



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



NR 4

DO OBWODOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ
DO OBWODOWEJ KOMISJI WYBORCZEJ

www.batory.org.pl

Co się stało 16 listopada?



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Co się stało 16 listopada?

Wybory samorządowe 2014

Jarosław Flis, Anna Frydrych, Adam Gendźwiłł,
Bartłomiej Michalak, Jakub Rutkowski,
Andrzej Rychard, Jarosław Zbieranek

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. +48 22 536 02 00
fax +48 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Redakcja: Joanna Załuska

Recenzja: dr hab. Bartłomiej Nowotarski

Opracowanie redakcyjne: Joanna Liczner

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: Witold Gottesman

Zdjęcie na okładce:

Mariusz Szczepanik Emotikon wink

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Skład i druk: TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-62338-56-6

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2015

Spis treści

Wprowadzenie	
Andrzej Rychard	7
Administracja wyborcza w kryzysie. Analiza i rekomendacje na przyszłość	
Bartłomiej Michalak, Jarosław Zbieranek	9
Brakujące i nadmiarowe krzyżyki. O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw	
Adam Gendźwił	31
Efekt książeczki	
Jarosław Flis	41
Czy <i>exit poll</i> się pomylił? O różnicach między wynikami sondażu a wynikami wyborów	
Adam Gendźwił, Jakub Rutkowski	53
Ważność wyborów samorządowych – oczekiwania, regulacje, postulaty	
Anna Frydrych	59
Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku	
Adam Gendźwił	67
Od redakcji	
Joanna Załuska	81
Noty biograficzne	83

Wprowadzenie

Wybory samorządowe 16 listopada 2014 roku stały się ważnym sygnałem wskazującym na stan polskiej demokracji i praktyki jej działania. Awaria systemu informacyjnego, opóźnienie podania wyników, wysoki odsetek głosów nieważnych, wreszcie rozminięcie się wyników sondaży *exit poll* i oficjalnych rezultatów – to wszystko nakazywało podjąć próbę wyjaśnienia przyczyn tego stanu rzeczy.

Wybory samorządowe mają swą specyfikę; to w istocie kilka aktów wyborczych dokonywanych jednego dnia. Ich bardziej skomplikowana niż innych wyborów materia nie może jednak wyjaśniać wszystkiego. Wokół rezultatów wyborów samorządowych z 2014 roku, w związku ze wspomnianymi zjawiskami, zaczęła tworzyć się klimat podający w wątpliwość legitymizację systemu władzy w Polsce. Narastaniu negatywnych nastrojów sprzyjał generalnie niski poziom społecznego kapitału zaufania w Polsce, a szczególnie – zaufania do polityki, polityków i instytucji politycznych. Słabość kapitału zaufania do polityki nie była niczym nowym; nowością okazało się to, że po raz pierwszy niezadowolenie z praktyki działania demokracji zaczęło się przekładać na kwestionowanie samej legitymizacji instytucji i procedur demokratycznych. Polacy zazwyczaj słabo ufali politykom – ale zarazem mimo wszystko wierzyli demokratycznym procedurom wyborczym. Zamieszanie wokół rezultatów wyborów samorządowych mogło to zmienić.

Z tego względu niezwykle ważne stało się rzetelne rozpoznanie przyczyn problemów z ogłaszaniem rezultatów wyborów. Analiza rzetelna, czyli spełniająca transparentne i obiektywnie sprawdzalne standardy naukowości, powinna być zarazem przedmiotem debaty publicznej. Tym celem służy niniejsza publikacja, która powstała z inicjatywy Fundacji Batorego. Próbuje ona odpowiedzieć na tytułowe pytanie: „Co się stało 16 listopada?”. Odpowiedź opiera się na rozbudowanych i dobrze udokumentowanych analizach empirycznych. Autorzy podejmują kwestie działania administracji wyborczej, głosów nieważnych, problem wyników *exit poll*, zagadnienie efektu książeczki do głosowania czy wreszcie postulaty dotyczące ważności wyborów. Często formułują też rekomendacje praktyczne. Niektóre z nich, np. dotyczące prostych praktyk do zastosowania w lokalach wyborczych, nie wymagają poważnych zmian legislacyjnych, ale raczej przestrzegania prawa już istniejącego. Inne z kolei – chociażby te, które dotyczą braku informacji o tym, czy wyniki prezentowane jako *exit poll* to surowe dane, czy przygotowana na ich podstawie prognoza (a jeśli tak, to jak przygotowana) – wymagałyby stosowania dobrych praktyk przez ośrodki badawcze. Niektóre teksty w publikacji dotyczą nadziei i mitów narastających wokół pewnych rozwiązań – np. takich jak jednomandatowe okręgi wyborcze.

Problemy te muszą stawać się przedmiotem debaty publicznej. I właśnie o debatę, a nie o kłótnie polityczne tu chodzi. Tym, co może pomóc zastąpić kłótnie debatą, jest oparcie analiz oraz wniosków o dane i studia empiryczne. Tę zasadę stosują autorzy zamieszczonych w książce opracowań. Oczywiście nie na wszystkie pytania mamy jednoznaczne odpowiedzi. Jednak stosowana metoda analizy, gdzie testuje się pewne hipotezy za pomocą dobranych metod i materiału empirycznego, zdecydowanie sprzyja poszukiwaniu takich rozstrzygnięć.

Administracja wyborcza w kryzysie

Analiza i rekomendacje na przyszłość

Wprowadzenie

Przebieg wyborów, które odbyły się w listopadzie 2014 roku, można uznać za wyjątkowy¹. Awaria systemu informatycznego spowodowała, że wyniki wyborów zostały ogłoszone relatywnie późno, co – wraz ze sporym (w porównaniu do innych elekcji) odsetkiem głosów nieważnych w przypadku wyborów do rad powiatów i sejmików województw – wywołało liczne głosy krytyki pod adresem organów wyborczych. Przejawy niezadowolenia wśród obywateli doprowadziły do demonstracji, a nawet okupacji siedziby Państwowej Komisji Wyborczej. Po ogłoszeniu wyników ze swoich funkcji zrezygnowali członkowie komisji, a także szef Krajowego Biura Wyborczego odpowiedzialny za organizacyjne aspekty wyborów.

Czy wstrząsy związane z przebiegiem wyborów samorządowych mogą stać się podstawą dla postulatów całkowitej zmiany modelu systemu organów wyborczych w Polsce, opartego na niezależnej, sędziowskiej, w pełni apolitycznej Państwowej Komisji Wyborczej? Czy też stanowią raczej bolesne zwieńczenie wieloletnich zapóźnień w przeprowadzaniu potrzebnych korekt i organizacyjnego (a również mentalnego) przystosowywania administracji wyborczej, w szczególności Krajowego Biura Wyborczego, którego struktura i sposób funkcjonowania nie uległy zmianie od ponad 20 lat, mimo pojawienia się nowych wyzwań, związanych m.in. ze zmianą stylu życia Polaków i rozwojem kanałów komunikacji?

Kryzys

W niedzielę 16 listopada 2014 roku o godzinie 7.00 rozpoczęło się głosowanie, czyli najważniejszy element każdej elekcji. Wybory samorządowe są uznawane za najbardziej rozbudowane i skomplikowane pod względem organizacyjnym oraz technicznym. Głosowanie przeprowadzono łącznie w 27 435 obwodach. W organizowanie wyborów była zaangażowana ogromna armia obywateli. Komisarze wyborczy powołali 2825 terytorialnych komisji wyborczych: gminnych, miejskich, dzielnicowych, powiatowych i wojewódzkich, w skład których weszło ponad 23 tys. wyborców (w tym 395 sędziów pełniących z urzędu funkcję przewodniczących wojewódzkich i powiatowych komisji wyborczych oraz miejskich komisji wyborczych

¹ Opinie przedstawione w niniejszym artykule są wyrazem wieloletnich analiz, badań oraz obserwacji autorów i nie stanowią – jako całość – oficjalnego stanowiska instytucji, z którymi są powiązani.

w miastach na prawach powiatu). Powołano 27 435 obwodowych komisji wyborczych, w których pracowało łącznie przeszło 260 tys. osób. Warto również pamiętać, że w każdej z gmin w organizowanie wyborów zaangażowana była duża grupa pracowników urzędów gmin/miast realizujących zadania zlecone, w tym pełnomocnicy ds. wyborów.

Liczba wyborców w kraju ujętych w rejestrach na krótko przed wyborami samorządowymi wyniosła 30 546 582 osoby. Każdy wyborca otrzymywał trzy bądź cztery karty do głosowania (w zależności od miejsca zamieszkania). Do udziału w wyborach utworzono 12 582 komitety wyborcze. Terytorialne komisje zarejestrowały: 131 799 list kandydatów do rad gmin ubiegających się o 37 842 mandaty; 2290 list do rad miast na prawach powiatu obejmujących 22 795 kandydatów do 1694 mandatów; 7429 list do rad powiatów obejmujących 64 875 kandydatów do 6276 mandatów; 903 listy do sejmików województw z liczbą 8901 kandydatów do 555 mandatów; 530 list do rad dzielnic m.st. Warszawy, na których było 4720 kandydatów ubiegających się o 423 mandaty. Łącznie do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego kandydowało 233 090 osób².

W czasie głosowania odnotowano szereg incydentów, w przeważającej większości drobnych. Były one zgłaszane organom ścigania. W Centrum Dowodzenia Policji zanotowano łącznie około 80 wydarzeń związanych z wyborami, m.in. wynoszenie przez wyborców kart do głosowania poza lokal wyborczy, oferowanie sprzedaży głosu, nakłanianie do głosowania na określonego kandydata, zniszczenie karty do głosowania³. Do kilku delegatur Krajowego Biura Wyborczego przesłano pocztą elektroniczną anonimowe informacje o podłożeniu w lokalach wyborczych paczek z trucizną, o czym zawiadomiono policję. Warto podkreślić, że stwierdzono wiele przypadków błędnie wydrukowanych kart do głosowania, dostarczenia niewłaściwych kart (np. zamiast do rady gminy – do rady powiatu), a także wydawania wyborcom kart do głosowania z innego okręgu wyborczego⁴. Jak zaznaczyła Państwowa Komisja Wyborcza w swoim sprawozdaniu: „błędy na kartach do głosowania dotyczyły najczęściej kart zbroszuirowanych i polegały na niekompletności karty, niezadrukowaniu wszystkich stron karty i braku jednej lub kilku list kandydatów, różnicy w kolorze poszczególnych stron karty”.

Ustalanie wyników głosowania obwodowe komisje wyborcze rozpoczęły po zamknięciu lokali, o godzinie 21.00. W tym samym czasie w mediach zostały opublikowane wyniki sondażu *exit poll* przygotowanego przez ośrodek IPSOS dla stacji telewizyjnych TVN, TVP oraz Polsat. Już wkrótce po zakończeniu głosowania do mediów przedostały się sygnały o problemach w obliczaniu wyników⁵. Nad ranem 17 listopada członkowie terytorialnych komisji wyborczych alarmowali media: „System zliczania głosów nie działa od kilku godzin: nie drukuje protokołów i nie przyjmuje danych. W żadnych poprzednich wyborach samorządowych nie było tak źle. Kończyliśmy późno, bo w okolicach 2–3 w nocy, ale w tym roku jest już po 5.30, a my jesteśmy w szczerym polu”⁶. Państwowa Komisja Wyborcza na konferencji po godzinie 6.00 rano podała, że system się „podniósł” i działa bez większych problemów.

2 Informacja o przygotowaniu i przeprowadzeniu wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw, rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, przeprowadzonych w dniu 16 listopada 2014 r. i w głosowaniu ponownym w dniu 30 listopada 2014 r., Warszawa 2015. Źródło: pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_03/ec7e7f5b93dff615524e7e5940408b5d.pdf (dostęp: 19.03.2015).

3 Tamże.

4 Tamże.

5 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114884,16980360.html#TRrel_nc_SST (dostęp: 23.03.2015).

6 Tamże.

„System się troszeczkę zreformował i działa już satysfakcjonująco” – wskazał jeden z członków PKW⁷. „Wyniki, które mamy, są wciąż bardzo cząstkowe. Są to wyniki z 55 295 protokołów wyników głosowania (na ogólną liczbę 123 367 protokołów głosowania, jakie będą) – poinformowano na konferencji”⁸. Współwłaściciel firmy odpowiedzialnej za system informatyczny rano 17 listopada zapewniał, że system nie ma kłopotów z wydajnością. W jego opinii taki problem wystąpił w niedzielę około 23.00, gdy był duży napływ protokołów, i trwał około 10 minut. Jak tłumaczył, obecny problem polega na przejściu między „formatem czysto cyfrowym” a wersją „strawną dla zwykłych ludzi”. Powtarzały się jednak liczne sygnały poważnych trudności komisji obwodowych i terytorialnych w ustalaniu wyników wyborów, za co winę ponosił system informatyczny. 17 listopada prezes Najwyższej Izby Kontroli zapowiedział, że kontrolerzy NIK sprawdzą „sposób zakupienia systemu informatycznego pod kątem jego zgodności z prawem, rzetelności, celowości i gospodarności”. Tymczasem w poniedziałek część komisji wyborczych przerwała liczenie głosów – ich członkowie wskazywali na zmęczenie i chaos organizacyjny, a media nazwały takie działania „buntem”⁹.

We wtorek 18 listopada ciągle dysponowano jedynie cząstkowymi wynikami wyborów. W środę 19 listopada – ze względu na brak wyników i liczne relacje dotyczące awarii systemu informatycznego – w mediach wyraźnie nasiliły się formułowane przez polityków różnych ugrupowań żądania dymisji całego składu Państwowej Komisji Wyborczej. Sformułowano również apel o powtórzenie wyborów, a także zapowiadano zwrócenie się do Parlamentu Europejskiego i OBWE o objęcie wyborów w Polsce misją obserwacyjną¹⁰. Prezydent RP rozmawiał w godzinach przedpołudniowych o sytuacji związanej z funkcjonowaniem Państwowej Komisji Wyborczej z przewodniczącymi Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego, którzy wskazują kandydatów do komisji.

W środowe popołudnie Państwowa Komisja Wyborcza poinformowała, że podjęła ponowną uchwałę, w której przypominała wytyczne o ręcznym sumowaniu. Przyznano również, że doszło do „ataku hakerskiego na stronę PKW”¹¹. Kwestia ta wzbudziła ogromne emocje i była szeroko komentowana przez media oraz ekspertów.

Wieczorem 19 listopada rezygnację z pełnionej funkcji zapowiedział szef Krajowego Biura Wyborczego, wskazując, że nastąpi ona po ogłoszeniu wyników wyborów samorządowych, a więc po 30 listopada 2014 roku.

W czwartek 20 listopada przed siedzibą PKW w Warszawie odbyła się manifestacja „Stop manipulacjom wyborczym” z udziałem m.in. działaczy Ruchu Narodowego, Kongresu Nowej Prawicy i Stowarzyszenia Solidarni 2010. Część protestujących wdarła się do siedziby komisji. Po godzinie 21.00 poinformowano: „W związku z wtargnięciem dużej grupy osób do pomieszczeń Kancelarii Prezydenta RP – zajmowanych na potrzeby Państwowej Komisji Wyborczej związane z ustaleniem wyników wyborów – stwarzającym zagrożenie dla bezpieczeństwa pracy PKW,

7 Źródło: www.tokfm.pl/Tokfm/1,103087,16980501,PKW_System_juz_dziala_ale_wyniki_sa_bardzo_czastkowe_.html (dostęp: 23.03.2015).

8 Tamże.

9 Źródło: wyborcza.pl/1,75478,16991237,Bunt_komisji_wyborczych_w_Krakowie_Bo_300_zl_diety.html (dostęp: 23.03.2015).

10 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/Samorzad2014/1,140990,16995940,SLD_chce_powtorzenia_wyborow_i_obserwatorow_OBWE_.html (dostęp: 23.03.2015).

11 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/Samorzad2014/1,140990,16997126,PKW_Wciaz_nie_wiadomo_kiedy_beda_wyniki_wyborow.html (dostęp: 23.03.2015).

pracowników KBW i dokumentacji wyborczej, Państwowa Komisja Wyborcza postanawia przerwać pracę do czasu usunięcia tego zagrożenia” – podano w uchwale podpisanej przez przewodniczącego PKW¹². Komisja wznowiła prace w piątek rano. W mediach na podstawie wciąż częściowych wyników głosowania akcentowano problematykę liczby głosów nieważnych i przyczyn ich występowania, krytykując m.in. sposób informowania obywateli przez organy wyborcze o zasadach oddawania głosu ważnego.

Wieczorem 21 listopada o rezygnacji z pełnionej funkcji i zasiadania w komisji poinformował przewodniczący Państwowej Komisji Wyborczej, a następnie decyzje takie ogłosili kolejni członkowie PKW. Podkreślono przy tym, że rezygnacje nastąpią po ogłoszeniu wyników wyborów, a więc po 30 listopada¹³. W sobotę 22 listopada na wieczornej konferencji prasowej Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła wyniki wyborów do sejmików województw¹⁴.

W niedzielę 30 listopada odbyły się ponowne wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (łącznie w 890 gminach). Ich zbiorcze wyniki Państwowa Komisja Wyborcza przedstawiła nazajutrz, na poniedziałkowej konferencji. Następnie szef Krajowego Biura Wyborczego oraz ośmioro (z dziewięciorga) członków komisji, zgodnie z zapowiedzią, zrezygnowało z pełnienia funkcji¹⁵.

Przyczyny kryzysu

Załamanie sprawności procesu wyborczego w wyborach samorządowych 2014 roku wymaga postawienia dwóch zasadniczych pytań. Po pierwsze: jakie czynniki były powodem kryzysu w czasie wyborów samorządowych 16 listopada 2014 roku? I po drugie: co przeszkadzało w jego rozwiązaniu już po tym, jak został ujawniony? Wymaga to przeprowadzenia analizy na dwóch poziomach: zidentyfikowania sił sprawczych kryzysu, czyli jego przyczyn bezpośrednich z jednej strony, a z drugiej – uwarunkowań systemowych, to znaczy przyczyn niebezpośrednich, „głębokich”, stanowiących konsekwencję długotrwałych zaniechań systemowych. Bezpośrednią przyczyną kryzysu był wadliwy system informatyczny. Z kolei do przyczyn niebezpośrednich, stanowiących konsekwencję przyjęcia określonych założeń natury systemowej, można zaliczyć: akcyjność i „skostnienie” aparatu wyborczego, brak profesjonalnych działań informacyjnych PKW i KBW oraz – w pewnym zakresie – niedobór skutecznych narzędzi prawnych, jakimi powinna dysponować PKW.

Przyczyny bezpośrednie

Wadliwy system informatyczny

Bezpośrednią przyczyną kryzysu była bez wątpienia poważna awaria informatycznego systemu wspomagania wyborów (o nazwie „Platforma wyborcza”), a dokładniej

12 Źródło: wiadomosci.gazeta.pl/Samorzad2014/1,140990,17004975,Manifestacje_wtargniecia_do_budynku_Komisji_zatrzymania_html (dostęp: 23.03.2015).

13 Źródło: wyborcza.pl/1,75478,17010974,Dymisja_calej_PKW_Najpierw_przewodniczacy_potem.html (dostęp: 23.03.2015).

14 Źródło: samorzad.pap.pl/depesze/temat_dnia/145584/ (dostęp: 23.03.2015). Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie danych uzyskanych od komisarzy wyborczych sporządziła i podała do publicznej wiadomości (na konferencji prasowej 22 listopada 2014 roku) obwieszczenia o zbiorczych wynikach wyborów do rad na obszarze kraju oraz o wynikach wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na obszarze kraju przeprowadzonych 16 listopada 2014 roku. Obwieszczenia zostały ogłoszone w Dzienniku Ustaw z 24 listopada 2014 roku, poz. 1642 i 1643.

15 Stało się to 2 grudnia 2014 roku. Więcej: „Przegląd Wyborczy” 2014, nr 9–12.

– systemu obsługi komisji wyborczych ustalających wyniki głosowania i rezultaty wyborów. System ten miał przede wszystkim umożliwić obwodowym komisjom wyborczym wprowadzenie do komputerów wyników głosowania (ustalonych przez komisję podczas liczenia kart wyborczych) i ich weryfikację pod względem poprawności arytmetycznej. W następstwie miało dojść do sporządzenia prawidłowych arytmetycznie protokołów głosowania w obwodzie i przekazania wyników do systemu centralnego, z którego miały korzystać komisje wyższego szczebla. Na tej podstawie terytorialne komisje wyborcze powinny z kolei przeprowadzić weryfikację prawidłowości ustalenia wyników głosowania przez obwodowe komisje wyborcze, a następnie obliczyć zbiorcze wyniki głosowania i wyborów na obszarze odpowiednio: gminy (gminne komisje wyborcze), miasta (miejskie komisje wyborcze), powiatu (powiatowe komisje wyborcze) i województwa (wojewódzkie komisje wyborcze). Z kolei kontroli prawidłowości ustaleń komisji terytorialnych mieli dokonać właściwi miejscowo komisarze wyborczy, działający na podległym im obszarze jako pełnomocnicy Państwowej Komisji Wyborczej¹⁶. Rolą systemu było więc wyeliminowanie ewentualnych błędów rachunkowych komisji, sporządzenie poprawnych wydruków protokołów z głosowania i wyborów oraz przesłanie ich do systemu centralnego.

Mimo pewnych trudności i błędów w generowaniu protokołów głosowania, system informatyczny na szczeblu obwodów zasadniczo zadziałał. Problemy pojawiły się natomiast już na poziomie komisji wyższego szczebla (terytorialnych), gdzie ze względu na błędy i przekłamania w wydrukach formularzy (początkowo w ogóle nie można było ich wydrukować) nie sposób było dokonać podziału mandatów pomiędzy komitety wyborcze w wyborach proporcjonalnych (do rad miast na prawach powiatu, do rad powiatów i sejmików województw). W rezultacie komisje te nie mogły ogłosić pełnych wyników wyborów. W sytuacji, gdy nie było protokołów z komisji, analogicznej weryfikacji i podania zbiorczych wyników wyborów nie mogli dokonać wojewódzcy komisarze wyborczy (dla obszaru województwa) oraz Państwowa Komisja Wyborcza (na szczeblu państwowym). Kwestię tę należy wyraźnie podkreślić, bowiem problemy wynikające z tej swoistej piramidy były przyczyną bezradności PKW, która nie mając informacji o wynikach wyborów z komisji terenowych i od komisarzy, przez wiele dni nie mogła w żaden sposób ogłosić całościowych rezultatów.

Co przesądziło o awarii systemu informatycznego? Dokładna analiza przebiegu procesu jego wdrożenia pozwala na wyróżnienie bardzo konkretnych kategorii problemów.

Brak planu awaryjnego

Podczas przygotowywania projektu wdrożenia systemu informatycznego nie przeprowadzono analizy ryzyka. W rezultacie zespół wdrażający nie miał nawet świadomości tego, co w praktyce może się nie udać. Było to poważne zaniedbanie o charakterze zarządczym. Skoro nie sporządzono „mapy zagrożeń”, nie sposób było również na etapie projektowania przygotować żadnego planu awaryjnego, który później mógłby stanowić podstawę działań zmierzających do opanowania kryzysu. Zarzut ten jest tym bardziej zasadny, że gdy analizuje się protokoły Państwowej

¹⁶ Zob. § 3 uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 22 września 2014 roku w sprawie określenia warunków i sposobu wykorzystania techniki elektronicznej w wyborach do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (M.P., poz. 903).

Komisji Wyborczej z okresu styczeń–listopad 2014 roku¹⁷, można zauważyć, że opóźnienia na poszczególnych etapach wdrażania wspomaganie informatycznego były komisji dobrze znane, a jej członkowie zasadnie obawiali się, czy system zostanie ukończony przed wyborami. Jednak nie brano poważnie pod uwagę tego, że wykonawca zwyczajnie nie zdąży z przygotowaniem całego oprogramowania. W efekcie nie opracowano żadnych narzędzi awaryjnych. Oczekiwanie na przywrócenie pełnej sprawności systemu, który do końca i tak jej nie uzyskał, oraz fakt, że KBW nie miało alternatywnych narzędzi wspomagających proces ustalania i weryfikacji wyników wyborów, doprowadziły do sytuacji, w której zdeorientowane komisje terytorialne traciły czas, a ostatecznie i tak były zmuszone przeprowadzić procedurę weryfikacji, sumowania i podziału mandatów w oparciu o naprędce przygotowane, często tylko we własnym zakresie, tradycyjne narzędzia, takie jak arkusz kalkulacyjny, kalkulatory itp.

Brak audytu systemu

Założeń systemu informatycznego oraz harmonogramu jego realizacji nie skonsultowano ani z delegaturami KBW w terenie, ani z osobami odpowiadającymi za obsługę informatyczną w urzędach gmin i operatorami kalkulatorów wyborczych, będącymi końcowymi użytkownikami tego systemu. Zgłaszane w trakcie jego wdrażania uwagi z terenu nie zawsze były brane pod uwagę, a usterek niekiedy nie naprawiano, zapewne ze względu na braki czasowe i kadrowe. Wydruki protokołów w ogóle nie zostały poddane weryfikacji. Wykonawca otrzymał też zbyt późno pewne kluczowe dane. Maciej Cetler, wiceprezes firmy Nabino, która współtworzyła system do obsługi wyborów, tłumaczył się dziennikarzom, że „niezbędne do wykonania oprogramowania informacje o tym, do jakich organów samorządu odbędą się wybory w danym obwodzie (np. rady Warszawy, sejmiku województwa mazowieckiego), Nabino otrzymało dopiero 15 października”¹⁸. W efekcie, na skutek błędów w wydrukach, w czasie wyborów dochodziło – jak donosiły media – do takich sytuacji jak w Szczecinie, gdzie Krzysztof Woźniak został zwycięzcą w wyborach na prezydenta tego miasta, mimo że kandydował w innej gminie¹⁹.

Zbyt późno ogłoszony przetarg

Przetarg rozstrzygnięto dopiero 4 sierpnia 2014 roku²⁰. W zgodnej opinii ekspertów był to zbyt krótki czas na wdrożenie całego systemu, a przede wszystkim na jego poprodukcyjną ewaluację dokonywaną przed wyborami, najpierw przez wewnętrznych testerów, a później docelowych użytkowników. Prawie roczne opóźnienie rozpoczęcia procedur przetargowych sprawiło, że zabrakło czasu na spokojne zintegrowanie elementów systemu, a następnie ich przetestowanie, w tym w warunkach skrajnych. W tej sytuacji fakt, że prace nad zaprojektowaniem i wykonaniem modułów do wyborów samorządowych 2014 roku podjęto dopiero trzy miesiące przed

17 Zob. *Ujawniamy protokoły PKW z 2014 roku*, www.wipler.pl/2014/11/ujawniamy-protokoly-pkw-z-2014-roku/ (dostęp: 26.03.2015).

18 *Przestrogi Nabino. Wyjaśnienia firmy współtworzącej system do obsługi wyborów*, samorząd.pap.pl/depesza/szablon.depesza/dep/146232/ (dostęp: 26.03.2015).

19 *W Szczecinie wygrał kandydat, którego nie było*, wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,W-Szczecinie-wygral-kandydat-ktorego-nie-bylo,wid,17043603,wiadomosc.html (dostęp: 26.03.2015).

20 Zob. ogłoszenie o wyniku przetargu na „zaprojektowanie i wykonanie modułów do wyborów samorządowych 2014 roku wraz z administrowaniem i utrzymaniem” z 4 sierpnia 2014 roku (KBW ZP-3710-16/14), pkw.gov.pl/zamowienia-publiczne/zaprojektowanie-i-wykonanie-modulow-do-wyborow-samorzadowych-2014r-wraz-z-administrowaniem-i-utrzymaniem.html (dostęp: 26.03.2015).

wyborami, mógł – według wielu ekspertów – świadczyć o nieodpowiedzialności zarówno KBW, jak i wykonawcy²¹.

Pasywność kierownictwa PKW/KBW w obliczu kryzysu

Niewątpliwie na zakres, czas trwania i głębokość kryzysu wpłynął paraliż decyzyjny, jaki ogarnął kierownictwo organów wyborczych. Na kolejne doniesienia medialne i pytania o opóźnienia w przekazywaniu danych do systemu centralnego PKW odpowiadała, że sprawność systemu informatycznego jest cały czas podnoszona i lada chwila osiągnie on pełną funkcjonalność. To oczekiwanie na przywrócenie sprawności systemu, w połączeniu z brakiem planu awaryjnego i alternatywnych narzędzi, spowodowały całkowitą niedecyzyjność komisji. Brak zarówno bieżącej, jak i strategicznej ewaluacji stosowanych procedur wyborczych sprawił, że decydenci – w obliczu wybuchu kryzysu informatycznego – nie mogli adekwatnie i szybko zareagować na zaistniałą sytuację kryzysową ani też podjąć działań mających na celu długofalową optymalizację przeprowadzania procesów wyborczych. Niewłaściwy obieg informacji, nierzetelność zarządzającego projektem wdrażania systemu informatycznego, fałszywy obraz sytuacji, brak ewaluacji poprzednich akcji, fakt, że nie wyciągnięto wniosków z zauważonych błędów natury organizacyjno-informatycznej, a także niestosowanie narzędzi nadzoru kierowniczego – doprowadziły do sytuacji, w której nie podjęto żadnych działań w celu zażegnania kryzysu, a jedynie poddano się całkowicie jego dynamice. W efekcie zarówno wynik wyborów, jak i same organy wyborcze uznano za mało wiarygodne.

Przyczyny systemowe

Akcyjność i „skostnienie” aparatu wyborczego

Cechą charakterystyczną dotychczasowej działalności Krajowego Biura Wyborczego była jego akcyjność. Dopiero od momentu formalnego zarządzenia wyborów następowała mobilizacja całego aparatu i wszystkich pozostających w jego dyspozycji zasobów. Stopień tej mobilizacji, ale i obciążenia struktury, osiągał swoje natężenie bezpośrednio przed dniem głosowania i natychmiast po zakończeniu akcji radykalnie spadał. W konsekwencji nie podejmowano działań o charakterze ewaluacyjnym, a samo zarządzanie procesem wyborczym nie było analizowane pod kątem popełnionych błędów, systemowych „wąskich gardeł” czy nieoptymalnych rozwiązań. Często powielano te same uchybienia, pojawiały się problemy, których wystąpienie można było wcześniej przewidzieć i przygotować adekwatny plan reakcji, nie usprawniano procedur. Przede wszystkim nie prowadzono jednak żadnej profesjonalnej działalności planistycznej. W rezultacie każda akcja była realizowana według standardowego schematu i na bieżąco dostosowywana do aktualnej sytuacji. Nie wypracowano również jasnych i zestandaryzowanych procedur postępowania w określonych przypadkach, nie prowadzono analizy ryzyka i nie stworzono systemu zarządzania kryzysowego.

Kolejną wadą systemową mającą niebagatelne znaczenie dla organizacji wyborów jest wewnętrzne „skostnienie” Krajowego Biura Wyborczego. Niezmieniona od ponad dekady struktura tej instytucji nie odpowiada zadaniom i wyzwaniom, jakie dziś stają przed administracją wyborczą. Hermetyczność organizacji, wieloletnia

21 Stanowisko Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) wobec problemów z realizowanym przez Krajowe Biuro Wyborcze systemem teleinformatycznym do obsługi wyborów samorządowych (z 3 marca 2014 roku), www.piit.org.pl/documents/10181/762970/Stalowisko%20PIIT%20w%20sprawie%20systemu%20KBW_03%2012%2014.pdf?version=1.0&t=1417730539190 (dostęp: 26.03.2015).

stabilizacja, brak refleksji organizacyjnej, utarcie się pewnych schematów zarządzania przy braku rotacji kadry – to wszystko doprowadziło do bardzo wysokiej rutynizacji działań KBW i niewydolności decyzyjnej kierownictwa PKW/KBW w obliczu kryzysu. W efekcie część pracowników może nadal nie widzieć konieczności dokonania głębszych zmian. To z kolei może skutkować demotywowaniem pozostałych osób, torpedowaniem planów naprawczych i dezawuowaniem liderów zmian.

