

Łukasz Kubisz-Muła

Niektóre polityczne skutki reelekcji włodarza gminy – analiza na przykładzie miejscowości z województwa kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego

Polityka i Społeczeństwo nr 3 (15), 18-31

2017

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Łukasz Kubisz-Muła*

**NIEKTÓRE POLITYCZNE SKUTKI
REELEKCJI WŁODARZA GMINY – ANALIZA
NA PRZYKŁADZIE MIEJSCOWOŚCI
Z WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO,
ŚWIĘTOKRZYSKIEGO I OPOLSKIEGO**

**SELECTED POLITICAL CONSEQUENCES
OF VOGT AND MAYORAL REELECTION – ANALYSIS
BASED ON LOCALITIES OF THE KUYAVIAN-POMERANIAN,
HOLY CROSS AND OPOLE VOIVODSHIPS**

Abstract

The supporters of the idea of introducing a term limit for Vogts and mayors argue that long-lasting incumbency leads, among other things, to atrophy of political involvement at the local level. The aim of the article is to validate the above-mentioned belief through checking how the duration of tenure of Vogts and mayors affects the voter turnout and the number of candidates in the local elections.

The study draws on the data from National Electoral Commission regarding the results of and candidates in the local elections (2002, 2006, 2010 and 2014) in 317 Polish electoral districts.

The statistical analysis reveals that time of incumbency can correlate negatively with political engagement in some aspects, although these relationships are not very strong.

Key words: reelection, local elections, term limits

Wstęp

W ostatnich latach coraz więcej miejsca w polskiej nauce poświęca się przyczynom i uwarunkowaniom zjawiska reelekcji włodarzy gmin (zob. m.in.: Bartnicki 2014; Drzonek 2013a; Drzonek 2013b; Gałuszka 2016; Gendźwiłł 2008; Grabowski 2016; Piechota 2013; Rutkowski

* Akademia Techniczno-Humanistyczna, ul. Willowa 2, 43-309 Bielsko-Biała, adres e-mail: lkubisz@poczta.fm

2008). Jest to zrozumiałe, biorąc pod uwagę fakt, że dzięki pozycji monokratycznego organu wykonawczego z legitymizacją zapośredniczoną w wynikach powszechnych wyborów, to właśnie wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, a nie radni, są najważniejszymi aktorami lokalnej sceny politycznej w Polsce (Kotarba 2016: 216–218).

Zdecydowanie rzadziej rodzimi naukowcy zajmują się natomiast badaniem ewentualnych skutków kolejnych reelekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a jeżeli wyżej wskazana problematyka jest podejmowana, to przede wszystkim w kontekście konsekwencji ekonomicznych (Bartnicki 2015; Falkowski, Bukowska 2016). Jak dotychczas, niewiele zatem wiadomo na temat politycznych konsekwencji wielokadencyjności gminnej egzekutywy.

Cel badań, materiał empiryczny i założenia analizy

Zdaniem zwolenników ograniczenia liczby kadencji władzy wykonawczej w gminie długotrwałe rządy tych samych osób mają prowadzić do szeregu negatywnych zjawisk (więcej w: Adamowicz 2014; Kowalik 2015; Tarasek 2016), w tym między innymi do monopolizacji lokalnej polityki przez środowisko związane z wóldarzem gminy i obniżenia poziomu zaangażowania mieszkańców w życie polityczne ich miejscowości.

Celem artykułu jest określenie słuszności powyższych argumentów poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z poziomem frekwencji w wyborach samorządowych?
2. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z liczbą kandydatów w wyborach wóldarza gminy?
3. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z liczbą kandydatów w wyborach do rady gminy?
4. Jak długość zajmowania urzędu przez wóldarza gminy skorelowana jest z proporcją mandatów, jaką uzyskują w radzie gminy radni z komitetu wyborczego ponownie wybranego wóldarza?

Na potrzeby artykułu przeanalizowano wyniki wyborów z lat 2002, 2006, 2010 i 2014 w gminach z trzech wybranych województw: kujawsko-pomorskiego, opolskiego i świętokrzyskiego. Łączna liczba gmin objętych analizą wyniosła 317. Wybór trzech wyżej wymienionych województw był losowy, a przedstawione rezultaty należy traktować jako wprowadzenie do badań w pełni pokrywających populację polskich gmin. Trzeba przy tym podkreślić, że ograniczanie zasięgu prowadzonych analiz (np. do miast o określonej liczbie mieszkańców, określonych

powiatów lub jednego województwa) jest dominującym rozwiązaniem w kręgu badaczy zainteresowanych reelekcją polskich włodarzy gmin¹.

