



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Aktywność wyborcza i upewnocnienie kobiet jako wskaźniki demokracji lokalnej

Author: Marek Barański

Citation style: Barański Marek. (2015). Aktywność wyborcza i upewnocnienie kobiet jako wskaźniki demokracji lokalnej. W: M. J. Barański, N. Rudakiewicz, M. Guzy, (red.), "Doświadczenia transformacji systemowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej" (S. 143-161). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Aktywność wyborcza ipełnomocnienie kobiet jako wskaźniki demokracji lokalnej

Abstrakt: The article reflects on the state of local democracy from the perspective of the most common instrument of autocracy, namely the local elections, whose quantitative and qualitative characteristics is analysed here with the application of the following indicators: voter turnout, electoral competition and invalid votes. In addition to the general characteristics of voter turnover, local democracy evaluation is supplemented with women's empowerment indicator, introduced in 2012 to the methodology of Local Human Development Index (LHDI), taking into account the specific social cultural, economic and political position and role of women in contemporary society. The analysis of election results between the years 1990 and 2010 shows a slow but ever-increasing trend of quantitative and qualitative growth of local democracy.

Keywords: electoral activity, voter turnout, local democracy, women empowerment.

Celem artykułu jest rekonstrukcja aktywności obywateli w wyborach samorządowych mierzona frekwencją wyborczą oraz badanie przebiegu ewolucji pozycji kobiet w wyborach municypalnych i organach władzy samorządowej jako wskaźniki demokracji politycznej. Powyższe zjawiska społeczne są traktowane jako symptomy procesu demokratycznego nie tylko na poziomie lokalnym, ale przede wszystkim na poziomie ogólnokrajowym. Uczestnictwo wyborcze jest procedurą fundamentalną dla demokracji. Obywatele przez udział w wyborach zapewniają sobie uczestnictwo w demokracji. Partycypacja we współczesnych demokracjach ma podstawowe znaczenie dla realizacji najważniejszych wartości demokracji – wolności i równości. Równy udział w wyborach może zapewnić równą reprezentację, która stanowi warunek konieczny zagwarantowania równego politycznego wpływu wszystkich grup społecznych. Biorąc zaś pod uwagę efekty decentralizacji władzy państwowej, jej przeniesienie wraz z zadaniami na poziom lokalny doprowadziło do przesunięcia punktu ciężkości z demokracji krajowej na demokrację lokalną. Liczba jednostkowych decyzji wyborczych w elekcji samorządowej, liczba mandatów do obsadzenia i wreszcie nieporównywalna do wyborów organów centralnych władzy państwowej liczba kandydatów biorących udział w kampaniach samorządowych świadczą o rosnącej roli lokalnej demokracji samorządo-

wej. Wybory są koniecznym, konstytutywnym instrumentem demokracji, za pomocą którego suweren (ogół mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego) obsadza mandaty w organach władzy państwowej (samorządowej).

Wybory samorządowe instrumentem demokracji lokalnej

Wybory samorządowe są częścią systemu demokratycznego umożliwiającego wyłonienie przedstawicieli do organów władzy samorządowej. Wybory same w sobie nie stanowią wystarczającego warunku politycznej reprezentacji, ale są elementem koniecznym do jej spełnienia¹. Dla wielu badaczy wybory stanowią istotę demokracji. W tej grupie znajduje się J. Schumpeter, który przedstawia demokrację jako „rozwiązanie instytucjonalne”² niezbędne do obsadzania urzędów publicznych na drodze walki o głosy wyborców. Według niego „demokracja oznacza [...], że ludzie mają możliwość zaakceptowania lub odmowy zaakceptowania tych, którzy mają rządzić”³. Znaczenie wyborów w demokracji jest wielorakie. Schumpeter przypisał najwyższą rangę wyborom, demokracja stanowi bowiem rodzaj instytucji będącej sposobem obsadzenia urzędów publicznych w drodze walki o głosy wyborców. Demokracja według tego autora oznacza możliwość zaakceptowania lub odmowy udzielenia poparcia przez wyborcę kandydatom do rządu. Chociaż ograniczenie demokracji do wdrożenia i przeprowadzenia rywalizacyjnych wyborów w sposób oczywisty nie może satysfakcjonować przede wszystkim z powodu pominięcia charakterystyk jakościowych zmian z perspektywy prawie 200 lat zróżnicowanych, bogatych i narodowych doświadczeń marszu do demokratycznego państwa prawa, to ilościowa charakterystyka czynnika wyborów mierzona frekwencją wyborczą jest szczególnie przydatna w badaniu młodych demokracji.

Schumpeterowi wtórował Samuel Huntington, który poszukując źródeł transformacji demokratycznej, utożsamiał demokrację z odbywaniem równych, uczciwych i cyklicznych wyborów w procesie wyłaniania najważniejszych decydentów życia zbiorowego⁴. Ta ograniczona, określona jako skromna, koncepcja demokracji użyta przez Huntingtona do badania polityki na poziomie państwa może być przydatna do mierzenia demokracji na poziomie lokalnym, zwłaszcza w sytuacji tworzenia teoretyczno-metodologicznych podstaw skal demokracji

¹ A. HEYWOOD: *Politologia*. Tłum. B. MALISZEWSKA [et al.]. Warszawa 2010, s. 285.

² J. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Tłum. M. RUSIŃSKI. Warszawa 1995, s. 337–338.

³ Ibidem.

⁴ S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokracji*. Tłum. A. DZIURDZIUK. Warszawa 1995, s. 17.

politycznej w polskiej politologii porównawczej⁵, gdzie dorobek ilościowych badań empirycznych poświęconych frekwencjom wyborczym do organów samorządu terytorialnego może zostać wykorzystany do konstrukcji teoretycznych.

Stanowisko utożsamiające demokrację z wyborami rywalizacyjnymi prowadzi do mechanizmów i reguł wyborczych, ograniczając ich funkcję – wobec modnego od ćwierćwiecza podejścia – „nowego instytucjonalizmu” sprowadzającego się do eksplikacji zjawisk politycznych przy zastosowaniu zmiennych wyjaśniających – ekonomicznych, kulturowych, społecznych i innych⁶. Reprezentatywny głos zabiera Zbigniew Blok⁷, który zachęca badaczy raczej do opisu procesów demokratycznych niż do poszukiwania uniwersalnego katalogu kryteriów demokracji. Wtórzy mu Szewczak, przytaczając postulaty zachęcające do uwzględniania w badaniach procesów demokratyzacji w większym stopniu lokalnej specyfiki oraz kontekstu kulturowego i historycznego, co gwarantuje bardziej miarodajne wyniki, odnoszące się do bardziej jednolitej klasy badanych przedmiotów⁸.

Posługiwanie się frekwencją wyborczą jako wskaźnikiem demokracji jest ograniczeniem się do charakterystyki ilościowej badanego zjawiska, ale jeśli do tego dodamy kulturowe, polityczne i społeczne zmienne wyjaśniające, nadajemy narzędziu walor jakościowy, spełniając warunki neoinstytucjonalnego stanowiska badawczego, wykraczającego poza wyłącznie ilościowe metody stosowane m.in. w badaniach problematyki wyborczej.