Tymczasem – zgodnie z zasadami zarządzania biurokratycznego – struktura wewnętrzna urzędu powinna być dostosowana do zadań, jakie ma on realizować. Zbyt obciążony zadaniami jest Zespół Prawny i Organizacji Wyborów. Obecnie to na nim spoczywa obsługa prawna, organizacyjna, informatyczna, komunikacyjna oraz planistyczna wyborów, jak również szereg innych, zasadniczo pobocznych zadań o charakterze administracyjnym (np. organizacja posiedzeń PKW). Skuteczna realizacja tych zadań wymaga poważnej reorganizacji wewnętrznej KBW. Jest to istotne zwłaszcza w obliczu nowych wyzwań i oczekiwań płynących z otoczenia, takich jak: potrzeba szerszego i skuteczniejszego informowania o wyborach, wymóg wdrażania alternatywnych procedur głosowania oraz wykorzystywania nowoczesnych technik informatycznych, konieczność ewaluacji i reformy prawa wyborczego w Polsce, a także postulat efektywniejszego szkolenia członków obwodowych komisji wyborczych.

Błędem systemowym jest również niedopuszczanie podmiotów i ekspertów zewnętrznych do prawdziwej i szczerzej współpracy. Wciąż brakuje autentycznego dialogu z otoczeniem aktywnie zabiegającym o reformę systemu prawa wyborczego. Doprowadziło to do sytuacji, w której PKW i KBW przestały nadawać ton w toczących się w Polsce dyskusjach na ten temat. Instytucje te stały się biernymi odbiorcami, a przez część najaktywniejszych środowisk są postrzegane jako wręcz „hamulcowi” wszelkich zmian, które później, po ich uchwaleniu przez parlament (co nie zawsze następuje w optymalnej formie, nie tylko z punktu widzenia administracji wyborczej, ale w ogóle skuteczności ich wdrażania) i tak muszą realizować. Tymczasem to właśnie Państwowa Komisja Wyborcza powinna inspirować i aktywnie prowadzić stałe interdyscyplinarne działania analityczne związane z praktycznym stosowaniem prawa wyborczego. Pozwoliłoby to zidentyfikować pojawiające się problemy i w porę im przeciwdziałać, m.in. dzięki proponowanym zmianom legislacyjnym, a także odpowiednim kampaniom edukacyjnym oraz informacyjnym. W tym zakresie możliwa byłaby ścisła współpraca instytucji wyborczych ze środowiskami eksperckimi i naukowymi. Wydaje się, że znajduje uzasadnienie postulat powołania w ramach struktury PKW/KBW zespołu analitycznego, który koordynowałby takie prace²².

Organy wyborcze (PKW, okręgowe komisje wyborcze, komisarze wyborczy) nie wykorzystują w wystarczającym stopniu bezpośrednich instrumentów nadzoru, takich jak inspekcje wyborcze. Kodeks Wyborczy (w art. 155) daje instytucjom wyborczym możliwość powołania inspekcji w celu realizacji przewidzianych w kodeksie zadań przez inne organy państwowe i samorządowe. Niestety w praktyce inspekcja jest za słabo wykorzystywana. Tymczasem podczas organizacji wyborów wiele działań natury organizacyjno-technicznej realizowanych jest przez gminy jako zadania zlecone. Są to m.in.: rozplakatowanie obwieszczeń wyborczych; wyznaczenie odpowiedniej liczby bezpłatnych miejsc na plakaty dla komitetów wyborczych; zorganizowanie i wyposażenie lokali wyborczych, także tych dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych; powołanie i obsługa techniczno-materiałowa

22 Zob. m.in.: J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli. Propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego*, „Analizy i Opinie” 2005, nr 49.

obwodowych komisji wyborczych (przede wszystkim zapewnienie pomieszczeń, obsługi i warunków pracy, w tym wspomaganie informatycznego); druk kart do głosowania (w wyborach samorządowych); przechowywanie w depozycie dokumentów obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych z wyborów.

W tym kontekście warto podkreślić, że w wyborach samorządowych w 2014 roku dużo zastrzeżeń wzbudziły kwestie właściwego przygotowania lokali wyborczych, w szczególności ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. Jest to sprawa o tyle istotna, że zgodnie z wynikami badań opinii publicznej, przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej i Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich²³, zdecydowana większość wyborców niepełnosprawnych (jak również tych w zaawansowanym wieku) preferuje głosowanie osobiste w lokalu wyborczym, a tylko niewielka część wskazywała na zamiar głosowania z wykorzystaniem tzw. alternatywnych procedur (takich jak głosowanie korespondencyjne czy przez pełnomocnika).

Wyniki kontroli lokali wyborczych przeprowadzanych tuż przed wyborami samorządowymi przez Rzecznika Praw Obywatelskich pokazują, że aż w 84% badanych lokali mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych stwierdzono uchybienia – lokale te nie spełniały wymogów rozporządzenia ministra infrastruktury²⁴. Jak podkreślono w raporcie RPO²⁵, uchybienia te dotyczyły „organizacji lokalu wyborczego: przygotowania miejsc zapewniających tajność głosowania (w tym odpowiedniej wysokości blatów, oświetlenia), oznakowania krawędzi stopni itp. Nieprawidłowości tych można było stosunkowo łatwo, w krótkim czasie uniknąć, lub naprawić”.

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą zarówno gminy, jak i członkowie obwodowych komisji wyborczych. Wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej wyraźnie wskazują bowiem, że nie później niż w przeddzień wyborów obwodowa komisja kontroluje stan wyposażenia lokalu oraz oznakowania budynku, w którym odbędzie się głosowanie. „O stwierdzonych brakach lub nieprawidłowościach komisja zawiadamia wójta, a następnie sprawdza, czy zostały one usunięte”. Niestety, jak wskazały wyniki wizytacji RPO, w przeważającej większości członkowie obwodowych komisji wyborczych nie znali przepisów rozporządzenia i nie dysponowali jego tekstem – a ponieważ nie wiedzieli o wymogach, nie mogli stwierdzić i zgłosić uchybień. Z reguły członkowie komisji nie mieli też pojęcia o – wynikającym z wytycznych PKW – obowiązku sprawdzenia lokalu wyborczego i konieczności zawiadomienia właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o stwierdzonych brakach, które należy uzupełnić. Najczęściej członkowie komisji dowiadawali się o tych obowiązkach od przeprowadzających kontrolę pracowników Biura RPO. To rodzi z kolei ponowne pytanie o jakość szkoleń komisji obwodowych oraz efektywność nadzoru sprawowanego przez organy wyborcze wyższego szczebla.

W konkluzji raportu RPO sformułowano szereg rekomendacji dotyczących m.in. merytorycznego przygotowania członków obwodowych komisji wyborczych, którzy powinni kontrolować przygotowanie lokali wyborczych i interweniować w przypadku stwierdzenia braków. W szczególności wskazano na potrzebę działań szkoleniowych i informacyjnych, a także zalecono, by członkowie obwodowych

23 B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu. Wiedza, opinie, oczekiwania*, Warszawa 2014.

24 Rozporządzenie ministra infrastruktury z 29 lipca 2011 roku w sprawie lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych (Dz.U., nr 158, poz. 938).

25 J. Zbieranek, *Lokale wyborcze dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 roku*, Warszawa 2015.

komisji wyborczych (przynajmniej przewodniczący i jego zastępca) otrzymali tekst rozporządzenia ministra infrastruktury. Warto również rozważyć zwiększenie roli inspektorów powoływanych przez terenowe komisje wyborcze, którzy mogliby kontrolować należyte przygotowanie lokali.

Powyższe ustalenia i rekomendacje można odnieść do problematyki właściwego przygotowania wszystkich lokali wyborczych – nie tylko w zakresie ich dostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych. W wyborach samorządowych media przedstawiały liczne przykłady niewłaściwych urn wyborczych (pewnym symbolem stał się obraz wykorzystania w tym celu śmietnika), prowizorycznych, zbitych z desek „miejsc zapewniających tajność głosowania”, długopisów przytwierdzonych do stanowisk sznurkiem czy nieczytelnych obwieszceń wyborczych.

Brak rozbudowanych działań informacyjnych PKW i KBW

Od ponad dekady podkreślana jest²⁶ konieczność zdecydowanej zmiany polityki informacyjnej PKW, w szczególności w zakresie przekazywania wiedzy o prawie wyborczym i jego procedurach oraz edukowania z jednej strony wyborców, z drugiej – co równie ważne – znaczącej, bo blisko ćwierćmilionowej rzeszy osób zaangażowanych w proces wyborczy (przede wszystkim członków obwodowych komisji wyborczych). Warto podkreślić, że uchwalony w 2011 roku Kodeks wyborczy w art. 160 § 2 pkt. 9 wskazał, że do zadań Państwowej Komisji Wyborczej należy prowadzenie i wspieranie działań informacyjnych zwiększających wiedzę obywateli na temat prawa wyborczego, w szczególności zasad głosowania. Ustawa precyzuje, że zadanie to powinno być realizowane m.in. przez przygotowywanie publikacji oraz audycji informacyjnych rozpowszechnianych przez Telewizję Polską i Polskie Radio, a więc działania, które PKW *de facto* podejmowała w poprzednich latach mimo braku ustawowego zobowiązania.

Nowością było natomiast nałożenie w 2011 roku na PKW obowiązku utworzenia internetowego portalu informacyjnego²⁷ oraz podjęcia szeregu działań skierowanych do osób niepełnosprawnych. W szczególności dotyczyło to: zamieszczenia na portalu internetowym informacji o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym, a także wymogu przygotowania materiałów w alfabecie Braille'a i przesłania ich zainteresowanym. Warto również zaznaczyć, że Państwowa Komisja Wyborcza uruchomiła przed wyborami parlamentarnymi w 2011 roku oraz do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku telefoniczną infolinię, na której odtwarzana była wiadomość głosowa dotycząca wyborów.

Przewidziane przez Kodeks wyborczy narzędzia służące informowaniu wyborców charakteryzują się różnorodnością i relatywnie dużym potencjałem. Ogromnie ważna jest jednak praktyka ich wykorzystywania przez Krajowe Biuro Wyborcze (które odpowiada za realizację działań), a ta pozostawia bardzo wiele do życzenia. Przede wszystkim charakteryzuje ją wyrywkowość, nie są prowadzone kompleksowe akcje informacyjne (na wzór tych realizowanych przez instytucje wyborcze w innych krajach, np. przez brytyjską Electoral Commission), które wykorzystywałyby nowoczesne narzędzia komunikacji i były skoordynowane np. z aktywnościami podejmowanymi przez organizacje społeczne. W efekcie skuteczność działań informacyjnych

26 W 2005 roku została sformułowana propozycja powołania Państwowego Instytutu Wyborczego, który miałby wspierać PKW i KBW. Więcej: J. Zbieranek, *Aktywizacja wyborcza obywateli...*, dz. cyt.

27 Pismo Państwowej Komisji Wyborczej z 27 marca 2012 roku (ZPOW – 071-5/12) przedstawiające uwagi i wnioski do Raportu Misji Oceny Wyborów (OBWE).

jest niewielka, czego dowodzą m.in. wyniki cyklicznych badań wiedzy obywateli o różnych mechanizmach wyborczych²⁸.

Również działania Krajowego Biura Wyborczego bezpośrednio przed wyborami samorządowymi w 2014 roku wskazują, że informowanie o elekcji było prowadzone „punktowo”, przy spełnieniu zaledwie minimum wymogów ustawowych. Warto podkreślić, że działania te nie zostały poprzedzone żadnymi kompleksowymi, profesjonalnymi badaniami opinii społecznej czy analizami, które pozwoliłyby efektywnie zidentyfikować największe wyzwania i braki wiedzy wśród ogółu wyborców lub grup obywateli, np. osób niepełnosprawnych czy w zaawansowanym wieku. Nie ulega wątpliwości, że pominięto również potrzebę korzystania z nowoczesnych, popularnych kanałów komunikacji – w tym mediów społecznościowych²⁹.

Co więcej, przed wyborami – w obliczu rosnących komplikacji związanych z systemem informatycznym – problematyka powiadamiania wyborców została zepchnięta na zupełny margines działań KBW. Przed wyborami samorządowymi nie podjęto uporządkowanych, przemyślanych i dobrze przeprowadzonych działań informacyjnych, które byłyby rozłożone w czasie, z uwzględnieniem kalendarza wyborczego (np. terminów na zgłoszenie zamiaru skorzystania z ułatwień w głosowaniu). Nie udało się w ogóle uruchomić infolinii PKW, a krótkie filmy edukacyjne i informacyjne wprawdzie zostały przygotowane, ale w większości opublikowano je równocześnie, na kilka dni przed wyborami, co znacząco ograniczyło ich skuteczność³⁰. Przygotowano również krótkie materiały telewizyjne, jednak ich emisja ograniczyła się wyłącznie do kanałów telewizji publicznej.

Pewnym miernikiem skuteczności działań informacyjnych prowadzonych w 2014 roku mogą być wyniki badań realizowanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich i Centrum Badania Opinii Społecznej wiosną 2015 roku. Wynika z nich, że wiedza wyborców o ułatwieniach w głosowaniu pozostaje na bardzo niskim poziomie i w zasadzie w żadnym stopniu nie zwiększyła się od 2011 roku (a więc od czasu wejścia w życie Kodeksu wyborczego). W 2015 roku (kilka miesięcy po wyborach samorządowych) zdecydowana większość Polaków nie wiedziała nic o głosowaniu korespondencyjnym czy przez pełnomocnika³¹.

Kwestie informacji i edukacji należy odnieść również do systemu szkoleń członków obwodowych komisji wyborczych, który zdecydowanie należy uznać za wadliwy. W swojej zasadniczej części nie uległ on zmianie przez dziesięciolecia. Szkolenia przeprowadzane są bowiem w oparciu o uchwałę PKW w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych na dzień głosowania. Dokument ten stanowi formalną podstawę określania zadań komisji obwodowych, zupełnie nie nadaje się jednak jako narzędzie szkoleniowe. Przede wszystkim nie jest to opracowanie dydaktyczne. To

28 Szerzej kwestie te, m.in. w odniesieniu do oceny wyborów parlamentarnych z 2011 roku, zostały opisane w: J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby starsze i osoby z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Warszawa 2012.

29 Warto zauważyć, że Państwowa Komisja Wyborcza rozważała m.in. utworzenie swojej strony na portalu społecznościowym Facebook. Jednak członkowie tej instytucji podnosili w toku dyskusji, że strony takie „służą przede wszystkim agitacji, szukaniu poparcia, PKW nie musi zabiegać o poparcie”. W efekcie „zajęto stanowisko, że strona na Facebooku nie będzie tworzona”. Więcej: protokół nr 11/2014 z posiedzenia Państwowej Komisji Wyborczej 24 marca 2014 roku.

30 Spoty te umieszczono na kanale Państwowej Komisji Wyborczej na portalu YouTube. Jak wskazała w swoim piśmie PKW (pismo z 16 stycznia 2015 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich, sygn. ZPOW 0620 – 2/15), odnotowano łącznie „ponad 200 000 odsłon spotów Państwowej Komisji Wyborczej”.

31 Szerzej: J. Zbieranek, *Wiedza o ułatwieniach w głosowaniu przed wyborami prezydenckimi*, CBOS–BRPO, Warszawa 2015.

tekst zbyt obszerny, miejscami źle zredagowany i trudno przyswajalny tak w formie, jak i treści. Wytyczne są napisane zbyt hermetycznym językiem, zdarza się, że chociaż odnoszą się bezpośrednio do przepisów prawa, to nawet ich nie przywołują. Do niedawna nie miały nawet spisu treści. Niektóre fragmenty nie zmieniły się od lat i powielają te same niedociągnięcia. W praktyce to terenowe delegatury KBW organizują i realizują proces szkoleń, przy czym – w natłoku zadań – najczęściej ograniczają się do omówienia lub nawet odczytania wytycznych. Osoby przeprowadzające te szkolenia rzadko mają jakiegokolwiek doświadczenie dydaktyczne czy znają choćby podstawowe techniki skutecznej komunikacji. W efekcie szkolenia wyborcze są zbyt długie, odbywają się w za dużych grupach, prezentowane treści mają zbyt abstrakcyjny, przeteoretyzowany charakter i nieciekawą formę, nie przygotowuje się jakiegokolwiek materiałów szkoleniowych, nie mówiąc już o zupełnym braku praktycznie zorientowanych ćwiczeń. Wszystko to ma miejsce w czasie, kiedy w edukacji coraz powszechniej stosuje się nowoczesne, ciekawe i skuteczne metody, takie jak choćby e-learning. W rezultacie członkowie komisji wyborczych często są rozczarowani, znudzeni lub po prostu zniechęceni. Nie może dziwić więc fakt, że potem nie znają zakresu swoich obowiązków, popełniają błędy w kwalifikacji ważności głosów oraz nie potrafią prawidłowo wypełnić dokumentów wyborczych.

Ustalenia te wskazują na konieczność podjęcia głębokiej reformy instytucjonalnej. Należy rozważyć powołanie w strukturze KBW wyspecjalizowanej jednostki, która koordynowałaby działania informacyjne czy – szerzej – informacyjno-edukacyjne PKW. Bez tej ważnej zmiany działania informacyjne pozostaną jednym z wielu ustawowych zadań, którymi zajmują się pracownicy zespołów Krajowego Biura Wyborczego.

Dopiero wyodrębnienie w szeroko pojętej strukturze PKW nowego zespołu Krajowego Biura Wyborczego (i oczywiście zapewnienie odpowiednich funduszy na jego funkcjonowanie) pozwoli na podjęcie prac z optymalnym wykorzystaniem istniejących możliwości. Do zadań tego zespołu należałyby m.in.: przygotowanie atrakcyjnych wizualnie i treściowo materiałów informacyjnych, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, a także koordynowanie i inspirowanie działań informacyjnych delegatur KBW czy urzędników samorządowych.

Nienależyte umocowanie w prawie, brak instrumentów nadzorczych

Państwowa Komisja Wyborcza w pewnych obszarach nie posiada instrumentów prawnych wystarczających do skutecznego działania. Dotyczy to m.in. kontroli finansowania polityki. Podczas wyborów samorządowych w 2014 roku odnotowano wiele negatywnych zjawisk, na które PKW nie mogła adekwatnie zareagować. Uchybienia pojawiły się szczególnie w tzw. prekampanii wyborczej, kiedy to ugrupowania polityczne, choć nie tylko, podejmowały akcje mające znamiona agitacji wyborczej, ale ponieważ były prowadzone przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej, to nie wchodziły w zakres kontroli finansowania kampanii przez komisję³² i nie dotyczyły ich limity wydatków. Warto podkreślić, że kwestia ta jest znana od wielu lat i została już bardzo dobrze zidentyfikowana oraz zbadana³³, jednak wciąż nie można doczekać się wprowadzenia odpowiednich zmian prawnych.

32 T. Żółciak, *Nowa moda: kampania przed kampanią*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 03.07.2014; J. Blikowska, J. Ćwiek, *Kampania ruszyła w środku lata*, „Rzeczpospolita”, 07.07.2014. Problematyka prekampanii została opisana szerzej w: M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, Warszawa 2012.

33 Zjawisko to zostało zidentyfikowane i opisane m.in. w 2005 roku w ramach społecznego monitoringu finansowania kampanii wyborczej. Szerzej: G. Kopińska, J. Kucharczyk, M. Walecki, A. Sawicki, J. Zbieranek, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, Warszawa 2006.

W obliczu działań prekampanijnych, podejmowanych przez różne podmioty przed ogłoszeniem wyborów samorządowych, komisja mogła ograniczyć się jedynie do apeli i interpretacji, ponieważ nie miała podstaw prawnych do podjęcia konkretnych kroków³⁴. W obrębie finansowania kampanii wyborczych wspomniany brak narzędzi prawnych uniemożliwia również prowadzenie w jakiejkolwiek formie kontroli wydatków komitetów wyborczych w tzw. „czasie rzeczywistym”, w toku kampanii, w efekcie czego nie można wykluczyć rozbieżności między otrzymywanymi przez PKW *post factum* sprawozdaniami finansowymi komitetów a faktycznymi wydatkami. Warto wspomnieć również o „szarej strefie”, a więc o ukrytym wspieraniu działań agitacyjnych komitetów wyborczych przez podmioty inne niż same komitety (np. organy władzy publicznej, które przedstawiają ją jako bieżącą działalność promocyjną). W tych wszystkich kwestiach bierność PKW wynika przede wszystkim z niedoskonałych regulacji legislacyjnych, a w szczególności z braku skutecznych instrumentów prawnych, jakie powinna posiadać komisja.

Pewne zmiany prawne należy rozważyć także w przypadku działań informacyjnych, edukacyjnych i analitycznych PKW. W tym kontekście warto pomyśleć o konkretnych zadaniach wymienionych w art. 160 § Kodeksu wyborczego.

Należy wreszcie przytoczyć formułowany od wielu lat postulat konstytucjonalizacji Państwowej Komisji Wyborczej, w tej chwili bowiem w zasadzie jedyną podstawą jej działań jest Kodeks wyborczy³⁵.

Najwyższa Izba Kontroli o kryzysie

Opisane powyżej, a wynikające z analiz autorów niniejszego artykułu, bezpośrednio i pośrednio przyczyny kryzysu podczas wyborów samorządowych w 2014 roku dotyczą szeroko pojętego zarządzania wyborami i procesu wdrożenia wspomaganie informatycznego. Warto zauważyć, że w ostatnim czasie powyższe ustalenia zostały potwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli. Przeprowadziła ona analizę działalności KBW w zakresie przygotowania i przeprowadzenia wyborów samorządowych w 2014 roku (przy czym skupiła się przede wszystkim na wdrożeniu systemu informatycznego).

Wyniki kontroli NIK zastały przedstawione 31 marca 2015 roku³⁶. Ustalono, co następuje:

- Krajowe Biuro Wyborcze nie podjęło systematycznych i długofalowych działań w zakresie informatyzacji wyborów. Nie została opracowana wieloletnia, docelowa strategia zapewnienia wsparcia informatycznego dla różnego rodzaju wyborów, co przyczyniło się do ogłaszania odrębnych przetargów na opracowanie systemów informatycznych do obsługi każdej kolejnej elekcji;

34 Warto zauważyć, że kwestię tę podniósł w kontekście (zbliżających się wówczas) wyborów samorządowych Rzecznik Praw Obywatelskich, który skierował wystąpienie w tej sprawie do przewodniczącego PKW (pismo z 15 maja 2014 roku, sygn. I. 602.7.2014. JZ). Następnie RPO zasygnalizował potrzebę zmian w prawie wyborczym przewodniczącemu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach (pismo z 22 lipca 2014 roku, sygn. I. 602.7.2014. JZ). Więcej również: *Prawo wyborcze niedoskonałe*, „Rzeczpospolita”, 04.08.2014; wyborcza.pl/1,91446,16376777,RPO_zaniepokojona_brakiem_przepisow_ws__prekampanii.html?peina=tak (dostęp: 27.03.2014).

35 Szerzej: A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, „Studia Wyborcze” 2014, t. XVIII. Również: K. Skotnicki, *Odpowiedź na ankietę konstytucyjną*, w: B. Banaszak, J. Zbieranek (red.), *Ankieta konstytucyjna*, Warszawa 2011.

36 NIK o kontroli Krajowego Biura Wyborczego, <http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-kontroli-krajowego-biura-wyborczego.html> (dostęp: 04.04.2015).

- Przetargi na obsługę informatyczną wyborów zostały rozpisane zbyt późno i były prowadzone nierzetelnie. Wielokrotnie naruszono przepisy prawa zamówień publicznych;
- KBW nie określiło precyzyjnie wymagań jakościowych dla informatycznego systemu do obsługi wyborów samorządowych w 2014 roku;
- KBW nie sformułowało wymagań dotyczących metodyki zarządzania projektem wytwarzanego oprogramowania;
- Komisja przetargowa rozstrzygała w oparciu o oceny dokonywane przez pracowników KBW, którzy formułowali swoje uwagi, nie dysponując precyzyjnymi i obiektywnymi kryteriami oceny ofert, co stwarzało ryzyko wystąpienia korupcji;
- KBW z opóźnieniem przekazywało do PKW projekty uchwał definiujące wygląd i treść dokumentów, które miały być generowane przez system informatyczny. W efekcie system, który musiał uwzględniać uchwalone wzory dokumentów, podlegał ciągłym modyfikacjom;
- KBW przeprowadziło odbiór i zapłaciło za zamówione oprogramowanie do obsługi wyborów bez sprawdzenia dostarczonego produktu, który nie był zgodny z zamówieniem oraz z podpisaną umową;
- Nie zostały zdefiniowane warunki i procedury dopuszczenia do użytkowania systemu informatycznego wykorzystywanego w trakcie wyborów. W szczególności zabrakło precyzyjnego określenia warunków brzegowych, których spełnienie potwierdziłoby, że system działa sprawnie i jest gotowy do użycia w komisjach wyborczych wszystkich szczebli;
- KBW dopuściło do użytkowania system informatyczny do obsługi wyborów, który posiadał istotne błędy w zakresie obsługi protokołów (ich generowania, opracowania i wydruku) terytorialnych komisji wyborczych;
- Analiza bezpieczeństwa kodu źródłowego systemu centralnego wykazała szereg nieprawidłowości, z których część miała charakter krytyczny, gdyż wykryte błędy mogły prowadzić m.in. do uzyskania nieautoryzowanego dostępu do systemu i zasobów przez osoby nieposiadające konta w systemie;
- KBW dopuściło do użytkowania program „Kalkulator wyborczy”, który nie został wystarczająco zabezpieczony;
- KBW zdecydowało o dopuszczeniu do użytkowania w dniu wyborów wadliwego systemu, mimo dwóch nieudanych ogólnopolskich testów oraz zastrzeżeń zawartych w pierwszej części zamówionego przez KBW (zbyt późno, bo zaledwie na 13 dni przed wyborami) audytu bezpieczeństwa;
- KBW nie zapewniło sprawdzonej infrastruktury serwerowej i systemowej;
- Nie zadbano też o obsługę serwisową na poziomie odpowiednim do rangi zadania;
- Nie zostały przygotowane i wdrożone adekwatne do zagrożeń plany awaryjne, które pozwoliłyby na szybką reakcję na wypadek niesprawności oprogramowania i infrastruktury obsługującej wybory;
- Szkoleni użytkownicy systemu nie mieli okazji ćwiczyć na rzeczywistym oprogramowaniu, gdyż zajęcia prowadzono w oparciu o rzuty ekranowe.

Jak podkreślono w raporcie: „zaniechania KBW sprawiły, że w dniu wyborów nie była gotowa finalna wersja prawidłowo przetestowanego oprogramowania i w istocie przystąpiono do wyborów, posługując się wersją obarzoną błędami. Druga część zamówionego przez KBW audytu bezpieczeństwa, opisująca istotne błędy zawarte w oprogramowaniu, napłynęła... już po zakończeniu II tury wyborów”.

Kryzys a opinie obywateli

Analizując społeczny odbiór i oceny organów wyborczych, warto przypomnieć, że przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w kwietniu 2014 roku we wspólnym badaniu CBOS i Centrum Studiów Wyborczych zadano Polakom pytanie dotyczące działań Państwowej Komisji Wyborczej w kontekście uczciwości wyborów³⁷. Swoje odpowiedzi ankietowani zaznaczali na skali siedmiopunktowej, gdzie jeden oznaczało, że „jest to organ godny zaufania, gwarantujący uczciwość wyborów”, natomiast siedem – że „nie mam zaufania do tego organu, nie gwarantuje on uczciwości wyborów”. Wyrażna większość ankietowanych (62%) w kwietniu 2014 roku wyraziła swoje zaufanie do PKW, wskazując, że komisja gwarantuje w ich przekonaniu uczciwość wyborów. Odmiennego zdania była niewielka grupa – tylko 13% respondentów formułowało negatywne opinie i wskazywało brak zaufania do Państwowej Komisji Wyborczej. Z kolei 16% badanych miało zdanie ambiwalentne.

Czy opisane we wcześniejszej części niniejszego artykułu komplikacje z przeprowadzeniem wyborów samorządowych i ustaleniem wyników w listopadzie 2014 roku znalazły swoje odbicie również w ocenach Państwowej Komisji Wyborczej? Wszystko na to wskazuje. W grudniu 2014 roku Centrum Badania Opinii Społecznej zapytało Polaków o ocenę najważniejszych instytucji państwa, w tym Państwowej Komisji Wyborczej³⁸. Pytanie było sformułowane nieco inaczej niż to zadane w ramach badania CBOS–CSW UMK z kwietnia 2014 roku (gdzie skoncentrowano się na problematyce uczciwości), ale w pewnym zakresie można oba porównać, by wskazać tendencje związane z oceną tego organu. Na pytanie o ogólną opinię na temat działalności Państwowej Komisji Wyborczej zdecydowana większość ankietowanych odpowiedziała, że ocenia ją źle (63%). Tylko co piąty (22%) ankietowany opiniował ją pozytywnie. Nie miało zdania 15% badanych.

Niestety, negatywne oceny PKW jako instytucji wydają się być utrwalone³⁹. Niemal dwa miesiące po wyborach, w styczniu 2015 roku, negatywnie jej działalność oceniło prawie sześciu na dziesięciu Polaków (59%), przeciwnego zdania była około ¼ respondentów (23%)⁴⁰. Kilka miesięcy później – w kwietniu 2015 roku, tuż przed wyborami na urząd prezydenta RP – dobrze ocenił Państwową Komisję Wyborczą również niespełna co czwarty badany (24%)⁴¹.

Czy całościowo negatywna opinia o działalności Państwowej Komisji Wyborczej wynika z osądu kompetencji organizacyjnych i komunikacyjnych tej instytucji, czy też ma związek z oceną uczciwości wyborów? Warto sięgnąć do badania przeprowadzonego przez CBOS⁴² w grudniu 2014 roku. Ankietowanym zadano pytanie odnoszące się bezpośrednio do tej sfery działań organów wyborczych: „Jak często, Pana(i) zdaniem, w czasie wyborów w Polsce głosy są uczciwie liczone?”. O tym, że każde wybory są przeprowadzane uczciwie, przekonanych jest tylko 29% respondentów.

37 Kwestia ta stanowiła część szerszego badania przeprowadzonego przez Centrum Studiów Wyborczych UMK oraz Centrum Badania Opinii Społecznej w kwietniu 2014 roku (autorami koncepcji i pytań byli Beata Roguska oraz Jarosław Zbieranek). Szerzej o wynikach: A. Sokala, *Kontrowersje wokół kształtu polskiej administracji wyborczej*, dz. cyt.

38 M. Feliksiak, *Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i PKW*, CBOS, Warszawa 2014.

39 Więcej na temat postaw młodych Polaków w: J. Zbieranek, *Młodzi o wyborach samorządowych 2014 roku*, Toruń 2015.

40 M. Feliksiak, *Opinie o działalności...*, dz. cyt.

41 Tamże.

42 B. Roguska, *Zaufanie do procedur wyborczych*, CBOS, Warszawa 2014.

Przeważa umiarkowanie pozytywna ocena – na odpowiedź „często” wskazało bowiem 40% badanych. Negatywne opinie formułuje zdecydowana mniejszość – o tym, że głosy nigdy nie są uczciwie liczone, jest przekonanych tylko 2% ankietowanych, a że rzadko – 14%. W cytowanym badaniu zapytano również wprost o to, jak często w czasie wyborów w Polsce przedstawiciele komisji wyborczych są uczciwi. Pytanie dotyczyło przede wszystkim oceny członków obwodowych komisji wyborczych, których – jak już wskazano – ponad 260 tys. jest powoływanych spośród wyborców (zgłaszanych przez komitety wyborcze lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Również w tym przypadku oceny są tylko umiarkowanie pozytywne, gdyż niespełna co czwarty badany (26%) uważa, że członkowie komisji są zawsze uczciwi, a 44% respondentów sądzi, że często. O tym, że nigdy nie są oni uczciwi, jest przekonanych jedynie 2% badanych, a że rzadko – 12%.

Blok pytań dotyczących uczciwości wyborów zamyka pytanie o nieprawidłowości. Ankietowanych poproszono o wyrażenie opinii, jak często w czasie wyborów w Polsce głosujący są przekupywani. O tym, że wyborcy są zawsze przekupywani, jest przekonanych niespełna 2% badanych, ale o tym, że często – 17%. Wśród odpowiedzi ankietowani najczęściej wskazywali, że dzieje się tak rzadko (łącznie 39%). Tylko co piąty respondent (21%) był przekonany, że głosujący nie są nigdy przekupywani.