Informacje na temat wyborów, takie jak fakt reelekcji, wysokość frekwencji, liczba kandydatów etc., pozyskano z baz danych Państwowej Komisji Wyborczej.

W artykule pod pojęciem reelekcji rozumiany będzie fakt ponownego wyboru na to samo stanowisko tzw. inkumbenta (termin za: Flis 2011: 144), a więc osoby sprawującej do dnia wyborów urząd wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Należy jednak zaznaczyć, że gdy polityk po przerwie w sprawowaniu urzędu (spowodowanej przegranymi wyborami lub rezygnacją z udziału w wyborach, ewentualnie innymi przyczynami) powracał na sprawowane kiedyś stanowisko, taka sytuacja nie była traktowana jako reelekcja.

Fakty reelekcji, a także długość nieprzerwanego urzędowania włodarzy gmin określano od roku 2002, a więc od wprowadzenia w Polsce bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Należy jednak pamiętać, że faktycznie niektórzy włodarze gmin sprawowali swój urząd dłużej (tj. już przed rokiem 2002).

Reelekcja wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w gminach województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego

Analiza wyników wyborów samorządowych z gmin województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego z lat 2002–2014 ujawnia, że w przyjętej perspektywie temporalnej akty reelekcji gminnej egzekutywy wyraźnie przeważały nad aktami jej personalnej zmiany. W roku 2006 gminy, w których doszło do reelekcji, stanowiły bowiem 69,40% wszystkich analizowanych miejscowości, w roku 2010 odsetek ten wyniósł 73,82%, a w roku 2014 w 67,19% badanych miejscowości włodarzem gminy została ta sama osoba.

W tym samym okresie procent gmin, w których doszło do zmiany na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w wyniku przegranych wyborów, wyniósł dla kolejnych wyborów 17,67%, 16,72% i 22,08%².

¹ Analizy danych z wszystkich gmin polskich przeprowadził dotychczas, wedle wiedzy autora, jedynie Sławomir Bartnicki (Bartnicki 2014: 2015).

² Do tej kategorii zaliczono także sytuację z 2014 r. w gminie Moskorzew (województwo świętokrzyskie, powiat włoszczowski), gdy urzędujący wójt dostał się do drugiej tury wyborów, ale jego kontrkandydat zrezygnował z udziału w wyścigu o władzę. W tej sytuacji, aby uzyskać reelekcję, inkumbent musiał zdobyć ponad 50% głosów na

Pozostałe zmiany wóldarzy gmin analizowanych miejscowości wynikały z powodu niekandydowania inkumbenta, skreślenia jego kandydatury przez PKW³ lub przegranego losowania⁴. Szczegółowe dane, uwzględniające podział na województwa, prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Akty reelekcji i zmiany wóldarza gminy w latach 2002–2014 w gminach z wybranych województw

Województwo	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do reelekcji	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy w wyniku przegranych wyborów	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany w wyniku niekandydowania inkumbenta ⁵	Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy z powodu skreślenia lub losowania	Razem
ROK 2006					
Kujawsko-pomorskie	71,53% n = 103	17,36% n = 25	10,42% n = 15	0,69% n = 1	100% n = 144
Świętokrzyskie	65,69% n = 67	22,55% n = 23	11,76% n = 12	-	100% n = 102
Opolskie	70,42% n = 50	11,27% n = 8	18,31% n = 13	-	100% n = 71
ROK 2010					
Kujawsko-pomorskie	79,86% n = 115	11,11% n = 16	9,03% n = 13	-	100% n = 144
Świętokrzyskie	64,71% n = 66	28,43% n = 29	6,86% n = 7	-	100% n = 102
Opolskie	74,65% n = 53	11,27% n = 8	14,08% n = 10	-	100% n = 71
ROK 2014					
Kujawsko-pomorskie	72,22% n = 104	16,67% n = 24	11,11% n = 16	-	100% n = 144
Świętokrzyskie	61,76% n = 63	30,40% n = 31	7,84% n = 8	-	100% n = 102
Opolskie	64,79% n = 46	21,12% n = 15	12,68% n = 9	1,41% n = 1	100% n = 71

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

„tak”, co nie nastąpiło (uzyskał 48,46% takich głosów). W tej sytuacji rada gminy wybrała wójtę (nie był to dotychczasowy wóldarz gminy).

³ W gminie Dobrzyń nad Wisłą (województwo kujawsko-pomorskie, powiat lipnowski) urzędujący burmistrz został skreślony przez PKW po I turze wyborów.

