak wiedzy na temat partyjnej przynależności kandydatów na radnych ani samych radnych. W ogóle zdecydowanie więcej danych wyborczych dotyczy wyborów jednoosobowego organu wykonawczego, a nie wyborów radnych. Do oceny udziału osób bezpartyjnych w radach gmin nadal najlepszym źródłem wiedzy pozostają dane z badań sondażowych radnych.

Trzeba pamiętać, że analiza danych wyborczych nie jest jedynym stosowanym sposobem oceny znaczenia partii politycznych w polityce lokalnej. W wielu studiach, posługujących się metodą sondażową, sprawdza się, w jakim stopniu partie polityczne są uważane za znaczącego aktora w polityce lokalnej (zob. np. Swianiewicz, Mielczarek 2005). Takie dane, uzyskiwane metodą zbliżoną do metody reputacyjnej, użytej m.in. w klasycznym badaniu Floyda Huntera (1963), pokazują jaka jest pozycja partii w stosunku do innych aktorów życia politycz-

² Za pomoc w uzyskaniu danych dziękujemy Panu Mirosławowi Bogdanowiczowi z Krajowego Biura Wyborczego.

nego. Znaczenie partii politycznych można również określać dzięki analizie sieci społecznych, a zwłaszcza lokalnych układów władzy, w których partyjność może być traktowana jako jeden z atrybutów wyjaśniających pozycję aktorów w sieci powiązań (Laumann, Pappi 1973; Laumann, Marsden, Galaskiewicz 1978; Pappi 1984).

Część autorów stoi na stanowisku, że analizy oparte na wynikach wyborów są nietrafne dla oceny poziomu upartyjnienia czy bezpartyjności samorządów lokalnych. Można argumentować, że dane wyborcze nie dokumentują taktycznych zachowań partii i polityków lokalnych i że dopiero terenowa weryfikacja może przemawiać za uznaniem faktycznej bezpartyjności sprawujących władzę. Stoimy na stanowisku, że wyniki wyborów – o ile zostaną dogłębnie przeanalizowane – są w stanie dostarczyć wskaźników przybliżających pozycję partii politycznych i konkurujących z nimi list niezależnych. Już sam fakt powstawania tzw. list niezależnych – a tym bardziej ich wyborcze sukcesy – świadczą o pewnym istotnym aspekcie kryzysu partii lub też o specyfice polskiej demokracji lokalnej, która próbuje być „demokracją bez partii”. Jeśli listy lokalne są często formą kamuflażu lokalnych oddziałów partii politycznych, to nie należy patrzeć na to wyłącznie jak na przeszkodę metodologiczną i źródło problemów w ocenie faktycznego poziomu upartyjnienia samorządów, ale dostrzec w tym również specyficzne dla polskiej polityki lokalnej zjawisko usuwania się partii w cień. Istnieją różne sposoby uwzględnienia tego zjawiska w oszacowaniach opartych o dane wyborcze – opiszemy je w dalszej części artykułu.

Udział bezpartyjnych polityków i niepartyjnych komitetów w wyborach samorządowych

Wydawałoby się, że dość łatwo oszacować skalę upartyjnienia/bezpartyjności, sprawdzając jak wielu bezpartyjnych polityków startuje w wyborach samorządowych oraz jak wielu z nich zdobywa mandaty radnych, wójtów, burmistrzów, prezydentów. Problem pojawia się jednak już na samym początku – dotyczy on definicji „bezpartyjnego polityka”. Można uważać, że bezpartyjny polityk to po prostu polityk niebędący członkiem partii politycznej, niezależnie od tego, jaki komitet wyborczy go wystawia jako kandydata w wyborach. Można też przyjąć, że bezpartyjny polityk to kandydat wystawiony przez niepartyjny komitet wyborczy, niezależnie od tego, czy on sam pozostaje członkiem partii czy nie. Zastosowanie tych dwóch kryteriów definicyjnych daje dość odmienne rezultaty. Gdy stosujemy pierwsze kryterium definicyjne – uwzględniamy taktyczne zachowania lokalnych oddziałów partii politycznych, zmierzające do ukrycia swojego partyjnego szyldu; nie doceniamy jednak rekrutacyjnego potencjału list partyjnych, na których miejsca mogli zajmować kandydaci nienależący do danej partii, ale za to lojalni wobec niej. W Polsce, przy tak małym poziomie członkostwa w partiach politycznych – w ostatnich latach był on jednym z najniższych w Europie (Biezen, Mair, Poguntke 2012) – nie powinno dziwić to, że partie chcąc maksymalizować swój udział w organach sprawujących władzę na różnych szczeblach, uzupełniają braki kadrowe osobami bezpartyjnymi. Gdy

stosujemy drugie kryterium definicyjne – opisujemy lepiej mobilizacyjną siłę lokalnych oddziałów partii politycznych, ale tracimy za to z oczu ewentualne rozproszenie partyjnych kandydatów na listach niepartyjnych.

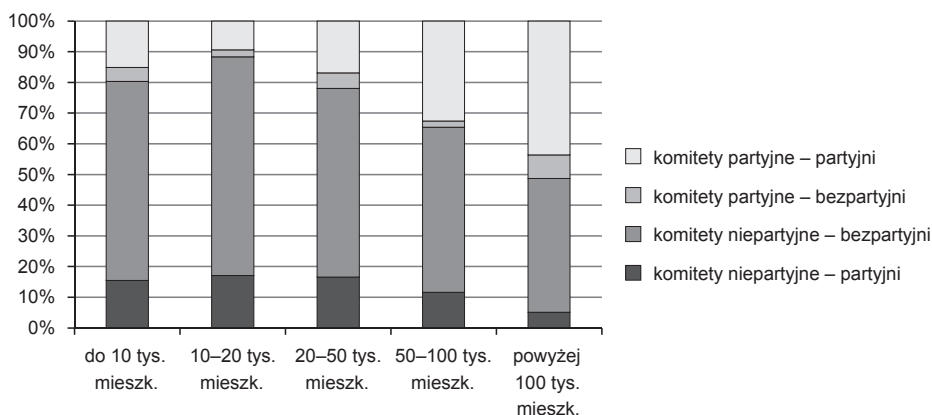
Tab. 2. Alternatywne wskaźniki rozpowszechnienia bezpartyjności w polityce lokalnej w różnych klasach wielkości gmin (w %)

