

Adam Gendźwill

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, ul. Krakowskie Przedmieście 30, 00-927 Warszawa; e-mail: a.gendzwill@uw.edu.pl

Tomasz Żółtak

Instytut Badań Edukacyjnych, ul. Górczewska 8, 01-180 Warszawa; e-mail: t.zoltak@ibe.edu.pl

Jakub Rutkowski

Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa;
e-mail: jakub.k.rutkowski@gmail.com

NIEKONKURENCYJNE WYBORY, BRAKUJĄCY KANDYDACI. DLACZEGO NIEKTÓRE KOMITETY WYBORCZE NIE WYSTAWIAJĄ KANDYDATÓW NA BURMISTRZÓW?

Streszczenie: Artykuł dotyczy problemu ograniczonej podaży kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Od 2002 r. większość komitetów wyborczych tworzonych w gminach brała udział jedynie w wyborach do rad gmin, nie wystawiając kandydatów do organu wykonawczego. W latach 2002–2010 rósł również odsetek gmin, w których do wyborów stawał jeden kandydat. Analiza regresji logistycznej pokazuje, że na decyzje komitetów wyborczych o wystawianiu kandydatów wpływa ich wielkość (popularność), a także wielkość gminy. Decyzji o niewystawianiu kandydatów sprzyja istnienie dominującego komitetu oraz start w wyborach urzędujących już burmistrzów. Znane zjawisko *incumbency advantage* działa zatem nie tylko podczas wyborów, ale również przed nimi (na etapie zgłaszania kandydatów).

Słowa kluczowe: wybory samorządowe, demokracja lokalna, kampania wyborcza, komitety wyborcze, przewaga urzędujących.

UNCONTESTED ELECTIONS, MISSING CANDIDATES: WHY DO CERTAIN ELECTORAL COMMITTEES REFUSE TO NOMINATE CANDIDATES FOR MAYORS?

Summary: The authors consider the problem of limited supply of candidates for mayors. Since 2002, most electoral committees in Polish municipalities have only participated in the elections for municipal councils and not for the principal executive office. Between 2002 and 2010, there was also a growing share of municipalities in which only one candidate ran. The logistic regression analysis demonstrates that the electoral committees' decision whether or not to nominate a candidate is influenced by their size (popularity), as well as the size of the municipality. If there is a dominating committee and competing incumbents, it is less probable that another candidate would run. It is evident that the well-known effect of incumbency advantage works not only during the elections but also before them (when candidates are registered).

Keywords: local elections, local democracy, electoral campaign, electoral committees, incumbency advantage.

Od czasu wprowadzenia w Polsce bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów w 2002 r. w kolejnych elekcjach upowszechniało się zjawisko niekonkurencyjnych wyborów organów wykonawczych. W pierwszych wyborach bezpośrednich tylko w 96 gminach zgłoszono po jednym kandydacie. W 2010 r. niekonkurencyjne wybory odbyły się już w 302 gminach, głównie najmniejszych. Tendencja ta odwróciła się w ostatnich wyborach samorządowych w 2014 r. – niekonkurencyjne wybory lokalnej egzekutywy odbyły się w 247 gminach, a więc w 10% wszystkich.

W niniejszym artykule proponujemy spojrzeć na zjawisko niekonkurencyjnych wyborów jako na bezpośredni skutek ograniczonej podaży kandydatów zgłaszanych przez gminne komitety wyborcze. Spośród ogromnej liczby niemal 20 tys. komitetów wyborczych biorących udział w wyborach lokalnych znaczna część uczestniczy bowiem tylko w jednym wyścigu wyborczym – wystawia kandydatów na radnych, ale rezygnuje ze zgłaszania kandydatów na burmistrza (tu i dalej w tekście to określenie będzie dotyczyło również wójtów i prezydentów miast). Ograniczona podaż kandydatów w wyborach organów wykonawczych sprawia między innymi, że wybory radnych i wybory burmistrzów, choć są równoczesne, przynoszą odmienne wyniki.

W pierwszej kolejności przedyskutujemy związek konkurencyjności wyborów z podstawowymi postulatami wysuwanymi pod adresem ustroju demokratycznego. Przedstawimy również instytucjonalne uwarunkowania ograniczające podaż kandydatów w wyborach burmistrzów. Następnie przeanalizujemy rozpowszechnienie zjawiska niekonkurencyjnych wyborów organów wykonawczych i ograniczonej podaży kandydatów. Wreszcie, wykorzystując wyniki wyborów samorządowych w 2010 r., spróbujemy odpowiedzieć na pytanie o powody niewystawiania przez lokalne komitety wyborcze kandydatów na burmistrzów.

Skupiamy się na organach wykonawczych gmin ze względu na ich dominującą pozycję ustrojową w polityce lokalnej w Polsce; ograniczona podaż kandydatów na radnych, prowadząca do niekonkurencyjnych wyborów do rad gmin w wielu okręgach wyborczych, również jest interesująca, ale zasługuje na odrębne opracowanie, zwłaszcza w kontekście zmian prawa wyborczego – wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do rad gmin, począwszy od 2014 r.

Ograniczona podaż kandydatów a reguły demokracji przedstawicielskiej

W większości teorii demokracji przedstawicielskiej, w tym przede wszystkim w Schumpeterowskim modelu demokracji proceduralnej (Schumpeter 1995), silnie akcentuje się wymóg konkurencji elit o władzę (Dahl 1995; Downs 1957; Saward 2008; Przeworski 2010). Demokracja funkcjonuje dobrze, gdy demokratyczny suweren – lud objawiający się w postaci wyborców – ma realny wybór spośród kandydatów na rządzących. Różni kandydaci to odmienne programy działania, odpowiadające różnym częściom elektoratu; konkurencyjność sprzyja więc reprezentacji politycznej odmiennych grup obywateli, a także potencjalnej zmienności polityk publicznych, zgodnie z preferencjami większości.

Kontynuując tę linię argumentacji, Linda Fowler przekonuje, że „trudno sobie wyobrazić ustrój jednocześnie legitymizowany i dynamiczny, w którym nie byłoby właściwej podaży kandydatów” (Fowler 1993: 19). Postulat odpowiedniej podaży kandydatów powtarzają również Colin Rallings i Michael Thrasher *explicit*e w odniesieniu do wyborów radnych (1999: 67). Znaczenie konkurencyjności w lokalnych systemach politycznych akcentowali także inni badacze demokracji lokalnej (Newton 1982; Kjaer 2007).