⁴ W wyborach z roku 2014 w gminie Pakosławice (województwo opolskie, powiat nyski) urzędujący wóldarz gminy i jego kontrkandydat uzyskali w II turze po 50% głosów, a o zmianie wójtę zdecydowało losowanie.

⁵ Zaliczono tu także sytuację z gminy Chmielnik z 2014 r. (województwo świętokrzyskie, powiat kielecki), gdy inkumbent zrezygnował po pierwszej turze wyborów.

Należy zaznaczyć, że wyżej zaprezentowany opis ma charakter ogólny, gdyż odnosi się zarówno do reelekcji w wyborach gminnej egzekutywy, które można nazwać wyborami **rywalizacyjnymi** (o najwyższy urząd w gminie ubiega się przynajmniej dwóch kandydatów)⁶, jak i do wyborów, które można nazwać **nierywalizacyjnymi** (gdy o urząd wójta/burmistrza/prezydenta ubiega się tylko jeden kandydat). W wyborach nierywalizacyjnych kandydat musi uzyskać więcej niż 50% głosów na „tak”, oznaczających zgodę, by jako jedyny startujący w wyborach został wybrany włodarzem gminy. W przeciwnym razie rada gminy sama wybiera wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Doświadczenie wyborów 2006, 2010 i 2014 z województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego pokazuje, że gdy tylko inkumbenci zdecydowali się na udział w wyborach nierywalizacyjnych, to prawie zawsze uzyskiwali wybór na kolejną kadencję⁷. Reelekcja w wyborach nierywalizacyjnych jest zatem formalnością, oczywiście o ile urzędujący włodarz gminy zdecyduje się na ponowne kandydowanie (co zresztą w większości czynią wspomniani aktorzy polityczni⁸) i będzie w stanie spełnić wymogi formalne podczas rejestracji swojej kandydatury⁹.

Co oczywiste, w przypadku wyborów rywalizacyjnych akty reelekcji występują zdecydowanie rzadziej, choć nadal wyraźnie częściej niż akty zmiany na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta, co szczegółowo prezentuje tabela 2.

W wyraźnej większości analizowanych gmin do reelekcji dochodziło już w pierwszej turze wyborów. W roku 2006 w pierwszej odsłonie elekcji samorządowych tych samych wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast wybrano w 79,55% badanych gmin (175 miejscowości), w roku 2010 w 81,20% (190 gmin), a w 2014 w 83,10% (177 gmin). W sytuacji, gdy z analizy usunięte zostaną gminy, w których wybory nie miały charakteru rywalizacyjnego, mamy do czynienia z podobną prawidłowością.

⁶ W roku 2006 wybory rywalizacyjne miały miejsce w 88,33% analizowanych gmin (280 gmin z 317), w roku 2010 w 88,01% (279 gmin z 317), a w roku 2014 w 89,27% (283 gminy z 317). Wybory nierywalizacyjne nastąpiły zatem w 2006 r. w 11,67% gmin (37 gmin), w roku 2010 w 11,99% gmin (38 gmin), a w roku 2014 w 10,73% (34 gminy).

⁷ Wyjątkowym przypadkiem jest wspomniana w przypisie 2 sytuacja z gminy Moskorzew, gdzie nierywalizacyjny charakter miała druga (a nie pierwsza) tura wyborów, a inkumbent nie został wybrany.

⁸ W roku 2006 tylko w jednej gminie inkumbent nie wziął udziału w wyborach nierywalizacyjnych (na 37 miejscowości, w których odbyły się takie wybory). W roku 2010 były to dwa przypadki na 38, a w roku 2014 jeden przypadek na 34.

⁹ Aby zgłosić swoją kandydaturę w wyborach wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, kandydaci muszą wcześniej zarejestrować odpowiednią liczbę kandydatów na radnych w okręgach.