W styczniu 2015 roku Centrum Badania Opinii Społecznej opublikowało bardzo ważne wyniki badań dotyczących oczekiwań Polaków odnośnie zapewnienia prawidłowego przebiegu wyborów⁴³. Kilka tygodni po wyborach samorządowych ankietowanym zadano pytanie otwarte: „Co Pana/i zdaniem należałoby zrobić, aby w przyszłości uniknąć nieprawidłowości, z jakimi mieliśmy do czynienia podczas ostatnich wyborów samorządowych, i zagwarantować wiarygodność wyników wyborów w Polsce?”. Przedstawiając wyniki ankiety, badacze z CBOS zaznaczyli, że tylko 3% badanych uważa, że nie ma potrzeby podejmowania jakichkolwiek działań. Gdy analizuje się poszczególne odpowiedzi, można stwierdzić, że najwięcej opinii (a należy przypomnieć, że padały one spontanicznie, bez żadnej sugestii ze strony ankietowanych) dotyczyło konieczności usprawnienia systemu informatycznego obsługującego wybory (21% wskazań) oraz poprawy w zakresie informowania wyborców o sposobie głosowania. W tej ostatniej dziedzinie mówiono przede wszystkim o konieczności przeprowadzania kampanii medialnych poświęconych temu, jak głosować i jak oddać prawidłowo głos (9%). Nieco rzadziej domagano się lepszej organizacji wyborów lub wcześniejszych przygotowań (7%).

Podsumowując, można wyróżnić kilka grup zagadnień, na jakie zwracali uwagę ankietowani:

- usunięcie niedociągnięć organizacyjnych i technicznych;
- wzmożenie kontroli całego procesu wyborczego, większa rzetelność pracy;
- dostarczanie wyborcom dokładniejszych informacji o sposobie głosowania;
- zmiany w ustawach wyborczych (m.in. zlikwidowanie możliwości stosowania zbroszurowanych kart wyborczych).

Powyższe wskazania porównano z rezultatami badań oceny wiarygodności wyników wyborów samorządowych, jakie zostały podane przez PKW⁴⁴. Z takiej kompleksowej analizy wynika, że ankietowani, którzy uważają, że wyniki te są wiarygodne (większość osób), najczęściej wskazują na potrzebę usunięcia niedociągnięć

43 B. Roguska, *Jeszcze o wiarygodności wyników ostatnich wyborów*, CBOS, Warszawa 2015.

44 B. Roguska, *Zaufanie do procedur wyborczych*, dz. cyt.

organizacyjnych i technicznych w procesie organizowania wyborów. Natomiast grupa osób, które nie wierzą w wyniki podane przez PKW (mniejszość ogółu ankietowanych), częściej uznaje, że priorytetowe powinno być wzmocnienie kontroli całego procesu wyborczego. Mniej więcej tyle samo respondentów w obu grupach wskazuje natomiast na potrzebę dostarczenia wyborcom lepszej informacji o procedurach oddawania głosu.

Wnioski

Ujawnione podczas kryzysu wyborczego w 2014 roku problemy i nieprawidłowości sugerują, że ich zasadnicza przyczyna leży nie tyle w sferze prawno-kodeksowej, ile organizacyjno-zarządczej. W tym też obszarze należy formułować główne postulaty zmian. W toku wyborów samorządowych w 2014 roku popełniono błędy na etapie planowania i wdrażania projektu wspomaganie informatycznego, nie przeprowadzono właściwej analizy ryzyka, nie przygotowano planu awaryjnego, termin realizacji przedsięwzięcia był za krótki, a harmonogram nierealny, w rezultacie zaś zabrakło czasu na testy i audyt oprogramowania. W trakcie realizacji projektu, ze względu na strukturalne skostnienie, nie dokonywano jego bieżącej ewaluacji i nie korygowano planu nawet wtedy, gdy ponad wszelką wątpliwość było już wiadomo, że system nie zadziała tak, jak powinien. Zawiódł nadzór, słaba okazała się komunikacja wewnątrz organizacji i z otoczeniem, zabrakło umiejętności zarządzania kryzysowego. Wszystko to prowadzi do zasadniczego wniosku, że reforma musi przede wszystkim objąć strukturę administracji wyborczej.

Nie negując założeń przyjętego w Polsce modelu administracji niezależnej od organów rządowych i polityków, trzeba zastanowić się nad wadami jego wewnętrznej konstrukcji. Przede wszystkim należy go tak zreformować, aby jasno ulokować odpowiedzialność konkretnych organów za faktycznie wykonywane przez nie zadania oraz uporządkować ścieżkę decyzyjną. W tym celu najpierw powinniśmy zidentyfikować główne kategorie zadań, jakie stoją przed organami wyborczymi, a następnie przypisać je, wraz z kompetencjami i odpowiedzialnością, do odpowiednich struktur mających je później realizować. Zasadniczo możemy wyodrębnić następujące kategorie zadań związanych z wyborami i referendumi:

- organizacja wyborów i referendumów;
- nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego;
- audyt organizacyjny i ewaluacja wyborów;
- informacja oraz edukacja wyborcza;
- kontrola finansowania polityki.

Struktura organizacyjna Krajowego Biura Wyborczego powinna być podporządkowana realizacji tych zadań. Obecnie tak nie jest, a wszystkie zadania wyborcze, z wyjątkiem ostatniego, realizowane są przez Zespół Prawny i Organizacji Wyborów. W związku z tym należałoby w strukturze KBW wyodrębnić nowe, ściśle ze sobą współpracujące zespoły zadaniowe. Pierwszy i najważniejszy – odpowiadający za bieżącą organizację i zarządzanie procesem wyborczym – przejąłby większość zadań (choć nie wszystkie) pozostających w gestii obecnego Zespołu Prawnego i Organizacji Wyborów. Powinien to być swego rodzaju „sztab dowodzenia” wyborami, odciążony od innych działań. Do jego obowiązków należałyby w szczególności:

- przygotowywanie (we współpracy z drugim nowo powstałym zespołem analitycznym) planów operacyjnych konkretnych akcji wyborczych i referendalnych;

- przygotowywanie założeń merytorycznych do zamówień i przetargów na obsługę procesu wyborczego, w tym przede wszystkim informatyki wyborczej;
- zarządzanie wspomaganiem informatycznym wyborów w oparciu o profesjonalne metodyki zarządzania projektami, np. PRINCE2;
- zarządzanie wszystkimi prowadzonymi przez KBW akcjami wyborczymi i referendalnymi.

Drugi stały zespół analityczny dokonywałby oceny sprawności organizacyjnej, skuteczności i efektywności poszczególnych działań podejmowanych w trakcie każdej elekcji. Na tej podstawie przedstawiałby on rekomendacje dotyczące wprowadzania podczas kolejnych akcji niezbędnych usprawnień organizacyjnych oraz zmian prawnych. Do jego zadań należałyby w szczególności:

- przygotowywanie założeń pod plany operacyjne przyszłych akcji, w tym plany alternatywne i awaryjne;
- formułowanie propozycji odpowiednich rozwiązań prawnych (postulowane obszary nowelizacji prawa wyborczego, przygotowywanie wytycznych, projektowanie wewnętrznych procedur organizacyjnych itd.);
- identyfikowanie zachodzących i przewidywalnych zmian w otoczeniu społecznym, które mogą mieć istotny wpływ na przebieg procesów wyborczych w przyszłości;
- analiza strategiczna celów organizacji i kierunków reformy prawa wyborczego;
- wewnętrzna analiza i audyt efektywności działań organizacyjnych KBW.

Ważnym celem takiego zespołu powinno być wypracowanie stałych procedur służących do ewaluacji i wewnętrznego audytu administracji wyborczej. Chodzi o analizę „oprzyrządowania” prawnego i informatycznego nie tylko administracji wyborczej, ale również samej instytucji, o zbadanie dostosowania jej struktury i zatrudnienia do bieżących zadań, o identyfikowanie systemowych „wąskich gardeł” w procesie wyborczym oraz przede wszystkim o analizę organizacyjną poszczególnych akcji wyborczych i referendalnych. Namysł taki powinien później przyczynić się do wyeliminowania rozwiązań wadliwych i optymalizacji istniejących, przede wszystkim zaś musi stać się punktem wyjścia do planowania kolejnych akcji. Zakres i ciągłość tych prac wymagają, by zajął się nimi wyspecjalizowany zespół ludzi, o wysokich kompetencjach analitycznych, który byłby „zasilany” zarówno informacjami, jak i analizami płynącymi z terenu. Oznacza to więc konieczność uwrażliwienia delegatur na kwestię oceny sprawności organizacyjnej i ewaluacji stosowanego prawa.

Niezależnie od powołania takiego wewnętrznego zespołu, KBW powinno stale współpracować z różnymi wyspecjalizowanymi instytucjami analitycznymi – zarówno o charakterze państwowym, jak i przede wszystkim naukowo-badawczym – w celu ciągłego ewaluowania swojej działalności i wyników. Rekomenduje się więc powołanie stałego, roboczego, interdyscyplinarnego zespołu (alternatywnie: tematycznie wyodrębnionych zespołów) przy PKW/KBW, złożonego z wysokiej klasy zewnętrznych ekspertów, którzy znaliby problematykę prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych, orientowaliby się w nowoczesnych metodach zarządzania i komunikowania oraz praktyczno-organizacyjnych uwarunkowaniach procesów wyborczych w Polsce, a także posiadaliby wiedzę informatyczną (przynajmniej na poziomie wizji systemu). Powołanie takiego podmiotu okaże się bezwzględnie konieczne, jeśli z jakiegoś powodu nie uda się stworzyć analogicznej komórki analitycznej w ramach samego KBW. Zespół ten pełniłby z jednej strony funkcje doradczo-audytorskie, a z drugiej – analityczno-badawcze na potrzeby PKW/KBW.

Wydaje się z pełni zasadne powołanie w strukturze Krajowego Biura Wyborczego również Zespołu Informacji i Edukacji Wyborczej. Warto podkreślić, że w raporcie Rzecznika Praw Obywatelskich opublikowanym w 2012 roku⁴⁵ została przedstawiona całościowa koncepcja powołania w strukturze Biura RPO nowego zespołu, który – z wykorzystaniem podejmowanych przez tę instytucję analiz – koordynowałby działania edukacyjne i informacyjne. Jak wskazano: „Do zadań tego zespołu należałyby m.in. przygotowanie atrakcyjnych wizualnie i treściowo materiałów informacyjnych [...], koordynowanie i inspirowanie działań informacyjnych delegatur KBW czy urzędników samorządowych”. Zespół taki zajmowałby się również aktywną współpracą z organizacjami społecznymi w zakresie kampanii informacyjnych, dysponując możliwością zlecenia im części zadań, np. w formie grantów. Ważnym obowiązkiem zespołu byłoby opracowywanie programu szkoleń oraz przygotowywanie materiałów edukacyjnych dla członków obwodowych komisji wyborczych⁴⁶.

Poważną kwestią jest wzmocnienie istniejącego już w KBW Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych o nowe instrumenty, które umożliwią znacznie bardziej skuteczną kontrolę finansowania polityki. Zmiany mające służyć większej przejrzystości tej sfery powinny iść dwutorowo. Z jednej strony trzeba doprecyzować przepisy Kodeksu Wyborczego dotyczące bezpośrednio problematyki prowadzenia kampanii wyborczych (m.in. prekampanii wyborczych). Z drugiej strony PKW i KBW powinny uzyskać bardzo konkretne narzędzia do przeprowadzania kontroli (np. kontroli wydatków komitetów „w czasie rzeczywistym”, audytu itp.). Powyższe kwestie były już wielokrotnie opisywane, a kompleksowe rekomendacje sformułowano kilka lat temu⁴⁷.

Reforma struktury Krajowego Biura Wyborczego na szczeblu centralnym według kryterium funkcjonalnego podziału zadań mogłaby więc wyglądać następująco:

45 J. Zbieranek (red.), *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego...*, dz. cyt.

46 Warto zauważyć, że postulat utworzenia dwóch nowych zespołów w KBW podniósł Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie skierowanym do przewodniczącego Państwowej Komisji Wyborczej (dokument z 8 stycznia 2015 roku, sygn. VII.602.6.2014. JZ).

47 J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych*, Warszawa 2008; M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, *Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych*, dz. cyt.

	Zespół Organizacji Wyborów	Zespół Prawno-Analityczny	Zespół Informacji i Edukacji Wyborczej	Zespół Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych	Zespół Administracyjno-Finansowy
Cel	organizacja wyborów	audyt, ewaluacja i badania	komunikacja z otoczeniem	nadzór nad finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych	obsługa administracyjno-finansowa administracji wyborczej
Zadania szczegółowe	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie planów operacyjnych konkretnych akcji wyborczych i referendalnych, w tym planów alternatywnych i awaryjnych • tworzenie założeń pod projekty wydatków budżetowych • opracowywanie założeń merytorycznych wspomaganie informatycznego wyborów • zarządzanie wspomaganie informatycznym wyborów • zarządzanie wszystkimi prowadzonymi przez KBW akcjami wyborczymi i referendalnymi • nadzór nad rejestrem wyborców 	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie projektów aktów prawnych, wytycznych, wyjaśnień, odpowiedzi, procedur niezbędnych w toku realizacji procesu wyborczego itp. • opracowywanie założeń organizacyjnych przyszłych akcji wyborczych i referendalnych • audyt prawa wyborczego i wysuwanie propozycji odpowiednich zmian prawnych • identyfikowanie zachodzących i przewidywalnych zmian w otoczeniu społeczno-politycznym, które mogą mieć istotny wpływ na przebieg procesów wyborczych • ewaluacja działalności aparatu wyborczego pod kątem jego skuteczności organizacyjnej • prowadzenie innych prac badawczych niezbędnych do usprawnienia procedur i działań wyborczych 	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie i realizacja strategii informacyjnej PKW • opracowywanie i dystrybucja wszelkich informacji oraz wyjaśnień dotyczących procedur wyborczych, w tym warunków oddawania głosu, wskazówek dla komitetów wyborczych i kandydatów • przygotowywanie, od strony dydaktycznej, założeń, planów, treści oraz niezbędnych materiałów szkoleniowych dla organów wyborczych wszystkich szczebli, przede wszystkim zaś komisji obwodowych • odpowiedzialność za <i>public relations</i> i wizerunek organów wyborczych • współpraca z mediami, organizacjami pozarządowymi, instytucjami badawczymi i innymi istotnymi podmiotami zewnętrznymi 	<ul style="list-style-type: none"> • kontrola finansowania partii politycznych • kontrola finansowania kampanii wyborczych, w tym również „w czasie rzeczywistym”, • analiza przepisów prawa pod kątem skuteczności nadzoru państwa nad szeroko pojętym finansowaniem polityki • współpraca z właściwymi organami państwowymi i podmiotami zewnętrznymi w zakresie skutecznego realizowania nadzoru państwa nad finansowaniem polityki • prowadzenie rejestru korzyści polityków 	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowywanie założeń prawnych i finansowych do zamówień oraz przetargów publicznych realizowanych przez KBW • obsługa administracyjna, kadrowa, techniczna i finansowo-księgowa całego KBW • organizacja i obsługa posiedzeń PKW • obsługa administracyjna, biurowa, socjalna oraz placowa członków PKW i pracowników KBW • opracowywanie i realizacja budżetu KBW • realizacja budżetu wyborczego • prowadzenie rachunkowości • kontrola realizacji budżetu przez delegatury KBW w terenie

	<ul style="list-style-type: none"> • sprawny organizator zorientowany na zadania • potrafi przewodzić i współpracować z zespołem • doświadczony w organizacji wyborów • zna i potrafi stosować instrumenty zarządcze • szybko podejmuje decyzje • typ menedżera liniowego 	<ul style="list-style-type: none"> • posiada wysokie zdolności analityczne • potrafi identyfikować cele organizacji i zagrożenia otoczenia oraz analizować trendy • wyróżnia się umiejętnością planowania • ma znajomość prawnych, organizacyjnych i funkcjonalnych uwarunkowań wyborów • zna i potrafi stosować instrumenty kontroli zarządczej • typ menedżera sztabowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ma wysokie zdolności komunikacyjne i autoprzeciencyjne • posiada zaawansowane i potwierdzone doświadczeniem kompetencje dydaktyczno-szkoleniowe • zna specyfikę działania mediów • wyróżnia się umiejętnością pracy z ludźmi i otwartością w relacjach z nimi • typ menedżera liniowego 	<ul style="list-style-type: none"> • zna zasady prowadzenia kampanii wyborczych i sposoby ich finansowania • rozumie specyfikę prawa • ma wysokie zdolności analityczne • typ menedżera sztabowego 	<ul style="list-style-type: none"> • ma umiejętność zarządzania biurokratycznego • orientuje się w zasadach funkcjonowania administracji publicznej • zna problematykę kadrową i zasady rachunkowości • posiada wiedzę w zakresie procedur przetargowych • jest zorientowany na sprawy ludzi • cechuje go sprawność biurowa
<p>Pożądanee cechy szefa</p>					

Rozważenia wymagałaby również sprawa rezygnacji z klasycznej jednostopniowej (płaskiej) struktury organizacyjnej KBW, gdzie zespoły i delegatury nie pozostają ze sobą w relacji funkcjonalnego podporządkowania, i zastąpienia jej strukturą macierzową, łączącą w sobie powiązania funkcjonalne z terytorialnymi. Delegatury KBW w terenie powinny dostosować się funkcjonalnie (podział zadań) i ewentualnie organizacyjnie (stanowiska oraz grupy pracownicze) do struktury zadań zdefiniowanych przez poszczególne zespoły na szczeblu centralnym. Chodzi o doprowadzenie do takiej sytuacji, w której terenowy aparat wyborczy działałby w sposób ukierunkowany przez zadaniowo sprofilowane zespoły centrali i byłby zestandaryzowany w skali kraju. Nie oznacza to oczywiście zmiany podporządkowania służbowego pracowników delegatury. Dyrektor zachowałby tutaj pełną kontrolę, jednak charakter i podział zadań pracowniczych odpowiadałby ich podziałowi na szczeblu centralnym. Ułatwiłoby to również i usprawniłoby komunikację wewnętrzną, gdyż poszczególne zespoły mogłyby bezpośrednio kontaktować się z osobami realizującymi poszczególne prace w terenie. Zwolniłoby to dyrektorów z obowiązku ciągłego zlecania zadań pracownikom i przekazywania im dyrektyw z centrali. W rezultacie szef delegatury, zachowując dzięki właściwemu systemowi komunikacyjnemu pełną kontrolę nad tym, czym zajmują się jego podwładni, mógłby bardziej skupić się na kwestiach związanych z planowaniem, nadzorem oraz ewaluacją przebiegu procesów wyborczych i referendalnych odbywających się na przydzielonym mu obszarze.

Należy również wdrożyć wewnętrzny system obiegu informacji. Centrala powinna, poprzez swoje zespoły, szczególnie i z wyprzedzeniem powiadamiać pracowników terenowych o swoich propozycjach i celach oraz konsultować je z nimi. Poszczególne ogniwa aparatu muszą mieć dostęp do pełnej informacji o tym, co się dzieje i jak na poszczególne kwestie zapatruje się centrala, a także o tym, jak z podobnymi problemami radzą sobie inne delegatury. Warto, aby zarówno zapytania kierowane do centrali, jak i odpowiedzi udzielane w sprawach indywidualnych były dostępne wszystkim potencjalnie zainteresowanym. Dyrektorzy nie powinni obawiać się zadawać pytań w żadnej sprawie. Z kolei centrala musi w swych odpowiedziach kierować się potrzebą ujednoczenia praktyki stosowania prawa wyborczego oraz jego stabilnością, a także mieć na względzie organizacyjne i lokalne uwarunkowania delegatur. W szczególności dotyczy to interpretacji prawa i udzielania wyjaśnień prawnych. Narady wewnętrzne (w tym również za pośrednictwem narzędzi zdalnych) powinny stać się rutynowym miejscem swobodnej wymiany doświadczeń zarówno między centralą i terenem, jak i między konkretnymi delegaturami.

Brakujące i nadmiarowe krzyżyki

O głosach nieważnych w wyborach do sejmików województw

W wyborach do sejmików województw w 2014 roku padło ponad 2,5 mln głosów nieważnych – to 18% wszystkich oddanych głosów. Zjawisko, które w większości krajów ma charakter marginalny – na tyle marginalny, że badań politologicznych poświęconych głosom nieważnym nie robi się zbyt wiele – po wyborach samorządowych znalazło się w centrum uwagi i stało się jedną z przyczyn kwestionowania ich wyników.

Źródłem dodatkowej konfuzji jest fakt, że obowiązujący od 2011 roku Kodeks wyborczy zniósł obowiązek podawania w protokołach obwodowych komisji wyborczych informacji o przyczynach nieważności głosów. Nie wiemy więc, jakie były proporcje między głosami pustymi a tymi z wieloma skreśleniami.

Poniżej przedstawiam analizę empiryczną zjawiska głosów nieważnych, opartą o zagregowane dane wyborcze pochodzące z prawie 2,5 tys. polskich gmin. Proponuję wyjaśnienia zjawiska głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw za pomocą zmiennych obrazujących wybiórczą mobilizację lokalnych elektoratów w wyborach samorządowych, a także rozmiar oraz peryferyjność społeczności lokalnych. Weryfikuję również tzw. „hipotezę broszury”, sprawdzając, czy użycie zbroszurowanej karty wyborczej w miejsce dużej jednostronicowej karty do głosowania (w 2010 roku stało się tak tylko na Mazowszu, w 2014 roku we wszystkich polskich województwach) wpłynęło na odsetek głosów nieważnych. Zbroszurowanie karty do głosowania może bardziej obciążać wyborców (trudniej ocenić wszystkie alternatywy), z powodu niezrozumiałej instrukcji część obywateli, zamiast dokonać jednego wyboru, może oddać na karcie więcej skreśleń, a wreszcie – wzrasta ryzyko pomyłek przy liczeniu głosów.

Poniżej przedstawiam analogiczne modele wyjaśniające dla wyborów do sejmików województw z roku 2014 oraz wyborów wcześniejszych, z roku 2010. Takie porównanie pomaga stwierdzić, czy w zachowaniach lokalnych elektoratów w ostatnich wyborach władz samorządowych widać coś zaskakującego, jakościowo nowego, czy też raczej kontynuację zależności obecnych wcześniej.

Wnioskowanie o przyczynach oddawania głosów nieważnych na poziomie jednostkowym, czyli poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: „Kto oddał nieważne głosy?”, okazuje się w praktyce bardzo trudne. Głosowanie jest tajne, w próbach

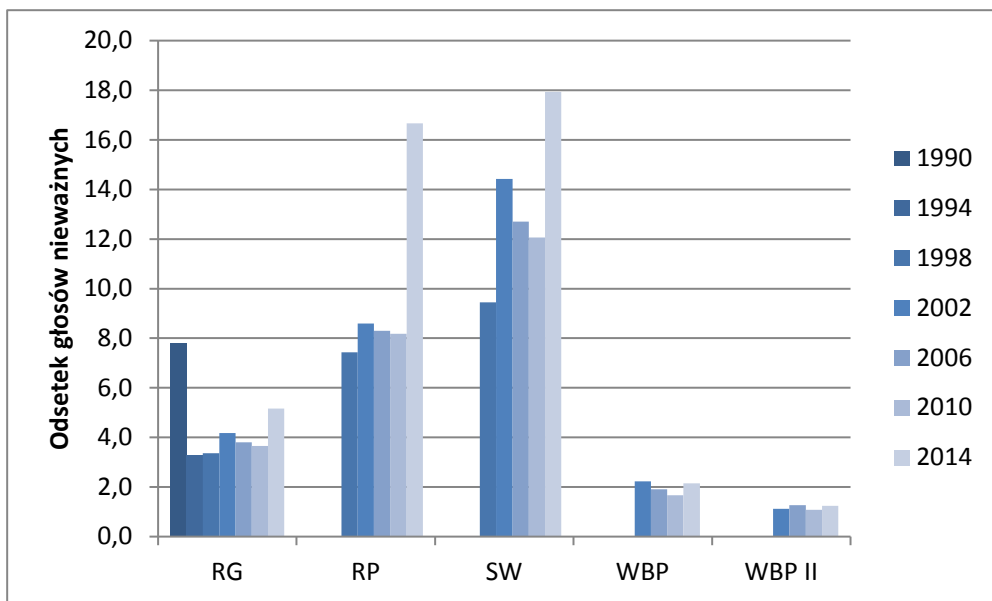
sondażowych tylko pojedyncze osoby przyznają się do oddania głosów nieważnych, a i tak deklaracje sondażowe nie obejmują przypadków nieświadomego oddania głosu nieważnego¹. Odpowiada się więc raczej na pytanie: „Gdzie oddano nieważne głosy?” – jakie cechy społeczności lokalnych (czy jednostek terytorialnych, w których mieszkają) sprzyjają występowaniu znaczących odsetków głosów nieważnych w wyborach. W badaniach, które omawiam poniżej, taką jednostką terytorialną – możliwie najmniejszą, dla której można zgromadzić kompleksowe i wiarygodne wskaźniki – jest gmina.

Wybiórcza mobilizacja i znaczenie wyborów różnych szczebli samorządu terytorialnego

Zanim omówię potencjalne wyjaśnienia zjawiska głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw, chciałbym przedstawić je w nieco szerszym kontekście. Na rys. 1 zestawiam odsetki głosów nieważnych we wszystkich wyborach samorządowych, które miały miejsce w III RP (pomijam wybory do rad dzielnic i jednostek pomocniczych gmin). Wybory samorządowe to w istocie zestaw kilku równoczesnych głosowań i choć w każdym z nich bierze udział zasadniczo ten sam elektorat (po podpisaniu się w spisie wyborców każdy otrzymuje zestaw kart do głosowania), to należy dopuścić, że obywatele są nierówno zmotywowani do udziału w każdym z tych głosowań.

Na wykresie widać wyraźnie, że zjawisko głosów nieważnych występuje rzadziej w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów, spersonalizowanych i najprostszych pod względem procedury. Więcej głosów nieważnych pada w wyborach ciał przedstawicielskich, przy czym generalnie im wyższy szczebel samorządu, tym większy odsetek głosów nieważnych w wyborach do organu stanowiącego. Począwszy od reformy samorządowej, najwięcej nieważnych głosów pada w wyborach do sejmików wojewódzkich. Przy tym przyrost odsetka głosów nieważnych pomiędzy 2010 a 2014 rokiem nie był aż tak wyraźny jak przyrost, który miał miejsce w wyborach do rad powiatów. Przypuszczam, że kryją się za tym zjawiskiem podobne przyczyny jak w przypadku wyborów regionalnych, choć kwestia ta wymaga jeszcze dodatkowych analiz.

¹ W sondażu *exit poll* przeprowadzonym przez IPSOS 16 listopada 2014 roku respondenci nie mogli zaznaczyć, że oddali głos nieważny w wyborach do sejmików województw. W sondażu CBOS przeprowadzonym na początku grudnia 2014 roku, niedługo po wyborach samorządowych, tylko 2% respondentów spośród deklarujących udział w wyborach (10 osób) przyznało, że oddało celowo i świadomie głos nieważny w wyborach do sejmiku województwa. Kolejne 7% badanych deklarujących udział w wyborach zaznaczyło, że „mogło się zdarzyć, iż oddany głos był z jakichś powodów nieważny”. Zob. CBOS, *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych*, komunikat z badań nr 177/2014, oprac. B. Badora.

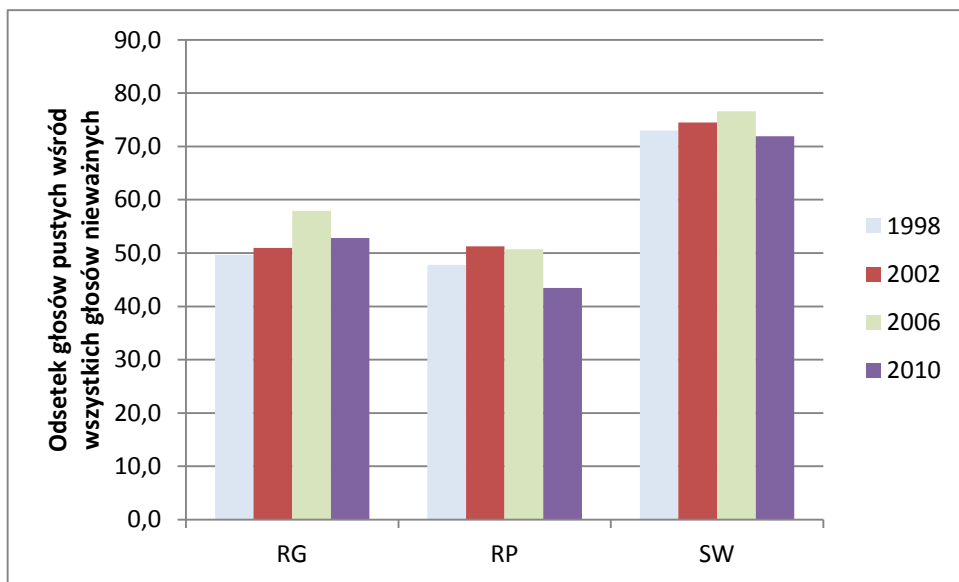


Rys. 1. Odsetek głosów nieważnych w wyborach samorządowych 1990–2014.

RG – wybory do rad gmin, RP – wybory do rad powiatów (od 1998), SW – wybory do sejmików województw (od 1998), WBP – I tura wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów (od 2002), WBP II – II tura wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów (od 2002).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Z kolei wykres na rys. 2 ilustruje, jaką część głosów nieważnych w wyborach organów stanowiących samorządu terytorialnego w Polsce (od 1998 roku) stanowiły głosy puste. Drugą w kolejności przyczyną nieważności głosów były te z nadmiarowymi skreśleniami; pozostałe czynniki miały marginalne znaczenie. Wybory regionalne w czterech kolejnych wyborach samorządowych wyróżniały się wyraźną dominacją (powyżej 70%) głosów pustych wśród tych uznanych za nieważne. Głosy puste wiąże się zwykle ze zjawiskiem alienacji wyborców (intencjonalne oddanie pustego głosu jest wówczas manifestacją przekonania, że nie ma kandydatów, na których można zagłosować, albo że dane głosowanie jest dla wyborcy pozbawione znaczenia).



Rys. 2. Udział głosów pustych wśród wszystkich głosów nieważnych w wyborach do organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego w latach 2002–2010 (RG – wybory do rad gmin, RP – wybory do rad powiatów, SW – wybory do sejmików województw).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Dla ostatnich wyborów samorządowych nie ma analogicznych danych, ponieważ ze wzoru protokołów z wyborów do organów stanowiących usunięto rozróżnienie na przyczyny nieważności głosów. Jeśli nie uda się uzyskać dostępu do zarchiwizowanych kart wyborczych w losowo wybranych obwodach głosowania, to prawdopodobnie nigdy nie otrzymamy informacji o proporcji głosów nieważnych do tych z wieloma skreśleniami.