Wskaźniki i klasy wielkości miejscowości	2002	2006	2010
1. Odsetek mandatów radnych uzyskanych przez niepartyjne komitety wyborcze			
W gminach do 10 tys. mieszk.	bd.	75,9	75,6
W gminach 10–20 tys. mieszk.	bd.	81,5	80,0
W gminach 20–50 tys. mieszk.	bd.	61,6	57,6
W gminach 50–100 tys. mieszk.	bd.	39,7	41,7
W gminach powyżej 100 tys. mieszk.	bd.	21,2	23,9
2. Odsetek kandydatów na wójtów, burmistrzów, prezydentów wystawionych przez niepartyjne komitety wyborcze			
W gminach do 10 tys. mieszk.	67,7	71,0	73,7
W gminach 10–20 tys. mieszk.	70,7	73,0	73,8
W gminach 20–50 tys. mieszk.	67,1	61,2	58,2
W gminach 50–100 tys. mieszk.	66,1	49,8	49,1
W gminach powyżej 100 tys. mieszk.	61,3	38,2	44,6
3. Odsetek wybranych wójtów, burmistrzów, prezydentów wystawionych przez niepartyjne komitety wyborcze			
W gminach do 10 tys. mieszk.	72,9	81,2	80,3
W gminach 10–20 tys. mieszk.	79,8	88,8	88,3
W gminach 20–50 tys. mieszk.	81,4	77,5	78,0
W gminach 50–100 tys. mieszk.	71,2	67,3	65,4
W gminach powyżej 100 tys. mieszk.	66,7	56,4	48,7
4. Odsetek wybranych bezpartyjnych wójtów, burmistrzów, prezydentów (niebędących członkami partii politycznych)			
W gminach do 10 tys. mieszk.	bd.	73,1	69,4
W gminach 10–20 tys. mieszk.	bd.	77,1	73,5
W gminach 20–50 tys. mieszk.	bd.	68,6	66,5
W gminach 50–100 tys. mieszk.	bd.	63,5	55,8
W gminach powyżej 100 tys. mieszk.	bd.	56,4	51,3
5. Odsetek „podwójnie” bezpartyjnych wójtów, burmistrzów, prezydentów (tzn. niebędących członkami partii politycznych i jednocześnie wystawionych przez komitety niepartyjne)			
W gminach do 10 tys. mieszk.	bd.	68,3	64,8
W gminach 10–20 tys. mieszk.	bd.	73,1	71,2
W gminach 20–50 tys. mieszk.	bd.	62,3	61,4
W gminach 50–100 tys. mieszk.	bd.	57,7	53,8
W gminach powyżej 100 tys. mieszk.	bd.	48,7	43,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

W tabeli 2 przedstawiamy, w jaki sposób zmieniały się podstawowe wskaźniki rozpowszechnienia bezpartyjności w trzech kolejnych wyborach samorządowych w Polsce od 2002 roku. Pierwszy wskaźnik dotyczy radnych, kolejne zaś – wójtów, burmistrzów i prezydentów. Dla trzech pierwszych wskaźników wyznacznikiem bezpartyjności polityka jest start w wyborach z list niepartyjnego komitetu wyborczego. W czwartym wskaźniku wyznacznikiem bezpartyjności jest brak deklaracji członkostwa w partii politycznej złożonej przez kandydata na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w formularzu zgłoszenia swojej kandydatury. W piątym wskaźniku użyto połączenia (logicznej koniunkcji) dwóch opisywanych warunków definicyjnych – pokazuje wójtów, burmistrzów i prezydentów „podwójnie” bezpartyjnych, tzn. nie należących do partii politycznej i startujących z list wyborczych niepartyjnego komitetu wyborczego.

Z porównania wartości wskaźników 3, 4 i 5 wynika, że zbiory bezpartyjnych polityków wyodrębnione na podstawie dwóch alternatywnych kryteriów definicyjnych nie pokrywają się. Jeszcze wyraźniej widać to na rycinie 1, która przedstawia dane dotyczące wójtów, burmistrzów i prezydentów wybranych w 2010 r. (ogólne prawidłowości, jakie można odczytać z tego wykresu dotyczą również wyborów z 2006 r.). Istotnie, większość zwycięzców wystawionych przez lokalne komitety nie należy do partii politycznych. We wszystkich kategoriach wielkości gmin kilkanaście procent wójtów, burmistrzów lub prezydentów spełnia tylko jedno z definicyjnych kryteriów bezpartyjności. Na rycinie 1 widać wyraźnie, że członków partii „zakamuflowanych” w komitetach lokalnych jest więcej niż bezpartyjnych „zakamuflowanych” na listach wystawianych przez partie polityczne. Co ciekawe, odstępstwem od tej prawidłowości są jedynie największe miasta (powyżej 100 tys. mieszkańców) – wśród ich prezydentów można spotkać nieco więcej bezpartyjnych wystawionych przez partie niż partyjnych wystawionych przez lokalne komitety.



Ryc. 1. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci wybrani w wyborach 2010 r. – proporcje partyjnych i bezpartyjnych w różnych klasach wielkości gmin

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Zarówno z tabeli 2, jak i z ryciny 1 można odczytać, że najwyższe wskaźniki bezpartyjności osiągane są w małych – ale nie najmniejszych – gminach (tzn. w przedziale wielkości 10–20 tys. mieszkańców). W gminach większych niż 20 tys. mieszkańców prawie wszystkie wskaźniki bezpartyjności są stopniowo coraz niższe wraz ze wzrostem wielkości gminy. Koresponduje to z wynikami analiz Dudzińskiej (2008).