Tabela 2. Akty reelekcji i zmiany wóldarza gminy w latach 2002–2014 w gminach z wybranych województw

	Wybory nierywalizacyjne			Wybory rywalizacyjne		
	2006	2010	2014	2006	2010	2014
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do reelekcji	97,30% n = 36	94,74% n = 36	97,06% n = 33	65,71% n = 184	70,97% n = 198	63,60% n = 180
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy w wyniku przegranych wyborów	-	-	-	20,00% n = 56	19,00% n = 53	24,73% n = 70
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany w wyniku niekandydowania inkumbenta*	2,70% n = 1	5,26% n = 2	2,94% n = 1	13,93% n = 39	10,03% n = 28	11,31% n = 32
Odsetek i liczba gmin, w których doszło do zmiany wóldarza gminy z powodu skreślenia lub losowania	-	-	-	0,36% n = 1	-	0,36% n = 1
Razem	100% n = 37	100% n = 38	100% n = 34	100% n = 280	100% n = 279	100% n = 283

* Z uwzględnieniem sytuacji z gminie Chmielnik z 2014 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

W roku 2006 reelekcja w pierwszej turze miała miejsce 75,54% analizowanych gmin (139 na 184), w których wybory miały charakter rywalizacyjny, w roku 2010 odsetek ten wyniósł 77,78% (154 na 198), a w roku 2014 wzrósł do 80% (144 na 180)¹⁰. Tak więc, większość ponownie

¹⁰ Warto zauważyć, że w gminach, w których wybory miały charakter rywalizacyjny, inkumbenci zwyciężali w pierwszej turze średnio z kilkunastopunktową przewagą, natomiast w drugiej turze wyborów ich przewaga wynosiła kilka procent. Dane na temat średnich wyników procentowych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, którzy uzyskali reelekcję, zaprezentowano poniżej.

Rok 2006: I tura – 66,51 (n = 139, odchylenie standardowe = 9,65), II tura – 59,74 (n = 45, odch. std. = 6,70).

Rok 2010: I tura – 64,77 (n = 154, odch. std. = 10,91), II tura – 58,01 (n = 44, odch. std. = 5,24).

Rok 2014: I tura – 62,48 (n = 144, odch. std. = 9,70), II tura – 55,33 (n = 36, odch. std. = 4,41).

wybiranych inkumbentów nie potrzebowała drugiej tury, by kontynuować pracę na dotychczas pełnionym stanowisku.

Nieprzerwane urzędowanie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z gmin województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego

Maksymalna długość nieprzerwanego urzędowania władarzy gminy od wprowadzenia w 2002 r. bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest oczywiście uzależniona od przyjętej cezury czasowej. Do wyborów w roku 2006 mogła być to tylko jedna kadencja (2002–2006), toteż opisywanie długości nieprzerwanego urzędowania władarzy gmin na rok 2006 jest pozbawione sensu – wszyscy wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast wybrani w 2002 r. mieli bowiem za sobą jedną kadencję, choć oczywiście nie wszyscy uzyskali w roku 2006 reelekcję lub o nią się ubiegali. Do wyborów w roku 2010 władarz gminy mógł urzędować maksymalnie dwie kadencje (2002–2006, 2006–2010), a zatem w tym przypadku analiza długości urzędowania na rok 2010 jest już uzasadniona, podobnie jak analiza na rok 2014, gdy inkumbent mógł mieć za sobą maksymalnie trzy kadencje (2002–2006, 2006–2010, 2010–2014).

Przeгляд danych na temat następujących po sobie reelekcji władarzy gmin pozwala na stwierdzenie, że polityka lokalna w analizowanych województwach „stoi wielokadencyjnością”. Od wyborów 2006 r. miejscowości, w których wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci urzędują tylko jedną kadencję, należą do mniejszości i jak pokazały wyniki wyborów samorządowych z roku 2014, nic nie zmieni się w tym zakresie przynajmniej do roku 2018.

Do momentu wyborów roku 2010 w blisko 70% analizowanych miejscowości władarze gmin urzędowali dwie kadencje, czyli maksymalną możliwą liczbę lat, przez które od 2002 do 2010 r. mógł w Polsce urzędować wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Do momentu wyborów 2014 r. w blisko 1/2 miejscowości władarze gmin sprawowali urząd maksymalną liczbę kadencji, a prognozując długość pełnienia obowiązków władarzy gmin na podstawie wyniku ostatnich wyborów samorządowych, możemy powiedzieć, że do wyborów roku 2018 w ok. 1/3 gmin fotel wójta, burmistrza lub prezydenta miasta będą nieprzerwanie od 2002 r. zajmować ci sami ludzie.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że zmniejszanie się liczby gmin, których władarze urzędują maksymalną liczbę możliwych kadencji, jest

rzeczą oczywistą. Decydują o tym nie tylko czynniki natury politycznej (rezygnacja z udziału lub przegrana w wyborach), ale także czynniki biologiczne (np. przejście na emeryturę).