Oczywiście można spierać się o to, jaka liczba kandydatów jest wystarczająca, aby mówić o spełnieniu wymogu demokratycznej konkurencji. Niektórzy udzielają odpowiedzi odwołując się do nadziei pokładanych w pluralistycznych elitach: każde ważne ugrupowanie polityczne powinno wystawić swojego kandydata. W końcu podstawowym zadaniem partii politycznych (nawet jeśli przyjmiemy bardzo szeroką definicję partii, włączającą również niesformalizowane organizacje lokalne) jest wystawianie kandydatów w wyborach na wszystkie najważniejsze urzędy (Janda 1980; Dalton, Wattenberg 2000). Inni ograniczą się do odpowiedzi, że wystarczy dwóch konkurujących ze sobą kandydatów, aby mówić o satysfakcjonującej podaży na rynku wyborczym. Ważne, aby wyborcy mogli dokonać wyboru między konkretnymi personalnymi propozycjami.

Trzeba podkreślić, że nawet niekonkurencyjne wybory wyłaniają w pełni legitymizowane władze i nie podważają istoty samorządności. Konkurencyjność wyborów można jednak postrzegać jako jeden z wymiarów oceny jakości demokracji lokalnej – jeden z niewielu, który wskazuje na możliwe korzyści (a nie niekorzyści) skali. Istnieją liczne dowody empiryczne na to, że demokracja lokalna funkcjonuje lepiej w małych gminach (Denters et al. 2014). Uwzględnienie postulatu konkurencyjności wyborów lokalnych nie musi tych ocen fundamentalnie zmieniać, ale może je zniuansować.

Dla potrzeb analitycznych warto w tym miejscu rozróżnić dwa zjawiska: **ograniczonej podaży kandydatów** (gdy nie wszystkie stronnictwa polityczne ubiegające się o władzę wystawiają kandydatów na ważne urzędy publiczne) oraz **niekonkurencyjnych wyborów** (gdy w wyborach startuje wyłącznie jeden kandydat). Ograniczona podaż kandydatów w skrajnej postaci prowadzi właśnie do niekonkurencyjnych wyborów¹.

Kwestia ograniczonej rywalizacji w wyborach burmistrzów została poruszona również przez autorów raportu zespołu Jerzego Hausnera o stanie samorządności terytorialnej. Autorzy raportu krytykują w tym kontekście przede wszystkim brak ograniczenia kadencyjności organów wykonawczych, który stoi w sprzeczności z ustrojowymi zasadami „modelu prezydenckiego”, przyjętego po 2002 r. w polskich gminach:

¹ Kamil Przyborowski (2013), analizując to zjawisko, używa pojęcia „bezalternatywnych wyborów”. W istocie jednak mieszkańcy mają wyborczą alternatywę – mogą zagłosować za lub przeciwko jednemu kandydatowi. W naukach politycznych używa się pojęcia „niekonkurencyjnych mandatów” (*uncotested seats*), które pojawiają się przede wszystkim w wyborach większościowych w jednomandatowych okręgach wyborczych (Squire 2000; Sharman 2003; Koninsky, Ueda 2011).

Można bronić obowiązującej praktyki, dowodząc, że w wielu dużych miastach mamy naprawdę dobrych prezydentów i szkoda byłoby, gdyby nie mogli kontynuować swojego urzędowania i przewodzenia. Jednak trzeba pamiętać, że możliwe są kolejne reelekcje władzy w źle rządzonych gminach. W takich gminach, zwłaszcza małych, wójt – kooperując ze swoim bliskim otoczeniem – może sobie skutecznie zapewnić wielokrotną „samowybieralność”, umiejętnie dystrybuując pozostające do swojej dyspozycji zasoby. W takich przypadkach, także w dobrze rządzonych miastach, okaże się, że nie ma rzeczywistych kontrkandydatów. I mamy do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami (Hausner et al. 2013: 30)

Ilustracji hipotez klientelistycznych stawianych przez zespół Hausnera dostarczają m.in. wyniki badań Piotra Rutkowskiego (2008). Warto jednak zauważyć, że badacze polityki lokalnej czasem za niewystarczającą rywalizacyjność są skłonni uznawać również sytuacje wyborów formalnie konkurencyjnych, w których jeden z kandydatów uzyskał wyraźną przewagę nad pozostałymi konkurentami. Trzeba zauważyć, że w badaniach ilościowych, opartych na danych wyborczych, bardzo trudno jest o przekonującą atrybucję przewagi urzędujących (*incumbency advantage*) do istnienia układów klientelistycznych. Ponowny wybór może być warunkowany wieloma czynnikami, a ograniczania niepewności jako motywacji zachowań politycznych nie trzeba oceniać jednoznacznie negatywnie. W dalszych analizach nie skupiamy się na szacowaniu przewagi wyborczej zwycięzców, pokazujemy raczej uwarunkowania decyzji komitetów wyborczych, które przez zjawisko ograniczonej podaży kandydatów lub niekonkurencyjnych wyborów mogą przyczynić się do uzyskania takiej przewagi.

Zjawisko niekonkurencyjnych wyborów lokalnych w Polsce analizował ostatnio Kamil Przyborowski, potwierdzając m.in. ścisły związek niekonkurencyjnych wyborów lokalnej egzekutywy z przewagą konkurencyjną wcześniej urzędujących burmistrzów (*incumbency advantage*). Okazuje się, że tylko w pojedynczych wypadkach „jedyni kandydaci” nie są urzędującymi liderami ubiegającymi się o powtórny wybór – jednak i wówczas można zauważyć ich związek z lokalną administracją publiczną (Przyborowski 2013: 95). Z analiz Przyborowskiego wynika także, że zjawisko niekonkurencyjnych wyborów nie jest uwarunkowane specyfiką regionów historycznych Polski ani charakterystyczne dla obszarów metropolitalnych, trudno też o zidentyfikowanie systematycznego związku tego zjawiska z zamożnością gmin czy sukcesami władz lokalnych. Przyborowski zauważa, że „jedyni kandydaci” najczęściej są bezpartyjni – choć wydaje się, że to zależność pozorna, związana z tym, że w najmniejszych gminach wyraźnie dominują kandydaci bezpartyjni (Gendźwił, Żółtak 2012), a to w najmniejszych gminach niekonkurencyjne wybory są najczęstsze.

