



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Warszawa, grudzień 2017

Zmiany systemu wyborczego 2018

Analiza propozycji zawartych w projekcie poselskim z 10 listopada 2017 roku

Jarosław Flis

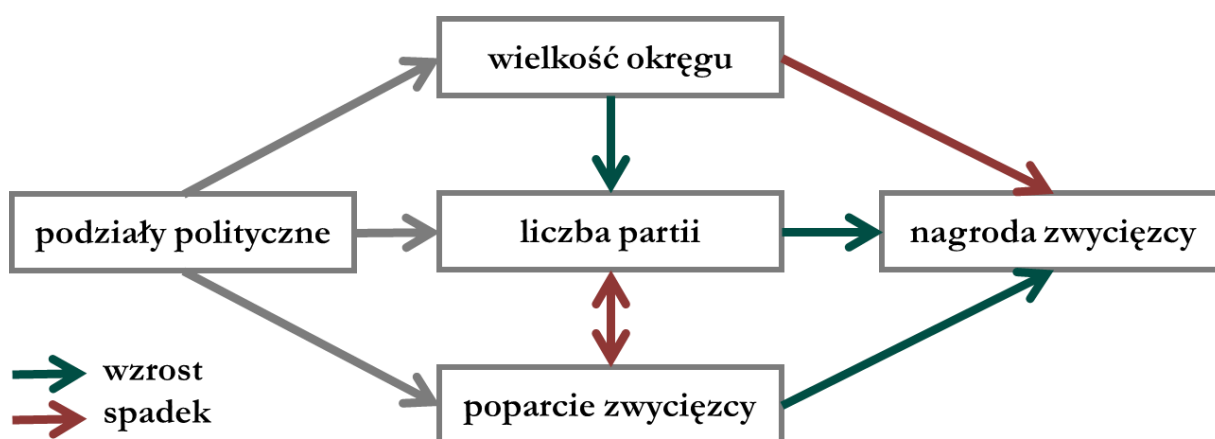
Przedstawiane opracowanie omawia kluczowe zmiany systemu wyborczego, które zostały zaproponowane w projekcie poselskim. Są to:

1. Zmiana wielkości okręgów w wyborach samorządowych wszystkich szczebli
2. Zmiana systemu wyborczego w wyborach rad gmin niebędących miastami-powiatami
3. Dwukadencyjność w wyborach władarzy
4. Zakaz jednoczesnego kandydowania w wyborach władarzy i radnych wyższych szczebli
5. Zmiana dopuszczalnej długości list wyborczych
6. Zmiany podmiotu wyznaczającego granice okręgów wyborczych

Poniższe analizy w znaczącej części opierają się na wcześniejszych opracowaniach i publikacjach poświęconych zagadnieniom samorządowego systemu wyborczego, które były przygotowywane w ramach projektów realizowanych przez Fundację Batorego, Centrum Badań Ilościowych nad Polityką UJ oraz Małopolską Szkołę Administracji Publicznej UEK.

1. Zmiana wielkości okręgów w wyborach samorządowych wszystkich szczebli

Przeciwnicy tej zmiany publicznie formułują obawy o to, że skorzystają na niej politycznie jej inicjatorzy, co będzie się wiązało ze zmniejszeniem wielkości okręgów wyborczych. Przypuszczenie takie opiera się na powszechnie przyjmowanej w politologii zasadzie, że mniejsze okręgi są korzystniejsze dla dużych partii. Ponieważ zaś partia rządząca jest wyraźnym liderem sondaży, to nietrudno skojarzyć, że taka zmiana może powiększyć jej stan posiadania w samorządach. Jeśli zwiększenie liczby okręgów oznacza pokaźniejszą nagrodę dla zwycięzcy wyborów, to dalej otwarte pozostaje pytanie o skalę i uwarunkowania takiej nagrody. Jest to złożony problem matematyczno-społeczny. Wielkość okręgu ma daleki od oczywistości wpływ na nagrodę dla zwycięskiego ugrupowania, co pokazuje schemat:

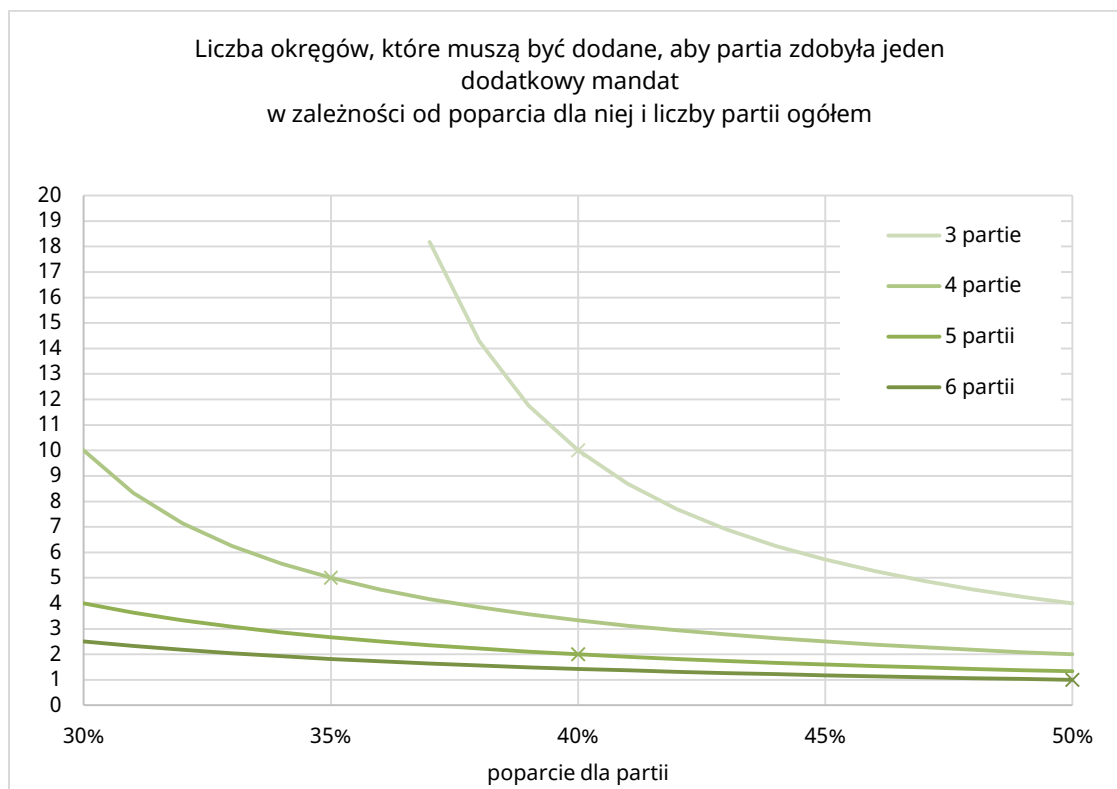


Bezpośrednia zależność w przypadku systemu d'Hondta jest bezdyskusyjna – mniejsze okręgi oznaczają większą spodziewaną nagrodę dla zwycięzcy. Równie istotną matematyczną zależnością jest jednak to, że nagroda ta wzrasta wraz ze zwiększeniem się liczby znaczących partii oraz wielkością poparcia dla zwycięzcy. Te trzy składowe nagrody są ze sobą powiązane. Mają one swoje źródło w podziałach politycznych, lecz podziały te ulegają modyfikacji pod wpływem rozwiązań instytucjonalnych, takich właśnie jak ordynacja wyborcza.