Z porównania wartości wskaźników 1 i 3 wynika, że niepartyjne komitety wyborcze (listy lokalne) są skuteczniejsze w rywalizacji o urząd wójta, burmistrza lub prezydenta niż w konkurencji o mandaty radnych. Bardziej typowe dla list lokalnych jest zatem jednoosobowe zwycięstwo w walce o najważniejszy urząd w gminie, a nie drużynowe zwycięstwo w walce o większość miejsc w radzie gminy.

Analizując dynamikę wskaźników prezentowanych w tabeli 2 można wysnuć wniosek, że partie polityczne stopniowo umacniają swoją pozycję kosztem kandydatów bezpartyjnych i niezależnych komitetów wyborczych. Świadczy o tym przede wszystkim spadek odsetka bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów (wskaźniki 3, 4 i 5) w prawie wszystkich klasach wielkości gmin. Tylko w najmniejszych gminach (poniżej 20 tys. mieszkańców) liczba wójtów, burmistrzów i prezydentów reprezentujących listy niepartyjne jest niezmiennie wysoka; po wyborach 2006 r. było ich nawet więcej niż we wcześniejszej kadencji. Wbrew trendowi umacniania się partii, po wyborach samorządowych z 2010 r., w większych miastach (powyżej 50 tys. mieszkańców) wzrósł odsetek radnych reprezentujących listy lokalne (wskaźnik 1). Odsetek kandydatów na najważniejszy urząd w gminie wystawianych przez komitety niepartyjne (wskaźnik 2) w małych gminach stale utrzymuje się na wysokim poziomie, w większych zaś spadł dość wyraźnie między 2002 a 2006 r. Wydaje się, że jest to przede wszystkim skutek konsolidacji systemu partyjnego na szczeblu ogólnokrajowym.

Korekta na kamuflaż – próba oceny skali ukrywania rzeczywistych identyfikacji partyjnych

Wobec prezentowanych powyżej oszacowań skali bezpartyjności może być postawiony zarzut, że nie uwzględniają one sytuacji, w których rzekomo bezpartyjni kandydaci na wójtów, burmistrzów lub prezydentów, faktycznie byli popierani przez lokalne oddziały partii politycznych – *de facto* byli więc kandydatami związanymi z partiami politycznymi. Dzięki danym wyborczym skalę takiego taktycznego „kamuflażu” można próbować oszacować. Począwszy od wyborów z 2006 r. takie szacunki mogą być bardziej precyzyjne niż wcześniej. W przypadku wyborów samorządowych z 2002 r. mieliśmy do czynienia z wyjątkowym rozdrobnieniem prawicy – lokalne i regionalne pozostałości po strukturach AWS konkurowały z nowo powstałymi partiami o postsolidarnościowym rodowodzie: PiS i PO. Możemy założyć, że dopiero po wyborach parlamentarnych z 2005 r. nastąpiła w Polsce względna stabilizacja systemu partyjnego na szczeblu ogólnopolskim. Wybory parlamentarne z 2007 i 2011 r. wskazują na to, że istnieje ograniczona liczba ogólnopolskich partii politycznych, które uzyskują dostęp do

władzy. Są to partie najsilniejsze organizacyjnie, istniejące od co najmniej kilku lat, dofinansowywane ze środków budżetowych: Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Sojusz Lewicy Demokratycznej (w wyborach lokalnych – jako rdzeń szerszej koalicji Lewica i Demokraci) oraz Polskie Stronnictwo Ludowe.

Tabela 3 przedstawia liczbę gmin, w których największe ogólnopolskie partie polityczne zarejestrowały komitety wyborcze, wystawiły swoich kandydatów na radnych, jednak z jakiegoś powodu nie wystawiły kandydata na wójta, burmistrza lub prezydenta. Zliczone zatem zostały sytuacje, w których partia zaznaczyła swoją obecność w wyborach samorządowych, jednak nie przedstawiła wyborcom swojego kandydata na najważniejszy urząd w gminie. Za pewną częścią takich sytuacji kryją się braki kadrowe lokalnych oddziałów partyjnych albo sytuacje, w których lokalny oddział którejś z partii zdecydował o poparciu kandydata innej partii. Można jednak mieć wątpliwości co do występowania rzeczywistych braków kadrowych w gminach liczących powyżej 50 tys. mieszkańców albo do sytuacji, w których dwie lub nawet trzy największe ogólnopolskie partie polityczne nie wystawiły swojego kandydata na najważniejszy urząd w gminie. To w tych „wątpliwych przypadkach” należałoby się dopatrywać sytuacji, w których partie polityczne wsparły jakiegoś kandydata wystawionego przez komitet niepartyjny lub – jak w przypadku miasta średniej wielkości opisanego przez Piotra Rutkowskiego (2008) – *de facto* uczestniczyły w budowie niepartyjnego komitetu, po to by zwiększyć szansę na wybór popieranego przez siebie kandydata.

Porównując dane dla roku 2006 i 2010, można zauważyć, że skala tego zjawiska nieznacznie zmniejszyła się. Nie dotyczy to jednak kandydatów SLD – ta partia najwyraźniej nadal popiera w wielu gminach kandydatów nie występujących pod niepopularnym szyldem partyjnym. W 2010 r. znacznie spadła liczba największych gmin, w których dwie lub trzy spośród najważniejszych partii nie wystawiły swojego kandydata na najważniejszy urząd w mieście. Innymi słowy – partiom udało się zawalczyć o te kategorie wielkości gmin. Wzrosty wskaźników dla PO i PiS w najmniejszych gminach można tłumaczyć zwiększeniem się w omawianym okresie tzw. wskaźników penetracji (czyli odsetka gmin, w których w ogóle kandydaci danej partii byli obecni). Najwyraźniej partie te w „kolonizowanych” przez siebie gminach zaczęły od wystawienia wyłącznie kandydatów na radnych.