Dotychczasowe rozważania warto jeszcze uzupełnić o opis specyficznych dla Polski uwarunkowań instytucjonalnych opisywanego zjawiska. Polskie prawo wyborcze przewiduje sytuację niewystarczającej podaży kandydatów na burmistrzów. Jeśli nie zgłoszono żadnego kandydata lub zgłoszono tylko jednego, gminna komisja wyborcza jest zobowiązana, aby wezwać w specjalnych obwieszczeniach do dokonywania dodatkowych zgłoszeń (termin zgłaszania kandydatów przedłuża się wtedy o 5 dni). Jeśli nie ma kandydatów na burmistrzów

wybiranych w wyborach bezpośrednich, wyboru musi dokonać nowo wybrana rada gminy. Jeśli zgłoszony zostanie tylko jeden kandydat na burmistrza, wybory stają się swoistym plebiscytem: ów jedyny kandydat musi zdobyć więcej niż połowę ważnie oddanych głosów (do czego zresztą zwykle dochodzi)².

Mimo tej rozbudowanej procedury kandydatów na najważniejsze urzędy w wielu gminach brakuje. Jest to zjawisko powszechniejsze w demokracji lokalnej, która jest ustrojem funkcjonującym w niewielkich jednostkach terytorialnych. Wielkość gminy jest zresztą głównym czynnikiem wyjaśniającym kluczowe własności lokalnej demokracji, do którego odwołują się badacze polityki lokalnej (Swianiewicz 2002; Rose 2002; Mouritzen et al. 2009; Keating 1995). Wielkość gminy determinuje wielkość lokalnej elity – gdy gmina jest mała, elita jest wąska, a więc podaż kandydatów niewielka. Poza tym polityka lokalna w małych gminach ma często bardziej konsensualny charakter, w wielu kwestiach podejmowanych przez rady gmin lojalności terytorialne przeważają nad lojalnościami partyjnymi – konkurencja o urzędy publiczne nie musi więc przybierać formy rywalizacji różnych stronnictw – tak jak w wyborach ogólnokrajowych.

Można poza tym założyć, że partie czy lokalne komitety wyborcze – jak każda organizacja – kierują się w swoim działaniu pewną logiką: zwykle próbują osiągnąć maksymalny zysk (mandaty) przy minimalnym nakładzie (zasoby organizacyjne, koszty kampanii). Świadomość własnych zasobów, a także informacje o zasobach i poparciu, jakim dysponują konkurencyjne komitety, mogą prowadzić do decyzji o rezygnacji z udziału w konkurencji wyborczej w niektórych okręgach wyborczych lub w równoczesnych wyborach organu wykonawczego.

W Polsce ordynacja wyborcza do rad gmin³ przewiduje, że prawo zgłaszania kandydatów na burmistrza mają wyłącznie komitety wyborcze, które zarejestrowały listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie i jednocześnie w każdym z okręgów wystawiły co najmniej tylu kandydatów, ile jest w nim mandatów do obsadzenia. Oznacza to, po pierwsze, że każdy kandydat na burmistrza jest jednoznacznie przypisany do komitetu wyborczego, który wystawia kandydatów na radnych. Po drugie, że małe, lokalne komitety wyborcze, wystawiające jedynie pojedynczych kandydatów na radnych lub w niektórych tylko okręgach wyborczych, nie mają prawa wystawiania kandydatów na burmistrzów. Reguły wyborów na szczeblu gminnym są w Polsce dość liberalne, jeśli chodzi o możliwość formowania komitetów wyborczych i zgłaszania kandydatów na radnych, zwłaszcza w małych gminach; prawo sprzy-

² Odpowiednie zapisy można znaleźć w art. 11 Ustawy z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (obowiązującej w wyborach w 2010 r.) i w art. 482 Ustawy z dn. 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy (obowiązującej obecnie). Dotychczas tylko pięciokrotnie zdarzyło się, aby jedyny kandydat nie uzyskał bezwzględnej większości głosów w plebiscytowych wyborach: w 2002 r. w gminach Czerniejewo (woj. wielkopolskie), Suchań (woj. zachodniopomorskie) i Pakość (woj. kujawsko-pomorskie), w 2006 r. w gminie Rajgród (woj. podlaskie), w 2014 r. w gminie Sosnowka (woj. lubelskie).

³ Zarówno ta obowiązująca w wyborach samorządowych w 2010 r. (Ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, art. 7 ust. 2), jak też obowiązująca obecnie (Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. Kodeks Wyborczy, art. 478 par. 2).

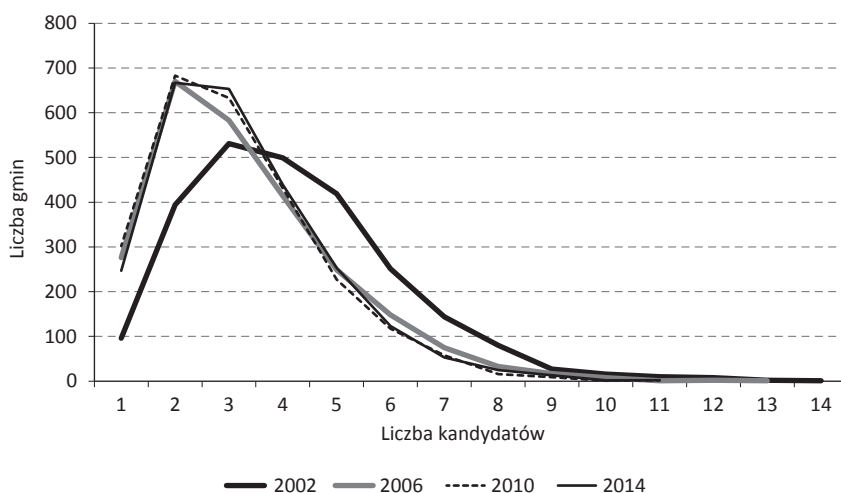
ja fragmentacji lokalnych systemów politycznych; bardziej restrykcyjne regulacje dotyczą zgłaszania kandydatów na burmistrzów.

