



JAROSŁAW FLIS

Ordynacja dla Polski



**Referendum 6 września
jako punkt wyjścia do dyskusji
o nowym kształcie ordynacji wyborczej**

www.jaroslawflis.blog.tygodnikpowszechny.pl

www.TygodnikPowszechny.pl



SPIIS TREŚCI

I	Ordynacja – prawo do gry o mandat	6
II	Wskazanie na liście – złudzenia wyboru	11
III	Brytyjskie marzenia, brytyjskie realia	27
IV	Inne JOW-y, czyli łatanie dziur w okręgach	49
V	Spersonalizowana proporcjonalność	63
	Zakończenie	81



JAK WYBIERAĆ NASZYCH REPREZENTANTÓW? ZŁUDZENIA I NADZIEJE

W najbliższą niedzielę, 6 września, świadomi obywatele pójdą do lokali wyborczych, by oddać głos w referendum. Pierwszego ogólnopolskiego referendum od ponad dekady. Choć same okoliczności jego zarządzenia oraz zadane pytania budzą wątpliwości, jednak nie powinno to zniechęcać do udziału w głosowaniu. Zwłaszcza że pierwsze z zadanych pytań jest pytaniem bardzo ważnym. Szukamy bowiem odpowiedzi na problem, z którym polska polityka zмага się od lat.

Według wszystkich badań opinii publicznej, Polacy nie są zadowoleni ze sposobu, w jaki wybierani są ich przedstawiciele. Prawdą jest także, że nie są w tym odosobnieni. W wielu innych krajach występuje podobne zjawisko, nawet jeśli propozycje rozwiązań bywają dokładnie odwrotne niż u nas.

To opracowanie ma służyć pomocą wszystkim tym, którzy chcieliby podjąć taką decyzję świadomie. Także wszystkim tym, dla których udział w referendum nie będzie zakończeniem dyskusji, ale jej początkiem. To jedna z korzyści, płynąca z niejednoznaczności zadanego w nim pytania. Nawet jeśli wynik referendum będzie



impulsem do zmiany, to wcale nie wiadomo, na czym dokładnie będzie ona polegać. Czekają nas w tej sprawie długie dyskusje. Dlatego też, aby pomóc wszystkim tym, którzy chcieliby taką dyskusję śledzić albo się w nią włączyć, powstało niniejsze opracowanie.

W pierwszej części – najkrótszej – będzie mowa o tym, dlaczego w ogóle warto zmieniać ordynację i jakie elementy należy przy tej okazji brać pod uwagę. Druga część jest diagnozą, dlaczego z obecnym systemem jest coś nie tak, dlaczego budzi negatywne uczucia. W których miejscach uczucia te są uzasadnione, w których są efektem mylenia objawów z prawdziwą chorobą. W których wreszcie system radzi sobie całkiem dobrze, a jego doświadczenia mogą być wykorzystane przy proponowaniu nowych rozwiązań.

Do referendum doszło, gdyż od lat obecny jest w Polsce wyraźny ruch – jego zwolennicy wiele nadziei wiążą z ordynacją brytyjską. Właśnie taka ordynacja, w której w każdym okręgu wybierany jest jeden poseł zwykłą większością głosów, urzeka wiele osób swoją prostotą. Jak to często bywa z takimi fascynacjami, prowadzą one do pomijania wielu aspektów rzeczywistości. Stąd trzecia część poświęcona jest temu, co jest prawdą wśród obietnic, przedstawianych przez zwolenników systemu brytyjskiego, a w których miejscach rozchodzą się one z rzeczywistością.

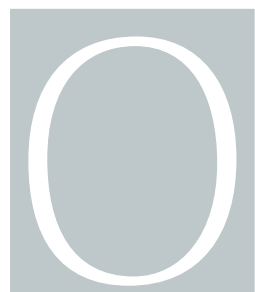
Następnym krokiem jest próba zmierzenia się z problemem niejednoznaczności zadanego w referendum pytania oraz wątpliwościami co do systemu brytyjskiego.



Na świecie wymyślono cały szereg sposobów wybierania posłów, które wykorzystują jednomandatowe okręgi wyborcze i są odpowiedzią na problemy występujące właśnie w systemie brytyjskim. Dodając nowe elementy lub modyfikując stare, próbują znaleźć inne rozwiązania tego samego zadania. Takie próby podejmowane są zarówno w krajach wielkich i przemawiających do wyobraźni swoją tradycją demokratyczną i bogactwem, jak Francja, Stany Zjednoczone, jak i tych leżących daleko czy na uboczu, które próbowały znaleźć swoją drogę, jak Australia czy Słowenia. Szczegóły tych rozwiązań, możliwe konsekwencje oraz wątpliwości co do ich adekwatności do polskich realiów zostaną omówione w czwartej części. Wreszcie ostatnia, piąta część to prezentacja systemu, który zdaniem autora pasuje do polskich realiów. Czerpie z doświadczeń, prób i błędów innych krajów oraz ze znajomości tego, w jaki sposób funkcjonuje polskie życie społeczne. Jak zachowują się polscy wyborcy, w jaki sposób zorganizowane są polskie partie. To rozwiązanie nie jest jednym bezdyskusyjnym pomysłem. Zostawia całkiem spore pole manewru i może być przedmiotem debaty wokół szczegółowych rozwiązań. Nawet jeśli nie ma w sobie mocy pobudzenia wyobraźni i wywołania ekscytacji, to jednak jest odpowiedzią na konkretne problemy, które pojawiają się w różnych systemach. Nie jest wielką obietnicą, wedle której wszystko ulegnie uzdrowieniu. Może być natomiast początkiem rekonwalescencji po chorobach, które trapią polską politykę od ćwierć wieku.



I ORDYNACJA – PRAWO DO GRY O MANDAT



Ordynacja wyborcza jest tym rodzajem prawa, który prowadzi do jednoznacznych rozstrzygnięć. Dlatego, że jest mechanizmem, który głosy wyborców przekłada na rzecz bardzo wymierną, jednoznaną i niepodzielną – mandaty dla posłów. Z tego powodu przemawia do wyobraźni wielu osób. Jednak nawet w przypadku tak konkretnego rozwiązania warto pamiętać, że nie przesądza ono o wszystkim. To tylko jeden z wektorów życia politycznego. Stwarza konkretne naciski, ale też naciski te z reguły spotykają się z oporem.

Opór stawiają przyzwyczajenia i wyobrażenia, które ludzie nabywają w trakcie wychowania i wcześniejszej działalności publicznej. To one sprawiają, że niektóre wzory zachowań ciągną się dziesiątkami lat, albo i przez stulecia. Najlepszym przykładem niejednoznaczności takiego nacisku, dobrze znanym w polskich realiach, jest sprawa podziału ugrupowań, ich rozpadów i powstawania nowych inicjatyw. Było to zmorą polskiej sceny politycznej w latach 90., a w wielu krajach, także tych uznawanych za całkiem stabilne, jak Finlandia czy Belgia, jest problemem stale obecnym w życiu politycznym.



Pierwsze doświadczenia wyborów w wolnej Polsce nie były pod tym względem udane. Według reguł obowiązujących w 1991 r. każde, nawet najmniejsze ugrupowanie mogło liczyć na mandat. Okazało się, że Sejm wypełniony został dziesiątkami partii i partyjek. W odpowiedzi wprowadzono w 1993 r. próg wyborczy. Wydawał się on silną zachętą do integracji, jednak nie wszyscy wzięli ją sobie do serca. Pomimo tego, że kalkulacja zdawała się dość oczywista, nadzieje często podsycane były przez złudę własnej siły. Popychały poszczególnych polityków do tworzenia kolejnych partii i partyjek oraz rozłamów, które z dzisiejszej perspektywy są zupełnie niezrozumiałe. Za tymi nadziejami podążali także wyborcy. W rezultacie jedna trzecia głosów została oddana na ugrupowania, które nie znalazły się w Sejmie.

Wydawałoby się, że tak mocna lekcja pozostanie w pamięci na dłużej. Jednak jak pokazują kolejne wybory, zawsze okazywało się, że dla części polityków, jak i dla części wyborców, nie jest to przekonujące i wielu podążało tymi samymi ścieżkami donikąd. Problem ze zmarnowanymi głosami jest dzisiaj mniejszy niż w 1993 r., ale nie zniknął zupełnie. Stąd zastanawiając się nad oddziaływaniem ordynacji wyborczej, warto mieć w pamięci napięcie pomiędzy tym, do czego ona zachęca, co nagradza i w którą stronę popycha, a tym, jak wyobrażają sobie szczęście ci, którzy będą z niej korzystać. W jakim stopniu będą chcieli się dostosować do zachęt i ostrzeżeń wynikających z jej mechanizmu.

Sceptycyzm może się jednak posunąć za daleko. Nawet jeśli wiele osób pokłada zbyt wielkie nadzieje w zmianie



ordynacji, to mylą się też ci, którzy twierdzą, że nie ma ona żadnego znaczenia. Ich zdaniem przyzwyczajenia i tak zwyciężą – nie ma cudownych lekarstw i rozwiązań na bolączki życia politycznego. I ci, którzy widzą w zmianie ordynacji panaceum, i ci, którzy dostrzegają tylko znachorstwo, mogą być w błędzie. Ostrożnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że nawet jeśli ordynacja wyborcza niekoniecznie jest w stanie coś naprawić, to na pewno może wiele rzeczy zepsuć. Nie jest trudno wskazać rozwiązania, stosowane przy wybieraniu posłów, które mają opłakane skutki. Dlatego każde rozwiązanie warto zacząć sprawdzać i od tej strony – nie tylko jego cudownych efektów, ale i zła, które może przynieść.

Gdzie szukać miejsc, w których mogą pojawić się problemy, a być może sensowne zachęty? Trzeba pamiętać, że wybory są grą rozgrywaną w trójkącie – pomiędzy partiami, kandydatami i wyborcami. Partie najbardziej przemawiają do wyobraźni, lecz za skrótami ich nazw kryją się konkretni ludzie, którzy zabiegają o mandat. Wyborcy nie są monolitem i nie mają prostych motywacji – każdy z nich w jakiejś części kieruje się przywiązaniem do poszczególnych ugrupowań jako wyrazicieli bliskich mu idei, w części sympatią lub antypatią do liderów, a w części docenia konkretnych kandydatów, z którymi osobiście może mieć kontakt. Ten trójkąt (partie-kandydaci-wyborcy) będzie cały czas towarzyszył naszym rozważaniom.

Na koniec warto zwrócić uwagę na sposób, w jaki partie, kandydaci i wyborcy są podzieleni. Podziały wynikają z sytuacji ekonomicznej, ścieżek życiowych, wieku,



doświadczeń, tożsamości i całego szeregu czynników, tworzących razem prawdziwy gąszcz. W tym gąszczu warto wydzielić trzy elementy. Pierwszym z nich są podziały ideowe, które przekładają się na konkretne nazwy partii, idee i stojące za nimi ukierunkowania. Bez tego współczesna polityka jest trudna do wyobrażenia. Jednak nie sprowadza się ona w całości do dwóch osi sporów – tych dotyczących ekonomii i tych związanych z obyczajami. Podziały dotyczą także oceny konkretnych ludzi, a szczególnie ich sprawności. Niezależnie od wyznawanych idei, przytłaczająca większość ludzi uważa, że politycy nie powinni kraść, kłamać, wywoływać zbędnych konfliktów czy podchodzić z pogardą do współobywateli. Różni się oczywiście co do tego, jaki jest zakres tolerancji dla ewentualnych uchybień, i co do opinii, które fakty rzeczywiście miały miejsce. Niemniej jednak tego typu oceny mogą odbywać się zupełnie niezależnie, idąc w poprzek podziałów ideowych. Wreszcie trzecim podłożem podziałów jest terytorium. Każdy z obywateli żyje w pewnym konkretnym miejscu i to często stanowi istotną część składową jego tożsamości. Tak tworzą się kręgi tożsamości. Poza tym, że ktoś czuje się Polakiem, to jest też mieszkańcem konkretnego regionu, miasta czy wreszcie konkretnej ulicy. Każdy z tych podziałów może mieć wpływ na politykę. W całym tym gąszczu niuansów, problemów i podziałów toczy się rozgrywka o to, jak najlepiej rozstrzygać kwestie spraw wspólnych i wyłaniać reprezentację.

Wyliczenie tej – i tak przecież niepełnej – listy aspektów sprawy może być zniechęcające. Jednak jeszcze bardziej zniechęcające może być zderzenie wiary w to, że wszystko



jest proste, z twardymi realiami. Z problemami, które nieuchronnie towarzyszą życiu politycznemu i choć sprawiają, że jest ono dla wielu tak fascynujące, to przecież i zrażają niejednego. Stąd podejście do problemu ordynacji powinno przypominać dobry kryminał. Jego cały urok polega na tym, że sytuacja, która z początku wydawała się zagmatwana i trudna do ogarnięcia, na końcu, dzięki zgrabnemu splutowi różnych wątków, prowadzi do ostatecznego rozstrzygnięcia.



II WSKAZANIE NA LIŚCIE – ZŁUDZENIA WYBORU



nasza obecna ordynacja wyborcza nadaje się do zmiany. Widać to bardzo dobrze we wszystkich sondażach opinii publicznej i w spodziewanym wyniku referendum. Pozostaje pytanie, dlaczego tak się dzieje i czy wszystkie oskarżenia, które pod jej adresem padają, rzeczywiście odpowiadają temu, co można dostrzec w polskiej polityce. Najczęściej podkreśla się w tej ordynacji to, że o wszystkim decydują liderzy partyjni i obywatele nie mogą kandydować indywidualnie.

Jeśli chodzi o liderów partyjnych układających listy, to sprawa jest zdecydowanie bardziej złożona niż w prostym oskarżeniu o wszechwładzę. Obecna ordynacja obiecuje rzeczy, których wcale nie może dać, choć płacimy za nie wysoką cenę. Obiecuje więc wyborcom szeroki zakres decyzji. Mogą však wybrać nie tylko którą partię chcą poprzeć, ale także którego kandydata z jej listy – a grono tych kandydatów jest naprawdę szerokie (średnio zwolennik danej partii wybiera w Polsce spomiędzy 22 osób). Liderom, poprzez kolejność na liście, obiecuje kontrolę. Mają zatem wrażenie, że panują nad sytuacją. Tym bardziej że wiele osób, które tak rzecz postrzegają, robi im z tego zarzut, utwierdzając ich w przekonaniu o politycznej wszechwładzy. Ta wiara stoi jednak



w sprzeczności z wiarą politycznych outsiderów. Tych, którzy nie tylko nie są liderami partyjnymi, ale są z nimi w sporze. Są oni owszem, przez liderów szykanowani, na przykład poprzez zsyłanie na dalekie miejsca na listach. Niemniej taka ordynacja daje im nadzieję, że mogą wrócić z zesłania i, dzięki głosom wyborców, dokonać tego własnymi siłami. Każda z tych nadziei jest prawie spełniona, ale to „prawie” czyni wielką różnicę. W praktyce ordynacja generuje bardzo zagmatwane polityczne podchody, w których rzeczywiste zależności bardzo łatwo umykają uwadze.

Zacząć wypada od tych, którzy są na górze – liderów. Tak, liderzy mają wrażenie, że nad wszystkim panują, ale przecież właśnie ta sama ordynacja pozostawia pole manewru, które de facto ogranicza ich władzę. Kolosalny nadmiar kandydatów wystawianych przez partię i ich ostateczna weryfikacja przez wyborców sprawiają, że liderzy nie muszą stawiać sprawy poszczególnych osób na ostrzu noża. Jeśli poseł podpadnie za grzechy powszechnie uważane za niedopuszczalne – takie jak jazda po pijanemu czy uzyskanie zezwolenia na broń poza standardową procedurą – to można mu właśnie wymierzyć symboliczną karę, polegającą na zesłaniu na dalsze miejsce na liście. Jeśli wina „zesłańca” polega na samodzielnym myśleniu, taka kara – dająca mu jednak szansę obrony – wywołuje sprzeciw. Lecz jeśli kara wynika z wątpliwości etycznych, to trudno uznać to za atut systemu.

Ponieważ rzeczywisty wpływ kolejności na liście nie jest wcale prosty: bardzo wiele zależy od tego, kogo innego



wpuści się na listę, kto będzie na wyższych miejscach. Realne zagrożenie stanowią osoby popularne medialnie bądź z mocnym zapleczem lokalnym w jakiej części okręgu. To wszystko sprawia, że liderzy partii są pod nieustającą presją – bardzo trudno rozdzielić interesy ugrupowania od interesów konkretnych frakcji czy osób. W takiej grze najwyraźniej liderzy się gubią. Brak im dostępu do pełnych informacji, są skazani na donosy i podszepty, sami ulegają pokusom „przeczołgiwania” swoich wewnętrznych konkurentów kosztem interesów ugrupowania. Jednego tylko ich władza nie obejmuje – nie są w stanie skłonić kandydatów do solidarnego wysiłku. Każdy walczy tylko o swoje.

Wszyscy w tej grze koncentrują się na tym, by zwalczać kolegów z listy. To prosta matematyczna konsekwencja tego systemu. Znacznie łatwiej stracić mandat na rzecz kolegi z tej samej listy niż na rzecz innych partii. Takie zjawisko potwierdzają analizy samego wyniku głosowania, jak i losów konkretnych posłów. W efekcie kandydaci, niezależnie od swoich motywacji ideologicznych, muszą uczestniczyć w nieczystej grze. Inaczej nie mają szansy na mandat. Muszą uważnie przyglądać się samemu procesowi konstruowania listy i starać się na niego wpływać, by nie przekreślać swoich szans. W trakcie kampanii wyborczej ich wysiłki często odbiegają od zdroworozsądkowych wyobrażeń. Najłatwiej jest im zdobyć mandat przekonując wyborców, aby nie głosowali na kandydata z pierwszego miejsca na liście, któremu ich głosy i tak niewiele pomogą. Niech zamiast tego popierają konkretną osobę ze swojego powiatu.



Wyborcy w tym systemie stosują dwa podstawowe wzorce głosowania. Po pierwsze, część osób głosuje na „jedyńki”, bo jest im po prostu obojętne, kto reprezentuje ich ukochaną partię, zaś na „jedynekę” zagłosować najprościej. Ta przewaga jest jednak po części złudzeniem. Bardzo dobre wyniki „jedynek” wiążą się z tym, że te miejsca najczęściej obsadzane są kandydatami najbardziej medialnymi. Znaczna część wyborców, zwłaszcza w metropoliach, głosuje na osoby znane z ogólnopolskich mediów. Stąd już od lat to, kto zostaje zaproszony do ogólnopolskich programów publicystycznych, aby reprezentować stanowisko ugrupowania, jest w partiach ściśle reglamentowane. Nie jest to efekt samej ordynacji, ale tego, że partie pod nią ustawiają swoją politykę wewnętrzną.