W dalszej części opracowania możliwe efekty zmian wielkości okręgów wyborczych pokazywane będą na przykładzie wyborów powiatowych – obowiązują w nich bowiem już teraz takie okręgi wyborcze, jakie proponowana zmiana ma wprowadzić na wszystkich szczeblach samorządu. Analizy efektów stosowania takich okręgów przeprowadzono dla wyborów z 2010 roku. W wyborach tych nie miały miejsca wypaczenia wyniku wynikające ze stosowania zbroszurowanych kart wyborczych, jak to miało miejsce w roku 2014, ani te wynikające z blokowania list, jak to się zdarzyło w roku 2006. Jednocześnie lokalne sceny polityczne były już wyraźnie uporządkowane, w odróżnieniu od wyborów z 2002 roku, które odbywały się po raz pierwszy po zmianie liczby radnych oraz po przekształceniu krajowej sceny politycznej.

Wraz ze wzrostem wielkości okręgów rośnie liczba znaczących partii – zależność taką pokazują zarówno statystyki światowe, jak i wyniki wyborów w polskich powiatach. Natomiast liczba partii i poparcie dla zwycięzcy są ze sobą powiązane negatywnie – wzrostowi jednego parametru zwykle towarzyszy spadek drugiego. Złożenie wszystkich tych mechanizmów sprawia, że na ścieżce prowadzącej od wielkości okręgu do nagrody dla zwycięzcy wytwarza się sprzężenie zwrotne. Nawet jeśli zmiana wielkości okręgów zwiększa nagrodę dla zwycięzcy, to wynikające stąd zmiany pozostałych parametrów mogą taki efekt korygować – niwelować lub nawet odwracać.

Kluczową kwestią jest tu zatem siła działająca na poszczególnych ścieżkach. W jej oszacowaniu pomaga wyliczenie parametru wynikającego z matematycznych cech metody d'Hondta – liczby okręgów, które należałoby dodatkowo wydzielić, żeby zwycięzca wyborów mógł spodziewać się otrzymania jednego dodatkowego mandatu. Liczba taka jest zależna od wysokości poparcia dla zwycięzcy oraz liczby partii biorących udział w podziale mandatów. Ponieważ poparcie procentowe może się zmieniać w sposób ciągły, natomiast liczba partii jest liczbą całkowitą, to zależności pomiędzy tymi parametrami pokazano na wykresie w postaci szeregu linii – każda z nich pokazuje zależność dla innej liczby partii.

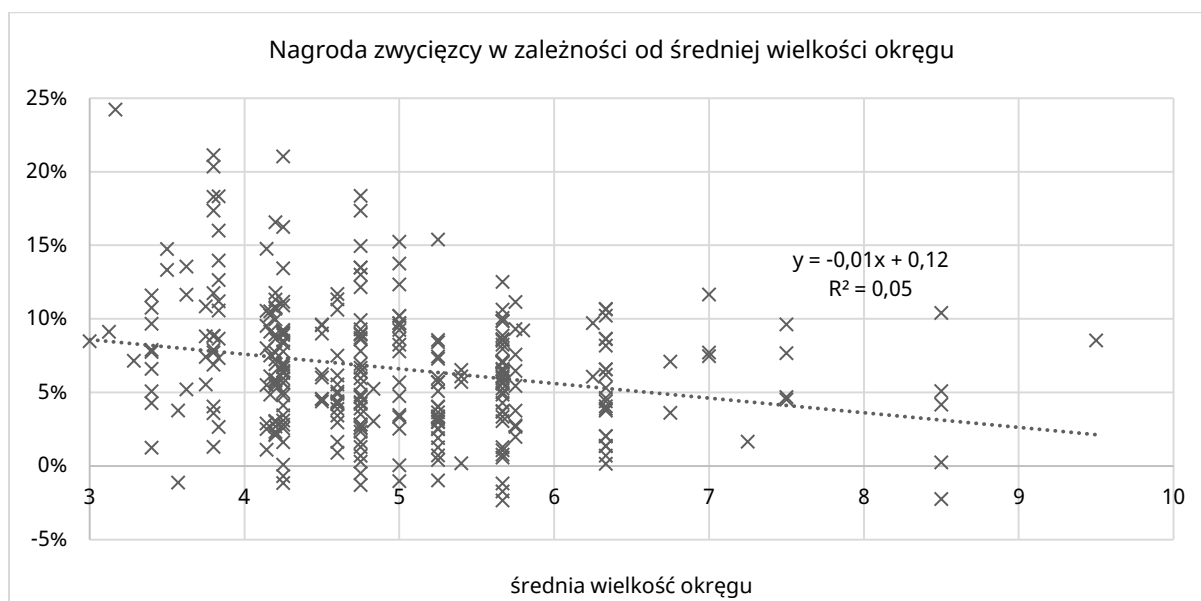


Na każdej z linii krzyżykiem został zaznaczony punkt charakterystyczny, pozwalający pokazać istotę prezentowanej zależności. W przypadku sześciu partii i zwycięzcy o 50-procentowym poparciu każdy dodany okręg oznacza spodziewany zysk w wysokości jednego mandatu. W przypadku partii o 40-procentowym poparciu takiego samego zysku można się spodziewać po dodaniu dwóch okręgów, jeśli w podziale uczestniczy pięć partii. Kiedy jednak znaczące partie są tylko trzy, to wymagałoby to dodania aż dziesięciu okręgów. Partia o poparciu 35%, będąca zwycięzcą rywalizacji czterech ugrupowań, wymaga pięciu dodatkowych okręgów, jeśli jej nagroda ma wzrosnąć o jeden mandat.

Zależności te mogą być uznane za zaskakujące. Zmiana liczby znaczących partii ma szczególnie istotny wpływ przy zmianach w zakresie trzy do pięciu. Zmniejszenie liczby partii o jedną na skutek zwiększenia liczby okręgów powoduje w takim przypadku kilkukrotny spadek spodziewanej nagrody dla zwycięzcy. Tymczasem takie polityczne wydarzenie, jak połączenie dwóch partii – czy to organizacyjne, czy poprzez przejęcie elektoratu jednej z nich przez drugą – nie ma nigdy jednej przyczyny. Zmiana wielkości okręgu jest tu wyraźnym impulsem, lecz może on być zarówno wytłumiony, jak i spotęgowany przez inne czynniki.