Podsumowując, można powiedzieć, że o wystawianiu lub niewystawianiu kandydatów na burmistrzów przez poszczególne komitety wyborcze decydują ich cechy: wielkość zasobów, jakimi dysponują (w tym szacowane poparcie), a także lokalny kontekst – struktura wyborczej rywalizacji, która wygląda różnie w różnych gminach. To wśród tych zmiennych będziemy poszukiwać przyczyn zjawiska ograniczonej podaży kandydatów.

Skala zjawiska

Zanim przejdziemy do próby wyjaśnienia, dlaczego komitety wyborcze w Polsce tak często decydują się wziąć udział jedynie w wyborach do rad gmin, omijając wybory organów wykonawczych, opiszemy skalę zjawiska ograniczonej podaży kandydatów oraz jego skrajną postać – niekonkurencyjne wybory burmistrzów.

Na rycinie 1 widać, że między 2002 a 2006 r. wzrosła wyraźnie liczba gmin, w których startował tylko jeden kandydat na burmistrza. W 2002 r. było ich 96, w 2006 – 276, w 2010 jeszcze nieco więcej – 302 gminy (co stanowi nieco ponad 12% wszystkich gmin). Zmianę przyniósł rok 2014, w którym niekonkurencyjne wybory burmistrzów odbyły się w 247 gminach (10% wszystkich). Między 2002 a 2006 r. zmniejszyła się istotnie średnia liczba kandydatów w gminie, potem zmiany były mniej wyraziste: w 2002 r. w gminie startowało przeciętnie 4,19 kandydata, w 2006 r. – 3,32, w 2010 r. – 3,14, w 2014 r. – 3,24. Liczba kandydatów jest przy tym skorelowana dodatnio z wielkością gmin ($r = 0,34$ w 2002 r.,



Ryc. 1. Rozkłady liczby kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów w wyborach lokalnych w latach 2002–2014

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, obliczenia własne.

$r = 0,30$ w 2006 i 2010 r., $r = 0,32$ w 2014 r.). Podsumowując, widać wyraźnie, że w latach 2002–2010 dość konsekwentnie zmniejszała się w wyborach lokalnych podaż kandydatów na burmistrzów, a co za tym idzie – konkurencyjność wyborów. Pewną zmianę w tym zakresie przyniosły wybory w 2014 r.

Z danych prezentowanych w tabeli 1 wynika, że zjawisko niekonkurencyjnych wyborów organów wykonawczych jest charakterystyczne dla gmin najmniejszych, choć zdarzały się również przypadki gmin średniej wielkości, w których o najważniejszy urząd w gminie ubiegał się jeden kandydat. Największą z nich w 2010 r. była gmina Kolbuszowa (woj. podkarpackie), licząca prawie 25 tys. mieszkańców, a w 2014 r. gmina Pleszew (woj. wielkopolskie), licząca ponad 30 tys. mieszkańców.

Tab. 1. Występowanie niekonkurencyjnych wyborów wójtów, burmistrzów lub prezydentów

Kategorie gmin	2002		2006		2010		2014	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<10 tys. mieszk.	81	5,0	225	13,8	252	15,4	198	12,4
10–20 tys. mieszk.	15	2,9	49	9,4	45	8,7	43	8,0
20–50 tys. mieszk.	0	0,0	2	0,8	5	2,1	6	2,4
50–100 tys. mieszk.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
>100 tys. mieszk.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Ogółem	96	3,9	276	11,1	302	12,2	247	10,0

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, obliczenia własne.

Z analiz Przyborowskiego wynika, że w niektórych gminach zjawisko niekonkurencyjnych wyborów powtarza się w kolejnych kadencjach. Łącznie w latach 2002–2010 w 104 gminach niekonkurencyjne wybory miały miejsce dwukrotnie, a w 9 gminach – trzykrotnie, co oznacza, że od wprowadzenia bezpośrednich wyborów organów wykonawczych ich mieszkańcy nie doświadczyli „normalnych” wyborów, a jedynie wybory plebiscytowe (Przyborowski 2013: 75).

W dalszej części artykułu wykorzystujemy dane wyborcze z 2010 r., które pozwalają zbadać, w jakim stopniu ograniczona podaż kandydatów na burmistrzów jest związana z decyzjami gminnych komitetów wyborczych biorących udział w wyborach do rad gmin. Z tabeli 2 wynika, że jedynie 43% komitetów wyborczych biorących udział w wyborach lokalnych wystawiło kandydatów na radnych i jednocześnie kandydatów na burmistrzów. Dla porównania – w 2006 r. było ich jeszcze mniej (41%). Jak już wspomniano, ograniczona podaż kandydatów może wynikać zarówno z ograniczeń prawnych (najmniejsze komitety wyborcze nie mogą wystawiać kandydatów na burmistrzów), jak i ze swobodnej decyzji komitetów (oceny szans na wygraną, taktycznego poparcia kandydata innego komitetu itp.). Można zaobserwować, że w najmniejszych gminach (do 20 tys. mieszkańców) te dwa powody niewystawiania kandydatów są niemal równoważne. W większych gminach wyraźnie ważniejsza jest swobodna decyzja

Tab. 2. Typy gminnych komitetów wyborczych w wyborach samorządowych w 2010 r.

Kategorie gmin	Komitety wyborcze, które:					
	wystawiły kandydatów na burmistrzów		nie wystawiły kandydatów na burmistrzów, mimo że były do tego uprawnione*		nie wystawiły kandydatów na burmistrzów, bo nie były do tego uprawnione	
	N	%	N	%	N	%
<10 tys. mieszk.	4598	41	3353	30	3169	28
10–20 tys. mieszk.	1636	33	1744	35	1569	32
20–50 tys. mieszk.	1027	71	349	24	76	5
50–100 tys. mieszk.	281	79	65	18	9	3
>100 tys. mieszk.	233	71	74	23	20	6
Ogółem	7775	43	5585	31	4843	27

* Uprawnienie wynika z warunków ustawowych – zgłoszenia list kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych, w okręgach kandydatów powinno być co najmniej tylu, ile wynosi liczba mandatów do obsadzenia.