Aby dostrzec jeszcze jeden z aspektów relacji bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów z partiami politycznymi, w tabeli 4 kontrastujemy ze sobą przypadki ponownego wyboru na najwyższy urząd w gminie, ale wyłącznie takie, w których nastąpiło usamodzielnienie lub upartyjnienie urzędującego wójta, burmistrza lub prezydenta. Usamodzielnienie identyfikujemy jako sytuację, w której pierwotnie wybrany został on jako kandydat komitetu partyjnego, a ponownie – jako kandydat komitetu niepartyjnego. Upartyjnienie zaś – jako sytuację odwrotną.

Tab. 3. Sytuacje potencjalnego wsparcia kandydatów niepartyjnych przez lokalne oddziały partii politycznych

	2006						2010					
	<10 tys.	10–20 tys.	20–50 tys.	50–100 tys.	>100 tys.	<10 tys.	10–20 tys.	20–50 tys.	50–100 tys.	>100 tys.		
Liczba gmin, w których poniższe komitety partyjne wystawiły swoje listy kandydatów na radnych, ale nie wystawiły kandydata na wójta, burmistrza, prezydenta	144	81	48	8	8	274	117	44	5	0		
PO	329	112	40	8	5	400	153	42	4	3		
PiS	408	135	35	10	6	399	176	41	11	7		
SLD (LID)	472	180	29	5	4	464	155	29	4	5		
PSL	41	22	13	3	3	84	36	8	1	0		
PO i PiS jednocześnie	49	27	6	2	2	90	40	11	2	0		
PO i SLD jednocześnie	15	8	3	1	0	33	10	2	0	0		
PO, PiS i SLD jednocześnie	1629	520	236	52	39	1632	520	236	52	39		
Liczba gmin												

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Okazuje się, że reelekcji częściej towarzyszy usamodzielnienie niż upartyjnienie i dotyczy to wszystkich kategorii wielkości gminy. Oznacza to, że wśród urzędujących wójtów, burmistrzów i prezydentów – posiadających pewien kapitał popularności z racji sprawowanego przez siebie mandatu – częstsza jest strategia budowy własnego zaplecza politycznego w oparciu o komitet lokalny niż strategia uciekania się do opieki komitetów partyjnych. Porównując dane dotyczące reelekcji podczas dwóch ostatnich wyborów samorządowych, można jednak zauważyć, że wyraźnie mniej jest zmian przynależności: zarówno zmian komitetów partyjnych na niepartyjne, jak też zmian przeciwnych – niepartyjnych na partyjne. To dowodziłoby stopniowej krystalizacji lokalnych systemów partyjnych, w których utrwała się również bezpartyjność – jako równouprawniona opcja, a nie stan przejściowy między przynależnościami partyjnymi. Jedynie w małych gminach wzrosła liczba przypadków upartyjnienia urzędujących dotychczas wójtów lub burmistrzów – to z kolei można traktować jako kolejny dowód przemawiający za „kolonizacją” najmniejszych gmin przez partie polityczne.

Tab. 4. Przypadki upartyjnienia lub usamodzielnienia (odpartyjnienia) wójtów, burmistrzów i prezydentów wybieranych na kolejną kadencję

	2006	2010
USAMODZIELNIENIE (PARTYJNI → NIEPARTYJNI)		
Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci wybrani na kolejną kadencję, którzy o reelekcję ubiegali się jako kandydaci komitetu niepartyjnego, ale we wcześniejszych wyborach byli kandydatami komitetu partyjnego		
W gminach do 10 tys. mieszk.	116	40
W gminach 10–20 tys. mieszk.	36	9
W gminach 20–50 tys. mieszk.	19	11
W gminach 50–100 tys. mieszk.	4	5
W gminach powyżej 100 tys. mieszk.	6	1
UPARTYJNINIENIE (NIEPARTYJNI → PARTYJNI)		
Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci wybrani na kolejną kadencję, którzy o reelekcję ubiegali się jako kandydaci komitetu partyjnego, ale we wcześniejszych wyborach byli kandydatami komitetu niepartyjnego		
W gminach do 10 tys. mieszk.	21	30
W gminach 10–20 tys. mieszk.	2	4
W gminach 20–50 tys. mieszk.	13	7
W gminach 50–100 tys. mieszk.	3	3
W gminach powyżej 100 tys. mieszk.	4	1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Przewaga konkurencyjna bezpartyjnych wójtów, burmistrzów, prezydentów

Poza rozpowszechnieniem bezpartyjnych polityków lokalnych warto zwrócić uwagę na ich polityczną siłę, potencjał mobilizacji elektoratu, mierzony wielkością poparcia wyborczego. W przypadku wyborów konkurencyjnych – a w zdecy-

dowanej większości polskich gmin wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów są konkurencyjne, tzn. startuje w nich więcej niż jeden kandydat – ową wielkość wyborczego poparcia najlepiej jest odnieść do poparcia zdobytego przez najsilniejszego konkurenta. W ten sposób można uzyskać prosty wskaźnik przewagi konkurencyjnej zwycięzcy (dokładniej – zwycięzcy I tury wyborów). Wartości tego wskaźnika wyliczone dla bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów przedstawia tabela 5. Im większe wartości, tym większa (średnio dla danej kategorii wielkości gmin) przewaga bezpartyjnego kandydata nad głównym (partyjnym bądź bezpartyjnym) konkurentem.