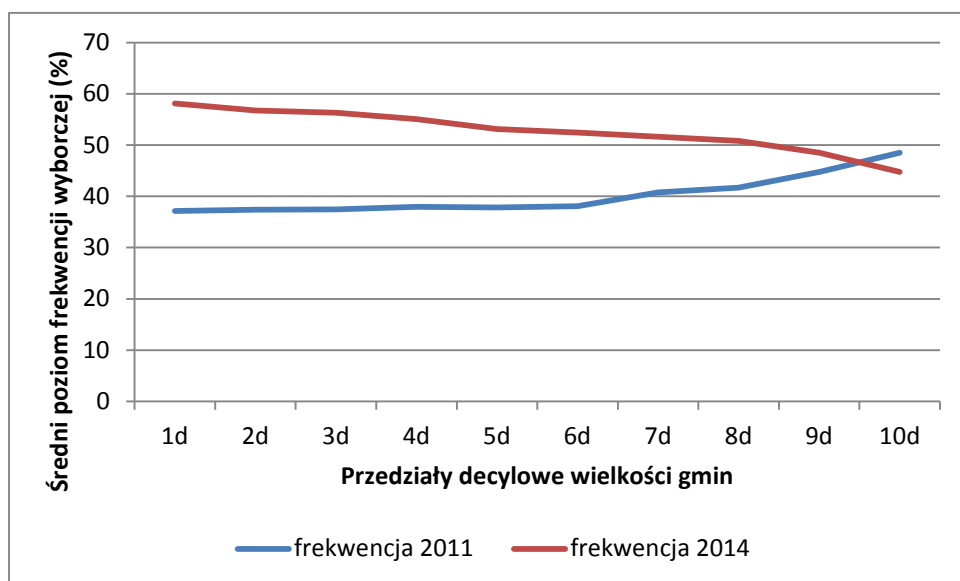
Hipoteza alienacji obywateli względem wyborów władz wyższych szczebli samorządu terytorialnego znajduje potwierdzenie w badaniach sondażowych CBOS. Polacy pytani w październiku 2014 roku o to, które wybory spośród samorządowych są najważniejsze, przywoływali przede wszystkim wybory władz gminnych: 42% – wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, 36% – wybory do rad gmin. Wybory do rad powiatów wymieniło 4% badanych, a do sejmików województw – 6%². Niezależnie od chęci udziału w głosowaniu, zainteresowanie decyzjami podejmowanymi przez władze gminne zadeklarowało 70% badanych, czyli niewiele mniej niż posunięciami władz szczebla centralnego. Działalność władz powiatowych interesowała 44% respondentów, a władz wojewódzkich – już tylko 27%. W powyborczym sondażu CBOS z grudnia 2014 roku większość badanych, którzy zadeklarowali swój udział w wyborach samorządowych, nie zgłaszała trudności z podjęciem decyzji, na kogo zagłosować. Jednak stosunkowo najtrudniej było wybrać kandydata w elekcji do sejmiku województwa – trudność ze wskazaniem kandydata na radnego województwa zgłosiło 27% badanych. Z sondażu wynika, że na wsiach i w miastach do 20 tys. odsetek ten przekracza 30% badanych, podczas gdy w największych miastach, liczących ponad 500 tys. mieszkańców, wyniósł 14%³.

2 CBOS, *Ranga wyborów i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, komunikat z badań nr 148/2014, oprac. A. Gendźwił.

3 CBOS, *Polacy o swoim udziale w ostatnich wyborach samorządowych...*, dz. cyt.

Samorząd wojewódzki jest bardzo słabo zakorzeniony w tożsamości obywatelskiej Polaków, a wybory radnych sejmików wielu wyborców uznaje za pozbawione znaczenia i odległe, zwłaszcza poza stolicami województw.

Prawidłowości, które można zobaczyć w przytoczonych powyżej badaniach, widać również w zagregowanych danych wyborczych. Już kilkakrotnie badacze zauważali, że w mniejszych gminach frekwencja w wyborach samorządowych jest systematycznie wyższa niż w wyborach parlamentarnych; w większych gminach, głównie miejskich, jest zaś odwrotnie⁴. Wybory samorządowe – a wśród nich przede wszystkim wybory władz gmin – mobilizują pewną dodatkową część elektoratu, która nie bierze udziału w wyborach ogólnokrajowych. To zjawisko „wybiórczej mobilizacji” do wyborów samorządowych przedstawia rys. 3, na którym zostały porównane wskaźniki uczestnictwa w wyborach samorządowych z 2014 roku i w ostatnich wyborach parlamentarnych z 2011 roku. Widać, że dopiero w ostatnim decylnu polskich gmin (a więc w większych miastach) średnia frekwencja w wyborach parlamentarnych była wyższa niż frekwencja w wyborach samorządowych.



Rys. 3. Porównanie frekwencji w wyborach parlamentarnych z 2011 roku i wyborach samorządowych z 2014 roku.

Na wykresie przedstawiono średnią frekwencję wyborczą w 10 grupach gmin wyróżnionych ze względu na liczbę mieszkańców; każda grupa (decyl) zawiera 10% wszystkich gmin – czyli 249 lub 250 gmin podobnej wielkości.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Wybory do sejmików wojewódzkich okazują się zatem najbardziej podobne do wyborów parlamentarnych i z tego względu najmniej interesujące dla „wyborców lokalnych” – głównie dlatego, że są zdominowane przez ogólnokrajowe partie polityczne, a kampania wyborcza jest oparta przede wszystkim o partykularyzmy partyjne.

4 P. Swianiewicz, *Czy rozmiar ma znaczenie? Zróżnicowanie opinii mieszkańców o funkcjonowaniu samorządów lokalnych w zależności od wielkości gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 4, s. 5-16.

Specyfikę wyborów do sejmików województw trzeba wziąć pod uwagę jako jeden z podstawowych czynników wyjaśniających zachowania wyborcze elektoratu.

Co wpływa na odsetek głosów nieważnych?

Poniżej przedstawiam analizy regresji przeprowadzone na danych dotyczących wyborów do sejmików województw – oddzielne modele odnoszą się do wyborów z 2010 i z 2014 roku. Jednostką analizy jest w nich gmina – każdy z modeli opiera się więc o 2479 obserwacji. Zmienną wyjaśnianą stanowi odsetek głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw. Zmienne wyjaśniające odpowiadają kilku szczegółowym hipotezom, pomagającym zrozumieć zróżnicowanie odsetka głosów nieważnych pomiędzy gminami:

Wskaźnik „wybiórczej mobilizacji” – to wyrażona w punktach procentowych różnica między poziomem frekwencji wyborczej w wyborach samorządowych a poziomem frekwencji w wyborach parlamentarnych. Jako punkt odniesienia dla wyborów samorządowych zarówno z 2010 roku, jak i 2014 roku traktuję wybory parlamentarne z 2011 roku. Wskaźnik ten pokazuje odmienny stopień „wrażliwości” elektoratu na różny typ wyborów. Tam, gdzie wybory samorządowe (przede wszystkim lokalne) mobilizują lokalne elektoraty bardziej niż ogólnopolskie wybory parlamentarne, wskaźnik przyjmuje wartości dodatnie.

Poziom frekwencji w wyborach samorządowych – odpowiednio w 2010 i 2014 roku.

Rozmiar społeczności lokalnej – jest mierzony liczbą obywateli uprawnionych do głosowania w danych wyborach (ze względu na wyraźne skośny rozkład tej zmiennej w modelach posługuję się logarytmem drugiego stopnia tej zmiennej).

Odległość (w kilometrach) od stolicy województwa, w którym znajduje się gmina, będąca wskaźnikiem peryferyjności położenia gminy.

Status miasta powiatowego – zmienna zero-jedynkowa, która może być traktowana jako dodatkowy wskaźnik peryferyjności gminy. Wątpliwe jest traktowanie tej zmiennej jako wskaźnika trudności wyborów tylko z tego względu, że wyborcy w miastach powiatowych (z wyjątkiem Warszawy) otrzymywali jedną kartę do głosowania mniej.

Przynależność administracyjna gminy do województwa mazowieckiego – zmienna zero-jedynkowa, która pozwala włączyć do modeli test „efektu broszury”. Na Mazowszu już w 2010 roku w wyborach do sejmiku województwa zastosowano karty do głosowania w postaci książeczki, podczas gdy w innych województwach obowiązywała karta jednostronicowa w formie „płachty”. W 2014 roku we wszystkich województwach użyto kart zbroszurowanych.

Oszacowania modeli regresji przedstawia tabela 1. Oba modele mają bardzo dobre – jak na wartości typowe dla modelowania zjawisk społecznych – własności predykcyjne. Patrząc na wartości współczynników R^2 , można powiedzieć, że modele z uwzględnieniem zastosowanych w analizie sześciu zmiennych są w stanie

wyjaśnić odpowiednio 47% i 39% wariancji zmiennej zależnej. Ta różnica wynika przede wszystkim z istnienia silnego „efektu broszury” w 2010 roku⁵.

	Wybory 2010		Wybory 2014	
	B (Błąd std.)	Beta	B (Błąd std.)	Beta
Stała	32,33*** (1,71)		37,115*** (1,940)	
Wielkość gminy (log ² liczby upraw- nionych)	-0,726*** (0,117)	-0,155	-0,406** (0,130)	-0,083
Odległość (km) od miasta woje- wódzkiego	0,003 (0,003)	0,016	0,014*** (0,003)	0,076
Wskaźnik mobilizacji do wyborów lokalnych	0,290*** (0,014)	0,567	0,353*** (0,016)	0,664
Frekwencja w wyborach samorzą- dowych	-0,208*** (0,016)	-0,299	-0,283*** (0,018)	-0,386
Miasto powiatowe	-2,463*** (0,330)	-0,153	-2,664*** (0,366)	-0,159
Mazowsze	5,604*** (0,253)	0,339	-0,032 (0,286)	0,002
N	2479		2479	
R ²	0,471		0,390	

Tab. 1. Modele wyjaśniające odsetek głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw w roku 2010 i 2014 – oszacowania modeli regresji.

* p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

W modelu dla 2010 roku wyraźnie widać efekt przynależności do województwa mazowieckiego, który interpretuję jako „efekt broszury”. Trudno bowiem znaleźć inne czynniki niż rodzaj zastosowanej karty wyborczej, które w 2010 roku odróżniałyby Mazowsze od innych regionów. W 2014 roku odsetki głosów nieważnych w wyborach regionalnych przyszły we wszystkich województwach w Polsce, w porównaniu do 2010 roku, ale na Mazowszu – wyraźnie mniej niż w innych regionach.

Na podstawie przedstawionego modelu można szacować, że zastosowanie zbroszurowanych kart wyborczych przyczyniło się do wzrostu odsetka głosów nieważnych na Mazowszu – i to aż o ok. 5,6 punktu procentowego, przy kontroli innych zmiennych uwzględnionych w modelu. Można powiedzieć, że w 2010 roku odbył się swoisty naturalny eksperyment, z którego nie wyciągnięto wniosku przy projektowaniu kart wyborczych w 2014 roku.

Najważniejszą determinantą odsetka głosów nieważnych jest wskaźnik „wybiórczej mobilizacji”, czyli różnica w poziomie frekwencji między wyborami samorządowymi a parlamentarnymi. Jeden punkt procentowy różnicy między frekwencją w wyborach parlamentarnych a frekwencją w wyborach samorządowych (na korzyść tych ostatnich) przekłada się przeciętnie na 0,29 (w 2010 roku) lub 0,35 (w 2014 roku) punktu procentowego przyrostu odsetka głosów nieważnych. W wyborach do

⁵ Gdyby porównać analogiczne modele wyliczone dla wszystkich gmin z wyjątkiem Mazowsza (wówczas z pominięciem zmiennej „Mazowsze”), kierunki zidentyfikowanych zależności nie uległyby zmianie, a współczynniki R² wyniosłyby: 0,40 dla wyborów z 2010 roku i 0,38 dla wyborów z 2014 roku.

sejmików województw (które swoim charakterem są najbardziej zbliżone do wyborów ogólnokrajowych) pada istotnie więcej głosów nieważnych w tych gminach, w których widoczne jest zjawisko „wybiórczej mobilizacji”, związane głównie z wyborami władz lokalnych.

Warto przy tym zauważyć, że wysoki poziom frekwencji w wyborach samorządowych – przy kontroli pozostałych zmiennych – zmniejsza odsetek głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw.

Istotny wydaje się również wpływ wielkości społeczności lokalnej (choć w 2014 roku ten efekt jest wyraźnie słabszy niż w 2010 roku). Przy kontroli pozostałych czynników, im większa gmina, tym mniej głosów nieważnych. Wyłączenie tej zmiennej wyjaśniającej z modeli tylko nieznacznie pogarsza ich jakość – znaczną część informacji o specyfice lokalnych elektoratów zawiera już wskaźnik „wybiórczej mobilizacji”.

Również peryferyjność gmin wpływa na zwiększenie odsetka głosów nieważnych. W miastach powiatowych, przy kontroli pozostałych zmiennych włączonych do modelu, odsetek głosów nieważnych był o 2,5 punktu procentowego (w 2010 roku) lub 2,7 punktu procentowego (w 2014 roku) niższy niż w pozostałych gminach. Odległość od miasta wojewódzkiego w sposób systematyczny wpływała na odsetek głosów nieważnych tylko w modelu dla wyborów z 2014 roku.

Wnioski i rekomendacje

Porównanie efektów uwidoczniających się w dwóch modelach pokazuje, że wzorzec rozpowszechnienia zjawiska głosów nieważnych w 2014 roku nie jest wyraźnie inny niż wzorzec tego zjawiska w 2010 roku. Podważa to hipotezę o wyjątkowości zachowań elektoratu w ostatnich wyborach władz wojewódzkich. Zjawisko znacznej liczby głosów nieważnych w wyborach organów stanowiących w powiatach i województwach nie jest nowe, choć w 2014 roku osiągnęło niespotykaną wcześniej skalę.

Zasadnicza różnica pomiędzy 2010 a 2014 rokiem dotyczy zastosowania zbroszurowanej karty wyborczej, co w świetle omówionych wyżej analiz przełożyło się najpewniej na przyrost odsetka głosów nieważnych o kilka punktów procentowych. Administracja wyborcza w Polsce nie wyciągnęła najwyraźniej wniosków z quasi-eksperymentu z wykorzystaniem kart zbroszurowanych, do jakiego doszło w 2010 roku, i zastosowała zbroszurowane karty na szerszą skalę w wyborach w 2014 roku.

Trzeba jednak podkreślić, że duży rozmiar efektu zastosowania zbroszurowanej karty wyborczej w 2014 roku wynika nie tyle z niekompetencji wyborców (wszak w wyborach do rad powiatów i rad gmin w większych miastach ten sam elektorat oddał dużo więcej ważnych głosów), ile z alienacji sporej części wyborców względem wyższych szczebli samorządu terytorialnego. Wybór reprezentanta do odległego sejmiku, którego postanowieniami mało osób się interesuje, wymaga wysiłku; zbroszurowanie karty wyborczej najwyraźniej „podwyższa stawkę” tego wysiłku.

Można by sprawdzić dokładniej, czy w mediach nie były rozpowszechniane instrukcje głoszące, że „na każdej karcie należy postawić jeden krzyżyk”, które wyborcy zinterpretowali jako wezwanie do dokonania skreśleń na każdej stronie. Wydaje się to mało prawdopodobne, jednak gdyby udało się uzyskać dostęp do dokumentów wyborczych, można by przeanalizować, jak wiele jest kart z dokładnie jednym krzyżykiem na każdej stronie.

W świetle dostępnych danych najbardziej na miejscu wydaje mi się stwierdzenie, że metoda głosowania zastosowana w wyborach do sejmików województw w 2014 roku była niedopasowana do niskiego poziomu motywacji, jaki mieli wyborcy przy urnach.

Jest to argumentacja analogiczna do tej przedstawianej w dotychczasowych badaniach efektów percepcyjnych związanych z kartami wyborczymi (takich jak choćby efekt kolejności kandydatów na listach). Efekty percepcyjne wynikające z projektu karty do głosowania czy metody oddawania głosu okazują się słabsze w wyborach, którym przypisywane jest duże znaczenie i w których czytelne są linie konkurencji politycznej⁶. Wybory do sejmików dla części elektoratu po prostu mogą nie być ważne.

W wyborach samorządowych głosuje pewna grupa „wyborców lokalnych”, którzy nie zamierzają brać udziału w polityce szczebla ogólnokrajowego, a motywowani są przede wszystkim chęcią wyboru władz swoich gmin. Takich wyborców szczególnie dużo pojawia się w mniejszych gminach, położonych bardziej peryferyjnie względem stolic województw; w gminach, którym do regionalnej polityki jest daleko, podobnie jak daleko jest regionalnym politykom do nich.

Gdy mówimy o wyborach samorządowych, traktujemy je często jako jednolite wydarzenie i obiekt badań. Trzeba jednak zauważyć, że w istocie są zestawem głosowań, w których wyborcy wykazują się różnym poziomem motywacji i poinformowania. Jest wielu Polaków, którzy do wyborów samorządowych idą tylko po to, by wybrać władze gminne, a w wyborach do rad powiatów i do sejmików województw oddają głosy nieważne lub przypadkowe.

W moim przekonaniu na znaczną część głosów nieważnych, które padają w wyborach do sejmików województw, należy patrzeć jak na „głosy wstrzymujące się”. To zjawisko jest podobne do zachowań wyborczych w systemach z obowiązkiem głosowania. Wysoki odsetek głosów nieważnych niepokoi wielu komentatorów, bo oznacza niższą legitymizację wybranych władz. Trudno jednak zrozumieć, dlaczego ten fakt niepokoi dużo bardziej niż niska frekwencja w innych wyborach, np. do Parlamentu Europejskiego czy w lokalnych wyborach jednostek pomocniczych gmin. Idąc do wyborów samorządowych, które w istocie są „splicionymi” wyborami różnych władz, Polacy nie mają możliwości „wybiórczej absencji” w którymś z głosowań.

Z pewnością należy podjąć działania edukacyjne zmierzające do tego, aby głosujący więcej wiedzieli o władzach samorządowych szczebla ponadgminnego. Jednostki samorządu terytorialnego, partie polityczne i quasi-partyjne ugrupowania biorące udział w wyborach samorządowych powinny z kolei postarać się, aby obywatele mieli większe poczucie wpływu na sprawy powiatu i województwa, a także silniejszy kontakt ze swoimi reprezentantami we władzach tych szczebli.

Kampania wyborcza kandydatów na radnych sejmików powinna w większym stopniu niż obecnie trafiać do mniejszych, bardziej peryferyjnych gmin. Warto, by w trakcie trwania kadencji sprawujący mandat radni oraz członkowie zarządów powiatów i województw częściej niż obecnie spotykali się z wyborcami w mniejszych ośrodkach. Być może zamiast rozsyłać do obywateli imienne zaproszenia do udziału w wyborach, należy przeznaczyć dodatkowe subwencje dla komitetów wyborczych na prowadzenie kampanii w terenie, a nie wyłącznie w największych ośrodkach miejskich.

6 J. Raciborski, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Warszawa 1997, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Trzeba również rozważyć w przyszłości reformę prawa wyborczego. Nie sposób omówić tutaj wszystkich możliwych kierunków zmian. Próbowałem pokazać, że nawet pozornie mało znaczące parametry systemu wyborczego, takie jak wygląd kart wyborczych, mogą mieć istotny wpływ na rezultat wyborów i legitymizację wybranych władz. Z pewnością karty wyborcze stosowane w Polsce nie są najlepiej zaprojektowane. Wystarczy je porównać z kartami używanymi w innych krajach. Nazwy list mogłyby być wyraźniejsze, warto by zawierały skrócone nazwy partii (PO, PiS, SLD, PSL itd.), bardziej przejrzysta powinna być też instrukcja głosowania.

Należy ponadto rozważyć uproszczenie wyboru, jaki stoi przed obywatelami, np. poprzez: zmniejszenie maksymalnej liczby kandydatów na listach wyborczych (obecnie na listach okręgowych jest ich zwykle dwukrotnie więcej niż mandatów do obsadzenia w całym okręgu), wprowadzenie ordynacji mieszanej (choćby na wzór ordynacji niemieckiej), umożliwienie oddania głosu na listę bez wskazania kandydata, a być może także dopuszczenie głosu „żaden z powyższych” (*NOTA – None Of The Above*) lub możliwości pobierania tylko części kart wyborczych. Najbardziej oczywistą zmianą w ordynacji po doświadczeniu wyborów z 2014 roku powinno być przywrócenie konieczności wskazywania powodów nieważności głosów przez obwodowe komisje wyborcze.

O głosach nieważnych uda nam się dowiedzieć więcej dzięki projektowi koordynowanemu przez Fundację Batorego, a możliwemu dzięki współpracy z Krajowym Biurem Wyborczym i Naczelną Dyrekcją Archiwów Państwowych. Karty do głosowania z 1000 losowo wybranych obwodów wyborów samorządowych, które odbyły się 16 listopada, zostaną przekazane do Archiwów Państwowych jako zasób archiwalny. Korzystając z metod statystycznych możliwe będzie oszacowanie, jaką część głosów nieważnych stanowiły puste zbroszurowane karty, które można by uznać za głosy „wstrzymujące się”, a jaką część – karty z wieloma skreśleniami, wśród których mogły znaleźć się wypełnione w ten sposób intencjonalnie⁷, ale również i te wypełnione w ten sposób omyłkowo. Możliwe będzie także sprawdzenie, czy zbroszurowanie kart do głosowania nie wpłynęło na jakość pracy komisji obwodowych – „efekt broszury” w jakiejś części może bowiem polegać na tym, że członkowie komisji nie zauważywszy znaku „X” na jednej ze stron zakwalifikowali głos jako nieważny. Zarazem będzie można stwierdzić – bez popełniania błędu pozornych korelacji – czy występowanie głosów nieważnych z powodu wielokrotnych skreśleń miało związek z poparciem poszczególnych komitetów wyborczych.

7 W internecie można znaleźć w kilku miejscach instrukcje oddawania nieważnego głosu, które namawiają do dokonania wielu skreśleń na karcie po to, by nikt nie mógł takiego głosu „uważyć”. Jeden z pierwszych wyników wyszukiwania w wyszukiwarce Google hasła „jak oddać nieważny głos”: <http://www.poste-restante.pl/?w=2301%20-%20instrukcja>.

Efekt książeczki

Zaskakujące wyniki wyborów sejmikowych, które rozminęły się z badaniami sondażowymi ogłoszonymi w wieczór wyborczy, w debacie publicznej zostały powiązane ze zwiększoną liczbą głosów nieważnych. W sposób mniej lub bardziej otwarty przyjmowano, że nieoczekiwane wyniki są efektem tego wzrostu. Tymczasem jest możliwe, że obydwa zjawiska są skorelowane, ponieważ mają jedną przyczynę – zmianę formy karty do głosowania z płachty większego formatu na wielostronicową broszurę formatu A4. Skutek tej zmiany dla wyniku wyborów będzie w tym opracowaniu nazywany „efektem książeczki”. Przedstawia ono obecny stan poszukiwań odpowiedzi na pytanie o wpływ formy karty do głosowania na wynik wyborów. Poszukiwania takie są kontynuowane, lecz już dziś można z dużą dozą pewności przedstawić ich pierwsze rezultaty. Pokazują one skalę zjawiska i pierwsze oszacowanie jego źródeł.

Wybory drugoplanowe

Przyczyną, dla której efekt książeczki w wyborach samorządowych okazał się prawdopodobnie znacząco większy, niż byłby w innych wyborach, jest równoległe przeprowadzenie kilku głosowań. Głosowania te – wedle wszystkich dotychczasowych dostępnych danych – są zróżnicowane pod względem zainteresowania wyborców. Obywatele, zgodnie z badaniami sondażowymi, większą wagę przywiązują do wyborów gminnych, natomiast wyborami powiatowymi, a szczególnie sejmikowymi, interesuje się mniej osób. Odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie wybory sejmikowe wzbudzają samodzielne zainteresowanie wyborców, można szukać, analizując dwa przypadki. Pierwszym są przyspieszone wybory sejmiku podlaskiego w 2007 roku, wynikające z niemożności wyłonienia zarządu przez sejmik. Drugim – sytuacja w mieście Zielona Góra i gminie wiejskiej Zielona Góra, gdzie w 2014 roku nie zostały przeprowadzone wybory lokalne ze względu na połączenie tych dwóch gmin.

W wyborach uzupełniających na Podlasiu frekwencja wyniosła 22% i była ponad dwukrotnie mniejsza niż w wyborach regularnych, tak w 2006, jak i w 2010 roku. Frekwencja w Zielonej Górze była o 1/4 mniejsza niż w innych miastach podobnej wielkości, natomiast w gminie wiejskiej Zielona Góra okazała się niższa o 1/3 w porównaniu z innymi gminami o podobnym charakterze i wielkości w województwie lubuskim. W obydwu tych gminach odsetek głosów nieważnych był znacząco mniejszy niż w podobnych gminach. Pozwala to przypuszczać, że procent nieważnych głosów wynika z braku zainteresowania Polaków danym rodzajem wyborów.

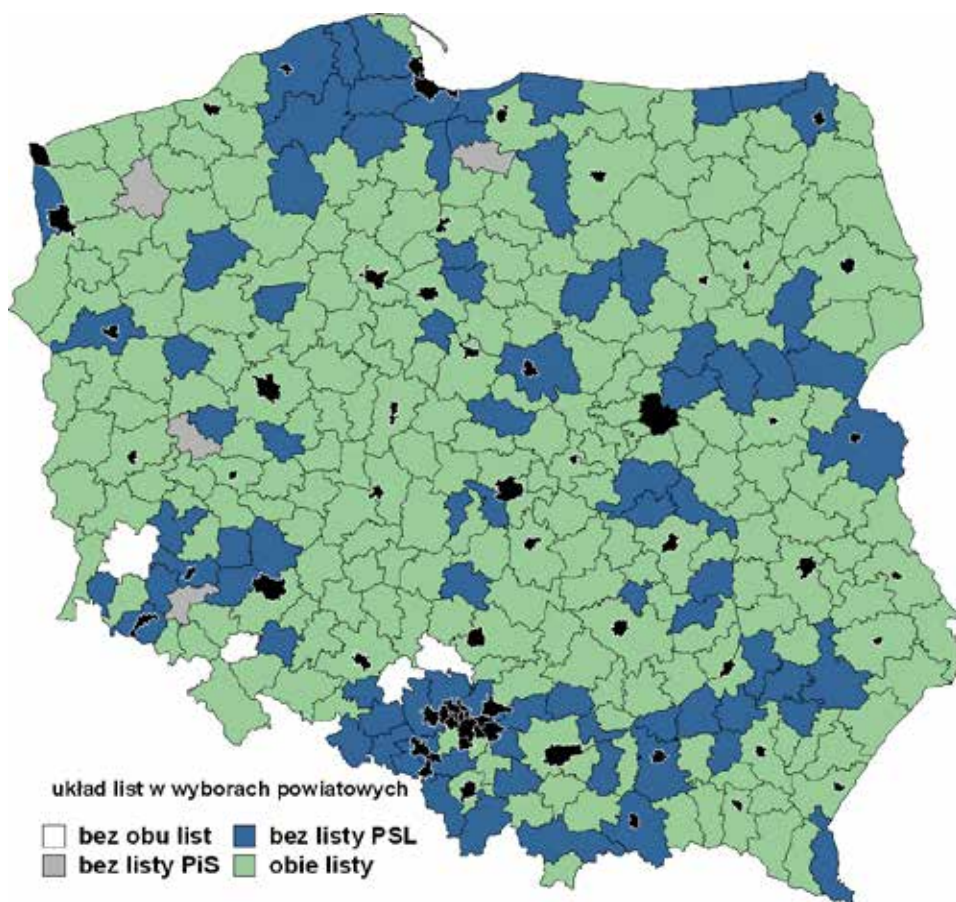
Fakt, że obywatel udaje się do lokalu wyborczego przede wszystkim po to, by wziąć udział w wyborach gminnych, może prowadzić nie tylko do znanego z poprzednich elekcji zjawiska oddawania pustych kart do głosowania. Ma również znaczenie z punktu widzenia przenoszenia wzorów głosowania. Zjawisko to można było obserwować na przykładzie wyborów senackich do roku 2007 oraz wyborów gminnych do 2010 roku, gdy w mniejszych gminach stosowano okręgi wielomandatowe. W takich wyborach istotna część obywateli nie wykorzystywała wszystkich możliwych głosów, którymi zgodnie z ordynacją dysponowała. Najpewniej przenosiła wzory głosowania z podstawowych wyborów, stawiając jeden krzyżyk przy liście kandydatów, nawet jeśli instrukcja umieszczona na karcie wyraźnie informowała o tym, że krzyżyków można zaznaczyć więcej.

Większe zainteresowanie wyborami gminnymi niż wyborami w szerszej skali może być także mierzone wysokością frekwencji. W przypadku gmin wiejskich jest ona wyraźnie wyższa w wyborach samorządowych niż w sejmowych. Oznacza to, że dla istotnej części wyborców – w przypadku niektórych gmin nawet ponad połowy – wybory sejmowe i związane z nimi identyfikacje partyjne nie są istotnym punktem odniesienia.

Wybory powiatowe

Oszacowanie efektu książeczki stało się możliwe dzięki swoistemu eksperymentowi naturalnemu, do którego doszło w wyborach powiatowych. W części powiatów Polskie Stronnictwo Ludowe, które wylosowało pierwszy numer dla swojego komitetu, nie wystawiało list pod własnym szyldem, a tym samym na pierwszą stronę trafiała lista Prawa i Sprawiedliwości. Taka sytuacja obejmowała około 1/3 powiatów. W niewielkiej części powiatów także Prawo i Sprawiedliwość nie wystawiło swojej listy. Ta grupa powiatów była za mała i zbyt zróżnicowana, by analizować efekt książeczki dla innych list, które trafiły na pierwszą stronę – obejmowała jedynie 23 gminy. Na tym etapie analizy wyłączono z niej również miasta na prawach powiatu, które stanowią grupę specyficzną i stosunkowo mało liczną. Sytuacja w takich miastach wymaga dalszych studiów.

Powiaty, w których PSL nie zgłosił list, pokazano na mapie.



Rys. 1. Układ list PiS i PSL w wyborach powiatowych w 2014 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Wyjaśnienia wymaga tutaj sprawa numerów komitetów. Prawo i Sprawiedliwość trafiło na pierwszą stronę pomimo wylosowania numeru trzeciego, dlatego że numer drugi przypadł komitetowi Demokracja Bezpośrednia, który wystawił listę wyborczą tylko w jednym powiecie ziemskim. Był to akurat taki powiat, w którym zgłosił swoją listę również PSL, i tym samym w żadnym powiecie komitet ten nie trafił na pierwszą stronę książeczki.

Test efektu książeczki, przeprowadzony wstępnie na powiatach, został pogłębiony na poziomie gmin. W ten sposób zdecydowanie zwiększyła się liczba przypadków branych pod uwagę. Jednocześnie zostały częściowo zniwelowane zniekształcenia, które wynikają z faktu, że w niektórych powiatach analizowane partie nie wystawiły list wyborczych we wszystkich okręgach. W warunkach ordynacji proporcjonalnej z progiem wyborczym jest to rozwiązanie zaskakujące – wynikające najprawdopodobniej ze słabości struktur, a nie z przemyślanej strategii. W każdym bowiem wypadku taka decyzja wpływa na zmniejszenie prawdopodobieństwa przekroczenia progu wyborczego. Jednocześnie trzeba mieć świadomość, że w warunkach niewielkich okręgów wyborczych, obowiązujących w wyborach powiatowych, ugrupowanie mające problem z przekroczeniem progu wyborczego nie powinno

się spodziewać jakiegokolwiek mandatu, ze względu na bardzo wysokie naturalne progi wyborcze.

Zróznicowany status listy PiS w wyborach powiatowych dał możliwość porównania wyniku, jaki partia ta w nich osiągnęła, z wyborami sejmikowymi, gdzie we wszystkich okręgach znajdowała się ona na dalszych stronach książeczki. Możliwe tu były dwa rodzaje porównań. Pierwsze, zasadnicze porównanie to zestawienie wyniku danej listy w wyborach sejmikowych i powiatowych, przy czym poparcie powiatowe traktuje się jako zmienną zależną, a poparcie w wyborach sejmikowych – jako zmienną niezależną. Dla potrzeb analizy regresji jako kluczową zmienną wyjaśniającą przyjęto zmienną zero-jedynkową, pokazującą brak listy PSL na kartach głosowania w danej gminie. Wzięto również pod uwagę możliwe przesunięcia, które mogłyby wynikać z przeniesienia sympatii politycznych, gdyż elektoraty PSL i PiS postrzegane są jako zbliżone. Z tego względu istotnym punktem odniesienia jest dokonanie identycznego porównania w wyborach z 2010 roku, kiedy to w porównywalnej liczbie powiatów doszło do identycznego zjawiska – czyli braku listy PSL. W 2010 roku pierwszy numer wylosował komitet Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe otrzymało numer drugi, a Prawo i Sprawiedliwość – piąty. Choć w przypadku głosowania na płachcie brak listy danej partii nie miał tak wyraźnego wizualnego efektu, to zjawisko to również było przedmiotem analizy.

Poza testem polegającym na sprawdzeniu, czy fakt obecności na pierwszej stronie miał znaczenie w porównaniu do powiatów, w których nie doszło do takiej sytuacji, a także na zestawieniu wyników wyborów powiatowych i sejmikowych, został przeprowadzony również drugi test. Polegał on na wskazaniu, w jaki sposób zmieniło się poparcie dla poszczególnych ugrupowań w wyborach powiatowych jako funkcja zmiany w wyborach sejmikowych – jeśli porównać wybory z 2014 roku do tych z 2010 roku. Takie porównanie wykonano w podziale na ugrupowania, za każdym razem biorąc pod uwagę tylko te powiaty, gdzie w jednych i drugich wyborach dana partia zgłosiła swoje listy wyborcze. Zestawiono w ten sposób wszystkie cztery partie parlamentarne. W obu przypadkach procent poparcia dla danej partii obliczano względem głosów oddanych, nie zaś ważnych. Miało to na celu odseparowanie wpływu na wynik wyborczy zwiększonego odsetka głosów nieważnych.