Drugi wzór (dominujący poza wielkimi miastami) to głosowanie na kogoś, kto jest z naszego powiatu, kto jest „od nas” i będzie nas reprezentował. System obiecuje własnego reprezentanta każdej większej wspólnoty, zarówno małym powiatom, jak i poszczególnym miastom z większych powiatów. Gdy partie wystawiają kolosalny nadmiar kandydatów, robią to w taki sposób, by każda licząca się społeczność miała kogoś, na kogo może zagłosować. Tyle tylko, że z samej logiki systemu wynika, iż przytłaczająca większość tych kandydatów nie ma szans na mandat. To rodzi frustrację, której nie widać w dużych miastach, ale która dominuje poza głównymi ośrodkami poszczególnych okręgów wyborczych. W powiatach ziemskich, w ciągu ostatnich 20 lat, ponad połowa wszystkich krzyżyków została postawiona przy nazwiskach kandydatów, którzy indywidualnie przegrali



rywalizację. Przegrali głównie z kandydatami z większych miast. Ten mechanizm jest bardzo trudno zrozumiały dla mieszkańców metropolii – ich on po prostu nie dotyczy. Jak się wydaje, jest on jednak jedną z istotnych składowych niezadowolenia z tego systemu wyborczego. Prowadzi to do przekonania, że ci, którzy zostali wybrani, wcale nas nie reprezentują. A nie reprezentują, ponieważ głosowała na nich mniejszość. Większość rozproszyła swoje głosy goniąc za złudzeniem, że można mieć posła dla każdego powiatu, i z każdej listy.

Z jednej strony toczy się zatem turniej miast, ale ważnym punktem odniesienia są kandydaci znani z ogólnopolskich mediów. Jeśli ktoś jest znany z mediów, a jednocześnie jest reprezentantem jakiegoś odległego od centrum powiatu ziemskiego, ma z reguły zapewniony mandat. Wszyscy pozostali żyją w niepewności, która przenosi się także na wyborców. Lokalne media po każdych wyborach sprawdzają, czy w ogóle z ich powiatu będzie pochodził jakiś poseł. Ponieważ taki turniej miast toczy się na każdej z list oddzielnie, ostateczny efekt nie układa się w jakiś równomierny wzór, w którym z każdego powiatu będzie pochodził jakiś poseł. Może dochodzić do kumulacji przewagi. W jednym powiecie znajdzie się trzech posłów (każdy z innej partii), a w sąsiednim nie będzie żadnego, chociaż powiaty te niewiele się od siebie różnią.

Zobrazowaniem całego zjawiska jest opowieść świeżo wybranego posła z małopolskiego powiatu ziemskiego, który wracając ze ślubowania na pierwszym posiedzeniu Sejmu wspominał, jak to w trakcie kampanii wyborczej



w starostwie powiatowym spotkało się trzech kandydatów mieszkających w tym powiecie, z trzech różnych partii. Uścisnęli sobie ręce, spojrzeli głęboko w oczy i skonstatowali, że nie są swoimi konkurentami – ich przeciwnikami są ich koledzy z każdej listy z osobna, pochodzący z sąsiednich powiatów. To z nimi toczy się rywalizacja: kto przekona większą część wyborców w swoim powiecie, by nie głosowali na znaną z mediów „jedynekę”, tylko na „swojaka”. W efekcie, zarówno rzesze kandydatów, wystawianych jako lokalni „naganiacze”, jak i ich wyborcy wypychani są stopniowo na margines życia politycznego i trudno się dziwić, że wyrażają swoje niezadowolenie – które zapewne będzie mieć wyraz w wynikach obecnego referendum.

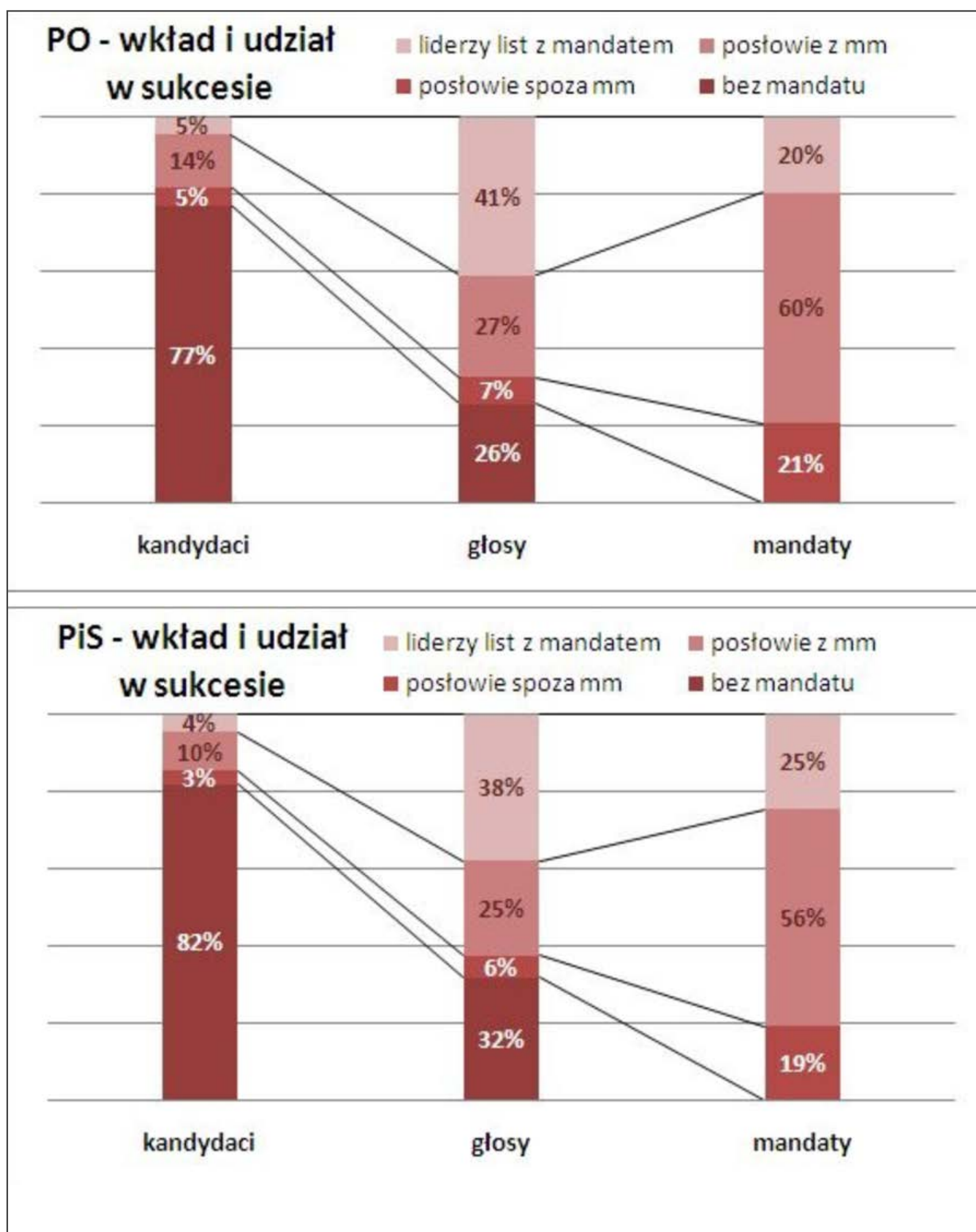


Lokomotywy i śmietanka

Krzyżyk przy nazwisku (czy, jak kto woli, głos preferencyjny) uruchamia skomplikowane relacje w trójkącie partia-kandydaci-wyborcy. By je zrozumieć, warto zestawić udział w całym procesie czterech grup: liderów list (którzy zdobyli mandat), kandydatów (którzy nie dostali mandatu) oraz dwóch grup pozostałych posłów.

Pierwsza to ci, którzy startowali z miejsc mandatowych, czyli z miejsc od góry listy, odpowiadających liczbie zdobytych przez partię mandatów (miejsc takich we wszystkich partiach jest z definicji 460).

Druga – ci, którzy zdobyli mandaty z dalszych miejsc. Poniższe zestawienie obejmuje dane z 2007 r. – udział każdej z grup w ogóle kandydatów danej partii, w liczbie otrzymanych przez partię głosów oraz w zdobytych mandatach. Dla **PO i PiS** obrazki są nieomal identyczne:



„Jedynki” dużych partii zostały w 2007 r. posłami w komplecie. To jeden na dwudziestu dwóch kandydatów, lecz kandydaci tacy zbierają w sumie około 40 proc. głosów. Stanowią natomiast tylko 20-25 proc. posłów w klubach. Można ich nazwać lokomotywami wyborczymi, choć w niektórych przypadkach nie bez wątpliwości. Posłowie z miejsc mandatowych to większość członków obu klubów, choć padł na nich tylko co czwarty

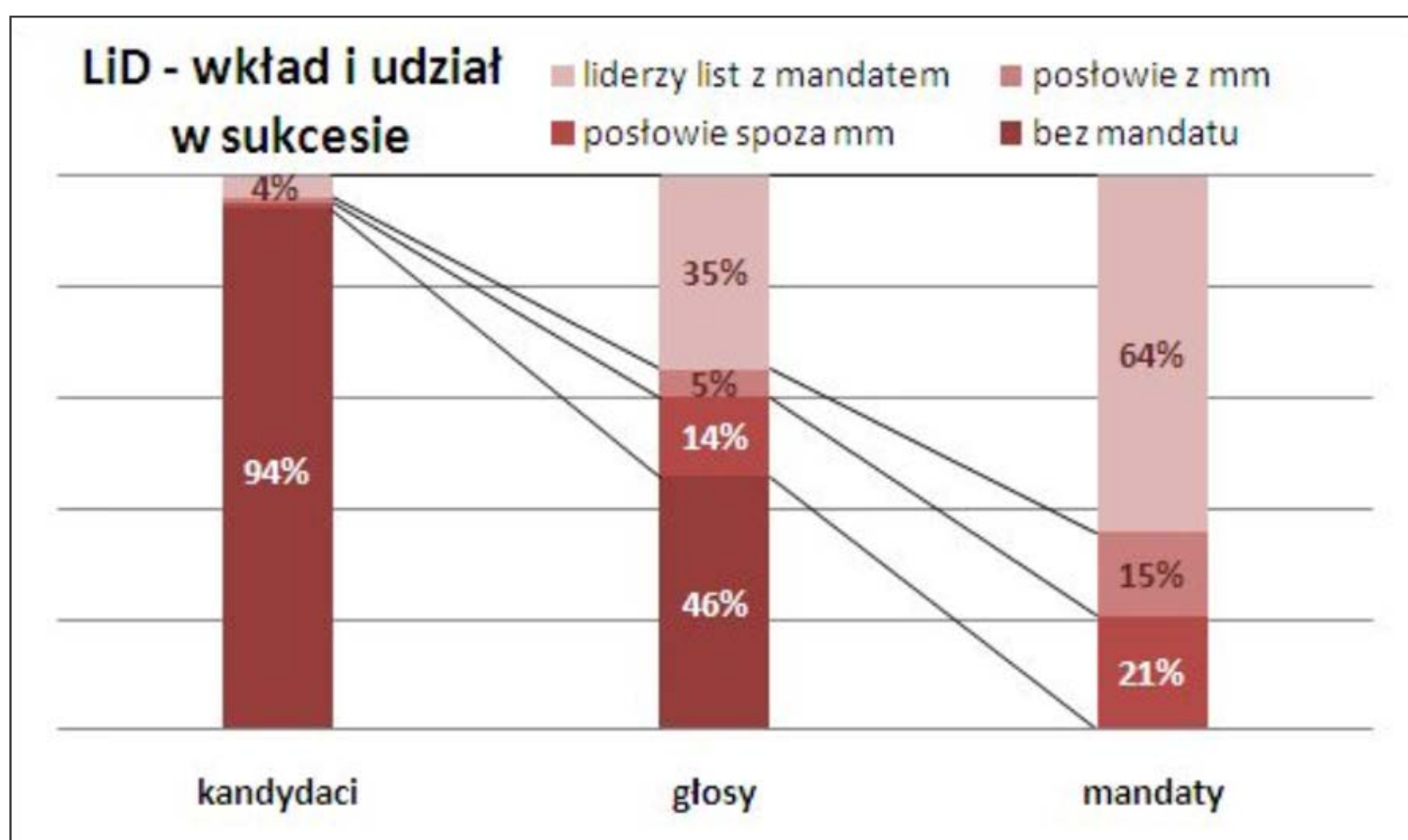


głos, zaś wśród kandydatów to tylko jeden na siedmiu czy dziesięciu.

Co piąty poseł to kandydat, który zdobył mandat niejako wbrew władzom partii, które wyżej sobie ceniły kogoś innego. Tych przegranych kandydatów z miejsc mandatowych nie wyróżniono na wykresach, bo tylko zaciemniałoby to obraz. Wśród kandydatów stanowią z definicji taki sam procent jak ci, którzy ich ograli startując z dalszych miejsc. Ich łączny udział w zdobytych głosach to w obu przypadkach jakieś 3-4 proc.

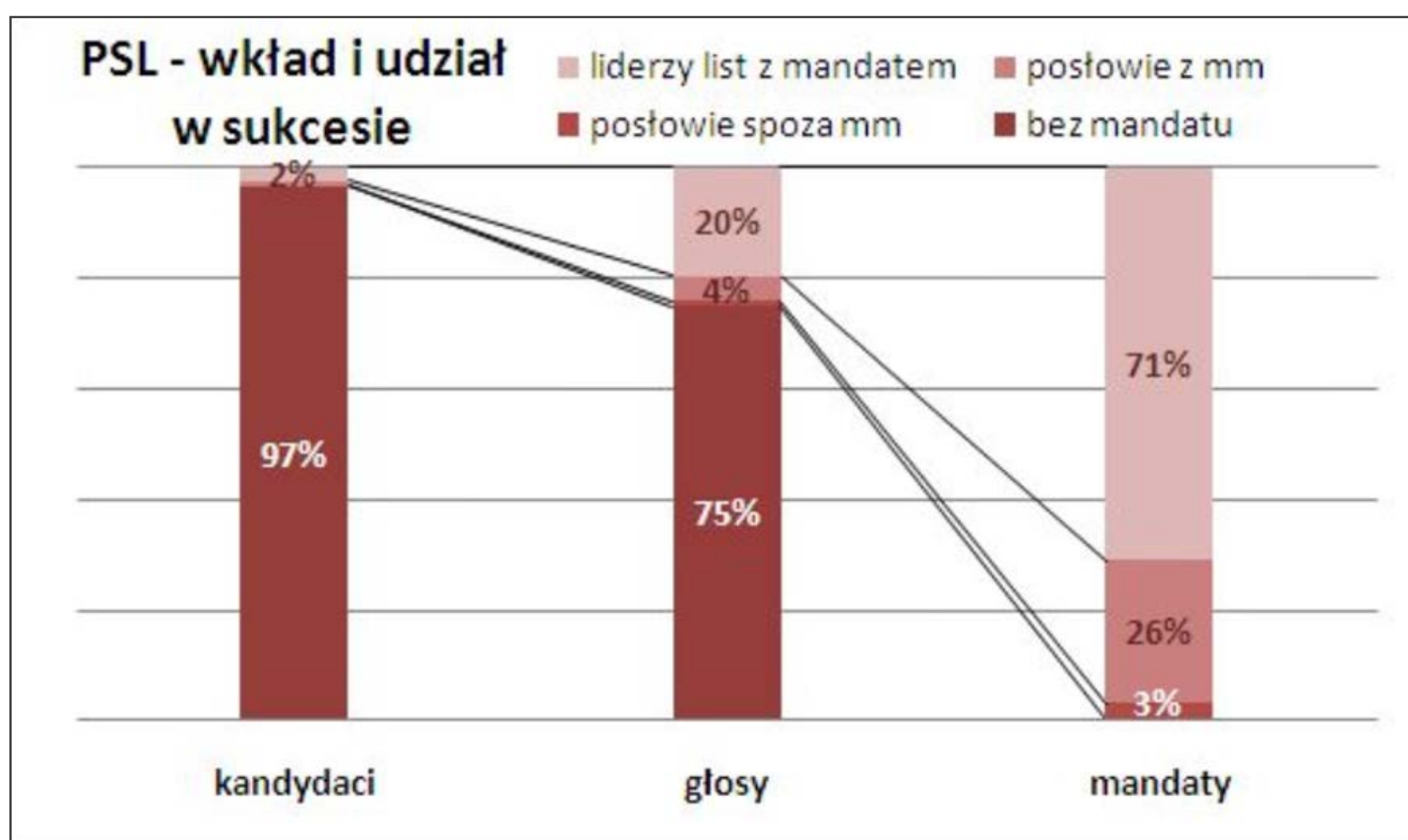
Zdecydowana większość kandydatów na obu listach to „naganiacze”. W dużych partiach dostarczają jedną trzecią, jedną czwartą głosów. Jeśli spojrzeć systemowo (czyli odjąć od nich tych z miejsc mandatowych, a dodać tych, którzy spoza takich miejsc zdobyli mandaty), to kandydaci spoza miejsc mandatowych, stanowiąc w dużych partiach około 80 proc. kandydatów, dostarczają jedną trzecią głosów w zamian za jedną piątą mandatów. Różnica jest zyskiem „śmietanki” listy, choć przecież nie liderów, którzy sami dokładają swoją nadwyżkę do tego zysku.

Zupełnie inaczej wygląda to w mniejszych ugrupowaniach. Na początek **Lewica i Demokraci**, gdzie sytuacja była w 2007 r. komplikowana przez rywalizację partii tworzących koalicję. Zepchnięci na drugie miejsca posłowie SLD podjęli walkę i w wielu przypadkach pokonali zajmujących jedynki koalicjantów (choć był też w Lublinie przypadek odwrotny). Wyglądało to tak:



W dwóch okręgach LiD nie zdobył mandatów. Wkład liderów w zdobywanie głosów jest jednak podobny jak w dużych partiach, choć ich udział wśród zdobywców mandatów bez porównania większy. Najmniejszą grupą w klubie są posłowie z dalszych, lecz jednak mandatowych miejsc (8 przypadków). Natomiast znów co piąty poseł tego ugrupowania to ktoś, kto przemógł ustalenia centrali (11 przypadków). W obu przypadkach mowa jest o jakimś jednym procencie kandydatów – nie było nawet sensu umieszczać etykiety na wykresie.

W mniejszej partii udział naganiaczy wśród kandydatów jest jeszcze większy, podobnie jak i wkład w sukces. To oni zebrali imiennie ponad połowę głosów. Liczbowo było ich więcej niż w dużych partiach, lecz nagroda im przypadająca, mierzona w bezwzględnej liczbie mandatów, była mniejsza. Jeszcze dalej idzie w tym kierunku **PSL**:



Tu udział liderów z mandatem w zdobytych głosach jest o połowę mniejszy niż w większych partiach. Po części dlatego, że w prawie połowie okręgów PSL mandatu nie zdobywa. Jednak nawet gdyby doliczyć głosy liderów list z takich okręgów, liderzy ludowców zbierają o jedną czwartą mniejszą część głosów na partię, niż to się dzieje w innych sejmowych ugrupowaniach. Lecz za to przypada im ponad dwie trzecie mandatów. Nie są może takimi lokomotywami, lecz to oni spijają śmietankę.

Co czwarty poseł startował jako drugi z okręgu (także na liście). Tylko w jednym przypadku ktoś zdobył mandat z dalszego miejsca – tyle że niezbyt dalszego. W okręgu



radomskim kandydat numer dwa przeskoczył zajmując pierwsze miejsce koleżankę. Przewidywalność wyniku nie jest jakimś stałym wyróżnikiem ludowców – w 2005 r. partia ta miała najwyższy udział posłów z miejsc niemandatowych. Tyle tylko, że i tak było to jedynie 7 przypadków.

W sumie jednak na wszystkich posłów padł tylko co czwarty głos oddany na PSL. Pozostałe trzy czwarte dostarczyły setki naganiaczy – 890 kandydatów, z których mandat przypadł tylko jednemu.

Tak czy inaczej, zajęcie uprzywilejowanych pozycji startowych przykuwa uwagę posłów. Trudno im się dziwić, nawet jeśli w dużych partiach co piąty kandydat z miejsca mandatowego zostanie pewnie znów wypchnięty przez jakiegoś uzurpatora. Natomiast partyjnym baronom wypadałoby się troszczyć o jakość naganiaczy. Ich wkład w sukces jest u jednych większy, u drugich mniejszy, lecz nigdy nie zaniedbywalny.