Elekcje samorządowe, będące częścią demokratycznego systemu wyborczego, pełnią szereg funkcji społecznych będących konsekwencją oddziaływania na siebie dwóch przeciwstawnych poglądów dotyczących roli wyborów rywalizacyjnych⁹. Pierwszy pogląd głosi, że wybory są instrumentem rozliczania polityków z ich działalności oraz zmuszania do przedstawiania takich programów politycznych, które są zbieżne z oczekiwaniami opinii publicznej. Tradycyjne stanowisko koncentruje uwagę na roli samych wyborów, które skupiają się na procesie rekrutacji elit politycznych, reprezentacji, kreacji rządu, wpływania na programy polityczne¹⁰. B. Ginsberg w radykalnym poglądzie na funkcje wyborów skupia

⁵ W. SZEWCZAK: *Jak zmierzyć demokrację? Teoretyczne i metodologiczne podstawy budowy skal demokracji politycznej w politologii porównawczej*. „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 4, s. 97.

⁶ M. SHUGART, J. CAREY: *Prezydenci i zgromadzenia przedstawicielskie w prezydenckich systemach sprawowania władzy*. W: *Władza i społeczeństwo 2. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 81.

⁷ Z. BŁOK: *Krytyczna refleksja nad wybranymi teoriami i kryteriami ocen demokratyzacji*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja, konsolidacja, europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin 2010.

⁸ W. SZEWCZAK: *Jak zmierzyć demokrację...*, s. 105.

⁹ M. HARROP, W.L. MILLER: *Elections and Voters: A Comparative Introduction*. Basingstoke 1987.

¹⁰ M. BARAŃSKI: *Samorząd terytorialny. Zmiany instytucjonalne od demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej do partycypacyjnej*. Katowice 2013, s. 123.

uwagę na ich skutkach jako sposobie sprawowania kontroli przez rząd i elitę polityczną nad społeczeństwem – w naszym przypadku władz samorządowych nad społecznością lokalną, czyniąc ją bierną i bardziej podatną na wpływy i ławiejszą do rządzenia¹¹.

Oba podejścia do wyborów, tradycyjne i neoinstytucjonalne, pozwalają wyróżnić przynajmniej siedem najczęściej występujących i najważniejszych funkcji¹², wśród nich znajdują się:

- 1) rekrutacja lokalnych elit władzy;
- 2) obsadzanie stanowisk w organach władzy samorządowej;
- 3) funkcja programowa, dotycząca prezentacji przez kandydatów i komitety wyborcze celów i sposobów sprawowania władzy;
- 4) wyłonienie reprezentacji poprzez wybory, uczciwe i konkurencyjne, przy zastosowaniu konsultacji społecznych, inicjatywy lokalnej oraz przede wszystkim możliwości odwołania wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich organów samorządowych;
- 5) edukacja obywatelska dostarczająca wyborcom, ale także kandydatom, wiedzy politycznej oraz podnosząca kompetencje obywatelskie dotyczące samorządu terytorialnego oraz ich organów władzy;
- 6) wzmocnienie elit, którym wybory dają okazję do manipulacji i kontroli wyborców oraz są okazją do pogłębienia dobrego wizerunku władz samorządowych i kandydatów walczących o reelekcję;
- 7) wzmocnienie zbiorowości wyborców, gdy dochodzi do zmiany władz, co wywołuje wrażenie, iż społeczeństwo ma władzę nad elitami oraz
- 8) legitymizacja władzy, zwłaszcza przy wysokiej frekwencji, daje polityczne, ale także moralne upoważnienie do rządzenia w imieniu wyborców. Samorządowe wybory tworzą okazję do częstszego niż w wyborach parlamentarnych czy tym bardziej prezydenckich bezpośredniego kontaktu kandydata z wyborcą oraz zmiany relacji z instytucjonalnych na międzyosobnicze przynajmniej w trakcie kampanii wyborczych.

Wybory do organów władz samorządowych stały się trwałym segmentem demokracji, stanowiąc nierozzerwalną część procesów rywalizacji politycznej. Restytucja samorządu terytorialnego stworzyła podstawy pluralistycznego społeczeństwa na poziomie lokalnym, które może współuczestniczyć w procesie sprawowania władzy publicznej. Udział w wyborach samorządowych i za ich pośrednictwem kontrolowanie oraz ocena władz lokalnych jest minimalną formą uczestnictwa obywateli w demokracji lokalnej.

Wskaźnik frekwencji wyborczej w neoinstytucjonalnej konwencji uznany za najważniejszą skalę pomiaru demokracji jest stosowany m.in. przez International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), który za podstawowe

¹¹ B. GINSBERG: *The Consequences of Consent*. Addison-Wesley 1982.

¹² M. BARAŃSKI: *Samorząd...*, s. 123–124.

zadanie przyjmuje zbadanie kwestii kontynuowania reform demokratycznych oraz poprawy jakości demokracji zależnych od kontekstu kulturowego i historycznego. Metodologia tego modelu może być przydatna do mierzenia kierunku zmian jakościowych polskiej demokracji, uwzględniając poza badaniami ilościowymi frekwencji wyborczej różnice kulturowe i historyczne poszczególnych regionów naszego kraju, które różnią mentalnie i behawioralnie społeczności lokalne i zbiorowości regionalne.

Uwarunkowania świadomościowe i kulturowe w diagnozowaniu demokracji zostały również docenione w konstruowanym indeksie EIU (The Economist Intelligence Unit)¹³, który rozszerza wąskie ujęcie demokracji Freedom House o wymiary funkcjonowania władzy oraz partycypacji obywatelskiej. Wśród proponowanych indeksów znajdują się szczególnie interesujące z punktu widzenia potrzeb niniejszego artykułu takie nietypowe dla skal demokracji następujące zmienne, jak poziom zainteresowania obywateli polityką i procentowy udział kobiet zasiadających w parlamencie.

Wskaźnikiem wysokości frekwencji wyborczej jako drugą zmienną posługuje się Indeks Demokratyzacji (ID) Tatu Vanhanena¹⁴. Indeks jednowymiarowej zmiennej stopnia partycypacji jest liczony jako odsetek liczby oddanych głosów do całej ludności kraju, a nie jak w większości tego rodzaju badań – do liczby uprawnionych do głosowania. Indeks Demokratyzacji jest ograniczony do zmiennych dotyczących samych wyborów oraz podziału głosów wyborczych i zredukowany do samego procesu wyborczego¹⁵.

Przedstawione różne wskaźniki frekwencji wyborczej stosowane do mierzenia poziomu partycypacji obywatelskiej służą nie tylko ocenie jakości demokracji, ale także poziomu i jakości życia obywateli i społeczeństw. Młodym demokracjom pozwalają oceniać tendencję zmian oraz stan konsolidacji demokracji. Rosnąca frekwencja jest pozytywnym symptomem jakości demokracji.

