

Egzemplifikacja efektu inkumbenta w wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy w Polsce i jego strukturalne uwarunkowania¹

SŁAWOMIR BARTNICKI

DR

Uniwersytet w Białymstoku, Instytut Socjologii i Kognitywistyki
e-mail: s.bartnicki(at)uwb.edu.pl

Słowa kluczowe uwarunkowania dominacji inkumbentów, egzekutywa gminna, wybory bezpośrednie

Abstrakt Artykuł przedstawia strukturalne uwarunkowania dominacji inkumbentów w wyborach bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce. Wśród tych uwarunkowań wskazać należy na pierwszoplanową rolę wyborców, u których poziom preferencji inkumbentów nieliniowo moderuje liczba ludności gminy. Liczba ludności gminy dookreśla także natężenie mierzalnych zmiennych charakteryzujących gminy, które zwrrotnie moderują szanse reelekcji. W tym zakresie również skuteczność intencjonalnych aktywności inkumbentów, zmierzających do podniesienia swoich szans reelekcji, jest określana przez liczbę ludności gminy. Analiza stwierdza, że dominacja inkumbentów jest największa w najludniejszych ośrodkach, w których niwelacji ulega efekt „premił pierwszych” (*sophomore surge*), a przewaga wyborcza z kadencji na kadencję ulega kumulacji. W pozostałych gminach dominacja inkumbenta jest na ogół najwyższa przy drugim wyborze, a następnie nie wykazuje trendu wzrostowego. Ogólna tendencja odtwarzana w każdym wyborach bezpośrednich do tych stanowisk od 2006 roku nie ulega zmianom, rotacja rządzących w najmniejszym stopniu dotyka największych, a następnie najmniejszych ludnościowo gmin; najbardziej uderza w ośrodki od 20 do 100 tys. ludności.

Exemplification of the incumbent effect in direct elections of communal executive managers in Poland and its structural determinants

Keywords determinants of incumbents' dominance, communal executive, direct elections

Abstract The article presents structural determinants of dominance of incumbents in direct elections of rural commune heads and town mayors in Poland. One of the key determinants is the role of voters, whose level of preference for incumbents is moderated in a non-linear way by the number of commune inhabitants. The population of the commune also affects the intensity of measurable variables characterizing communes, which reciprocally moderate re-election probability. The effectiveness of incumbents' intentional activities aimed to improve their chances for re-election is also dependent of the commune population. The analysis shows that the dominance of incumbents is the highest in most populated places, where the so-

¹ Artykuł powstał dzięki grantowi finansowanemu przez Narodowe Centrum Nauki (2014/13/D/HS5/02010), *Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce*.

phomore surge effect is reduced and the election advantage accumulates in each successive term. In the other communes, the dominance of incumbents is usually highest in the election for the second term, after which there is no upward trend any more. The general tendency occurring in each direct election for those offices has not changed since 2006; the rotation of authorities is the lowest in the most populated communes, medium in the least populated ones, and the highest in communes with the population of 20 thousand to 100 thousand.

Wprowadzenie

Wybory bezpośrednie kierowników gminnej egzekutywy od jakiegoś czasu budzą zainteresowanie opinii publicznej za sprawą polityków, głównie ze względu na dominację inkumbentów w tej grupie stanowisk, czego nie tylko przyczyną, ale i skutkiem mają być intencjonalne oraz niepożądanane, z punktu widzenia dobra publicznego, aktywności inicjowane przez piastujących te stanowiska. Takie głosy spotkać można nie tylko w debacie publicznej czy dywagacjach publicystycznych, ale również w naukowych analizach (np. Bober i in., 2013). Dwukrotnie podejmowano już bezskuteczne próby ograniczenia dopuszczalnej liczby kadencji dla zajmujących te stanowiska². Obecnie (w kadencji parlamentarnej 2015–2019), postulaty te są najbliższe urzeczywistnienia. Wprowadzenie limitu kadencji w tej grupie stanowisk ma ograniczać i zapobiegać negatywnym zjawiskom na szczeblu samorządów gminnych³.

W kontekście niepokojów obecnych w debacie publicznej, a związanych z wyborami, celem artykułu jest wskazanie ogólnego mechanizmu rotacji inkumbentów w tej grupie stanowisk. Rotacja ta nie jest przypadkowa, a raczej wykazuje cechy uporządkowania oraz powtarzalności w każdym kolejnych wyborach bezpośrednich.

W dalszej części artykułu przedstawiono tzw. efekt inkumbenta z jego uwarunkowaniami, które dookreśla wielkość ludnościowa gmin. Następnie opisano założenia wynikające z podłoża teoretycznego i propozycji metodologicznej weryfikacji założeń. Następnie przedstawiono dwie bazy danych, na podstawie których prowadzona jest analiza. Artykuł kończy się weryfikacją empiryczną proponowanych założeń i podsumowaniem.

Efekt inkumbenta i jego uwarunkowania

W państwach demokratycznych obserwuje się zwykle, że inkumbenci, czyli sprawujący władzę w poprzedniej kadencji na stanowiskach obsadzanych z wyboru, zwykle uzyskują reelekcję, co określa się mianem tzw. efektu inkumbenta (*incumbency advantage*). Sytuacja taka jest typowa zarówno dla wyborów centralnych (np. Gelman, King, 1990), jak i lokalnych (np. Trounstone, 2011). Rzadko spotkamy się z sytuacją odwrotną, w której ubiegający się o reelekcję mają niższe

² Po raz pierwszy w 2010 r. (projekt PiS) i w 2013 r. (projekt RP) (Krzysztofowicz, 2013).