Gminy, w których lokalna egzekutywa sprawuje władzę dopiero jedną kadencję, stanowiły (lub będą stanowić do 2018 r.) ok. 30% ogółu miejscowości z województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego, co szczegółowo prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Odsetek gmin z wybranych województw z uwzględnieniem liczby kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do dnia wyborów z lat 2010, 2014 i 2018

	1 kadencja	2 kadencje	3 kadencje	4 kadencje	Razem
Do wyborów 2010 r.	30,60% n = 97	69,40% n = 220	Nie dotyczy	Nie dotyczy	100% n = 317
Do wyborów 2014 r.	26,18% n = 83	23,98% n = 76	49,84% n = 158	Nie dotyczy	100% n = 317
Do wyborów 2018 r.	32,81% n = 104	19,24% n = 61	15,46% n = 49	32,49% n = 103	100% n = 317

Kolorem szarym zaznaczono maksymalną możliwą liczbę kadencji urzędowania

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Ustalenia dotyczące partycypacji politycznej

Przed przystąpieniem do opisu relacji między długością zajmowania urzędu przez prezydenta, burmistrza lub wójtą a poziomem zaangażowania mieszkańców w życie polityczne kierowanej przez niego gminy należy podkreślić, że zmienną, która w sposób zauważalny, a czasami nawet znaczny, koreluje ze zmiennymi odnoszącymi się do partycypacji politycznej, jest liczba jej mieszkańców (szczegółowe dane prezentuje tabela 4). Z powyższego powodu do analizy potencjalnych zależności między liczbą nieprzerwanego urzędowania wóldarzy gmin a zmiennymi odnoszącymi się do partycypacji politycznej wykorzystano współczynnik korelacji cząstkowej, gdzie tzw. zmienną trzecią była wielkość miejscowości mierzona liczbą osób ją zamieszkującą. Tak określana wielkość gminy nie ma natomiast znaczenia, jaką liczbę kadencji w nieprzerwany sposób sprawują urząd wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci miast z obszaru analizowanych województw. Wielokadencyjność i długość nieprzerwanego rządzenia jest zatem w równym stopniu cechą małych gmin wiejskich lub miejskich, miast średniej wielkości, a także dużych ośrodków.

Tabela 4. Wartości współczynników korelacji r-Persona między liczbą mieszkańców gminy a zmiennymi opisującymi partycypację polityczną w gminach województw kujawsko-pomorskiego, świętokrzyskiego i opolskiego

	Wybory 2006	Wybory 2010	Wybory 2014	Wybory 2018
Frekwencja wyborcza w I turze	$r = -0,21$ $n = 317$	$r = -0,23$ $n = 317$	$r = -0,22$ $n = 317$	
Frekwencja wyborcza w I turze w wyborach nierywalizacyjnych	$r = -0,20$ $n = 37$	$r = 0,09$ $n = 38$	$r = -0,15$ $n = 34$	
Frekwencja wyborcza w I turze w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,26$ $n = 280$	$r = -0,28$ $n = 279$	$r = -0,32$ $n = 283$	
Frekwencja wyborcza w II turze (wszystkie wybory w tym przypadku są rywalizacyjne)	$r = -0,34$ $n = 109$	$r = -0,30$ $n = 87$	$r = -0,38$ $n = 101$	
Liczba kandydatów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta	$r = 0,36$ $n = 317$	$r = 0,36$ $n = 317$	$r = 0,35$ $n = 317$	
Liczba kandydatów na wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w wyborach rywalizacyjnych	$r = 0,31$ $n = 280$	$r = 0,37$ $n = 279$	$r = 0,36$ $n = 283$	
Liczba kandydatów do rady gminy	$r = 0,77$ $n = 317$	$r = 0,73$ $n = 317$	$r = 0,88$ $n = 317$	
Liczba kandydatów z komitetów partii politycznych w wyborach do rady gminy	$r = 0,77$ $n = 317$	$r = 0,74$ $n = 317$	$r = 0,88$ $n = 317$	
Liczba nieprzerwanych kadencji do wyborów w danym roku		$r = -0,02$ $n = 317$	$r = -0,04$ $n = 317$	$r = -0,03$ $n = 317$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Poniżej zamieszczono dwie tabele prezentujące pozornie te same dane. Faktycznie jednak różnią się one sposobem wyznaczenia zmiennej niezależnej. W przypadku tabeli 5 zmienną niezależną była liczba nieprzerwanych kadencji wójarza gminy do dnia wyborów lokalnych z danego roku (2010 lub 2014), bez uwzględnienia, czy kandydował on w tych wyborach kolejny raz czy też nie. W tabeli 6 zmienną niezależną była natomiast liczba nieprzerwanych kadencji wójarza gminy, który w wyborach z danego roku ubiegał się o reelekcję, bez względu na to, czy ją uzyskał czy też nie. Dane zamieszczone w tabeli 5 obrazują zatem relacje między długością nieprzerwanego urzędowania wójarza gminy a partycypacją polityczną jej mieszkańców w wyborach lokalnych, podczas gdy dane z tabeli 6 należy traktować jako wskaźniki obrazujące wpływ ubiegania się inkumbenta o reelekcję, przy uwzględnieniu okresu jego urzędowania.