Frekwencja wyborcza

Frekwencję wyborczą w wyborach samorządowych mierzy się odsetkiem głosów oddanych przez wyborców do ogółu osób uprawnionych do głosowania.

¹³ L. KEKIC: *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*. "The Economist" 2006, nr specjalny: *The World in 2007*.

¹⁴ T. VANHANEN: *Democratization. A Comparative Analysis of 170 Countries*. London–New York 2003, s. 48.

¹⁵ W. SZEWCZYK: *Jak zmierzyć demokrację? Skale pomiaru demokracji politycznej stosowane w politologii porównawczej*. „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 134.

Pierwsze wybory¹⁶ do rad gmin odbyły się 27 maja 1990 r. w 2 383 podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego, tj. w 1692 gminach i miastach do 40 tys. mieszkańców w 47 254 okręgach jednomandatowych w 574 miastach oraz 7 dzielnicach w okręgach wielomandatowych. Łącznie wybrano 51 987 radnych na ogólną liczbę 52 037 mandatów spośród 147 389 kandydatów. W głosowaniu¹⁷ wzięło udział 11 380 629 obywateli, co stanowiło 42,27% uprawnionych do głosowania. Najbardziej zbliżoną do średniej ogólnopolskiej frekwencję odnotowano w gminach wiejskich, mniejszą od średniej w dużych i średnich miastach (40,5%), najwyższą w małych miastach (44,4%).

Pierwsze wybory samorządowe miały charakter kontynuowanego od wyborów czerwcowych 1990 r. plebiscytu na rzecz akceptacji dla zmian demokratycznych.

Pierwsze wybory samorządowe od następnych edycji różniło to, że jak żadne kolejne były zdominowane aktywnością masowego ruchu obywatelskiego.

Druga elekcja władz komunalnych¹⁸ objęła 2 468 gmin, w których wybierano 51 926 radnych. Frekwencja wyborcza wyniosła 33,78% uprawnionych do głosowania i była niższa w stosunku do pierwszych wyborów oraz najniższa w dotychczasowej historii elekcji samorządowych. Podobnie jak w wyborach w 1990 r. wyższą frekwencję odnotowano w najmniejszych gminach, gdzie do urn wyborczych zgłosiło się 45% wyborców. W większych gminach wiejskich oraz małych miastach frekwencja wyniosła 38,25%. W okręgach wielomandatowych powyżej 40 tys. mieszkańców w wyborach wzięło udział 28,05% uprawnionych.

Drugie wybory samorządowe zamknęły pierwszy etap rywalizacji politycznej¹⁹, w którym największą aktywnością wykazały się komitety obywatelskie, w tym ruchy obywatelsko-solidarnościowe, które znokautowały rywali w pierwszych wyborach, nie oddając palmy pierwszeństwa w wyborach 1994 r. i pokonując wchodzące do rywalizacji partie polityczne.

Trzecie wybory samorządowe obok gmin i miast objęły nowo utworzone jednostki terytorialne: powiaty i województwa. Nowością była także zmiana w ordynacji wyborczej w części dotyczącej gminy. Polegała ona na przesunięciu z 40 tys. do 20 tys. mieszkańców gminy do grupy rad wybieranych w systemie większościowym. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców radnych wybierano

¹⁶ Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 r. „Monitor Polski” 1990, nr 21, poz. 170.

¹⁷ J. RACIBORSKI: *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*. Warszawa 1997, s. 119.

¹⁸ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 czerwca 1994 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin oraz do Rady m.st. Warszawy, przeprowadzonych w dniu 19 czerwca 1994 r. „Monitor Polski” 1994, nr 35, poz. 304.

¹⁹ M. MAZUR: *Rywalizacja polityczna w wyborach samorządowych w III RP*. W: *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*. Red. E. GANOWICZ, L. RUBISZ. Toruń 2008, s. 141.

Tabela 1. Frekwencja, głosy nieważne, mandaty i kandydaci do władz samorządowych w latach 1990–2014

Lata	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Frekwencja [%]	42,27	33,78	45,45	44,2	45,99	47,32	47,40
Frekwencja II tury [%]	xxxx	xxxx	xxxx				39,97
Mandaty radnych	5 2037 2,83	51 926 3,5	63524 3,83	46 833 6,41	46 790 5,89	46 809 5,23	46 790 4,98
Kandydaci do rad	147 389	181 907	243 515	300 022	275 572	254 124	233 090
Kandydaci na wójtów	xxx	xxx	xxx	10 371	8 224	7 775	8 044
Głosy nieważne w wyb. rad gmin [%]	3+5	1,6+1,7	2,91	4,18	3,80	3,66	5,16
Głosy nieważne w wyb. rad powiat. [%]	xxx	xxx	7,43	8,59	8,30	8,18	16,67
Głosy nieważne w wyb. sejmików [%]	xxx	xxx	9,45	14,43	12,70	12,06	17,93
Głosy nieważne w wyb. wójtów [%]	xxx	xxx	xxx	2,93	1,91	1,66	2,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_samorz%C4%85dowe_w_Polsce_w_2014_roku.

Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r.; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 15 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r.; Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r. w sprawie zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 października 2002 r. (Dz. Nr 187, poz. 1568), PKW i GUS *Wybory samorządowe II października 1998 roku. Część I: Statystyka wyborów*, PKW, Warszawa, grudzień 1998; *Wybory samorządowe II października 1998 roku. Część II: wyniki głosowania i wyniki wyborów*, T. I, Województwo Dolnośląskie, PKW, Warszawa, grudzień 1998 r.; 19 czerwiec 1994 roku. *Wybory do rad gmin, Państwowa Komisja Wyborcza, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1994; Statystyka wyborów do rad gmin*, GUS, Warszawa 1990.

w okręgach wielomandatowych w systemie proporcjonalnym z podziałem mandatów według systemu d'Hondta²⁰.

W wyborach²¹ do 2 489 rad gmin wybierano 52 379 radnych, z tego 41 474 radnych w systemie większościowym, 8 159 radnych w systemie proporcjonalnym w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców (w tym 175 radnych dzielnic gminy Warszawa-Centrum) oraz 2989 radnych w miastach na prawach powiatu (w tym 68 radnych Warszawy). W wyborach do 308 rad powiatu wybierano 10 290 radnych. W 16 wojewódzkich sejmikach wybierano 855 radnych. Łącznie zarejestrowano 243 515 kandydatów.

W wyborach udział wzięło 45,35% osób uprawnionych. Najwyższą frekwencję odnotowano w wyborach do rad powiatów 47,76%, kolejno do rad gmin 45,45% i najniższą do sejmiku województwa – 45,35%.

Nowa ordynacja wyborcza wzmocniła pozycje partii politycznych, co doprowadziło do upolitycznienia wyborów samorządowych, poczynając od gmin powyżej 20 tys. mieszkańców z powodu prognozy wyborczego oraz zastosowania systemu d'Hondta do podziału mandatów, co zainicjowało proces upodobnienia wyborów samorządowych do parlamentarnych.