Z tego względu w przypadku wyborów powiatowych w 2010 roku znaczenie wielkości okręgów w powiecie dla tego, jak duża była nagroda zwycięskiego komitetu, nie tworzy prostego wzoru. Pokazuje to kolejny wykres, na którym zestawiono średnią wielkość okręgu w danym powiecie i nagrodę zwycięzcy, rozumianą

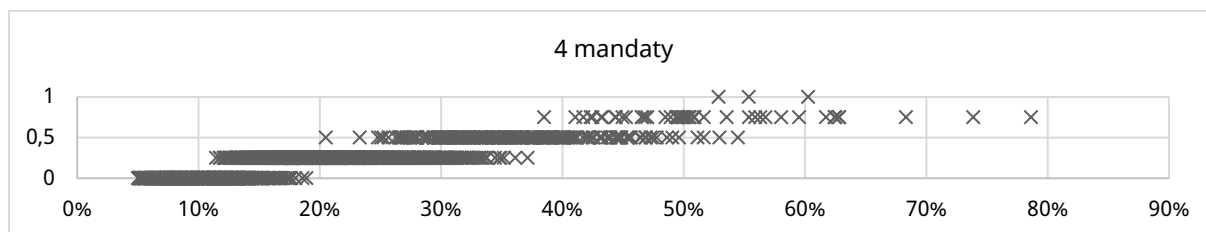
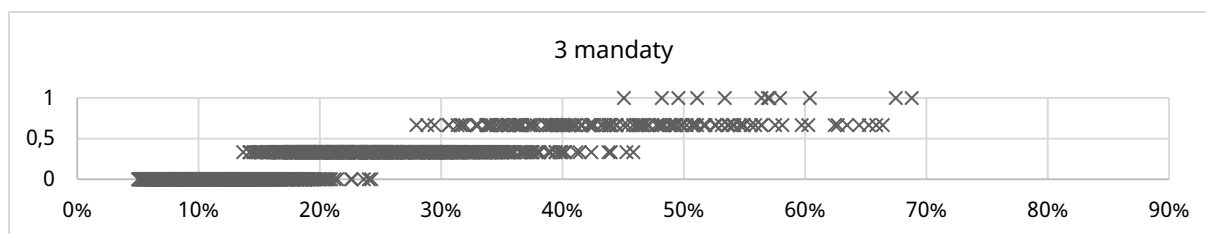
jako różnicę pomiędzy procentem uzyskanych mandatów a procentem zdobytych głosów:

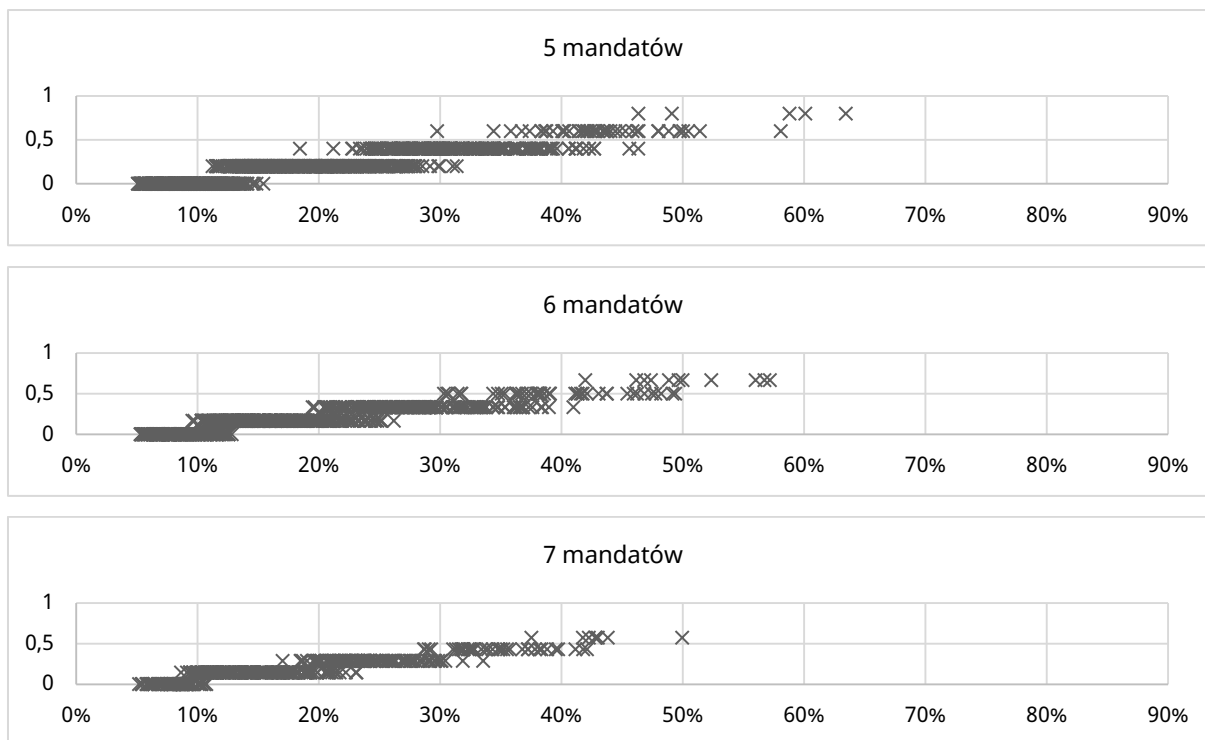


Zależność wyniku od liczby okręgów ma marginalne znaczenie – wyjaśnia nie więcej niż 5% zmienności nagrody dla zwycięzcy. Wyraźne są za to znaczące odchylenia tak wyliczonej nagrody. Wiąże się to z drugim efektem proponowanej zmiany, przykuwającym dużo mniejszą uwagę w dotychczasowej dyskusji.

Zmniejszenie widełek wielkości okręgów wyborczych, jeśli spojrzeć na to z perspektywy doświadczeń wyborów powiatowych, wydaje się rozwiązaniem, które stawia proporcjonalność wyborów pod ogromnym znakiem zapytania. Wynika to z samej arytmetyki. W okręgu trójmandatowym partie polityczne, niezależnie od ich rzeczywistego poparcia, mogą uzyskać tylko cztery rezultaty – 0% mandatów, 33% mandatów, 66% mandatów albo 100%. W okręgu czteromandatowym liczba opcji wzrasta o jeden, gdyż każdy mandat oznacza 25%.

Na kolejnych wykresach pokazano, w jaki sposób w poszczególnych okręgach w wyborach w 2010 roku rozkładały się przypadki wyniku wyborczego. Na osi X pokazano procent poparcia dla danej partii, zaś na osi Y procent mandatów, które dana partia zdobyła. Pominięto wszystkie ugrupowania, które uzyskały poparcie mniejsze niż 5% w danym okręgu.





