

## **Konsekwencje zmiany formuły wyborczej w elekcjach samorządowych. Przykład wybranej grupy gmin miejskich**

### **Streszczenie**

W niniejszej pracy, analizie poddane zostały elekcje samorządowe, adresowane w szczególności do społeczności i wspólnot lokalnych, w okresie obejmującym wybory z 2010, 2014 i 2018 r. Badaniem objęto gminy miejskie o liczbie mieszkańców od 20 do 40 tysięcy. W gminach tych, we wskazanym okresie, dochodziło do dwukrotnej zmiany formuły wyborczej, a więc najważniejszego i obowiązkowego elementu każdego systemu wyborczego, który rozstrzyga o tym, w jaki sposób głosy oddane na konkretne komitety wyborcze, znajdują przełożenie na należne im mandaty. W roku 2014, na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego z 2011 r., obowiązujący podczas wcześniejszych elekcji, proporcjonalny system wyborczy zastąpiono systemem większościowym – opartym na większości względnej. Wybory samorządowe z 2018 r. przeprowadzone zostały z kolei, na podstawie znowelizowanego kodeksu wyborczego, który na terenie badanych gmin przywrócił system proporcjonalny.

Głównym celem pracy było zbadanie i przeanalizowanie zależności pomiędzy zmianami wprowadzanymi w formule wyborczej, a wynikami wyborów samorządowych w gminach miejskich o liczbie od 20 do 40 tys. mieszkańców. Badaniu poddanych zostało łącznie 80 gmin miejskich o łącznej liczbie mieszkańców wynoszącej ponad 2,2 miliona.

W pracy postawiono następującą hipotezę główną: Istnieje zależność między rodzajem formuły wyborczej, a efektami elekcji samorządowych w badanych gminach.

Przyjęto także hipotezy szczegółowe:

1. Formuła większościowa była korzystniejsza od proporcjonalnej dla komitetów wyborczych o największym poparciu.
2. Wybory większościowe i proporcjonalne różniły się pod względem partycypacji wyborczej w badanych gminach.
3. Formuła proporcjonalna sprzyjała aktywności wyborczej kobiet.

Zmiany zachodzące w prawie wyborczym w latach 2010-2018, pozwoliły na przeprowadzenie dogłębnej analizy oraz na obiektywne określenie i opisanie prawidłowości i zależności między obowiązującą formułą wyborczą i efektami elekcji w

badanych gminach miejskich. W pracy przeprowadzono również analizę oddziaływania zmian w formule wyborczej na lokalne sceny polityczne w badanej grupie miast (w tym m.in. siłę komitetów włodarzy miast, frekwencję wyborczą, partycypację wyborczą, oraz porównanie wyników osiąganych przez komitety partyjne i niepartyjne).

Niniejsza dysertacja podzielona została na sześć rozdziałów, które w szczegółowy sposób odniosły się do skutków zmian wprowadzanych w formułach wyborczych w wyborach samorządowych. W rozdziale pierwszym, wyjaśnione zostało pojęcie „formuły wyborczej”, a także najważniejsze systemy przeliczania głosów wyborczych na mandaty – proporcjonalny, większościowy i w mniejszym stopniu, nie występujący w wyborach samorządowych w Polsce – system mieszany. Omówiony został również problem deformacji wyborczych.

Drugi rozdział dotyczył specyfiki rywalizacji politycznej na poziomie lokalnym, wraz ze wskazaniem funkcji pełnionej przez tę rywalizację. Przedstawiono uwarunkowania prawne samorządu gminnego w Polsce, a także podstawę prawną elekcji przeprowadzanych na przestrzeni ostatnich lat. W rozdziale ukazana jest również pozycja ustrojowa poszczególnych organów gminnych, a także relacje zachodzące między nimi po zakończonej elekcji.

W trzecim rozdziale pracy przedstawiona została charakterystyka gmin, które poddane są badaniu. Znajduje się tam także uzasadnienie decyzji o wyborze do badań gmin miejskich o liczbie mieszkańców od 20 do 40 tysięcy. Wskazano ponadto sytuację polityczno-ekonomiczną miast: liczbę mieszkańców, dochody i wydatki z budżetu oraz kondycję ekonomiczną mieszkańców. Opisany zostały preferencje polityczne mieszkańców wybranych miast, na podstawie analizy wyborów ogólnopolskich.

W kolejnych rozdziałach pracy przeprowadzona została analiza wyborów samorządowych w wybranych gminach miejskich w 2010 r., 2014 r. i w 2018 r. Dotyczy to, tak organów uchwałodawczych, jak i wykonawczych. Uwaga zwrócona została przede wszystkim, ku wyborom rad miejskich, co związane jest z postępującymi podczas każdej z elekcji zmianami w formule wyborczej. W rozdziale czwartym wykorzystane zostały indeksy i wskaźniki elekcji samorządowej. Za pomocą takich indeksów, jak: instytucjonalności, dysproporcjonalności, frakcjonalizacji oraz rywalizacyjności wskazane zostały różnice między poszczególnymi formułami wyborczymi.