³ Program Prawa i Sprawiedliwości 2014: pis.org.pl/document/archive/download/128 (1.07.2016). *Diagnoza stanu i kierunki działań*, zob. s. 53–54.

szanse na ponowny wybór niż pretendenci, (*incumbency disadvantage*). Takie tendencje zaobserwowano m.in. w wyborach lokalnych w Brazyli (Tituniuk, 2011) i wyborach parlamentarnych w Indiach (Uppal, 2009). Przyczyną tego stanu rzeczy jest prawdopodobnie silna delegitymizacja władzy o podłożu ekonomicznym, status inkumbenta ma być najsilniejszym predyktorem sukcesu wyborczego (Oliver, Ha, Callen, 2012). Dominacja inkubentów rodzi pytania o przyczyny i skutki takiego stanu rzeczy oraz może być pozycjonowana jako ważny problem w zakresie kondycji reżimu demokratycznego. Wskazać tu można choćby to, że przewaga inkubentów tamuje wymianę elit, ale z drugiej strony odnajdziemy też głosy sugerujące możliwość specjalizacji wielokadencyjnych inkubentów w różnych zakresach, co zwrótnie może suwerenowi oferować więcej korzyści niż strat (Kuković, Hacek, 2013). Dominacja inkubentów ma swoje podłoże w uwarunkowaniach strukturalnych i wykorzystywaniu władzy w celu jej dalszego posiadania.

Przewagi ubiegających się o reelekcję nad pretendentami możemy upatrywać w tym, że sprawowanie władzy oferuje takie podstawowe źródła przewag w tym zakresie, jak spotkania z obywatelami (mieszkańcami i wyborcami), obecność w mediach różnego typu czy firmowanie własną osobą wielu uroczystości, a wszystko to w ramach pełnionej funkcji. Takie strukturalne uwarunkowania, którymi „obarczeni” są sprawujący władzę, budują ich rozpoznawalność wśród wyborców, czego pozbawieni są potencjalni pretendenci.

Sprawowanie władzy umożliwia również podejmowanie wielu decyzji w zakresie redystrybucji środków w taki sposób, aby zwiększać szanse reelekcji. Zwykle wskazuje się tu obniżanie obciążeń fiskalnych oraz maksymalizowanie wydatków budżetowych w okresie przedwyborczym. W zakresie charakteryzowanego typu wyborów, znaczenie mogą mieć wydatki na inwestycje (wydatki majątkowe inwestycyjne – w ramach polskiego reżimu sprawozdawczego), gdzie liczy się przede wszystkim dostrzeganie przez wyborców inwestycji twardych, czasami kosztem nadmiernego zadłużania i ograniczania strumienia wydatków na inne cele. Ogólnie, intencjonalne manipulowanie budżetem w celu zwiększenia szans reelekcji określa się mianem politycznego cyklu budżetowego (*Political Business Cycle* – PBC).

Inną możliwością, z której korzystać mogą rządzący w celu maksymalizowania szans ponownego wyboru może stanowić cała gama działań na granicy prawa lub aktywności poza-prawnych. Wśród tych pierwszych możemy wskazywać na klientelizm, jeden z podstawowych fenomenów społecznych, którego zakres oddziaływania dookreślają dogmaty wymiany społecznej. Praktyka sugeruje, że typów klientelizmu może być w praktyce wiele, w zależności od stopnia asymetrii aktorów oraz ich liczby możemy wskazywać na cztery typy jego egzemplifikacji (Własiuk, 2011): kronizm, parantelizm, klientelizm masowy czy indywidualny w postaci klasycznej diady zależności patron–klient, charakteryzowanej przez Jacka Tarkowskiego (Tarkowski, 1994). Kierownik gminnej egzekutywy w relacjach klientarnych może odgrywać rolę patrona względem grup wyborców czy przedsiębiorców z obszaru gminy (klientelizm masowy), może być patronem dla poszczególnych wyborców/mieszkańców (klientelizm indywidualny), może również realizować cele grupy interesu, z którą jest powiązany (parantelizm) i/lub wykorzystywać urząd do świadczenia przysług innym aktorom o względnie zbliżonej pozycji (kronizm). Możemy też wyobrazić sobie sytuację, w której władarz gminy pozostaje w roli klienta względem silniejszych aktorów

w partii politycznej, do której należy, czy względem lokalnych albo ponad lokalnych przedsiębiorców. Możliwości tworzenia takich relacji o zmiennej strukturze i dynamice jest wiele, a relacje te dookreślają warunki miejscowe oraz potrzeby, motywacje i zdolności rządzącego. Aby zwiększać szansę reelekcji, oprócz klientelizmu możliwe jest również wiele innych aktywności, m.in. aktywności korupcyjne. Zjawiska te są w zasadzie niemożliwe do stwierdzenia w weryfikacji empirycznej, ale zwykle pozostają w kręgu teoretycznych założeń dookreślających szanse reelekcji.

Jako odrębny czynnik zwiększający szanse reelekcji potraktować można również działania rządzącego, promujące jego własną osobę i dokonania na stanowisku. Działania te odbywają się z wykorzystaniem instrumentów oraz podmiotów, którymi rządzący, a w tym przypadku wójt, burmistrz, prezydent miasta „dysponuje”. Im mniejsza ludnościowo gmina, tym przy zaangażowaniu mniejszych środków można dotrzeć do większej liczby odbiorców. W dużych ośrodkach aktywności tego typu mogą w większym stopniu zostać zbagatelizowane, bo wyborcy będą w głównej mierze skoncentrowani na inkumbencie, a nie na pretendentach, o czym w dalszej części. W tym zakresie, oczywiste pytanie dotyczy granicy, gdzie kończą się działania informacyjne, a zaczynają promocyjne jako element kampanii wyborczej, która na dobrą sprawę nie musi się nigdy kończyć.

Wreszcie, szanse ponownego wyboru inkumbentów zwiększają sami wyborcy i wydaje się, że jest to czynnik górujący nad pozostałymi. Wybory rozgrywane w obecności inkumbenta mają spowodować, że wyborcy szybciej podejmą decyzję wyborczą, będzie ona stabilniejsza i w mniejszym zakresie zaangażują się w wydarzenia kampanijne (Moore, McGregor, Stephenson, 2017). Wyborcy, podejmując decyzję na kogo oddadzą swój głos, mają również kierować się przeszłością, a nie przyszłością, co przełoży się raczej na wsparcie inkumbenta, niż analizowanie potencjalnych przyszłych działań na stanowisku w wykonaniu pretendentów (Fiorina, 1981).

