



**INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH**  
**THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS**

# Kandydatki w wyborach samorządowych w 2010

BADANIA • EKSPERTYZY • REKOMENDACJE



# INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

Opracowanie raportu: *Aleksandra Nizyńska*

Zebranie i opracowanie danych ilościowych:

*Marta Gałzka*  
*Aleksandra Nizyńska*

Badanie przeprowadzane

w ramach **Projektu „KOBIECY NA LISTACH WYBORCZYCH”**

realizowanego przez

## **Instytut Spraw Publicznych**

ul. Szpitalna 5 lok. 22, V piętro  
00-031 Warszawa

tel: (48-22) 55-64-260

fax: (48-22) 55-64-262

e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)

<http://www.isp.org.pl>

Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych 2011

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu.

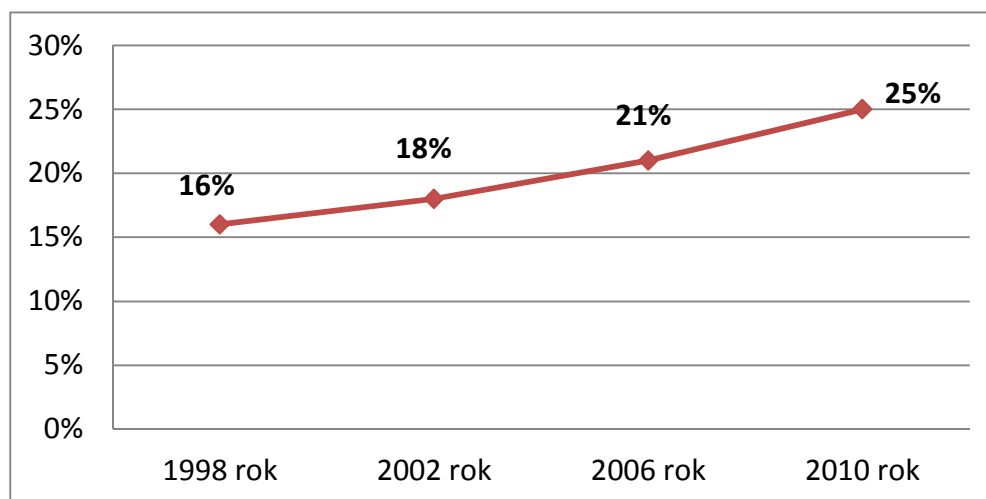
Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

Wybory samorządowe w 2010 roku miały wyjątkowy charakter ze względu na prowadzoną w tym okresie intensywną debatę publiczną, związaną z wprowadzeniem do polskiego systemu prawa wyborczego mechanizmu kwotowego – zmierzającego do zwiększenia liczby kobiet w organach władzy. Impuls do ożywionej dyskusji stanowił obywatelski projekt ustawy parytetowej, zgłoszony w grudniu 2009 roku, który był komentowany w mediach ze zmienną intensywnością w roku 2010. Temat uczestnictwa kobiet w polityce stał się jedną z głównych kwestii omawianych podczas samorządowej kampanii wyborczej. Instytut Spraw Publicznych również włączył się w tę dyskusję, przygotowując zestawienie obecności kobiet na listach wyborczych i prezentując je na seminarium zorganizowanym na tydzień przed wyborami, w listopadzie 2010 roku. Analiza liczby kandydatek do władz lokalnych to wstęp do projektu „Kobiety na listach wyborczych”, który Instytut Spraw Publicznych realizuje od 1 stycznia 2011 roku. Dzięki badaniom ilościowym i jakościowym zespół projektu zamierza ocenić szanse i zagrożenia obecności kobiet w polityce, a także określić, jak dalece wprowadzenie 35% kwot dla kobiet i mężczyzn na listach wyborczych wpłynie na skład organów władzy pod względem równości płci. Niniejszy raport ma przedstawić, jak kształtowała się partycypacja wyborcza kobiet w wyborach samorządowych w 2010 roku – ostatnich wyborach, kiedy udział kobiet i mężczyzn na listach wyborczych zależał wyłącznie od decyzji partii politycznych.

## 1. KOBIETY W POLSKIEJ POLITYCE LOKALNEJ

Jak wynika z zestawień przygotowanych na podstawie danych z Państwowej Komisji Wyborczej, udział kobiet we władzach lokalnych systematycznie wzrasta. W 1998 roku niewiele ponad 15% kobiet zasiadało w radach samorządów, a w 2010 roku stanowiły one już jedną czwartą wszystkich wybranych radnych.

Wykres 1. Radne wszystkich szczebli samorządu wybrane w latach 1998–2010



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

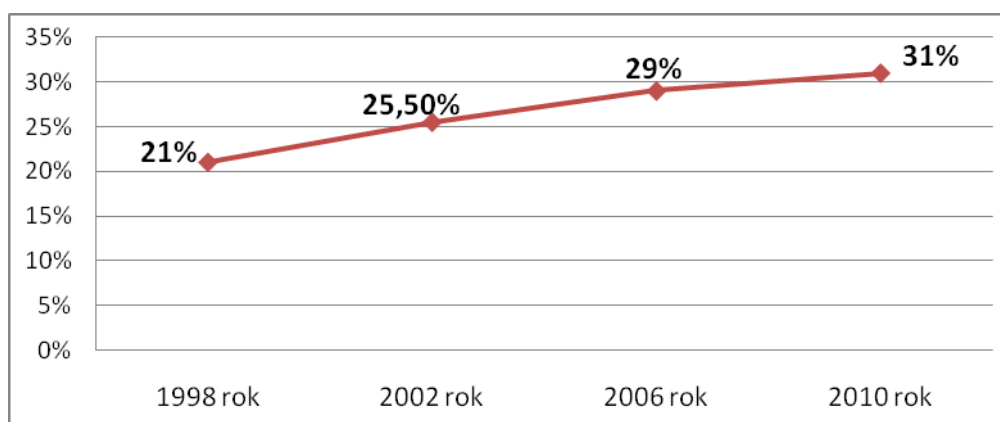
Obecnie w parlamencie zasiada podobna liczba kobiet – jest ich 20% wśród parlamentarzystów. Jak wynika z badań nad uczestnictwem grup niedoreprezentowanych w polityce<sup>1</sup>, aby reprezentacja była skuteczna, grupa powinna mieć przynajmniej 30% członków w organie decyzyjnym. Dopiero ta wielkość może sprawić, że dana grupa uzyska rzeczywistą reprezentację swoich interesów i realny wpływ na decyzje podejmowane w gremiach sprawujących władzę. Oznacza to, że w zakresie uczestnictwa kobiet w polityce, mimo dającego się zauważyć wzrostu ich udziału, nadal potrzebne są mechanizmy wspierające obecność kobiet w organach władzy, nie tylko na poziomie ogólnokrajowym, ale także na szczeblu lokalnym.

To właśnie w radach gmin i powiatów podejmowane są decyzje dotyczące edukacji, służby zdrowia – obszarów silnie sfeminizowanych pod względem zatrudnienia, w których żeński głos nie powinien być pomijany. Oczywiście jest, że zwiększenie udziału kobiet we władzach lokalnych wymaga wzrostu liczby kandydatek do rad i sejmików, a także organów wykonawczych gmin. Z analizy dotychczasowych wyborów samorządowych wynika, że kobiety w Polsce rzadko kandydują do organów władzy na szczeblu lokalnym. Przyczyny tej sytuacji mamy nadzieję poznać po przeprowadzeniu badań jakościowych w wybranych polskich powiatach.

## 2. KANDYDATKI W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH

Należy zauważyć, że liczba kandydatek, podobnie jak liczba wybranych radnych kobiet, wzrasta w kolejnych wyborach. W 2002 roku wśród kandydatów do wszystkich szczebli samorządu była ponad jedna czwarta kobiet, w 2006 roku odsetek ten wzrósł do 29%, a w roku 2010 przekroczył 30% wszystkich kandydatów.

Wykres 2. Liczba kobiet wśród kandydatów do organów stanowiących wszystkie szczeble samorządu wybieranych w danym roku (w %)



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

<sup>1</sup> R. Dahlerup, *The Story of the Theory of Critical Mass*, "Politics and Gender" 2006, vol. 2, nr 4, s. 511-522.