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza, obliczenia własne.

komitetów wyborczych, mniej jest bowiem komitetów słabych, niespełniających ustawowych wymagań.

Próbując sformułować pewne uogólnienie, można powiedzieć, że w najmniejszych gminach komitety wyborcze dzielą się na trzy niemal równe grupy: jedna trzecia komitetów wystawia zarówno kandydatów na radnych, jak i kandydatów na burmistrzów, jedna trzecia komitetów nie wystawia kandydatów na burmistrzów, choć jest do tego uprawniona, i wreszcie jedna trzecia komitetów jest za mała, by móc wystawić własnego kandydata na burmistrza. Wygląda na to, że obowiązująca w małych gminach ordynacja większościowa w wyborach do rad gmin sprzyja powoływaniu wielu małych komitetów wyborczych, spośród których tylko niektóre spełniają ustawowy wymóg zgłoszenia odpowiedniej liczby kandydatów na radnych, uprawniającej do udziału w wyborach organów wykonawczych.

Identyfikacja czynników sprzyjających wystawianiu kandydatów

Metoda analizy

W tej części artykułu wskazujemy, jakie czynniki sprzyjają wystawianiu przez gminne komitety wyborcze kandydatów na burmistrzów. W tym celu posłużyliśmy się analizą regresji logistycznej, która jest właściwą metodą modelowania, kiedy próbujemy wskazać czynniki sprzyjające lub niesprzyjające pewnemu stanowi rzeczy, określonego przez zmienną zero-jedynkową (w naszym wypadku wartość 1 zmiennej wyjaśnianej odpowiada wystawieniu przez komitet kandydata na najważniejszy urząd w gminie).

Przypomnijmy, że model regresji logistycznej wygląda następująco:

$$\ln\left(\frac{P(Y=1)}{P(Y=0)}\right) = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots$$

a po przekształceniu:

$$\frac{P(Y=1)}{P(Y=0)} = \exp(b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots) = \exp(b_0) \cdot \exp(b_1)^{X_1} \cdot \exp(b_2)^{X_2} \cdot \dots$$

gdzie Y jest zero-jedynkową zmienną zależną (u nas – wystawienie kandydata na najważniejszy urząd w gminie), X_1, X_2 itd. są zmiennymi niezależnymi, a b_0, b_1, b_2 – współczynnikami modelu. W praktyce zmienną wyjaśnianą jest więc iloraz szans, że badane zjawisko wystąpi. Jeśli wartość zmiennej X_1 będzie o 1 większa, to szanse wystąpienia Y zwiększą się $\exp(b_1)$ razy. Inaczej niż w klasycznej regresji liniowej składniki równania wyjaśniające zmienną zależną są mnożone, a nie dodawane. O zależnościach między zmiennymi można zatem w dość prosty sposób wnioskować, analizując wartości $\exp(b)$ – wówczas wartości większe od 1 wskazują na związek pozytywny pomiędzy X a Y (X sprzyja zajściu Y), a mniejsze od 1 – na związek negatywny.

Ponadto model prezentowany przez nas poniżej ma charakter hierarchiczny (ściślej – dwupoziomowy: listy zagnieżdżone w gminach). Zdecydowaliśmy się wykorzystać model mieszanych efektów, z efektem losowym dla stałej regresji, związanym z podziałem na gminy. Taka modyfikacja analizy regresji jest właściwa w sytuacji, w której chcemy kontrolować wpływ pogrupowania komitetów wyborczych w ramach gmin o zróżnicowanych cechach (Raudenbush, Bryk 2002; Domański, Pokropek 2011).

Z analiz wykluczyliśmy 425 gmin, w których wystąpiły niekonkurencyjne wybory do rady gminy, tzn. przynajmniej w jednym okręgu wyborczym mandaty radnych zostały rozdzielone bez głosowania (działo się tak, gdy liczba kandydatów była mniejsza lub równa liczbie mandatów do obsadzenia). W takich gminach trudno jest na podstawie zagregowanych danych wyborczych oszacować poparcie dla poszczególnych komitetów wyborczych i porównać z poparciem dla kandydatów na burmistrzów. Wykluczyliśmy również komitety wyborcze, które nie spełniły ustawowych warunków uprawniających je do wystawiania kandydatów na burmistrzów – były za małe, by mieć swobodę podjęcia decyzji, a zatem jej przewidywanie w modelu nie miałyby sensu. Ostatecznie analizowaliśmy 11 498 komitetów wyborczych w 2054 gminach.

Zmienne wyjaśniające i hipotezy

Wychodząc od omówionych powyżej rozważań teoretycznych, w analizie regresji uwzględniliśmy następujące zmienne wyjaśniające, przy czym zmienne 1–3 odnoszą się do komitetów wyborczych, a zmienne 4–6 do gmin:

- (1) **Wielkość poparcia dla komitetu (% głosów zdobytych w wyborach do rady gminy)**. Przypuszczamy, że im większe poparcie dla komitetu wyborczego w wyborach do rady gminy, tym większa szansa, że wystawia on rów-

niez kandydata na burmistrza. Rozumowanie w kategoriach przyczynowych jest tu nieco zawile (wszak oba głosowania odbywają się równocześnie) i wymaga założenia, że wielkość poparcia udzielonego w wyborach odpowiada szacunkom dostępnym komitetom przed wyborami; zakładamy, że takie szacunki poparcia dla poszczególnych list mogły być podstawą podejmowania przez komitety wyborcze decyzji o wystawieniu lub niewystawieniu kandydatów na burmistrza.