Wyżej wymienione powody dominacji inkumbentów dookreśla oddziaływanie wielkości ludnościowej danej gminy. Im mniej ludna społeczność oraz bardziej zróżnicowana, tym bardziej wyborcy mogą osobiście angażować się w lokalne sprawy (Oliver, Ha, 2007, s. 404). Skutkować to ma wyższymi szansami pretendentów i w konsekwencji wyższym poziomem wymiany gminnych władarzy. Z kolei w dużych ludnościowo ośrodkach silniejsi mają być inkumbenci (Kushner, Sigel, Stanwick, 1997). Wraz ze wzrostem liczby ludności, wzrastać będzie przewaga inkumbentów, za co odpowiadają cechy wyborców wielkomiejskich, którzy w wyborach lokalnego władarza w większym zakresie posługiwali się będą sygnałami niskokosztowymi, stereotypami i uproszczeniami niż wyborcy w mniej ludnych gminach. Wiadomo, że im większa ludnościowo gmina, tym większej absencji w wyborach samorządowych można oczekiwać (Skarżyńska, 2005). Podobna tendencja obserwowana jest też w innych krajach (Swianiewicz, 2010). Dzieje się tak dlatego, że wybory samorządowe dla wyborcy z wielkiego miasta są bardzo kosztowne poznawczo, ponieważ wachlarz kandydatów, stanowisk do obsadzenia oraz programów jest największy, a wyborca ten liczy na skondensowaną w tym zakresie informację, przekazywaną przez środki masowego przekazu, bo w taki zapośredniczony sposób czerpie wiedzę o lokalnych sprawach. Media zaś nie są w stanie w zakresie wyborów samorządowych przygotować skondensowanej

informacji, jak ma to miejsce np. w sytuacji wyłaniania prezydenta kraju. Inaczej funkcjonuje wyborca z małej gminy, który ma bardziej interesować się i angażować w sprawy lokalnej społeczności (Oliver, Ha, 2007, s. 404). Dzieje się tak dlatego, bo to zainteresowanie „wymusza” mniejsza liczba mieszkańców gminy. W mniej ludnych gminach wyborcy mają większe szanse na kontakt z lokalnymi politykami, a lokalne problemy dotyczą ich bezpośrednio, w przeciwieństwie do mieszkańców ludniejszych gmin, gdzie kontakt z lokalnymi politykami nie ma charakteru bezpośredniego, a ryzyko osobistego uwikłania w lokalne sprawy i problemy jest niewielkie. Przez to w małych gminach wyborcy mają większe szanse na bezpośrednie spotkanie pretendentów, bo ci z kolei mogą prowadzić osobiście, a nie przez media czy wolontariuszy, względnie skuteczną kampanię wyborczą typu *door-to-door* (Chmielewki, Malinowski, 2004).

Powyższe informacje pozwalają na stwierdzenie, że wielkość ludnościowa gmin wyznacza natężenie wielu ich mierzalnych cech i poprzez to pozwala na dookreślenie wpływu natężenia tych cech na szanse reelekcji gminnych włodarzy. Na przykład, w gminach relatywnie mało ludnych nie powinna mieć znaczenia afiliacja komitetu wyborczego inkumbenta, bo według powyższej charakterystyki wyborcy nie będą tak uwrażliwieni na sygnały niskokosztowe jak wyborcy z dużych ośrodków, gdzie etykieta partyjna będzie łatwo rozpoznawalnym oznaczeniem kandydata dla wyborców i wyborcy będą się tym kierować. Podobnie wprowadzenie większości do rady gminy może mieć większe znaczenie dla uzyskania reelekcji w większych ośrodkach niż w małych. W małych gminach, nawet jeżeli władarz nie ma większości w radzie, to łatwiej jest mu opozycyjną większość podporządkować w trakcie kadencji. W dużych ośrodkach radni będą bardziej podporządkowani swojemu komitetowi wyborczemu, który częściej ma afiliację polityczną niż w mało ludnych gminach. Ludnościowa wielkość gmin wyznacza też oddziaływanie poszczególnych zmiennych charakteryzujących gminy na szanse reelekcji. Przykład stanowią tu mogą wydatki na kulturę jako ogół wydatków ponoszonych przez gminy. W małych gminach podnoszenie poziomu tych wydatków nie będzie zwiększać szans reelekcji, co ma związek z deficytami w zaspokojeniu podstawowych potrzeb ludności, np. w zakresie infrastruktury. Z kolei wzrost liczby ludności gminy obniża deficyty w zakresie potrzeb podstawowych i dowartościowuje wpływ tej zmiennej. Podobna tendencja, warunkowana liczbą ludności gminy, dotyczy oddziaływania zmiennej określanej jako liczba fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych. Liczba tych podmiotów wzrasta wraz ze wzrostem populacji gminy, podobnie jak liczba innych podmiotów gospodarki narodowej, ale istotny wpływ tej zmiennej jest odnotowywany w większych ludnościowo ośrodkach, w gminach wiejskich zmienna ta nie odgrywa istotnej roli w kształtowaniu szans reelekcji inkumbenta ze względu na jej strukturalną zależność do wielkości ludnościowej jednostki. Wreszcie, uwzględniając sugerowane powyżej uwarunkowania teoretyczne zachowań wyborców, w zależności od wielkości ludnościowej gmin można sformułować oczywisty wniosek, że podstawowy predyktor, jakim jest liczba kontrkandydatów w wyborach, będzie efektywniej obniżał szanse reelekcji w gminach mało ludnych, niż w większych ludnościowo ośrodkach.