Niewielki, jedynie dwuprocentowy wzrost liczby kandydatek w latach 2006–2010 może dziwić w kontekście ożywionej debaty publicznej dotyczącej obecności kobiet w polityce, prowadzonej przed omawianymi wyborami. Kampania wyborcza, która oficjalnie rozpoczęła się 20 września 2010 roku, łączyła się ściśle z silnym lobbieniem organizacji kobiecych na rzecz wprowadzenia prawnych mechanizmów zwiększania udziału kobiet w polityce. Chociaż w Sejmie toczyła się ożywiona debata o obecności kobiet na listach wyborczych, a prezydent Komorowski nawoływał do głosowania na kobiety, liczba kandydatek do organów władzy lokalnej w 2010 roku wzrosła, w porównaniu z poprzednimi wyborami, w stopniu najmniejszym od czasu wielkiej reformy samorządowej z 1998 roku.

Warto w tym kontekście przywołać typologię możliwych strategii zwiększania liczby kandydatek na listach wyborczych, stworzonej przez Joni Lovenduski, przedstawioną w formie poniższej tabeli.

Tabela 1. Strategie zwiększania liczby kandydatek w wyborach

Typ strategii	Definicja	Przykład działań	Wpływ
<b>Retoryka równości</b>	Publiczna akceptacja dążeń do równej reprezentacji	Dyskurs polityczny, przemówienia i teksty liderów politycznych (nawoływanie kobiet do partycypacji wyborczej i kandydowania)	Wpływa na przekonania i postawy wyborców oraz potencjalnych kandydatek
<b>Promocja równości</b>	Konkretne działania zmierzające do zwiększenia reprezentacji kobiet w polityce	Specjalne szkolenia, dofinansowywanie kampanii wyborczych kobiet, pomoc w planowaniu celów kampanii	Wpływa na motywację kandydatek i zwiększa ich kompetencje, wpływa na stosunek elektoratu do polityczek
<b>Gwarancje równości</b>	Wymaga zwiększenia ilości lub proporcji kobiet na listach. Sprawia, że płeć jest ważnym elementem decyzji o umieszczeniu bądź nie na liście danego kandydata	Kwoty partyjne, parytet, kwoty ustawowe	Tworzy sztuczny popyt, może zwiększyć podaż

Źródło: Z. Childs, J. Lovenduski, R. Campbell: *Women at the top 2005. Changing numbers, changing politics?*, Hansard Society, London 2005, s. 24.

Przed wyborami w 2010 roku stosowano w największym stopniu **retorykę równości płci** w postaci lobbingu w parlamencie, wypowiedzi ekspertów i polityków w mediach. Najprawdopodobniej jednak dyskurs równościowy nie wystarczy, o czym świadczy fakt, że w wyborach prezydenckich, które odbywały

się w tym samym roku, nie wystartowała żadna kandydatka. Brak kobiet wśród dziesięciu kandydatów można tłumaczyć okolicznościami, w jakich wybory te się odbywały<sup>2</sup>, mimo to jednak nieobecność kandydatki była dowodem silnego zmaskulinizowania polskiej polityki – w sytuacjach kryzysowych, w których nie ma możliwości planowego lobbingu środowisk feministycznych, szans na kandydowanie nie ma żadna kobieta.

Wpływ, jak się okazało niewielki, na obecność kobiet na listach wyborczych w 2010 roku miała też **promocja równości płci**, czyli szkolenia organizowane przez stowarzyszenia kobiece przygotowujące kandydatki do startu w wyborach. Tabela 2 przedstawia wybrane szkolenia prowadzone w okresie wrzesień – listopad 2010 rok.

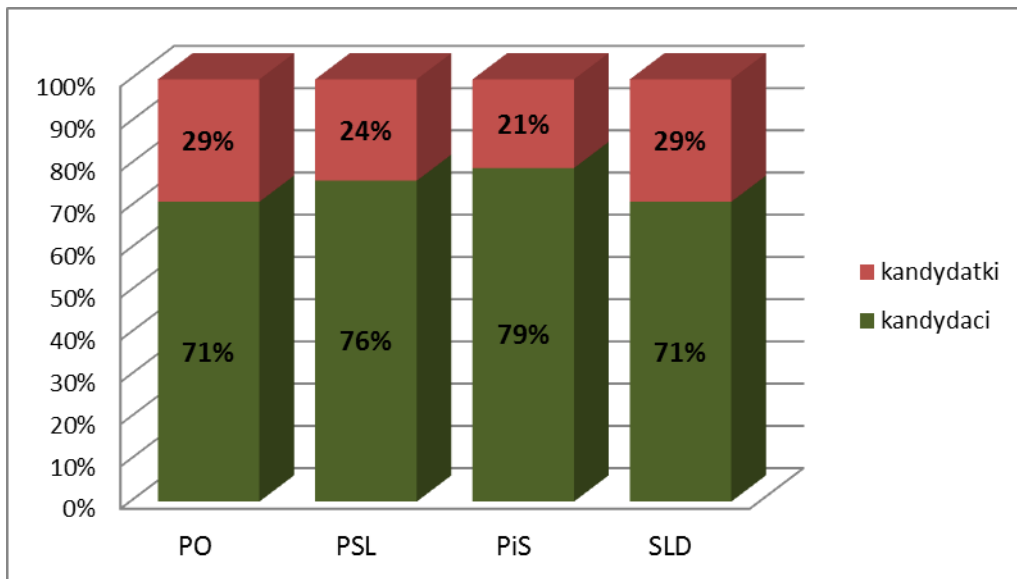
Tabela 2. Szkolenia dla kandydatek w wyborach samorządowych 2010

Nazwa projektu	Organizacja realizująca projekt	Charakterystyka projektu
Kobiety dla samorządu - samorząd dla kobiet	Kongres Kobiet, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Feminoteka	Jedno szkolenie w każdym województwie; szkolenia dwudniowe, bezpłatne, otwarte
		podstawy wiedzy o samorządzie terytorialnym, polityka równościowa na poziomie lokalnym, metody i techniki prowadzenia kampanii wyborczych
Bezpłatne szkolenia dla kandydatek do samorządu	Idea Zmiany, Sieć SPLOT	Dziesięć dwudniowych szkoleń w różnych miastach, bezpłatne, otwarte
		autoprezentacja, prowadzenie spotkań i debat, skuteczna komunikacja
Samorząd Kobiet II	Fundacja Ośka	Dwa trzydniowe szkolenia (Warszawa, Gdańsk), szkolenia otwarte
		podstawy wiedzy o samorządzie terytorialnym, komunikacja i współpraca z mediami, podstawy autoprezentacji, wystąpienia publiczne
Wybory kobiet	Stowarzyszenie Aktywne Kobiety i Śląska Przedwyborcza Koalicja Kobiet	Trzy dwudniowe warsztaty, dwa wykłady interaktywne; warsztaty bezpłatne, uczestniczki pokrywały jedynie koszt noclegów, szkolenia otwarte
		wystąpienia publiczne, autoprezentacja, funkcje samorządu w społeczności lokalnej, szanse i bariery udziału kobiet w procesach podejmowania decyzji

<sup>2</sup> Wybory zostały zarządzane zgodnie z art. 7 § 2 ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 września 1990 roku.

W wyborach samorządowych w 2010 roku nie zastosowano jeszcze strategii nazwanej przez Joni Lovenduski **gwarancją równości**, która będzie obowiązywała w postaci 35% kwoty na listach wyborczych dla obu płci od przyszłych wyborów parlamentarnych. W ubiegłorocznych wyborach samorządowych żadna partia nie osiągnęła takiego poziomu reprezentacji kobiet na swoich listach, co widać na wykresie 3.