W gminach powyżej 10 tys. mieszkańców, a zwłaszcza w gminach średniej wielkości, można zauważyć tendencję wzrostową wskaźnika przewagi konkurencyjnej kandydatów bezpartyjnych. Oznacza to, że jeśli już wygrywają ze swoimi partyjnymi konkurentami, to wygrywają pewnie. Warto zaznaczyć, że w tym samym czasie nastąpił również wzrost wartości wskaźników przewagi konkurencyjnej dla kandydatów partyjnych, zwłaszcza w większych gminach. Nie można jednak dla nich zauważyć tak jednoznacznej tendencji, jak w przypadku kandydatów bezpartyjnych. Ponadto przewaga kandydatów partyjnych nad konkurentami była przeciętnie dużo mniejsza niż analogiczna przewaga kandydatów bezpartyjnych (choć w 2010 r. zależność ta zachodziła tylko dla gmin powyżej 20 tys. mieszkańców). Wyniki te wskazują na konsolidację polityki lokalnej w ostatniej dekadzie. Należy przy tym zauważyć, że nawet jeśli w analizowanym okresie zmniejszył się nieco udział komitetów bezpartyjnych w samorządach gminnych, to nie jest to bynajmniej słaba opcja polityczna.

Tab. 5. Średni wskaźnik przewagi konkurencyjnej* bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów w różnych klasach wielkości gmin

Klasy wielkości miejscowości	2002	2006	2010
	w punktach procentowych (w nawiasie podano liczbę gmin)		
Gminy do 10 tys. mieszk.	25,9 (1135)	27,6 (1140)	26,1 (1102)
Gminy 10–20 tys. mieszk.	24,8 (402)	26,4 (416)	27,8 (418)
Gminy 20–50 tys. mieszk.	16,5 (192)	25,3 (181)	30,1 (179)
Gminy 50–100 tys. mieszk.	8,0 (37)	18,8 (35)	28,1 (34)
Gminy powyżej 100 tys. mieszk.	8,8 (26)	38,1 (22)	33,1 (19)

*) Różnica między odsetkiem głosów oddanych na zwycięzcę I tury wyborów pochodzącego z niepartyjnego komitetu wyborczego a jego najbardziej popieranym kontrkandydatem. Różnica była obliczana tylko na podstawie wyników I tury, niezależnie od wyniku uzyskanego przez kandydatów w II turze (jeśli w ogóle musiała się odbyć). W tabeli przedstawiono wartości średnie wyliczone dla poszczególnych klas wielkości gmin.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Siła zaplecza politycznego bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów

Skuteczność rządzenia gminą zależy od współpracy wójtów, burmistrzów i prezydentów z radami gmin (miast). Rezygnacja z kolegialności organu wykonawczego i wyboru go przez radę gminy zmieniła, rzecz jasna, relacje między najważniejszymi organami władzy w gminach – większość w radzie pozostaje jednak nadal pożądaną gwarancją politycznego powodzenia lokalnych liderów, niezależnie od tego czy pochodzą z partii politycznych, czy też z niezależnych list lokalnych.

W tabeli 6 zestawiamy średnie odsetki mandatów zdobytych przez komitety wyborcze zwycięzców – wójtów, burmistrzów i prezydentów wybranych w wyborach bezpośrednich. Jest to najprostszy wskaźnik siły zaplecza politycznego w radzie miasta, pokazujący, na jakie przeciętnie poparcie mogą liczyć urzędujący wójtowie, burmistrzowie i prezydenci w radach gmin różnej wielkości. W przypadku komitetów bezpartyjnych, zarówno w 2006, jak i w 2010 r. widać wyraźnie pewien ogólny wzorzec: im większe gminy, tym mniejsza siła politycznego zaplecza wójta, burmistrza lub prezydenta. W przypadku komitetów partyjnych takiego wzorca nie można zaobserwować: średnie odsetki mandatów zdobytych przez partyjne komitety zwycięzców oscylują wokół 30–40%, są najmniejsze w gminach średniej wielkości (20–100 tys. mieszkańców). W małych gminach (do 20 tys. mieszkańców) wójtowie i burmistrzowie wybrani z list partyjnych muszą polegać na słabszym zapleczu politycznym w radzie niż ci, których wybrano z list niepartyjnych.

Te obserwacje uzupełnia tabela 7, w której pokazujemy liczby gmin, w których bezpartyjni wójtowie, burmistrzowie i prezydenci zdobyli w 2006 i w 2010 r. bezwzględną dominację w radach gmin – tzn. ich komitety wyborcze zdobyły więcej niż połowę mandatów w radach. Są to zatem sytuacje dominacji jednego ugrupowania na lokalnej scenie politycznej. Oprócz liczby gmin podajemy również, jaki odsetek stanowią one wśród wszystkich gmin danej klasy wielkości, w których na wójta, burmistrza lub prezydenta został wybrany kandydat odpowiednio bezpartyjny lub partyjny. Najsilniejsze zaplecze uzyskują wójtowie i burmistrzowie w małych gminach. W kategorii gmin do 10 tys. mieszkańców ich komitety zdobyły bezwzględną większość mandatów w około 50% przypadków (nieco więcej w przypadku kandydatów komitetów niepartyjnych, a mniej w przypadku kandydatów komitetów partyjnych). Absolutna dominacja zwycięzcy – tak partyjnego, jak i bezpartyjnego – przytrafia się najrzadziej w gminach większych (50–100 tys. mieszkańców). Można by sformułować generalizację mówiącą, że im większa gmina, tym rzadziej zdarza się sytuacja absolutnej dominacji jednego ugrupowania. Ten wniosek zaburzają jednak wyniki wyborów w największych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców), spośród których w 2006 r. jedna czwarta, a w 2010 r. jedna trzecia rad była zdominowana przez ugrupowanie prezydenta. Choć mowa o pojedynczych przypadkach, jest to jednak interesujący wynik, zwracający uwagę na specyfikę rywalizacji wyborczej w największych miastach, gdzie – przypomnijmy wniosek wyciągnięty powyżej – również średnia przewaga konkurencyjna zwycięzców jest większa.