- (2) **Partyjność listy.** Celem niektórych komitetów wyborczych może być wyłącznie wprowadzenie swojego reprezentanta do rady – po to, by pilnował interesów określonej części gminy lub jakiejś konkretnej sprawy. Lokalne oddziały partii politycznych nie są, w odróżnieniu od niektórych list lokalnych, organizacjami „jednej sprawy” (*single-issue groups*) lub reprezentantami wewnątrzgminnych partykularyzmów terytorialnych. Ponadto partie polityczne są organizacjami wyspecjalizowanymi w uczestnictwie w wyborach, rekrutacji kandydatów na urzędy i mobilizacji zwolenników w okresie przedwyborczym. Przypuszczamy, że jeśli komitet wyborczy występuje pod szyldem ogólnokrajowej partii politycznej (a za takie uznaliśmy PO, PiS, PSL, SLD, LPR i SRP), to istnieje większe prawdopodobieństwo, że wystawia on również kandydata na burmistrza. Innymi słowy, przypuszczamy, że partie polityczne – jeśli już są obecne w jakiejś gminie – zwykle ubiegają się o urzędy w obu głosowaniach.
- (3) **Interakcja wielkości poparcia dla listy i jej partyjności.** Uwzględniamy w modelu interakcję dwóch powyższych zmiennych, bo przypuszczamy, że efekt wielkości listy (opisany w punkcie 1) działa z różną siłą w wypadku komitetów partyjnych i komitetów lokalnych. Przypuszczamy, że ze względu na dużo większe zróżnicowanie charakteru i rangi komitetów lokalnych efekt wielkości będzie w tej grupie silniejszy niż w grupie komitetów partyjnych.
- (4) **Liczba mieszkańców gminy.** Przypuszczamy, że w większych gminach komitety wyborcze częściej decydują się wystawić kandydatów na burmistrzów. Jak zauważa Kenneth Newton (1982: 201), „im większa i bardziej zurbanizowana gmina, tym bardziej prawdopodobne, że ma ona nie tylko swój lokalny system partyjny, ale również *konkurencyjny* system partyjny”. Co prawda prowadzenie kampanii w większej gminie jest bardziej kosztowne (a zatem wyższa jest bariera wejścia na „rynek wyborczy”), niemniej w większych gminach elity lokalne są liczniejsze i lepiej zorganizowane, co skłania do konkurencji wyborczej o najważniejszy urząd w gminie. Ze względu na skośny rozkład tej zmiennej, w analizie regresji uwzględniamy jej logarytm o podstawie 2; przyrost wartości tej zmiennej o 1 należy zatem interpretować jako dwukrotny przyrost liczby mieszkańców gminy.
- (5) **Udział w wyborach urzędującego burmistrza.** Biorąc pod uwagę wyniki badań dotyczące *incumbency advantage* i wielokadencyjności liderów lokalnych (Halamska 2001; Krukowska 2010; Gendźwił 2010), przypuszczamy, że ubieganie się urzędującego burmistrza o reelekcję może być kluczowym czynnikiem zmniejszającym prawdopodobieństwo zgłoszenia kontrkandy-

datów przez reprezentowane w gminie komitety wyborcze. Jak już wspomnieliśmy we wcześniejszej części tekstu, koncentracja i personalizacja władzy wykonawczej w samorządach lokalnych po wprowadzeniu wyborów bezpośrednich organów wykonawczych sprzyja przewadze kandydatów ubiegających się o reelekcję na urząd burmistrza.

- (6) **Istnienie w radzie gminy komitetu dominującego** (tzn. takiego, który zdobył ponad 50% poparcia w radzie gminy). Zakładamy, że niezależnie od ubiegania się urzędującego burmistrza o reelekcję, wyraźna dominacja jednego z komitetów wyborczych, dająca możliwość uzyskania bezwzględnej większości głosów w radzie, może skutecznie wpływać na decyzję innych komitetów wyborczych o udziale w wyborach organu wykonawczego. Innymi słowy, przewaga jednego komitetu może odstraszać inne od wystawiania własnego kandydata. Podobnie jak w wypadku zmiennej opisywanej w punkcie 1, przyjmujemy że ta zmienna opisuje przewagę, która ujawniała się jeszcze przed wyborami i mogła być podstawą do podjęcia decyzji przez innych uczestników konkurencji wyborczej.

Wyniki analizy

Oszacowania modelu regresji podajemy w tabeli 3. Wszystkie zmienne włączone do modelu w sposób istotny statystycznie wpływają na prawdopodobieństwo wystawienia przez badane listy kandydata na burmistrza, a kierunek ich wpływu jest zgodny z hipotezami przedstawionymi powyżej.

Przed wszystkim widoczny jest dodatni efekt wielkości komitetu wyborczego: im większym poparciem cieszy się lista, tym większa szansa na wystawienie kandydata na najważniejszy urząd w gminie. W wyborach do rad gmin w Polsce startuje wiele małych komitetów wyborczych, które są zainteresowane wyłącznie umieszczeniem swoich przedstawicieli w radach gmin. Warto zwrócić uwagę, że ten efekt jest znaczący nawet mimo usunięcia z analizy najmniejszych komitetów wyborczych.

Analiza regresji wykazuje również efekt partyjności – ogólnokrajowe partie polityczne częściej wystawiają kandydatów na burmistrzów niż komitety lokalne. Dokładniej rzecz ujmując – partyjność komitetu zwiększa o ok. 65% iloraz szans zgłoszenia własnego kandydata na urząd burmistrza ($\exp(B)$ jest równy 1,65).

Zgodnie z przewidywaniami, istotna jest interakcja powyższych dwóch efektów. Uzyskane w modelu mniejsze od 1 wartości $\exp(B)$ należy interpretować jako znak, że wśród komitetów partyjnych efekt wielkości jest nieznacznie słabszy niż w wypadku komitetów lokalnych. Zależność tę ilustruje wykres na rysunku 2 – wraz ze wzrostem poparcia dla komitetu, rośnie prawdopodobieństwo udziału w wyborach organu wykonawczego – rośnie ono jednak szybciej dla komitetów lokalnych niż dla ogólnokrajowych partii.

Na ograniczenie podaży kandydatów w wyborach organów wykonawczych mają również wpływ cechy gmin. Można to interpretować jako wpływ kontekstu lokalnego, niezależny od omówionych powyżej cech komitetów wyborczych, które były kontrolowane w modelu.