Wykres 3. Liczba kandydatek i kandydatów na listach poszczególnych partii



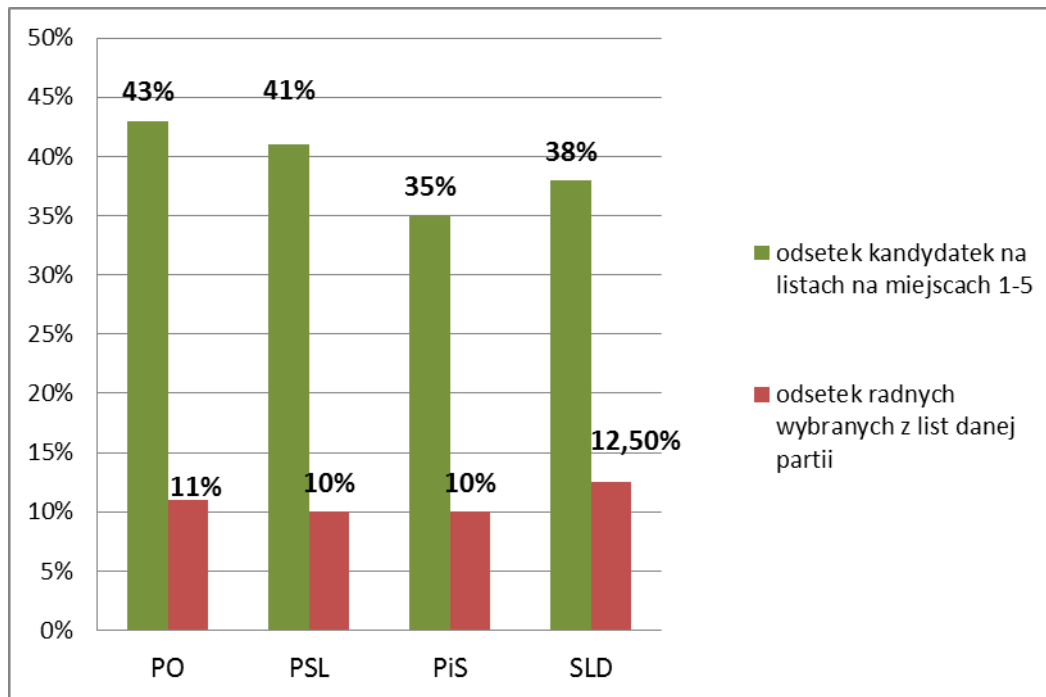
Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

Do trzydziestoprocentowego udziału kobiet na listach zbliżyły się dwie partie – Platforma Obywatelska i Sojusz Lewicy Demokratycznej, które przed wyborami deklarowały wprowadzenie kwot dobrowolnych na swoich listach. Najmniej kobiet umieściło Prawo i Sprawiedliwość: nieznacznie powyżej jednej piątej miejsc na listach tej partii zajmowały kandydatki. Z kolei w przypadku Polskiego Stronnictwa Ludowego liczba kobiet nie przekroczyła jednej czwartej wszystkich kandydatów.

W literaturze wskazuje się jednak, że nie tylko ogólna liczba kobiet na listach ma wpływ na ich sukces wyborczy, ale przede wszystkim miejsce, jakie na liście zajmują<sup>3</sup>. Z tego względu warto przyjrzeć się pozycji kobiet w zależności od partii, w ramach której kandydują. Wykres 4 wskazuje odsetek kobiet umieszczonych w pierwszej piątce na listach do sejmików wojewódzkich, a następnie kobiet wybranych do sejmików.

<sup>3</sup> M. Fuszara: „Niedokończona demokracja” – kobiety, mężczyźni i władza, w: *Kobiety w polityce*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2007 s. 93-94.

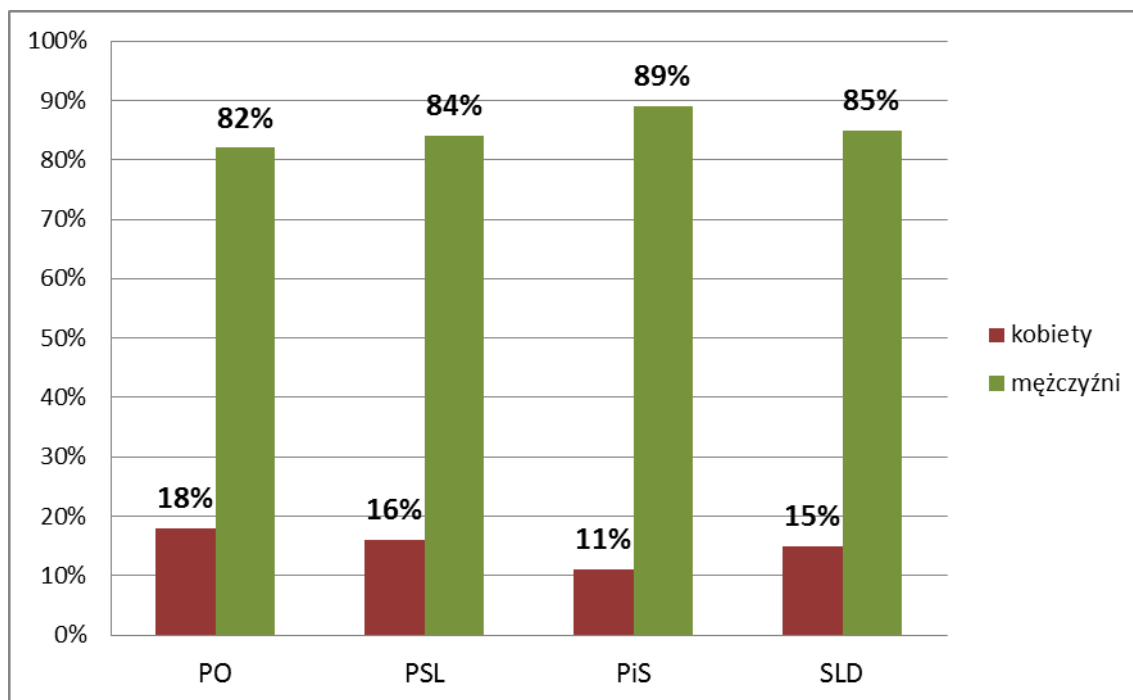
Wykres 4. Kandydatki i radne w sejmikach województw



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

Różnice pomiędzy poszczególnymi partiami w zakresie odsetka kobiet na pierwszych miejscach na liście są niewielkie, tak samo jak procent kobiet wśród osób wybranych z danej listy nie różni się zasadniczo i we wszystkich partiach wynosi około 11%. Generalnym wnioskiem jest fakt ograniczonej reprezentacji kobiet na miejscach dających realne szanse wyboru do władz, niezależnie od partii, z której kobiety startują. Na podstawie powyższego wykresu można stwierdzić, że nie ma bezpośredniej zależności między liczbą kobiet umieszczanych na pierwszych miejscach list a ich późniejszym wynikiem wyborczym. Najwięcej kobiet kandydujących w ramach partii politycznych dostało się bowiem do sejmików województwa z list SLD, które nie przodowało w rezerwowaniu dla pań miejsc w pierwszej piątce. Sojusz Lewicy Demokratycznej zagwarantował kobietom tylko 15% pierwszych miejsc na listach, mniej niż Platforma Obywatelska oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. Ponownie należy jednak podkreślić, że różnice między partiami w zakresie umieszczania kobiet na pierwszych miejscach są niewielkie, więc przedstawione hipotezy należałoby zweryfikować w kolejnych analizach nadchodzących wyborów samorządowych, a także parlamentarnych.

Wykres 5. Kobiety i mężczyźni na pierwszych miejscach list wyborczych do sejmików województw (w %)



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

Mimo to aż w dwóch województwach – zachodniopomorskim i kujawsko-pomorskim – połowa radnych SLD to kobiety. Tak silną reprezentację kobiet w sejmiku konkretnego województwa mają jeszcze dwie partie: Prawo i Sprawiedliwość w województwie łódzkim, przy ogólnej liczbie 10 radnych PiS, oraz Polskie Stronnictwo Ludowe w województwie opolskim, przy ogólnej liczbie radnych PSL w tym regionie wynoszącej 2 osoby. Wynika to z charakterystyki systemu wyborczego obowiązującego w wyborach samorządowych w 2010 roku. Ze względu na proporcjonalny system wyborczy z tzw. otwartymi listami, to wyborcy decydują, w jakiej kolejności kandydaci są wyłaniany do sejmików<sup>4</sup>, w związku z czym miejsca uzyskane przez kobiety na listach nie przekładają się automatycznie na ich wybór w głosowaniu.