Tab. 6. Średnie odsetki mandatów zdobytych przez komitety wyborcze zwycięskich wójtów, burmistrzów i prezydentów

Kategorie wielkości gmin	2006		2010	
	zwycięzcy bezpartyjni	zwycięzcy partyjni	zwycięzcy bezpartyjni	zwycięzcy partyjni
Gminy do 10 tys. mieszk.	50,6	44,2	51,3	47,9
Gminy 10–20 tys. mieszk.	46,8	33,9	48,7	40,6
Gminy 20–50 tys. mieszk.	32,6	31,8	36,6	37,3
Gminy 50–100 tys. mieszk.	24,1	32,7	33,1	31,8
Gminy powyżej 100 tys. mieszk.	25,9	39,0	33,0	44,3
Ogółem	47,4	40,8	48,9	45,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Tab. 7. Liczby i odsetki* gmin, w których komitety wyborcze zwycięskich wójtów, burmistrzów i prezydentów zdobyły bezwzględną większość mandatów w radach (tzn. więcej niż połowę)

Kategorie wielkości gmin	2006		2010	
	zwycięzcy bezpartyjni	zwycięzcy partyjni	zwycięzcy bezpartyjni	zwycięzcy partyjni
Gminy do 10 tys. mieszk.	682 (52%)	127 (41%)	715 (54%)	154 (48%)
Gminy 10–20 tys. mieszk.	202 (44%)	11 (19%)	234 (51%)	19 (31%)
Gminy 20–50 tys. mieszk.	22 (12%)	6 (11%)	42 (23%)	10 (19%)
Gminy 50–100 tys. mieszk.	2 (6%)	1 (6%)	3 (9%)	1 (6%)
Gminy powyżej 100 tys. mieszk.	3 (14%)	2 (12%)	2 (10%)	5 (25%)
Ogółem	911 (45%)	147 (41%)	996 (50%)	189 (48%)

*) Podstawą procentowania jest liczba gmin w danej klasie wielkości, w której wójt, burmistrzem lub prezydentem został – odpowiednio – kandydat komitetu niepartyjnego („zwycięzcy bezpartyjni”) lub komitetu partyjnego („zwycięzcy partyjni”).

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Zarówno tabela 6, jak i 7 pokazują, że przeciętna siła zaplecza politycznego wójtów, burmistrzów i prezydentów wzrosła między 2006 a 2010 rokiem. Widać to prawie w każdej kategorii wielkości gmin. W pewnej mierze jest to skutek konsolidacji systemu partyjnego w Polsce – w tym czasie wzmocniły się dominujące partie polityczne, osłabły lub zniknęły mniejsze ugrupowania. Mimo ogólnego spadku rozpowszechnienia bezpartyjności w polityce lokalnej, opisywanego powyżej, między 2006 a 2010 r. wzrosła siła zaplecza politycznego bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów. O ile więc analizując rozpowszechnienie bezpartyjności w polityce lokalnej można argumentować, że jest ona w odrocie,

o tyle trzeba pamiętać, że w 2010 r. siła zwycięstw bezpartyjnych kandydatów nie była wcale mniejsza niż cztery lata wcześniej.

„Wodzowski” charakter list bezpartyjnych

Istotnym atutem danych wyborczych jest to, że dotyczą one dwóch głosowań gminnych odbywających się jednocześnie: na radnych oraz na wójtów, burmistrzów i prezydentów. Choć nie jesteśmy w stanie w żaden sposób połączyć głosów oddanych w tych dwóch głosowaniach przez jednego wyborcę, to możemy jednak wykorzystać fakt, że w obu głosowaniach wzięli udział ci sami wyborcy (z bardzo wąskim marginesem błędu na głosy nieoddane i nieważne). Porównanie wyników wyborczych list kandydatów na radnych z wynikami wystawionych przez te listy kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów przy pewnych założeniach pozwala wyróżnić „listy wodzowskie”, tzn. opierające się na popularnym i szeroko popieranym kandydacie na najważniejszy urząd w gminie, wokół którego jest zorganizowane dużo słabsze, mniej rozpoznawalne zaplecze polityczne.

Można założyć, że konsekwentny wyborca powinien w dniu wyborów oddać swój głos na wybranego przez siebie kandydata na wójta, burmistrza lub prezydenta oraz na listę kandydatów na radnych wystawioną przez popierający owego kandydata komitet wyborczy. Znaczne różnice między poparciem uzyskiwanym przez kandydata na najważniejszy urząd w gminie (w I turze) a wynikami uzyskanymi przez kandydatów na radnych można tłumaczyć „rozdzieleniem” głosów przez wyborców, czyli niekonsekwentnym lub niespójnym głosowaniem (*split-ticket voting*). Wyraźnie większe poparcie dla kandydata niż dla związanych z nim list kandydatów na radnych jest dobrym wskaźnikiem „listy wodzowskiej”, a jednocześnie sygnałem istniejących dysproporcji między silnym mandatem poparcia dla wójta, burmistrza lub prezydenta a słabszym mandatem poparcia dla jego bezpośredniego zaplecza politycznego w radzie gminy.

Tab. 8. Średnie wartości wskaźnika związku z zapleczem politycznym* partyjnych i bezpartyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów

Kategorie wielkości gmin	2006		2010	
	bezpartyjni	partyjni	bezpartyjni	partyjni
Gminy do 10 tys. mieszk.	1,665	1,886	1,661	1,793
Gminy 10–20 tys. mieszk.	1,750	2,099	1,784	2,035
Gminy 20–50 tys. mieszk.	1,914	1,676	1,894	1,670
Gminy 50–100 tys. mieszk.	2,176	1,401	1,954	1,944
Gminy powyżej 100 tys. mieszk.	2,686	1,292	2,065	1,275

* Dla obliczenia wskaźnika odsetek głosów oddanych (w I turze) na wybranego wójta, burmistrza lub prezydenta został podzielony przez odsetek głosów oddanych na listę komitetu wyborczego, który jego kandydaturę wystawił.