Czy jednak będą mieć do tego głowę, jeśli muszą toczyć śmiertelną walkę o swoją pozycję lub wspomagać członków swoich orszaków? Rozwiązanie tego dylematu może mieć większy wpływ na wynik jesiennych wyborów, niż to się wielu zdaje. Partie w coraz mniejszym stopniu mogą liczyć na paliwo, jakim są złudzenia naganiaczy w sprawie szans na mandat. Jeśli zabraknie również paliwa drużynowego sukcesu, niszczonego przez brutalne wewnętrzne zagrania, zostanie już tylko jedno – start w wyborach z dalekiego miejsca jako odwzajemnienie partyjnej nominacji na stanowisko w administracji lub



w innych instytucjach publicznych (dom kultury czy pomocy społecznej). Przy takiej motywacji trudno tu się jednak spodziewać jakiegokolwiek wysiłku – będzie to co najwyżej odfajkowanie idiotycznego obowiązku. To zaś nie to samo, co rzeczywiste zaangażowanie.

Jeśli chodzi o samą rywalizację w obrębie listy, to ma ona oczywiście swoich zwolenników. Przede wszystkim takich, którzy cenią wybór. Uważają, że to dobrze, gdy nie są skazani na jednego kandydata z każdej partii. Najczęściej takie osoby są nieświadome negatywnych efektów takiego systemu i tego, jak bardzo destrukcyjny jest dla procesów wewnątrz partii. Bez wątpienia system ten jest pewnym wentylem bezpieczeństwa. Paradoksalnie, prowadzi do integracji przez konflikt – „wam się wydaje, że mnie załatwicie, a ja wierzę, że sobie dam radę, dlatego zostaniemy razem”. Tyle tylko, że zamyka to drogę do rzeczywistej integracji i ma swoje negatywne skutki w postaci zniechęcenia rzeszy wyborców i kandydatów „naganiaczy”.

Drugi zarzut względem obecnego systemu – brak możliwości samodzielnego startu pojedynczego kandydata – nie jest nieuchronną cechą naszej ordynacji. Teoretycznie dałoby się to zrobić, choć wielu prawników uważa, że prowadzi to do nieakceptowalnej sytuacji. Chodzi im o przypadek, gdy jeden kandydat zbiera głosy w takiej liczbie, że powinien dostać dwa mandaty lub nawet więcej. W zasadzie takie „nadwyżkowe” mandaty można przydzielić innym listom, zostawiając tym samym furtkę dla indywidualistów. Jednak główny problem polega na tym, że w wielomandatowych



okręgach uzbieranie poparcia odpowiadającego jednemu mandatowi wcale nie jest takie trudne – na pewno jest znacznie łatwiejsze od wszystkich przypadków, gdy stosowane są okręgi jednomandatowe. Gdyby nie było realnej zapory w postaci progu wyborczego, do Sejmu znów – tak jak w 1991 r. – zaczęliby wchodzić reprezentanci politycznego „planktonu”. Faktem jest jednak, że gdyby komuś zależało na poprawie szans zupełnie samodzielnych kandydatów, powinien zabiegać o modyfikację obecnego systemu, nie zaś o jego całkowitą zmianę. Dlaczego jednak tacy indywidualiści nigdzie nie są uznawani za przejaw politycznego zdrowia – ten problem wróci przy omawianiu ordynacji brytyjskiej.

Obecna ordynacja nie jest pozbawiona zalet. Dotyczą one przede wszystkim relacji pomiędzy partiami jako całościami – także w ich ogólnych relacjach z wyborcami. Wielu wydaje się to oczywiste, lecz tak naprawdę wcale tak nie jest – w obecnym systemie głos liczy się niezależnie od tego, w której części kraju został oddany. Dotyczy to bez wątpienia dużych partii. W wypadku małych partii (ugrupowań o poparciu do 10 proc.) pojawiają się tu jednak wątpliwości. To, czy partia taka zdobędzie mandat w danym okręgu, zależy zarówno od tego, jaki procent wyborców ją popiera, jak i od tego, jak duży jest to okręg. Zdarza się, że partia uzyskuje mandat w okręgu o niższym poparciu, a nie zdobywa go w okręgach o większym poparciu z powodu jego wielkości – dotyczy to zwłaszcza PSL. Około jednej czwartej wyborców mniejszych partii tak naprawdę marnuje swój głos. Niemniej, partie prowadzą kampanie wyborcze



z podobną intensywnością, niezależnie od miejsca w kraju, i jest to rzecz warta docenienia.

Stosowany w Polsce system wykorzystuje metodę d'Hondta przy przeliczaniu głosów na mandaty, a kraj jest podzielony na 41 okręgów. To daje silny impuls do tworzenia dużych partii, bo takie dostają więcej mandatów, niż to by wynikało z prostych proporcji. Jest to bardzo sensownie wyskalowana nagroda – zwycięzca może liczyć na 15-20 dodatkowych posłów. Mechanizm ten działa w tak „sprytny” sposób, że nagroda jest tym większa, im bardziej jest potrzebna. Im większe jest rozdrobnienie na scenie politycznej i więcej partii przekracza próg wyborczy, tym większa jest nagroda dla tego, kto pomimo liczebnej konkurencji potrafił przyciągnąć więcej wyborców. Jest to rozwiązanie, które z pewnością ułatwia porozumienia polityczne i pomaga budować stabilność ugrupowań. Wydaje się to sprzeczne z konstytucyjnym wymogiem proporcjonalności ordynacji, lecz najwyraźniej nikt tego nie uznaje za problem warty podnoszenia – i dobrze.

Warto pamiętać też o tym, że przynajmniej do wyborów 2007 r. zagrożeniem dla stabilności większości rządowej w Polsce był kluczowy paradoks systemu wielopartyjnego. W systemie takim do stworzenia większości sejmowej z reguły potrzebna jest koalicja. Koalicję zaś zawiera się z ugrupowaniem najbliższym ideowo – czyli tym, na rzecz którego najłatwiej stracić głosy. Stąd teoretycznie koalicjant jest tą siłą, która najbardziej zagraża każdemu ugrupowaniu. To często wywołuje napięcia, kończące się rozpadem



parlamentarnej większości. Szczęśliwie dla koalicji w latach 2007–2015 panuje powszechne przekonanie, że nie ma przepływu elektoratu pomiędzy tworzącymi ją partiami (co nie jest do końca prawdą). W efekcie napięcia koalicyjne wyraźnie się w dwu ostatnich kadencjach zmniejszyły – w każdym razie w porównaniu do tego, co można było obserwować w czasach współpracy SLD-PSL czy AWS-UW, które to koalicje nie dotrwały do końca kadencji, nie mówiąc już o sytuacji po wyborach 1991 r.

Te dwa elementy – prowadzenie kampanii w całym kraju i nagroda dla większych partii – warte byłyby zachowania. Nie jest powiedziane, że da się je uzyskać tylko w tym systemie. Takie korzyści nie rekompensują najważniejszych patologii – są nimi chorobliwa rywalizacja wewnętrzna i postępujące zniechęcanie wyborców z powiatów ziemskich. Nadmiar wyboru stał się przyczyną jego zaprzeczenia. Obietnica, że możemy próbować wybrać posłem kogokolwiek z setki kandydatów i każdy może mieć swojego posła, w praktyce oznacza, że to, kto posłem zostanie i z kim będzie on związany, wymyka się spod sensownej kontroli. Jest wypadkową nieczystych zagrywek.



III BRYTYJSKIE MARZENIA, BRYTYJSKIE REALIA



ajczęściej jako alternatywę dla obecnego systemu wyborczego w Polsce przedstawia się system brytyjski, który ma swój urok w prostocie samego mechanizmu. Łatwo to wytłumaczyć – jeden okręg, jeden mandat, jeden kandydat każdej partii, jedna tura – liczy się tylko to, kto dostanie najwięcej głosów. Obrazowo: „kto pierwszy dobiegnie na metę”. Stąd też powszechnie stosowany w nauce skrót oznaczający taki system – FPTP (The First Past the Post). Jednak podobnie jak w przypadku obecnego naszego mechanizmu, sama prostota rozwiązania nie oznacza prostoty jego konsekwencji. W polskiej dyskusji publicznej sprawa FPTP – pewnie jak każda wielka obietnica – zawiera w sobie szereg sprzeczności. Mogą one kompromitować ten projekt, ale jednocześnie pokazują uzupełniające się odmienności, które są sygnałem ważnych dla życia społecznego napięć.

Pierwsze wyobrażenie jest takie, że system FPTP zmiecie polityczne partie, gdyż ludzie zagłosują inaczej; zaś drugie, że FPTP wymusi na partiach zmianę zachowań. Lecz przecież nie da się uzyskać jednego i drugiego jednocześnie. Jeśli ma to być uzdrowieńcze dla partii politycznych, to nie może być tak, że one same znikną. Jeżeli natomiast wierzy się, że takie rozwiązanie



usunie partii, to trzeba postawić pytanie, co pozostanie w zamian. Chociażby: kto będzie rządzącym, a kto opozycją? Z jednej strony obecne jest w Polsce ogólne wyobrażenie, że partie jako takie są złe i można się bez nich obejść. Z drugiej strony uważa się, że gdzieś tam istnieją jakieś lepsze partie. Trzeba zatem postawić sobie pytanie o dowody na poparcie którejś z tych tez. Czy jest tak, że gdziekolwiek na świecie ludzie obywają się bez partii w wyborach parlamentarnych, na poziomie ogólnokrajowym? Na to nie ma żadnych dowodów – nie doszło nigdy do całkowitego zmiecenia partii. Nawet w polskich realiach, jeśli przyjrzeć się wyborom w gminach, w których wprowadzono system FPTP – w większości wystartowały te same komitety. Nie jest tak, że nastąpiła w samorządach zupełna rewolucja. Ci, którzy działali wcześniej, działają nadal – czasami musieli się tylko przegrupować, choć i to niespecjalnie. Czy system FPTP wymusi zmianę zachowań partii? Zapewne tak. Pytanie tylko, czy rzeczywiście będzie to taka zmiana, o jakiej marzy się jej zwolennikom. Wymaga to znalezienia odpowiedzi na kolejne dylematy.

Druga para wyobrażeń jest taka, że system FPTP pozwala z jednej strony wybrać niezależnych posłów, zaś z drugiej strony – doprowadzi do systemu dwupartyjnego i prostego podziału na rządzących i opozycję. To także jest sprzeczność. Gdyby niezależnych posłów było zbyt wielu, to zacierałby się podział na rządzących i opozycję. Nawiasem mówiąc, do takiej sytuacji doszło kiedyś w Australii, gdzie dwa główne bloki zdobyły po tyle samo mandatów, ale żaden nie zdobył połowy. Było za to kilku posłów niezależnych (będących zresztą po części



rozłamowcami z głównych ugrupowań). Odbyły się więc negocjacje z tymi trzema posłami o to, kto będzie rządził bogatym 20-milionowym krajem. Jakich metod używano w tych negocjacjach, można się tylko domyślać. W Polsce również miało miejsce podobne doświadczenie – w wyborach sejmikowych 2002 r., w województwie podkarpackim, dwa przeciwne bloki zdobyły po 16 mandatów, a jeden mandat przypadł Samoobronie. Samotny radny Samoobrony zadeklarował, że może poprzeć dowolną ze stron, pod warunkiem, że zostanie wicemarszałkiem. Jego życzenie zostało spełnione.

Jeśli chodzi o takich niezależnych posłów, to jest to ze światowego punktu widzenia zjawisko marginalne, choć niekiedy – naprawdę bardzo rzadko – zdarza się, że stanowią oni języczek u wagi. W przypadku systemu dwupartyjnego sytuacja jest natomiast dwuznaczna. W tym tysiącleciu w Wielkiej Brytanii i Kanadzie – jedynych krajach o porównywalnej z Polską wielkości, stosujących taki system – wybory powszechne odbyły się już ośmiokrotnie. W połowie przypadków wyłoniły one jednopartyjny rząd z parlamentarną większością. Podobnie sytuacja wygląda w 20 indyjskich stanach, jeśli spojrzeć na wyniki ostatnich wyborów – a stany te zbliżone są wielkością do krajów europejskich. W dwunastu z nich zwycięzca zdobył samodzielną większość, w pozostałych – nie. Podziały ideowe i społeczne coraz trudniej dają się upchać w dychotomiczny układ.

Problem polaryzacji sceny politycznej wskazuje na istotny problem systemu FPTP – napięcie pomiędzy głosowaniem



ekspresyjnym (gdy chcemy głosem coś wyrazić) a instrumentalnym (gdy chcemy wpłynąć na wynik). Do systemu dwupartyjnego może prowadzić matematyka, jak w polskim Senacie, ale także model zachowania, w którym ludzie nie chcą głosować na mniejsze partie, ponieważ uważają, że jest to głos zmarnowany. Jeśli spojrzeć na polskie wyniki wyborów do Senatu, to widać, że ten drugi impuls (przynajmniej w tym przypadku) nie działa. Podobnie w przypadku polskich gmin – nie widać wcale, aby system taki ograniczał liczbę liczących się kandydatów, wymuszał lokalną dwupartyjność, klarowny podział na rządzących i opozycję. Wręcz przeciwnie, w bardzo wielu miejscach rządzący albo całkowicie monopolizują wszystkie stanowiska w radzie, albo jest na przykład jeden radny opozycyjny i 14 wywodzących się z komitetu wójta. Równowaga dwóch sił to raczej wyjątek od reguły niż realna prawidłowość.

Warto tu wspomnieć o pewnej inicjatywie, która pojawiła się w Wielkiej Brytanii przy okazji ostatnich wyborów. Utworzono stronę, na której zarejestrowani użytkownicy mogli deklarować chęć zagłosowania na inną partię w swoim okręgu, pod warunkiem oddania symetrycznego głosu na ich ugrupowanie w innym okręgu przez innego użytkownika strony. Jeśli w danym okręgu o mandat walczył kandydat laburzystów i konserwatystów, to zwolennik liberałów mógł zadeklarować, że zagłosuje na laburzystów, jeśli w innym okręgu, w którym konserwatyści walczą z liberałami o pierwsze miejsce, jakiś zwolennik laburzystów zagłosuje na liberała. Nie wiązało się to oczywiście z żadnymi gwarancjami, ale zapewniało pewien psychiczny komfort dla głosowania



taktycznego. Łatwiej zagłosować na bliższą partię niż zmarnować swój głos, ale łatwiej to zrobić, jeśli wartość ekspresyjna głosu zostanie zachowana – czyli nie wypadnie się ze słupków poparcia dla wybranej partii w skali całego kraju.

Trzecia sprzeczność wiąże się z wyobrażeniem o możliwości osobistego rozliczenia posła, który musi się starać przed wyborcami, i o tym, że system FPTP pozwala wyłonić i rozliczyć mocny rząd.

Założenie takie miałoby rację bytu, jeśli przyjąć, że za dobrym rządem stoją zawsze dobrzy posłowie, zaś za złym rządem – źli posłowie; jeśli więc zmieniamy zdanie na temat premiera i rządu, to zawsze współgra to ze zmianą zdania na temat posła wybieranego w naszym okręgu. Co jednak zrobić, jeśli nie współgra to ze sobą? Jeśli oceniamy rząd fatalnie, ale poseł w naszym okręgu, należący do partii rządzącej, jest wspaniałym człowiekiem, troszczącym się o swoich wyborców, i do tego liderem wewnątrzpartyjnej opozycji, który sam chciałby być premierem?

Możemy ukarać premiera tylko w ten sposób, że usuniemy z parlamentu naszego świetnego posła, który w dodatku mógł być nadzieją na znalezienie lepszego premiera. I – podobnie – oceniamy premiera świetnie, ale jego partia wystawiła w naszym okręgu niekompetentnego, aroganckiego i leniwego posła.

Czy mamy wtedy ukarać naszego posła, ryzykując tym, że w efekcie opozycja uzyska większość i pozbędziemy się

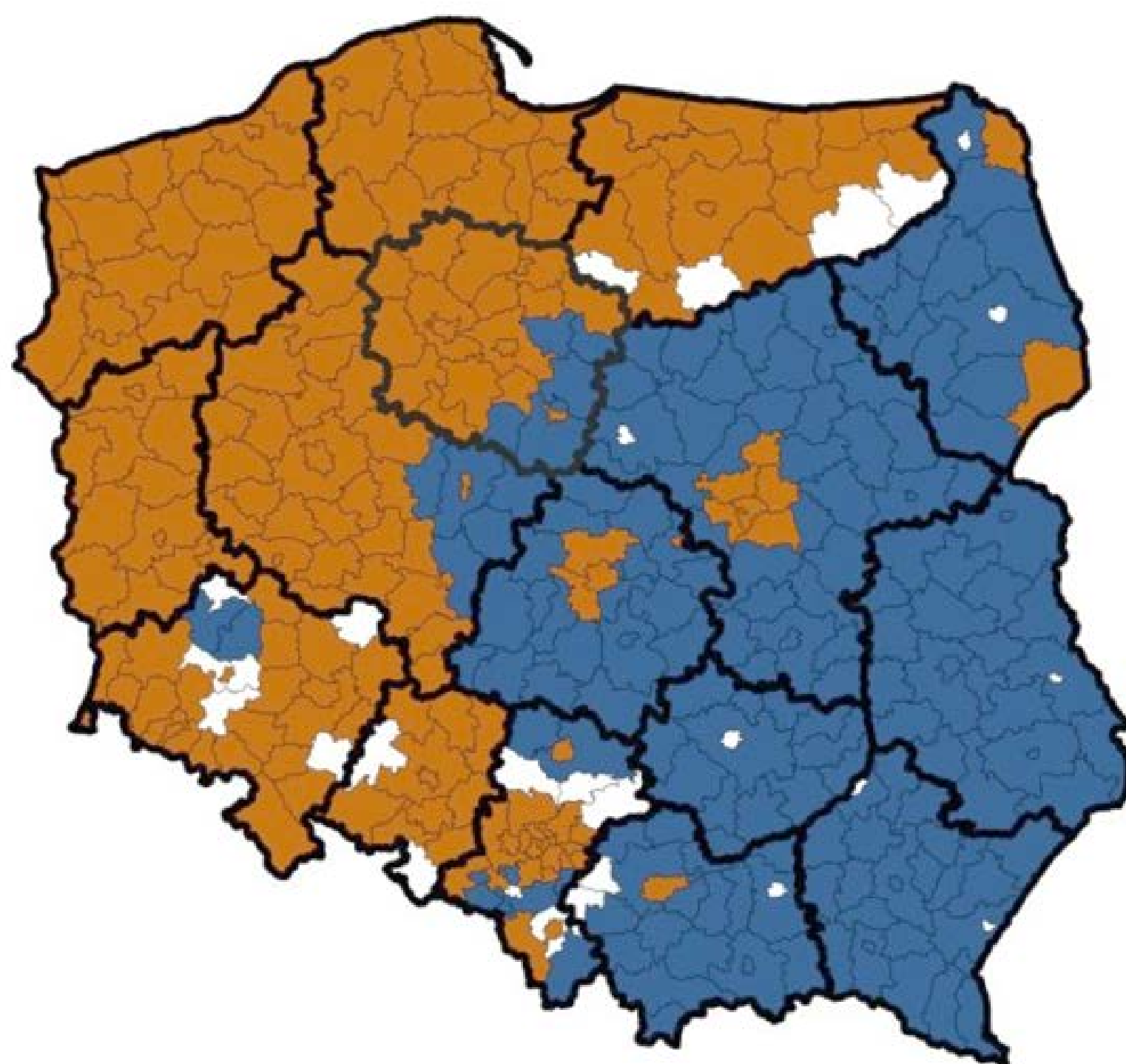


cenionego przez nas premiera? Czy jest to wystarczający argument do takiego rozliczenia? Pojawia się więc rzeczywista sprzeczność pomiędzy tym, jak oceniamy jednostkę, a jak zbiorowość, którą ta jednostka reprezentuje. Wiara, że FPTP jest tutaj świetnym rozwiązaniem, wynika z zamknięcia oczu. Tymczasem sprzeczność jest tutaj problemem. Pojawia się zatem pytanie, czy istnieje taki system, w którym wyborca może pokazać żółtą kartkę partii, zamiast czerwonej. Czy można gdzieś rozdzielić głosy na głos w sprawie rządu i głos w sprawie konkretnego posła?