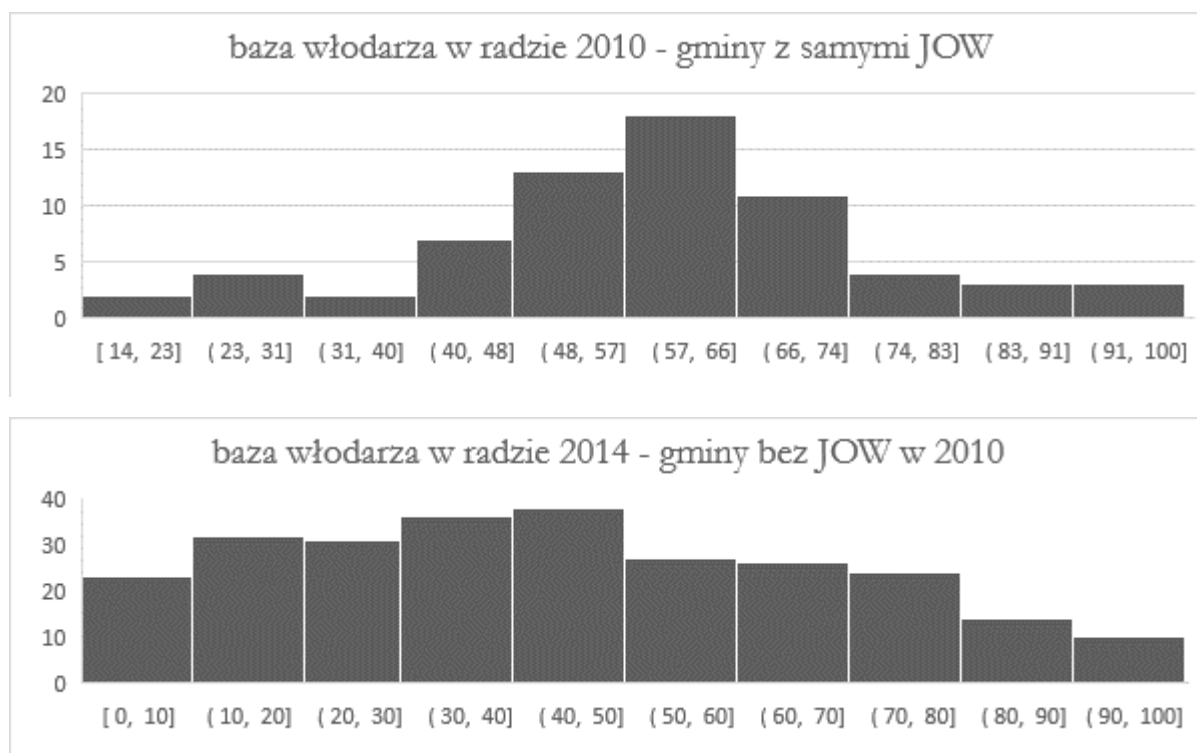
Takie zestawienia obrazują, jak bardzo nieprecyzyjna jest proporcjonalność w przypadku okręgów o małych rozmiarach. W okręgach trójmandatowych pojawiają się partie, które nie otrzymały żadnego mandatu pomimo znacznego poparcia, zbliżającego się do 25% (gdyż tyle wynosi naturalny próg wyborczy w takich okręgach). W bardzo wielu przypadkach ugrupowania o poparciu około 15% nie miały żadnej reprezentacji. Średnie poparcie dla tych partii, które nie zdobyły mandatu, chociaż przekroczyły 5-procentowy próg wyborczy, wynosi 12%.

W okręgach trójmandatowych partie, które zdobyły jeden mandat, również tworzą bardzo szerokie spektrum, jeśli chodzi o ich wielkość. Od ugrupowań, które uzyskały 14% poparcia, do cieszących się ponad 45-procentowym poparciem, które nadal przełożyło się tylko i wyłącznie na jeden mandat. Jest to zrozumiałe, jeśli pod uwagę brane są tylko dwa ugrupowania i jedno z nich dostanie o jeden głos więcej niż partia o poparciu na poziomie 45%. Wtedy podział mandatów następuje w proporcjach 2:1. Jeszcze większy rozrzut dotyczy partii otrzymujących dwa z trzech mandatów. Tutaj wyniki wahają się od 28% do 66%. Wreszcie zwraca uwagę grupa przypadków, w których jedna partia zdobywa wszystkie mandaty. Skrajny przypadek dotyczył partii, która uzyskała tylko 45% poparcia – nie otrzymała zatem nawet połowy głosów wyborców – a zdobyła 100% mandatów.

Widać, że w okręgach trójmandatowych istnieje podobne ryzyko jak w jednomandatowych. W przypadku rozproszenia konkurencji zwycięskie ugrupowanie dostaje zupełnie niewspółmierną nagrodę. Z kolei przy innej konfiguracji oponentów zwycięska partia otrzymuje mniejszy udział w mandatach niż jej rzeczywisty udział w głosach. Wraz ze wzrostem liczby mandatów przydzielanych w okręgu, w zakresie pomiędzy trzy a siedem, rozkłady poparcia są nadal bardzo wątpliwe, lecz za każdym dodanym mandatem bardziej przewidywalne. W okręgach pięciomandatowych nie wystąpiły już przypadki, w których zwycięskie ugrupowanie zdobyłoby wszystkie mandaty (choć takie sytuacje pojawiają się jeszcze w okręgach czteromandatowych).

2. Zmiana systemu wyborczego w wyborach rad gmin niebędących miastami-powiatami

Przedstawiany projekt nie tylko cofa reformę samorządowego systemu wyborczego wprowadzoną przez kodeks wyborczy i zastosowaną w wyborach w 2014 roku, lecz także zupełnie zmienia system w tych gminach, gdzie przed 2014 rokiem obowiązywała ordynacja większościowa w okręgach kilkumandatowych (od jednego do pięciu mandatów). Uzasadnieniem dla takiej zmiany jest nieproporcjonalność generowana przez jednomandatowe okręgi wyborcze. Ocena skali i przyczyn takiego zjawiska nie została oparta na systematycznych badaniach, także tych prowadzonych już wcześniej na polskich uczelniach. Zebrane w tych badaniach dane pokazują, że podstawową przyczyną szczególnych odchyień w wyborach w JOW są sytuacje, gdy naprzeciw zintegrowanego obozu lokalnej władzy, cieszącego się mocnym poparciem społecznym, startuje rozdrobniona opozycja. Problemem generowanym przez JOW jest rzeczywiście podatność na takie odchylenia. W jakiejś części są one jednak korygowane przez doświadczenie. Argumentów za taką tezę dostarczają dwa wykresy. Na jednym z nich pokazano rozkład procentowy mandatów zdobytych przez komitet zwycięskiego kandydata na wólarza w wyborach w 2010 roku w tych gminach, gdzie już wcześniej stosowano wyłącznie JOW (gmin takich było przed 2014 rokiem ponad 100). Na drugim ukazano taki sam rozkład dla tych gmin, w których wybory w JOW zastąpiły wybory proporcjonalne w okręgach wielomandatowych.