Tab. 3. Wyniki analizy hierarchicznej regresji logistycznej (zmienna zależna: prawdopodobieństwo, że komitet wystawi kandydata na wójta, burmistrza lub prezydenta)

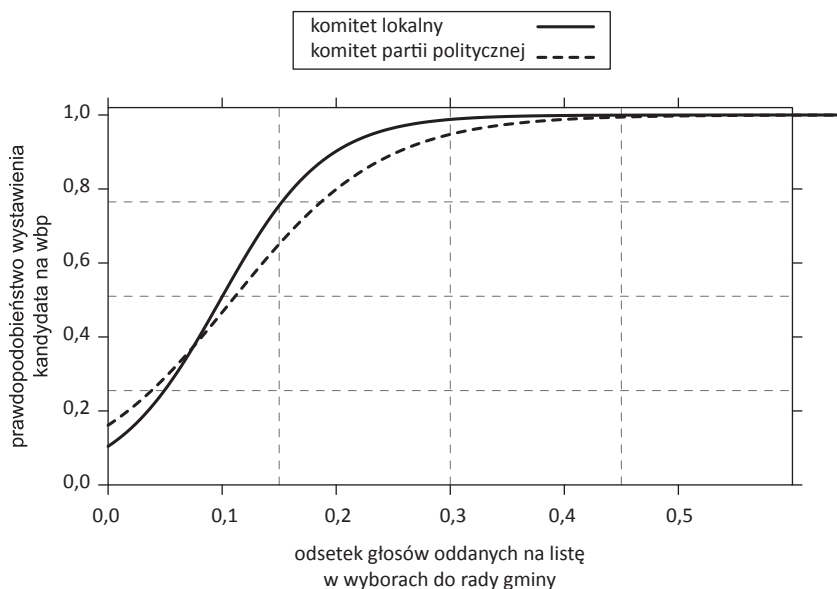
Zmienne niezależne	<i>B</i> (błąd standardowy)	<i>Exp(B)</i>
Stała	-2,52 (0,14)*	0,08
Cechy komitetów		
Poparcie dla listy (%)	0,22 (0,01)*	1,24
Komitet partyjny	0,50 (0,11)*	1,65
Poparcie dla listy x komitet partyjny	-0,07 (0,01)*	0,94
Cechy gmin		
log ₂ (liczba mieszkańców)	0,31 (0,03)*	1,36
Udział w wyborach urzędującego burmistrza	-0,71 (0,10)*	0,49
Istnienie komitetu dominującego w RG	-0,71 (0,14)*	0,49
Wariancja efektu losowego dla stałej	0,6948	
Liczba obserwacji (komitety)	11498	
Liczba grup (gminy)	2054	
Log likelihood	-4656,4	

* $p < 0,001$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Z modelu wynika, że większy rozmiar gminy zwiększa szanse wystawienia kandydata w wyborach organów wykonawczych. Ścisłej rzecz ujmując, dwukrotny wzrost wielkości gminy zwiększa iloraz szans o 36%, przy kontroli pozostałych zmiennych uwzględnionych w analizie. Można powiedzieć, że komitety „równie słabe” pod względem uzyskiwanego poparcia (mierzonego w %) w większych gminach są bardziej skłonne wystawić kandydata na burmistrza niż w mniejszych gminach. Ten wynik można traktować jako przekonujący argument empiryczny za tym, że w większych jednostkach samorządu terytorialnego, lokalne elity mają bardziej pluralistyczny, konkurencyjny charakter, a komitety wyborcze mają wystarczające zasoby, aby wziąć udział w obydwu głosowaniach wyłaniających władze lokalne.

Udział urzędującego burmistrza w wyborach zgodnie z przewidywaniami obniża prawdopodobieństwo wystawienia kontrkandydatów – iloraz szans wystawienia kandydata na burmistrza jest zredukowany o połowę ($exp(B)$ jest równy 0,49). Istnieje zatem w Polsce wyraźna przewaga konkurencyjna kandydatów ubiegających się o reelekcję (*incumbency advantage*). Co istotne, przejawia się ona nie tylko zwiększoną szansą zwycięstwa kandydata ubiegającego się o re-



Ryc. 2. Wpływ wielkości komitetu wyborczego na prawdopodobieństwo wystawienia kandydata na wójta, burmistrza lub prezidenta – wykres efektów brzegowych

Linie przedstawiają szacowane prawdopodobieństwo wystawienia kandydata w wyborach wójta, burmistrza lub prezidenta w zależności od odsetka głosów oddanych na komitet w wyborach do rady gminy. Wartości pozostałych zmiennych pozostają przy tym niezmiennione (*ceteris paribus*).

elekcję, co analizowaliśmy już w innym miejscu (zob. Gendźwiłł, Żółtak 2014), ale również zmniejszoną liczbą konkurentów ubiegających się o urząd. Przewaga urzędujących burmistrzów objawia się zatem nie tylko podczas wyborów, ale i przed wyborami.

Z modelu wynika ponadto, że komitety wyborcze zdecydowanie rzadziej wystawiają kandydatów na burmistrzów w tych gminach, w których istnieje komitet dominujący (zdefiniowaliśmy go jako zdobywający ponad 50% głosów). Efekt komitetu dominującego jest silny, redukuje iloraz szans wystawienia kandydata na burmistrza o połowę. Trzeba wziąć jednak pod uwagę, że takie komitety istniały głównie w gminach, w których urzędujący burmistrzowie ubiegali się o reelekcję; ten efekt wzmacnia więc przede wszystkim opisywane wyżej zjawisko *incumbency advantage*.

Podsumowanie

Od czasu wprowadzenia w 2002 r. zmian ustrojowych w polskich gminach, w tym przede wszystkim wprowadzenia bezpośrednich wyborów organów wykonawczych, w dwóch kolejnych elekcjach spadała podaż kandydatów na gminnych przywódców. Spadała średnia liczba kandydatów w gminie i rosła liczba gmin, w których do rywalizacji wyborczej stawał tylko jeden kandydat. Pewną zmianę tej tendencji przyniosły bardziej konkurencyjne wybory samorządowe

w 2014 r., wskaźniki konkurencyjności nadal odbiegają jednak od tych z 2002 r. Ograniczenie liczby kandydatów jest objawem konsolidacji lokalnych scen politycznych, ale w najmniejszych gminach ta konsolidacja przyjmuje kształt niezbyt korzystny – wybory przestają być rywalizacją alternatywnych programów głoszonych przez konkurujących ze sobą kandydatów na liderów lokalnych, spada w związku z tym stawka wyborów, a to z kolei skutkuje słabnącą partycypacją wyborczą. Wiadomo, że niekonkurencyjne wybory burmistrza zmniejszają frekwencję wyborczą w wyborach samorządowych, mimo że równolegle odbywają się również wybory do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Przyborowski, 2013: 101–102). Brak wystarczającej liczby kandydatów na burmistrza nie odwołuje wyborów, ale wyraźnie zmniejsza ich rangę – gdy mieszkańcy nie mają realnego wyboru personalnego, skłonność do wyborczej absencji wzrasta.