Kolejną kwestią jest stabilność i zmiana: czy system odzwierciedla wahania opinii i ocen. Jeśli któraś partia wygrywa, a któraś przegrywa, to widać to wyraźnie po wyniku wyborów – jak wskazuje nasze zupełnie intuicyjne porównanie. Warto zobaczyć, jak wygląda na mapie podziału na powiaty (które z dużym przybliżeniem odpowiadałyby jednomandatowym okręgom w systemie FPTP) zmiana preferencji wyborczych w Polsce pomiędzy 2010 a 2015 r.

W 2010 r. pierwszą turę wyborów prezydenckich Bronisław Komorowski wygrał wyraźnie z Jarosławem Kaczyńskim.

W 2015 r. równowaga przesunęła się o milion głosów i pierwszą turę wygrał Andrzej Duda, już nie z taką przewagą jak poprzednik, ale jednoznacznie. Jeśli spojrzymy na mapę, to zwycięzca na poziomie powiatów zmienił się pomiędzy 2010 a 2015 r. w 26 na 380 powiatów – to te zaznaczone na białło.



Układają się one we względnie wyraźny wzór, na którym widać linię frontu między zaborami, przebiegającą przez Bielsko, Chrzanów, Myszków, Zawiercie, Lubliniec i dalej – Nidzicę i Ełk. Do tego dochodzą wysepki Zagłębia Lubńskiego i miast na prawach powiatu we wschodniej części kraju. Niemniej, w 354 powiatach, pomimo istotnego przesunięcia wyborczego wahadła, lokalny zwycięzca nie uległ zmianie. Nie jest to specjalna zachęta do systemu FPTP.



Losy posłów

Przed nieomal dwoma laty, w ramach polemiki wokół systemu brytyjskiego, autor tego opracowania opisał na swoim blogu karierę trzech konserwatywnych posłów. Pokazuje ona, jak w praktyce wygląda rekrutacja parlamentarnych elit w tym kraju.

Jonathan Djanogly zasiada w parlamencie od 2001 r. Został zatem posłem jeszcze przed czterdziestką. Urodził się w Londynie i tu po raz pierwszy wystartował z sukcesem w wyborach z ramienia Partii Konserwatywnej, zostając w 1994 r. radnym dzielnicy City of Westminster (miał wtedy 29 lat). W zdobyciu mandatu na pewno nie przeszkadzało wyznanie mojżeszowe kandydata. Czy fakt, że był synem multimilionera, stanowił jakiś atut, możemy co najwyżej zgadywać.

Djanogly odnowił mandat po czterech latach. Wcześniej jednak wystartował w wyborach parlamentarnych. Tyle że nie w Londynie, lecz w okręgu Oxford East. Być może miał na to wpływ fakt, że studiował w tym mieście. Co prawda nie na tym Oxfordzie, a na Oxford Polytechnic, lecz to zawsze uczelnia mieszcząca się w pierwszej czterdziestce brytyjskiego rankingu.

W okręgu Oxford East w dwóch poprzednich wyborach mandat zdobywała Partia Pracy, osiągając 16 proc. przewagi, lecz to przecież nie powinno zniechęcać młodego, ideowego człowieka. Nie zniechęcił go też wcale wynik. Owszem, zdobył o 11,5 proc. mniej głosów niż



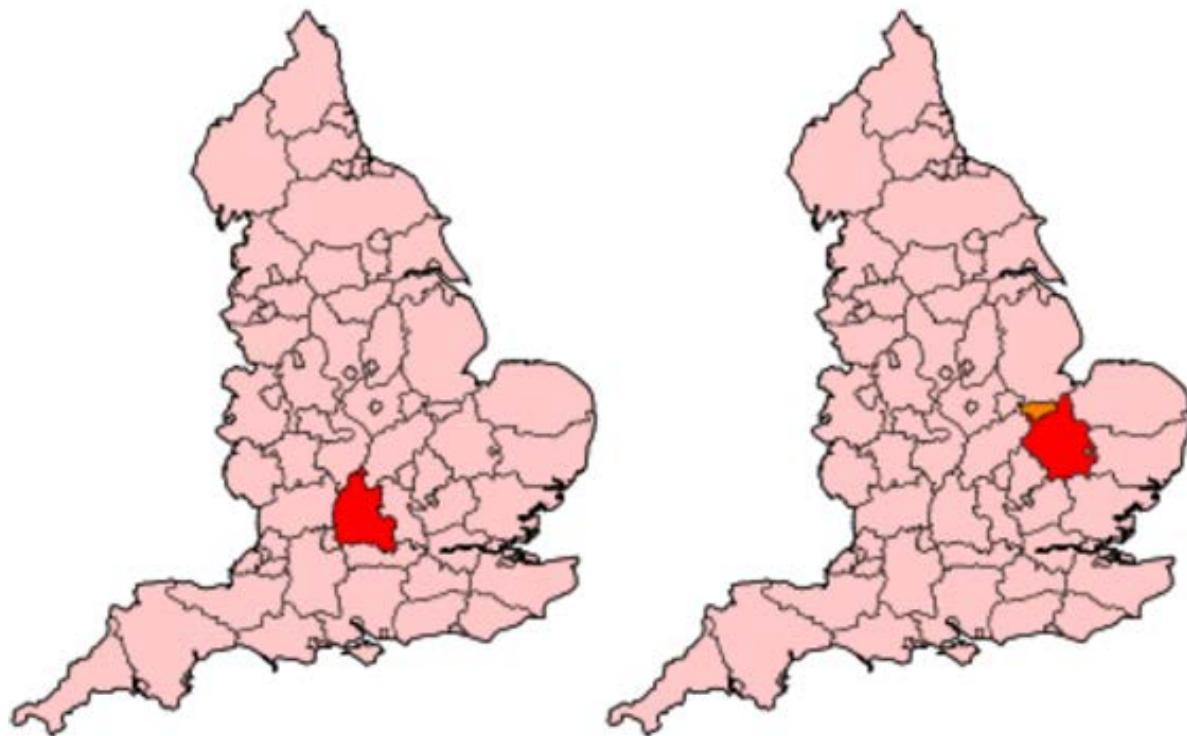
poprzedni kandydat jego partii, zaś przewaga posła-laburzysty urosła do prawie 35 proc. Lecz zdobyte doświadczenie na pewno przydało się po czterech latach.

Tym razem przyszło mu startować w zgoła odmiennym miejscu. Nie, nie – wcale nie w rodzinnym Londynie. Nie potrafił go docenić Oxford, powalczył o mandat w Cambridgeshire, konkretnie zaś w okręgu Huntingdon. W okręgu tym przez poprzednie 18 lat mandat poselski dzierżył sam John Major – swego czasu konserwatywny premier Zjednoczonego Królestwa.

Czy Djanogly miał wcześniej jakieś szczególne związki z tym okręgiem? Nawet jeśli, to na swojej stronie skromnie to przemilcza. W każdym razie znów nie popisał się szczególnie, tracąc co dziesiąty głos swojego poprzednika. Jednak przy wyjściowej przewadze w wysokości 32 proc., jego sukces był i tak bezapelacyjny. W wyborach 2005 i 2010 r. konkurencja stopniowo się zbliżała, lecz zachowuje on ciągle prawie dwudziestoprocentową przewagę nad kandydatem liberalnych demokratów. Mieszka teraz w tym okręgu – od Londynu oddalonego o godzinę z okładem.



Gdyby ktoś nie miał w pamięci mapy Anglii na tyle, by wyobrazić sobie położenie Oxfordu i Cambridge względem Londynu, dwa obrazki z Wikipedii pokazują hrabstwa, w których są rzeczony okręgi. W sumie niedaleko – niecałe dwie godziny jazdy samochodem.

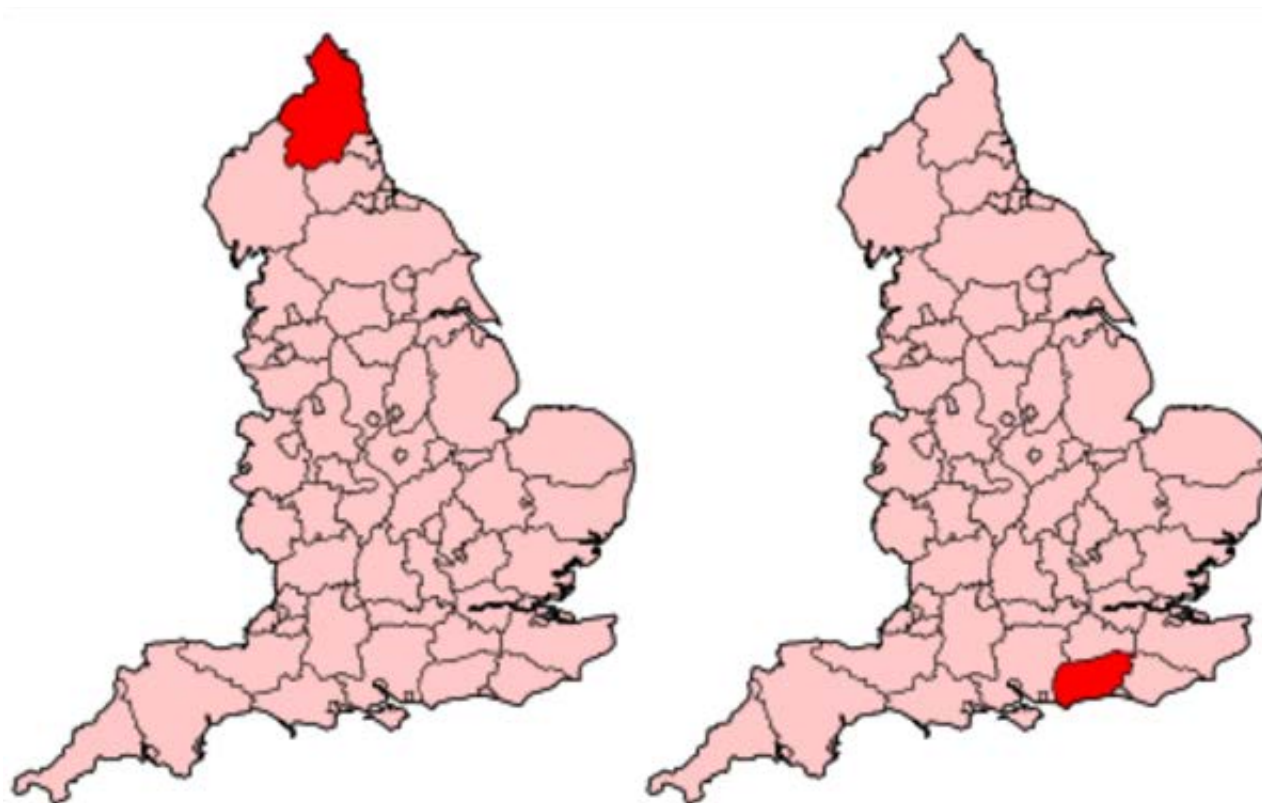


W Cambridge urodził się natomiast inny konserwatywny poseł – Nick Herbert. Dwa lata starszy niż Djanogly, dostał się do parlamentu cztery lata później. Lecz pierwszą próbę odbył w tych samych wyborach 1997 r. Na jego stronie brak jest informacji, co takiego wiązało go z okręgiem Berwick-upon-Tweed w hrabstwie Northumberland. W każdym razie tam właśnie, gdzie od 1973 r. mandat zdobywali liberałowie, przyszło mu pierwszy raz stawać w polityczne szranki. Wynik był powalający. Stracił co czwartego wyborcę swojej partii i wylądował na trzecim miejscu. W kolejnych wyborach nie wystartował. Jednak od 1998 r. był zaangażowany w kampanię przeciw przyjęciu euro, zaś w 2001 r. założył konserwatywny *think-tank* Reform.

W roku 2005 sekretarz skarbu w konserwatywnym gabinecie cieni Howard Flight został zmuszony do



rezygnacji z ponownego startu w wyborach, gdy wyznał, że po dojściu do władzy przez jego partię oszczędności będą musiały być większe niż to, co się oficjalnie deklaruje. Naciskom partii na rezygnację opierał się ostro, a lokalna organizacja partyjna odmówiła wskazania innego kandydata. W końcu jednak buntownicy ustąpili, w czym – jak można się domyślać – niejaką rolę mogło odegrać przyznanie Flightowi tytułu barona i dożywotniego miejsca w Izbie Lordów. Tak czy inaczej, zwołał się okręg w West Sussex z 30-procentową przewagą konserwatystów. Lokalna struktura partii wskazała jako swojego kandydata Nicka Herberta – na miesiąc przed wyborami. Mimo tych perypetii, wynik uzyskał bardzo dobry – minimalnie tylko gorszy od starszego kolegi. Czy miał w tym udział szczególny związek z okręgiem i zasługi w pracy dla lokalnej społeczności? Trudno w to nie wątpić. W każdym razie dwie jego próby dostania się do parlamentu wyglądają na obrazku imponująco. Pierwsza, nieudana – 300 mil od rodzinnej miejscowości, druga „tylko” połowę z tego, za to w przeciwnym kierunku. Oczywiście po wyborze zamieszkał w okręgu.





Czy nie udało się trafić na kogoś, kto wywalczył mandat bliżej od domu? Owszem, był i taki przypadek. To Chris Kelly, który w 2010 r. dostał się do parlamentu po raz pierwszy, w wieku 32 lat. Zdobył on mandat dla konserwatystów w okręgu Dudley South, w aglomeracji Black Country, w której się urodził i wychował. W okręgu tym wcześniej wygrywała Partia Pracy, lecz jej poseł z tego okręgu, pełniący funkcje ministerialne w rządzie Gordona Browna, wycofał się z kandydowania po 13 latach parlamentarnej kariery. Ogłosił to na cztery miesiące przed wyborami. W ramach polityki parytetu jego partia wystawiła kandydaturę kobiety – wieloletniej radnej. Nie dała jednak rady obronić mandatu.

Chris Kelly w czasie studiów był liderem młodzieżówki konserwatywnej na swojej uczelni. Został wyznaczony jako oficjalny kandydat swojej partii w Dudley South już w 2007 r. Przez kolejne lata funkcję oficjalnego pretendenta łączył z pracą na dyrektorskim stanowisku w rodzinnym biznesie działającym w rodzimym okręgu. W jego biografii przykuwa uwagę jeszcze jeden fakt. Otóż przed poprzednią kampanią pracował w biurze ówczesnego lidera partii Michaela Howarda. Ciekawe, czy bez tego doświadczenia byłoby mu równie łatwo przekonać do siebie lokalną organizację partii.

Chris Kelly był bez wątpienia przebojowym kandydatem, związanym z okręgiem i z partią. Czy jednak jego kampania skończyłaby się tak spektakularnym sukcesem, gdyby nie wycofanie się najgroźniejszego konkurenta? Czy jego pierwszy start nie oznaczałby wtedy, tak jak w przypadku Djanogly'ego i Herberta, jedynie



politycznych otrzęsin, po których dopiero mógłby liczyć na miejsce w jakimś okręgu bezpiecznym, nawet jeśli dalekim? Przy okazji – jeśli chodzi o najwyższe standardy wnoszone do polityki przez młodych, to Kelly zaraz na początku parlamentarnej kariery zaliczył solidną wpadkę, gdy rozesłał do kolegów-posłów e-maila z CV swojej siostry, „doświadczonej i dyskretnej sekretarki”, która jest także członkiem partii...

Zwolennicy systemu brytyjskiego wskazują – jako jego mocną stronę – personalizację wyborów. Argumentują, że w takich wyborach głosujący kierują się przede wszystkim oceną osobowości i osiągnięć kandydata. Budzi to jednak podwójną wątpliwość. Po pierwsze, dostępne dane empiryczne wcale tego nie potwierdzają. Składowa personalna głosowania, jako opozycja do głosowania według ogólnokrajowej oceny ugrupowań, występuje we wszystkich systemach. Porównania międzynarodowe zdają się wskazywać, że akurat w systemie brytyjskim składowej personalnej jest mniej niż w głosowaniach przeprowadzanych według innych reguł. Gdyby nawet jednak taka składowa była większa, pozostaje problem jej wpływu na ostateczny wynik. Ze względu na zero-jedynkowy efekt głosowania w FPTP, może się okazać, że jej generalny wpływ na wyniki jest mniejszy. Okazuje się bowiem, że historyczne uwarunkowania poparcia dla poszczególnych partii w poszczególnych okręgach różnią się tak bardzo, iż w większości kraju dominującym partiom nie przeszkadzają w zwycięstwie ich słabi kandydaci, zaś partiom zdominowanym nie pomagają nawet kandydaci bardzo silni. Jak mawiano w Ameryce po wojnie secesyjnej: w Alabamie Republikanin nie



byłby w stanie wygrać wyborów nawet na stanowisko hycła. W paru miejscach, w okręgach o wyrównanym poparciu dla konkurujących partii, personalne atuty mogą rzeczywiście przeważać. Jednak w przytłaczającej większości nie mają znaczenia.

Jest za to bezspornym faktem, że wszystkie kraje stosujące system FPTP doświadczają zjawiska podziału kraju na okręgi frontowe (gdzie poparcie dla głównych konkurentów jest wyrównane) i okręgi bezpieczne. Okręgi bezpieczne dla jednej z opcji są oczywiście okręgami beznadziejnymi dla pozostałych. W Wielkiej Brytanii w wyborach 2010 r., które odbywały się w 650 okręgach, rzeczywista walka toczyła się w co czwartym z nich. Tylko 166 okręgów było uznawanych przez Partię Konserwatywną za miejsce warte zabiegów (*target seat*) lub zagrożone (*defence seat*). W pozostałych nikt nie liczył na zwycięstwo, bo przewaga dotychczasowego zwycięzcy z konkurencyjnej partii była zbyt duża, lub też nikt nie obawiał się przegranej ze względu na wyjściową przewagę Konserwatystów. Zdarzają się tu zaskoczenia, lecz takie zjawisko ma wiele nieoczywistych konsekwencji. Po pierwsze, działa zniechęcająco na część wyborców. Jeśli partia, którą popieram, przegrywa w moim okręgu od stu lat (są takie przypadki), to jaki ma w ogóle sens pójście na wybory? Mój głos i tak nic nie zmieni. Niewiele lepiej wygląda to, jeśli jestem pewien, że „nasz” kandydat i tak wygra. W takim pewnym okręgu niejednokrotnie nie prowadzi się kampanii wyborczej. A to pogłębia zniechęcenie.