Rezultat pierwszego testu obrazuje zestawienie wyników analizy regresji dla przypadków Prawa i Sprawiedliwości oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej w wyborach w 2014 i 2010 roku. Badanie obejmowało ponad 2000 gmin w przypadku Prawa i Sprawiedliwości oraz około 1500 gmin w przypadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Wyniki zestawiono w tabeli.

Lista	R ² (skor.)	Stała	Sejmik		Brak listy PSL		
			Beta	Istotność	B	Beta	Istotność
2014							
PiS	0,52	4,38	0,59	0,00	8,52	0,36	0,00
SLD	0,15	5,15	0,38	0,00	-0,23	-0,01	0,55
2010							
PiS	0,44	4,31	0,68	0,00	-0,20	-0,01	0,57
SLD	0,15	7,11	0,39	0,00	0,24	0,01	0,64

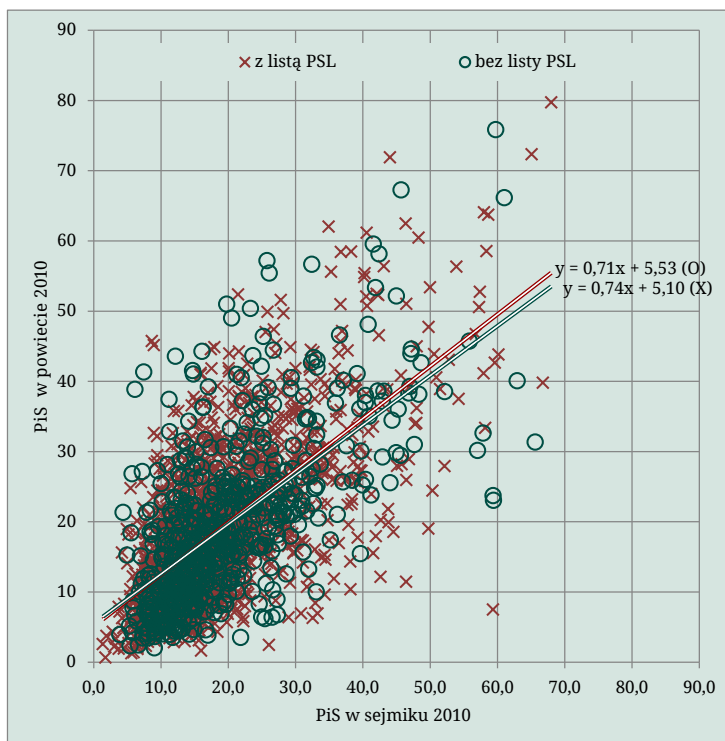
Tab. 1. Wyniki analizy regresji dla rezultatów wyborów powiatowych w 2014 i 2010 roku.

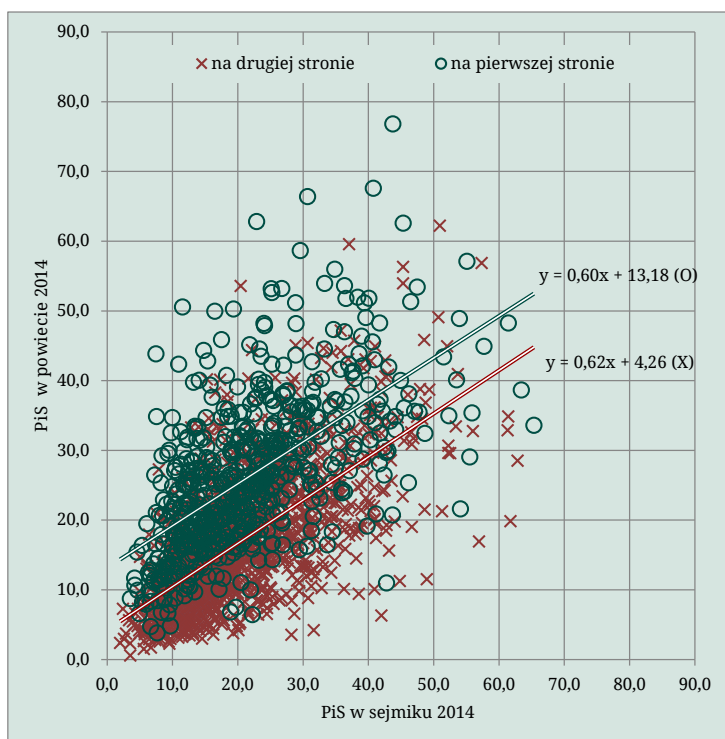
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Analiza wskazuje na zasadniczą różnicę, która pojawiła się w przypadku Prawa i Sprawiedliwości – silną zależność wyniku od braku listy PSL. Jednocześnie zwraca uwagę wyraźne podobieństwo wszystkich pozostałych parametrów. W przypadku Prawa i Sprawiedliwości modele dla roku 2010 i 2014 charakteryzuje bardzo duża zbieżność, zarówno jeśli chodzi o wyraz stały, jak i współczynniki beta pokazujące wierność elektoratu, która wynosiła około 60%. Duże podobieństwo występuje także w przypadku Sojuszu Lewicy Demokratycznej, gdzie wierność elektoratu w obydwu wyborach jest na bardzo zbliżonym poziomie i wynosi nieco mniej niż 40%. Wszystkie te zależności są istotne.

Brak listy PSL w wyborach w 2010 roku nie miał żadnego istotnego wpływu na wynik obu omawianych partii, a także wszystkich pozostałych. Taka sytuacja powtórzyła się w przypadku SLD w wyborach w 2014 roku. Współczynniki beta we wszystkich tych sytuacjach są śladowe, a istotność pokazuje, że ewentualna współzmiennność jest przypadkowa. Natomiast w roku 2014 w przypadku PiS pojawiła się silna zależność. Współczynnik B wynoszący 8,5 pokazuje procent, o który średnio wzrastało poparcie dla Prawa i Sprawiedliwości w wyborach powiatowych, jeśli lista tego ugrupowania znalazła się na pierwszej stronie książeczki.

Zależności wyników wyborów sejmikowych i powiatowych w przypadku PiS, w rozbiu na sytuacje braku lub obecności listy PSL, pokazują także poniższe wykresy.





Rys. 2 i 3. Związek wyników PiS w wyborach sejmikowych i powiatowych w latach 2010 i 2014 z obecnością lub brakiem listy PSL.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Bardzo podobny wynik uzyskano przy porównaniu zmian poparcia w powiatach pomiędzy 2010 a 2014 rokiem. Zmienną wyjaśnianą jest zmiana poparcia w powiecie dla danej partii, natomiast zmienne wyjaśniające stanowią: zmiana poparcia w sejmiku oraz brak listy PSL. Zbiory gmin, w których możliwa była taka analiza, są nieznacznie mniejsze niż w przypadku porównań dotyczących jednego roku, ponieważ obejmują tylko te powiaty, w których dana partia wystawiła swoje listy zarówno w 2010, jak i w 2014 roku. Niemniej jednak są to zbiory bardzo duże – od 2208 gmin w przypadku PiS do 1180 gmin w przypadku SLD. Wyniki takiej analizy pokazuje tabela 2.

Lista	R ² (skor.)	Stała	Zmiana w sejmiku			Brak listy PSL		
			B	Beta	Istotność	B	Beta	Istotność
PiS	0,24	-0,90	0,18	0,14	0,00	8,79	0,47	0,00
PO	0,03	-5,83	0,17	0,17	0,00	0,48	0,03	0,34
SLD	0,03	-4,13	0,21	0,18	0,00	0,78	0,05	0,00
PSL	0,03	5,87	0,16	0,17	0,00			

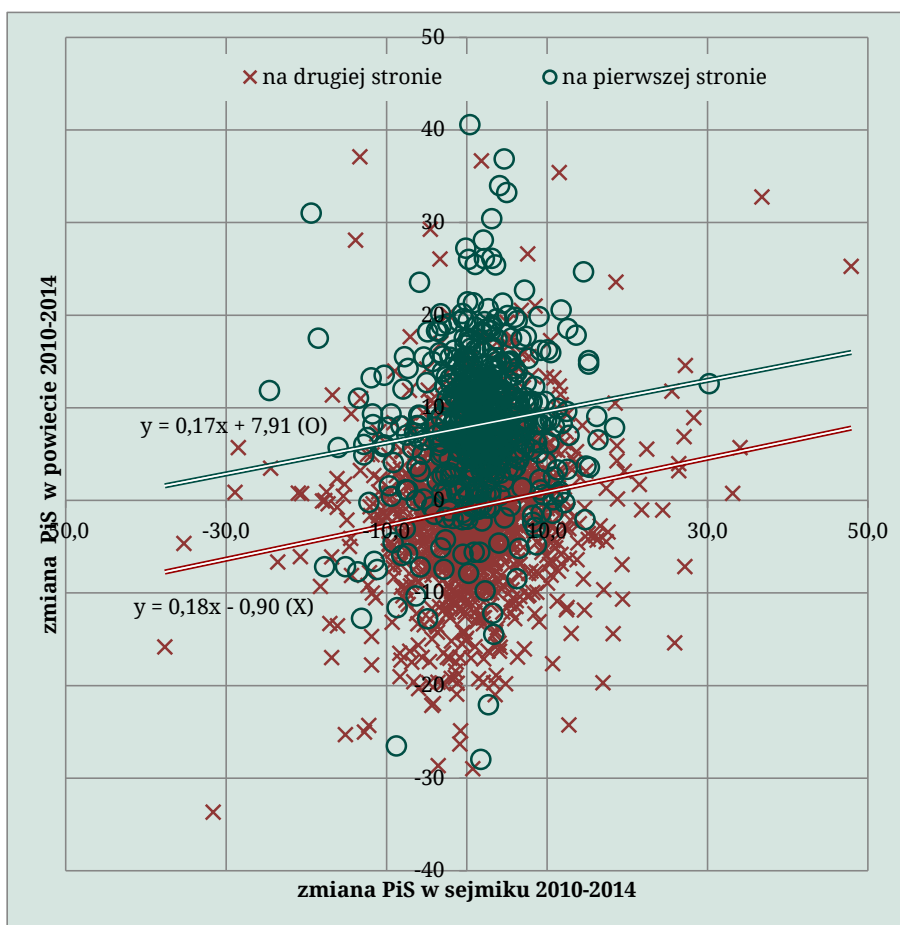
Tab. 2. Wyniki analizy regresji dla zmian rezultatów wyborów powiatowych pomiędzy 2010 a 2014 rokiem.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Podobnie jak przy porównaniu wysokości poparcia, analiza jego zmian pokazuje, że wynik Prawa i Sprawiedliwości w dużym stopniu zależał od braku listy PSL, czyli od zajmowania przez PiS pierwszej strony w książeczce. Takie umiejscowienie powodowało dodatkowy wzrost poparcia o ponad 8% oddanych głosów, czyli około 10% głosów ważnych.

Zwraca uwagę podobieństwo sytuacji wszystkich partii, jeśli chodzi o zbieżność zmian poparcia na dwóch poziomach wyborów – zmiany w powiecie podążały za zmianami w sejmiku tylko w przypadku około 1/5 do 1/6 wyborców. Znaczące różnice pojawiały się, gdy chodziło o wartość wyrazu stałego. I tak: poparcie dla PO i SLD spadało średnio o 4–6%, bez związku ze zmianami w sejmiku. Natomiast poparcie dla PSL rosło o prawie 6%, również bez związków ze zmianami w sejmiku. Można przypuszczać, że takie zmiany wynikają ze znaczącego wzrostu liczby głosów nieważnych w wyborach powiatowych w 2014 roku. Problem ten wymaga dalszej analizy.

Specyfikę zmian poparcia dla PiS w wyborach powiatowych w zależności od miejsca w książeczce pokazuje również rys. 4.



Rys. 4. Związek zmiany wyników PiS w wyborach sejmikowych i powiatowych w latach 2010–2014 z miejscem zajmowanym w książeczce.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Obydwie ścieżki analizy pokazują bardzo podobną wielkość „nagrody”, którą w wyborach powiatowych otrzymały listy Prawa i Sprawiedliwości, gdy znalazły się na pierwszej stronie książeczki wyborczej. Obie też ujawniają zależności o bardzo wysokim poziomie istotności. „Nagroda”, którą w świetle takich danych dostawało ugrupowanie na pierwszej stronie książeczki, to 10% ważnych głosów. Gdyby w ten sam sposób zostały uprzywilejowane listy PSL w wyborach sejmikowych, to po uwzględnieniu miast na prawach powiatu odpowiadałoby to około 6% głosów. O tyle właśnie w przypadku PSL różnił się wynik badań *exit poll* podawany w wieczór wyborczy od ostatecznego rezultatu głosowania.

Hipotezy wyjaśniające

Stwierdzenie samej zależności wyniku wyborczego od zajmowania miejsca w książeczce nic jeszcze nie mówi o przyczynach tego zjawiska. Można tu przedstawić szereg hipotez, które następnie należy poddać weryfikacji. Część z nich jest zarazem próbą wyjaśnienia wzrostu liczby głosów nieważnych.

Wedle pierwszej hipotezy zwolennicy poszczególnych komitetów, którzy głosowali w wyborach gminnych, wskazując na jednego kandydata z krótkiej listy, po otrzymaniu książeczki do głosowania z rozpędu stawiali krzyżyk na pierwszej stronie. Dopiero później orientowali się, że to głosowanie wygląda inaczej. Problem ten nie dotyczył jednak zwolenników komitetu umieszczonego na pierwszej stronie. Stąd też jego poparcie rosło, gdy tymczasem poparcie dla pozostałych komitetów spadało.

Kolejna hipoteza wskazuje na wyborców, którzy wcześniej oddawali puste kartki w wyborach powiatowych i sejmikowych. Jednym z wyjaśnień tego zjawiska jest odmienny charakter karty do głosowania – znajdowało się na niej wielokrotnie więcej kandydatów niż na karcie w wyborach wójtów czy radnych gminy. Mogło to zniechęcać wyborców i skłaniać do rezygnacji z odnajdywania na tak dużej liście odpowiadającego im kandydata. Pojawienie się książeczki oznacza również, że pierwsza dostępna strona wygląda nieomal identycznie jak karta do głosowania w wyborach gminnych. Z tego też powodu można przypuszczać, że niektórzy Polacy w wyborach do sejmiku w 2014 roku oddali głosy, chociaż w poprzednich głosowaniach zwracali puste karty – przy czym ich poparcie padło na kandydatów z pierwszej strony.

Kwestia ta wiąże się z hipotezą przyjmującą za źródło problemu to, że w przypadku mniejszego zainteresowania wyborcy oddają głosy losowo. W sytuacji, w której cała lista kandydatów stanowi jedno pole wyboru, głosy te rozpraszają się pomiędzy wszystkie ugrupowania (jak miało to miejsce w wyborach w 2010 roku), więc żadne z nich nie jest uprzywilejowane. Natomiast po wprowadzeniu książeczki głosy wyborców przypadkowych koncentrują się na pierwszej stronie.

Wedle następnej hipotezy część obywateli głosujących w wyborach sejmikowych nie kieruje się sympatiami politycznymi, a jedynie więziami terytorialnymi. Kierowanie się takim kryterium jest mocno udokumentowanym faktem dotyczącym polskich wyborów. Zjawisko to polega na tym, że głosujący poszukuje na liście wyborczej osób zamieszkałych w jego gminie czy powiecie. W sytuacji, gdy wszystkie listy znajdują się na jednej płachcie do głosowania, każde ugrupowanie wystawiające kandydatów w danej jednostce może stać się w podobnym stopniu beneficjentem takiego rozumowania. Jeśli natomiast zostaje wprowadzona karta do głosowania w formie książeczki, to głosy te padają na partię z pierwszej strony – o ile ma ona na swoich listach lokalnych kandydatów.

Trudno natomiast zgodzić się z hipotezą wiążącą wzrost liczby nieważnych głosów z takim przenoszeniem wzorca głosowania z wyborów gminnych, które prowadzi do stawiania krzyżyka na każdej ze stron książeczki. Mniejsze straty z tego tytułu, będące udziałem listy z pierwszej strony, występowałyby tylko wtedy, gdyby wyborcy stawiali krzyżyki na kolejnych stronach tak długo, aż znajdą swoje ulubione ugrupowanie.

Konieczne jest także odniesienie się do hipotez, które winę sytuują po stronie nie wyborcy, ale aparatu wyborczego. Jedną z nich jest taka, że stosowanie książeczki do głosowania może ułatwiać fałszerstwa wyborcze dokonywane na rzecz ugrupowania umieszczonego na pierwszej stronie, w porównaniu z partiami znajdującymi się dalej. Dzieje się tak, ponieważ dostawianie krzyżyków na dalszych listach jest bardziej kłopotliwe i czasochłonne. Dodatkowym czynnikiem są głosy puste, które w wyborach sejmikowych stanowiły do 2010 roku znaczący procent oddanych głosów. Tu może dojść do połączenia dwóch metod: wykorzystania pustej karty do głosowania z unieważnianiem głosów oddanych na inne partie przez postawienie drugiego krzyżyka. Do obu efektów prowadzi ten sam algorytm – dostawianie krzyżyka na pierwszej stronie, jeśli jest ona pusta, i niestawianie go, jeśli krzyżyk już się tam znajduje.

Główny problem z hipotezą oszustwa – czy to zorganizowanego, czy spontanicznego – dotyczy sensowności takich działań w przypadku wyborów powiatowych, przy zaniechaniu ich w wyborach gminnych, które przez wyborców uważane są za ważniejsze. O ile w przypadku wyborów sejmikowych można jeszcze argumentować, że są one szczególnie ważne dla lokalnej klasy politycznej, uzależnionej od rozdziału funduszy unijnych przez władze wojewódzkie, o tyle nie sposób znaleźć racjonalnych przesłanek, dla których skala fałszerstw miałaby być większa w wyborach powiatów niż w wyborach władarzy gmin.

Poza liczbą możliwych hipotez wypada zwrócić uwagę, że nie wykluczają się one wzajemnie. Opisują natomiast czynniki, które mogą wzajemnie się wzmacniać. Sytuacja, w której część świadomych wyborców partii marnuje swój głos, gdyż stawia krzyżyk na każdej ze stron lub z rozpędu głosuje na kandydata z pierwszej strony, sprawia, że głosy oddane omyłkowo przez wyborców niemających wyrobionych sympatii politycznych (albo stosujących inne kryteria wyboru, czy to losowego, czy terytorialnego) mocniej wpływają na wynik wyborów. Tym samym ugrupowania umieszczone na dalszych stronach książeczki otrzymują mniejszą liczbę głosów, a te na pierwszej stronie zyskują ich więcej. Każde z innego powodu, ale łączny efekt jest taki, że następuje przesunięcie poparcia na korzyść ugrupowania z pierwszej strony.

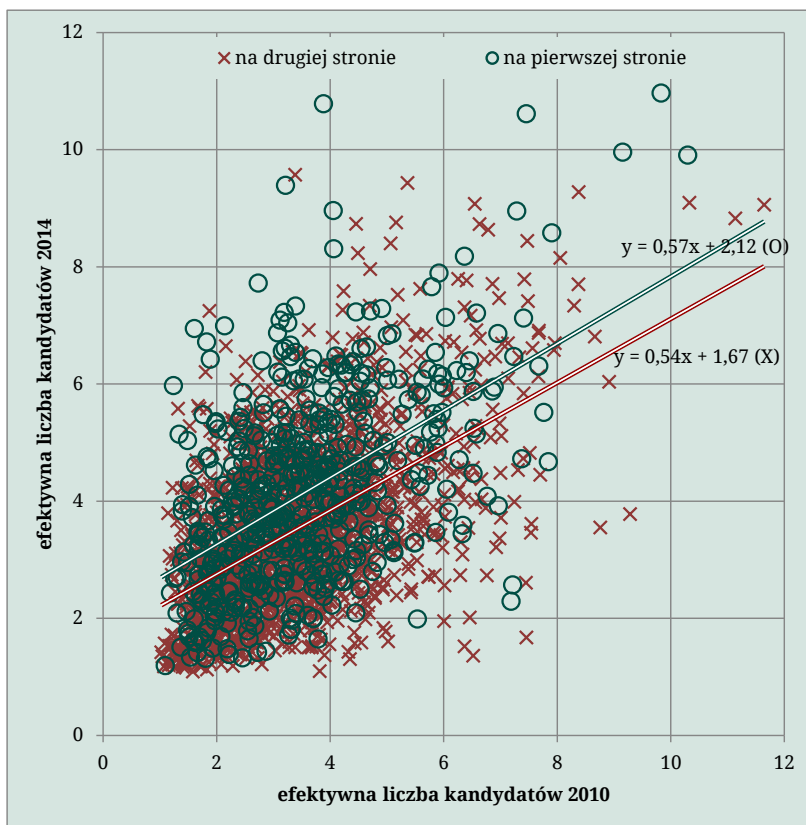
Wskaźniki wzorów zachowań

Próbą weryfikacji przedstawionych hipotez była analiza rozkładu głosów na indywidualnych kandydatów. Dotyczyło to przede wszystkim list Prawa i Sprawiedliwości w rozbiciu na powiaty, w których partia znalazła się na pierwszej stronie, i na te, gdzie pozostała w głębi książeczki. Zastosowanym wskaźnikiem był indeks efektywnej liczby kandydatów, stworzony przez analogię do indeksu efektywnej liczby partii – jako odwrotność sumy kwadratów udziału poszczególnych kandydatów w głosach oddanych na listę. Indeks taki policzono dla każdej listy w każdej gminie oddzielnie, zarówno w wyborach sejmikowych, jak i powiatowych, w obu cyklach wyborczych. Obywatele, którzy są zainteresowani polityką i mają świadomość swoich decyzji, głosują zazwyczaj wedle dwóch wzorów. Albo wskazują na kandydata z pierwszego miejsca na liście (jako wyraz ogólnego poparcia dla partii lub ewentualnie gdy jest to osoba znana z mediów), albo wedle identyfikacji terytorialnej – głosują na polityka

należącego do ich własnej społeczności lokalnej. Dlatego z reguły takie dwie kandydatury skupiają zdecydowaną większość głosów oddawanych na listę. Natomiast kiedy pozycja poszczególnych kandydatów jest słaba i brakuje jakiegoś wyróżnienia, następuje względnie równomierne rozproszenie głosów pomiędzy poszczególnymi politykami. W takiej sytuacji indeks efektywnej liczby kandydatów rośnie.

Dzięki takiemu wskaźnikowi możliwy był test dwóch roboczych hipotez. Według pierwszej: jeśli efekt książeczki wynika z głosowania całkowicie przypadkowego, to należałoby się spodziewać zmniejszenia zróżnicowania wyniku poszczególnych kandydatów w przypadku listy umieszczonej na pierwszej stronie, czyli wzrostu efektywnej liczby kandydatów. Jeżeli zatem taka jest przyczyna efektu książeczki, to listy, które trafiły na pierwszą stronę, powinny mieć głosy bardziej rozproszone między kandydatami niż listy umieszczone wewnątrz broszury. Druga hipoteza – głosowania lokalnego – przewiduje, że jeśli wyborcy kierują się motywacjami terytorialnymi, to powinna się zwiększyć koncentracja na kandydatach pochodzących z danej gminy czy powiatu – czyli na politykach o silnych więziach lokalnych. Tym samym indeks efektywnej liczby kandydatów powinien zmaleć. Oczywiście nieobecność któregośkolwiek z tych efektów – brak zmiany we wzorach rozkładu poparcia dla kandydatów – da się interpretować jako współwystępowanie obydwu tych efektów. Ponieważ są one przeciwstawne, może następować wzajemne ich znoszenie.

Analiza regresji pokazała, że w przypadku PiS w wyborach powiatowych umieszczenie listy na pierwszej stronie powodowało wzrost efektywnej liczby kandydatów o 0,5 w porównaniu do wyborów w 2010 roku. Była to zależność istotna, choć nie dominująca – kluczowy czynnik wyjaśniający stanowiła efektywna liczba kandydatów w danej gminie w wyborach w 2010 roku. Efekt ten został zobrazowany na poniższym wykresie.



Rys. 5. Efektywna liczba kandydatów PiS w wyborach powiatowych w latach 2010 i 2014.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Identyczny wzrost efektywnej liczby kandydatów był udziałem list PSL w wyborach sejmikowych, jeśli porównać takie indeksy w wyborach z 2010 i 2014 roku. Natomiast w przypadku list PO i SLD, umieszczonych w głębi książeczki, indeksy takie nieznacznie spadły. W przypadku PiS średnia efektywna liczba kandydatów pozostała bez zmian.

Efektywna liczba kandydatów	PiS	PSL	PO	SLD	Wszystkie listy
2010	4,2	3,7	4,2	4,3	4,1
2014	4,2	4,3	3,8	4,0	4,0

Tab. 3. Indeksy efektywnej liczby kandydatów w wyborach sejmikowych – średnie w gminach.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Na tej podstawie można wnosić, że za powstanie efektu książeczki w pierwszej kolejności odpowiedzialne jest głosowanie przypadkowe. Ma ono szczególne znaczenie w wyborach sejmikowych, w których głosują także osoby udające się do lokalu wyborczego ze względu na udział w wyborach gminnych. Dlatego efekt taki mógł być znacznie mniejszy w wyborach Parlamentu Europejskiego, w których biorą udział tylko najbardziej świadomi i zaangażowani obywatele. Z tego samego powodu problem ten w mniejszym stopniu może dotyczyć wyborów sejmowych. Jednak

przed kolejnymi wyborami samorządowymi czynnik ten koniecznie trzeba wziąć pod uwagę.

Odejście od książeczki wcale nie musi oznaczać powrotu do płachty do głosowania. Karta do głosowania identyczna jak w wyborach władarzy i radnych gmin jest stosowana w innych systemach wyborczych, które zachowują obecne *status quo* na polu rywalizacji międzypartyjnej w wyborach powiatowych i sejmikowych. Dotyczy to w szczególności słoweńskiej spersonalizowanej ordynacji proporcjonalnej, lecz może także mieć miejsce w przypadku zmodyfikowanej ordynacji niemieckiej. Przy takim rozwiązaniu głosy przypadkowe nie skupiałyby się na jednym ugrupowaniu, zaś zwolennicy poszczególnych partii nie byłiby myleni odmienną procedurą.

Czy *exit poll* się pomylił?

O różnicach między wynikami sondażu a wynikami wyborów

Wśród wielu kontrowersji, które wybory samorządowe z 2014 roku wywołały w publicznym odbiorze, znajduje się ta związana z badaniem sondażowym preferencji wyborczych, tzw. *exit poll*, przeprowadzonym 16 listopada 2014 roku przez firmę badawczą IPSOS na zlecenie trzech ogólnopolskich stacji telewizyjnych (TVP, TVN i Polsat). Wyniki przedstawione przez media przez dłuższy czas – zdecydowanie dłuższy niż przy innych wyborach – były jedyną dostępną informacją o rezultatach elekcji, a gdy PKW rozpoczęła podawanie oficjalnych danych, okazało się, że prognoza sondażowa odstaje od oficjalnych wyników dużo bardziej niż wcześniej.

Jeszcze w trakcie liczenia głosów Wojciech Pawlak, były prezes OBOP, na łamach „Rzeczpospolitej” pisał, że „jeśli ostateczne dane PKW będą rażąco odbiegały od wyników badania *exit poll*, będzie to wystarczająca przesłanka wyrzucenia ich [wyników wyborów] na śmietnik”¹. Liderzy opozycji przedstawiali rozbieżności między *exit poll* a oficjalnymi wynikami podanymi przez PKW jako ważny argument przemawiający za postulatem powtórzenia wyborów.

Pierwszy raz badanie *exit poll* wzbudziło w Polsce tak silne emocje, choć stało się tak również za sprawą innych problemów w organizacji ostatniej elekcji, bez których dużo trudniej byłoby o tak rozpowszechnioną podejrzliwość wobec oficjalnych rezultatów wyborów i konfrontowanie ich z wynikami badania sondażowego. Na domiar złego, w tej aurze podejrzliwości, ani firma badawcza realizująca sondaż, ani organizacje branżowe (np. Organizacja Firm Badania Opinii i Rynku, OFBOR), ani media – w tym stacje zamawiające sondaż – nie zajęły się przedstawieniem opinii publicznej przypuszczalnych powodów odstępstw powstałych w tym konkretnym przypadku. Nie stało się tak, jak po nieudanym (niezbyt trafnym) sondażu telefonicznym SMG/KRC w czasie wyborów prezydenckich w 2010 roku, gdy na zlecenie OFBOR komisja ekspertów pod przewodnictwem prof. Henryka Domańskiego z IFiS PAN przedstawiła raport oceniający metodologię i rezultaty badań preferencji politycznych². Nowe aktualności w okresie powyborczym „przyćmiły” w mediach niedosyt wywołany nierozstrzygniętymi ostatecznie rozterkami odnośnie tego, czy

1 W. Pawlak, *Exit poll jako ostoja demokracji*, „Rzeczpospolita”, 19.11.2014.

2 H. Domański, R. Markowski, Z. Sawiński, P.B. Sztabiński, *Ocena metodologii i rezultatów badań poprzedzających pierwszą i drugą turę wyborów prezydenckich w 2010 roku*, OFBOR, Warszawa.

preferencje elektoratu zostały lepiej odzwierciedlone przez wybory zorganizowane przez PKW, czy też przez *exit poll* zrealizowany przez IPSOS.

Trzeba przyznać, że sondaż *exit poll* w kształcie, w jakim został zorganizowany i przedstawiony, bardzo trudno jest uznać za ostoję demokracji: wiele aspektów jego realizacji pozostaje niejawnych, a te, które są jawne i powinny wpływać na interpretację wyników, nie docierają w wystarczającym stopniu do opinii publicznej.

Poniżej podsumowujemy naszą wiedzę i niewiedzę o metodzie badania przeprowadzonego 16 listopada 2014 roku oraz formułujemy przypuszczenia na temat powodów niespójności między wynikami sondażu a rezultatami wyborów. Przedstawiamy także kilka rekomendacji dotyczących prowadzenia i publikowania wyników badań *exit poll*.

Exit poll 2014 na tle wcześniejszych badań

Politycy i komentatorzy byli przyzwyczajeni, że różnice między wynikami badania *exit poll* a oficjalnymi rezultatami wyborów podawanymi przez PKW były zwykle bardzo małe. Na przykład *exit poll* przeprowadzony przez IPSOS 25 maja 2014 roku przy okazji wyborów do Parlamentu Europejskiego różnił się średnio dla każdego z największych pięciu komitetów o 0,24 punktu procentowego. W wyborach parlamentarnych z 9 października 2011 roku w badaniu *exit poll* zrealizowanym przez TNS OBOP średnia różnica między jego wynikami a danymi podanymi przez PKW dla pięciu komitetów wyniosła 0,28 punktu procentowego. W pierwszej turze wyborów prezydenckich, 20 czerwca 2010 roku, w badaniu *exit poll* zrealizowanym przez TNS OBOP średnie odstępstwo od oficjalnych wyników dla trzech kandydatów osiągnęło 0,6 punktu procentowego.

Warto podkreślić, że prognozy oparte o badania *exit poll* realizowane w terenie, w wylosowanych obwodowych komisjach wyborczych, okazały się wyraźnie trafniejsze niż te, których podstawą były sondaże telefoniczne prowadzone w dniu wyborów. Millward Brown SMG/KRC, używając sondażu telefonicznego w pierwszej turze wyborów prezydenckich z 2010 roku, mylił się średnio o 2,6 punktu procentowego w przypadku każdego kandydata, a Homo Homini – o 2,9 punktu procentowego. W wyborach parlamentarnych z 2011 roku tylko Homo Homini realizowało sondaż telefoniczny w dniu wyborów, a różnice dla każdej partii między badaniem a oficjalnymi wynikami wyniosły średnio 2,4 punktu procentowego.

Dzięki prowadzeniu ankiet bezpośrednio przed lokalem wyborczym do próby trafiają tylko osoby, które rzeczywiście zagłosowały, a dodatkowo relacjonują swoje wybory zaraz po ich dokonaniu. Również liczebność próby w *exit poll* jest zwykle znacznie większa niż w sondażach telefonicznych prowadzonych w dniu wyborów. Badania *exit poll*, mimo powyższych zalet, mają dość istotną wadę: są znacznie droższe niż sondaże telefoniczne.