Podsumowując, źródłem efektu inkumbenta są wyborcy, którzy zwykle preferują rządzących nad pretendentami, a preferencja ta w głównej mierze jest wypracowywana przez posiadanie władzy oraz wzmacniane przez mieszankę ewentualnych intencjonalnych działań rządzących, jak

manipulacje budżetowe czy tworzenie relacji klientarnych, ewentualnie skuteczną autopromocję. Do tych czterech uzasadnień, dookreślających siłę inkumbentów, należy dodać jeszcze wielkość ludnościową gminy jako czynnik moderujący. W ten sposób widzimy, że każdy inkumbent na stanowisku kierownika gminnej egzekutywy może właściwie *a priori* liczyć raczej na wsparcie wyborców niż na jego brak, a wielkość tego wsparcia może moderować swoimi działaniami. Czynnikiem zakłócającym, niezależnym od inkumbenta, a moderującym poziom wsparcia przez wyborców jest liczba ludności gminy, bo strukturalnie kotwicy natężenie cech mierzalnych gmin, które zwrótnie oddziałują na szanse reelekcji. Dlatego możemy przyjąć, że pierwszoplanowym czynnikiem dookreślającym efekt inkumbenta jest zafiksowanie wyborców na inkumbencie, a kolejnym – wielkość populacji gminy pełniąca rolę moderatora stopnia skoncentrowania wyborców na inkumbencie oraz efektywności intencjonalnych działań podejmowanych przez rządzących, aby reelekcję uzyskać. W tym zakresie aktywności podejmowane w celu zwiększenia szans reelekcji, z zastrzeżeniami, można traktować jako czynnik trzeciorzędny, którego znaczenie może rosnąć miejscowo.

Założenia

Dotychczas dookreślono, że wielkość populacyjna gminy jest moderatorem wpływu sprawowania władzy (fiksacji wyborców na inkumbencie) oraz intencjonalnych działań rządzących w dookreślaniu efektu inkumbenta (szans reelekcji). Moderacja przez liczbę ludności jednostki nie powinna przyjmować raczej charakteru liniowego, bo jak stwierdzono w mniej ludnych gminach wyborcy mogą bardziej interesować się lokalnym życiem politycznym, ponieważ istnieje większe prawdopodobieństwo, że lokalne problemy dotyczyć ich będą bezpośrednio, ale podaż pretendentów będzie tam najniższa. Z kolei w dużych miastach odseparowanie od spraw lokalnych powinno być największe, i jak nadmieniono, wyborcy w tych jednostkach powinni być najbardziej skoncentrowani na inkumbencie, podatni na wpływy mediów, a także sygnałów niskokosztowych poznawczo. Z tego względu w najludniejszych gminach możemy spodziewać się relatywnie największej przewagi inkumbentów, podobnie jak i w gminach z najmniejszą liczbą ludności. W przypadku tych drugich przyczyną takiego stanu rzeczy będzie głównie znikoma podaż kontrkandydatów. Z kolei gminy o „średniej” liczbie mieszkańców charakteryzować może zwiększona rotacja, na skutek większej konkurencji niż w najmniejszych ośrodkach oraz większej presji deficytów ekonomicznych.

Drugie założenie jest pochodną pierwszego i sugeruje, że inkumbenci z każdą kolejną kadencją na stanowisku powinni wytracać swoją siłę oraz zwiększać szanse porażki, co może być skutkiem zmęczenia wyborców inkumbentem (Veiga, Veiga, 2007). Załamanie tej tendencji jest możliwe w przypadku najludniejszych gmin, w których mimo największej konkurencji oraz najwyższej kontroli ze strony mediów i organizacji pozarządowych, według wcześniej sugerowanych założeń teoretycznych, powinniśmy obserwować umacnianie się rządzących z kadencji na kadencję. Przyczyną takiego stanu nie są działania rządzących, lecz sposób podejmowania decyzji wyborczej przez głosujących, kontrolowany przez wielkość ludnościową gmin.

Metodologia

Weryfikacja pierwszego założenia przebiegła przy użyciu analizy opisowej, która pokazała poziom rotacji we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich z uwzględnieniem wielkości ludnościowej gmin. W weryfikacji zawarto również porównania wartości wskaźnika sukcesu dla wygrywających i przegrywających wybory poprzednie (t). Przez wskaźnik sukcesu rozumiemy tu odsetek sukcesów wyborczych w wyborach kolejnych ($t + 1$), wśród kandydujących w wyborach kolejnych ($t + 1$) w dwóch grupach, przegrywających i wygrywających w wyborach poprzednich (t). Wartości wskaźnika sukcesu pogrupowane zostały według typów administracyjnych gmin, z uwzględnieniem miast wojewódzkich.

Wreszcie, w celu weryfikacji założenia drugiego wytworzono zmienną, obecną w wielu analizach tego typu, którą określono jako przewagę kandydata (MV, ang. *margin vote*). Szczegółowe kroki operacjonalizacji tej wielkości polegały na tym, że dla wygrywającego dane wybory MV oznaczały różnicę odsetka jego głosów i najsilniejszego rywala. Jeżeli wystąpiła II tura wyborów, to podstawą były tu wyniki wyborcze z II tury, jeżeli rozgrywka zamknęła się w I turze – wyniki z tury I. Analogicznie dla przegrywających w I lub II turze byłaby to różnica ich odsetka głosów w stosunku do odsetka głosów zgromadzonych przez zwycięzcę z tury, w której rozgrywka wyborcza ostatecznie się zakończyła. Sytuacja przegranych nie była przedmiotem zainteresowania. Zmienna MV jest stosowana np. w metodzie quasi-eksperymentalnej, jak np. regresja nieciągła (*Regression Discontinuity Design – RDD*), ponieważ pozwala na osadzenie tzw. punktu cięcia jako wpływu bodźca/intervencji (Trounstein, 2011; Lee, 2008; Uppal, 2009). Z punktu widzenia bieżącej analizy, zmienna MV pokazuje mierzalną skalę zwycięstwa – dominacji nad najsilniejszym pretendentem. Choć oczywiście w miejsce MV można proponować wiele innych zmiennych o odmiennej naturze operacjonalizacji, jak np. odsetek głosów z I tury czy odsetek głosów z I lub II tury w zależności od tego, kiedy zakończyła się rozgrywka wyborcza. W bieżącej weryfikacji przewaga kandydata pokazana została w przekroju ludnościowej wielkości gmin, z uwzględnieniem liczby kadencji na stanowisku, licząc od 2002 roku.