W gminach z doświadczeniem w wyborach w JOW komitet zwycięskiego wólarza z reguły zdobywał mandaty dające bezpieczną większość, pozostawiając jednocześnie miejsce dla radnych opozycji. Przypadki pełnej dominacji i bardzo wyraźnej słabości były nieliczne. W gminach, gdzie JOW w 2014 roku zastosowano po raz pierwszy, rozrzut wyników okazał się zdecydowanie większy. Dużo częstsze były nie tylko przypadki miażdżącego zwycięstwa, ale też pełnej porażki. Prawdopodobnie przeprowadzenie kolejnych wyborów według tych samych reguł spowodowałoby ograniczenie występujących tu anomalii na skutek lepszego zrozumienia istoty tego systemu.

System większości względnej w JOW ma bez wątpienia szereg wad, lecz nie brakuje ich także w przypadku systemu z otwartą listą. Szczegółowe wyniki startu dotychczasowych radnych po zmianie systemu pokazują,

że w gminach stosujących wcześniej ordynację proporcjonalną dochodziło do znaczących zaburzeń dwóch rodzajów reprezentacji – personalnej i terytorialnej. W sytuacji, gdy lokalne sceny polityczne są rozbite, a w wyborach startuje wielu kandydatów o porównywalnej sile (czyli nie ma wśród nich polityków o bardzo mocnej rozpoznawalności medialnej, którzy w wyborach sejmowych zdobywają niewspółmierną liczbę wskazań głosem preferencyjnym), zdecydowana większość głosów pada na przegranych kandydatów. Jednocześnie można wnosić, że zauważalna część gmin w układzie terytorialnym (sołectw czy osiedli) zyskała swoją reprezentację dopiero dzięki JOW. Wcześniej bowiem były one częścią większych okręgów, w których rywalizacja toczyła się pomiędzy kandydatami z różnych części okręgu, co nieuchronnie skazywało część z nich na porażkę. Porażka ta oznaczała często, że dana część gminy (np. rozproszone przysiółki) nie miała swojego reprezentanta.

Zastępowanie jednego wątpliwego systemu innym wątpliwym systemem jest rozwiązaniem utrudniającym poszukiwanie modelu, który mógłby połączyć pozytywne strony obu dotychczas wypróbowanych, natomiast byłby pozbawiony ich wad.

3. Dwukadencyjność w wyborach władarzy

Ustawowe ograniczenie liczby kadencji władarzy do dwóch rodzi wątpliwości ze względu na potencjalną nieskuteczność oraz możliwe negatywne systemowe skutki uboczne.

Ograniczenie liczby kadencji przenoszone jest do samorządu z poziomu ogólnokrajowego, gdzie zostało zaimplementowane wzorem innych krajów, w szczególności Stanów Zjednoczonych. Zastosowanie tego rozwiązania na poziomie gminy krytykowane jest z punktu widzenia wartości demokratycznych. Najczęściej wskazuje się na wynikające stąd ograniczenie prawa wyboru, które byłoby efektem takiego podejścia. Ten kontrargument wydaje się raczej słaby. Fakt, że prezydent państwa podlega takiemu samemu ograniczeniu, nie jest podawany w wątpliwość, trudno więc znaleźć argument, dlaczego reguła obowiązująca w przypadku całego kraju nie mogłaby być zastosowana w pojedynczej gminie. Słabość tego kontrargumentu nie przesądza jednak o tym, że propozycja zmiany dobrze służy rozwiązaniu rzeczywistego problemu.

Przeciwko ograniczeniu liczby kadencji można przytoczyć innego rodzaju argumenty. Przede wszystkim, w odróżnieniu od prezydenta, władarz gminy ma swojego zastępcę. Taka osoba pełni zwykle istotne funkcje społeczne, ma szczegółowo przypisane kompetencje i raczej bezpodstawne byłoby przypuszczenie, że nie tworzy z włodarzem gminy zgranego duetu, w którym następuje wzajemne uzupełnianie umiejętności czy predyspozycji. W takiej sytuacji można sobie wyobrazić, że po upływie dwóch kadencji taki rządzący duet zamienia się rolami. Urzędujący wójt staje się zastępcą wójta, a jego zastępca startuje w bezpośrednich wyborach. Przypadek wyborów w Katowicach w 2014 roku, gdy doszło do udanej sukcesji na rzecz dotychczasowego wiceprezydenta, jest tu ważnym przykładem. Zastosowanie takiego wybiegu wydłuża do szesnastu lat władzę tych samych osób. Co za tym idzie, takie rozwiązanie może być nieskuteczne.

Drugą różnicą między sytuacją w gminie a sytuacją głowy państwa jest to, że prezydent odchodzący z urzędu po drugiej kadencji to osoba powszechnie znana, darzona szacunkiem i otrzymująca ustawowe wynagrodzenie. Trudno sobie wyobrazić, by takie rozwiązanie zastosować w gminach. Co za tym idzie, przed urzędującym włodarzem gminy w przypadku ponownego zwycięstwa w wyborach staje pytanie o jego dalsze zawodowe losy.

O ile standardowym założeniem demokracji jest to, że osoby rządzące są rozliczane ze sprawowania władzy i w przypadku pozytywnej weryfikacji mogą dalej sprawować swój urząd, o tyle wprowadzenie kadencyjności łamie tę regułę. Prezydent państwa, jak powszechnie przyjmuje się w opisie jego problemów, może przeznaczyć drugą kadencję na walkę o miejsce w historii. Trudno traktować poważnie tego typu motywację w przypadku wójta. Można się spodziewać, że w drugiej kadencji ważniejsze niż dobro gminy

będzie dla włodarza poszukiwanie kolejnego miejsca zatrudnienia. Gdyby rzeczywiście było tak, że to miejsce oznacza awans, np. do wyższego szczebla samorządu, start w wyborach posłów czy senatorów, można by to traktować jako element pobudzający życie polityczne w kraju. Trzeba mieć jednak świadomość, że liczba gmin zdecydowanie przewyższa liczbę stanowisk szczebla kierowniczego w sektorze publicznym, które można by traktować jako awans w porównaniu do stanowiska wójta. Większość osób na te stanowiska wybiera się w innej logice – w innym czasie, według innych reguł. Dlatego należy się spodziewać, że tego typu rozwiązanie może doprowadzić do silnej presji korupcyjnej w przypadku poszukiwania miejsca pracy w sektorze komercyjnym, w szczególności takim, który żyje ze zleceń władzy publicznej. Proponowana zmiana może też zwiększyć skalę korupcji politycznej, co będzie się wiązało z zapewnianiem osobom z danej opcji politycznej pracy na kierowniczych stanowiskach w administracji nie ze względu na ich szczególne kompetencje, ale z uwagi na lojalność wobec partii. Potencjalna nieskuteczność i możliwe negatywne skutki uboczne przemawiają za poszukiwaniem innych rozwiązań podnoszących poziom konkurencyjności i ograniczających korzyści, które składają się na obecną pozycję włodarzy.