W wyborach samorządowych z 16 listopada 2014 roku średnia różnica między *exit poll* przeprowadzonym przez IPSOS a oficjalnymi danymi PKW dla czterech komitetów sięgnęła 3,1 punktu procentowego i była nawet wyższa niż w znacznie tańszych badaniach telefonicznych prowadzonych przy okazji innych wyborów. Trzeba jednak zauważyć, że *exit poll* IPSOS dość trafnie przewidział wyniki wyborów prezydentów w ośmiu dokładniej badanych miastach. Warto poza tym dodać, że najwłaściwszym kontekstem porównawczym dla *exit poll* z listopada 2014 roku jest podobne badanie realizowane po wyborach samorządowych 21 listopada 2010 roku przez TNS OBOP (przy okazji wcześniejszych wyborów samorządowych sondaży

exit poll nie realizowano). W 2010 roku średnia różnica między rezultatami badania a wynikami wyborów dla czterech komitetów wynosiła 2,7 punktu procentowego – odchylenie to jest niewiele mniejsze niż to obserwowane przy ostatnich wyborach samorządowych.

Co wpłynęło na wyniki badania *exit poll*? Kilka hipotez

Skąd się bierze tak duża różnica między rezultatami sondażu a wynikami wyborów? W teorii badań sondażowych funkcjonuje pojęcie całkowitego błędu badania (*total survey error*), na który składają się cztery główne czynniki: (1) niedokładność związana z wnioskowaniem statystycznym na podstawie próby, a nie całej populacji (popularnie nazywana błędem statystycznym); (2) błędy operatu; (3) braki danych; (4) błędy pomiaru.

Dwa czynniki wskazane w pierwszej kolejności nie powinny powodować znacznych odchyień. Z informacji przedstawionych przez IPSOS wynika, że próba lokali wyborczych została wylosowana z operatu zawierającego spis wszystkich obwodowych komisji wyborczych, zgodnie z rejestrem PKW. Losowanie próby miało charakter warstwowo-proporcjonalny, warstwy zostały wyznaczone ze względu na łączny rozkład województw i kategorii wielkości miejscowości. Dodatkowo kontrolowane były warstwy określone przez wielkość obwodu głosowania. Próba lokali wyborczych liczyła 888 lokali (w tym 608 stanowiła próba ogólnopolska, a 280 lokali tzw. nadreprezentacja w ośmiu największych miastach, pozwalająca na lepsze oszacowanie wyników wyborów prezydentów tych miast). Wiemy, że łącznie zrealizowano 87 700 wywiadów.

Jedynym odstępstwem od przyjmowanych wcześniej schematów doboru próby było związane z potrzebą oszacowania wyników wyborów prezydentów ośmiu miast. W tych miastach badano więcej obwodowych komisji wyborczych, niż wynikałoby to z ich liczebności w rejestrze PKW. Jednak dzięki wykorzystaniu procedur statystycznych z tak zebranych danych można uzyskać oszacowania podobne jak przy zastosowaniu proporcjonalnej alokacji próby. Błąd statystyczny nie powinien być znacznie większy niż w przypadku wykorzystania zwykłego losowania z alokacją proporcjonalną (bez nadreprezentacji).

Istotny wpływ na wynik pomiaru mogły mieć natomiast braki danych związane z odmowami udziału w badaniu. Odmowy pojawiają się zawsze, gdy część osób wylosowanych do badania nie zgadza się na wypełnienie ankiety. IPSOS nie przedstawił oficjalnej informacji o odsetku odmów. Z debaty zorganizowanej przez zespół Na Straży Sondaży w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego wiadomo, że odsetek odmów w badaniu *exit poll* przeprowadzonym przez IPSOS wynosił kilkanaście procent³.

Niepełna realizacja próby może powodować poważne skrzywienie wyników, ponieważ obywatele popierający różne komitety z odmienną częstotliwością mogą odmawiać udziału w badaniu. Nielosowy charakter odmów powoduje niedoszacowanie poparcia partii, których wyborcy niechętnie biorą udział w badaniach.

Takie niedoszacowanie zwykle próbuje się zredukować, formułując prognozę wyników opartą o surowe dane sondażowe. Tu szczególnie istotne jest rozróżnienie na „sondażową” i „prognostyczną” część badania *exit poll*. W uproszczeniu – część

3 Spotkanie odbyło się w Instytucie Socjologii 3 grudnia 2014 roku z udziałem Pawła Predko z IPSOS, Urszuli Krasowskiej z TNS OBOP i Marka Stycznia z IS UW.

sondażowa polega na wylosowaniu do badania odpowiednich lokali wyborczych oraz osób z nich wychodzących (respondentów), a także zebraniu od nich możliwie jak największej liczby wypełnionych ankiet. Ze względu na niepełną realizację próby konieczne staje się prognozowanie tego, jak zagłosowały osoby odmawiające odpowiedzi. Prognoza taka, zwana często imputacją, opiera się po części na danych zebranych w czasie samego badania *exit poll* (są to np. sformułowane przez ankietatorów charakterystyki respondentów odmawiających udziału w badaniu), a po części na informacjach wobec nich zewnętrznych (choćby na podstawie wiedzy o skłonnościach wyborców różnych partii, którzy unikają odpowiedzi).

Modele prognostyczne opierają się zawsze na danych zewnętrznych względem badania sondażowego – często wskazówką do tego, jak skonstruować prognozę, jest odwołanie do danych historycznych z obwodów, w których badanie *exit poll* było realizowane w poprzednich wyborach. Rozbieżności między surowymi wynikami sondażu a rezultatami spisnymi z protokołów dają badaczom pojęcie o koniecznych korektach reprezentacji różnych elektoratów.

Jednak jeśli między jednym a drugim wyborami zmienił się klimat opinii (np. wyborcy jednej partii zaczęli brać udział w badaniach chętniej, niż miało to miejsce w przeszłości), to taki model przy kolejnej elekcji może nie działać poprawnie. Poza tym z wielu badań wiemy, że w wyborach samorządowych bierze udział specyficzny elektorat (np. w mniejszych gminach do wyborów samorządowych chodzi wyraźnie więcej wyborców niż do wyborów parlamentarnych, a w średnich i dużych miastach jest odwrotnie). Modele dobrze przewidujące częstotliwość odmów odpowiedzi elektoratów różnych partii w wyborach parlamentarnych mogą nie działać w przypadku obywateli biorących udział w wyborach samorządowych. IPSOS nie ujawnił żadnych szczegółów przygotowania prognozy przedstawionej w mediach jako „wyniki sondażu”. W szczególności nie wiemy nic o założonym przez badaczy kierunku korekt dla elektoratów poszczególnych partii ani o tym, który historyczny *exit poll* był podstawą do ich wprowadzenia. Nie wiemy również, czy poza imputacjami związanymi z brakami danych, które wynikały z odmów wzięcia udziału w sondażu, dokonywano dodatkowych korekt nieprzetworzonych wyników sondażu.

Trzeba zatem pamiętać, że widzowie wieczorów wyborczych otrzymują prognozę opartą na sondażu *exit poll*, a tajemnicą firmy realizującej badanie pozostają dane nieprzetworzone oraz modele służące do wprowadzania korekt. Niestety, nawet komentatorzy wydarzeń politycznych nie zawsze są tego świadomi. Sugerują oni np., że poparcie dla pewnej partii jeszcze wzrośnie, bo jej wyborcy niechętnie biorą udział w badaniach; jednak zwykle to zjawisko jest już uwzględnione w prognozie, którą komentują.

Chyba najpoważniejsza kwestia wiąże się z możliwym błędem pomiaru (jego nie-trafnością). Różnicę między rezultatami *exit poll* a oficjalnymi wynikami wyborów mógł spowodować wygląd wykorzystanych w badaniu ankiet symulujących karty do głosowania. Wiemy, że różniły się one od kart rzeczywiście zastosowanych w wyborach. Karty IPSOS były jednostronicowe i zawierały wyłącznie nazwy komitetów wyborczych, bez nazwisk kandydatów na radnych do sejmików województw. Z informacji podanych przez przedstawiciela IPSOS wynika, że karta użyta w badaniu nie uwzględniała możliwości wskazania przez respondenta, że intencjonalnie oddał głos nieważny (o tym, że wielu wyborców świadomie oddaje w wyborach władz wojewódzkich głosy puste, które można rozumieć jako „wstrzymujące się”, przekonuje ich wysoki odsetek utrzymujący się od pierwszych wyborów do sejmików). W badaniu IPSOS głosy nieważne były zjawiskiem marginalnym, bo przyznanie się do

oddania głosu nieważnego wymagało od respondenta więcej wysiłku niż wskazanie partii, na którą oddało się głos. Ponadto można przypuszczać, że część badanych, zamiast deklaracji oddania głosu nieważnego, wskazała partię, którą generalnie preferuje, lub tę, na której kandydata zagłosowała w innych, równoczesnych wyborach. Trzeba bowiem pamiętać, że wybory samorządowe to dla wyborców trzy lub cztery równoczesne głosowania, spośród których głosowanie na radnych sejmików wojewódzkich jest uznawane za najmniej istotne.

Nieuwzględnienie zjawiska głosów nieważnych w prognozie wyborczej może wywoływać systematyczny błąd – wiemy bowiem, że rozkład przestrzenny odsetka głosów nieważnych w wyborach do sejmików jest nierównomierny, a ponieważ nierównomierny jest również rozkład przestrzenny poparcia dla różnych partii, to fakt ten może powodować niedoszacowanie w sondażu poparcia dla jednych komitetów i przeszacowanie innych.

Kolejną konsekwencją zastosowania jednostronicowych kart do głosowania z nazwami partii było uwolnienie wyników sondażu od tzw. „efektu broszury”, czyli zwiększenia liczby głosów oddawanych na listę znajdującą się na pierwszej stronie zbroszowanej karty do głosowania. Jeśli „efekt broszury” istotnie odzwierciedla zachowania jakiejś części wyborców, głosujących na kandydata lub kandydatkę z pierwszej strony bez wzięcia pod uwagę list umieszczonych na dalszych stronach karty, to wobec tej części wyborców można powiedzieć, że *exit poll* odzwierciedlił ich intencję głosowania trafniej niż procedura wyborcza.

Aby stwierdzić związek między preferencjami odzwierciedlonymi przez sondaż a skłonnościami ujawnionymi w oficjalnym głosowaniu, należałoby porównać wyniki obu procedur we wszystkich badanych obwodach. Firma realizująca badanie jest w stanie to zrobić i zapewne – na potrzeby realizacji kolejnych podobnych badań – ma to w planach bądź już to zrobiła. Wyniki takiego porównania mogłyby dać opinii publicznej cenną wiedzę, pomagającą lepiej zrozumieć, w jaki sposób i na czyją korzyść zadziałało w 2014 roku zbroszowanie kart wyborczych.

Stosunkowo wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach do sejmików wojewódzkich nie jest nowością. Jeżeli ten odsetek nie spadnie wyraźnie lub nie uda się znaleźć dobrego sposobu na uwzględnienie tego czynnika w prognozach wyników wyborów, to trudno będzie oczekiwać wysokiej zgodności sondażu *exit poll* z oficjalnymi wynikami. W wyborach do innych organów przedstawicielskich, w których odsetek nieważnych głosów był znacznie niższy, przy prognozowaniu sprawdzał się standardowy model uwzględniający systematyczność odmów odpowiedzi, bez poprawki na głosy nieważne. Predykcja na podstawie podobnego modelu, w sytuacji gdy odsetek głosów nieważnych sięga prawie 20%, nie może być dokładna.

Co zrobić?

W weryfikacji trafności prognoz wyborczych, a także w rozstrzygnięciu pojawiających się kontrowersji wokół wyborów pomogłoby upublicznianie nieprzetworzonego zbioru danych z sondażu *exit poll* wraz z odpowiednią dokumentacją. Trudno sobie wyobrazić wieczór wyborczy z wieloma prognozami, które zostałyby przygotowane przez kilka zespołów analityków, stosujących różne sposoby imputacji braków danych i przetwarzania surowych wyników sondażu. Można jednak sobie wyobrazić udostępnienie baz danych w późniejszym terminie w domenie publicznej (na przykład w Archiwum Danych Społecznych).

Jest to jednak pomysł trudny do zaakceptowania przez firmy badawcze działające na konkurencyjnym rynku i z tego względu zasłaniające się tajemnicą własnego warsztatu (*know-how*). Pośrednim rozwiązaniem mogłoby być publikowanie – obok prognozy wyborczej dokonanej na podstawie *exit poll* – nieprzetworzonych wyników tego sondażu. Takie wyjście chroniłoby *know-how* firm badawczych, a jednocześnie pozwalałoby stwierdzić, czy dokonywane przez instytut korekty były skierowane w dobrą stronę. Dodatkowo innym badaczom oraz komentatorom byłoby łatwiej interpretować takie wyniki, gdyż mieliby szansę zaobserwować efekty sondażowe mogące wpływać na zaniżenie lub zawyżenie poparcia dla różnych partii w sondażu.

W przypadku wyborów z 2014 roku, gdy kontrowersji wokół procedur wyborczych nagromadziło się więcej, można by oczekiwać upublicznienia pewnych wyjaśnień, opartych o informacje, które posiadają realizujący badanie. Oczywiście to nie zamykający czy wykonujący *exit poll* odpowiadają za kontrowersje wyborcze. Kryzys zaufania do wyborów i sondaży wyborczych może się jednak odbić już w niedalekiej przyszłości na firmach badających opinię publiczną, wobec których respondenci będą coraz bardziej nieufni, a nawet wrodzy.

Konieczne wydaje się informowanie opinii publicznej o tym, że wyniki badań nie zawsze powinny być przyjmowane wprost. Potrzebne jest rozsądniejsze podejście do tego cennego źródła wiedzy o społeczeństwie, zwłaszcza przy analizowaniu zachowań wyborczych. Minimalnym wymogiem w stosunku do instytutów badawczych i dziennikarzy publikujących wyniki *exit poll* powinno być bardzo wyraźne informowanie, że dane prezentowane w czasie wieczorów wyborczych nie są po prostu efektem badania sondażowego, ale prognozą dokonaną na jego podstawie. Samą metodologię prowadzenia sondażu *exit poll* należy opisywać zgodnie z branżowymi standardami dotyczącymi tego rodzaju badań.

Warto pamiętać, że w przypadku większości typów wyborów prognozy przeprowadzone na podstawie badania *exit poll* dają bardzo dokładne oszacowania, zgodne z oficjalnymi wynikami. Wybory do sejmików województw są jednak z wielu względów wyborami „szczególnego ryzyka”.

Ważność wyborów samorządowych – oczekiwania, regulacje, postulaty

Wydarzenia, jakie miały miejsce podczas ustalania wyników wyborów samorządowych, po głosowaniu, które odbyło się 16 listopada 2014 roku, wywołały ogólny zamęt. Celem tego tekstu nie jest opisywanie przyczyn zaistniałej wtedy sytuacji, lecz skupienie się na reakcjach wyborców – na tym, jak oceniali oni ważność przeprowadzonej elekcji. Zagadnienie to jest godne uwagi, głównie ze względu na mocno akcentowane w drugiej połowie listopada postulaty – czy wręcz żądania – powtórzenia wyborów samorządowych w całym kraju.

Gdy pisze się o ważności wyborów, nie sposób zapomnieć, że potocznie pojęcie to coraz częściej jest używane zamiennie z innym – z uczciwością. Przepisy prawa wyborczego mówią, że ważne wybory to takie, których wynik nie został skutecznie podważony. O ważności wyborów orzekają w Polsce niezawisłe i niezależne sądy. W wyborach samorządowych są to sądy okręgowe, rozpatrujące złożone przez obywateli protesty wyborcze, a także sądy apelacyjne, które zajmują się zażaleniami od decyzji tych pierwszych. Sąd może stwierdzić nieważność wyboru organu lub jego członka (radnego) tylko wtedy, gdy okoliczności wskazane w proteście miały wpływ na wynik elekcji. Oznacza to, że nie każda zaistniała nieprawidłowość będzie skutkowałą wygaszeniem mandatu.

Rozpatrzenie protestów wyborczych i stwierdzenie ważności wyborów wieńczą proces weryfikacji elekcji. Jego zakończenie jest istotne z punktu widzenia legitymacji i stabilności uzyskanych w wyborach mandatów. Natomiast wątpliwości i przedłużanie się tego procesu nie sprzyjają budowaniu zaufania wyborców do organów przeprowadzających elekcję. Z drugiej strony, poza składaniem protestów, istnieje wiele środków służących zapewnieniu uczciwości podczas przebiegu wyborów. Najczęściej wymienia się tu: niezależną i sprawną administrację wyborczą, gwarancję zachowania podstawowych zasad prawa wyborczego, chociażby zapewnienie tajności głosowania, prawo do obserwowania wyborów m.in. przez mężów zaufania, możliwość zaskarżania decyzji organów wyborczych, np. tych o zarejestrowaniu kandydatów.

Przeciągający się proces ustalania zbiorczych wyników wyborów samorządowych (do publicznej wiadomości podaje je Państwowa Komisja Wyborcza) i wiarygodność sposobu ich uzgadniania stały się w tygodniu powyborczym tematem wiodącym w mediach. Politycy i komentatorzy nie zachowali zimnej krwi. Pojawiały się bardzo skrajne komentarze. Z jednej strony Jarosław Kaczyński, żądając powtórzenia wyborów, formułował bardzo daleko idące oskarżenia: „Doszło do takiej sytuacji,

która w gruncie rzeczy jest zmianą ustroju, bo państwo, gdzie fałszuje się wybory, nie jest już państwem demokratycznym¹. Powtórzenia wyborów – czy to przez unieważnienie w całości elekcji z 16 listopada, czy poprzez skrócenie kadencji nowo wybranych organów – domagał się również Leszek Miller. W pierwszych komentarzach nie wykluczał takiej możliwości nawet minister sprawiedliwości Cezary Grabarczyk. W obliczu zaskakującego także samych kandydatów wyniku PSL – jego prezes Janusz Piechociński wypowiadał się w sposób bardzo wyważony. W tym samym „gorącym tygodniu” zaognianiu sytuacji sprzeciwił się prezydent Bronisław Komorowski, który uznał „kwestionowanie uczciwości wyborów przez lansowanie szkodliwej tezy o konieczności ich powtórzenia za odmęty szalenstwa”².

Warto zauważyć różnorodne, niekiedy bardzo celne głosy komentatorów. Dla przykładu: Grzegorzowi Markowskiemu – na pytanie: „co z tym bigosem zrobić? Może zastanowić się nad koniecznością powtórzenia tych wyborów, bo nie potrzebujemy niestety żadnej teorii spiskowej, by zadać pytanie – skąd mamy wiedzieć, że wyniki głosowania są wiarygodne?” – Krzysztof Materna odpowiada: „należy zachować spokój”³. Z kolei Michał Majewski i Cezary Bielakowski pytają, czy można udawać, że nic się nie stało, i w odpowiedzi prognozują tysiące protestów wyborczych. Stwierdzają też, że nie da się *en bloc* unieważnić całej elekcji, ale można dążyć do skrócenia samorządowych kadencji i zorganizowania ponownych, bardziej przejrzystych wyborów⁴.

Na inny aspekt sytuacji zwrócił uwagę Jacek Żakowski, który przeprowadzone wybory opisał następująco: „Nawet informacja, jak głosować, kiepsko dociera do wyborcy. Nikt tym się specjalnie nie przejmuje. Bez względu na to, kto rządzi. Telewizyjna instrukcja, jak głosować, została puszczona bez sprawdzenia, co ludzie z niej rozumieją, choć jest to standard przy każdej reklamie”⁵. Ponadto zarówno sposób przeprowadzenia elekcji, jak i najwyższy organ wyborczy – Państwowa Komisja Wyborcza – oraz jego aparat pomocniczy – Krajowe Biuro Wyborcze – dość powszechnie zostały uznane za przykłady działań i instytucji „państwa dziadowskiego”⁶.

Pomiędzy wypowiedziami, w których nowo wybranych radnych określano jako uzurpatorów i nawoływano do powtórzenia elekcji⁷, a tekstami, gdzie takie postulaty oceniano jako łamanie prawa w imię prawa⁸, pojawiły się cenne i trafne spostrzeżenia, że choć sama awaria systemu nie ma wpływu na wyniki elekcji, to znacząco podważa zaufanie do instytucji przeprowadzających wybory, a tym samym rodzi wątpliwości co do ich uczciwości⁹.

1 Cyt. za: M. Janicki, W. Władysław, *Codzienny stan wojenny*, „Polityka” 2014, nr 50, s. 13.

2 Zob. www.polskatimes.pl/artukul/3653016,komorowski-teza-o-koniecznosc-powtorzenia-wyborow-to-odmety-szalenstwa-nie-ma-na-to-zgody,id,t.html, zob. również: A. Stankiewicz, *Polityczny bój o wybory*, „Rzeczpospolita”, 20.11.2014, s. A-003.

3 *Listy niewysłane, czyli Markowski do Materny i Materna do Markowskiego*, „Newsweek” 2014, nr 50, s. 9.

4 M. Majewski, C. Bielakowski, *Pierwsze bardzo wolne wybory*, „Wprost” 2014, nr 48, s. 21.

5 J. Żakowski, *Demokracja skandaliczna*, „Wprost” 2014, nr 49, s. 16.

6 Zob. tamże, jak również np.: T. Lis, *Twoja twarz brzmi znajomo*, „Newsweek” 2014, nr 48, s. 2; W. Cieśła, *Sędziogo kochać trzeba i szanować*, „Newsweek” 2014, nr 49, s. 32; J. Paradowska, *Co wyszło z urny?*, „Polityka” 2014, nr 47, s. 8; E. Siedlecka, P. Górecki, *Straszny blamaż PKW*, http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,16985552,Straszny_blamaz_PKW.html (data dostępu: 02.04.2015).

7 M. Wróbel, *Delegitymizacja*, „Rzeczpospolita”, 20.11.2014, s. A-011.

8 T. Lis, dz. cyt., zob. również opinie prof. Ewy Łętowskiej, prof. Marka Chmaja czy prof. Piotra Winczorka w: M. Cyrankiewicz, *Wyborów nie można powtórzyć*, „Rzeczpospolita”, 20.11.2014, s. A-003.

9 Zob. wypowiedź J. Załuskiej w: E. Siedlecka, P. Górecki, *Straszny blamaż PKW*, dz. cyt., oraz: E. Siedlecka, *Kaczyński wygrał sfałszowane wybory*, „Gazeta Wyborcza”, 18.11.2015, s. 2.

Uczciwość wyborów polega nie tylko na tym, że są one zgodne z obowiązującymi przepisami, ale też na tym, że wyborcy mają zaufanie do organów przeprowadzających elekcję, co przekłada się na stosunek obywateli do podanych wyników wyborów – uznawanie ich za wiarygodne bądź nie. Wedle badania CBOS i CSW UMK z kwietnia 2014 roku ponad 60% respondentów stwierdzało, że PKW to organ godny zaufania i gwarantujący uczciwość wyborów, a tylko 13% wyraziło nieufność, zaś 9% nie zajęło stanowiska¹⁰. Obraz wynikający z badania przeprowadzonego przez CBOS w grudniu 2014 roku¹¹ nie wydaje się znacząco różny. Inaczej zostały w nim sformułowane pytania o administrację wyborczą. Szczególnie ważne okazują się odpowiedzi na dwa z nich: o to, czy w Polsce głosy są liczone uczciwie, i czy przedstawiciele komisji wyborczych (bez wskazywania na stopień) są uczciwi. O tym, że głosy liczone są uczciwie, przekonanych jest prawie 70% ankietowanych¹², podobnie jak o rzetelności samych członków komisji¹³. Nieprzekonani to odpowiednio 16%¹⁴ i 14%¹⁵ respondentów. Spora grupa badanych nie zajęła w podanych kwestiach stanowiska. W przypadku pierwszego pytania odpowiedź „Trudno powiedzieć” wybrało 13%, a w odniesieniu do pytania drugiego – 16% ankietowanych.

W badaniu zapytano także o wiarygodność podanych przez PKW wyników wyborów do sejmików województw. Ponad połowa osób uznała je za wiarygodne. Około 20% badanych nie wyraziło w tej materii zdania. Niespełna ¼ podważyła wiarygodność podanych rezultatów. Spośród tej grupy na fałszerstwa jako przyczynę niewiarygodności wyników wskazało 35% osób, a ponad 50% powoływało się na różne uchybienia mogące wypaczać rezultaty. Co bardzo znaczące, brak zaufania do wyników przejawiają zdecydowanie częściej niegłosujący niż głosujący; ponadto bardziej skłonne do kwestionowania rezultatów elekcji są osoby młode – poniżej 24 roku życia – z reguły głosujące rządziej.

Dość zróżnicowane były opinie badanych dotyczące pojawiających się propozycji rozwiązania kryzysowej sytuacji. Za skróceniem kadencji rad opowiedziało się 6% ankietowanych. Powtórki wyborów lub liczenia głosów chciało 39% badanych, przy czym tylko 7% proponowało to w skali całego państwa, a 32% uznało, że należy dążyć do powtórek jedynie tam, gdzie doszło do nieprawidłowości mogących wpłynąć na wynik elekcji. Ponad 40% respondentów uznało, że nie należy podejmować żadnych działań, co można odczytywać jako akceptację wyniku podanego przez PKW. Warto przy tym podkreślić, że diametralnie zmieniła się opinia wyborców o samej Państwowej Komisji Wyborczej. Badania z grudnia 2014 roku i stycznia 2015 roku wskazują, że około 60% badanych źle ocenia działalność najwyższego organu wyborczego w Polsce¹⁶.

10 Badanie przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (*face-to-face*) wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 3–9 kwietnia 2014 roku na liczącej 1028 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

11 Badanie przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich wspomaganych komputerowo w dniach 4–11 grudnia 2014 roku na liczącej 936 osób reprezentatywnej próbie losowej. Zob. B. Roguska, *Zaufanie do procedur wyborczych*, komunikat z badań CBOS nr 174/2014, Warszawa 2014.

12 Suma odpowiedzi: „Zawsze” – 29%, „Często” – 40%.

13 Suma odpowiedzi: „Zawsze” – 26%, „Często” – 44%.

14 Suma odpowiedzi: „Rzadko” – 14%, „Nigdy” – 2%.

15 Suma odpowiedzi: „Rzadko” – 12%, „Nigdy” – 2%.

16 Zob. M. Feliksiak, *Opinie o działalności parlamentu, prezydenta i PKW*, komunikat z badań CBOS nr 169/2014, Warszawa 2014, oraz M. Feliksiak, *Opinie o działalności parlamentu, prezydenta, PKW i NFZ*, komunikat z badań CBOS nr 7/2015, Warszawa 2015.

Do ważności wyborów potrzeba jedynie tego, by ich przebieg był zgodny z prawem – zauważa Wojciech Brzozowski¹⁷. W jaki sposób sądy sprawdzają, czy przesłanka ta została spełniona? W wyborach samorządowych, podobnie jak w pozostałych, prawo do wniesienia protestu wyborczego – mającego służyć zakwestionowaniu prawidłowości przeprowadzenia wyborów – posiada każdy obywatel ujęty w spisie wyborców, a także przewodniczący komisji wyborczej i reprezentujący komitet pełnomocnik wyborczy. Oprotestować można wybór radnego, wyniki elekcji w okręgu wyborczym lub w skali całej wybieranej jednostki (rady gminy, powiatu czy sejmiku województwa), a także wybór wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Podstawami do wniesienia protestu są: dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom, mającego wpływ na przebieg i ustalenie wyników głosowania bądź wyborów, a także naruszenie przepisów kodeksu dotyczących głosowania, ustalania jego wyników czy rezultatów wyborów, mające wpływ na tenże wynik. Protest musi zawierać zarzuty i wskazywać dowody, na jakich zostały one oparte. Konieczne jest sporządzenie go na piśmie i wniesienie do właściwego miejscowo sądu okręgowego w terminie 14 dni od dnia wyborów. Zgłoszone protesty są podstawą do stwierdzenia przez sąd nieważności wyborów do danej jednostki w całości lub nieważności wyboru konkretnego radnego czy radnych w danym okręgu wyborczym – co w okręgach jednomandatowych w praktyce jest tym samym.

Należy podkreślić, że nie każda nieprawidłowość – naruszenie przepisów kodeksu czy dopuszczenie się przestępstwa przeciwko wyborom – prowadzi do nieważności elekcji. Dzieje się tak tylko wtedy, gdy okoliczności stanowiące podstawę protestu miały wpływ na wynik wyborów. W takich przypadkach sąd orzeka nieważność, wygasza nieprawidłowo obsadzone mandaty i postanawia o ponowieniu koniecznych czynności wyborczych, wskazując, od jakiego momentu należy rozpocząć – czy tylko po raz kolejny przeliczyć oddane głosy, czy może raz jeszcze zarejestrować kandydatów i przeprowadzić głosowanie. Osoba, która wniosła protest – czyli wyborca, komisarz wyborczy, przewodniczący danej komisji wyborczej lub jego zastępca – ma prawo zgłoszenia do sądu apelacyjnego zażalenia od decyzji sądu okręgowego (zarówno tej o nieważności czy ważności wyborów, jak i pozostawiającej protest bez dalszego biegu). Sąd okręgowy i apelacyjny powinny rozpatrzyć sprawę w ciągu 30 dni. Decyzja sądu apelacyjnego jest ostateczna¹⁸.

Jeśli chodzi o stosowanie przepisów zapewniających ważność wyborów samorządowych, to należy stwierdzić, że elekcja w roku 2014 już krótko po głosowaniu ujawniła poważną lukę w obecnej regulacji. Przepisy określające wybory wójta nie wskazują właściwego sądu ani terminu wniesienia protestu przeciwko tej elekcji, choć uprawnienie to jest wprost sprecyzowane w art. 82 Kodeksu wyborczego¹⁹. Na szczęście, choć nie było ku temu wyraźnej podstawy prawnej, w praktyce oparto się o przepisy dotyczące kwestionowania prawidłowości wyborów organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym chronologicznie problemem mógł być brak danych. Przeciagający się proces ustalania wyników wyborów praktycznie skrócił o połowę termin na przygotowanie i wniesienie protestów wyborczych, który w wyborach samorządowych liczy się od dnia głosowania, a nie – jak w przypadku wyborów parlamentarnych

17 W. Brzozowski, *Wybory do powtórki*, „Rzeczpospolita”, 20.11.2014, s. A-010.

18 Zob. art. 82, 83, 392–394 ustawy Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 roku (Dz.U., nr 21, poz. 112 z późn. zm.).

19 M. Cyrankiewicz, *Niepewny los prezydenta miasta*, <http://prawo.rp.pl/arttykul/757888,1159567.html> (data dostępu: 02.04.2015).

i prezydenckich – od dnia, w którym wyborcy mogli się zapoznać z wynikami elekcji²⁰. Oczywiście jest, że aby móc kwestionować ważność wyborów, trzeba znać ich wyniki. I nie powinniśmy się tu ograniczać tylko do zbiorczych rezultatów, ponieważ aby ustalić przyczyny nieprawidłowości, np. błędnego zakwalifikowania głosu wyborcy, często konieczna jest wiedza o wynikach głosowania w poszczególnych obwodach. Jak wiemy, umieszczona na stronie PKW wizualizacja nie dostarczała w pełnym zakresie takich danych, a wiszące w dostępnych miejscach w lokalach wyborczych protokoły z wynikami z obwodu były ściągane stosunkowo szybko.