Dane

Bazy danych zaangażowane w bieżącą analizę zostały stworzone do projektu wspieranego przez NCN, pt. *Uwarunkowania reelekcji egzekutywy gminnej po 2002 roku w Polsce*. W pierwszej z baz obserwacjami są zakwalifikowane do analizy starty wyborcze we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy w Polsce ($N = 33\ 680$ startów wyborczych w 2428 gminach). Przez start wyborczy rozumiemy kandydowanie danej osoby w wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy. Jeżeli jedna osoba kandydowała w czterech dotychczasowych wyborach (2002, 2006, 2010 i w 2014 roku), to generuje ona w sumie cztery starty wyborcze. Z bazy danych wyeliminowano starty wyborcze w tych gminach, w których spośród dotychczasowych wyborów bezpośrednich odnotowano przynajmniej jedno z następujących zdarzeń: wybory dokonywane przez radę gminy i/lub wybory przeprowadzane w III turze. Przyczyną pierwszego zdarzenia jest nieuzyskanie przez jedyne kandydata ponad

połowy ważnych głosów lub brak kandydatów. Drugie zdarzenie wynika z wycofania się przed II turą jednego z kandydatów. W dotychczasowych wyborach bezpośrednich zwierzchnika gminnej egzekutywy, w 48 gminach odnotowano przynajmniej jedno z takich zdarzeń. Starty wyborcze z tych gmin usunięto z analizy, przez co kwalifikowane są jedynie wybory rozgrywane w regulaminowym terminie. Baza danych nie zawiera także informacji o startach wyborczych z obydwu gmin Zielona Góra i z gminy Jaśliśka. W tych pierwszych w 2014 roku wyborów nie zorganizowano z powodu ich połączenia, z kolei gmina Jaśliśka na mapie administracyjnej funkcjonuje dopiero od 2010 roku. Eliminacja tych jednostek umożliwia zachowanie jednolitej liczby obserwacji dla wszystkich dotychczasowych wyborów.

W drugiej bazie danych obserwacjami są gminy (N = 2476). Z tej bazy usunięto obydwie gminy Zielona Góra i gminę Jaśliśka, ale zachowano i oznaczono nietypowe zdarzenia wyborcze, jak wycofanie się kandydata przed II turą czy wybory dokonywane przez radę gminy.

W obydwu bazach danych obserwacje opisano wielozakresowym zestawem cech charakteryzujących kandydujących (np. płeć, wiek, wykształcenie, afiliacja komitetu wyborczego, miejsce na liście wyborczej, status inkumbenta lub jego brak, okres pozostawania na stanowisku, przeszłe i przyszłe starty wyborcze danej osoby, czy w różnoraki sposób operacjonalizowany odsetek zdobytych głosów w I i/lub II turze) oraz gminy (np. zmienne w zakresie: dochodów, wydatków, infrastruktury, gospodarki, społeczeństwa itp.). Struktura zmiennych ma postać bezwzględna oraz wysoko przetworzoną i umożliwia ewaluacje przekrojowe oraz operowanie na danych wzdłużnych. Wyboru cech dokonywano pod kątem ich teoretycznej i empirycznej efektywności w wyjaśnianiu szans wyborczych kierowników gminnej egzekutywy we wszystkich dotychczasowych wyborach bezpośrednich na te stanowiska. Źródłem zmiennych były w głównej mierze statystyki publiczne, jak GUS czy PKW oraz projekty celowe, jak Moja Polis. Tak dookreślona macierz danych umożliwia wielowątkowe ewaluacje założeń teoretycznych, empirycznych oraz testowanie wielu zmiennych w ich wpływie na sukces wyborczy kandydatów na stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Analiza

W tabeli 1, według wielkości ludnościowej gmin w wyborach bezpośrednich od 2006 roku, ukazano odsetki nowo wybieranych, czyli nie wybranych w poprzedniej kadencji, uwzględniając dwie sytuacje kształtujące poziom rotacji inkumbentów. W kolumnie (w) w tabeli 1 przedstawiono poziom wymiany inkumbentów, biorąc pod uwagę wybory, w których inkumbent nie kandydował (wybory w trybie tzw. *open race*) oraz wybory, w których inkumbent kandydował. Z kolei kolumna OR w tabeli 1 przedstawia odsetki detronizacji inkumbentów, czyli uwzględnia jedynie te wybory, w których uprzednio rządzący kandydował i przegrał z pretendentem w rozgrywce wyborczej. Biorąc pod uwagę wyniki wszystkich starć w każdym wyborach (kolumna (w)), jak i wyłącznie te, w których inkumbent kandydował (kolumna OR), zwróćmy uwagę na najludniejsze gminy (> = 100 tys. ludności), które zwykle charakteryzuje najniższy i zbliżony do poziomu gmin najmniej ludnych i liczących od 5 do 10 tys. ludności, odsetek wymiany inkumbentów.

Tabela 1. Odsetki wybranych nie rządzących w kadencji poprzedniej uwzględniając wybory bez inkumbenta (w) oraz nie uwzględniając wyborów, w których inkumbent nie kandydował (OR), N = 2476 gmin

Ludność gminy w roku wyborów	2006		2010		2014	
	w	OR	w	OR	w	OR
≤5000	31	21	28	22	32	25
>5000 ≤10 000	29	20	28	19	34	26
>10 000 ≤15 000	37	28	31	22	35	30
>15 000 ≤20 000	28	22	29	21	41	32
>20 000 ≤50 000	36	27	30	22	41	35
>50 000 <100 000	46	35	30	22	45	41
≥100 000	26	18	26	20	34	22

W kolumnie (w) wskazano odsetki nowo wybieranych – nierządzących w kadencji poprzedniej, włączając wybory, w których inkumbent nie kandydował.

W kolumnie (OR) wskazano odsetki nowo wybieranych jedynie w tych gminach, gdzie kandydował inkumbent. Odsetki nowo wybieranych podawane w zaokrągleniu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW i GUS.