Czwarta edycja wyborów samorządowych, podobnie jak poprzednia, przyniosła nowość polegającą na wprowadzeniu bezpośrednich wyborów jednoosobowego organu wykonawczego w gminie: wójta, burmistrza i prezydenta.

W 2002 r.²² wybierano 46 833 radnych wszystkich szczebli spośród największej w dotychczasowej historii wyborów samorządowych armii 300 022 kandydatów.

Zainteresowanie wyborami z punktu widzenia zdobycia mandatu radnego zwiększyło się w stosunku do poprzednich wyborów. W gminach do 20 tys. mieszkańców o jeden mandat radnego ubiegało się średnio 4,42 kandydatów, w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców do mandatu aspirowało 10,29 kandydatów, w miastach na prawach powiatu 15,25, do rady m.st. Warszawy 22,38 kandydatów, w wyborach do rad dzielnic m.st. Warszawy 13,3 kandydatów, do rad powiatów 9,11 kandydatów oraz 17,62 do sejmików.

Wybory samorządowe do trzech organów stanowiąco-kontrolnych oraz wybory organu wykonawczego odbyły się przy ogólnej frekwencji 44,2%, zróżnicowanej w zależności od poziomu jednostki samorządu terytorialnego. W wyborach do rad gmin frekwencja wyniosła 44,12%, do rad powiatów – 49,48%,

²⁰ Wprowadzając pięcioprocentowy próg wyborczy dla list wyborczych w skali gminy, nowela ordynacji przyczyniła się do redukcji reprezentatywności różnych grup społecznych, które brały udział w wyborach, co wcale nie oznaczało, że mniejsza polaryzacja rady przekładała się automatycznie na stabilne rządy większości.

²¹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 1998 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 131, poz. 861).

²² Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 listopada 2002 r. w sprawie zbiorczych wyników wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 października 2002 r. (Dz.U. Nr 187, poz. 1568).

do sejmików – 50,42%. W I turze wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów wyniosła 44,24%, natomiast w II turze do urn poszło 35,02% wyborców. Frekwencja czwartej edycji wyborów samorządowych była niższa od poprzedniej, chociaż długo przed wyborami i w trakcie kampanii wyborczej zakładano duże zainteresowanie nimi i przewidywano wysoką frekwencję wyborczą z powodu wprowadzenia bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Opinie polityków oraz przeprowadzone sondaże przewidywały wysoką frekwencję z powodu nowej formuły elekcyjnej. „Ostatecznie [...] powtórzył się syndrom małego zainteresowania samorządową elekcją”²³.

Wybory samorządowe²⁴ w 2006 r. odbyły się w warunkach znowu częściowo znowelizowanej ordynacji wyborczej, która wprowadziła instytucję „blokowania list”.

Wybierano 46 790 radnych, w tym 32 265 radnych gmin do 20 tys. mieszkańców, do których aspirowało 110 965 kandydatów (3,44 kandydata na jeden mandat). O 5566 mandatów w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców ubiegało się 58 440 kandydatów, co oznaczało, iż o jeden mandat walczyło 10,5 kandydatów. W miastach na prawach powiatu do 1 647 mandatów aspirowało 23 939 kandydatów, co oznacza, że o jeden mandat ubiegało się 14,5 rywali. W wyborach do rady m.st. Warszawy o 60 mandatów ubiegało się 978 kandydatów, co wywindowało wskaźnik szans wyborczych do poziomu 16,3. Większe szanse wyborcze miało 3 825 kandydatów w wyborach 407 radnych dzielnic m.st. Warszawy, gdzie o jeden mandat rywalizowało 9,4 kandydatów. W wyborach 6 284 radnych powiatów aspirowało 68 087 kandydatów, co wyznaczyło wskaźnik rywalizacji na 10,8. Do sejmików wojewódzkich aspirowało 9 338 kandydatów, którzy ubiegali się o 561 mandatów, tym samym o jeden mandat ubiegało się 16,6 kandydatów. Najbardziej pożądanym celem był mandat radnego sejmiku województwa oraz radnego m.st. Warszawy.

Frekwencja wyborcza – 45,99% była wyższa w stosunku do wyborów z 2002 r. i w wyborach do rad gmin do 20 tys. mieszkańców wyniosła 50,07%, rad gmin powyżej 20 tys. mieszkańców 44,86%, wyborów do rad miejskich w miastach na prawach powiatu 39,95%, rady m.st. Warszawy 53,03%, rad dzielnic m.st. Warszawy 52,96%, rad powiatów 48,03% i do sejmików województw 45,91%.

W drugiej edycji wybrano 2478 wójtów, burmistrzów i prezydentów spośród 8 224 kandydatów, frekwencja wyborcza wyniosła 45,91%. W drugiej turze wyborów do lokali wyborczych zgłosiło się 39,69% wyborców. Oddano 1,26% głosów nieważnych.

²³ A.K. PIASECKI: *Władza w samorządzie terytorialnym III RP. Teoria i praktyka kadencji 1990–2002*. Zielona Góra 2002, s. 171.

²⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji wyborczej z dnia 15 listopada 2006 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 12 listopada 2006 r. [Dz.U. 2006 nr 207 poz. 1530].

W szóstej elekcji²⁵ wybierano 46 809 radnych do 2 827 rad oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast²⁶. W gminach do 20 tys. mieszkańców wybierano 32 280 radnych spośród 106 824 kandydatów. Wskaźnik szans wyborczych kandydata wynosił 3,31. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców do obsadzenia było 5 568 mandatów. O jeden mandat ubiegało się 9,55 kandydatów. W wyborach 1 641 radnych miast na prawach powiatu, ubiegało się 19 660 kandydatów. O zdobycie mandatu walczyło 12 kandydatów. W wyborach 60 radnych m.st. Warszawy uczestniczyło 1037 kandydatów. O jeden mandat ubiegało się 17,28 kandydatów. Do wyborów 409 radnych dzielnic m.st. Warszawy stanęło 3 200 kandydatów, co znaczy, że o jeden mandat ubiegało się 7,82 kandydatów. Do rywalizacji o 6 290 mandatów radnych powiatu stanęło 61 314 kandydatów. O jeden mandat rywalizowało 9,75 kandydatów. W województwach wybierano 561 radnych spośród 8 904 kandydatów. W wyborach o mandat rywalizowało 15,87 kandydatów. W wyborach do organów stanowiących wszystkich szczebli o jeden mandat walczyło 5,43 kandydatów.

Frekwencja w wysokości 47,32%, wyższa niż podczas poprzednich elekcji, tradycyjnie była zróżnicowana na różnych szczeblach samorządu terytorialnego. W wyborach rad gminnych liczących do 20 tys. mieszkańców frekwencja wyniosła 52,23% uprawnionych do głosowania. W gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców w wyborach wzięło udział 46,61% ogółu uprawnionych. W miastach na prawach powiatu frekwencja osiągnęła pułap 40,56%. W wyborach rady m.st. Warszawy w wyborach wzięło udział 48,28% uprawnionych, a w dzielnicach stolicy do urn poszło 48,31% wyborców. Do rad powiatów głosy oddało 50,07% wyborców, a do sejmików województw 47,26% obywateli.