Mimo że termin składania protestów upłynął ponad 120 dni temu, nie znamy jeszcze wszystkich rozstrzygnięć ich dotyczących. Dla porównania: 26 lutego 2015 roku „Gazeta Wyborcza” donosiła, że złożono około 1800 protestów wyborczych, z czego do końca lutego rozpatrzono zdecydowaną większość – 1737. Z tej puli za zasadne uznano 48 protestów, 729 pozostawiono bez rozpoznania, 283 – rozpoznano i oddalono (niezasadne lub zasadne, ale nie wpłynęły na wynik wyborów), 51 spraw umorzono, a 265 protestów zwrócono wnioskodawcom ze względu na braki formalne²¹. Natomiast świeższe informacje, podane przez serwis samorządowy Polskiej Agencji Prasowej 7 kwietnia 2015 roku, mówią o 1985 złożonych protestach oraz 62 przypadkach uznania zarzutów za zasadne i mające wpływ na wynik wyborów. Jednocześnie zarówno „starsze”, jak i „nowsze” źródło zastrzega, że nadal kilkadziesiąt przypadków pozostaje niepewnych, ponieważ od decyzji sądu okręgowego złożono zażalenie do apelacji²². Jak wynika ze statystyk zamieszczonych na stronie internetowej PKW, niestety niezawierających adnotacji o dacie ostatniej aktualizacji, doszło już do 54 przypadków wygaszenia mandatów ze względu na stwierdzenie nieważności wyborów. Zdecydowana większość – 34 – odnosi się do rad gmin. Nie odnotowano żadnego orzeczenia nieważności wyborów wójta²³. Po raz kolejny widać tu, że normy regulujące ważność wyborów samorządowych funkcjonują gorzej niż w przypadku pozostałych elekcji. O ile w wyborach parlamentarnych czy prezydenckich Sąd Najwyższy ma określony termin na podjęcie uchwały o ich ważności²⁴, o tyle w przypadku sądów okręgowych i apelacyjnych trzydziestodniowe terminy uznawane są za wyłącznie instrukcyjne. Skutkuje to dłuższym okresem niepewności co do ostatecznych rezultatów wyborów. W sytuacji z roku 2014 dodatkowo wzmacnia to negatywny wydźwięk.

W poprzednich wyborach samorządowych złożono 475 protestów, z czego 23 doprowadziły do unieważnienia wyborów. Co ciekawe, w 2002 roku, po pierwszej „informatycznej katastrofie” w historii polskich wyborów, wniesiono 723 protesty, a 45 z nich doprowadziło do powtórzenia elekcji²⁵. W zeszłym roku na sąd okręgowy przypadło średnio 45 protestów wyborczych. Jak pokazuje niepełna statystyka, zdecydowana większość nie była rozpatrywana merytorycznie, ponieważ nie spełniała wymogów koniecznych, by nadać sprawie bieg. Najczęstsze błędy formalne

20 Por. art. 241 § 1 i 321 § 1 Kodeksu wyborczego.

21 D. Flis, M. Jałoszewski, M. Orłowski, *Wybory samorządowe nie były sfałszowane. Sprawdzamy, jak sądy rozpatrzyły protesty wyborcze*, m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105402,17371480,Wybory_samorzadowe_nie_byly_sfal_szowane_Sprawdzamy_.html (data dostępu: 02.04.2015).

22 Por. samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/150194/Sluszne-protesty--Informacje-ze-wszystkich-sadow-okregowycvh-w-Polsce (data dostępu: 09.04.2015).

23 Por. pkw.gov.pl/g2/oryginal/2015_04/3d1d6f078e75281b4d8292207916653f.pdf (data dostępu: 14.04.2015).

24 Zob. odpowiednio – art. 244 § 2 i 324 § 2 Kodeksu Wyborczego.

25 H. Komisariski, *Wybory samorządowe w latach 2002, 2010 i 2014 – praktyczne doświadczenia. Skala i charakter wnoszonych protestów*, www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzad-terytorialny-dla-polski/aktualnosci/art,47,-seminarium-eksperckie-o-wyborach-samorzadowych.html (data dostępu: 13.12.2014).

to: naruszenie terminu, niespełnianie warunków protestu wynikających z Kodeksu wyborczego, np. nieprzedstawienie zarzutów, brak dowodów i nieuzupełnienie braków w terminie wyznaczonym przez sąd, a także brak legitymacji procesowej, czyli wnoszenie protestów przez osoby do tego nieuprawnione.

Jak wskazał sędzia Henryk KomisarSKI, komisarz wyborczy w Poznaniu, zastrzeżeniami podnoszonymi w protestach wyborczych były m.in.: błędnie przygotowane przez organy wyborcze materiały informacyjne, ustalone przez PKW, a niezgodnie z kodeksem wzory kart do głosowania (przyjęcie broszur)²⁶, niewłaściwe zabezpieczenie systemu informatycznego, różnica między wynikami wyborów a rezultatami sondaży *exit poll*. Te zarzuty podnoszono w odniesieniu do wyborów sejmików województw. W przypadku wyborów do rad gmin, a także wójtów zgłaszane nieprawidłowości są o wiele łatwiej mierzalne. Należą do nich przede wszystkim: niezgodność liczby kart wydanych i wyjętych z urny²⁷, błędne sporządzenie spisów wyborców²⁸, wydanie obywatelom kart do głosowania, które dotyczyły innego okręgu²⁹, przeprowadzenie losowania przez nieuprawnioną do tego komisję wyborczą³⁰, a także sytuacje, gdy wyborcy zapewniali, że głosowali na określonego kandydata, a jednak ten w ustalonych wynikach głosowania nie uzyskał żadnego głosu lub otrzymał mniejszą liczbę głosów od deklarowanych³¹.

Podsumowując, warto zaznaczyć, że polskie prawo wyborcze daje obywatelom możliwość kwestionowania wyników wyborów i zgłaszania zauważonych podczas głosowania nieprawidłowości. Skala wniesionych protestów wyborczych potwierdza ten fakt. Nie zabrakło więc samej możliwości reagowania na zauważone naruszenia, ale rozważ i informacji. Wybory z 2014 roku pokazują, że należy poszerzać wiedzę Polaków o wymogach, jakie musi spełniać protest wyborczy, przesłankach stanowiących dla niego podstawę, jak również o terminie jego wnoszenia. Pełna informacja o procedurze składania protestów wyborczych powinna być przygotowana i przedstawiona obywatelom jeszcze przed głosowaniem. Wydaje się (lub wydawało) oczywiste, że obowiązek taki musi spoczywać na organach wyborczych.

Jeśli chodzi o regulację prawną, to nie wymaga ona na pewno radykalnych zmian. Należy natomiast usunąć lukę dotyczącą oprostowywania wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Warto również zastanowić się nad praktycznym wydłużeniem terminu na składanie protestów wyborczych. Mogą to być nadal dwa tygodnie, ale od dnia ogłoszenia

26 Por. m.in. postanowienie Sądu Okręgowego w Gdańsku (sygn. akt XV Ns 424/14).

27 Do zdarzenia takiego doszło w woj. podlaskim, gdzie w jednym z okręgów wyborczych gm. Nurzec-Stacja wydano 119 kart do głosowania, a wyjęto z urny 121. Ze względu na wygraną jednym głosem Sąd Okręgowy w Białymstoku postanowił o powtórzeniu wyborów.

28 Przypadek taki miał miejsce w Jezioranach (woj. warmińsko-mazurskie). Zob. postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie z 15 stycznia 2015 roku (sygn. akt I Ns 301/14) oraz: www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-społeczenstwo/niewazne-wybory-do-, rady-miasta-w-jezioranach-w-2-okregach,66714.html (data dostępu: 02.04.2015).

29 Przypadek taki miał miejsce np. w Gryficach (woj. zachodniopomorskie) – zob. szczecin.gazeta.pl/szczecin/1,34959,17396792,Powtorka_z_wyborow_samorzadowych_w_marcu_i_w_kwietniu_.html (data dostępu: 02.04.2015).

30 Sytuacja taka wystąpiła w miejscowości Orzysz (woj. warmińsko-mazurskie). Por. postanowienie Sądu Okręgowego w Olsztynie (sygn. akt I Ns 321/14) czy: samorząd.pap.pl/depesze/redakcyjne.sad/147676/Los-na-bis--Sad-zdecydowal-o-wygaszeniu-mandatu-radnego-w-Orzyszu; na temat „szczęśliwego” kolejnego losowania zob. http://orzysz.wm.pl/255764,Miejska-Komisja-Wyborcza-wylosowala-radnego.html#axzz3Vb-M75J58 (data dostępu: 02.04.2015).

31 Ustalenia dotyczą protestów wniesionych do 5 grudnia 2014 roku. Por. H. KomisarSKI, dz. cyt.

wyników wyborów, a nie od dnia głosowania. Pozwoliłoby to wyborcom na spokojne sformułowanie zarzutów w oparciu o oficjalne dane ogłoszone w jak najszerszym zakresie. Należy też pomyśleć o tym, żeby sądy powszechne weryfikujące ważność wyborów stosowały się do terminów zawitych, a nie – jak teraz – jedynie instrukcyjnych.

Na zakończenie stanowczo należy podkreślić, że kluczowe nie są same zmiany przepisów regulujących kwestię ważności elekcji, ale usilne i nieustanne starania o sprawne, rzetelne oraz transparentne przeprowadzanie wyborów na wszystkich szczeblach. Każda bowiem kolejna „awaria”, nawet jeśli nie wpłynie na wynik wyborów, będzie zniechęcała obywateli do udziału w głosowaniach, jak również zachęci ich do kontestowania samej demokracji.

Zmiany niezauważone?

O tym, jak zadziały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku¹

Dotychczasowe analizy poświęcone wyborom samorządowym z 2014 roku koncentrowały się przede wszystkim – tak jak uwaga opinii publicznej – na organizacji procesu wyborczego, awarii systemu informatycznego PKW i konsekwencjach stosowania zbroszowanych kart wyborczych. Ogólnopolskie media, zarówno przed głosowaniem, jak i potem, największą wagę przykładały do wyborów do sejmików województw, które relacjonowano niczym „supersondaż” poparcia dla ogólnokrajowych partii politycznych, oraz wyborów prezydentów największych miast, bo były one przykładami spektakularnych spersonalizowanych pojedynków wyborczych.

Te uwarunkowania mogą sprawić, że zostanie przeoczona istotna zmiana w Kodeksie Wyborczym², a mianowicie upowszechnienie jednomandatowych okręgów wyborczych (JOW) w wyborach do rad gmin. O ile w wyborach do Senatu JOW-y zostały wypraktykowane niedługo po uchwaleniu kodeksu, o tyle skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach do rad gmin można ocenić dopiero teraz. To właśnie jest celem niniejszego artykułu. W pierwszej kolejności przypominam krótko istotę i historię zmiany systemu wyborczego, a następnie prezentuję ocenę wybranych skutków wprowadzenia JOW-ów, opartą o analizy ilościowe oficjalnych wyników wyborów lokalnych przeprowadzonych w 2477 gminach w Polsce.

Skupiam się na zagadnieniach szczególnie istotnych dla oceny każdego systemu wyborczego, rozważając, czy wprowadzenie okręgów jednomandatowych wpłynęło na poziom partycypacji wyborczej, na zmianę podaży kandydatów na radnych, fragmentację lokalnych scen politycznych, skalę odchyień od proporcjonalnej reprezentacji preferencji wyborców, a także na reprezentację i szanse wyborcze kobiet oraz przedstawicieli partii politycznych.

JOW-y w wyborach lokalnych w Polsce

Wybory radnych metodą większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych, określane w literaturze anglojęzycznej jako *first-past-the-post* (FPTP,

1 Badania skutków wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych zostały zrealizowane (we współpracy z Tomaszem Żółtakiem) w ramach projektu *Dysproporcjonalność w wyborach do rad gmin w 2010 i 2014 roku w Polsce*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (grant nr 2013/09/N/HS5/00276).

2 Kodeks Wyborczy, ustawa z 5 stycznia 2011 roku (Dz.U. z 2011 roku, nr 21, poz. 121, z późn. zm.).

„pierwszy na mecie”), nie są w Polsce nowością. Odbywały się i przed 2014 rokiem, ponieważ ówczesna ordynacja dopuszczała tworzenie w małych gminach zarówno jedno-, jak i wielomandatowych okręgów wyborczych, nie większych jednak niż pięciomandatowe. W okręgach wielomandatowych każdy wyborca dysponował tyłoma głosami, ile mandatów pozostawało do obsadzenia w okręgu, a mandaty otrzymywali ci kandydaci, którzy zebrali najwięcej głosów. W małych gminach, liczących do 20 tys. mieszkańców, mieliśmy więc zazwyczaj do czynienia z kombinacją FPTP z systemem głosowania blokowego (*block voting*).

W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców – czyli zwykle w średnich i dużych miastach – obowiązywała z kolei ordynacja proporcjonalna, podobna do tej sejmowej, stosowana również w wyborach do rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Tam, gdzie rady gmin były wybierane w systemie proporcjonalnym, tworzone okręgi wyborcze liczące od pięciu do ośmiu mandatów, komitety wyborcze wystawiały okręgowe listy kandydatów, a wyborcy mogli oddać tylko jeden głos ze wskazaniem konkretnego kandydata (głos preferencyjny); głosy na mandaty przeliczano z wykorzystaniem systemu d'Hondta, przy czym obowiązywał pięcioprocentowy ustawowy próg wyborczy.

Zmiana wprowadzona przez Kodeks wyborczy w 2011 roku polegała na całkowitym wyeliminowaniu systemu głosowania blokowego poprzez zastąpienie okręgów wielomandatowych – jednomandatowymi, a także na podniesieniu progu rozgraniczającego system wyborów większościowych od systemu wyborów proporcjonalnych. Od 2014 roku wybory proporcjonalne przeprowadza się wyłącznie w 65 miastach na prawach powiatu; kryterium demograficzne (wielkościowe) zastąpiono więc kryterium prawnym (statusu gminy). Nowe regulacje w kodeksie dopuściły ponadto tworzenie nieco większych okręgów wyborczych w wyborach proporcjonalnych – górny próg podniesiono z ośmiu do dziesięciu mandatów. Zmiana ta jednak ma póki co charakter kosmetyczny – w 2014 roku stworzono ledwie dwa okręgi dziewięćmandatowe i jeden dziesięćmandatowy.

Zmiany niezuważone?

	2010	2014
Formuły wyborcze	Mniejsze gminy: formuła większości względnej w jedno- lub wielomandatowych okręgach wyborczych Większe gminy: system proporcjonalny z głosem preferencyjnym	Mniejsze gminy: formuła większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych Większe gminy: system proporcjonalny z głosem preferencyjnym
Granica między systemami wyborczymi	Rozmiar gminy: 20 tys. mieszkańców	Status gminy: miasta na prawach powiatu
Rozmiar okręgów	1–5 mandatów w systemie większościowym 5–8 mandatów w systemie proporcjonalnym	1 mandat w systemie większościowym 5–10 mandatów w systemie proporcjonalnym

68

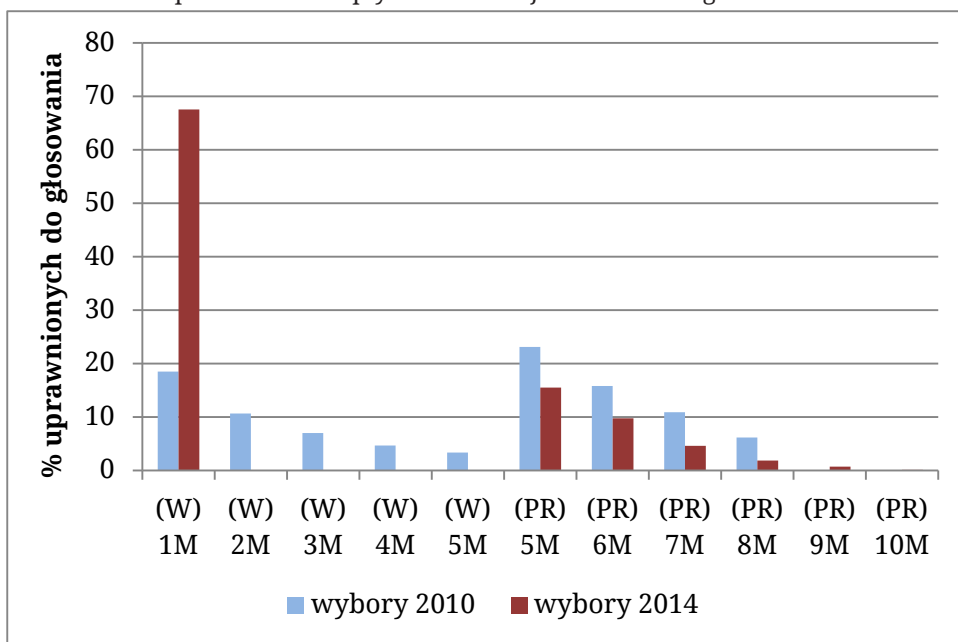
Tab. 1. Różnice między systemami wyborczymi stosowanymi w wyborach do rad gmin w 2010 i 2014 roku.

Źródło: opracowanie własne.

O ile w 2010 roku w Polsce utworzono prawie 13,4 tys. jednomandatowych okręgów wyborczych, o tyle w 2014 roku ich liczba wzrosła do 37,8 tys. Skalę zmian ilustruje również rys. 1. O ile w wyborach w 2010 roku w gminach stosujących system większościowy zamieszkiwało 44% uprawnionych do głosowania, w tym 18,5%

w okręgach jednomandatowych, o tyle w 2014 roku w JOW-ach uprawnionych do głosowania było 67,5% wszystkich wyborców. Udział systemu proporcjonalnego spadł z 56% wyborców nim objętych w 2010 roku do 32,5% w 2014 roku.

Gdy analizuje się stenogramy debat sejmowych i protokoły komisji pracującej nad projektami Kodeksu Wyborczego w 2010 roku, można odnieść wrażenie, że wprowadzenie JOW-ów w wyborach lokalnych nie było decyzją strategiczną, poprzedzoną przewidywaniem skutków i analizą dostępnych alternatyw. Oryginalny projekt zmiany prawa wyborczego był w tej kwestii zachowawczy: zakładał wyłącznie przesunięcie granicy obowiązywania systemu większościowego z 20 tys. do 40 tys. mieszkańców. Wnioskodawcy z PO sami zresztą przyznawali, że „trudno jest na bazie dotychczasowych doświadczeń [...] wskazać na dostrzegalne różnice w sprawności funkcjonowania rad gmin wybieranych różnymi metodami”. Argumentowali też w uzasadnieniu projektu, że „obserwacja wyników tego swoistego eksperymentu pozwoli w przyszłości na bardziej zasadną ocenę na bazie porównania tych dwóch, proporcjonalnego i większościowego, systemów wyborczych funkcjonujących w warunkach polskich i ich wpływu na funkcjonowanie rad gmin”³.



Rys. 1. Zmiana systemu wyborczego w wyborach do rad gmin: odsetki uprawnionych do głosowania zamieszkujących w okręgach różnego typu w wyborach w 2010 i 2014 roku.

(W) – system większościowy, (PR) – system proporcjonalny, M – liczba mandatów

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

W toku prac legislacyjnych niektórzy posłowie i eksperci komisji zwracali uwagę, że możliwość wprowadzania wielomandatowych okręgów wyborczych przez rady gmin może być zaproszeniem do manipulacji, zwłaszcza jeśli ustawa nie określi precyzyjnych reguł tworzenia okręgów. System głosowania blokowego był krytykowany również za trudne do przewidzenia rezultaty głosowania, zależne m.in. od przyjętej taktyki komitetów wyborczych (ilu kandydatów wystawić w poszczególnych

3 Sejm RP VI kadencji, druk nr 1568, s. 143.

okręgach) oraz stopnia wykorzystania głosów przez wyborców. Początkowo w Sejmie zwyciężyła propozycja promowana m.in. przez posła Marka Wójcika (PO), aby we wszystkich gminach do 40 tys. mieszkańców tworzyć wyłącznie okręgi jednomandatowe, rezygnując w ten sposób z systemu głosowania blokowego. Zradykalizowali tę zmianę senatorowie, którzy zaproponowali, aby okręgi jednomandatowe organizować we wszystkich gminach poza miastami na prawach powiatu. Senator Janusz Sepioł (PO) argumentował, że „kryterium statystyczne i arbitralne” należy zastąpić „kryterium ustrojowym, czyli systemowym”.

Kierunek tych zmian w prawie wyborczym jest poniekąd zrozumiały w świetle utrzymującego się w Polsce od lat wysokiego poparcia opinii publicznej dla instytucji jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach różnych ciał przedstawicielskich⁴. JOW-y dość dobrze wpisują się też w popularną antypartyjną i antyestablishmentową retorykę, podtrzymywaną przez organizacje społeczne działające na rzecz ich wprowadzenia.

Trzeba jednak zauważyć, że wybory rad gmin prowadzone wyłącznie w okręgach jednomandatowych są w Europie rzadkością – jeśli nie ewenementem. Wśród krajów zachodnioeuropejskich zdecydowanie dominują systemy, w których małych gmin w ogóle nie dzieli się na okręgi wyborcze; w państwach stosujących systemy większościowe zwykle dopuszcza się tworzenie okręgów wielomandatowych lub rangowanie kandydatów (tzw. głos przechodni)⁵. W toku zmian legislacyjnych w Polsce nie odbyła się pogłębiona dyskusja nad alternatywami dla obowiązującego systemu. Poniżej próbuję pokazać, że regulacja, która w intencjach ustawodawców miała być kosmetyczna i „eksperymentalna”, zmieniła w istocie całkiem sporo.

W poniższych analizach empirycznych opieram się wyłącznie o wyniki wyborów, choć w przyszłości warto by poszerzyć analizy również o materiał zebrany w badaniach mieszkańców oraz samorządowców.

Skutki zmiany systemu wyborczego są widoczne dzięki porównaniu wartości wybranych wskaźników z 2010 i 2014 roku. Można wyróżnić pięć grup gmin, w zależności od tego, jakie zmiany systemu wyborczego w nich zaszły (tab. 2). Grupa 133 małych gmin zarówno w 2010, jak i w 2014 roku była podzielona wyłącznie na okręgi jednomandatowe. Nawet jeśli doszło do niewielkich przesunięć granic okręgów w tych gminach, to system wyborczy nie uległ zmianie. Drugą – najliczniejszą – grupę gmin stanowią te, w których w 2010 roku stosowano regułę większościową, ale występowały w nich zarówno okręgi jedno-, jak i wielomandatowe (skala wykorzystania JOW-ów była w nich różna, a więc i skala zmiany spowodowanej reformą jest odmienna). W tej grupie znajduje się 1788 gmin. W trzeciej grupie, liczącej 231 gmin, w 2010 roku występował wyłącznie system głosowania blokowego, to znaczy były one podzielone tylko na okręgi wielomandatowe. W czwartej grupie, obejmującej 261 gmin, zmiana systemu wyborczego była najbardziej fundamentalna: regułę proporcjonalną obowiązującą w 2010 roku zastąpiono regułą większościową w okręgach jednomandatowych. Ostatnią grupę stanowią miasta na prawach powiatu, w których zarówno w 2010, jak i w 2014 roku stosowano system proporcjonalny. W tej grupie jedyną ważną zmianą, o której wspomnę jeszcze w dalszej części, było wprowadzenie 35-procentowego parytetu płci na listach wyborczych.

4 CBOS, *Polacy o proponowanych zmianach w systemie politycznym*, komunikat z badań nr 56/2008; CBOS, *Wiedza i opinie Polaków o prawie wyborczym i mechanizmach kampanii*, komunikat z badań nr 109/2011.

5 H. van der Kolk, *Local Electoral Systems in Western Europe*, „Local Government Studies” 2007, nr 33 (2), s. 159–180.

Aby przeprowadzić diagnozę skutków wprowadzenia JOW-ów, najważniejsze wydaje się prześledzenie zmian w grupie trzeciej i czwartej. Jednocześnie pierwszą i piątą można potraktować jako grupy kontrolne. Jeśli jakaś systematyczna różnica pomiędzy rokiem 2010 a 2014 występuje w grupie trzeciej lub czwartej, a jednocześnie nie pojawia się istotna różnica w tym samym kierunku w grupie pierwszej lub piątej (odpowiednio), to zauważony efekt można przypisać wprowadzeniu zmiany systemu wyborczego.

	Grupa	Wybory 2010	Wybory 2014	Liczba gmin
1	JOW bez zmian	większościowe – tylko JOW	większościowe – tylko JOW	133
2	Blokowy/JOW → JOW	większościowe – część okręgów wielomandatowych, część – JOW	większościowe – tylko JOW	1788
3	Blokowy → JOW	większościowe – wszystkie okręgi wielomandatowe	większościowe – tylko JOW	231
4	PR → JOW	system proporcjonalny	większościowe – tylko JOW	261
5	PR bez zmian	system proporcjonalny	system proporcjonalny	65

Tab. 2. Zmiany systemu wyborczego w gminach.

Uwaga: Tabela nie uwzględnia miasta Zielona Góra i gminy Zielona Góra, w których wybory władz gminnych odbyły się dopiero po połączeniu gmin w marcu 2015 roku.

Źródło: opracowanie własne.

Dzielenie gmin na małe okręgi jednomandatowe, zwłaszcza w sytuacji gmin składających się z jednej miejscowości, sprawia, że **granice wielu okręgów są sztuczne**. Sąsiedzi głosują na swoich przedstawicieli w różnych okręgach wyborczych, choć często w tym samym lokalu. Przykładowo: najmniejsza gmina w Polsce, miasto Krynica Morska (woj. pomorskie), licząca 1138 uprawnionych do głosowania, składa się z jednej miejscowości, granice okręgów wyborczych są więc tam wyznaczone arbitralnie według nazw sąsiadujących ze sobą ulic. W 2010 roku Krynica Morska była podzielona na trzy okręgi pięciomandatowe (maksymalnej dopuszczalnej wielkości), zaś podczas ostatnich wyborów wyróżniono w niej 15 okręgów. Jedyna obwodowa komisja wyborcza w elekcji do rady miasta wydawała wyborcom – w zależności od miejsca ich zamieszkania – jeden z 15 różnych rodzajów kart do głosowania.

Dzielenie gmin na małe okręgi wyborcze sprawia, że **normy reprezentacji (liczby wyborców przypadających na jednego radnego, ustalone dla każdego okręgu) są bardzo zróżnicowane wewnątrz gminy, co słabo realizuje postulat równości wyborów**. To zróżnicowanie norm reprezentacji wynika nie tylko ze sposobu wyznaczania granic okręgów (tu Kodeks Wyborczy nakłada ograniczenie na maksymalne zróżnicowanie wyliczane w oparciu o liczbę zameldowanych wyborców), ale również z odmiennego poziomu frekwencji wyborczej w danych okręgach. Skrajnego przykładu dostarcza gmina Górzycza (woj. lubuskie), gdzie w jednym okręgu wyborczym o wyborze radnego zdecydowało 29 wyborców, a w innym – aż 129. Analizy wskazują, że zróżnicowanie norm reprezentacji pomiędzy okręgami w gminie wzrosło szczególnie w grupie gmin wcześniej wykorzystujących system proporcjonalny.

Trzeba dodać, że **podział gmin na bardzo małe okręgi wyborcze może okazać się niestabilny**, zwłaszcza w najmniejszych gminach o dużej dynamice demograficznej.

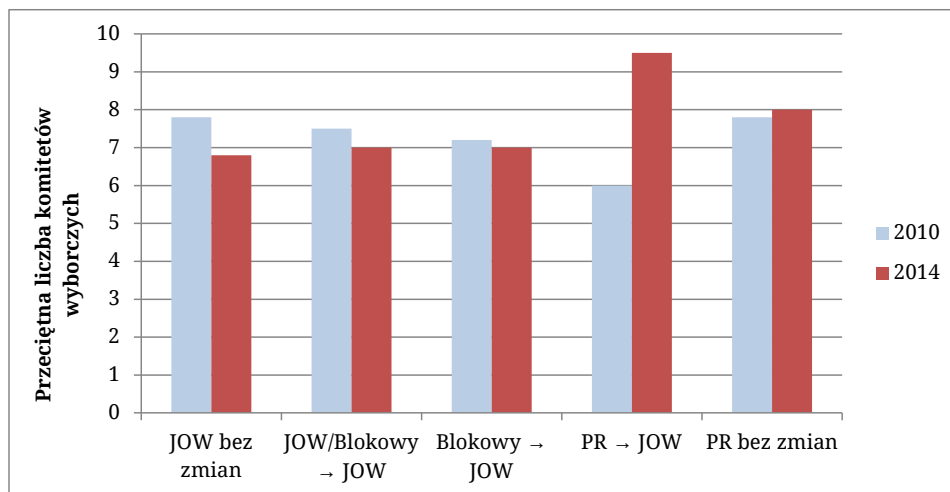
Ustalenie granic okręgów jednomandatowych w gminach oznacza konieczność ich rozdrobnienia terytorialnego. Kodeks wyborczy co prawda daje wyraźnie wskazówkę, że podstawą wyznaczania okręgów wyborczych powinny być istniejące jednostki pomocnicze (sołectwa, osiedla), dopuszcza jednak pewną swobodę rad gmin w tej kwestii. W gminach składających się z wyraźnie odrębnych części (wsi, przysiółków, sołectw) JOW-y dają szansę na lepszą reprezentację terytorialną. Społeczności lokalne, których interesy terytorialne wcześniej były marginalizowane w radach ze względu na brak reprezentacji (związany np. z przynależnością danej wsi do większego okręgu wyborczego), mają szansę wybrać „swojego” radnego.

Okręgi jednomandatowe mogą jednak wzmacniać partykularyzmy terytorialne i uczynić trudniejszym podejmowanie decyzji w radach. Trudno to stwierdzić jednoznacznie na początku kadencji rad, gdy bazuje się wyłącznie na wynikach wyborów. W ogóle podejmowanie decyzji w radach gmin różni się od mechanizmów obserwowanych w parlamencie, trudniej więc tu o stosowanie pojęć koalicji, opozycji czy fragmentacji systemu partyjnego, używanych przez przedstawicieli nauk politycznych.

Można zauważyć, że **wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego (a więc w dużych gminach) zwiększyło wyraźnie przeciętną liczbę komitetów wyborczych wystawiających kandydatów na radnych** (rys. 2). To dość paradoksalny skutek działania JOW-ów, którym przypisuje się zwykle zdolność konsolidowania rywalizacji wyborczej. Takie przekonanie opiera się jednak o badania wyborów parlamentarnych w stabilnych demokracjach; w wyborach lokalnych koszty wejścia na rynek wyborczy są stosunkowo niskie, a głos personalny jest dużo ważniejszy niż lojalności partyjne. Można powiedzieć, że wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego poszerzyło rynki wyborcze, przynajmniej jeśli wziąć pod uwagę liczbę komitetów biorących udział w rywalizacji.

Zmiany niezauważone?

72



Rys. 2. Przeciętna liczba komitetów wyborczych wystawiających kandydatów na radnych przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Znaczące zmiany wskaźników fragmentacji lokalnych scen politycznych można odnotować wyłącznie w grupie gmin, w których system proporcjonalny zastąpiono JOW-ami. **Wzrosło w nich rozdrobnienie lokalnych scen politycznych na etapie**

wyborów (wskutek powstania nowych komitetów wyborczych, często wystawiających kandydatów jedynie w niektórych okręgach). Jeśli jednak popatrzymy na rozdrobnienie rad gmin, biorąc pod uwagę nie podział głosów, ale mandatów pomiędzy komitety, to zauważymy, że **mechanizm działania ordynacji większościowej nie dopuścił do zwiększenia stopnia ich rozdrobnienia**. Wręcz przeciwnie – w 2014 roku fragmentacja rad była w tej grupie niższa niż w 2010 roku. Mandaty otrzymywali bowiem kandydaci z najlepszym wynikiem w swoim okręgu, niezależnie od tego, jak wysokie odsetki głosów uzyskali ich rywale z innych komitetów wyborczych.

Opisywany wyżej mechanizm działania ordynacji większościowej w oczywisty sposób wiąże się z kwestią dysproporcjonalności – czyli parametrem, który opisuje podobieństwo podziału mandatów między komitety do rozkładu poparcia wyborców. Im bardziej odsetki zdobytych mandatów podobne są do odsetków głosów zdobytych przez poszczególne komitety, tym mniej dysproporcjonalny jest system. Generalnie systemy większościowe prowadzą do większej dysproporcjonalności niż systemy – *nomen omen* – proporcjonalne, gdzie również mniejszościowe stronnictwa mają szanse na mandaty.