Tabela 5. Wartości współczynników korelacji cząstkowej między liczbą kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy a zmiennymi opisującymi partycypację polityczną w wyborach roku 2010 i 2014 w gminach z wybranych województw z uwzględnieniem liczby mieszkańców

Liczba kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do wyborów roku 2010 i roku 2014 a:	Wybory 2010	Wybory 2014
frekwencja wyborcza w I turze	$r = -0,04$ $n = 317$	$r = -0,11$ $n = 317$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach nierywalizacyjnych	$r = -0,19$ $n = 38$	$r = -0,17$ $n = 34$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,02$ $n = 279$	$r = -0,02$ $n = 283$
frekwencja wyborcza w II turze	$r = 0,14$ $n = 87$	$r = 0,01$ $n = 101$
liczba kandydatów na wóldarza gminy	$r = -0,21$ $n = 317$	$r = -0,12$ $n = 317$
liczba kandydatów na wóldarza gminy w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,23$ $n = 279$	$r = -0,12$ $n = 283$
liczba kandydatów do rady gminy	$r = -0,24$ $n = 317$	$r = -0,07$ $n = 317$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Tabela 6. Wartości współczynników korelacji cząstkowej między liczbą kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy, który ubiegał się o reelekcję a zmiennymi opisującymi partycypację polityczną w wyborach roku 2010 i 2014 w gminach z wybranych województw z uwzględnieniem liczby mieszkańców

Liczba kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do wyborów roku 2010 i roku 2014 (w sytuacji, gdy ubiegał się on o reelekcję, bez względu na wynik wyborów) a:	Wybory 2010 inkumbent mógł ubiegać się o reelekcję po maksymalnie dwóch kadencjach	Wybory 2014 inkumbent mógł ubiegać się o reelekcję po maksymalnie trzech kadencjach
frekwencja wyborcza w I turze	$r = -0,05$ $n = 287$	$r = -0,11$ $n = 284$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach nierywalizacyjnych	$r = -0,21$ $n = 36$	$r = -0,16$ $n = 33$
frekwencja wyborcza w I turze w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,01$ $n = 251$	$r = -0,02$ $n = 251$
frekwencja wyborcza w II turze	$r = 0,21$ $n = 77$	$r = -0,05$ $n = 84$
liczba kandydatów na wóldarza gminy	$r = -0,24$ $n = 287$	$r = -0,15$ $n = 284$
liczba kandydatów na wóldarza gminy w wyborach rywalizacyjnych	$r = -0,27$ $n = 251$	$r = -0,09$ $n = 251$
liczba kandydatów do rady gminy	$r = -0,25$ $n = 287$	$r = -0,10$ $n = 284$
proporcja kandydatów na radnych z komitetu inkumbenta do wszystkich kandydatów na radnych	$r = 0,14$ $n = 287$	$r = 0,09$ $n = 284$

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Analizy statystyczne ujawniają, że liczba kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarzy gmin wybranych województw słabo koreluje z liczbowymi wskaźnikami opisującymi poziom udziału mieszkańców gminy w wyborach lokalnych (zarówno w sensie rozmiarów głosowania, jak i kandydowania w wyborach), gdyż wartość obliczonych współczynników korelacji nie przekracza +/-0,30 (zob. tabele 5 i 6).

Z drugiej jednak strony, kierunek zaobserwowanych zależności jest w większości przypadków zbieżny z intuicjami zwolenników ograniczenia kadencyjności lokalnej egzekutywy. Nieprzerwane sprawowanie urzędu przez wóldarza gminy ujemnie koreluje bowiem z frekwencją w pierwszej turze wyborów (przy czym w przypadku wyborów rywalizacyjnych jest to znikoma korelacja), liczbą kandydatów w wyborach wóldarza gminy, a także liczbą kandydatów do rady gminy.