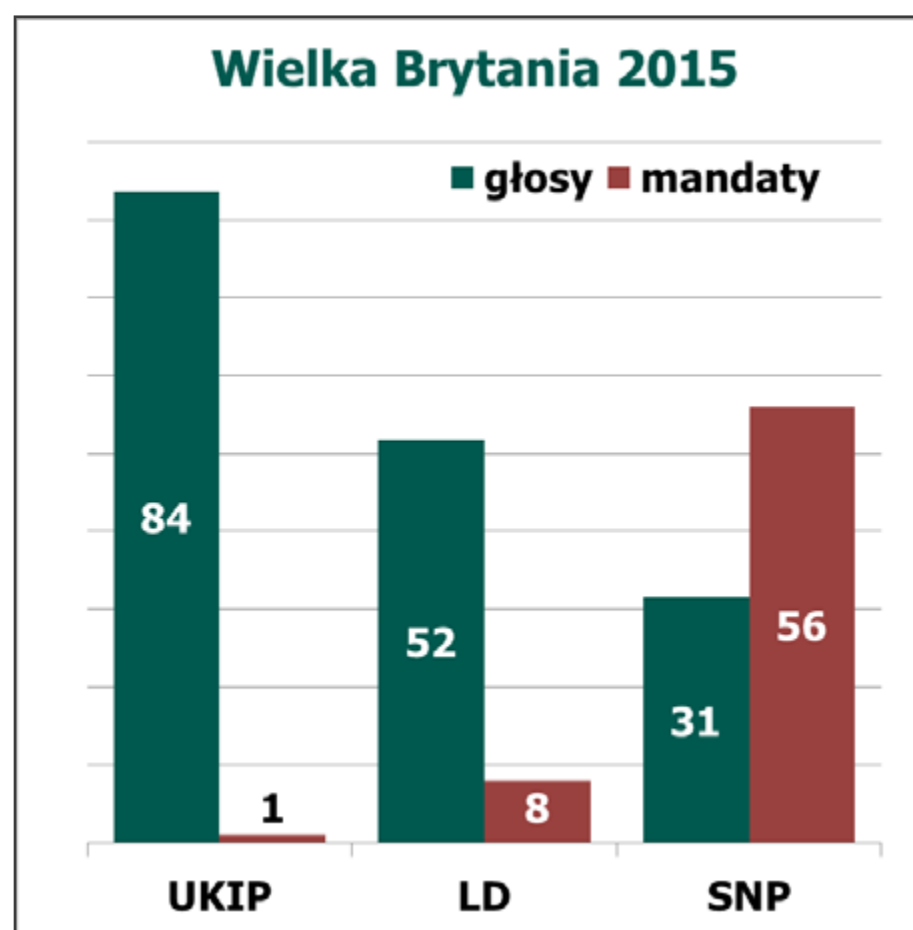


Partie mają też problem ze znalezieniem w beznadziejnych okręgach wartościowych lokalnych kandydatów – kto z nich chciałby się narażać na gorycz nieomal pewnej porażki? Jest jednak jedna grupa, na którą brytyjskie partie mogą tu liczyć. To młodzi, ambitni aktywiści z całego kraju. Są oni kierowani do takich okręgów na próbę. Jeśli pomimo beznadziejnej sytuacji wykażą się zaangażowaniem i determinacją – np. podnosząc poparcie dla swojej partii z 15 do 20 proc. – to nagrodą będzie dla nich start w przyszłych wyborach w takim okręgu, gdzie zwycięstwo będzie prawdopodobne lub nawet pewne. Takiego sprawdzonego w boju aktywistę partia może wystawić w bezpiecznym dla siebie okręgu, by nagrodzić jego wcześniejsze starania. Zyskuje też w ten sposób lojalnego posła – kogoś, kto jest od niej całkowicie uzależniony. To oczywiście nie przeszkadza w zabieganiu o stały kontakt z wyborcami. Opowieści o posłach niezależnych od partyjnej centrali mają jednak luźny związek z brytyjską praktyką. Zdarzają się takie przypadki, lecz są to raczej wyjątki potwierdzające regułę. Na pewno na większą niezależność mogą sobie pozwolić wielokadencyjni posłowie, mocno już wrośnięci w bezpieczne okręgi.

Podział kraju na okręgi bezpieczne i frontowe może stać się źródłem niezwykłych napięć, jeśli układa się w proste wzory geograficzne – jak w Polsce. Zwycięska większość parlamentarna pozbawiona jest wtedy reprezentantów olbrzymiej części kraju. Trudno w takiej sytuacji uniknąć nacisków, by – przykładowo – skoncentrować inwestycje tylko w tej części, której się zawdzięcza władzę. Takie terytorialne zróżnicowanie już dziś dzieli Polaków na

lepszich i gorszych, choć system w zasadzie nie daje do tego podstaw – np. większość zwolenników PiS w ostatnich wyborach mieszkała na obszarach, gdzie wygrywa PO. Gdyby jednak pojawiły się takie podstawy, efekt jest trudny do przewidzenia.

Wiele uproszczeń dotyczy też sytuacji mniejszych partii. Nie jest ona wcale oczywista. Kluczowe znaczenie ma to, czy zwolennicy danej partii są skoncentrowani w jakiejś części kraju, czy też są rozproszeni. Najlepiej można to zobaczyć na przykładzie ostatnich wyborów w Wielkiej Brytanii. Na wykresie pokazano porównanie liczby głosów i mandatów zdobytych przez trzy partie: Partię Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP), Liberalnych Demokratów (LD) i Szkocką Partię Narodową (SNP). Dla ułatwienia porównań liczbę głosów zdobytych przez każdą partię podzielono przez liczbę wszystkich głosów podzielonych przez 650 (liczbę mandatów do zdobycia). Tym samym liczba zdobytych głosów jest wyrażona w mandatach, teoretycznie należnych danej partii, gdyby wybory odbywały się według ordynacji skrajnie proporcjonalnej.

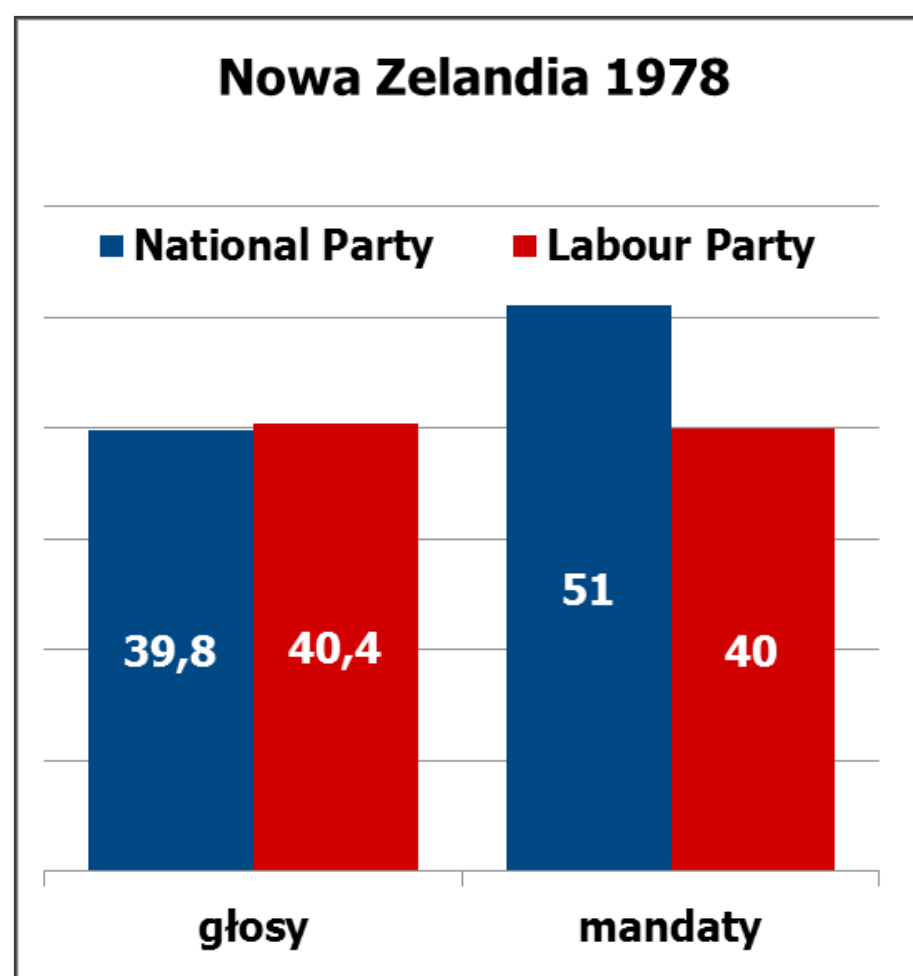




UKIP zdobył 84 razy mniej mandatów, niż wynikało to z liczby zdobytych głosów. To jedno miejsce w Parlamencie zawdzięcza zresztą pozyskaniu z szeregów Partii Konserwatywnej dotychczasowego jej posła, który zdołał obronić mandat pomimo zmiany barw. Liberałowie poradzili sobie trochę lepiej, lecz przecież i tak zdobyli sześć razy mniej mandatów, niż dałby im inny system. To nie jest jednak problem szkockich zwolenników niepodległości. Oni, choć poparcie mieli znacznie mniejsze od tych, którzy chcieliby widzieć niepodległość całego Zjednoczonego Królestwa, zdobyli mandaty w nieporównywalnie większej liczbie. Wszystko dlatego, że zwolennicy UKIP byli rozproszeni po kilku setkach okręgów Anglii i Walii, natomiast szkoccy narodowcy – jak się łatwo domyślić – zbierali głosy tylko w 59 szkockich okręgach. Jako lokalni zwycięzcy zgarnęli jedną dziesiątą nagrody, na którą zwykle może liczyć największa partia.



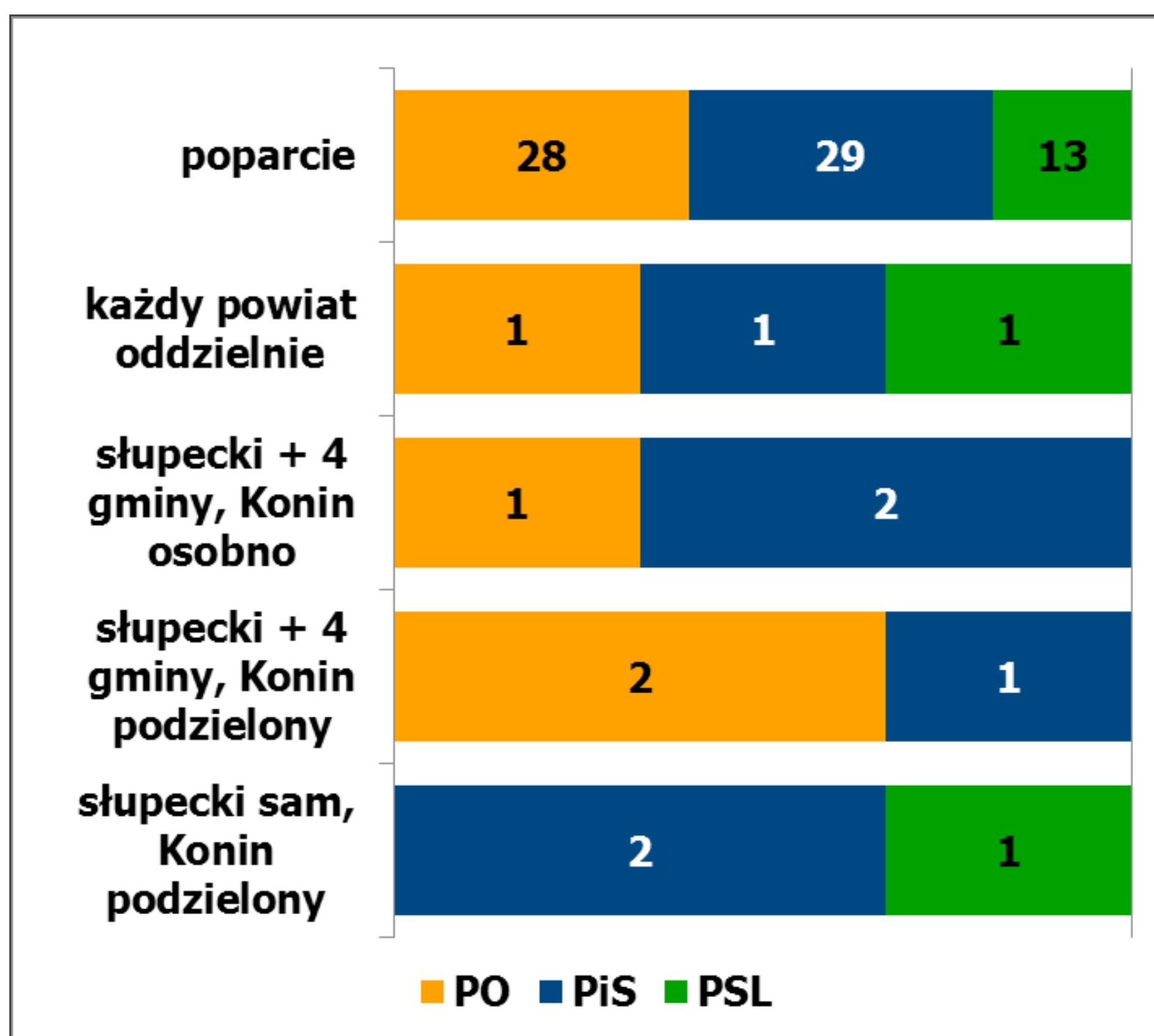
To „zwykle” jest tu bardzo ważnym zastrzeżeniem. Konkretny rozkład głosów w poszczególnych okręgach może dawać czasem zaskakujące wyniki. Przykładem są tu wybory z 1978 r. w Nowej Zelandii, gdzie w owym czasie stosowana była ta sama ordynacja, co w metropolii. Wyniki pokazuje kolejny wykres:



Nowozelandzka Partia Pracy (Labour Party) zdobyła więcej głosów niż jej konkurentka, Partia Narodowa. Niemniej jednak to właśnie ta druga otrzymała wyraźnie więcej mandatów i samodzielnie utworzyła rząd. Takie sytuacje mają miejsce, gdy jedna partia wygrywa bardzo dużą przewagą w części okręgów, zaś druga odnosi zwycięstwa skromniejsze, za to na większym obszarze. Zarówno skokowe różnice w reprezentacji małych partii, jak i przypadki odwrócenia kolejności dominującej dwójki nie dają się obronić ze zdroworozsądkowego punktu widzenia, podważając wiarę w sens demokracji. Można je ewentualnie uznać za przykre skutki uboczne, rekompensowane przez inne korzyści. Czy jednak ich ponoszenie naprawdę jest nieuniknione?



Jeszcze większy problem powstaje, gdy takie skrzywienia reprezentacji nie są efektem rozkładu poparcia w zasadzie przypadkowego, a w każdym razie niezamierzonego. Mogą być one także skutkiem celowej manipulacji granicami okręgów. Zjawisko to – zwane gerrymanderingiem – można prześledzić rozważając ewentualny podział na okręgi wyborcze w części województwa wielkopolskiego, tworzonej przez miasto-powiat Konin, koniński powiat ziemski (podmiejski „obwarzanek”) i sąsiadujący powiat słupecki. Przy podziale tych trzech powiatów stajemy przed dwoma dylematami, które dają w sumie cztery rozwiązania. Pierwsze pytanie dotyczy powiatu słupeckiego, który można byłoby zrobić okręgiem samodzielnym, lecz wyraźnie mniejszym niż ogólnokrajowy standard. W miarę standardowy okręg można uzyskać przyłączając do niego 4 gminy powiatu konińskiego (Golina, Grodziec, Rychwałd, Rzgów). Drugie pytanie dotyczy Konina i „obwarzanka”. Można uznać granice powiatowe, robiąc okręg miejski i podmiejski. Można też potraktować je jako jeden organizm społeczny i podzielić niejako w poprzek, wzdłuż rzeki Warty – na północną i południową połówkę miasta, każdą z przyległą częścią „obwarzanka”. Odpowiedzi na oba pytania są niezależne, co daje rzeczzone cztery warianty. Za każdym z nich można znaleźć zdroworozsądkowe argumenty. Pytanie tylko, czy ktoś uwierzy w ich szczerść. Bo każdy wariant prowadzi do innego podziału mandatów, jeśli za punkt wyjścia przyjąć głosowanie w 2011 r. Wykres pokazuje ogólny podział poparcia w trzech powiatach łącznie, a następnie spodziewany podział mandatów przy poszczególnych wersjach podziału.



Jeden mandat dla PiS jest spodziewany w każdym wariantcie, lecz drugi jest już problematyczny. Interes PSL jest oczywisty – nie ma co dodawać do powiatu słupeckiego żadnych zdominowanych przez wyborców PiS gmin z sąsiedztwa. Lecz już dla PO takie rozwiązanie oznaczać może brak szansy na mandat, jeśli jednocześnie zostanie podzielony Konin – itd. Gdyby w każdym z możliwych miejsc doszło do manipulacji okręgami, te same głosy mogłyby się przełożyć na zupełnie różne rozstrzygnięcie. Można próbować temu zaradzić, powołując specjalne komisje mające pilnować bezstronności przy wyznaczaniu granic okręgów. Faktem jest jednak, że zagrożenie jest realne i większe niż w innych systemach.



Z trudnych do podważenia pozytywów ordynacji brytyjskiej warto wymienić dwa: posłowie brytyjscy zapewniają reprezentację każdej części kraju. Biura poselskie są rozłożone równo, nie zaś skupione jak nasze – trochę w większych miastach, trochę przypadkowo. Są też brytyjscy posłowie do swoich wyborców przywiązani (nawet jeśli partia może ich z okręgu usunąć, gdy coś przeskrobia lub podpadną kierownictwu). Symboliczne jest to, że nawet jeśli posłowie wyraźnie częściej niż w Polsce pochodzą spoza okręgu wyborczego, z którego zostali wybrani, to jednak z reguły przeprowadzają się do tego okręgu, jeśli zdobędą mandat. Bywa też, że robią to już w chwili uzyskania nominacji. Choć intensywność ich kontaktów z wyborcami jest różna – większa w okręgach frontowych, mniejsza w bezpiecznych – to jednak średnio jest znacząco wyższa niż dotąd w Polsce. Pokazują to badania, w których pytano obywateli różnych krajów o osobiste spotkania z posłami.

Można jeszcze na rzecz tej ordynacji przytoczyć jeden argument, choć nie jest on podnoszony przez polskich zwolenników tego rozwiązania. Brytyjskie partie są silniejsze od naszych, bo mają nad posłami większą władzę. W szczególności zaś muszą w miarę jednoznacznie odnosić się do ich słabości. W przypadku nadużyć przy zdobywaniu zezwolenia na broń przez posła, czy w przypadku szczególnie konfliktogennej posłanki, władze nie mogą się uciekać do półśrodków. Nie mają jak „ukarać” ich gorszym miejscem w tym samym okręgu, poniekąd umywając ręce od ich oceny. Muszą rozstrzygnąć, czy start takich kandydatów byłby realnym zagrożeniem – stratą mandatu – i nie można do



niego dopuścić, czy też można twierdzić, że nic się nie stało i są to najlepsi kandydaci pod słońcem.

Jeśli jednak ograniczyć się do dwóch podstawowych pozytywów – pełnej reprezentacji terytorialnej i nacisku na bezpośredni kontakt z wyborcami – to wypada postawić takie samo pytanie, jak w przypadku naszej dotychczasowej ordynacji. Czy to jedyny system, który ma takie efekty?