Trzecia edycja wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast odbyła się w dwóch turach²⁷. Do obsadzenia było 2 479 urzędów, wystartowało 7 775 kandydatów, co oznaczało, że o jeden mandat ubiegało się 3,14 kandydatów.

Frekwencja wyborcza w I turze wyborów wyniosła 47,32%, w II turze w głosowaniu wzięło udział 35,31% wyborców.

Siódma edycja wyborów samorządowych przyniosła element nowości polegający na przeprowadzeniu wyborów do 2 430 rad gmin nie będących miastami na prawach powiatu, w tym 18 rad dzielnic m.st. Warszawy w systemie większościowym w okręgach jednomandatowych. Wybrano łącznie 46 790 radnych. W 2014 gminach nie będących miastami na prawach powiatu wybierano 37 842 radnych spośród 131 799 kandydatów, w 65 miastach na prawach powiatu wy-

²⁵ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 listopada 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 222, poz. 1454).

²⁶ http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_samorz%C4%85dowe_w_Polsce_w_2010_roku.

²⁷ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 6 grudnia 2010 r. o zbiorczych wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju przeprowadzonych w dniu 21 listopada 2010 r. oraz w dniu 5 grudnia 2010 r. (Dz.U. Nr 230, poz. 1521).

bierano 1 694 radnych spośród 22 795 kandydatów, w 18 radach dzielnic m.st. Warszawy wybierano 423 radnych spośród 4 720 kandydatów, 6 276 radnych 314 powiatów spośród 64 875 kandydatów oraz 555 radnych sejmików województw spośród 8 901 kandydatów. Wskaźnik szans wyborczych kandydatów na radnych wszystkich samorządów wynosił 4,98 i był najniższy od 2002 r.

Frekwencja wyborcza wyniosła 47,40% i była najwyższa w historii elekcji samorządowych. Również w II turze uzyskano najwyższą frekwencję – na poziomie 39,97% uprawnionych do głosowania.

Wskaźnik rywalizacji wyborczej (WRW)

Pozytywnym wskaźnikiem wyborów samorządowych i tym samym demokracji lokalnej może być wskaźnik szansy zdobycia mandatu radnego, wójta, burmistrza i prezydenta miasta. WRW oznacza statystyczną szansę zdobycia mandatu będącą ilorazem liczby kandydatów do liczby mandatów na wszystkich szczeblach samorządu.

W pierwszych wyborach samorządowych wskaźnik szansy zdobycia mandatu wynosił 2,83 w gminach i miastach i rósł do 2002 r., osiągając średni wskaźnik dla radnych wszystkich szczebli na poziomie 6,41. W gminach do 20 tys. mieszkańców o jeden mandat radnego ubiegało się 4,42 kandydatów, w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców do mandatu aspirowało 10,29 kandydatów, w miastach na prawach powiatu 15,25, do rady m.st. Warszawy 22,38 kandydatów do jednego mandatu, w wyborach do rad dzielnic m.st. Warszawy 13,3 kandydatów, do rad powiatów 9,11 kandydatów oraz 17,62 do sejmików.

Od 2002 r. w kolejnych wyborach spadało zainteresowanie kandydowaniem na radnego i w 2014 r. osiągnęło średni wskaźnik dla wszystkich szczebli samorządu 4,98. Najmniejsze zainteresowanie kandydowaniem na radnego występuje w gminach nie będących powiatami, gdzie wskaźnik rywalizacji wynosi 3,48. W wyborach w miastach na prawach powiatu oraz gminach m.st. Warszawy wzrasta do poziomu 13,0 i jest wyższy od wskaźnika z 2002 r. Do rywalizacji o jeden mandat radnego powiatu stawało 10,34 kandydatów. W województwach o jeden mandat rywalizowało 16,04 kandydatów.

Spadek średniego wskaźnika rywalizacji²⁸ w ostatnich wyborach jest spowodowany głównie objęciem wszystkich gmin i miast nie będących miastami na prawach powiatu wyborami większościowymi w okręgach jednomandatowych, co w istotny sposób ogranicza liczbę kandydatów wobec wyborów proporcjonal-

²⁸ W stosunku do wyborów przeprowadzanych w systemie proporcjonalnym w okręgach wielomandatowych, gdzie liczba kandydatów na liście nie mogła być mniejsza od liczby mandatów, a nawet dwukrotnie większa, w istotny sposób zwiększało liczbę kandydatów.

nych, gdzie lista kandydatów w okręgach wielomandatowych mogła być dwukrotnie wyższa od liczby mandatów. Zmniejszenie liczby kandydatów nie oznacza ograniczenia zainteresowania udziałem w wyborach, a tylko dostosowanie się do zmiany ordynacji wyborczej. Warto zwrócić uwagę na fakt, że we wcześniejszych edycjach wyborów liczba kandydatów w wyborach większościowych była każdorazowo najmniejsza w stosunku do kandydatów na radnych startujących w wielomandatowych okręgach w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Można zatem stwierdzić, że wskaźnik rywalizacji wyborczej ma od początku istnienia samorządów tendencję wzrostową, co świadczy o pozytywnej ewolucji demokracji lokalnej.

Wskaźnik głosów nieważnych (WGN)

Negatywnym wskaźnikiem wyborów samorządowych jest odsetek głosów nieważnych. Głosy nieważne mogą być konsekwencją niskiej kompetencji obywatelskiej wyborcy, który nie zna reguł wyborczych, ale również oddanie głosu nieważnego może być świadomym aktem wyborczym będącym formą dezaprobaty, protestu itp. Bez względu na przyczynę takiego zachowania wyborczego wpisuje się ono w negatywne atrybuty demokracji.

W inauguracyjnych wyborach samorządowych odnotowano 3% głosów nieważnych oraz 5% głosów bez skreśleń. Wyborom towarzyszyły formalne skargi, które wskutek 313 protestów doprowadziły do unieważnienia wyborów w 81 okręgach jednomandatowych i przeprowadzenia powtórnych wyborów.

W drugich wyborach odsetek głosów nieważnych spadł dwukrotnie w stosunku do poprzednich wyborów i osiągnął poziom 1,6%. Trzykrotną stopę spadku głosów ważnych bez dokonania wyboru odnotowano na poziomie 1,7%. Zwiększyła się o 71% do 536 liczba protestów w porównaniu do pierwszych wyborów samorządowych, chociaż zmniejszyła się ich skuteczność, gdyż unieważniono wybory w 82 okręgach. Dowodziło to większej swobody w korzystaniu z instrumentów demokratycznych przez obywateli oraz niewątpliwej poprawy kompetencji obywatelskich wyborców.