4. Zakaz jednoczesnego kandydowania w wyborach włodarzy i radnych wyższych szczebli

Istotnym czynnikiem wpływającym na równowagę pomiędzy urzędującymi włodarzami a pretendenciami wydaje się zakaz jednoczesnego kandydowania w wyborach włodarzy i radnych wyższych szczebli. Ta zmiana może być rozpatrywana z dwóch punktów widzenia – od strony wyborów do rad powiatów i sejmików, a także z perspektywy włodarzy.

Patrząc z pierwszej strony, znaczącym zjawiskiem politycznym jest start urzędujących włodarzy w wyborach do sejmików czy rad powiatów. Można założyć, że włodarz ma dużo większą szansę na odniesienie zwycięstwa w wyborach niż pretendent. Tacy kandydaci dostarczyli w wyborach w 2014 roku kilka procent głosów zdobywanych przez partie sejmowe. Wyraźną przewagę miały pod tym względem partie ówczesnej koalicji rządzącej, częściej sprawujące władzę także na szczeblu lokalnym. Zjawiskiem o porównywalnej skali jest jednak start w wyborach wyższego rządu pretendentów do stanowisk włodarzy. Tutaj udziały poszczególnych partii układają się w odmienny, uzupełniający wzór. Taki start był wyraźnie częściej udziałem partii wówczas opozycyjnych. W sumie oba te przypadki dają dla trzech największych w tamtych wyborach partii – PiS, PO i PSL – zbliżone wyniki. W przypadku każdej z nich ponad 10% głosów zdobywanych w wyborach sejmikowych czy powiatowych dostarczyli kandydaci jednocześnie startujący w wyborach włodarzy. Bardzo zbliżone udziały zdobywali tacy kandydaci w wyborach rad powiatów.

Inaczej rzecz wygląda z perspektywy wyborów włodarzy. W przypadku pretendentów ważniejszym elementem strategii jest to, że start w wyborach rady stanowi pewne ubezpieczenie. Ponieważ, jak można sądzić z procedury przejmowania mandatów w przypadku podwójnego sukcesu, wybory włodarzy są ważniejsze, da się przedstawić tezę, że ważniejszym zjawiskiem dla życia politycznego kraju jest to, że zwycięzcy pretendenci, tworzący konkurencję dla lokalnych partii władzy, są zdecydowanie częściej niż inni pretendenci kandydatami w wyborach wyższego szczebla. Szczególnie istotną rolę w udanych startach przeciwko lokalnym partiom władzy – czyli w charakterze pretendentów – odgrywają osoby, które jednocześnie biorą udział w wyborach radnych wyższego szczebla. Generalnie rzecz biorąc, tacy kandydaci stanowili 37% wszystkich udanych startów pretendentów w gminach niebędących miastami na prawach powiatu. Jednocześnie wśród kandydatów partii sejmowych procent ten był wyraźnie wyższy – zdecydowanie przekraczał połowę przypadków. Największą grupę spośród takich kandydatów partii sejmowych stanowili politycy PiS, chociaż współczynniki były wyrównane. 58 zwycięskich pretendentów startowało w wyborach wyżej, a połowa z nich to dotychczasowi radni wyższego szczebla. Wyniki te układają się bardzo podobnie w pozostałych partiach. To 56 przypadków w PSL, 53 w PO i wyraźnie mniej, czyli 13, w SLD.

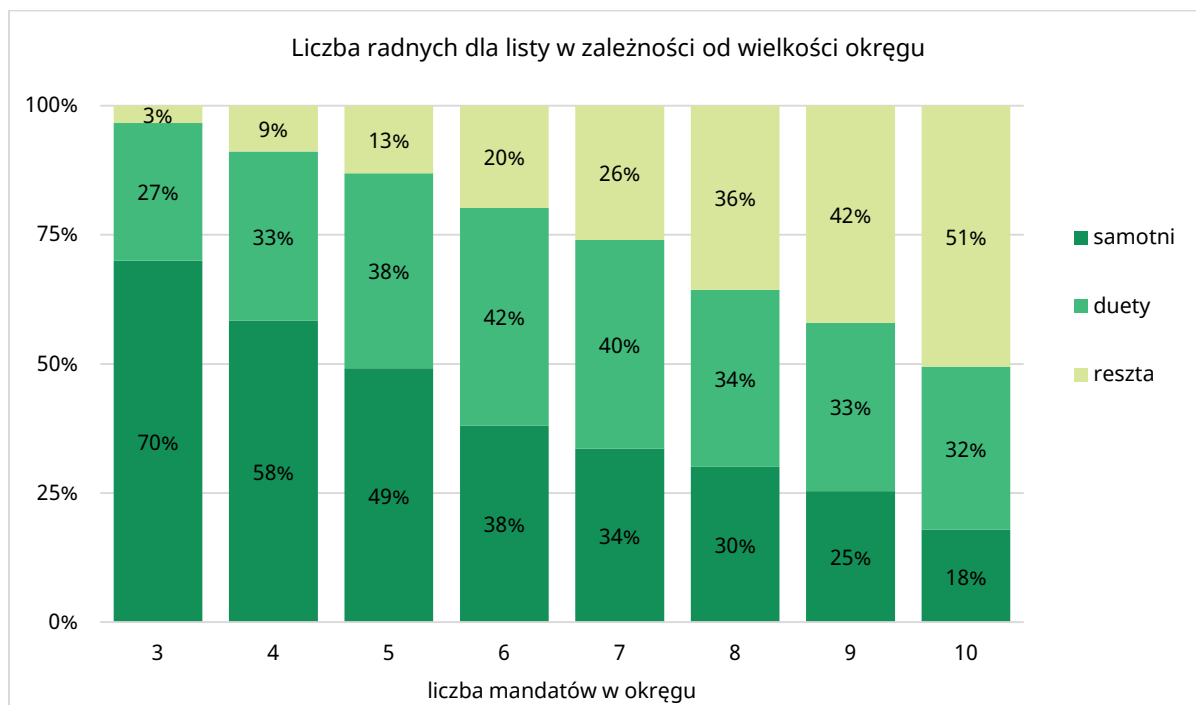
Prawdopodobieństwo sukcesu pretendentów nie jest duże – średnio 10% z nich odnosi zwycięstwo. Tym ważniejsze okazuje się to, by nie ograniczać motywacji do takiego startu i tworzenia konkurencji dla

urzędujących władarzy. Wydaje się, że z tej możliwości wyraźnie częściej korzystają partie ogólnokrajowe, których pozycja w wyborach wyższego szczebla (zwłaszcza sejmikowych) jest zdecydowanie silniejsza. Jednocześnie tworzą one pewien element trwałości struktury, przewidywalności zachowań i wzajemnego wsparcia – a jak się wydaje, także lojalności wyborców. Ograniczenie tego prawa tylko i wyłącznie w celu zmniejszenia bonusu dla lokalnych partii władzy, które wspierają ugrupowania startujące w wyborach sejmikowych, mogłoby być racjonalne. Ale jeśli kosztem takiej zmiany ma być ograniczenie konkurencji dla lokalnych partii władzy w wyborach władarzy, to takie rozwiązanie w sensie systemowym trzeba ocenić negatywnie.