W porównaniu z pozostałymi gminami, w największych ludnościowo ośrodkach wymiana inkumbentów w starciu wyborczym była najniższa w 2006 roku (18%) i w 2014 roku (22%). W 2010 roku niższy poziom ustępujących w starciu wyborczym inkumbentów odnotowano jedynie w gminach liczących od 5 do 10 tys. ludności (19%). Porównując wszystkie dostępne wybory i odsetki nowo wybieranych zarówno w porównaniu globalnym (kolumna w), jak i w starciach wyłącznie z inkumbentem (kolumna OR), widać, że najwyższe wartości rotacji dotyczą gmin w „środku” skali, a w gminach najmniejszych i największych ludnościowo wartości rotacji są najniższe. W wyborach w 2010 roku odsetki wymiany w dwóch zakresach (w, OR) były najbardziej wyrównane. Wybory te były jak do tej pory najłaskawsze dla ubiegających się o reelekcję. Sytuacja inkumbentów, porównując wszystkie wybory, jest najgorsza w gminach liczących od 50 do 100 tys. ludności, a najlepsza w gminach największych ludnościowo.

Powyższe wnioski potwierdzają dane w tabeli 2. Określono tam tzw. wskaźnik sukcesu dla wygrywających i przegrywających w wyborach poprzednich (wartości pogrubione w tabeli 2), ze względu na typ administracyjny gmin z uwzględnieniem stolic województw. Wskaźnik sukcesu jest ilorazem wygrywających w wyborach kolejnych (t + 1) w stosunku do kandydujących w tych wyborach spośród przegrywających i wygrywających w wyborach poprzednich (t). W zakresie wszystkich analizowanych gmin, w których starty wyborcze zakwalifikowano do analizy (N = 2428), widać, że wskaźnik sukcesu dla wygrywających wybory poprzednie (inkumbentów) wynosi 76,42%. Oznacza to, że spośród 7284 wygrywających w wyborach w 2002, 2006 i w 2010 roku, 6519 zdecydowało się na kandydowanie w wyborach kolejnych (w 2006, 2010 lub w 2014 roku), z czego 4982 w tych kolejnych wyborach zwyciężyło. Iloraz dwóch ostatnich wartości wyznacza poziom wskaźnika sukcesu. W przypadku przegrywających w wyborach poprzednich, wartość wskaźnika sukcesu dla wszystkich gmin rozpatrywanych łącznie wyniosła 14,63%. Roz-

patrując gminy według ich typów administracyjnych i wydzielając stolice województw widać wyraźnie, że inkumbenci najlepiej radzą sobie w tych ostatnich (wskaźnik sukcesu: 86,6%), następnie w gminach wiejskich (79,11%) i w miastach na prawach powiatu (włączając w to stolice województw: 77,46%). We wszystkich dotychczasowych wyborach inkumbenci najgorzej radzili sobie w gminach miejskich (68,23%). Wśród przegrywających wybory poprzednie, szanse na kandydowanie w kolejnych ($Rt + 1 = 1$) spadają razem ze wzrostem wielkości ludnościowej gmin (najniższą przeciętną liczbą ludności charakteryzują się gminy wiejskie, następnie miejsko-wiejskie i miejskie), podobnie maleje też wartość wskaźnika sukcesu. W stolicach województw jedynie co dziesiąta (9,7%) osoba poprzednio przegrywająca, decyduje się na kandydowanie w wyborach kolejnych, a spośród kandydujących wygrywa jedynie 2,9%. Z kolei w gminach wiejskich przegrywający w wyborach poprzednich mają relatywnie najwyższe szanse na wygraną w wyborach kolejnych (15,68%), w tych gminach poprzednio przegrywający najczęściej też ponownie próbują swoich sił (21,4%).

Tabela 2. Wskaźnik sukcesu w wyborach kolejnych ($t + 1$) wśród przegrywających i wygrywających wybory poprzednie (t) z uwzględnieniem typu administracyjnego gmin, dla wyborów w 2002, 2006 i w 2010 roku

Wszystkie gminy w analizie N = 2428				Wiejskie				Miejsko-wiejskie				
	przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
N	18515	100	7284	100	9395	100	4596	100	5339	100	1800	100
$Rt + 1 = 1/N$	3774	20,4	6519	89,5	2009	21,4	4126	89,8	1131	21,2	1603	89,1
$Wt + 1 = 1/N$	552	3	4982	68,4	315	3,4	3264	71	163	3,1	1163	64,6
$Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1$	14,63		76,42			15,68		79,11		14,41		72,55
	Miejskie				Miasta na prawach powiatu				Stolice województw			
	przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający		przegrywający		wygrywający	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
N	2710	100	696	100	1071	100	192	100	348	100	51	100
$Rt + 1 = 1/N$	479	17,7	617	88,6	155	14,5	173	90,1	34	9,7	45	88,2
$Wt + 1 = 1/N$	63	2,3	421	60,5	11	1	134	69,8	1	0,3	39	76,5
$Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1$	13,15		68,23			7,1		77,46		2,9		86,6

Obejmuje analizę z N = 2428 gmin, w których w wyborach od 2006 roku odnotowano N = 25799 startów wyborczych.

Pogrubiono wartości wskaźnika sukcesu. Oznaczenia: ($Rt + 1 = 1$) – liczba i odsetek kandydujących w kolejnych wyborach w zależności od wyniku wyborów poprzednich.

($Wt + 1 = 1$) – liczba i odsetek wygrywających w kolejnych wyborach w zależności od wyniku wyborów poprzednich.

($Wt + 1 = 1/Rt + 1 = 1$) – wskaźnik sukcesu, czyli iloraz wygrywających w wyborach kolejnych ($t + 1$) spośród kandydujących w tych wyborach ze względu na wynik wyborów poprzednich (t). Typy administracyjne gmin według stanu na 1.01.2015 roku.

Źródło: obliczenia własne na podst. PKW i GUS.