IV INNE JOW-Y, CZYLI ŁATANIE DZIUR W OKRĘGACH

Polscy zwolennicy ordynacji brytyjskiej opowiadają o niej jak o jednym z cudów świata, gdy tymczasem więcej krajów porzuciło ten system niż go przyjęło po wypróbowaniu wcześniej innych rozwiązań. Sporo ze zmian jest stosunkowo niewielkich – na pierwszy rzut oka wydają się wręcz kosmetyczne, niektórzy zaś badacze czy komentatorzy jakby w ogóle ich nie zauważali. Każda z takich zmian jest jednak odpowiedzią na konkretną bolączkę trapiącą wybory w systemie FPTP. Warto je prześledzić w myśl zasady, że dobre rozwiązania powstają dzięki doświadczeniu, zaś doświadczenie powstaje dzięki złym rozwiązaniom.

Pozornie najmniej rzucającą się w oczy modyfikacją są amerykańskie prawybory. W zasadzie większość podręczników uznaje, że to ten sam system. Jednak różnice pomiędzy życiem politycznym – w szczególności zaś podziałami partyjnymi – w USA a pozostałymi krajami anglosaskimi powinny dawać do myślenia badaczom systemów wyborczych. Kluczowym czynnikiem jest inne podejście do problemu nominacji dla kandydatów w okręgach, w których kandydat danej partii z całą pewnością wygra. Ponieważ USA są państwem



federalnym, w którym poszczególne stany bronią swojej niezależności, te ostatnie znalazły proste rozwiązanie, które całkowicie wyeliminowało centralizm w partiach. Było to możliwe, bo szczegółowe zasady wyborcze są regulowane przez parlamenty stanowe. To one właśnie doprowadziły do rozpowszechnienia się regulowanych przez państwo prawyborów.

Uzyskanie nominacji głównej partii w wyborach wygląda w USA zupełnie inaczej niż w innych częściach świata. Partie nie są tu organizacjami, które mogą zablokować komukolwiek start w ich imieniu. Tak naprawdę każdy ze stanów ogłasza specyficzny przetarg na franczyzę, jaką jest możliwość startu jako Republikanin lub Demokrata. Każdy obywatel może się zarejestrować jako zadeklarowany wyborca Republikanów bądź Demokratów i ma wtedy prawo do uczestnictwa w organizowanych przez państwo prawyborach. Każdy obywatel może się też zgłosić jako kandydat w prawyborach i żadna centrala partii nie jest w stanie tego zablokować. Państwowa komisja wyborcza organizuje regularne głosowanie, w którym mogą brać udział zarejestrowani wyborcy każdej z partii, wybierając pomiędzy tymi, którzy chcieliby startować jako jej kandydaci. Nie można zatem zablokować ani udziału w wybieraniu kandydata, ani ubiegania się o stanowisko. Ma to oczywiście swoje konsekwencje. Oznacza w szczególności, że w bezpiecznych okręgach podstawowa rywalizacja polityczna toczy się o nominację. Jest ona rozstrzygana przez zarejestrowanych wyborców w liczbach sięgających tysięcy. Natomiast wydatki kandydatów na kandydatów, ponoszone na taką kampanię, mogą



być liczone w milionach dolarów. Paradoksalnie, prawybory zdecydowanie rzadziej rozstrzygają o nominacji w okręgach frontowych. Z reguły środowiska tworzące daną partię w danym okręgu starają się unikać wewnętrznej rywalizacji, aby oszczędzać siły do głównej kampanii. W okręgach, w których z góry wiadomo, że wygra Demokrata, Republikanie robią „łapankę”, by znaleźć kogoś, kto zgodzi się podjąć walkę w tak beznadziejnej sytuacji, i odwrotnie – w okręgach zdominowanych przez Republikanów tę samą strategię przyjmują Demokraci.

Amerykańskie rozwiązanie prowadzi do nieporównywalnej z niczym autonomii kongresmenów, którzy mogą zupełnie nie liczyć się ze wskazówkami partii. Nie mogą zostać za to ukarani najcięższym wyrokiem – pozbawieniem prawa do kandydowania w kolejnych wyborach pod macierzystym szyldem. Partie amerykańskie są tym, co najlepiej oddaje nasze słowo „stronnictwo”. Jest się Republikaninem bądź Demokrata, bo generalnie stoi się po stronie tej, a nie innej grupy. Oczywiście dalszy awans (szefostwo komisji czy klubu parlamentarnego) jest czymś, co wymaga budowania poparcia wśród innych parlamentarzystów. Cały mechanizm ma jednak jeszcze inną specyfikę – amerykański Kongres nie powołuje rządu w europejskim rozumieniu. Tworzenie rządu jest pochodną innych wyborów, jest domeną bezpośrednio wybranego prezydenta. Czy taki system elekcji parlamentarnej mógłby w ogóle funkcjonować, gdyby miał powołać rząd – tego nikt na świecie nie sprawdził.



Możliwość startu w prawyborach jednego z dwóch głównych stronnictw pozbawia sensu tworzenie kolejnych partii. Ktoś, kto chciałby zakładać Partię Zielonych, może po prostu wystartować w prawyborach u Demokratów. Nie trzeba było specjalnie zakładać Tea Party – radykalni zwolennicy wolnorynkowego konserwatyzmu wystartowali w republikańskich prawyborach i zostali jedną z frakcji tego stronnictwa. Efekt jest paradoksalny – wyniki amerykańskich wyborów są od strony empirycznej znacznie bardziej proporcjonalne niż polskie. Dwa stronnictwa mają w skali kraju wyrównane siły zarówno co do głosów, jak i co do zdobytych mandatów. Nie mają gdzie powstawać odchylenia od proporcjonalności.

Problemy związane z marnowaniem głosów, czyli tym, że poparcie dla mniejszego ugrupowania oznacza rezygnację z rozstrzygnięcia, który z kandydatów dwóch głównych partii zdobędzie mandat, próbowano rozwiązać wprowadzając ordynację w dwóch turach. Taka ordynacja – znana z naszych wyborów prezydenckich czy wyborów samorządowych włodarzy, jest stosowana we Francji (pomińmy tu niuanse). Obserwacja francuskiej sceny politycznej pokazuje, że zachęca to olbrzymią liczbę kandydatów do startu w pierwszej turze, która jest przez to znacznie mniej czytelna. Mniejsze ogólnokrajowe partie wystawiają kandydatów i budują swoje poparcie nie tylko po to, by stać się wyrazicielem konkretnych poglądów, często radykalnych. Jeśli któryś z nich zyska wyraźne poparcie, staje się ważnym punktem odniesienia. Po pierwsze, jest głównym celem kampanii przed drugą turą. Nie byłoby w tym niczego złego, gdyby



nie długofalowe konsekwencje. Częścią takich zabiegów jest tworzenie mniej lub bardziej sformalizowanych sojuszy na przyszłość. W efekcie duże partie odstępują okręgi swoim mniejszym sojusznikom, nie wystawiając w nich swoich kandydatów. I tak np. socjaliści skazują swoich wyborców na głosowanie na kandydatów komunistycznych w części okręgów, w zamian za to uzyskując od Francuskiej Partii Komunistycznej poparcie dla kandydatów socjalistycznych w drugiej turze w pozostałych okręgach. Mniejsze ugrupowania, z którymi nikt nie chce wchodzić w takie sojusze (np. Front Narodowy), mają kolosalne kłopoty ze zdobyciem mandatów z dokładnie tych samych powodów, jak w wariancie brytyjskim. A przecież to wcale nie znaczy, że o ich wyborców nie toczy się gra przed drugą turą.

Taki system doprowadził we Francji do niezwykłego rozdrobnienia sceny politycznej. Nikt nie jest w stanie zliczyć, ile partii zasiada we francuskim Zgromadzeniu Narodowym. Każdy z dotychczasowych posłów ma w takim wariancie pozycję zdecydowanie silniejszą niż w wariancie brytyjskim. Dzieje się tak, ponieważ skłócony z centralą poseł zawsze może wystartować pod innym szyldem, licząc na to, że jeśli prześcignie oficjalnego konkurenta macierzystej partii w pierwszej turze, to nie będzie ona mieć innego wyjścia niż poparcie go w drugiej turze. Podobnie, wyjścia nie będą mieli też wierni wyborcy tej partii, gdy zabraknie oficjalnego kandydata ich ugrupowania. To, jak się wydaje, jest powód, który zniechęca do politycznej integracji. W takim systemie bardzo trudno ustalić, jakie jest realne



poparcie społeczne dla poszczególnych partii, skoro nie wystawiają one kandydatów we wszystkich okręgach.

Niemniej jednak we Francji odchylenia od proporcjonalności, jeśli traktować pierwszą turę jako głosowanie ekspresyjne, a wyniki drugiej jako ostateczny podział mandatów, są niezwykle wysokie. Efektem nie są wcale rządy jednopartyjne. Partia Socjalistyczna nie zdobyła samodzielnej większości w tym systemie, choć dwukrotnie wygrywała wybory – musiała się wówczas wspierać lewicową drobnicą. Prawicowa UMP jest zaś koalicją kilkunastu partyjek. Tak jak w Polsce, kluczowe są wtedy podchody pomiędzy kandydatami w obrębie ugrupowań.

Francuska scena polityczna jest więc przykładem wyjątkowego zamieszania, którego nikt nie próbuje naśladować. Co się zaś tyczy stojącej za tym rozwiązaniem zasady „bezwzględnej większości”, to ładniej ona brzmi w teorii, niż wygląda w praktyce. Tak jak w polskich samorządach, frekwencja w drugiej turze na tyle się zwykle obniża, że połowa głosów zdobytych w ponownym głosowaniu to średnio około 40 proc. ogółu aktywnych wyborców – tych, którzy głosowali w pierwszej turze. Realnie oznacza to dalsze poparcie mniejszości.

Innym rozwiązaniem wymyślonym w celu poradzenia sobie z problemem zmarnowanych głosów i wyłączenia z demokracji zwolenników mniejszych partii jest system australijski. Podstawowa nazwa to „głos alternatywny”, lecz stosowana jest też nazwa „natychmiastowa dogrywka”, która lepiej oddaje jego istotę. Wybory



odbywają się w okręgach jednomandatowych: w każdym okręgu do zdobycia jest jeden mandat, natomiast głos oddaje się inaczej. Kandydatów szereguje się od najbardziej do najmniej pożądanego. Jeśli żaden z kandydatów nie otrzyma ponad połowy pierwszych wskazań, odrzuca się najsłabszego kandydata (tego, który pierwszych wskazań ma najmniej), a następnie drugie wskazania jego wyborców dolicza się odpowiednim kandydatom. Dzieje się tak aż do momentu, w którym jeden z kandydatów przekroczy próg 50 proc. Wyborcy mniejszych ugrupowań mogą tym samym pogodzić wyrażenie swojego poparcia dla określonej idei z rozstrzygnięciem sporu pomiędzy dużymi partiami. Rozwiązuje to tylko jeden, spośród wielu innych, problem.

„Natychmiastowa dogrywka” zdecydowanie poprawia szansę tych kandydatów, którzy zostali „odrzućeni” – np. posłów dużych partii, pozbawionych prawa do startu pod szyldem dotychczasowego ugrupowania. Jeśli nawet wyborcy danej partii wskażą pierwszym głosem oficjalnego kandydata, to mogą drugim głosem wskazać wcześniejszego posła związanego z tym samym środowiskiem. Co istotne, tacy outsiderzy mogą liczyć także na poparcie konkurencji, która wskaże ich prawdopodobnie przed oficjalnym kandydatem innego ogólnokrajowego ugrupowania – zakładając, że jest to jednak ktoś, kto nie będzie lojalnym członkiem nieprzyjaznej partii. Pozwala to z jednej strony na większą samodzielność posłów względem centrali. Ma to też swoje mniej oczywiste konsekwencje: bywa, że prowadzi do reelekcji posła, który został wyrzucony ze



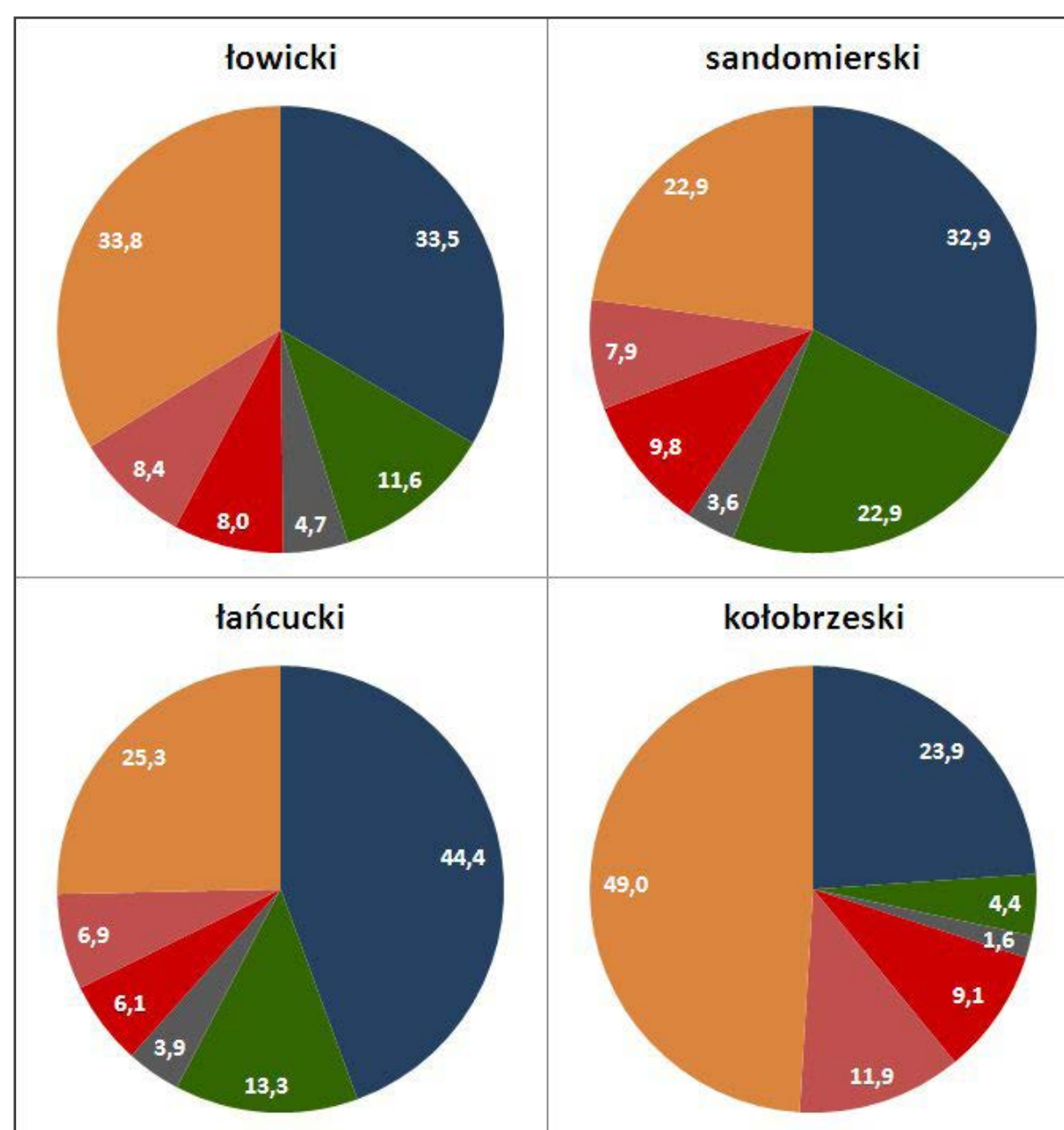
swojej własnej partii za spowodowanie wypadku, gdy prowadził samochód pod wpływem alkoholu.

Niemniej jednak, takie oddanie władzy zwolennikom mniejszych partii w rozstrzyganiu sporów pomiędzy większymi partiami ma swój urok. Nie jest to wszakże czynnik przemożny – w ostatnich wyborach, na ponad 300 australijskich okręgów, jedynie w 9 takie właśnie głosy przeważały szalę zwycięstwa. W kilku okręgach zmierzyli się kandydaci partii tworzących generalną koalicję. W zasadzie jednak australijskie partie tworzące koalicję, tak jak we Francji, ustępują sobie miejsca w poszczególnych okręgach. Zachowując odrębność organizacyjną, tworzą bloki, których członkowie nie wchodzą sobie w paradę, lecz wspierają się w walce z drugim blokiem. Nie jest to jednak pełna integracja i pozostaje na scenie politycznej dodatkowy czynnik napięć, niezrozumiałych dla wyborców.

System ten nie rozwiązuje kwestii okręgów bezpiecznych i tego, że w dużej części wynik jest z góry przewidziany. To, kto rządzi Australią, dalej rozstrzyga się tylko w niektórych okręgach o łatwym do przewidzenia umiejscowieniu. Jeśli komuś się zdaje, że taki system powinien zwiększyć poparcie dla mniejszych partii, przypadek Australii będzie dla niego pouczający. Australijska scena polityczna jest z perspektywy okręgu znacznie bardziej spolaryzowana niż brytyjska czy kanadyjska. Pokazuje to, że różne rozwiązania instytucjonalne wcale nie muszą podążać za intencjami, dla których zostały stworzone.



Nie jest łatwo przewidzieć, jak działałby taki system, gdyby konkurencja nie obejmowała tylko dwóch głównych bloków (co najwyżej podzielonych na sojusznicze ugrupowania), tylko rozgrywałaby się przy większej palecie partyjnych barw. Można jednak pokazać problemy. Jeśli spojrzeć na wyniki w czterech polskich powiatach, które idealnie odpowiadałyby jednemu mandatowi, gdyby Polskę podzielić na 460 okręgów, to w każdym z nich sytuacja wygląda nieco inaczej.



Modelowa sytuacja ma miejsce w powiecie łowickim. W ostatnich wyborach 2011 r. PO i PiS dostały tam nieomal identyczne poparcie – po niewiele ponad 1/3 głosów. Pozostała 1/3 rozdzieliła się na mniejsze ugrupowania, które nie miałyby żadnych szans na sukces w dogrywce. Nawet gdyby połączyły swoje siły, to ich kandydat i tak nie mógłby się przebić przez główną dwójkę. Natomiast to właśnie wyborcy tych mniejszych



partii rozstrzygaliby, który z dwóch kandydatów odniesie ostateczny sukces. Skłaniałoby to zapewne wybranych w takim systemie posłów do zwracania uwagi na elektoraty mniejszych ugrupowań.

Zupełnie inny problem ma miejsce w powiecie sandomierskim, gdzie jest wyraźny lider, zdobywający jednak mniej niż 1/3 głosów (PiS), podczas gdy PO i PSL osiągają niemal identyczne wyniki, ale mniejsze niż 1/4. Wyborcy lewicy mogą przesądzić, która z tych partii zmierzy się ostatecznie z kandydatem PiS. Pojawia się tutaj problem strategiczny – jeśli wyborcy lewicy wskażą w pierwszej kolejności na kandydata PO, to prawdopodobnie prześcignie on kandydata PSL i wejdzie do ostatecznej rozgrywki. Można się spodziewać, że wtedy wyborcy PSL przeważą szalę na korzyść kandydata PiS – ponieważ w taki sposób najczęściej układają się proporcje, sądząc po wynikach wyborów prezydenckich. Gdyby jednak wyborcy lewicowi wskazali w pierwszej kolejności na kandydata PSL, to ma on możliwość uzyskania większego poparcia niż kandydat PO. W sytuacji, w której wyborcy PO będą preferować kandydata PSL, to prawdopodobnie właśnie on wygra starcie.