Wybory 1998 r. do trzech rodzajów organów stanowiących nie były wolne od niedociągnięć organizacyjnych, które w pewnym stopniu wpłynęły na przebieg kampanii i wyniki głosowania. Odnotowano większy odsetek głosów nieważnych: 2,91% w gminach do 20 tys. mieszkańców, w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – 4,87%, w miastach na prawach powiatu – 2,58%, w powiatach – 7,43% oraz do sejmików województw – 9,45%. Zaobserwowano proporcjonalną zależność liczby głosów nieważnych ze szczeblem samorządu. Im wyższa jednostka samorządu terytorialnego, tym większa liczba głosów nieważnych.

Znamienną cechą czwartej edycji wyborów samorządowych był wysoki odsetek głosów nieważnych, i to w tych segmentach wyborów, które odbyły się po raz drugi, a nawet czwarty. Najmniejszy odsetek głosów nieważnych odnotowano w pierwszych wyborach bezpośrednich wójta, burmistrza, prezydenta (2,23% w I turze oraz 1,12% w II turze), kolejno w wyborach do rad gmin, w których odsetek głosów nieważnych wyniósł 4,18%. Natomiast głosów nieważnych w wyborach do rad powiatów zliczono 8,59%, a do sejmików 14,43%.

W wyborach 2006 r. do organów stanowiąco-kontrolnych oddano zróżnicowaną liczbę głosów nieważnych, 3,8% na radnych gmin, 8,30% w wyborach rad powiatu oraz 12,7% w wyborach sejmików województw. Na wójtów, burmistrzów prezydentów w I turze wyborów oddano 1,91% głosów nieważnych, zaś w II turze 1,26% głosów nieważnych.

W szóstej elekcji poziom głosów nieważnych przedstawiał się następująco: w małych gminach 2,78% głosów nieważnych, w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców – 5,45%, miast na prawach powiatu – 3,56%, w m.st. Warszawie – 4,38%, w dzielnicach m.st. Warszawy – 3,40%, rad powiatów – 8,18% oraz sejmików województw – 12,06%. W I turze wyborów organów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oddano 1,66% głosów nieważnych, w II turze – 1,08%.

W ostatnich wyborach 2014 r. odnotowano najwyższą liczbę głosów nieważnych w historii dotychczasowych elekcji. W wyborach do rad gmin i miast na prawach powiatu odsetek głosów nieważnych wyniósł 5,16%. W głosowaniu na radnych powiatów odnotowano 16,67% głosów nieważnych. Najwyższy ich odsetek – 17,93% wystąpił w wyborach do sejmików województw.

Najniższy odsetek głosów nieważnych wystąpił w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast i wyniósł 2,14%. W drugiej turze oddano 1,24% głosów nieważnych.

W pierwszych edycjach wyborów stwierdzono spadek liczby głosów nieważnych w drugich wyborach w stosunku do wyborów inauguracyjnych działalność samorządu. W dwóch kolejnych edycjach wyborów samorządowych rośnie liczba głosów nieważnych z powodu rozszerzenia w roku 1998 spektrum wyborów do rad powiatów i sejmików województw oraz w 2002 r. w związku z wprowadzeniem do reguł wyborczych elekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Nowości wyborcze w postaci rozszerzenia liczby wybieranych organów samorządowych przyniosły wzrost liczby głosów nieważnych, a w piątej i szóstej edycji wyborów odnotowano tendencję malejącą – aż do wyborów w 2010 r. Wzrost liczby głosów nieważnych w wyborach samorządowych 2014 r.²⁹ prawie dwukrotnie przekroczył najniższy poziom z roku 1998. Wyjaśnienie przyczyn tego stanu rzeczy wymaga przeprowadzenia badań empirycznych. O specyfice ostatniej edycji wyborów niech świadczą fakty ogromnej skali zgłoszenia ponad

²⁹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Wybory_samorządowe_w_Polsce_w_2014_roku#Frekwencja, dostęp: 19.01.2015.

1800 protestów wyborczych oraz potknięć merytorycznych, organizacyjnych i kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej.

Poza „wpadką” w ostatnich wyborach samorządowych wskaźnik głosów nieważnych utrzymywał od pierwszych wyborów do szóstej elekcji tendencję spadkową, co należy uznać za prawidłowe zmiany.

Wskaźnik uppełnomocnienia kobiet

Wskaźnik uppełnomocnienia kobiet został zapożyczony z konstrukcji lokalnego wskaźnika rozwoju społecznego (Local Human Development Index, LHDI) opublikowanego przez Biuro Krajowe UNDP w Polsce w 2012 r. LHDI stanowi syntetyczną miarę potencjału rozwoju, wskazując na kluczowe czynniki, które powinny być wspierane przez państwo, takie jak: warunki życia (zamożność mieszkańców), poziom edukacji oraz zdrowie obywateli. Utylitarne znaczenie lokalnego wskaźnika rozwoju społecznego rejestrującego zmiany na poziomie powiatów i województw polega na sformułowaniu wskaźnika nakładów polityk publicznych, których wdrażanie w praktyce winno sprzyjać optymalnemu rozwojowi lokalnemu i regionalnemu.

Autorzy wskaźnika rozwoju społecznego (HDI) zgromadzeni wokół UNDP odwołali się do koncepcji rozwoju społecznego Amartyi Sena³⁰, przez który rozumie on wzrost wolności ludzi oraz możliwości życia w taki sposób, jaki dla nich przedstawia wartość. Ujęcie rozwoju koncentrujące się na zwiększeniu możliwości wyboru wykraczające poza potrzeby podstawowe dla zapewnienia człowiekowi dobrobytu nawiązuje do wartości i instytucji demokracji z punktu widzenia płci. Równość statusu płci stanowiąca standard praw człowieka, na ogół zagwarantowana w aktach prawnych, w rzeczywistości jest odległa od oczekiwanego ideału.

Według autorów lokalnego wskaźnika rozwoju społecznego problem uppełnomocnienia kobiet ma ważne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego różnego rodzaju jednostek terytorialnych. Zjawisko uppełnomocnienia kobiet dotyczy nierównego z punktu widzenia płci wpływu kapitału ludzkiego kobiet na rozwój społeczny i ma empiryczne znaczenie dla monitorowania udziału kobiet szczególnie w życiu politycznym. Równość płci traktuje się obecnie jako czynnik sprzyjający rozwojowi, czego dobitnym przykładem mogą być państwa skandynawskie³¹ przodujące w rankingu państw zrównoważonego rozwoju społecznego.

³⁰ A. SEN: *Rozwój i wolność*. Poznań 2002, s. 34.

³¹ S. JOHNSEN: *Women in Work: The Norwegian Experience*. OECD Observer. W: *Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2012. Rozwój lokalny i regionalny*. Biuro Krajowe UNDP w Polsce. Warszawa 2012, s. 158.

„Kwestia faktycznej równości płci jest bowiem integralnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę, mówiąc o rozwoju gospodarczym, demokracji, funkcjonowania systemów politycznych czy zrównoważonego rozwoju”³². W badaniach rozwoju społecznego problematyka równości płci jest jedną z najistotniejszych kwestii horyzontalnych mierzonych za pomocą wskaźnika nierówności płci (Gender Inequality Index, GII)³³.