W tym aspekcie widać bardzo silny efekt zmiany systemu wyborczego, zwłaszcza tam, gdzie JOW-y zastąpiły system proporcjonalny – rys. 3 pokazuje zmiany tzw. współczynnika Gallaghera⁶, opisującego dysproporcjonalność wyborów. Co ciekawe, dysproporcjonalność wzrosła również w gminach, które wcześniej stosowały okręgi wielomandatowe. **Nie znajduje więc w tym wypadku potwierdzenia empirycznego teza, głoszona również w czasie prac legislacyjnych nad nowym Kodeksem Wyborczym, że system głosowania blokowego w okręgach wielomandatowych jest zawsze bardziej dysproporcjonalny niż system większościowy w okręgach jednomandatowych.**

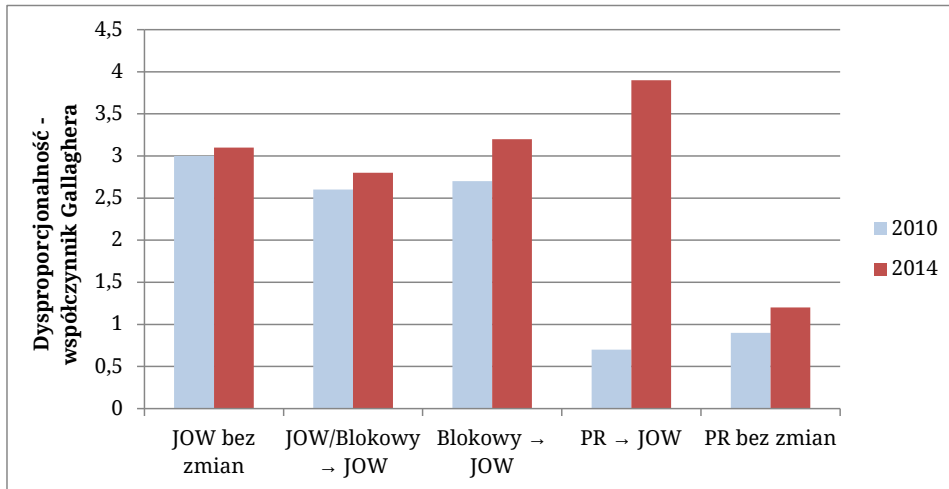
Dysproporcjonalność wyborów w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców okazała się nawet większa niż w mniejszych gminach. Wyraźnie wyższe są tam również odsetki „głosów zmarnowanych”, czyli oddanych na komitety wyborcze, które nie otrzymały ani jednego mandatu w radzie (rys. 4). Możliwe, że wskaźniki te są typowe dla pierwszych wyborów po zmianie reguł – lokalne elity być może nie umieją jeszcze odpowiednio koordynować rywalizacji wyborczej (wówczas rozdrobnienie lokalnych scen politycznych byłoby mniejsze, podobnie jak dysproporcjonalność).

Póki co ilustracji skrajnej dysproporcjonalności związanej z wprowadzeniem JOW-ów dostarczają Lubin (woj. dolnośląskie) oraz Kutno (woj. łódzkie). W Kutnie kandydaci na radnych wystawieni przez komitet wyborczy ubiegającego się o reelekcję Zbigniewa Burzyńskiego zdobyli niecałe 39% głosów, wygrali jednak w każdym z 21 okręgów wyborczych, zdobywając wszystkie mandaty w radzie miasta. Z kolei w Lubinie kandydaci komitetu ubiegającego się o reelekcję Roberta Raczyńskiego (KWW Lubin 2006), zdobywając 55% głosów, uzyskali aż 22 na 23 mandaty w radzie miasta (96%); jeden mandat przypadł kandydatowi komitetu lokalnego.

Kutno i Lubin to przy okazji przykłady tego, że **wprowadzenie okręgów jednomandatowych w miejsce systemu proporcjonalnego wzmocniło lokalne partie**

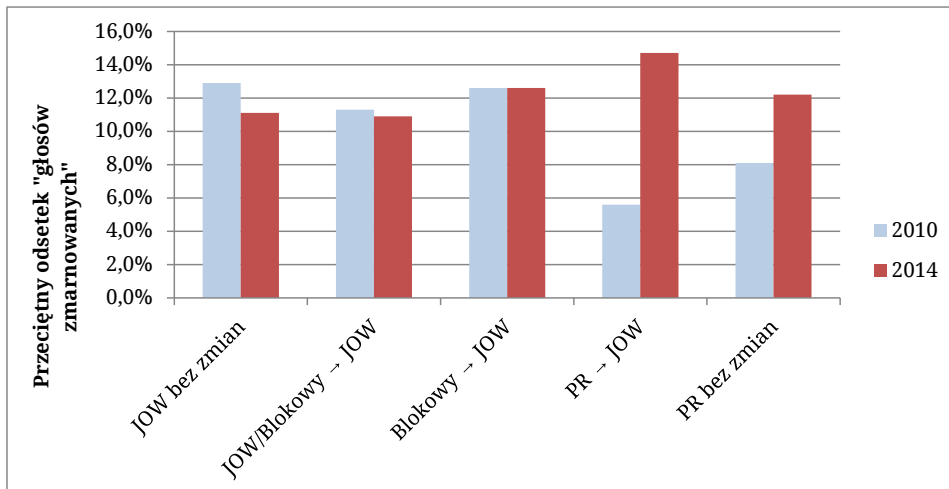
6 Współczynnik Gallaghera jest określony wzorem: $G^h = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i,y} \left(\frac{g_i^y}{\sum_{i,y} g_i^y} - \frac{r_i^y}{\sum_{i,y} r_i^y} \right)^2}$, w którym x – oznaczają odsetki głosów, a y – odsetki mandatów uzyskane przez i -tą partię (komitet). Współczynniki zostały wyliczone oddzielnie dla każdej gminy. Zob. M. Gallagher, *Proportionality, Disproportionality, and Electoral Systems*, „Electoral Studies” 1991, nr 10 (1), s. 33–51.

władzy, to znaczy komitety wyborcze burmistrzów, zwykle urzędujących od wielu lat. Jak pokazuje rys. 5, w gminach, w których obowiązuje system większościowy, burmistrzowie wyraźnie częściej mogą liczyć na większość bezwzględną mandatów w radzie. W największych miastach to ciągle rzadkość, w tych średnich, w których w miejsce systemu proporcjonalnego pojawiły się JOW-y, po 2014 roku dominacja komitetu burmistrza zdarza się dwukrotnie częściej niż w 2010 roku (w 38% gmin z tej grupy).



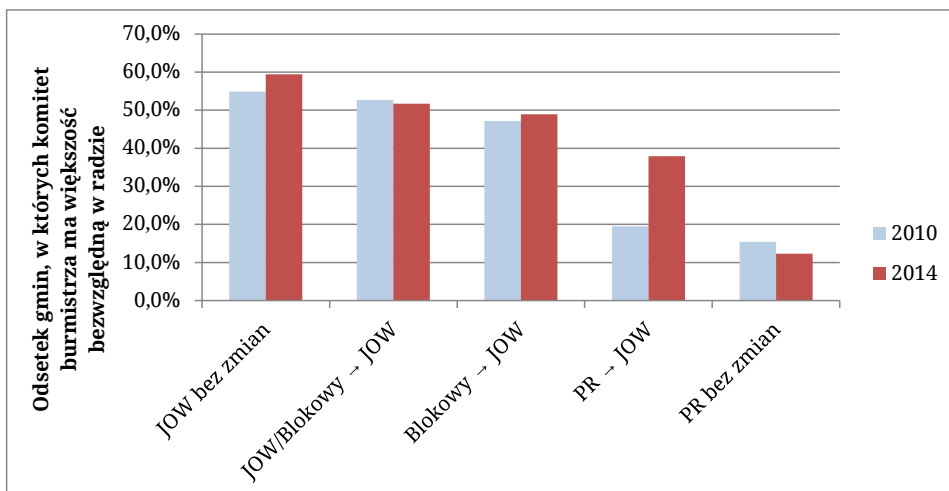
Rys. 3. Przeciętne wartości indeksu Gallaghery, czyli wskaźnika dysproporcjonalności wyborów opartego o porównanie rozkładu głosów i rozkładu mandatów pomiędzy komitety – przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.



Rys. 4. Przeciętne odsetki „głosów zmarnowanych” (czyli oddanych na komitety, które nie otrzymały mandatów) przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

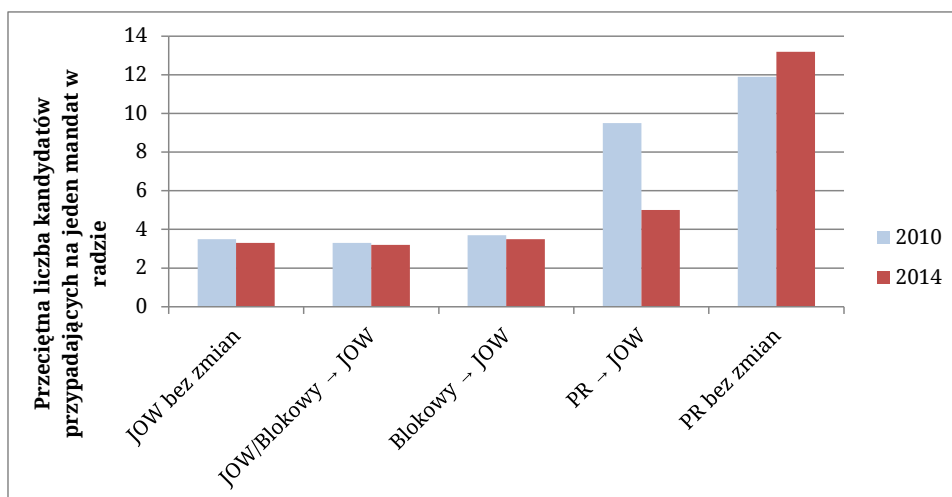


Rys. 5. Odsetek gmin, w których komitet burmistrza (wójta, prezydenta miasta) ma większość bezwzględna mandatów w radzie – przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Nic nie wskazuje na to, żeby wprowadzenie JOW-ów systematycznie zwiększyło liczbę kandydatów na radnych. Wręcz przeciwnie – w 2014 roku mniej osób ubiegało się o mandat radnego niż w 2010 roku. Stało się tak głównie za sprawą rezygnacji z systemu proporcjonalnego w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Razem z nim zniknęły długie listy wyborcze, które zwykle zawierały „nadmiarowych” kandydatów, właściwie pozbawionych szans na uzyskanie mandatu, a umieszczanych tam po to, by na partię oddano więcej głosów. Tę zmianę należy ocenić pozytywnie – czyni ona wybór czytelniejszym. Choć z drugiej strony można oczywiście narzekać, że wielu wyborców straciło możliwość wskazywania, który spośród kandydatów wystawionych przez dany komitet zasługuje na mandat. Teraz to komitety muszą decydować, którzy kandydaci mają największe szanse, i wystawić po jednym w każdym okręgu.

Jak widać na rys. 6, liczba kandydatów ubiegających się o jeden mandat w grupie gmin średniej wielkości spadła niemal dwukrotnie – z 9,5 do 5,0. Wskaźnik ten obniżyłby się zapewne jeszcze bardziej, gdyby nie zjawisko, o którym już była mowa – zwiększenie się przeciętnej liczby komitetów wyborczych wystawiających kandydatów.



Rys. 6. Przeciętna liczba kandydatów przypadających na jeden mandat przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Zastąpienie okręgów wielomandatowych jednomandatowymi sprawiło, że w 2014 roku wzrósł odsetek mandatów przydzielonych bez wyborów (gdy o mandat radnego ubiega się jeden kandydat, głosowania nie przeprowadza się). Działa tu prosty mechaniczny efekt: gdy w trzymandatowym okręgu wyborczym startuje czterech kandydatów, to jest to okręg konkurencyjny; kiedy zostanie podzielony na trzy JOW-y, a liczba kandydatów pozostanie niezmienną, to najpewniej dwa spośród trzech JOW-ów pozostaną niekonkurencyjne. Jeśli uznamy, że istotę demokratycznych wyborów stanowi konkurencja między kandydatami, to jest to zjawisko niekorzystne.

Wybory niekonkurencyjne są jednak w Polsce ciągle zjawiskiem marginalnym, dotyczącym najmniejszych gmin (4,6% mandatów w skali całego kraju jest przydzielanych bez wyborów). Specyfika wyborów większościowych, w których silnie działa przewaga reprezentanta sprawującego już mandat (*incumbency advantage*), może jednak sprawić, że liczba bezkonkurencyjnych okręgów w wyborach do rad gmin będzie w przyszłości przyrastać.

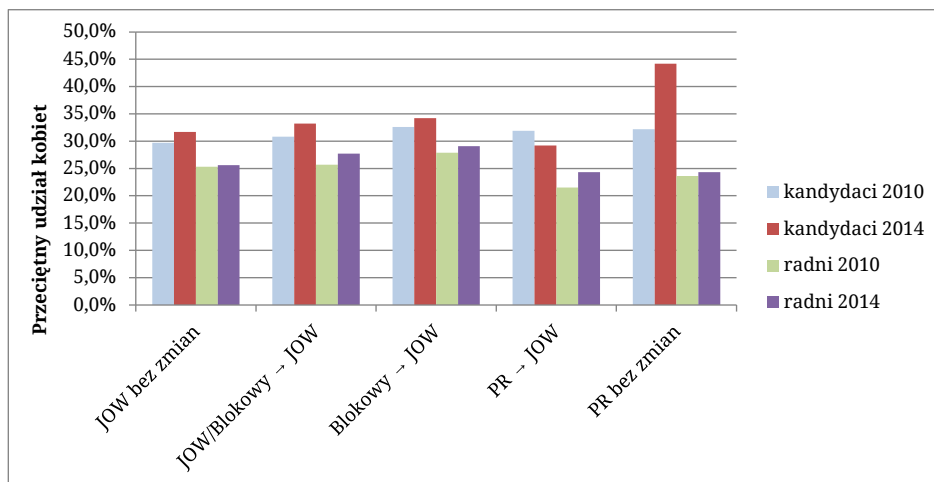
Nie ma empirycznych dowodów na to, że wprowadzenie JOW-ów wpłynęło w systematyczny sposób na frekwencję wyborczą. Choć w literaturze politologicznej dominują dowody wskazujące, że wyższej frekwencji sprzyjają systemy proporcjonalne, to w ostatnich wyborach lokalnych niższa frekwencja wyborcza została odnotowana zarówno w grupie gmin, w których JOW-y zastąpiły system proporcjonalny, jak i w największych miastach, stosujących bez zmian system proporcjonalny (w tej ostatniej grupie spadek był nawet wyraźniejszy). Trudno zatem niewielki, choć systematyczny spadek frekwencji przypisywać zmianie prawa wyborczego. W dłuższej perspektywie zmiany mogą być jednak wyraźniejsze – wiele zależy od tego, na ile demobilizujący będzie wzrost dysproporcjonalności wyborów, który ujawnił się jasno w 2014 roku.

Niezwykle interesującą kwestią jest wpływ zmiany systemu wyborczego na reprezentację kobiet w radach gmin. W literaturze dominują dowody wskazujące, że tam, gdzie funkcjonują JOW-y, trudniej jest równoważyć udział obu płci wśród

kandydatów, jak też wśród wybieranych przedstawicieli⁷. O ile w proporcjonalnych systemach wyborczych można promować udział kobiet w wyborach poprzez wprowadzenie kwot na listach (w wyborach lokalnych uczyniono to po raz pierwszy właśnie w 2014 roku), o tyle w systemie większościowym z okręgami jednomandatowymi analogicznego mechanizmu nie da się zastosować.

Skutki wprowadzenia JOW-ów w polskich wyborach lokalnych są w tej kwestii zgoła nieoczywiste. W czterech grupach gmin, które prezentuje wykres na rys. 7, udział kobiet wśród kandydatów wzrósł między 2010 a 2014 rokiem. **Jedynym wyjątkiem są gminy, w których system proporcjonalny został zastąpiony JOW-ami (w przeciętnej gminie z tej grupy udział kobiet wśród kandydatów spadł o prawie trzy punkty procentowe) – przyczyną jest tu zapewne znaczące ograniczenie długości list wyborczych, a co za tym idzie – liczby wystawianych kandydatów „nadmiarowych”.** Bardzo wyraźnie widać za to skutek wprowadzenia parytetu płci na listach wyborczych w systemie proporcjonalnym wykorzystywanym w największych miastach. Udział kobiet wśród kandydatów na radnych wzrósł tam przeciętnie o 12 punktów procentowych. Z kolei udział kobiet wśród wybranych radnych we wszystkich analizowanych grupach gmin albo pozostał w 2014 roku na podobnym poziomie co w 2010 roku, albo systematycznie wzrósł. **Nadal udział kobiet wśród radnych nie odpowiada udziałowi kobiet wśród kandydatów.** Trzeba jednak zauważyć, że ta dysproporcja najwyraźniej zmalała pomiędzy 2010 a 2014 rokiem w grupie gmin, w których JOW-y wprowadzono w miejsce systemu proporcjonalnego. A jest to grupa – dodajmy – cechująca się najmniejszym udziałem kobiet. Rozziew pomiędzy odsetkiem kobiet wśród kandydatów a odsetkiem kobiet wśród radnych wzrósł najmocniej tam, gdzie zastosowano system proporcjonalny z parytetem.

Parytety w obecnym kształcie są więc korzystne dla reprezentacji kobiet wśród kandydatów, nie wpływają jednak istotnie na zwiększenie reprezentacji kobiet wśród radnych. Wprowadzenie JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego zmusiło komitety wyborcze do selekcji wystawianych kandydatów – częściej na listach pozostawali mężczyźni niż kobiety. Jednak te, które zostały wystawione, częściej odnosiły sukcesy wyborcze i poprawiły w ten sposób swój udział wśród wybranych radnych.



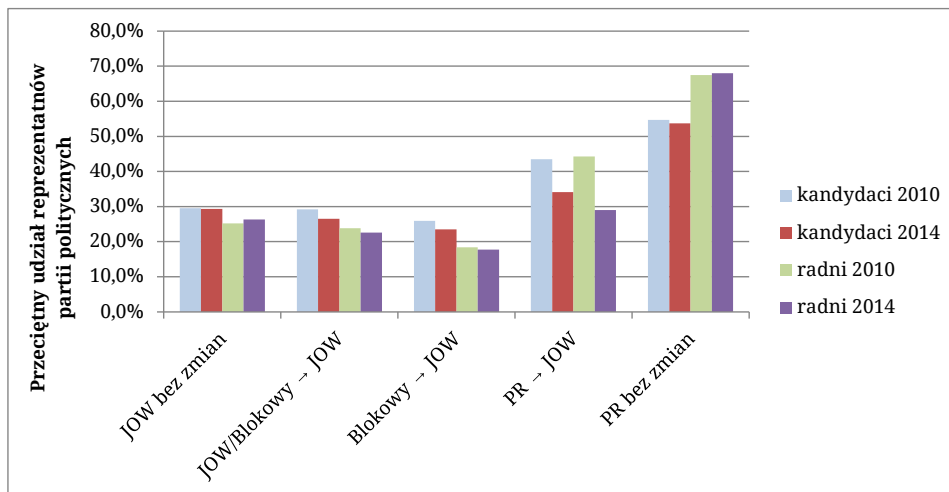
Rys. 7. Udział kobiet wśród kandydatów oraz wśród wybranych radnych – przed zmianą systemu wyborczego i po niej.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

7 J. Trounstine, M.E. Valdini, *The Context Matters: The Effects of Single-Member Versus At-Large Districts on City Council Diversity*, „American Journal of Political Science” 2008, nr 52 (3), s. 554–569.

Wprowadzenie JOW-ów wpłynęło również na udział partii politycznych w samorządzie gminnym. Jak wiadomo, polska polityka lokalna jest generalnie stosunkowo słabo spenetrowana przez ogólnokrajowe partie polityczne, a wielu polskich samorządowców pielęgnuje antypartyjną retorykę, separującą „dobry świat” samorządu lokalnego od „złego świata” upartyjnionej polityki szczebla krajowego. Część niezależnych kandydatów reprezentujących lokalne komitety wyborcze to w istocie „zakamuflowani” członkowie partii lub ich sojusznicy; jednak sam fakt, że rezygnują z szyldu partyjnego, jest dowodem słabości partii w polityce lokalnej, a także przejawem jej nieprzejrzystości⁸.

Wiele wskazuje na to, że zmiana prawa wyborczego, polegająca w szczególności na **wprowadzeniu JOW-ów w miejsce systemu proporcjonalnego, podkopała pozycję partii politycznych w wyborach lokalnych, a wzmocniła niezależne komitety lokalne** (rys. 8). W gminach, w których system proporcjonalny zastąpiły JOW-y, widać spadek udziału kandydatów partyjnych (w przeciętnej gminie o ponad dziewięć punktów procentowych), a także jeszcze wyraźniejszy spadek udziału radnych reprezentujących partię (zwykle o ponad 15 punktów procentowych). Sytuacja pozostała stabilna tylko w gminach niezmiennie stosujących wyłącznie JOW-y oraz w największych miastach, gdzie funkcjonuje system proporcjonalny. W innych analizowanych grupach kosztem komitetów partyjnych wzmocniła się pozycja niezależnych komitetów lokalnych.



Rys. 8. Udział reprezentantów partii politycznych wśród kandydatów oraz wśród wybranych radnych – przed zmianą systemu wyborczego i po niej

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Można by zatem zażartować, że parlamentarzyści, wprowadzając JOW-y, zagłosowali niczym indyki za Świętem Dziękczynienia – nowy system wyborczy, przynajmniej w swojej pierwszej odsłonie, okazał się rugować i tak słabo zakorzenione lokalnie partie polityczne. Polskim partiom można wiele zarzucić, niemniej ich słabość w samorządzie terytorialnym sprawi, że trudniej będzie rekrutować wartościowych kandydatów do działalności politycznej na innych szczeblach władzy; partie słabe lokalnie będą okazywały swoje słabości również na szczeblu centralnym.

8 A. Gendźwił, T. Żółtak, *Why Do Non-partisans Challenge Parties in Local Politics? The (extreme) case of Poland*, „Europe-Asia Studies” 2014, nr 66 (7), s. 1122-1145.

Podsumowanie

Pierwsze analizy skutków wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych w Polsce pokazują, że:

- zniesienie okręgów wielomandatowych w systemie większościowym (czyli głosowania blokowego) nie przyniosło wielu wyraźnych zmian, a w szczególności – nie wpłynęło systematycznie na zmianę dysproporcjonalności wyborów; w małych gminach zwiększył się odsetek mandatów obsadzanych bez wyborów, większe jest też wewnętrzne zróżnicowanie norm reprezentacji; tworzenie JOW-ów w małych gminach rodzi wiele problemów praktycznych i wymusza sztuczne rozdrobnienie terytorium gmin;
- największe zmiany na lokalnych scenach politycznych nastąpiły w 261 gminach, głównie – w średniej wielkości miastach, w których okręgi jednomandatowe zastąpiły system proporcjonalny:
 - zwiększyła się liczba komitetów wyborczych wystawiających kandydatów na radnych i pogłębiło się rozdrobnienie preferencji lokalnych elektoratów,
 - reguła większościowa zadziałała jednak w odwrotnym kierunku, zmniejszając rozdrobnienie rad, kosztem kilkukrotnego wzrostu wskaźników dysproporcjonalności i przeciętnie 2,5-krotnego wzrostu odsetka „głosów zmarnowanych” (oddanych na listy, które nie otrzymały żadnego mandatu),
 - zmniejszyła się liczba kandydatów ubiegających się o mandat radnego – w związku z likwidacją długich list okręgowych komitety wystawiały tylko kandydatów z największymi szansami,
 - wyraźnie umocniły się komitety wyborcze wybranych burmistrzów – zdobywały one przeciętnie więcej mandatów w radach; znacznie więcej jest gmin, w których komitet burmistrza ma większość bezwzględną w radzie; wzmocił się więc jeszcze bardziej „lokalny prezydenccjalizm”,
 - zmniejszył się udział kobiet wśród kandydatów, ale wzrósł – wśród wybranych radnych; kandydatki, które znalazły się na listach, częściej niż w poprzednim systemie (i wyraźnie częściej niż w największych miastach, gdzie po raz pierwszy obowiązywał parytet) miały szansę na otrzymanie mandatu,
 - zmniejszył się udział kandydatów reprezentujących partie polityczne, a wzrosło znaczenie lokalnych komitetów wyborczych (część z nich jest oficjalnie lub nieoficjalnie wspierana przez partie),
- wprowadzenie JOW-ów nie wpłynęło w systematyczny sposób na poziom frekwencji wyborczej.

Aby jeszcze dokładniej ocenić funkcjonowanie JOW-ów w gminach, trzeba uwzględnić opinie mieszkańców i samorządowców, a także obserwować w dłuższym okresie pracę rad gmin. Wnioski z tych analiz warto wziąć pod uwagę w debacie nad ewentualnymi zmianami prawa wyborczego w organach przedstawicielskich największych miast, powiatów oraz województw. Z pewnością wprowadzenie JOW-ów w wyborach lokalnych czyni zadość preferencjom większości polskiej opinii publicznej, która woli system większościowy niż proporcjonalny. JOW-y i wyraźnie terytorialny charakter reprezentacji politycznej pasują do oczekiwań, że różne części gminy powinny mieć swoich reprezentantów w radach. Niemniej jednak dzielenie małych gmin na okręgi wyborcze rodzi wiele paradoksalnych sytuacji i nierówności, które nie dają się usprawiedliwić więzami terytorialnymi czy układem sieci osadniczej. W wielu gminach jednomandatowe okręgi są zbyt małe.

W większych gminach JOW-y wsparły „partie władzy”, marginalizując opozycję i umacniając jeszcze bardziej przewagę lokalnych organów wykonawczych nad stanowiącymi⁹. Stawia to pod znakiem zapytania skuteczność kontroli władzy wykonawczej przez organ przedstawicielski. Ponadto istnienie znaczącej opozycji wobec władzy lokalnej poza radą jest niebezpieczne dla legitymizacji działań lokalnych polityków. JOW-y wydają się zbyt silnym systemem wyborczym jak na warunki zróżnicowanych, odpartyjnionych, często mało ustrukturyzowanych lokalnych scen politycznych. Po upowszechnieniu JOW-ów jeszcze ważniejsza staje się kwestia zapewnienia mechanizmów kontrolujących i ograniczających władzę burmistrzów.

Wydaje mi się, że radni w gminach nierozdrobnionych terytorialnie powinni być wybierani w jednym okręgu wyborczym – albo z wykorzystaniem większościowego systemu głosu ograniczonego (*limited vote*), albo z użyciem ordynacji proporcjonalnej. A przede wszystkim warto zastanowić się, czy samorządne gminy, silne ze względu na swoje rozmaite uprawnienia, nie powinny mieć w granicach ustawowych większej swobody w ustalaniu liczebności rad oraz określaniu parametrów systemu wyborczego.

9 J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

Od redakcji

Fundacja im. Stefana Batorego od wielu lat zabiega o zwiększenie udziału obywateli w wyborach. Niska frekwencja wyborcza (ok. 50%) oznacza, że rzesza Polek i Polaków nie ma swojej politycznej reprezentacji, co może być źródłem poważnych problemów w funkcjonowaniu demokracji. Dlatego też w latach 2007–2014 we współpracy z koalicją Masz Głos, Masz Wybór przeprowadziliśmy dziewięć kampanii profrekwencyjnych adresowanych do grup najrzadziej uczestniczących w wyborach (młodzież, kobiety, osoby mieszkające poza miejscem zameldowania). Prowadziliśmy także działania zachęcające lokalne liderki i liderów do korzystania z biernego prawa wyborczego, czyli do kandydowania.

Zaangażowaliśmy się również w działania prowadzące do wyeliminowania tzw. absencji niezawinionej. Udało się wprowadzić do Kodeksu wyborczego możliwość głosowania korespondencyjnego i przez pełnomocnika oraz inne ułatwienia dla osób niepełnosprawnych, wydłużenie godzin otwarcia lokali wyborczych (7.00–21.00) oraz możliwość wyborów dwudniowych.

Wyzwaniem pozostaje zapewnienie obywatelom możliwości świadomego głosowania. Nadal niewielka jest znajomość programów oraz dorobku kandydatów i komitetów. Podobnie małe okazują się: identyfikacja obywateli z tymi, których wybrali jako swoich przedstawicieli, a także możliwość kontroli i rozliczania polityków. Te oraz inne zagadnienia podjęliśmy podczas cyklu seminariów „Obywatele i wybory” zakończonego publikacją pod takim samym tytułem i sformułowaniem rekomendacji, m.in. dotyczących wprowadzenia w wyborach parlamentarnych ordynacji mieszanej – proporcjonalno-większościowej.

Wybory samorządowe w 2014 roku uwidoczniły kolejne problemy związane z potrzebą usprawnienia administracji wyborczej oraz uwiarygodnienia organizacji wyborów. Wstępna ocena, pisana na gorąco kilkanaście dni po kryzysie, zawarta jest w publikacji *Wybory: wiarygodność i sprawność*. Sformułowane zostały także propozycje zmian w prawie wyborczym (analizy: *Jakich zmian potrzebuje Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze?* oraz *Prawo wyborcze – od czego zacząć zmiany?* autorstwa Dawida Sześciły).

W niniejszej publikacji autorzy pogłębiają ten temat, pokazują nie tylko przebieg kryzysu, ale także jego przyczyny i skutki, formułują również rekomendacje niezbędnych zmian w prawie i praktyce organizowania wyborów.

Noty biograficzne

Jarosław Flis – socjolog, dr. Wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”. Publikował w „Dzienniku. Polska. Europa. Świat”, „Gazecie Wyborczej”, „Polska. The Times” i „Rzeczpospolitej”. Wydał: *Obywatel, biznes, władza. Powiązania międzysektorowe w Małopolsce* (1999), *Samorządowe public relations* (2007), *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu* (2014).

Anna Frydrych – doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Obecnie asystentka w Centrum Studiów Wyborczych tegoż uniwersytetu. Zajmuje się podstawowymi zasadami rządzącymi wyborami.

Adam Gendźwiłł – socjolog i geograf, dr. Adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta Fulbrighta na Wydziale Nauk Politycznych Northwestern University. Zajmuje się badaniem polityki lokalnej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także projektowaniem badań sondażowych.

Bartłomiej Michalak – politolog, dr hab., adiunkt na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, członek zespołu badawczego Centrum Studiów Wyborczych, współpracownik Krajowego Biura Wyborczego. Specjalizuje się w problematyce prawa i systemów wyborczych oraz partii i systemów partyjnych. Autor i współautor kilkudziesięciu publikacji naukowych, w tym: *Mieszane systemy wyborcze. Cele, rozwiązania, konsekwencje* (2013), *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych* (2013).

Jakub Rutkowski – socjolog, absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Współzałożyciel i koordynator uniwersyteckiego zespołu Na Straży Sondaży. Swoje zainteresowania koncentruje na metodologii badań sondażowych i teorii opinii publicznej. Współautor publikacji z zakresu socjologii polityki.

Andrzej Rychard – socjolog, prof. dr hab. Dyrektor Szkoły Nauk Społecznych przy Instytucie Filozofii i Socjologii PAN. Profesor w Szkole Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie. W latach 1995–2006 wykładowca w Central European University. Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, Komitetu Socjologii PAN oraz rady redakcyjnej „International Politics”.

Joanna Załuska – dyrektorka programu Masz Głos, Masz Wybór w Fundacji im. Stefana Batorego. Od 1989 do 1990 roku pracowniczka Komisji Samorządu Terytorialnego w Komitecie Obywatelskim przy Lechu Wałęsie. W latach 2001–2007 ekspertka programu RITA Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Publikowała w „Gazecie Wyborczej”.

Jarosław Zbieranek – politolog, dr nauk prawnych. Członek zespołu badawczego Centrum Studiów Wyborczych UMK. Specjalizuje się w problematyce prawa konstytucyjnego ze szczególnym uwzględnieniem prawa wyborczego. Od 2004 roku uczestniczy w pracach legislacyjnych Sejmu RP i Senatu RP. Autor publikacji naukowych oraz raportów i analiz, m.in. dla Rzecznika Praw Obywatelskich, OBWE, Biura Analiz Sejmowych, Parlamentu Europejskiego. Ekspert w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich w Warszawie.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 48 22 536 02 00
fax 48 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Kolejna publikacja programu Masz Głos, Masz Wybór Fundacji im. Stefana Batorego dotycząca problematyki wyborczej.

Analiza przebiegu wyborów samorządowych z 16 listopada 2014. Eksperti – Jarosław **Flis**, Anna **Frydrych**, Adam **Gendźwiłł**, Bartłomiej **Michalak**, Jakub **Rutkowski**, Andrzej **Rychard**, Jarosław **Zbieranek** – pokazują przyczyny kryzysu i rekomendują zmiany, które usprawnią organizację wyborów i przywrócą zaufanie obywateli.

ISBN 978-83-62338-56-6