Związek między długością nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy a frekwencją w drugiej turze wyborów jest natomiast generalnie odwrotny od oczekiwań zwolenników wprowadzenia ograniczenia wielokadencyjności, przynajmniej jeżeli chodzi o wybory z roku 2010. W przypadku elekcji samorządowych z roku 2010 związek między liczbą kadencji wóldarza gminy a frekwencją w drugiej turze jest bowiem dodatni – gdy dochodziło do drugiej tury wyborów, dłuższy okres sprawowania urzędu przez inkumbenta podnosił frekwencję¹¹. Dla wyborów roku 2014 wyniki nie są już tak jednoznaczne i wymagają dodatkowych badań.

Warto również zauważyć, że liczba nieprzerwanych kadencji, jakie urzędują wóldarze gminy jest dodatnio, choć słabo, skorelowana z proporcją kandydatów na radnych gminnych z komitetu inkumbenta ubiegającego się o reelekcję (patrz: tabela 6).

Abstrahując od nierozstrzygniętej kwestii frekwencji w drugiej turze wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, możemy w oparciu o wyżej przedstawione dane powiedzieć, że skutkiem wielokadencyjności gminnej egzekutywy na badanym obszarze rzeczywiście jest kurczenie się lokalnej sceny wyborczej (w sensie obniżania się frekwencji wyborczej w pierwszej turze wyborów i w sensie zmniejszania się liczby aktorów politycznych biorących udział w wyborach). Wpływ długotrwałych rządów wóldarzy gmin na partycypację polityczną mieszkańców nie jest jednak tak silny, jak twierdzą krytycy nieskrępowanego prawa inkumbentów do ubiegania się o kolejne kadencje.

Nieco silniej kadencyjność wóldarzy gmin wpływa natomiast na rozkład sił w radach gminy. Współczynnik korelacji cząstkowej między

¹¹ Z jednej strony, mógł być to wynik wiary zniechęconych przed wyborami obywateli, że zmiana gminnej egzekutywy jest jednak możliwa, skoro inkumbent nie zwyciężył już w pierwszej turze. Z drugiej strony, wyższa frekwencja w drugiej turze może oznaczać też większą mobilizację elektoratu inkumbenta.

liczbą kadencji ubiegającego się o reelekcję inkumbenta a proporcją zdobytych przez jego komitet miejsc w radzie gminy (gdzie zmienną trzecią była wielkość miejscowości mierzona liczbą mieszkańców gminy), dla poszczególnych lat wyborczych i kadencji był dodatni, co oznacza, że wraz ze wzrostem długości urzędowania wóldarzy gmin wzrasta liczba radnych z ich komitetów wyborczych (tj. komitetów, z których startowali wóldarze gmin¹²). W kadencji 2006–2010 współczynnik korelacji między liczbą kadencji sprawowanych przez wójtą, burmistrza lub prezydenta miasta a proporcją mandatów zdobytych przez jego komitet w radzie gminy wynosił 0,47, w kadencji 2010–2014 współczynnik ten wynosił 0,23, natomiast dla kadencji 2014–2018 był równy 0,34.

Jeszcze wyraźniej wpływ wielokadencyjności na rozkład sił w radzie gminy widać, gdy uwzględnimy fakt zdobycia przez komitet wyborczy wójtą, burmistrza lub prezydenta większości mandatów w radzie gminy (bez względu na wielkość tej przewagi). Trzeba zaznaczyć, że w gminach z wybranych województw wielokadencyjność sprzyja monopolizacji władzy (w sensie zdobycia większości w radzie przez radnych z komitetu wóldarza gminy) – gdy wóldarz gminy urzęduje pierwszą kadencję, ma on zdecydowanie mniejszą szansę na współpracę z radą gminy, której większość stanowią radni z jego komitetu niż w przypadku „gmin wielokadencyjnych”. Szczegółowe dane prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Odsetek gmin z wybranych województw ze względu na liczbę kadencji nieprzerwanego urzędowania wóldarza gminy do dnia wyborów i rozkład mandatów w radzie gminy

	Pierwsza kadencja urzędowania	Druga kadencja urzędowania	Trzecia kadencja urzędowania	Czwarta kadencja urzędowania
Kadencja 2006–2010				
Odsetek gmin, gdzie komitet wóldarza gminy ma większość w radzie	13,40% n = 13	58,64% n = 129	nie dotyczy	nie dotyczy
Odsetek gmin, gdzie komitet wóldarza gminy ma mniejszość w radzie	86,60% n = 84	41,36% n = 91		
Razem	100% n = 97	100% n = 220		

¹² Nie muszą być to komitety typowo lokalne i zawierające nazwisko kandydata na wójtą, burmistrza lub prezydenta miasta. Mogą być to również komitety partii politycznych lub regionalne komitety niepartyjne (np. mniejszości niemieckiej).