Oznacza to także, że kandydatki startujące z list partii, których wyborcy są pozytywnie nastawieni do obecności kobiet w życiu publicznym, mają większe szanse na elekcję. Pozycja na liście nie determinuje bowiem bezpośrednio, a jedynie pośrednio – ze względu na zachowania wyborcze obywateli<sup>5</sup> – wybór do rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa. Jeśli elektorat jest pozytywnie nastawiony do udziału kobiet w polityce i świadomy konieczności zwiększania ich

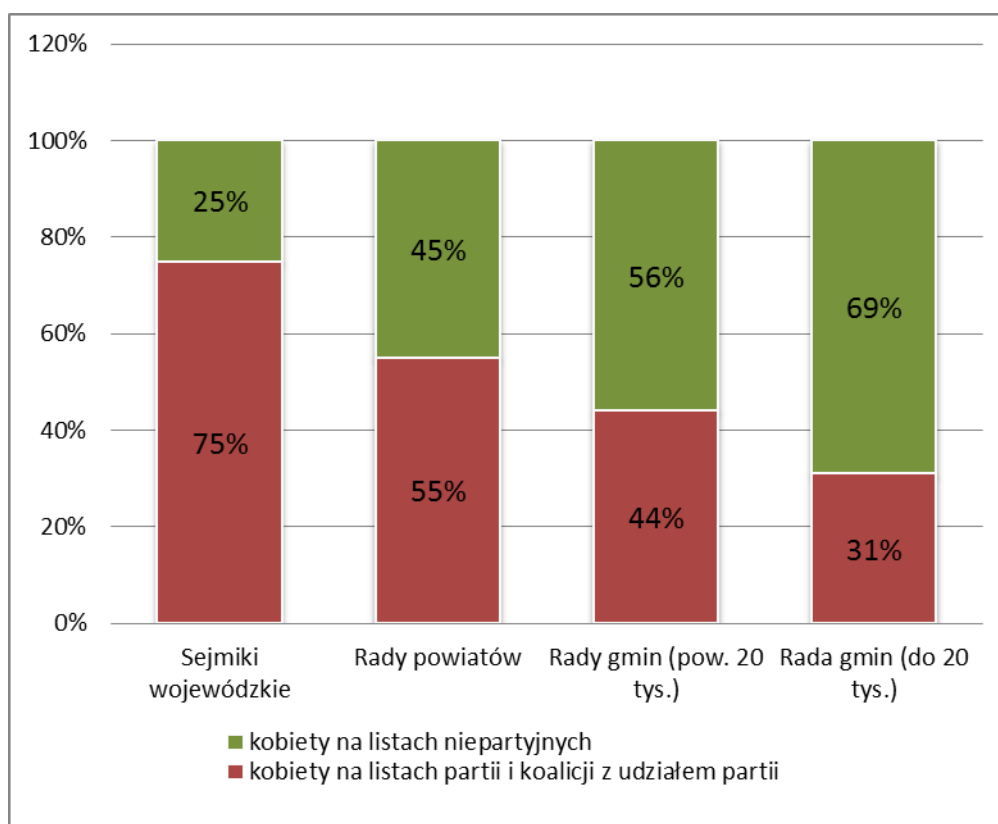
<sup>4</sup> Inaczej wyglądałaby sytuacja, gdyby w polskim prawie wyborczym obowiązywały tzw. listy zamknięte – gdzie na kolejność kandydatów, spośród których wyłania się radnych, nie mają wpływu wyborcy, a jedynie władze partii. Wtedy wyborcy nie mogliby sprawić, że do rady wejdzie kobieta z przedostatniego miejsca, a mandatu nie uzyska mężczyzna wystawiony na miejscu drugim. W przypadku list zamkniętych wprowadzenie kwot przy zastosowaniu mechanizmu suwakowego ma większe znaczenie niż w przypadku list otwartych.

<sup>5</sup> Wyborcy chętniej głosują na osoby na pierwszych lub ostatnich miejscach na liście. Po. analizy dr. Jarosława Flisa (<http://www.nowapolitologia.pl/jaroslaw-flis/blog/numerologia-stosowana>).

reprezentacji we władzach, to szanse na elekcję mają nawet te z nich, które uzyskały niskie pozycje na listach.

Z kolei w przypadku partii bardziej konserwatywnych elektorat może odczuwać niechęć do głosowania na kobiety. W takich wypadkach, przy obowiązywaniu list otwartych, kobiety będą miały nikłe szanse na uzyskanie mandatu, niezależnie od miejsca na liście wyborczej. W sytuacji ogólnej niechęci do wybierania kobiet, listy zamknięte z ustaloną kwotą, opartą na mechanizmie „suwakowym”, czyli umieszczania na liście naprzemiennie kobiet i mężczyzn, mogą okazać się jedynym sposobem na zwiększenie reprezentacji kobiet<sup>6</sup>.

Wykres 6. Upartyjnienie kandydatek (w %)



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

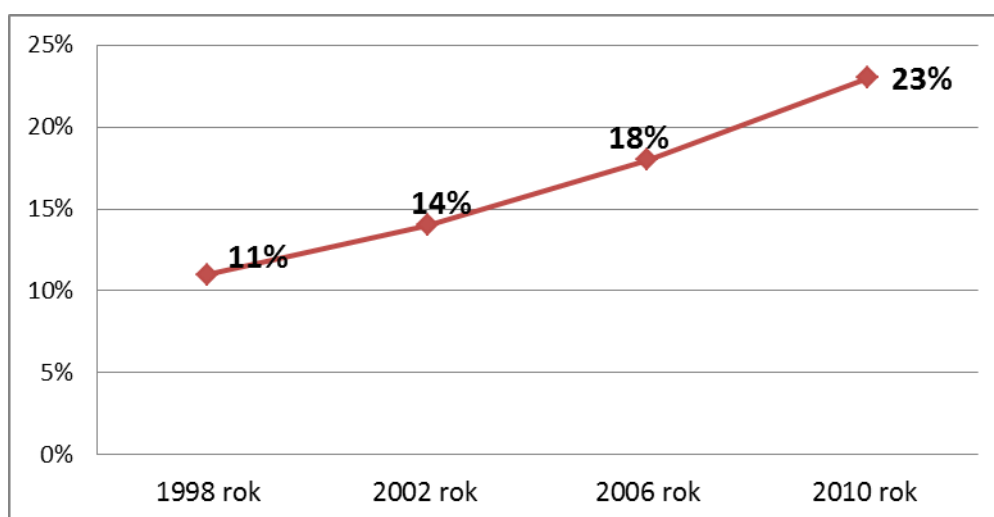
### 3. KOBIETY W SEJMIKACH WOJEWÓDZTW

Wydaje się, że polityka partii wobec udziału kobiet w życiu publicznym ma największe znaczenie przy omawianiu najwyższego poziomu samorządu, czyli województwa. Jak wynika z wykresu 5, wybory do rad sejmiku są najbardziej upartyjnione. To zapewne efekt charakteru władzy sprawowanej na tym szczeblu administracji. Tutaj władza samorządowa łączy się z rządową, polityka krajowa

<sup>6</sup> Więcej na temat wpływu systemów wyborczych na szanse uzyskania mandatu przez kobiety: R. Matland, *Zwiększanie uczestnictwa politycznego kobiet: nominacja do ciał ustawodawczych a systemy wyborcze* ( tłum. P. Rogala), w: R. Siemieńska (red.), „Aktorzy życia publicznego. Pleć jako czynnik różnicujący”, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

mieszka z lokalną, a udział we władzach województwa staje się niekiedy trampoliną do dalszej kariery politycznej na arenie ogólnopolskiej. Władze wojewódzkie odpowiadają między innymi za rozdział funduszy unijnych w regionach, co daje im ogromny wpływ zarówno na gminy, jak i powiaty z danego obszaru. Dodatkowo wyborcy nie mają wiedzy na temat tego organu i nie traktują go jako elementu samorządu terytorialnego. Z badań Instytutu Spraw Publicznych wykonanych na miesiąc przed wyborami samorządowymi w 2010 roku<sup>7</sup> wynika, że jedynie 7% respondentów zdawało sobie sprawę, że będzie głosować w najbliższych wyborach również na kandydatów do sejmiku. Dla porównania 5% badanych myślało, że w najbliższych wyborach zadecyduje o składzie Sejmu i Senatu.