Powyższe wartości wypracowane w wyborach kierowników gminnej egzekutywy w Polsce, w zakresie kandydowania w wyborach kolejnych ($R_{t+1} = 1$) oraz wskaźnika sukcesu ($W_{t+1} = 1/R_{t+1} = 1$), możemy porównać z dynamiką osiąganą w tym zakresie w wyborach parlamentarnych, w dwóch państwach o skrajnie odmiennych tendencjach w zakresie losów inkumbentów. Z jednej strony Indie, które są jednym z nielicznych przykładów, gdzie ubiegający się o reelekcję radzą sobie nawet gorzej niż pretendenci, z drugiej strony Stany Zjednoczone, które mogą stanowić przykład największej dominacji inkumbentów. Zestawienie w tym zakresie przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Odsetki kandydujących w kolejnych wyborach ($R_{t+1} = 1$) oraz wygrywających wśród kandydujących w wyborach kolejnych ($W_{t+1} = 1/R_{t+1} = 1$), pośród przegrywających i wygrywających wybory poprzednie (t) w wyborach parlamentarnych w Indiach i w USA

	Indie		USA	
	przegrywający	wygrywający	przegrywający	wygrywający
$R_{t+1} = 1$	21	55	20	88
$W_{t+1} = 1/R_{t+1} = 1$	38	50	15	90

Źródło: Uppal (2007, 14–15).

Losy inkumbentów w stolicach województw w wyborach władarzy miejskich w Polsce są podobne do losów ubiegających się o reelekcję w wyborach do niższej izby parlamentu USA, jednak ci ostatni i tak radzą sobie nieco lepiej (90% w stosunku do 86,6%). Różnicę dostrzegamy też w ponad dwukrotnie wyższym w USA niż w Polsce odsetku ponownie kandydujących spośród przegrywających wybory poprzednie (20% w stosunku do 9,7%). A jeszcze większa przepaść pojawia się w sytuacji porównania wskaźnika sukcesu w grupie przegrywających wybory poprzednie (15% w stosunku do 2,9%). Z kolei inkumbentom w gminach miejskich, w zakresie wskaźnika sukcesu, bliżej do sytuacji ubiegających się o reelekcję we władzach centralnych w Indiach niż w USA (68% w stosunku do 50%). Biorąc pod uwagę sytuację we wszystkich analizowanych gminach w Polsce ($N = 2428$), rodzimym inkumbentom w wyborach kierowników gminnej egzekutywy bliżej do sytuacji ubiegających się o reelekcję we władzach centralnych w USA niż w Indiach.

W tabeli 4 wykazano wartości średniej i mediany dla przewagi (MV) wygrywających inkumbentów w wyborach w 2006, 2010 i w 2014 roku, uwzględniając wielkość ludnościową gmin i wskazując, z którym z rządu zwycięstwem mamy do czynienia. Dostrzegamy, że w zakresie wszystkich gmin w wyborach od 2006 roku, maksimum przewagi osiągnęte jest przy drugim wyborze (33,64% dla mediany), każdy kolejny wybór na stanowisko to spadek przewagi. Można stwierdzić, że inkumbenci w zakresie wszystkich gmin ($N = 2428$) nie kumulują przewagi z każdym kolejnym wyborem na stanowisko. Maksimum osiągnęte przy drugiej z rządu elekcji wskazuje na „premię pierwszych” (tzw. *sophomore surge*), co ma być zjawiskiem typowym i w praktyce oznaczać najwyższe szanse na wygraną dla „najmłodszych inkumbentów”, czyli tych, którzy

ubiegają się o drugą kadencję (pierwszą reelekcję) (Praino, Stockemer, 2012). Trend taki występuje we wszystkich ludnościowo wydzielonych segmentach gmin, poza gminami o liczebności od 20 do 50 tys. ludności i najludniejszymi ośrodkami. W tych pierwszych jednak po kumulacji przy trzecim wyborze, przy czwartym wyborze, obserwujemy spadek przewagi, natomiast w gminach największych liczących od 100 tys. ludności wzwyż, każdy kolejny wybór na stanowisko oznacza wzrost przewagi względem wyboru poprzedniego. Wybrani w tych gminach w 2014 roku po raz czwarty z rzędu, licząc od roku 2002, wykazywali średnią przewagę prawie 34% głosów różnicy w stosunku do swojego najsilniejszego rywala. Trzeba tu brać pod uwagę, że inkumbenci wybrani po raz czwarty to ci, którzy otrzymali reelekcję w 2014 roku, czyli w wyborach bezpośrednich, które jak dotąd dla inkumbentów były najmniej pomyślne.

Tabela 4. Przewaga (MV) wybieranych po raz pierwszy, drugi, trzeci i czwarty w wyborach w 2006, 2010 i w 2014 roku ze względu na liczbę ludności gminy dla N = 2428 gmin

Wygrana		Wszystkie gminy	≤5 tys.	>5 i ≤10 tys.	>10 i ≤15 tys.	>15 i ≤20 tys.	>20 i ≤50 tys.	>50 i <100 tys.	≥100 tys.
Pierwsza	średnia	19,52	20,62	19,19	18,34	21,18	19,65	16,84	19,25
	mediana	16,58	17,63	16,45	15,18	17,62	17,46	14,30	18,18
Druga	średnia	33,67	32,72	34,16	35,19	32,55	33,20	31,39	33,06
	mediana	33,64	32,99	33,90	34,77	33,63	33,03	33,35	31,19
Trzecia	średnia	30,82	29,50	31,06	29,85	30,43	34,46	30,72	33,72
	mediana	30,67	30,30	30,67	29,70	28,29	34,29	28,92	32,55
Czwarta	średnia	28,02	29,15	27,16	27,96	25,30	31,11	21,23	33,64
	mediana	28,25	29,98	28,34	25,84	25,74	29,85	15,85	34,79

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW i GUS.

Podsumowanie

Analiza efektu inkumbenta w polskich wyborach bezpośrednich kierowników gminnej egzekutywy dotyczyć może trzech cykli wyborów tego typu i w zależności od metody w różnych aspektach pomija się albo pierwsze, albo ostatnie takie wybory. Analiza w tak krótkim okresie jest narażona na lokalne zakłócenia trendu. W najlepszym dla inkumbentów 2010 roku wskaźnik sukcesu dla 2428 analizowanych gmin wyniósł 79,24%, a w najgorszych, z punktu widzenia uzyskania reelekcji wyborach w 2014 roku, wartość tego wskaźnika spadła do 72,03%. W 2006 roku wyniósł on 78,03%. W tabeli 2 możemy obserwować wartość tego wskaźnika ze wszystkich analizowanych wyborów (dla wszystkich N = 2428 gmin wyniosła ona 76,42%). Mimo tych lokalnych zakłóceń, rysuje się tendencja, która sugeruje, że z najniższą wymianą rządzących mamy zwykle do czynienia w największych ludnościowo ośrodkach, w tym w stolicach województw, a następnie w gminach najmniej ludnych. Przyczyny takiego stanu zostały scharakteryzowane już wcześniej. Za dynamikę rotacji pośrednio odpowiada liczba ludności gmin, w pierwszym przypadku „wymuszając” na głosujących fiksację na bodźcach niskokosztowych, a w drugim przypadku ograniczając wyborcom podaż konkurentów, przy relatywnie daleko idącym ich zaangażowaniu w lokalne sprawy.