Autorzy polskiego wariantu lokalnego HDI postulują wzbogacenie algorytmu (oczekiwanej długości życia, dostępu do wiedzy oraz poziomu zamożności) o siedem wskaźników, tzw. kontekstowych, rozwoju społecznego w następujących obszarach: kapitału ludzkiego, rynku pracy, ubóstwa, aktywności cyfrowej oraz ochrony środowiska. Obok nich postulują wprowadzenie aktywności obywatelskiej mierzonej sumą wszystkich oddanych głosów w ostatnich wyborach do rady gminy przez liczbę uprawnionych do głosowania, co jest stosowane od początku procesu transformacji jako ilościowy wskaźnik rozwoju demokracji oraz wskaźnik upelnomocnienia kobiet obliczany odsetkiem mandatów radnych gmin i powiatu objętych przez kobiety, poszerzony o udział kobiet na listach kandydatów w wyborach samorządowych.

Badacze wyborów parlamentarnych i samorządowych w Polsce zwracają uwagę na niższą frekwencje wyborczą kobiet. Z badań prowadzonych przez Polskie Generalne Studium Wyborcze w 1997, 2001, 2005 i 2007 r. wynika niższa o 6–7% partycypacja kobiet w stosunku do mężczyzn³⁴. Płeć jest jedną z ważniejszych cech różniących aktywnych i biernych wyborczo obywateli nie tylko w Polsce, lecz na całym świecie. Na taki stan rzeczy wpływa wiele czynników, w tym największe znaczenie wydaje się przypisać szeroko rozumianej kulturze utrwalającej do dzisiaj naturalną absencję kobiet w życiu społecznym i politycznym w wielu krajach afrykańskich, arabskich i azjatyckich, w większości państw świata konserwującej dominację mężczyzn.

Podstawowym warunkiem zwiększania wskaźnika upelnomocnienia kobiet jest wyższa frekwencja w wyborach oraz zwiększenie liczby kandydatek na listach do organów władzy publicznej. Celem zwiększania wskaźnika upelnomocnienia kobiet jest uzyskanie co najmniej 30-procentowej reprezentacji w organach decyzyjnych władzy publicznej. Uzyskanie tej wielkości reprezentacji według R. Dahlerupa³⁵ sprawia, iż grupa tej wielkości uzyskuje zdolność do rzeczywistej reprezentacji swoich interesów oraz gwarantuje wpływ na proces decyzyjny w gremiach sprawujących realną władzę.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

³⁴ M. CZEŚNIK: *Partycypacja wyborcza Polaków*. Warszawa 2009.

³⁵ R. DAHLERUP: *The Story of the Theory of Critical Mass*. “Politics and Gender” 2006, vol. 2, nr 4, s. 511–522. Za: A. NIŻYŃSKA: *Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010*. Warszawa 2011, s. 3.

Zwiększeniu wskaźnika upelnomocnienia kobiet może dopomóc wprowadzenie 35% kwoty dla kobiet i mężczyzn na listach wyborczych, które wpisane do kodeksu wyborczego obowiązywały już w wyborach samorządowych w 2014 r. Sama zasada kwotowego udziału obu płci nie rozwiązuje problemu, gdyż istotne znaczenie ma kolejność kandydatów na listach wyborczych. W praktyce wyborczej dotychczas liderami list na czołowych miejscach w zdecydowanej większości są mężczyźni, i to oni zostają beneficjentami wyborów, chociaż m.in. pod wpływem kampanii wyborczych na rzecz zwiększenia udziału kobiet w wyborach oraz organach władzy publicznej zachodzą powoli pozytywne zmiany.

W pierwszych wyborach samorządowych w 1990 r. odnotowano udział kobiet w wyborach w wysokości 15% i 10,9% miejsc w radach gmin³⁶. W drugiej edycji wyborów municypalnych odsetek kobiet kandydatek do rad gminnych się zwiększył do 17,7%, co w rezultacie zwiększyło ich udział wśród radnych do 13,2%³⁷.

Tabela 2. Odsetek kandydatek do organów stanowiących samorządu terytorialnego

Data wyborów	Odsetek kandydatek	Ogólny Odsetek radnych	Odsetek radnych gmin	Odsetek radnych powiatów	Odsetek radnych województw
1990	15,0	10,9	xxx	xxx	xxx
1994	17,7	13,2	xxx	xxx	xxx
1998	21,08	16,0	31,0	14,88	10,88
2002	25,5	18,0	18,09	15,94	14,44
2006	28,66	21,0	b.d.	b.d.	b.d.
2010	31,0	25,0	25,0	19,65	22,6

Źródło: Na podstawie obliczeń własnych.

Trzecia edycja wyborów samorządowych charakteryzowała się dalszym wzrostem liczby kobiet zarejestrowanych na listach kandydatów³⁸ do poziomu 21,08% oraz zwiększeniem liczby uzyskanych przez nie mandatów do poziomu 16%. Największy odsetek mandatów zdobytych przez kobiety odnotowano w gminach i miastach na prawach powiatu (31%), następnie w powiatach (14,88%) oraz w sejmikach (10,88%).

W trakcie wyborów w 2002 r., wśród kandydatów na radnych gmin kobiety³⁹ stanowiły 25,84%, w powiatach – 23,91% oraz w województwach – 28,18%, co

³⁶ J. OSIECKA: *Kobiety w wyborach do samorządu terytorialnego*. Biuro Studiów i Ekspertyz. Informacja nr 263. Listopad 1994, s. 7.

³⁷ S. KUBAS: *Dwie dekady polskich wyborów samorządowych*. W: *Wybory samorządowe 2010*. Red. M. KOLCZYŃSKI, W. WOJTASIK. Katowice 2011, s. 47.

³⁸ A.K. PIASECKI: *Wybory 1989–2002. Parlamentarne, samorządowe, prezydenckie*. Zielona Góra 2002, s. 48.

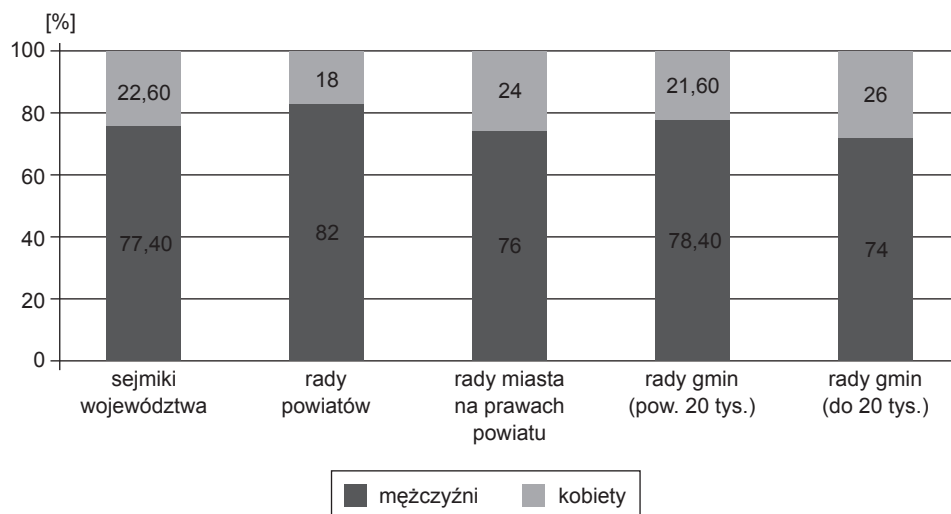
³⁹ S. KUBAS: *Dwie dekady polskich wyborów...*, s. 53.

dawało średnią 25,2%. W wyniku wyborów kobiety zdobyły 18,09% mandatów radnych, 15,94% powiatów i 14,44% sejmików województw.