Podobnie, choć nieco inaczej, wygląda sytuacja w powiecie łańcuckim. Tutaj kandydat PiS byłby faworytem, lecz realne zagrożenie stanowiłby specyficzny scenariusz. Gdyby co czwarty wyborca PO, spodziewając się porażki swojego ulubieńca, zagłosował pierwszym wyborem na kandydata PSL, to właśnie ten ostatni wszedłby do ostatniej rundy przeliczeń jako konkurent



kandydata PiS. I mając wsparcie elektoratu wszystkich pozostałych partii, mógłby zagrozić faworytowi.

Jeszcze inna jest sytuacja w powiecie kołobrzeskim. PO zdobyła tam niecałe 50 proc. głosów, zaś daleko za nią, z poparciem o połowę mniejszym, znalazło się PiS. Na pozostałe partie przypada pozostała część głosów, czyli niewiele ponad 1/4 ogółu. Teoretycznie jest możliwe, że Platforma Obywatelska wystawia dwóch kandydatów (z dwóch jej skrzydeł) i nawet jeśli głosy podzielą się na pół, to i tak jeden z nich wejdzie do ostatecznej rozgrywki i najpewniej ją wygra.

W każdym wypadku system może prowadzić do skomplikowanych, strategicznych manewrów. Trudno powiedzieć, na ile są one realne. Największym problemem w przypadku australijskiego pomysłu jest to, że trzeba wytłumaczyć wyborcom, jak się w ogóle głosuje. Choć dla jednych ten sposób głosowania jest zupełnie intuicyjny, to u innych może przerastać poziom pojmowania sprawy. Może też uruchomić napięcie pomiędzy tym, co ludzie chcą wyrazić przez głosowanie, a tym, co mogą poprzez głosowanie uzyskać. W każdym razie, wyniki wyborów w Australii wcale nie przekonują, że jest to cudowne rozwiązanie, które likwiduje bolączki systemu brytyjskiego.

Innym pomysłem posiłkuje się ordynacja stosowana w Słowenii. Jest ona powszechnie klasyfikowana jako czysto proporcjonalna. Kraj jest podzielony na okręgi jednomandatowe. W każdym okręgu partia wystawia jednego kandydata, ale o tym, czy zdobędzie on mandat,



nie decyduje kolejność w porównaniu z kandydatami innych partii w tym samym okręgu, jak to się dzieje w systemie brytyjskim. Głosy na wszystkich kandydatów jednej partii sumuje się tak, jak obecnie w Polsce. Na tej podstawie przydziela się poszczególnym partiom mandaty w skali kraju. Mandaty te otrzymują ci kandydaci, którzy zdobyli najwięcej głosów w swoich okręgach, ale już w obrębie partii – znów tak, jak dziś w Polsce. Każdy z kandydatów konkuruje jednak z kolegami ze swojej partii niejako korespondencyjnie – nie zabiegają o ten sam elektorat, lecz każdy w swoim okręgu stara się zdobyć jak najwięcej głosów.

Rozwiązanie jest ciekawe, bo każdy kandydat, nawet ten z małej partii w okręgu zdominowanym przez jedną z dużych partii, ma szansę na mandat. Kandydaci współtworzą ogólny wynik partii w każdym z okręgów, więc nie opłaca się wystawiać byle kogo ani w okręgach bezpiecznych, ani w beznadziejnych. Jeżeli decyduje kolejność, jak w FPTP, to nie ma znaczenia, czy partia zdobywa 51 proc., czy 71 proc. głosów, a tym bardziej, czy to jest 30 proc., czy 10 proc. Natomiast w tym systemie owe dodatkowe 20 proc. mogą oznaczać zdobycie kolejnego mandatu w innym okręgu. Jest to zatem system, który mobilizuje do wysiłku wszystkich kandydatów, a jednocześnie nie pozwala partiom odpuścić żadnego z okręgów – ani tych, w których mają miażdżącą przewagę, ani tych, w których szanse są bardzo słabe. W dodatku system jest całkowicie odporny na manipulacje granicami okręgów, a każdej partii opłaca się wystawiać kandydatów w każdym okręgu – bez żadnych taktycznych sztuczek.



Rodzi on jednak poważny problem. Może się zdarzyć, że w niektórych okręgach żadna partia nie dostanie mandatu, ponieważ głosy rozłożą się wyjątkowo równo. To, że w innych okręgach będzie tych mandatów zdecydowanie więcej, nie jest specjalną pociechą. Rozwiązanie to, przy całym swoim uroku, narusza więc zdroworozsądkowe wyobrażenie dotyczące wyborów.

Wśród systemów zwanych „proporcjonalnymi” (czyli de facto odwołującymi się do udziałów zdobytych przez poszczególne partie w skali całego kraju) istnieje również rozwiązanie, które podąża za jednym z tropów wyznaczanych przez ordynację brytyjską. Chodzi o zasadę „złotego głosu”, czyli o nagrodę dla zwycięzcy wyborów, dającą mu samodzielną większość. Taka reguła stosowana była od lat w Grecji – w różnych wariantach, obecnie zaś obowiązuje we Włoszech. Jednopartyjna parlamentarna większość nie jest w takiej sytuacji niepewnym i przypadkowym efektem stosowania w okręgach zasady względnej większości. Jest nieuchronnym efektem matematycznym, ściśle sankcjonowanym przez prawo. W naszych realiach – ugrupowanie, które dostaje najwięcej głosów w skali kraju, z definicji otrzymywałoby co najmniej 240 mandatów. Pozostałe 220 rozdzielałoby się proporcjonalnie pomiędzy pozostałe ugrupowania.

Włoskie doświadczenie z zastosowaniem tak daleko idącej premii dla zwycięzcy nie jest jednak zachęcające. Najpierw doprowadziło do stworzenia dwóch szerokich koalicji, które podzieliły się po równo elektoratem tylko po to, by rozpaść się tuż po wyborach. W ostatnich wyborach takiego poziomu integracji – choćby



symbolicznej – nie udało się już osiągnąć. Większość zdobyła za to koalicja, którą poparło mniej niż 30 proc. wyborców. Wyprzedziła ona konkurencję o mniej niż pół punktu procentowego. Ten nader symboliczny sukces przełożył się na proporcje sił parlamentarnych: 345 mandatów przypadło zwycięzcy, zaś 125 mandatów głównej sile opozycji. Choć obiecany efekt został uzyskany, to jednak wypada mieć wątpliwości, czy ten system wart jest naśladowania. Można wszak rozumować i w ten sposób, że prawie 70 proc. wyborców głosowało przeciw ugrupowaniu, które uzyskało prawo samodzielnych rządów.

Wszystkie te próby znalezienia odpowiedzi na bolączki systemu wyborczego – czy to brytyjskiego, czy naszego – warto poznać, zanim zacznie się myśleć o projektowaniu nowej ordynacji w Polsce. Pokazują one, jak trudne jest to zadanie. Także dlatego, że raz wdrożona zmiana, choćby nie wiadomo jak duże wątpliwości wywołała, wcale nie jest tak łatwa do ponownego zmodyfikowania. Zmiana ordynacji parlamentarnej podlega bowiem jednemu fundamentalnemu ograniczeniu – musi być przegłosowana przez tych, którzy są beneficjentami dotychczasowego systemu. Nawet najbardziej podatne na paradoksy czy skrzywienia systemy w końcu wyniosły kogoś do władzy. Dlaczego miałby on zmieniać reguły, dzięki którym wygrał? Zmiany ordynacji się zdarzają, lecz gdy są zbyt częste – prowadzą do chaosu. Z drugiej strony: przewlekłe czekanie przez kilka kadencji oznacza borykanie się z problemami, które dotyczą przywódców i obywateli.



V SPERSONALIZOWANA PROPORCJONALNOŚĆ



śró d systemów, które są traktowane jako wyjście z wszystkich opisanych dylematów, przeważają różne warianty spersonalizowanej ordynacji proporcjonalnej, znanej przede wszystkim z Niemiec. Nazywana bywa ona „mieszana”, choć ta nazwa nie jest najszcześliwsza i sami Niemcy jej nie stosują. Zamieszanie z nazwą „mieszana” wynika z tego, że najbardziej pasuje do systemu, w którym przeprowadza się równolegle dwa rodzaje wyborów, tworzące oddzielne segmenty. Połowa posłów wybierana jest w systemie FPTP, połowa proporcjonalnie, z list partyjnych, już bez wskazywania kandydata. Takie rozwiązanie – zwane dla uściślenia systemem równoległym lub segmentowym – stosowane było niegdyś na Ukrainie i w Rosji, obecnie zaś na Litwie, w Korei i Japonii. Jest ono tylko pozornie podobne do niemieckiego. Tam też oddaje się dwa głosy i są dwa rodzaje posłów. Jak działa spersonalizowana ordynacja proporcjonalna, najłatwiej wytłumaczyć na przykładzie jej najprostszej wersji, stosowanej przy wyborze landtagu Badenii-Wirtembergii.

Kraj podzielony jest na okręgi jednomandatowe w liczbie większej niż połowa mandatów, lecz mniejszej niż $2/3$ ich liczby. Dla naszego Sejmu byłoby to np. 260 okręgów.



Każda partia zgłasza w okręgu jednego kandydata. Nie oznacza to jednak, że w okręgu tym przyznany będzie tylko jeden mandat – mogą je zdobyć również kandydaci z innych partii. Niemniej jednak w każdym okręgu kandydat z największym poparciem zdobywa mandat bezpośredni, tak jak w Wielkiej Brytanii. Teraz przechodzi się do podziału pozostałych mandatów. W tym celu dla całego kraju sumuje się głosy zdobyte przez kandydatów danej partii – i tych już wygranych, i tych przegranych w bezpośrednim starciu. Na podstawie ogólnokrajowych sił partii ustala się liczbę mandatów jej należnych. Od tej liczby odejmuje się mandaty już zdobyte bezpośrednio. Pozostałe są mandatami uzupełniającymi. W każdej z partii z osobna mandaty uzupełniające otrzymują ci kandydaci, którzy choć przegrali walkę o pierwsze miejsce w swoim okręgu, to mieli najlepszy wynik w porównaniu z innymi kandydatami tej samej partii.

Najlepiej zilustrujmy to przykładem: w wyborach startują 4 partie, dostając w kolejności 40 proc., 30 proc., 20 proc. i 10 proc. ogólnej liczby głosów. Największa wygrywa bezpośrednio w 175 okręgach, druga w 75, a trzecia w 10. Najmniejsza nie wygrywa w żadnym okręgu. Na podstawie ogólnego wyniku należy im się odpowiednio: 200, 150, 75 i 35 mandatów. Poza mandatami bezpośrednimi należą im się zatem mandaty uzupełniające w liczbie: 25 dla partii największej, 75 dla drugiej, 65 dla trzeciej i 35 dla najmniejszej. Mandaty te otrzymują kandydaci z największym poparciem spośród tych, którzy nie zdobyli mandatu bezpośrednio.



Takie rozwiązanie łączy zalety FPTP i obecnego systemu. Cała Polska ma swoich reprezentantów. Żadna gmina i żaden powiat nie zostaje wypchnięty na margines rywalizacji. Poseł zabiega o głosy konkurując z kandydatami innych partii, nie zaś z kolegami z listy. Każdy obywatel może startować samodzielnie, nie musząc być częścią jakiegoś ugrupowania. Jednocześnie, tak jak dotąd, mniejsze ugrupowania nie są eliminowane, jeśli nie mają swoich mateczników. Głos oddany w każdym punkcie kraju jest tak samo ważny. Nie ma definitywnego podziału na okręgi bezpieczne, beznadziejne i frontowe – można zdobyć mandat w każdej części kraju. Nie ma zagrożenia manipulacją granicami okręgów. Każda większość parlamentarna jest zależna od posłów z całego kraju, nie zaś tylko z jego części.

To rozwiązanie bezproblemowo pasowałoby do wyborów sejmikowych czy powiatowych (w tym rad miast-powiatów). W przypadku wyborów sejmowych też wydaje się to lepsze od systemu obecnego oraz jego brytyjskiej alternatywy. Jednak możliwy jest również system trochę bardziej skomplikowany. Bliższy ogólnoniemieckiemu, lecz z istotną modyfikacją inspirowaną rozwiązaniem stosowanym w wyborach bawarskiego landtagu, jednocześnie w większym stopniu wpasowującym się w sposób głosowania polskiego wyborcy oraz działania polskich partii.

Każdy wyborca ma tu dwa głosy. Jeden z nich oddaje na kandydata w lokalnym okręgu wyborczym. Od tego głosu zależy to, kto zostanie posłem w danym okręgu. Okręgów takich jest 230. Drugi głos wyborca oddaje na kandydata



na Prezesa Rady Ministrów. Prawo do zgłaszania oficjalnego kandydata na Prezesa Rady Ministrów ma tylko taka partia, która zgłosiła kandydatów na posłów we wszystkich 230 okręgach lokalnych.

Od drugiego głosu zależy, kto zostanie nominowany na urząd Prezesa Rady Ministrów. Nominację taką uzyskuje kandydat z największą w skali kraju liczbą głosów. Kandydat na Prezesa Rady Ministrów musi uzyskać wotum zaufania w Sejmie. Jeśli go nie otrzyma, kolejny krok należy do Prezydenta, który może nominować innego kandydata. Wtedy już nie ma ograniczeń w wyborze, kto nim zostanie.

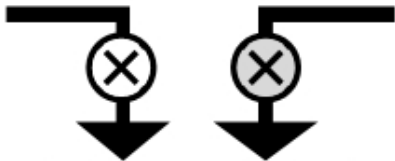
Każdy z dwu głosów oddawany jest oddzielnie. Wyborca może poprzeć kandydata na premiera jednej partii, zaś kandydata na posła w okręgu – innej. Taki wybór będzie miał niezależny wpływ na wynik każdego z personalnych głosowań z osobna. Natomiast generalny podział mandatów w Sejmie odbywa się proporcjonalnie do sumy obu rodzajów głosów zdobytych przez partie w skali kraju – szczegóły zostaną jeszcze omówione. Dla sumarycznej rywalizacji pomiędzy partiami, rozdzielenie przez wyborcę swoich głosów będzie oznaczało podzielenie swojego poparcia po połowie pomiędzy partie, które wystawiły danego kandydata na posła i danego kandydata na premiera.

Proponowany system jest z punktu widzenia wyborcy prostszy i bardziej intuicyjny od obecnego. Zamiast obszernej broszury otrzyma on jednostronicową kartę do głosowania.



KARTA DO GŁOSOWANIA
Wybory Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w okręgu 72 Kraków-Krowodrza, 9.10.2011

Ma Pani/Pan 2 głosy



tutaj 1 głos tutaj 1 głos
Od tego głosu zależy, kto zostanie Od tego głosu zależy, kto zostanie
Posłem w Pani/Pana okręgu Prezesem Rady Ministrów

GŁOS W OKRĘGU WYBORCZYM				GŁOS OGÓLNOPOLSKI			
1.	DUDA Andrzej Prawo i Sprawiedliwość	PiS	☐	☐	PiS KACZYŃSKI Jarosław Prawo i Sprawiedliwość		1.
2.	OWCZARSKI Zbysław Polska Jest Najważniejsza	PJN	☐	☐	PJN PONCYLIUSZ Paweł Polska Jest Najważniejsza		2.
3.	HARTMAN Jan Sojusz Lewicy Demokratycznej	SLD	☐	☐	SLD NAPIERAŁSKI Grzegorz Sojusz Lewicy Demokratycznej		3.
4.	MASŁOWIEC Lucjan Ruch Palikota	RPI	☐	☐	RPI PALIKOT Janusz Ruch Palikota		4.
5.	PIĄTKOWSKA Monika Polskie Stronnictwo Ludowe	PSL	☐	☐	PSL PAWLAK Waldemar Polskie Stronnictwo Ludowe		5.
6.	WRONSKI Leszek Polska Partia Pracy	PPP	☐	☐	PPP ZIĘTEK Bogusław Polska Partia Pracy		6.
7.	RAŚ Ireneusz Platforma Obywatelska	PO	☐	☐	PO TUSK Donald Platforma Obywatelska		7.
9.	ŻÓLTEK Stanisław Nowa Prawica	NP	☐				

Przykładowa karta do głosowania
w realiach wyborów 2011 r.

Taka ordynacja również likwiduje całkowicie rywalizację pomiędzy kandydatami z tej samej listy, skupiając ich wysiłki na rywalizacji z innymi partiami. Wprowadzenie głosowania na premiera pozwala na formalne wyeksponowanie liderów na poziomie ogólnokrajowym. Tym samym podąża za rzeczywistym przebiegiem ostatnich kampanii wyborczych. Spersonalizowanie kampanii wyborczej w skali kraju prowadzi obecnie do sytuacji, w której najbardziej widocznymi postaciami w kampanii są kandydaci, na których wyborcy i tak nie mogą zagłosować. Zarówno w roku 2007, jak i 2011 prawie 95 proc. wyborców nie miało szansy zagłosować na liderów partii, których zdjęcia zachęcały do głosowania w całym kraju. W rozpoczynającej się właśnie kampanii obserwować można identyczne działania. Możliwość



głosowania na kandydata na premiera i formalna nominacja na to stanowisko legalizuje zatem tylko coś, co ma już miejsce w polskiej obyczajowości politycznej. Coś, co jest powszechne także w innych krajach demokratycznych.

Możliwość oddania dwóch głosów pozwala uzyskać równowagę pomiędzy dwoma sposobami głosowania – na lidera listy i na kandydata lokalnego. W obecnej ordynacji te dwa rodzaje głosowania tworzą szkodliwe dla partii napięcie. W proponowanym rozwiązaniu wzajemnie się dopełniają.

To, że ostateczny podział mandatów odbywa się na podstawie sumy głosów zdobytych przez ogólnopolskiego lidera oraz kandydatów lokalnych, jest dokładnym powtórzeniem mechanizmów obecnego życia politycznego. Rozdzielenie głosu wyborcy na ogólnopolski partyjny – ucieleśniony przez wskazanie kandydata na premiera – oraz lokalny – oddany na miejscowego kandydata partii – jest stworzeniem bardziej adekwatnej ramy instytucjonalnej dla obecnego już zjawiska.

Sposobność oddawania dwóch głosów daje też możliwość zagłosowania na koalicję, bez konieczności jednoznacznego opowiedzenia się po stronie jednego z partnerów. Doświadczenia niemieckie pokazują, że korzyści ze strategicznego wsparcia koalicjanta przez najbardziej racjonalną część wyborców łagodzą koalicyjne obyczaje. Jednocześnie, w odróżnieniu od wyborów prezydenckich, kandydaci na premiera zgłaszani przez mniejsze partie nie są z założenia skazani na porażkę.



Jest tu miejsce na sukces, jakim jest objęcie przez takiego kandydata funkcji wicepremiera w koalicyjnym rządzie.

Średniej wielkości okręg lokalny liczy prawie 166 tys. mieszkańców, czyli około 133 tys. wyborców. Oznacza to, że jeden okręg obejmuje jeden duży powiat (np. oświęcimski, świdnicki lub inowrocławski), dwa powiaty średniej wielkości (np. hrubieszowski i tomaszowski lub lęborski i bytowski) lub też 3–4 małe powiaty (np. lidzbarski, bartoszycki i braniewski). Największe powiaty i większe miasta dzielone są na 2 do 5 okręgów. Zagranica stanowi oddzielny okręg wyborczy, przypisany województwu mazowieckiemu.

Spomiędzy 460 mandatów, 30 stanowi pulę rządową i jest rozdzielanych pomiędzy partie w skali kraju (szczegóły nieco dalej). Pozostałych 430 mandatów przypisanych jest konkretnym województwom. Z tej liczby co najmniej jeden mandat zostaje przyznany w każdym z 230 okręgów lokalnych. Możliwe jest też przyznanie kolejnych mandatów kandydatom w okręgu, w zależności od wyników wyborów w skali całego województwa. W ten sposób rozdzielonych jest 200 mandatów uzupełniających.

