

Wybory: wiarygodność i sprawność

Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2014

Finansowane z dotacji Open Society Foundations



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Wybory: wiarygodność i sprawność



Fundacja im. Stefana Batorego

ul. 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: Piotr **Kosiewski**

Opracowanie redakcyjne: Izabella **Sariusz-Skańska**

Korekta: Joanna **Liczner**

Projekt graficzny: Teresa **Oleszczuk**

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



Skład elektroniczny:

TYRSA Sp. z o.o.

Warszawa 2014

ISBN 978-83-62338-50-4

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2014

Spis treści

Joanna Załuska, Wstęp	7
Paweł Kował, Wnioski z wyborów samorządowych 2014	9
Jarosław Flis, Karta, czyli broszura	17
Bartłomiej Nowotarski, Metoda „wielu oczu” do kontroli procesu wyborczego	25
Adam Gendźwiłł, Wybory 2014: co wywołało kontrowersje, czego możemy się nauczyć?	31
Noty biograficzne	47

Wstęp

Wybory samorządowe z 16 listopada 2014 roku ujawniły nie tylko słabości organizacyjne Państwowej Komisji Wyborczej i Krajowego Biura Wyborczego. Co gorsze, podważyły wśród części obywateli zaufanie do wyborów i instytucji je przeprowadzających (według badania CBOS z grudnia tego roku wyniki ostatnich wyborów samorządowych kwestionuje co piąty respondent). Jednak – co ważne – ten kryzys stwarza szansę na wprowadzenie potrzebnych zmian.

Po wyborach pojawiły się pytania dotyczące kuchni wyborczej i spraw „technicznych”, takich jak sposoby informowania (czy raczej jego brak) o procedurach wyborczych, przygotowanie i przebieg głosowania oraz metody liczenia głosów. Podniesiono także bardziej zasadnicze wątpliwości dotyczące samego systemu wyborczego – czy jest on zrozumiały dla wyborców i czy we właściwy sposób oddaje ich preferencje? Czy potrzebne są progi wyborcze (na przykład do rady gminy), a jeśli tak, to czy nie są za wysokie? Czy w dalszym ciągu powinniśmy zgadzać się na nierówne szanse, m.in. finansowe, startujących w wyborach komitetów? Czy nie pora na odejście od przeliczania głosów na mandaty metodą d’Hondta, która sprzyja silniejszym komitetom? Czy drastyczny wzrost liczby nieważnych głosów w ostatnich wyborach to jedynie skutek niezrozumienia zasad głosowania, czy także przejaw niezadowolenia obywateli z oferty politycznej?

Zgłaszane zastrzeżenia są na tyle zasadnicze, że konieczne jest zaproponowanie głębokich zmian, które uczynią proces wyborczy bardziej wiarygodnym i sprawnym, ale przede wszystkim lepiej odzwierciedlającym wolę wyborców. Eksperti podkreślają, że niektóre propozycje (takie jak na przykład informacja o przyczynach uznania głosu za nieważny czy możliwość zaznaczania wybranego kandydata lub kandydatki nie tylko za pomocą krzyżyka albo wskazywania „żaden z powyższych”, a także obowiązkowe szkolenia dla wszystkich członków komisji) powinny być wprowadzone jeszcze przed wyborami parlamentarnymi w 2015 roku.

Natomiast poważnych zmian systemu wyborczego nie należy wprowadzać pośpiesznie. Działanie „na gorąco” może wywołać niepożądane skutki. Przypomnijmy sobie, jak w 2002 roku wprowadzono zmiany w sposobie wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wzmocnienie ich pozycji poprzez bezpośrednie wybory rozwiązało problem łatwego usuwania władarzy z urzędu, ale doprowadziło do marginalizacji rad i ograniczenia pełnionych przez nie funkcji kontrolnych.

Niniejsza publikacja zawierająca teksty specjalistów to głos w debacie o istotnych problemach naszego systemu wyborczego.

Joanna Zaluska

Paweł Kowal

Wnioski z wyborów samorządowych 2014

Proces wyborczy w Polsce wymaga usprawnienia: konieczne są zmiany w procedurach głosowania – te nie wymagają zmian ustawowych, lecz jedynie wydawania odpowiednich wytycznych przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) i systemu monitorowania ich wykonania oraz zmiany Kodeksu Wyborczego. Jest jeszcze trzecia grupa spraw. Dotyczy ona problemu nazywanego czynnikiem administracyjnym. To wada wyborcza, która w szczególny sposób objawia się w okresie przedwyborczym – w przypadku elekcji samorządowej oznacza ona nacisk na ponowny wybór urzędujących władz lub wyraźne ich premiowanie w trakcie kampanii. Tu potrzebne są zmiany w systemie samorządu i lepsza egzekucja prawa w odniesieniu do nacisków wywieranych na konkurencyjnych kandydatów. Wydaje się, że większość z tych wad można usunąć tylko poprzez ograniczenie do dwóch kadencji możliwości kandydowania na część stanowisk wybieralnych w wyborach powszechnych. Szczególnie odnosi się to do samorządu, gdzie funkcja kontrolna opinii publicznej jest wyraźnie słabsza.

Kampania wyborcza

Niedocenione w ostatnich dyskusjach wady wyborów dotyczą problemu nadużywania administracji w okresie ich przygotowania, czyli przed głosowaniem. Na podstawie doniesień medialnych można wskazać kilka z nich: sugestie, by nie kandydować z list konkurencyjnych komitetów, wystawianie

przez urzędujące władze na własnych listach szefów podległych im instytucji: szkół, przychodni itd., monopolizowanie rynku informacyjnego w okresie kampanii wyborczej poprzez dotacje publiczne dla wybranych tytułów prasowych i stron internetowych.