W piątej edycji wyborów lokalnych (2006 r.) do mandatu radnego zarejestrowano 28,66% kobiet, co było wówczas najwyższym wskaźnikiem feminizacji wyborów samorządowych. W rezultacie mandaty radnych objęło 21% kobiet⁴⁰.

W wyborach 2010 r. wśród kandydatów do rad znalazła się ponad 30-procentowa grupa kobiet. Do rad gmin aspirowało 31,93% kobiet, do rad powiatów 30,69% i do sejmików 29,76%. W wyniku elekcji zwiększył się odsetek kobiet wśród radnych, w tym radne gmin stanowiły 25%, w radach powiatów ziemskich 19,65% i w sejmikach województw 22,6%.

Wykres 1. Radni na poszczególnych szczeblach samorządu według płci po wyborach w 2010 r. (w %)



Źródło: Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010. Badania, ekspertyzy, rekomendacje. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 13, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/kobietywsamorzadzcie.pdf>.

Wybory samorządowe w 2010 r. do rad gmin, powiatów i sejmików województw charakteryzują się najwyższymi wskaźnikami udziału kobiet na etapie elekcji oraz w świetle wyników mierzonych odsetkiem zdobytych mandatów.

Uwzględniając wszystkie szczeble samorządu terytorialnego, najwięcej mandatów uzyskały kobiety w gminach do 20 tys. mieszkańców i o 2 punkty mniej w miastach na prawach powiatu. Na trzecim miejscu znajduje się samorząd województwa, który wyprzedza o jeden punkt gminy powyżej 20 tys. mieszkańców. Najmniejszą reprezentację kobiet w radach mają powiaty.

⁴⁰ Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010. Badania, ekspertyzy, rekomendacje. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/kobietywsamorzadzcie.pdf>, dostęp: 21.12.2014.

Słabo wypada reprezentacja kobiet w organach wykonawczych samorządu gminnego, chociaż i tutaj należy odnotować progres.

W pierwszych bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wśród kandydatów 10,44% stanowiły kobiety, z których 7,34% zdobyło urząd.

W drugiej edycji bezpośrednich wyborów organu wykonawczego w gminie wśród ubiegających się o urząd wójta, burmistrza, prezydenta kobiety stanowiły 11,8% ogółu kandydatów, spośród których mandat otrzymało 8,2% pełniących funkcje wójta, 8,3% burmistrza oraz 3,7% prezydenta miasta.

W wyborach wójta, burmistrza i prezydenta miasta w 2010 r. wśród kandydatów znalazło się 14% kobiet, z których 14,27% ubiegało się o mandat wójta i burmistrza w gminach do 20 tys. mieszkańców, 13,8% o urząd w gminach i miastach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców oraz 13,13% aspirujących do urzędu prezydenta w mieście na prawach powiatu. Wśród zwycięzców znalazło się 9,31% kobiet w gminach do 20 tys. mieszkańców, 9,21% wójtów i burmistrzów w gminach i miastach o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. oraz 6,54% prezydentów w miastach na prawach powiatu.

Analiza udziału kobiet w organach wykonawczych samorządu gminnego ma tendencję rosnącą w grupie kandydatek, od 7,34% w 2002 r. do 14% w 2010 r. oraz zdobytych urzędów z 7,34% w pierwszej elekcji do 9% w wyborach 2010 r. Niski wzrost kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast wynika m.in. z faktu stosunkowo niskiej rotacji osób na tych urządach, które w 70% są wybierane na drugą kadencję, co w zdecydowanej większości dotyczy mężczyzn. Natomiast w przypadku kobiet tylko co drugiej z nich dotyczy reelekcja. Ponad 70-procentowa reelekcja wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na kolejną kadencję oraz 50-procentowa reelekcja wśród kobiet w sytuacji, jak wcześniej wskazano, 70-procentowej reelekcji osób (mężczyzn) na urzędzie organu wykonawczego pomniejsza skalę wzrostu odsetka kobiet w odniesieniu do tego urzędu.

Nie lepiej wygląda udział kobiet w kolejalnych organach wykonawczych wybieranych pośrednio przez rady powiatów⁴¹ oraz sejmiki województw. W siedmiu na szesnaście województw brak w zarządzie kobiety. W innych siedmiu zarządach jest jedna kobieta, a w dwóch – dwie⁴².

Udział kobiet we władzach lokalnych systematycznie, aczkolwiek powoli rośnie, chociaż nie osiągnął tzw. krytycznej masy (30%) pozwalającej im mieć realny wpływ na podejmowane na szczeblu lokalnym decyzje. Zdecydowanie gorzej wypada udział kobiet w organach władzy wykonawczej, co uniemożliwia im realny wpływ na zarządzanie gminą, powiatem czy województwem. O ile wprowadzone w 2011 r. do kodeksu wyborczego kwoty płci na partyjnych listach wyborczych dają szanse na zwiększenie reprezentacji kobiet w organach

⁴¹ Autor nie zetknął się z pełnym zestawieniem składów zarządów powiatów, stąd nawiązuje tylko do samorządów województw.

⁴² *Kandydatki w wyborach...*, s. 16.

stanowiących, to jednak nie będą one miały wpływu na kreowanie organów wykonawczych⁴³ przy zastosowaniu mechanizmu wyborów pośrednich przez organ stanowiący.

Wybory samorządowe stanowiące ważny instrument demokracji politycznej w Polsce wskazują na wzrost udziału obywateli w kreowaniu składów osobowych organów jednostek samorządu terytorialnego. Powoli, lecz systematycznie rośnie wskaźnik frekwencji wyborczej, zbliżając się do poziomu wyborów parlamentarnych. Pozytywną tendencją jest rosnące do wyborów w 2014 r. zainteresowanie obywateli kandydowaniem do organów stanowiących wszystkich szczebli samorządów. Do 2010 r. spadał także odsetek głosów nieważnych, jako symptomu rosnącej kompetencji wyborczych obywateli oraz legitymizowania wyborów jako uspołecznienia procedury demokratycznej przy wyłanianiu organów władzy samorządowej. Analiza dokumentacji wyborczej dostarcza argumentów na rzecz wzrostu uppełnomocnienia kobiet w drodze zwiększenia udziału w grupie kandydatów do organów władzy, ale również rosnącego odsetka udziału płci żeńskiej w instytucjach i procesach władzy.

⁴³ <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/kobietywsamorzadzie.pdf>, dostęp: 22.12.2014.