Wykres 7. Liczba radnych kobiet wybranych do sejmików województw w poszczególnych latach (w %)



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

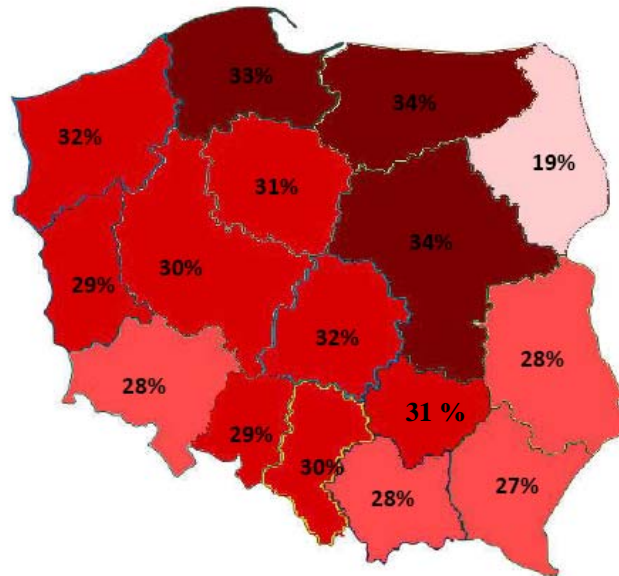
Od kilkunastu lat zauważalny jest systematyczny wzrost liczby kobiet w sejmikach województw. Wynika to zapewne ze zmian w myśleniu o roli kobiety w społeczeństwie, do czego przyczyniły się kampanie społeczne, a przede wszystkim postawa kobiet aktywnie działających w różnych obszarach życia publicznego. W 1998 roku wybrano do sejmików jedynie 11% kandydatek, 12 lat później kobiety zajmują już ponad jedną piątą miejsc w regionalnych organach stanowiących.

Warto odsetek kandydatek do sejmiku w różnych województwach porównać z udziałem radnych kobiet w tych regionach. Widoczna jest dzięki takiemu zestawieniu zależność między liczbą kobiet na liście, a wybranymi radnymi sejmiku. Z analiz danych Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że gdy udział kandydatek na listach wyborczych oscylował wokół 30%, podobny odsetek kobiet uzyskał mandat w sejmikach województw. Wyjątkiem jest województwo świętokrzyskie, gdzie na 31% kandydatek na listach w sejmiku znalazło się jedynie

<sup>7</sup> K. Grot, A. Nizyńska: „Polacy o wyborach”, ISP, Warszawa listopad 2010.

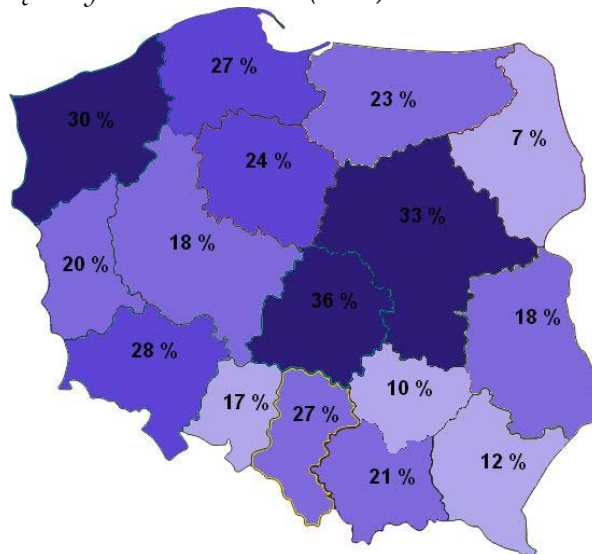
10% kobiet oraz województwo opolskie, w którym mimo 29% kandydatek na listach, wybranych zostało jedynie 17% radnych-kobiet. Istnieje zatem szansa, że 35% kwota wyborcza dla kobiet i mężczyzn przyczyni się realnie do zwiększenia liczby kobiet w polityce.

Mapa 1. Liczba kandydatek do sejmików województw w wyborach samorządowych w 2010 roku (w %)



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

Mapa 2. Liczba radnych-kobiet w sejmikach województw wybranych w wyborach samorządowych w 2010 roku (w %)



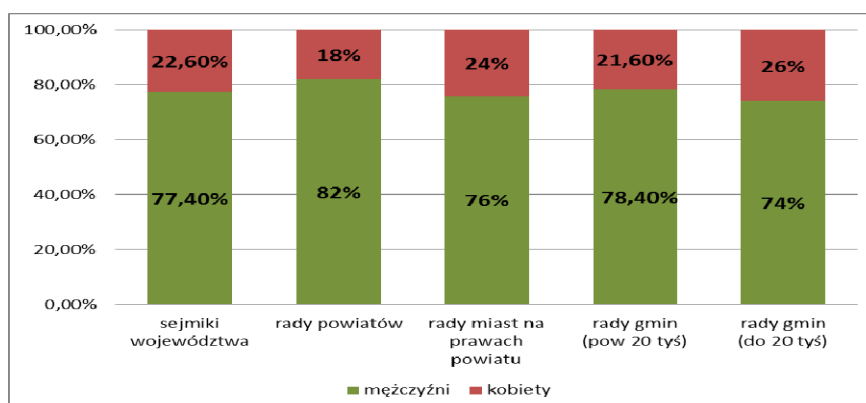
Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

#### 4. KOBIETY W RADACH GMIN I POWIATÓW

Podobną tendencję związaną z liczbą kobiet na listach można zauważyć na przykładzie wyborów do rad gmin. Tam, gdzie liczba kandydatek na listach wynosiła ponad 50%, stanowią one teraz co najmniej jedną trzecią radnych. Takich gmin, gdzie bez odgórnych regulacji co najmniej połowę kandydujących osób stanowiły kobiety, jest jednak w Polsce zaledwie 2,5% w skali całego kraju. Z kolei 35-procentowy udział kobiet na listach był faktem w ponad 35% gmin oraz 8% powiatów. Tylko w dwóch przypadkach (gm. Wilga i gm. Nowogard), choć wśród kandydatów było przynajmniej 35% kobiet, żadna z nich nie dostała się do rady<sup>8</sup>. Pokazuje to, że zachowanie trzydziestopięcioprocentowej kwoty przekłada się na uniknięcie sytuacji braku jakiejkolwiek reprezentacji kobiet w organach władzy. Warto jednak podkreślić, że w Polsce w 93 gminach kobiety stanowią większość w radzie. Najwięcej w województwie lubuskim (tam ponad 10% rad gminnych jest zdominowanych przez kobiety), w województwie dolnośląskim (prawie 10%) oraz zachodniopomorskim (9%). Najmniejszy odsetek rad gmin z przewagą kobiet (około 1%) znajduje się w województwie podkarpackim, lubelskim, podlaskim i wielkopolskim.

Jedynym województwem, w którym nie ma ani jednej rady przynajmniej w połowie składającej się z kobiet, jest Małopolska. Jednocześnie w regionie małopolskim aż w 4,5% gmin nie zasiada żadna radna. Reprezentacji kobiet nie ma też w części gmin na Lubelszczyźnie (5%) i na Podkarpaciu (5,6%). W radzie każdej gminy panie są reprezentowane tylko w czterech województwach: lubuskim, opolskim, śląskim i warmińsko-mazurskim. W niektórych gminach, w których w radach brakuje kobiet, pełnią one przynajmniej urząd wójta lub burmistrza. Jednak aż w 57 przypadkach ani w organach wykonawczych, ani w organach stanowiących nie zasiada nawet jedna kobieta.