W rozdziale piątym przedstawiona została zależność między rodzajem formuły wyborczej i rywalizacją wyborczą. Przeanalizowano sytuację kandydujących kobiet w wyborach samorządowych, szczególnie pod kątem wprowadzenia w wyborach do rad

miejskich w badanych samorządach w 2018 roku systemu kwotowego. W tym rozdziale analizie poddane zostały komitety i kandydaci w wyborach samorządowych oraz przełożenie zmian w formule wyborczej na wysokość frekwencji wyborczej.

W rozdziale szóstym szczegółowej analizie poddana jest wielkość zjawiska kohabitacji w gminach miejskich, a więc sytuacji, gdy burmistrz lub prezydent miasta reprezentuje inną opcję polityczną, niż większość w radzie – jako wypadkowa siły poszczególnych komitetów wyborczych biorących udział w podziale mandatów. W tym miejscu przedstawiono zjawisko wielokadencyjnych włodarzy miejskich oraz siłę włodarzy miejskich w poszczególnych formułach wyborczych

Na potrzeby badania przeanalizowane zostały dane ilościowe pochodzące głównie z bazy Państwowej Komisji Wyborczej, obrazujące wyniki wyborów samorządowych z 2010, 2014 i 2018 r. Ponadto niezbędne okazały się informacje pochodzące z Biuletynów Informacji Publicznej oraz stron internetowych poszczególnych gmin.

## **Consequences of changing the electoral formula in municipal elections. Example of a selected group of municipalities**

### **Summary**

In this dissertation, local government elections, aimed in particular at communities and local communities, were analysed during the period covering the 2010, 2014 and 2018 elections. The study covered urban municipalities with a population of 20,000 to 40,000. In these municipalities, during that period, there has been a double change in the electoral formula, which is the most important and mandatory element of any electoral system and determines how the votes cast for specific electoral committees will be changed into mandates of the councilor. In 2014, under the provisions of the Electoral Code of 2011, the proportional electoral system in force at previous elections, was replaced by a majority system based on a relative majority. The local elections of 2018 were held in turn, on the basis of the amended electoral code, which restored the proportional system in the municipalities.

The main objective of the study was to examine and analyse the relationship between the changes introduced in the electoral formula and the results of municipal elections in urban municipalities with a population of 20 to 40 thousand inhabitants. A total of 80 municipalities with a total population of more than 2.2 million were analysed.

The main hypothesis was put to work: There is a relationship between the type of electoral formula and the results of local elections in the municipalities. Specific hypotheses were also adopted:

- 1) The majority formula was more favourable than proportional to the electoral committees with the most support.
- 2) Majority and proportional elections differed in terms of electoral participation in the chosen municipalities.
- 3) The proportional formula encouraged women's electoral activity.

The changes in electoral law between 2010 and 2018 allowed for an in-depth analysis and objective identification and description of the correctness and relationship between the current electoral formula and the election results in the urban municipalities. The study also analysed the impact of changes in the electoral formula on local political scenes in the group of cities studied (including: the strength of municipal leaders'

committees, voter turnout, voter participation, and a comparison of the results achieved by party and non-party committees).

This dissertation is divided into six chapters, which have detailed the effects of the changes made to the electoral formulas in municipal elections.

In chapter one, the concept of "electoral formula" is clarified, as well as the most important systems for converting electoral votes into seats – proportional, majority and to a lesser extent, not present in municipal elections in Poland – mixed system. The issue of electoral deformities has also been discussed.

The second chapter focused on the specifics of political rivalry at the local level, together with an indication of the function of the competition. The legal conditions of the municipal government in Poland are presented, as well as the legal basis for the elections conducted in recent years. The split also shows the political position of the various municipal authorities, as well as the relations between them after the election.

The third chapter of the study presents the characteristics of the municipalities that are being examined. There is also a justification for the decision to select urban municipalities with a population of 20,000 to 40,000 for research. In addition, the political and economic situation of the cities was indicated: the number of inhabitants, revenue and expenditure from the budget and the economic condition of the inhabitants. The political preferences of the inhabitants of selected cities are described, based on an analysis of national elections.

In the following chapters of the work, an analysis of municipal elections was carried out in selected municipalities in 2010, 2014 and 2018. This applies to both resolution and enforcement bodies. Attention has been paid primarily to the election of city councils, which is connected with the changes in the electoral formula that are being made during each election.

Chapter four used indices and local government election indicators. Indices such as institutionalisation, disproportionality, fractionalisation and rivalisation indicate differences between the different electoral formulas.

Chapter five shows the relationship between the type of electoral formula and electoral rivalry. The situation of women candidates in municipal elections was analysed, in particular with a view to introducing a quota system in the municipal council elections examined in 2018. In this chapter, committees and candidates in municipal elections were analysed and changes in the electoral formula were translated into the amount of voter turnout.

Chapter Six analyses in detail the magnitude of cohabitation in urban municipalities, i.e. when the mayor of a city represents a different political option than the majority in the council, as a result of the strength of the various electoral committees involved in the distribution of seats. The conclusion is that, the phenomenon of multi-registration city authorities and the strength of urban authorities in the various electoral formulas.

For the purposes of the study, quantitative data were analysed mainly from the database of the State Electoral Commission, illustrating the results of the local elections of 2010, 2014 and 2018. In addition, information from the Public Information Bulletins and the websites of individual municipalities proved necessary.