W niniejszym artykule skupiliśmy się na identyfikacji czynników, które sprawiają, że niektóre gminne komitety wyborcze nie wystawiają kandydatów na burmistrzów, uczestnicząc jedynie w wyborach do rad gmin. Zarówno w 2006 jak i w 2010 r. około 1/3 komitetów była zbyt mała, aby mieć uprawnienie do wystawienia kandydata na najważniejszy urząd w gminie. W pozostałych przypadkach decydowały zarówno zasoby pozostające w dyspozycji komitetów (generalnie, im większe komitety, tym większa szansa wystawienia własnego kandydata), jak również specyfika lokalnego kontekstu (w większych gminach nawet małe komitety są bardziej skłonne wystawiać swoich kandydatów).

Prezentowane powyżej analizy dokumentują również dość dobrze wpływ ubiegania się urzędujących burmistrzów o reelekcję na decyzje komitetów wyborczych o wystawianiu kontrkandydatów. Wiele komitetów nie wystawia kandydatów, bo istnieje w Polsce *incumbency advantage* lub – posługując się ewangelicznym odniesieniem, zaproponowanym kiedyś przez Roberta Mertona (1968) – reguła św. Mateusza, w myśl której „wszelkiemu mającemu będzie dane i obfotować będzie, a temu, który nie ma, i to co się zda mieć, będzie wzięte od niego” (Mt 25:29). Wyniki naszych analiz pokazują m.in., że przewaga urzędujących liderów lokalnych widoczna jest nie tylko podczas wyborów (gdy dostają więcej głosów niż inni kandydaci), ale również przed wyborami, na etapie rejestracji kandydatów. Zjawisko *incumbency advantage* warto szczególnie monitorować – zarówno jego rozpowszechnienie, jak i konsekwencje – po to, by dostarczyć empirycznych argumentów do dyskusji o ewentualnym ograniczeniu kadencyjności organów wykonawczych gmin i szerzej o jakości lokalnej demokracji w Polsce.

Literatura

- Dahl R.A., 1995, *Demokracja i jej krytycy*, tłum. S. Amsterdamski, Kraków: Znak.
- Dalton R.J., Wattenberg M. (red.), 2000, *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Denters B., Goldsmith M., Ladner A., Mouritzen P.E., Rose L.E., 2014, *Size and Local Democracy*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

- Domański H., Pokropek A., 2011, *Podziały terytorialne, globalizacja a nierówności społeczne. Wprowadzenie do modeli wielopoziomowych*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Downs A., 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row.
- Fowler L.L., 1993, *Candidates, Congress, and the American Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- Gendźwiłł A., 2010, „Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 98–119.
- Gendźwiłł A., Żółtak T., 2012, „Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozposzechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010 r.”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 102–121.
- Gendźwiłł A., Żółtak T., 2014, „Why nonpartisans challenge parties in local politics? The (extreme) case of Poland”, *Europe - Asia Studies*, t. 66, nr 7, s. 1122–1145.
- Halamska M., 2001, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner J. et al., 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Keating M., 1995, „Size, efficiency and democracy: Consolidation, fragmentation and public choice”, w: D. Judge, G. Stoker, H. Wolman (red.), *Theories of Urban Politics*, London–Thousand Oaks–New Delhi: Sage.
- Janda K., 1980, *Political Parties: A Cross-National Survey*, New York: The Free Press.
- Kjaer U., 2007, „The decreasing number of candidates at Danish local elections: Local democracy in crisis?”, *Local Government Studies*, t. 33, nr 2, s. 195–213.
- Koninsky D.M., Ueda M., 2011, „The effects of uncontested elections on legislator performance”, *Legislative Studies Quarterly*, t. 36, nr 2, s. 199–229.
- Krukowska J., 2010, „Stabilność przywództwa w samorządach europejskich”, *Samorząd Terytorialny*, nr specjalny – edycja pokonkursowa, s. 33–55
- Merton R.K., 1968, „The Matthew effect in science”, *Science*, t. 159, nr 3810, s. 56–63.
- Mourtizen P.E., Rose L., Denters B., 2009, *Size and local democracy: a summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and Netherlands*, paper presented at the 21th IPSA World Congress, panel 278, Santiago, Chile, 12–16 July.
- Newton K., 1982, „Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government”, *Political Studies*, t. 30, nr 2, s. 190–206.
- Przeworski A., 2010, *Democracy and the Limits of Self-government*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przyborowski K., 2013, *Bezkonkurencyjni liderzy lokalni – stan i uwarunkowania rozwoju zjawiska bezalternatywnych wyborów w polskich samorządach gminnych*, praca magisterska, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski.
- Rallings C., Thrasher M., 1999, „An audit of local democracy in Britain: The evidence from local elections”, *Parliamentary Affairs*, t. 52, nr 1, s. 58–76.
- Raudenbush S.W., Bryk A.S., 2002, *Hierarchical Linear Models. Applications and Data Analysis (Second Edition)*, Thousand Oaks: Sage.
- Rose L., 2002, „Municipal size and local non-electoral participation: Findings from Denmark, the Netherlands and Norway”, *Government & Policy C: Environment and Planning*, t. 20, nr 6, s. 829–851.
- Rutkowski P., 2008, „Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientelistyczna jako próba wyjaśnienia ‘feno-

- menu reelekcji”, w: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 48–69.
- Saward M., 2008, *Demokracja*, tłum. A. Burek, Warszawa: Wydawnictwo Sic!
- Schumpeter J.A. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. M. Rusiński, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sharman C., 2003, „Uncontested seats and the evolution of party competition: The Australian case”, *Party Politics*, t. 9, nr 6, s. 679–702.
- Squire P., 2000, „Uncontested seats in state legislative elections”, *Legislative Studies Quarterly*, t. 25, nr 1, s. 131–146.
- Swianiewicz P. (red.), 2002, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest: LGI – Open Society Institute.