W tabeli 8 przedstawiamy średnie wartości wskaźnika związku wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów z ich zapleczem politycznym. Taki wskaźnik wyliczyliśmy dla każdej gminy jako iloraz odsetka głosów uzyskanych w I turze przez zwycięzcę wyborów przez odsetek głosów oddanych na listę kandydatów na radnych, z której startował zwycięski kandydat. Wartości wskaźnika poniżej 1 świadczą o tym, że dany kandydat otrzymał mniejsze poparcie niż komitet, który reprezentował; wartości powyżej 1 świadczą o tym, że kandydat przyciągnął dodatkowe głosy osobiście, jest bardziej popularny niż lista wyborcza, z której startuje. W kolejnych komórkach tabeli 8 przedstawione są wartości średnie obliczone dla kolejnych klas wielkości gmin, w podziale na gminy, w których zwyciężyli kandydaci komitetów partyjnych i te, w których zwyciężyli kandydaci komitetów bezpartyjnych.

Z analizy tych danych wynika, że dla zwycięzców wyborów, zarówno partyjnych, jak i bezpartyjnych, typowe jest przyciąganie dodatkowych głosów pochodzących od wyborców niegłosujących na „ich” listy kandydatów na radnych. Innymi słowy – zwycięzcami zostawali w większości przypadków liderzy popierani silniej niż „ich” listy kandydatów na radnych. W mniejszych gminach (poniżej 20 tys. mieszkańców) takie nadwyżki poparcia zdarzały się częściej u kandydatów partyjnych (uzupełnijmy jednak – stosunkowo nielicznych) niż u bezpartyjnych. W większych gminach było odwrotnie – to bezpartyjni zwycięzcy notowali większe nadwyżki głosów względem wystawiających ich list kandydatów na radnych. Widać też prawidłowość, że im większa gmina, tym owe nadwyżki uzyskane przez bezpartyjnych liderów są większe: w przypadku największych miast bezpartyjni prezydenci wybrani w wyborach w 2006 r. uzyskali średnio 2,7 raza więcej głosów niż „ich” listy radnych, a w wyborach 2010 r. – średnio nieco ponad 2 razy więcej głosów. Po sprawdzeniu wartości skrajnych wskaźników związku z zapleczem politycznym, można dodatkowo zauważyć, że w dużych gminach (powyżej 50 tys. mieszkańców) nie było ani jednego bezpartyjnego burmistrza lub prezydenta, który uzyskałby mniej głosów niż „jego” lista kandydatów na radnych. Dla porównania – ok. 1/4 wybranych burmistrzów i prezydentów reprezentujących partie polityczne dostało mniej głosów niż „ich” listy kandydatów na radnych. Można więc przyjąć że listy zwycięskich komitetów niepartyjnych w większych gminach zawsze są „listami wodzowskimi”.

Z analizowanych danych wynika poza tym, że między 2006 a 2010 rokiem spadły wartości wskaźnika związku z zapleczem bezpartyjnych zwycięzców w większych gminach (powyżej 50 tys. mieszkańców) – zmniejszyły się więc dysproporcje między poparciem bezpartyjnych burmistrzów i prezydentów a poparciem uzyskanym przez „ich” radnych. W przypadku zwycięzców reprezentujących komitety partyjne, różnice między 2006 a 2010 rokiem są mniejsze. Widać je w najmniejszych gminach (spadek wskaźnika związku z zapleczem, w pewnej mierze związany z większymi sukcesami kandydatów na radnych) oraz w miastach 50–100 tys. mieszkańców (tam z kolei analizowany wskaźnik wzrósł, co można przypisać silniejszym, bardziej popularnym kandydatom partyjnym na najważniejszy urząd w gminie).

Podsumowanie

Przedstawione powyżej analizy empiryczne, opierające się na stosunkowo prostych wskaźnikach wyliczonych z danych wyborczych, pokazują kilka różnych aspektów zjawiska bezpartyjności polityki lokalnej w Polsce lub – gdyby spojrzeć na to zjawisko z innego punktu widzenia – poziomu upartyjnienia lokalnego szczebla władzy. Rozpowszechnienie bezpartyjnych kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów to główna, ale nie jedyna miara tego zjawiska. Trzeba wziąć pod uwagę również rozpowszechnienie lokalnych komitetów wyborczych, tzw. list niezależnych, wielkość ich sukcesu wyborczego, a także sprzężenie sukcesów wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów z sukcesami ich zaplecza politycznego, tzn. radnych.

Z naszych analiz wynika przede wszystkim, że w ostatnich latach partie polityczne stopniowo umacniają swoją pozycję w samorządzie lokalnym. Większość wskaźników bezpartyjności, zwłaszcza w gminach średniej wielkości, stopniowo, choć powoli, spada. Po 2005 r. możemy obserwować konsolidację systemu partyjnego na szczeblu ogólnokrajowym, co pozostaje nie bez wpływu na wzmocnienie pozycji partii politycznych na scenach lokalnych – nic dziwnego, skoro samorząd lokalny pozostaje ważną częścią zasobów władzy publicznej, o które niejako „z powołania” mają ubiegać się partie polityczne. Wydaje się, że partie polityczne – na tyle, na ile jest to możliwe w wybitnie antypartyjnym otoczeniu – są silniejsze organizacyjnie i trwalsze. Strategia unikania przynależności partyjnej przestaje więc być tak opłacalna, jak choćby w wyborach samorządowych 2002 r., gdy jednocześnie zaistniały dwie okoliczności sprzyjające rozkwitowi bezpartyjności: wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz dezintegracja postsolidarnościowego obozu politycznego. Nadal jednak w przypadku wójtów, burmistrzów i prezydentów ubiegających się o reelekcję strategia uniezależnienia od partii jest popularniejsza niż przejście pod szyld partyjny.