Wykres 8. Radni na poszczególnych szczeblach samorządu według płci (w %)



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

Biorąc pod uwagę wszystkie szczeble samorządu najwięcej kobiet sprawuje władzę na najniższym poziomie, czyli w gminach liczących do 20 tysięcy

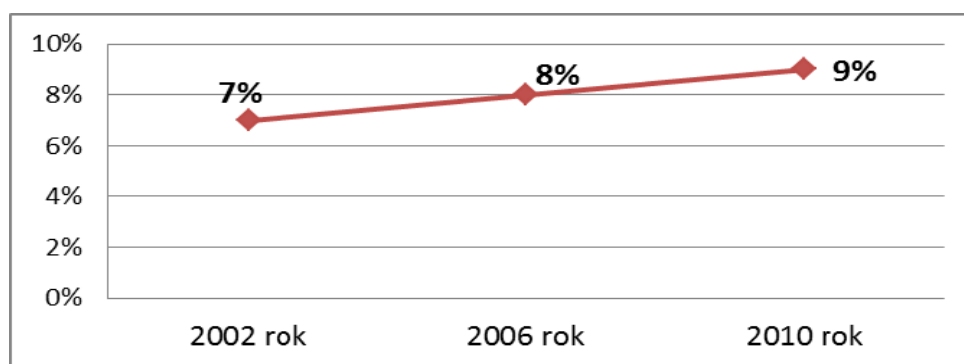
<sup>8</sup> Dla porównania, mamy 62 gminy, w których żadna kobieta nie zasiada w radzie.

mieszkańców, w których obowiązywała ordynacja większościowa. W tych jednostkach ponad 25% radnych to kobiety. Podobny odsetek kobiet zasiada również w radach miast na prawach powiatu. Gorzej jest w sejmikach województwa i radach gmin powyżej 20 tysięcy. Na tym szczeblu już tylko około 22% radnych to kobiety. Najślabiej, jedynie w 18%, reprezentowana jest płeć żeńska w radach powiatów. Należy wziąć pod uwagę, że w najbliższych wyborach samorządowych proporcje te mogą się odwrócić, w związku z uchwalonym na początku 2011 roku Kodeksem wyborczym. Zgodnie z tekstem nowej ustawy w następnych wyborach samorządowych będziemy wybierać radne sejmiku i powiatu wedle ordynacji proporcjonalnej, w której obowiązywać będzie 35% kwota dla kobiet i mężczyzn na listach wyborczych. Ze względu na opisaną wyżej tendencję do zwiększania się liczby kobiet w przypadku przynajmniej 30-procentowego udziału kandydatek na listach, istnieje szansa na silniejszą ich partycypację we władzy na wyższych szczeblach samorządowych. Z kolei w przypadku rad gmin kwoty nie będą obowiązywać w związku z decyzją o przeprowadzaniu na tym szczeblu wyborów jednomandatowych. Oznacza to, że mechanizm kwotowy nie wpłynie na zwiększenie reprezentacji kobiet na tym poziomie samorządu.

## 5. KOBIETY W SAMORZĄDOWYCH ORGANACH WYKONAWCZYCH

Zmiana ordynacji wprowadzająca mechanizm kwot nie wpłynie również na sytuację kobiet w organach wykonawczych gmin. Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast już od 2002 roku wybieramy w wyborach bezpośrednich, a okręg wyborczy stanowi obszar jednej gminy.

Wykres 9. Liczba kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (w %)

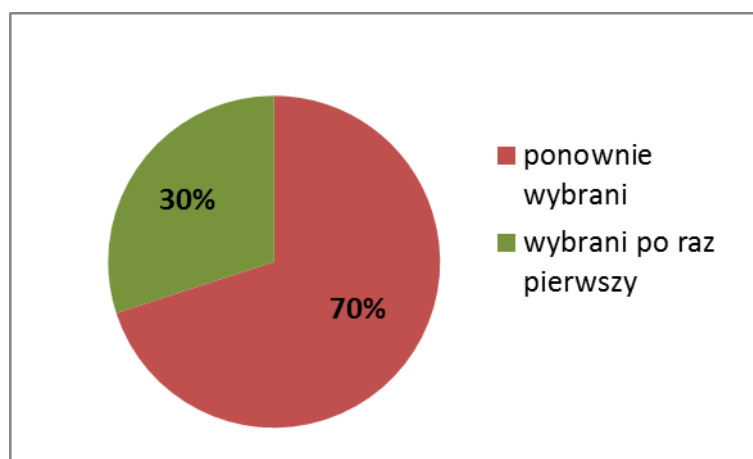


Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

W 2002 kobiet na to stanowisko zostało wybranych 7%, w 2006 roku – 8%, a w 2010 roku – 9%. Tak niska reprezentacja kobiet w organach władzy wykonawczej widoczna jest także na wyższych szczeblach samorządu (por. mapa 3). Bezpośrednio wynika to z niewielkiej liczby kandydatek na te urzędy. W 2010 tylko 14% wszystkich osób starających się o wybór do organu wykonawczego na poziomie gminy stanowiły kobiety. Ograniczoną reprezentację żeńską można

tłumaczyć dodatkowo niską rotacyjnością na stanowisku wójta, burmistrza i prezydenta miasta, na co wskazuje wykres 8. Aż 70% osób wybranych w 2010 rok sprawowało urząd także przed wyborami, czyli zostało wybranych ponownie.

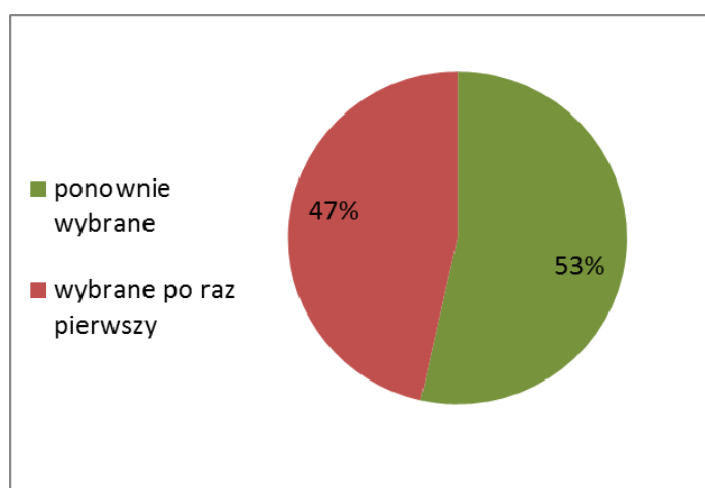
Wykres 10. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast po wyborach w 2010 roku (w %)



Dane: Państwowa Komisja Wyborcza

Jeśli przyjrzymy się tym analizom biorąc pod uwagę różnice płci, okaże się, że w przypadku mężczyzn proporcja nowo wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do wybranych ponownie jest podobna. Inaczej wygląda sytuacja w przypadku kobiet. Prawie połowa ze sprawujących urząd została wybrana w 2010 roku po raz pierwszy.

Wykres 11. Kobiety na urzędzie wójta, burmistrza i prezydenta miasta (w %)



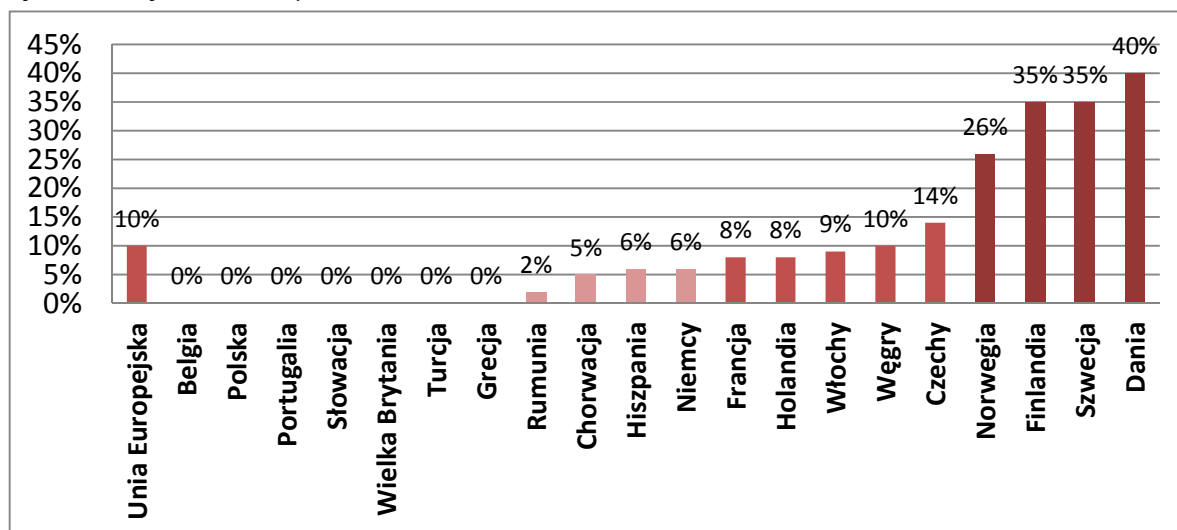
Dane: Państwowa Komisja Wyborcza



Dokładnie w połowie polskich województw w pięcioosobowym zarządzie nie zasiada ani jedna kobieta. Tylko w jednym przypadku kobieta została marszałkiem województwa<sup>9</sup>. Fakt ten można tłumaczyć pośredniością wyborów zarządu. O ich składzie decyduje bowiem sejmik, a to grono mające ponad 77% mężczyzn, którzy wybierają również mężczyzn na kluczowe stanowiska w województwie<sup>10</sup>. Zarząd decyduje przecież o podstawowych kwestiach związanych z rozwojem regionu – dystrybucji środków unijnych, budżecie województwa, gospodarce mieniem. Na te wszystkie sprawy w połowie województw kobiety nie mają wpływu, a przynajmniej nie mogą podejmować bezpośrednio w tych kwestiach decyzji.