W praktyce wymiana koncentruje się głównie w ośrodkach od 20 do 100 tys. ludności, a z punktu widzenia typów administracyjnych gmin, najmocniej dotyczy gmin miejskich, w których wskaźnik sukcesu w dotychczasowych wyborach jest najniższy i wynosi jedynie 68,23%. Wzmoczona rotacja rządzących w tym segmencie, według wcześniej sugerowanych wniosków teoretycznych, to również zasługa liczby ludności. W gminach od 20 do 100 tys. ludności nie spotykamy już problemów z podażą kontrkandydatów, jednocześnie inkumbentów w ich działaniach wiąże uwarunkowania takiej „pośredniej” wielkości ludnościowej gmin, którymi rządzą. W tym segmencie gmin najdotkliwiej mogą być odczuwane deficyty ekonomiczne oraz ich pochodne, szczególnie w gminach miejskich ze względu na koncentrację ludności na małym obszarze. Na tle pozostałych, osobliwością są jednak największe ośrodki, w tym miasta wojewódzkie, w których rotacja jest najpowszechniejsza, a inkumbenci z wyborów na wybory przybierają na sile (tab. 4). Dzieje się tak mimo najwyższej konkurencji wyborczej i wielokierunkowej kontroli ze strony mediów czy organizacji społecznych, która często omija najmniejsze gminy. W tym zakresie można sugerować, że tzw. namaszczenie następcy wskutek ewentualnego limitowania kadencji mogłoby różnie oddziaływać na wyborców, w zależności od wielkości ludnościowej gminy, potencjalnie, powielić się powinien mechanizm, który funkcjonuje obecnie w przypadku rotacji inkumbentów.

Reasumując, przy pomocy prostej analizy wykazano strukturalny mechanizm wymiany władzy gminnych, którym rozporządza podstawowa zmienna, jaką jest liczba ludności gminy. Tendencja ta odtwarzana jest w każdym wyborach bezpośrednich, a w najmniejszym stopniu uwidoczniła się w wyborach w 2010 roku. Wszystko to nie wyklucza i nie umniejsza możliwości podejmowania przez rządzących intencjonalnych i niekiedy daleko idących działań w celu zwiększenia szans na ponowy wybór. Wpływ tych aktywności na szanse reelekcji wydaje się limitowany przez oddziaływanie wielkości populacyjnej gminy na wyborców i na wartości pozostałych zmiennych, określających dynamikę gminnej sceny politycznej.

Bibliografia

- Bober, J. i in. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Chmielewski, T., Malinowski, K. (2004). Door-to-door jako instrument aktywizacji wyborców. W: M. Jezinski (red.), *W poszukiwaniu strategii wyborczego sukcesu*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Fiorina, M.P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Gelman, A., King, G. (1990). Estimating incumbency advantage without bias. *American Journal of Political Science*, 34 (4), 1142–1164.
- Kuković, S., Haček, M. (2013). The Re-Election of Mayros in the Slovenian Local Self-Government. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 11 (2), 87–99.
- Kushner, J., Siegel, D., Stanwick, H. (1997). Ontario Municipal Elections: Voting Trends and Determinants of Electoral Success in a Canadian Province. *Canadian Journal of Political Science*, 30 (2), 539–553.
- Lee, D.S. (2008). Randomized Experiments from Non-random Selection in U.S. House Elections. *Journal of Econometrics*, 142 (2), 675–697.
- Moore, A.A., McGregor, R.M., Stephenson, L.B. (2017). Paying Attention and the Incumbency Effect: Voting Behavior in the 2014 Toronto Municipal Election. *International Political Science Review* 38 (1), 85–98.
- Oliver, J.E., Ha, S.E. (2007). Vote Choice in Suburban Elections. *American Political Science Review*, 101 (3), 393–408.
- Oliver, J.E., Ha, S.E., Callen, Z. (2012). *Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy*. Princeton: Princeton University Press.

- Praino, R., Stockemer, D. (2012). Tempus Edax Rerum: Measuring the incumbency advantage in the U.S. House of Representatives. *The Social Science Journal*, 49, 270–274.
- Skarżyńska, K. (2005). *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Swianiewicz, P. (2010). Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy. *Samorząd Terytorialny*, 4, 5–16.
- Tarkowski, J. (1994). *Patroni i klienci*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Titunik, R. (2011). *Incumbency Advantage in Brazil: Evidence from Municipal Mayor Elections*. Pobrane z: http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titunik_IABrazil.pdf (1.01.2016).
- Trounstone, J. (2011). Evidence of a Local Incumbency Advantage. *Legislative Studies Quarterly*, 36 (2), 255–280.
- Uppal, Y. (2007). *The Disadvantaged Incumbents: Estimating Incumbency Effects in Indian State Legislatures*. MPRA. Pobrane z: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/8515/1/MPRA_paper_8515.pdf (1.01.2016).
- Uppal Y. (2009). The Disadvantaged Incumbents: Estimating Incumbency Effects in Indian State Legislatures. *Public Choice*, 138 (1–2), 9–27.
- Veiga F., Veiga L. (2007). Does Opportunism Pay Off? *Economics Letters*, 2, 177–182.
- Własiuk, T. (2011). *Przejawy klientelizmu w życiu politycznym współczesnej Polski*. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem Jacka Raciborskiego na Uniwersytecie Warszawskim, Wydział Filozofii i Socjologii, Instytut Socjologii, maszynopis.