Pierwszym krokiem procedury przyznawania mandatów jest ustalenie zwycięzcy w każdym z okręgów. Kandydat z największą liczbą uzyskanych głosów zawsze otrzymuje mandat. Mandaty mogą uzyskać też inni kandydaci w tym okręgu, w ramach uzupełnienia mandatów należnych całej partii.



Drugim krokiem procedury jest obliczenie wyników w województwie. Głosy na wszystkich kandydatów każdej z partii w okręgach oraz głosy na jej kandydata na premiera są sumowane. Głosy oddane na kandydatów w okręgach, wystawionych przez ugrupowania bez kandydata na premiera, są pomijane. Pomijane są także partie, które nie przekroczyły 5-procentowego progu wyborczego w skali kraju. Na podstawie zsumowanej liczby głosów oddanych na kandydatów poszczególnych partii (zarówno kandydatów w okręgach, jak i kandydata na premiera), przydziela się mandaty poszczególnym partiom z wykorzystaniem procedury d'Hondta. Jednak mandaty zdobyte bezpośrednio w okręgach odlicza się od należnych danej partii.

Przykłady – na podstawie wyników wyborów z 21.10.2007 r.

W województwie lubuskim do podziału jest 11 mandatów, przy 6 okręgach lokalnych. We wszystkich okręgach wygrywają kandydaci PO. Każdy z nich dostaje mandat. Na podstawie wszystkich głosów zdobytych przez poszczególne partie należą im się następujące liczby mandatów: PO – 6, PiS – 2, LiD – 2 i PSL – 1. Jednak PO zdobyła już 6 mandatów w okręgach lokalnych, nie dostaje więc mandatów uzupełniających. 5 pozostałych mandatów przyznawane jest kandydatom pozostałych partii. Otrzymują je kandydaci w okręgach lokalnych – dla każdej partii oddzielnie, w zależności od procentu zdobytych przez nich głosów.



W województwie łódzkim do podziału jest 29 mandatów przy 15 okręgach lokalnych. W 6 takich okręgach wygrywają kandydaci PO, zaś w 9 – kandydaci PiS. Na podstawie wszystkich zdobytych głosów partiom należą się następujące liczby mandatów: PO – 11, PiS – 11, LiD – 4, PSL – 3. Po odjęciu mandatów zdobytych w okręgach, podział mandatów uzupełniających wygląda następująco: PO – 5, PiS – 2, LiD – 4, PSL – 3.

Zastosowanie do rozdziału mandatów metody d'Hondta pozwala uniknąć problemu mandatów naddatkowych, występujących np. w ordynacji niemieckiej. Rozdział mandatów zgodnie z taką procedurą kończy się w chwili, gdy zostaną rozdzielone wszystkie mandaty. Odchylenia od proporcjonalności, wynikające ze zdobywania mandatów przez kandydatów lokalnych bądź specyfiki przestrzennego rozkładu poparcia dla jakiejś partii, mają marginalne znaczenie. Na podstawie wyników dotychczasowych wyborów można też stwierdzić, że takie odchylenia, o ile w ogóle wystąpią, będą znacząco niższe niż te wynikające ze stosowanej dotąd ordynacji.

Trzecim krokiem procedury jest zsumowanie głosów ze wszystkich województw. Na tej podstawie obliczana jest generalna liczba mandatów należna każdej z partii, zgodnie z procedurą d'Hondta. Od przydzielanych w taki sposób mandatów odliczane są mandaty zdobyte w poszczególnych województwach. Obowiązuje tu ten sam schemat postępowania, jak w przypadku podziału mandatów na poziomie województwa. Po odjęciu



wcześniej przydzielonych mandatów pozostaje do podziału 30 miejsc z puli rządowej.

Wraz ze zgłoszeniem kandydata na Prezesa Rady Ministrów, partia zgłasza listę kandydatów na ministrów, przypisując każdemu co najmniej jeden dział administracji rządowej, zgodnie z listą podaną w ustawie o administracji rządowej. Lista może obejmować do 29 osób plus otwierający ją kandydat na Prezesa Rady Ministrów. Stanowią oni oficjalny zespół liderów partii. Mandaty przydzielane partii przy trzecim kroku otrzymują kandydaci z tej listy, w kolejności podanej przy jej zgłaszaniu.

Znalezienie się na wspomnianej liście nie oznacza bynajmniej, że dana osoba musi objąć stanowisko ministra w przypadku sukcesu partii i kandydata na premiera. Ostateczne obsadzanie stanowisk ministerialnych jest wyłączną domeną premiera i wynikać może z uzgodnień koalicyjnych lub np. oceny aktywności kandydata w trakcie kampanii wyborczej. Osobie z takiej listy, jeśli zdobędzie mandat, może zostać powierzone inne zadanie – np. szefa komisji parlamentarnej. Kandydaci z puli rządowej mogą jednocześnie kandydować w konkretnym okręgu lokalnym, lecz nie muszą tego robić.

Przypisanie im konkretnej roli jest kluczowym uzasadnieniem dla traktowania wszystkich kandydatów z puli rządowej jako jednego zespołu, bez wskazywania przez wyborcę wybranej osoby. Takie wskazywanie nie ma sensu, jeśli kandydatom przypisane są rozłączne zadania – byłoby ono zmuszaniem wyborcy do



określania, czy bardziej sobie ceni kandydata na ministra finansów, czy na ministra obrony narodowej. To zaś doprowadziłoby do nieuchronnej rywalizacji pomiędzy nimi, co nie jest rozwiązaniem korzystnym ani z punktu widzenia wyborcy, ani z punktu widzenia partii, ani też z punktu widzenia kraju.

Efektem takiego rozwiązania jest wyróżnienie kluczowych dla partii kandydatów i umożliwienie im włączenia się w ogólnopolską kampanię wyborczą. Obecnie kandydaci z pierwszych miejsc największych partii mają w zasadzie zagwarantowane miejsce w Sejmie, tworząc de facto „listę krajową”, choć takową formalnie zlikwidowano. W wielu wypadkach oznacza to jednak konflikt pomiędzy centralnymi władzami partii a strukturami regionalnymi, zmuszanymi do akceptacji kandydata bez samodzielnej pozycji w regionie. Kandydat taki w zasadzie odbiera jeden z mandatów danemu okręgowi, a także osłabia całą listę z punktu widzenia jej identyfikacji ze społecznością danego okręgu. Jednocześnie liderzy list są obecnie największym zagrożeniem dla kandydatów z dalszych miejsc na liście, mogąc im odebrać głosy w ich niszach. Wydzielenie oficjalnych kandydatów na ministrów likwiduje te sprzeczności interesów.

Przypisanie liderom partii szczególnej, ogólnopolskiej roli jest sposobem na zagospodarowanie w trakcie kampanii urzędujących ministrów. Daje też możliwość zwolnienia ich ze szczególnej troski o swój wyborczy „matecznik”, zmniejszając tym samym nacisk na nieracjonalne decyzje



ministerstw, motywowane osobistym wyborczym interesem kierownictwa.

Wydzielenie puli rządowej daje także możliwość zastosowania premii integracyjnej, czyli zachowania dziś istniejącego mechanizmu przeciwdziałającego rozłamom w partiach.

Przy podziale mandatów w skali kraju, liczbę uzyskanych przez partię głosów powiększa się o taki procent tej liczby, który odpowiada wynikowi osiągniętemu przez daną partię. Jeśli więc PO zdobyła w 2011 r. 5 629 773 głosy, co stanowiło 39,18 proc. oddanych głosów, to do jej wyniku dolicza się taki procent ze zdobytych głosów, czyli liczbę 2 205 745. W efekcie podstawą podziału mandatów w przypadku tej partii jest liczba 7 835 518.

Z kolei, jeśli listy SLD zdobyły 1 184 303 głosy, co stanowiło 8,24 proc. oddanych głosów, to do wyniku tego komitetu dolicza się liczbę 97 587. W efekcie podstawą podziału mandatów dla tej listy jest liczba 1 281 890.

Tak obliczony parametr daje zwycięzcy wyborów liczbę mandatów zbliżoną do tej, jaką uzyskałby w warunkach dzisiejszej ordynacji. Szczegółowe porównanie podaje tabela:



lista	A	B	C	D
PO	39,18	207	189	205
PiS	29,89	157	144	146
RPL	10,02	40	48	41
PSL	8,36	28	40	34
SLD	8,24	27	39	33

- A procent poparcia
- B liczba mandatów zdobyta w wyborach 2011 r.
- C liczba mandatów przy podziale w skali kraju bez premii
- D symulacja podziału mandatów z premią integracyjną

Podział mandatów w obecnym systemie, bez podziału na okręgi, oraz z zastosowaniem premii integracyjnej na podstawie głosowania 2011 r.

Gdyby zrezygnować z takiej premii, to sam podział mandatów w skali kraju, niezależnie, czy zastosowana będzie metoda przeliczania głosów na mandaty d’Hondta, czy metoda Sainte-Laguë, likwiduje cechę obecnego systemu, zwaną w matematyce superaddytywnością, która jest w powszechnej opinii oceniana pozytywnie. Jej istotą jest to, że podział jednej listy na dwie osobne daje im łącznie znacząco mniejszą liczbę mandatów niż



ta, którą by otrzymała pierwotna lista. Zaś połączenie list daje nagrodę, która równoważy ewentualne straty elektoratu na ideowych skrzydłach każdej z łączących się partii. Cecha ta w obecnych warunkach powstaje przez złożenie się efektów liczby okręgów oraz metody d'Hondta. Już przyjęcie województw jako podstawy podziału mandatów minimalizowałoby nacisk na integrację i stanowiłoby zachętę do rozłamów w partiach – zarówno ideowych, jak taktycznych.

W porównaniu z efektami obecnego systemu, premia integracyjna charakteryzuje się tylko jedną różnicą – likwiduje nagrodę dla tych ugrupowań, które mają elektorat skoncentrowany na tyle, by być zwycięzcą w istotnej części okręgów, choć w skali kraju nie mają już tak wyraźnej przewagi. Strata tak uzyskanej przewagi to zysk dla mniejszych ugrupowań, czyli takich, które nie wygrywają w żadnym z okręgów. Nawet przy zastosowaniu premii integracyjnej liczba uzyskanych przez nie mandatów nie odbiega od proporcjonalności tak bardzo, jak to ma miejsce w obecnym systemie. Dlatego taka procedura nie ogranicza proporcjonalności proponowanej ordynacji, lecz nieznacznie zmniejsza obecnie występujące odchylenia od proporcjonalności. Jest to złagodzona forma nagrody dla zwycięzcy wyborów, stosowanej w ordynacjach proporcjonalnych Grecji i Włoch. Nagroda nie jest jednak efektem zajęcia pierwszego miejsca, lecz jest zależna od różnicy w wielkości poparcia dla partii. Wiąże się też z ograniczeniem strat mniejszych ugrupowań. W porównaniu z obecnym systemem otrzymują one więcej mandatów.



Mandaty uzupełniające przyznawane są w każdym z województw z osobna. Mandaty, które należą się partii na podstawie łącznej liczby głosów zdobytych w województwie, rozdzielane są pomiędzy tych kandydatów w okręgach lokalnych, którzy nie zdobyli mandatu bezpośrednio. Taka procedura odpowiada tej stosowanej w przypadku zawodów sportowych, gdzie obok awansu zwycięzcy w grupie przewiduje się także awans z drugiego miejsca, w zależności od liczby zdobytych punktów.

Mandaty uzupełniające nie są przyznawane wszystkim partiom we wszystkich województwach. W przypadku partii zwycięskiej w danym województwie, niejednokrotnie może się zdarzyć, że zdobędzie ona wszystkie należne jej mandaty poprzez bezpośrednie zwycięstwo jej kandydatów w okręgach. W takiej sytuacji nie dostaje już mandatów uzupełniających. Jeśli partia zdobędzie mandaty we wszystkich okręgach w województwie, nie ma już możliwości zdobycia przez nią dodatkowych mandatów w tym województwie. Jednak dodatkowe głosy będą uwzględniane przy podziale mandatów w skali kraju.

Pomimo komplikacji samego wewnętrznego mechanizmu, daje on jednoznaczne sygnały partiom i samym kandydatom. Patrząc z perspektywy kandydata, nie ma alternatywnej strategii sukcesu dla pozyskiwania dodatkowych głosów na rzecz własnej partii w sporze z kandydatami innych partii. W szczególności nie ma możliwości poszerzenia swojej niszy wyborczej kosztem nisz innych kandydatów z listy. Nie ma potrzeby



zabiegania, by wyborcy w rodzinnym powiecie nie głosowali na lidera listy, lecz na lokalnego kandydata. Liderzy partii w skali szerszej niż okręg są naturalnymi sojusznikami każdego z kandydatów w okręgu. Także na etapie selekcji reprezentantów danej partii nie ma możliwości wpływania na szanse poszczególnych osób przez zwiększanie lub ograniczanie liczby kandydatów w poszczególnych społecznościach lokalnych.

Przedstawiana propozycja daje szansę na zdobycie mandatu kandydatom w takich okręgach, gdzie historycznie dominuje inna partia. Tym różni się od ordynacji z okręgami jednomandatowymi, gdzie kandydat partii trwale zdominowanej jest praktycznie bez szans na sukces, co osłabia jego motywację do wysiłku w kampanii wyborczej i tym samym powiększa tylko wyjściową dominację silniejszej partii. Fakt, że z okręgu może być wybrany więcej niż jeden poseł, pozwala osłabić zjawisko przewagi urzędującego posła, obecne w ordynacji większościowej.

Zmniejszeniu powinna też ulec liczba głosów zmarnowanych – oddanych na konkretnych kandydatów, którzy nie dostali się do Sejmu, nawet jeśli wystawiająca ich partia zdobyła mandaty. Obecnie w powiatach ziemskich prawie 50 proc. głosów jest straconych w takim rozumieniu. Gdyby wyborcy zagłosowali tak jak w 2007 roku, procent ten spadłby do 33 pkt.

Proponowane rozwiązanie daje też pozytywne, choć drugorzędne impulsy. Pozwala racjonalizować wydatki na kampanię wyborczą, przeciwdziałając dublowaniu



wysiłków kandydatów jednej partii. Zmniejsza także liczbę zgłaszanych kandydatów, ale zwiększa liczbę tych, którzy rzeczywiście angażują się w kampanię wyborczą. Żaden ze zgłaszanych w okręgach kandydatów nie jest w sytuacji braku realnych szans na mandat. Szansa powodzenia każdego z nich zależy w pierwszej kolejności od jego własnego wysiłku i wiarygodności.

Wymóg zgłoszenia kandydatów we wszystkich okręgach, jako warunek zgłoszenia kandydata na Prezesa Rady Ministrów, służy także zapobieżeniu możliwym nadużyciom. Nadużycia takie mogą polegać na przykład na zgłaszaniu kandydatów formalnie bezpartyjnych. Mandat zdobyty przez takiego kandydata nie jest odliczany od mandatów należnych partii, stąd taka strategia może przełożyć się na zwiększenie liczby otrzymanych mandatów ponad tą wynikającą z sumy otrzymanych głosów. Podobny zabieg zastosowały włoskie partie w wyborach w 2001 r., gdy w tym kraju wprowadzony został system inspirowany niemieckimi doświadczeniami – i przekreśliło to sens całego systemu. W proponowanym rozwiązaniu pokusa taka jest ograniczona przez fakt, że głosy na kandydata partii w każdym z okręgów są brane pod uwagę przy obliczaniu ogólnej liczby głosów. Niemniej wymóg zgłoszenia kandydatów we wszystkich okręgach jest tu definitywnym rozwiązaniem problemu.

Szereg problemów mniejszego kalibru wymaga przedyskutowania i doprecyzowania. Generalnie jednak chodzi o samą zasadę – ostrożnego i przemyślanego



powiązania różnych systemów z realiami polskiego życia politycznego.

Pod adresem **www.powszech.net/ordynacja** można pobrać dokument „100 okręgów”, w którym przedstawiam własną symulację przydziału mandatów poselskich, przygotowaną na podstawie danych wyborczych z 2011 r. i mojej propozycji podziału kraju na okręgi senackie oraz sejmowe.



ZAKOŃCZENIE

Jedną z największych przeszkód podczas debaty o zmianie ordynacji jest to, że często mają na nią wpływ zupełnie zbędne uproszczenia zwolenników poszczególnych rozwiązań. Nie ma nic złego w przekonaniu, że jeden z systemów, ten najprostszy i najbardziej jednoznaczny, jest też jedynym wartym uwagi. Nie ma nawet niczego złego w tym, że ktoś uznaje jakieś rozwiązanie za niedopuszczalne. Problem zaczyna się, gdy wszystkie pozostałe rozwiązania są wrzucane do jednego worka: „skomplikowane”, „nie nadają się”.

Przypomina to trochę dyskusję nad wyborem środka komunikacji, zdominowaną przez miłośników szybkich motocykli i rowerów. Tak jedne, jak i drugie wywołują ekscytację i przywiązanie. Nie można tego natomiast powiedzieć o skuterach. Skuter jest urządzeniem ułatwiającym poruszanie, które nie wywołuje silnych emocji, ale pomimo to przez wielu uważany jest za użyteczny. Nie ma wszystkich ograniczeń roweru, można na nim przejechać dłuższy dystans do pracy bez konieczności zmiany ubrania. Nie daje też poczucia mitycznej wolności i prędkości jak motocykl – ale pomimo to użytkuje go coraz więcej osób.

Przez zagorzałych miłośników ortodoksji rowerowej jest jednak traktowany na równi z obmierzłym motocyklem, zaś przez miłośników motocykli – niemalże na równi z rowerem.



Na pewno zastanawiając się nad tym, jaki system wyborczy wybrać, warto odejść od uprzedzeń i przekonania, że tylko jedna strona ma rację. Lepiej szukać wyjścia, które mogłoby pogodzić atuty różnych rozwiązań. Taka dyskusja jest jednak trudna ze względu na wielki gąszcz interesów, zjawisk i problemów, które towarzyszą wybieraniu reprezentacji we współczesnym społeczeństwie. Dodatkowo bywa też traktowana jako oręż w rywalizacji politycznej.

Jeśli jednak, specyficznym zbiegiem okoliczności, doszło do referendum, jak w Polsce 6 września 2015 r., trzeba to wykorzystać. Mamy impuls do pogłębionej dyskusji – nie do stawiania sprawy na ostrzu noża (jak to zwykle dzieje się w referendum), ale do refleksji, jak odpowiedzieć na ewidentne niezadowolenie społeczne z dotychczasowego sposobu wybierania reprezentantów.

©



fot. Grażyna Makara

Dr Jarosław Flis jest socjologiem, wykładowcą na Uniwersytecie Jagiellońskim. Zajmuje się badaniami zachowań wyborczych. W szczególności interesuje go wpływ, jaki na komunikację społeczną ma kształt instytucji władzy publicznej. Jest specjalistą w dziedzinie praktycznego działania systemów wyborczych. Był ekspertem sejmowej komisji nadzwyczajnej przygotowującej Kodeks Wyborczy. Stały współpracownik „Tygodnika Powszechnego”, na którego stronie prowadzi bloga „Zygzaki władzy”.

TYGODNIK POWSZECHNY



KANON

Urodzinowa antologia tekstów
„Tygodnika Powszechnego”
z lat 1945-2015

w ekskluzywnym, bogato ilustrowanym wydaniu.

Tylko na powszech.net/kanon

Format E-PUB i PAPIEROWY