Trzeba przyznać, że nic nie wskazuje na to, aby bezpartyjność (a dokładniej – niepartyjne komitety wyborcze i niepartyjni politycy lokalni) była wyłącznie opcją przejściową, która nieuchronnie zostanie wyeliminowana przez partie polityczne. Wydaje się, że raczej mamy do czynienia z poszukiwaniem sytuacji równowagi, w której najsilniejsze lokalne komitety bezpartyjne pozostaną ważnymi konkurentami lokalnych oddziałów partii politycznych. Bezpartyjni ciągle zwyciężają bardzo często i to nie tylko w najmniejszych gminach. W średnich i dużych gminach ich komitety wyborcze są bardziej „wodzowskie”, a więc bardziej oparte na popularności lidera, niż w przypadku komitetów partyjnych. Bardziej typowe jest dla nich indywidualne zwycięstwo w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta niż drużynowe zwycięstwo w walce o większość mandatów w radzie gminy. Okazuje się również, że przewaga konkurencyjna bezpartyjnych kandydatów na najważniejszy urząd w gminie wzrosła w badanym okresie. Oznacza to, że jeśli już wygrywają ze swoimi partyjnymi konkurentami, to wygrywają pewnie. Niezwykle interesujące jest, że największe miasta są bardziej przychylnym środowiskiem dla bezpartyjnych kandydatów niż miasta średniej wielkości.

Właśnie w największych miastach teza o „odwrocie bezpartyjnych” jest najbardziej wątpliwa.

Cytowana literatura

- Aars J., Ringkjøb H.-E., 2005, „Party politicization reversed? Non-partisan alternatives in Norwegian local politics”, *Scandinavian Political Studies*, t. 28, nr 2, s. 161–181.
- Bartkowski J., 2003, „Samorząd terytorialny”, w: J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, *Demokracja polska 1989–2003*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Biezen I. van, Mair P., Poguntke T., 2012, „Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe”, *European Journal of Political Research*, t. 51, nr 1, s. 24–56.
- Bochel H., Denver D., 2008, „Minor parties and independents in times of change: Scottish Local Elections 1974 to 2007”, *Local Government Studies*, t. 34, nr 5, s. 577–593.
- Boogers M., Voerman G., 2010, „Independent local political parties in the Netherlands”, *Local Government Studies*, t. 36, nr 1, s. 75–90.
- Copus C., 2006, *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance*, Manchester: Manchester University Press.
- Dudzińska A., 2008, „Non-party lists in local election in Poland”, w: M. Reiser, E. Holtmann (red.), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fallend F., Ignits G., Swianiewicz P., 2006, „Divided loyalties? Mayors between party representation and local community interests”, w: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gendźwiłł A., 2010a, „Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2(40), s. 99–119.
- Gendźwiłł A., 2010b, „O partyjności i bezpartyjności demokracji lokalnej”, *Studia Polityczne*, nr 26, s. 7–27.
- Grabowska M., Szawiel T., 2000, *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym*, Warszawa: ISP PAN.
- Hunter F., 1963, *Community Power Structure*, New York: Anchor Books.
- Kostka W., 2008, *Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Kurczewski J., 2004, „Udział organizacji pozarządowych we władzy samorządowej”, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Instytut Filozofii i Socjologii PAN.
- Kurczewski J. (red.), 2007, *Lokalne wzory kultury politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Laumann E., Pappi F.U., 1973, „New directions in the study of community elites”, *American Sociological Review*, t. 38, nr 2, s. 212–230.
- Laumann E., Marsden P., Galaskiewicz J., 1978, „Community-elite influence structures: Extension of a network approach”, *American Journal of Sociology*, t. 83, nr 3, s. 594–631.
- Pappi F.U., 1984, „Boundary specification and structural models of elite systems: Social circles revisited”, *Social Networks*, nr 6, s. 79–95.

- Reiser M., Holtmann E. (red.), 2008, *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Regulski J., 2005, *Samorządna Polska*, Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Rutkowski P., 2008, „Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia ‘fenomenu reelekcji’”, w: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz P., 2006, „Co zmieniły wybory?”, *Wspólnota*, nr 49(795), s. 14–17.
- Swianiewicz P., 2010, „Bezpartyjni radni w samorządach gminnych”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11, s. 18–43.
- Swianiewicz P., Mielczarek A., 2005, „Parties and political culture in Central and Eastern European local governments”, w: G. Soós, V. Zentai (red.), *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*, Budapest: Open Society Institute.
- Śmigielska J., 2004, *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Weeks L., 2009, „We don’t like (to) party: A typology of Independents in Irish political life 1922–2007”, *Irish Political Studies*, t. 24, nr 1, s. 1–27.

**NON-PARTISANSHIP IN GRADUAL RETREAT.
AN ANALYSIS OF THE PREVALENCE
OF NON-PARTISANSHIP IN LOCAL ELECTIONS
IN POLAND 2002–2010**

The subject of the paper is the participation of non-partisan candidates in local elections in Poland after 2002. The analysis of the prevalence of non-partisanship provides information on the political parties’ performance at the local level. The paper presents analyses of electoral data from the local elections held in 2002, 2006, and 2010. We have used various indicators of non-partisanship which demonstrate the performance of non-partisans in municipalities of different size, the domination of non-partisan mayors over other candidates, the strength of their clubs in councils, and the disproportions of political support between them and their committees. The results of the research show that although the share of non-partisans in local authorities is still very high, it has been gradually decreasing since 2002.

Key words: local politics, local elections, non-partisanship, political parties.