5. Zmiana dopuszczalnej długości list wyborczych

Projekt przewiduje, że maksymalna długość list wyborczych to nie będzie, jak dotąd, dwukrotność liczby mandatów, lecz liczba mandatów powiększona o dwa. Jak można wnosić, zmiana ta wynika ze świadomości patologii obecnego systemu, polegającej na wystawianiu przez komitety nieadekwatnego nadmiaru kandydatów, którzy pełnią funkcję „naganiaczy” mających dostarczyć głosów, dzięki którym mandaty dostaną kandydaci z mocniejszą pozycją, z reguły umieszczani na czele listy wyborczej, w charakterze „strzelców”. Problem tylko w tym, że taka zmiana ani nie usuwa, ani nawet nie ogranicza znacząco tej patologii. Nadmiar kandydatów dalej będzie immanentną cechą systemu. Zwraca ona jednak uwagę na inny towarzyszący problem, będący skutkiem możliwego zmniejszenia wielkości okręgów wyborczych.

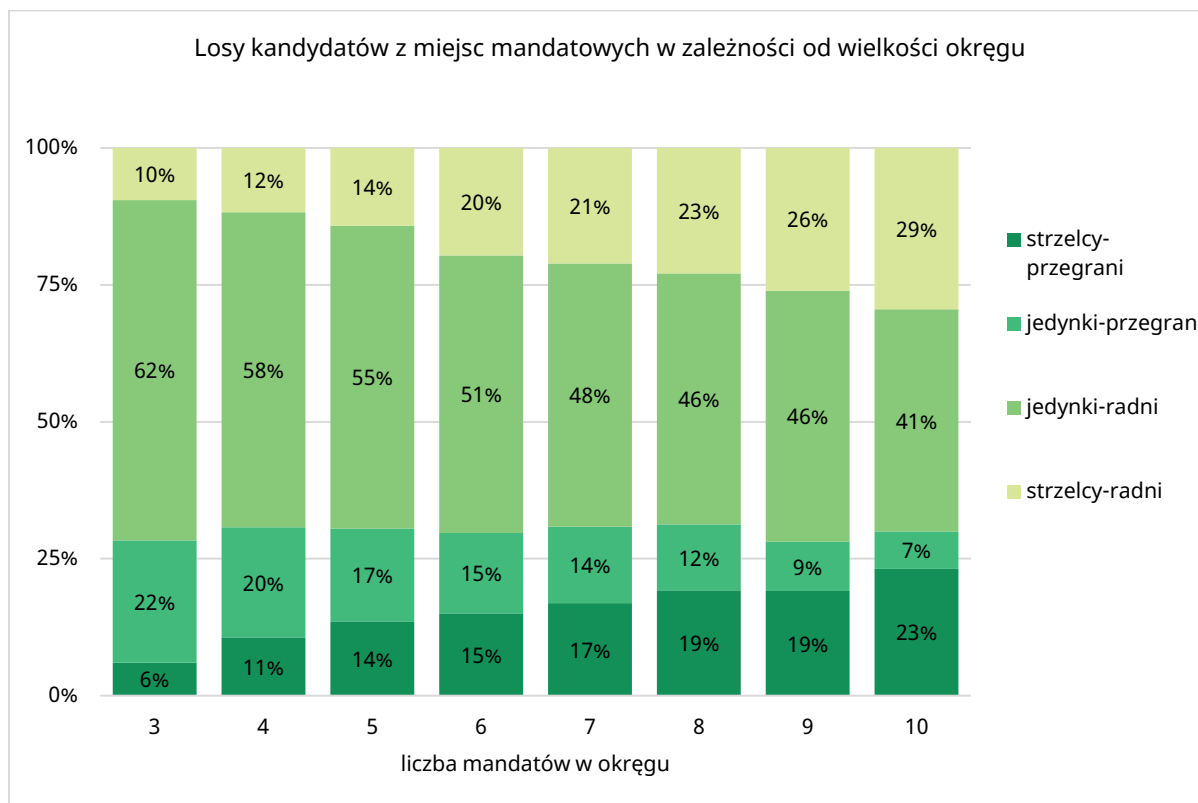
Wielkość okręgu wyborczego ma zasadniczy wpływ na to, jak wygląda rywalizacja w obrębie listy. Kolejny wykres pokazuje, jaka była liczba radnych dla listy w zależności od wielkości okręgu w wyborach powiatowych w 2010 roku. Radnych podzielono na trzy przypadki, w zależności od ich sytuacji. Pierwsi z nich to samotnicy, czyli jedyni zdobywcy mandatu na liście. Druga grupa to duety, czyli radni, którzy uzyskali mandat wraz z drugą osobą z listy. Wreszcie trzecią grupę stanowią pozostałe przypadki, czyli radni, którzy pochodzili z listy otrzymującej więcej niż trzy mandaty.



Widać bardzo wyraźnie, że liczba mandatów w okręgu wpływa na takie relacje stopniowo, co przekłada się na jakościowe zmiany pomiędzy skrajnymi sytuacjami. W okręgu siedmiomandatowym, czyli maksymalnym

w proponowanej ordynacji, liczba radnych samotników była o połowę mniejsza niż w okręgach trójmandatowych. Natomiast liczba przypadków, w których radni tworzyli większy zespół w obrębie jednej listy, była kilkukrotnie większa. Ma to istotny wpływ na to, jak wyglądają relacje pomiędzy danymi radnymi. Radny samotnik w swoim okręgu nie ma konkurencji wewnątrz samego ugrupowania, ale jest też zdecydowanie bardziej narażony na porażkę w kolejnych wyborach. Wpływa to istotnie na to, jak układają się jego relacje z własną partią – z jej władzami czy innymi radnymi.

Wyjaśnieniem takiej tezy jest kolejny wykres, który ilustruje losy kandydatów z miejsc mandatowych w zależności od wielkości okręgów – również w wyborach powiatowych w 2010 roku.