Kadencja 2010–2014				
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma miększość w radzie	28,92% n = 24	52,63% n = 40	50,00% n = 79	nie dotyczy
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma mniejszość w radzie	71,08% n = 59	47,37% n = 36	50,00% n = 79	
Razem	100% n = 83	100% n = 76	100% n = 158	
Kadencja 2014-2018				
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma miększość w radzie	23,08% n = 24	63,93% n = 39	55,10% n = 27	62,14% n = 64
Odsetek gmin, gdzie komitet wójarza gminy ma mniejszość w radzie	76,92% n = 80	36,07% n = 22	44,90% n = 22	37,86% n = 39
Razem	100% n = 104	100% n = 61	100% n = 49	100% n = 103

Kolorem szarym zaznaczono maksymalną możliwą liczbę kadencji urzędowania

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Podsumowanie

Wnioski z przeprowadzonej analizy można podsumować w trzech punktach.

Po pierwsze, wielokadencyjność wójarzy gmin jest cechą dominującą lokalnej polityki – w około 70% gmin z wybranych województw wójtowie, burmistrzowie lub prezydenci urzędują więcej niż jedną kadencję, a gminy, w których wójarze urzędują maksymalną liczbę kadencji, stanowią obecnie największy odsetek wszystkich „wielokadencyjnych gmin”.

Po drugie, wielokadencyjność sprzyja obniżeniu poziomu partycypacji politycznej w gminie, jeżeli chodzi o liczbę kandydatów w wyborach i frekwencję w pierwszej turze wyborów nierywalizacyjnych, choć zależności te nie są silne ze statystycznego punktu widzenia.

Po trzecie, wielokadencyjność sprzyja przejmowaniu kontroli w radzie gminy przez komitet inkumbenta – zarówno w sensie liczby zdobytych mandatów (także i w tym przypadku zależności nie są silne z punktu widzenia statystyki), jak i w sensie zdobycia większości w radzie gminy.

Tak więc, można powiedzieć, że zwolennicy ograniczenia liczby kadencji włodarzy gmin mają rację, gdy podkreślają negatywny wpływ wielokadencyjności lokalnej egzekutywy na zaangażowanie mieszkańców w polityczne życie ich miejscowości. Wydaje się jednak, że zależności te są zbyt słabe, by mogły zmienić zdanie przeciwników wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Bibliografia

- Adamowicz A. 2014, *Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę, czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, „e-Politikon”, nr 11.
- Bartnicki S. 2014, *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*, „e-Politikon”, nr 11.
- Bartnicki S. 2015, *Wpływ liczby kadencji nieprzerwanego piastowania lokalnej władzy wykonawczej wylanianej w wyborach bezpośrednich na wybrane cechy gmin*, „Acta Politica”, nr 33. DOI: 10.18276/ap.2015.33-03
- Drzonek M. 2013a, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków.
- Drzonek M. 2013b, *Zdobywanie władzy w mieście – efektywność strategii „wiecznego prezydenta”*, „Management and Business Administration. Central Europe”, nr 1.
- Fałkowski J., Bukowska G. 2016, *Monopolizacja władzy a wyniki gospodarcze na poziomie Polski lokalnej*, „Gospodarka Narodowa”, nr 2.
- Flis J. 2011, *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne”, t. 20.
- Gałuszka M. 2016, *Alternacja władzy w wyborach samorządowych na Dolnym Śląsku w latach 2006–2014*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, t. 20. DOI: 10.19195/1643-0328.20.11
- Gendźwiłł A. 2008, *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast* [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa.
- Grabowski W. 2016, *Czynniki determinujące reelekcję prezydentów polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4.
- Kowalik J. 2015, *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (prezydentów, burmistrzów miast)*, „Political Preferences”, nr 10.
- Kotarba B. 2016, *Problemy współdziałania organów polskich gmin*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1.
- Piechota G. 2013, *Źródła poparcia wyborczego lokalnych liderów w samorządowych kampaniach wyborczych (na przykładzie kampanii wyborczych prezydentów miast na prawach powiatu w 2010 roku)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 2.
- Rutkowski P. 2008, *Klientelizm w perspektywie wyborów samorządowych – studium miasta średniej wielkości. Hipoteza klientystyczna jako próba wyjaśnienia „fenomeny reelekcji”* [w:] *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, red. J. Raciborski, Warszawa.
- Tarasek M. 2016, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 2.