Zaobserwowana w polskiej polityce lokalnej tendencja do większego udziału kobiet w organach stanowiących niż w organach wykonawczych jest widoczna także w innych krajach europejskich. Wykres 13 (poniżej) pokazuje porównawczo odsetek kobiet pełniących funkcję jednoosobowych regionalnych organów wykonawczych. Uwzględniając różne typy podziału administracyjnego w poszczególnych państwach można przyjąć, że w Polsce funkcja ta równoznaczna byłaby z urzędem marszałka województwa. Jedynie w krajach skandynawskich odsetek kobiet w organach wykonawczych na poziomie regionalnym jest porównywalny do ich udziału w organach stanowiących (por. wykres 14). W pozostałych państwach liczba kobiet sprawujących funkcje wykonawcze w regionach jest bardzo niska. Średnia dla całej Unii Europejskiej to jedynie 10%. Polska na wykresie zaznaczona została jako państwo nieposiadające żadnej kobiety pełniącej funkcję marszałka, gdyż analizy służące za źródło tego wykresu były prowadzone w lipcu i sierpniu 2010 roku.

Wykres 13. Liczba kobiet pełniących funkcje jednoosobowych regionalnych organów wykonawczych w Europie (w %)



Dane: Komisja Europejska 2010

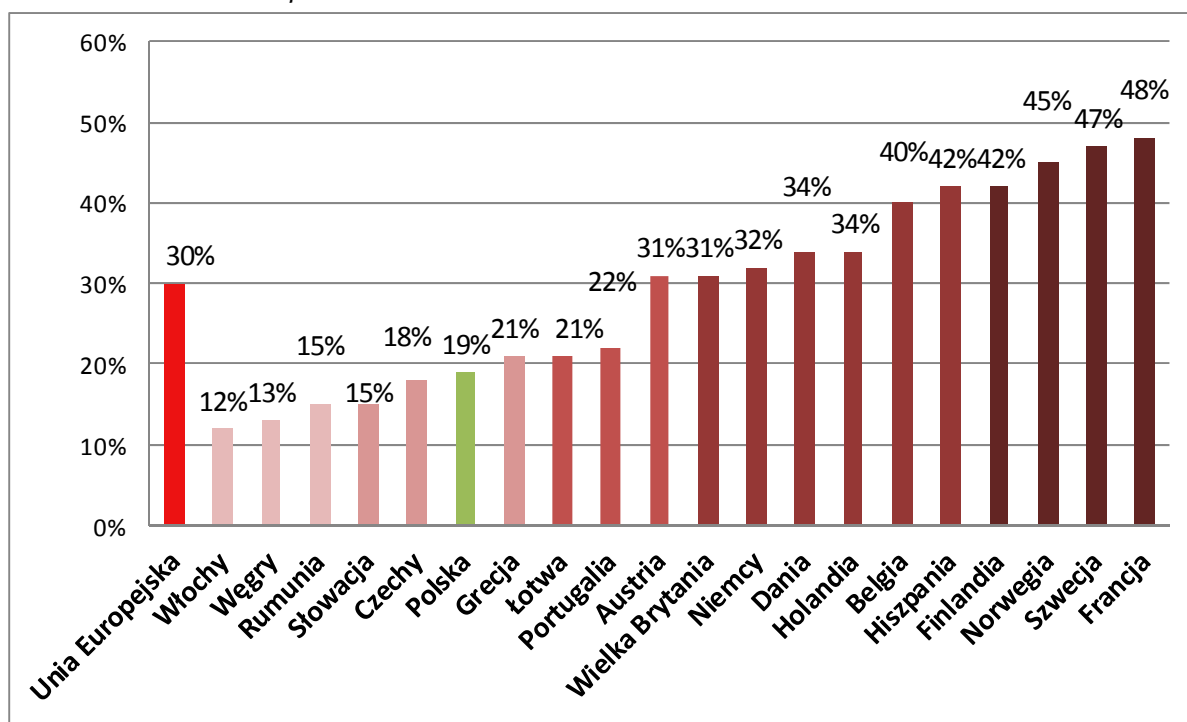
<sup>9</sup> W regionie lubuskim funkcję marszałka województwa pełni Elżbieta Polak z PO.

<sup>10</sup> Należy dodać, że w swym wyborze nie są ograniczeni składem sejmiku, w którym zasiada mniej niż jedna czwarta kobiet. Na stanowisko członka zarządu mogą wybrać dowolną osobę nadającą się na to stanowisko, także spoza radnych sejmiku, mimo to bardzo rzadko wybierają kobiety.

Porównując wykres 13 z 14 można lepiej zauważyć opisywaną tendencję. Średnia udziału kobiet w organach stanowiących dla całej Europy jest trzy razy wyższa niż w przypadku organów wykonawczych. Aż w 30% analizowanych krajów żadna kobieta nie zarządza na szczeblu regionalnym. We Francji, która ma największy, prawie 50-procentowy udział kobiet w radach regionów, tylko w 8% regionów kobiety pełnią funkcję jednoosobowych regionalnych organów wykonawczych.

Polska w porównaniu z innymi państwami europejskimi w zakresie udziału kobiet we władzach lokalnych najwyższego szczebla osiąga wynik zależny od charakteru organów władzy. W przypadku legislatywy plasujemy się w środku, wyprzedzając przy tym wszystkie kraje grupy wyszehradzkiej. Jednak w zakresie egzekutywy osiągamy słaby wynik, nawet biorąc pod uwagę fakt, że po wyborach z listopada 2010 roku funkcję marszałka w jednym z 16 województw pełni kobieta.

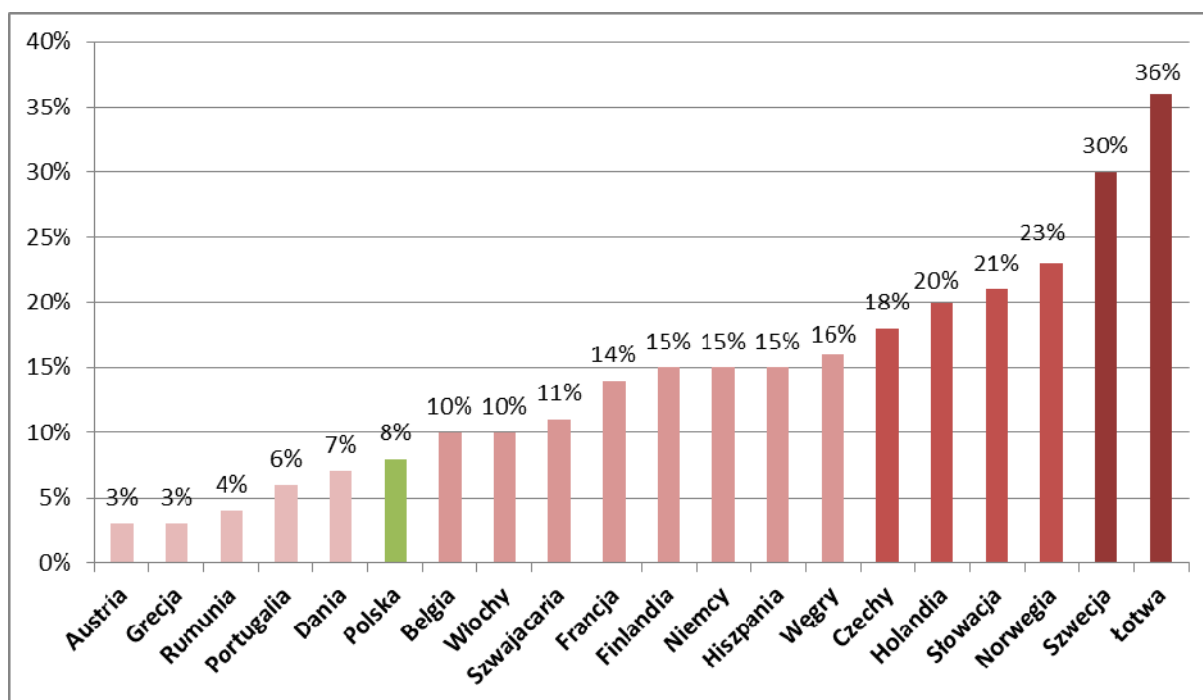
Wykres 14. Liczba kobiet-radnych w regionalnych organach stanowiących w Europie (w %)