Tutaj również widać stopniową zmianę sytuacji w rywalizacji wewnątrzpartyjnej, w zależności od liczby mandatów przypadających na okręg. Stopniowe zmiany prowadzą do jakościowych różnic pomiędzy skrajnymi przypadkami w ramach proponowanych widełek. W sytuacji, gdy w trójmandatowych okręgach dominują przypadki pojedynczych radnych oraz radnych w duetach, aż 84% miejsc mandatowych to pierwsze miejsca na liście, a tylko 16% to miejsca dalsze. Natomiast w okręgach siedmiomandatowych jedyńki stanowią 62% miejsc mandatowych, a 38% to pozostałe miejsca. Jest to zatem ponad dwukrotna różnica w przypadku innych niż jedyńki miejsc mandatowych.

Co znaczące, poziom kontroli partii – czyli rola głosów wyborców i możliwość odwrócenia kolejności względem tej proponowanej przez ułożenie listy – w zasadzie nie zależy od liczby mandatów w okręgu. Przetasowania na listach, wynikające z liczby zdobytych głosów, oscylują wokół 30%, a zmiany tu nie są systematyczne i znaczące. Przewidywalność wcale zatem nie wzrasta, ale się zmienia. Widać to wyraźnie po liczbie jedynek, które przegrywają walkę o mandat, pokonane przez kandydatów z dalszych miejsc. W okręgach trójmandatowych częściej niż co czwarta jedyńka przegrywa walkę o mandat. Z kolei w okręgach dziesięciomandatowych jest to tylko jeden na siedem przypadków.

W okręgach trójmandatowych jedynym znaczącym wyróżnieniem jest przydzielenie kandydatowi pierwszego miejsca. Tylko ono daje przewagę, choć wyraźnie mniejszą niż w okręgach o większej liczbie mandatów. W okręgach siedmio- czy dziesięciomandatowych szansa na drużynowy sukces wiąże się również z zajmowaniem drugiego (lub nawet dalszego) miejsca na liście. To zdecydowanie częstsze sytuacje. Proporcje pomiędzy radnymi, którzy zdobyli mandat z pierwszego miejsca, a tymi, którzy byli na dalszych, ale nadal mandatowych miejscach, zmienia się z 6:1 w okręgach trójmandatowych na 2:1 w okręgach ośmiomandatowych. Proporcje te są jeszcze mniej korzystne dla jedynek w okręgach dziesięciomandatowych.

Z tego względu wyróżnienie pierwszym miejscem na liście w większych okręgach okazuje się wyraźniejsze. Przewaga jedynki w stosunku do pozostałych kandydatów jest większa. Partii ma jednak dalej możliwość wskazania innej uprzywilejowanej pozycji. Jest nią miejsce mandatowe inne niż jedynka. Oznacza to, że pole manewru partii politycznych w przypadku małych okręgów istotnie zmienia się w stosunku do sytuacji w większych okręgach. Oczywiście każda z tych opcji tworzy specyficzną, patologiczną relację i w zasadzie trudno, by którakolwiek z nich wzbudzała entuzjazm. Rywalizacja wewnątrz listy, która towarzyszy wyborom, a w praktyce dominuje nad rywalizacją pomiędzy partiami, jest ciężka do racjonalnej obrony. Od wielu lat stanowi jeden z głównych problemów polskiego życia politycznego.

Trzeba jednak zauważyć, że zmiana okręgów wyborczych istotnie zmienia reguły gry – ani na lepsze, ani na gorsze, a po prostu na inne. Wymagają one dostosowania się ugrupowań politycznych do wymogów nowej sytuacji. Warto zwrócić uwagę, że różnice pomiędzy okręgami trójmandatowymi a siedmiomandatowymi są bardzo wyraźne, a decyzje w tej sprawie będą podejmowane przy okazji tworzenia okręgów wyborczych – zgodnie z projektem – w stosunkowo krótkim czasie poprzedzającym wybory. Dlatego proponowana zmiana w żaden sposób nie uleczy patologii, które towarzyszą obecnej ordynacji z głosem preferencyjnym i okręgami wielomandatowymi, a jedynie nasili te problemy, gdyż uczyni wewnętrzną rywalizację bardziej nieprzewidywalną i mniej oswojoną w stosunku do tego, co działo się do tej pory. Doświadczenia różnych szczebli samorządu pokazują, że w warunkach stabilizacji następuje wzrost przewidywalności reguł rywalizacji. Przekłada się to na wzrost liczby głosów zdobywanych przez tych kandydatów, którzy ostatecznie zostawali radnymi. Natomiast zmiany w systemie (w szczególności w systemie partyjnym, gdyż takie były do tej pory głównie obserwowane) wpływają na mniejszą przewidywalność i większą potencjalną frustrację po stronie wyborców. Wydaje się, że problem ten został całkowicie pominięty przez autorów propozycji zmniejszenia okręgów wyborczych i ujednoczenia ich norm. Warto zwrócić też uwagę, że tego typu relacje mają szczególnie duże znaczenie wtedy, gdy okręgi obejmują po kilka jednostek administracyjnych różnej wielkości. Każda zmiana wielkości okręgów wyborczych wpływa na ich wzajemną równowagę, zmniejsza przewidywalność efektów i zmienia strategie poszczególnych graczy – partii politycznych oraz wspólnot terytorialnych – przy wystawianiu kandydatów. Potęguje to efekt niepewności, nieprzewidywalności i możliwej frustracji.

6. Zmiany podmiotu wyznaczającego granice okręgów wyborczych

Wszystkie możliwe efekty zmiany wielkości okręgów wyborczych sprawiają, że szczególnego znaczenia nabiera to, kto będzie decydował o podziale na okręgi wyborcze. Nie dzieje się tak dlatego, że proponowane widełki dostarczają narzędzi do ewentualnej manipulacji wielkością czy granicami okręgów. Przypuszczenie takie jest wątpliwe w świetle zgromadzonych danych. Zmiana wielkości i granic okręgów ma istotne znaczenie jako źródło politycznego chaosu, konfliktów i frustracji. Dlatego zmiana podmiotu wyznaczającego granice okręgów wyborczych wydaje się szczególnie wątpliwa. Nie ma powodu by sądzić, że urzędnicy specjalnej administracji wykażą się szczególną wrażliwością na lokalne uwarunkowania i będą dążyć do łagodzenia możliwych napięć czy sporów. Gdyby decyzje takie pozostały w rękach członków rad gmin, można byłoby się spodziewać, że naturalnym trendem będzie dążenie do zachowania status quo i ograniczenie potencjalnych konfliktów. Doświadczenie gmin ustalających granice JOW przed wyborami

w 2014 roku są tu zachęcające. W przytłaczającej większości przypadków decyzje takie podejmowane były jednogłośnie. Oddanie tej władzy w ręce instytucji, która dopiero będzie powstawać i nie będzie nawet znana bezpośrednio zainteresowanym, nie oznacza wcale wzrostu bezstronności, lecz jedynie powstanie nowego źródła napięć społecznych.

Jarosław Flis – socjolog, dr hab. 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 „Rzecz - pospolitej”. Autor książek: 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)

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

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