Dane: Komisja Europejska 2010

Analizując sytuację polityczek na niższych szczeblach samorządu, warto porównać liczbę kobiet pełniących funkcję wójta, burmistrza i prezydenta miasta w krajach europejskich. Przedstawiane dane zostały zebrane w 2008 roku, więc nie oddają aktualnej sytuacji kobiet w organach wykonawczych gmin w Europie, jednak należy wziąć pod uwagę, że zbieranie takich informacji na poziomie lokalnym jest o wiele trudniejsze organizacyjnie niż analizy komparatystyczne na poziomie państw. Ponadto, sytuacja kobiet na stanowisku wójta, burmistrza i prezydenta miasta nie zmieniła się w Polsce zasadniczo od 2008 roku – odsetek kobiet pełniących tę funkcję zwiększył się tylko o 1%.

Wykres 15. Liczba kobiet na stanowisku wójta/burmistrza/prezydenta miasta w państwach europejskich (w %)



Dane: Rada Gmin i Regionów Europy 2008

Porównując te same państwa, które znalazły się na wykresach 13 i 14, zauważamy, że poziom feminizacji władzy na poszczególnych szczeblach samorządu w tych krajach jest różny. Brak jednoznacznych trendów wynika w dużej mierze z trudności w porównywaniu partycypacji kobiet w polityce lokalnej ze względu na różne formy podziału administracyjnego w tych krajach. Można stwierdzić większą liczbę kobiet u władzy w Skandynawii, choć nie jest to tak widoczne, jak w przypadku polityki krajowej. Dania na przykład ma niską partycypację kobiet na szczeblu gminnym (por. wykres 15), równolegle posiadając najwięcej kobiet w regionalnych organach władzy wykonawczej (por. wykres 13). Podsumowując sytuację polityczek w Polsce na tle krajów europejskich można uznać, że kobiety są reprezentowane poniżej europejskiej przeciętnej, biorąc jednocześnie pod uwagę trudność metodologiczną w dokonywaniu takich porównań.

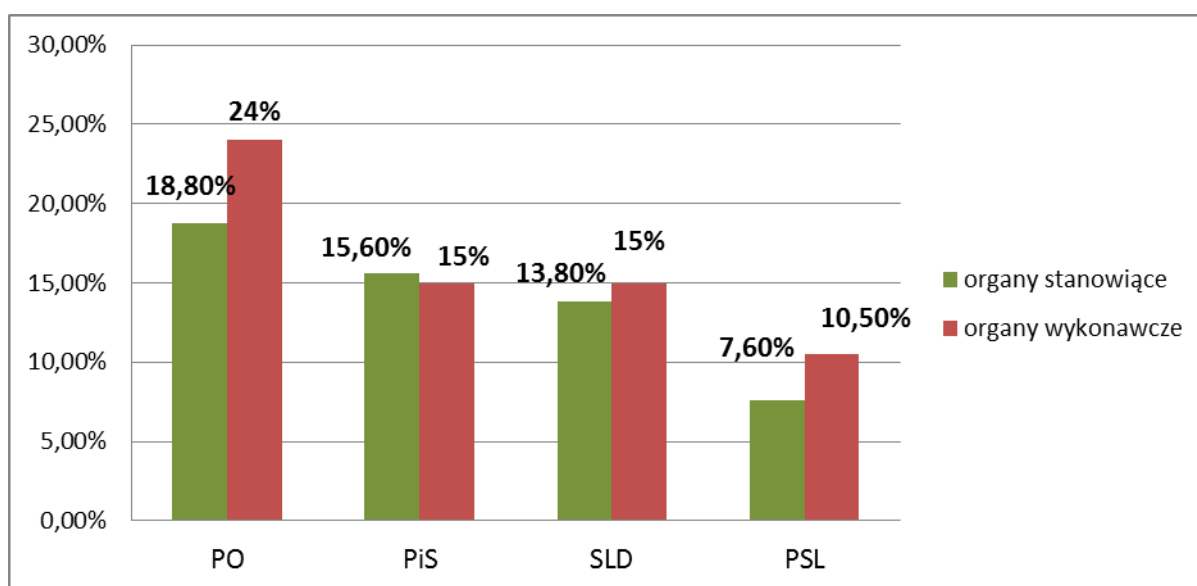
## 6. PODSUMOWANIE

Reprezentacja kobiet we władzach lokalnych po wyborach samorządowych z 2010 roku jest większa niż w poprzednich latach, jednak nadal nie osiąga tzw. krytycznej masy (30%), pozwalającej im mieć realny wpływ na podejmowane na szczeblu lokalnym decyzje. Dodatkowym ograniczeniem jest zdecydowanie mniejszy udział kobiet w organach władzy wykonawczej, co uniemożliwia im faktyczne zarządzanie gminą, powiatem czy województwem. Jeśli wprowadzone w 2011 roku do polskiego systemu prawa wyborczego kwoty płci na partyjnych

listach wyborczych dają szansę na zwiększenie reprezentacji kobiet w organach stanowiących, to jednak mechanizmy te nie będą miały większego wpływu na skład organów wykonawczych. Na poziomie gmin wybieramy je bowiem bezpośrednio w okręgach jednomandatowych, a na wyższych szczeblach samorządu pośrednio, poprzez radnych. Żaden z wymienionych trybów wyboru nie sprzyja obecności kobiet we władzach wykonawczych. Politycy rzadko stawiają na kobiety w walce o urząd wójta, burmistrza czy prezydenta miasta<sup>11</sup>, a także niechętnie powierzają im zadania z zakresu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego w ramach wyboru składu zarządów powiatów i województw.

Sposobem na zmianę tej sytuacji może być przekonanie polityków do dopuszczania kobiet do władzy również we własnych szeregach. Z przygotowanych przez Instytut Spraw Publicznych analiz na temat demokracji wewnątrzpartyjnej<sup>12</sup> wynika, że w partiach politycznych kobiety rzadko zasiadają we władzach organizacji.

Wykres 16. Udział kobiet w organach wykonawczych i stanowiących partii politycznych (w %)



Dane: Instytut Spraw Publicznych

Choć proporcja udziału kobiet w organach wykonawczych<sup>13</sup> i stanowiących<sup>14</sup> jest odmienna niż we władzach lokalnych, to generalnie również mało polityczek ma wpływ na rozwój swojej partii, jak rozwój własnego regionu. Kompleksowy program zwiększania udziału kobiet w polityce nie powinien ograniczać się więc jedynie do umożliwiania im startu w wyborach, ale także

<sup>11</sup> W 2010 roku kandydatek było jedynie 14%.

<sup>12</sup> *O demokracji wewnątrzpartyjnej w Polsce*, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, 2011 [maszynopis].

<sup>13</sup> Zarządach partii.

<sup>14</sup> Radach naczelnych, radach krajowych.

wprowadzać mechanizmy aktywizowania kobiet w innych instytucjach życia publicznego, w tym również w partiach politycznych, od których w dużej mierze zależy skład organów władzy – zarówno szczebla lokalnego, jak i krajowego.