Problem karty wyborczej

Państwowa Komisja Wyborcza przy jakichkolwiek wyborach w przyszłości powinna wykonywać dyspozycję Kodeksu w sprawie karty do głosowania; na problem broszur zwracali uwagę eksperci, tacy jak Ewa Łętowska czy Jerzy Osiatyński. Oczywiście rację ma też Andrzej Zoll, według którego PKW miała prawo zinterpretować dyspozycję Kodeksu jako możliwość wprowadzenia broszury; problemem pozostaje, czy powinna była to robić, skoro ta forma okazała się w takim stopniu nieefektywna. Parlament słusznie opisał dokładnie parametry „karty”; nie ulega wątpliwości, czym jest „karta” (w sensie technicznym, a nie jako nazwa odrębnego dokumentu), a czym „broszura” – analiza językowa nie pozostawia wątpliwości. Szczególnie że karta poszatkowana i spięta w broszurę nie jest już – jak chce Kodeks Wyborczy – „zadrukowana tylko po jednej stronie”, a to ma znaczenie (nieprzypadkowo Kodeks nie wprowadza tu mającego nieco inne znaczenie terminu „zadrukowana jednostronnie”). Sprawa ta nie jest czysto formalnym sporem, lecz rodzi konsekwencje w procesie liczenia głosów oraz prowadzi do uznawania ich za nieważne (przy broszurze występuje problem „przebijania” tekstu ze strony na stronę, jest kwestia przeoczeń itd.). PKW powinna poddać szczegółowej analizie takie zjawiska, jak wychwycona przez prof. Przemysława Śleszyńskiego anomalia z 2010 roku, czyli nadmiar głosów nieważnych, uzyskanych poprzez dostawienie dodatkowych krzyżyków, co odnotowano w licznych powiatach Mazowsza, gdzie pierwszy raz zamiast karty zastosowano broszurę. Jeśli natura tego zjawiska leży w zastosowaniu broszur zamiast karty wyborczej, jest to dodatkowy argument, by powrócić do litery Kodeksu i innych dokumentów PKW, a problem głosowania przez osoby niewidome rozwiązać innym sposobem – nakładki mogą być

stosowane na różne formaty arkusza, nie ma też konieczności używania tych nakładek we wszystkich komisjach wyborczych.

Przygotowanie do głosowania

Nie wszyscy uczestnicy procesu organizacji wyborów są w stanie zapoznać się z licznymi aktami prawnymi ich dotyczącymi. Wskazania Kodeksu Wyborczego oraz wytyczne PKW i innych powinny zostać w skróconej formie udostępnione wszystkim aktywnym uczestnikom procesu organizacji wyborów. Powinno to mieć formę poradnika dla członków komisji wyborczych, mężów zaufania itd. To standard w pracy komisji, szczególnie przy wyborach skomplikowanych z proceduralnego punktu widzenia. Chodzi o jednolite informacje dla wszystkich uczestników procesu wyborczego: jak reagować na sytuacje kryzysowe, kto ma prawo być przy liczeniu, jak dostarczać protokoły między kolejnymi szczeblami komisji (kwestia tzw. sumowania głosów, kiedy już zostały policzone). Z wyborów samorządowych przeprowadzonych w 2014 roku wynika też, że PKW powinna wszystkich zaopatrzyć w instrukcje kryzysowe w razie awarii systemów elektronicznych zarówno na etapie organizacji wyborów, jak i na etapie liczenia głosów. Napisane w jasnej formie i skutecznie wysłane powinny być informacje, co robić z liczeniem głosów, gdy system elektroniczny przestaje działać. Tylko taki mechanizm pozwala ocenić, czy komisje prawidłowo zareagowały na ewentualny kryzys.

Konieczny jest system kontroli kart wyborczych pod kątem braku niektórych komitetów/partii na kartach do głosowania. Już na etapie protestów wyborczych niezbędna jest bowiem właściwa i wiarygodna ocena rzeczywistej skali tej szczególnie drażliwej nieprawidłowości, bo część wyborców może nie zwrócić uwagi na brak i nie zagłosować, na kogo chciała. Ten błąd wystąpił już w 2011 roku i nie badano wówczas jego skali, a tylko orzekano na podstawie wyłapywanych przypadkowo incydentów. Pozostaje pytanie, jakie działania podjęła PKW po 2011 roku, by zniwelować ten błąd.

Najważniejsze są jednak postulaty propedeutyczne: przeszkolenie przed kolejnymi wyborami członków wszystkich komisji, jak mają zachować

uczciwość w procesie głosowania i liczenia głosów, a także dokładne zainteresowanie się wymiaru sprawiedliwości wszystkimi przypadkami podejrzeń o nieintencjonalne naruszenia zasad wyborczych już po tych wyborach. Nie bez znaczenia jest także nagłaśnianie problemów z uczciwością podczas wyborów. Ma to kluczowe znaczenie w społecznej edukacji wyborczej. Istnieje bowiem problem różnego postrzegania fałszerstwa wyborczego – podobnie jak kiedyś było w Polsce z postrzeganiem korupcji. Część osób może za fałszerstwo uważać tylko zmianę wyniku w skali kraju, a nie na przykład unieważnienie głosu oddanego na jakiegoś kandydata. Nie jest wykluczone, że w świadomości niektórych osób może to być traktowane jako „pomoc” innemu kandydatowi itp.

Proces głosowania, liczenia głosów, ich sumowania i proces odwoławczy

Konieczne jest ustalenie standardu urny wyborczej – sprawa ta nie wymaga zmiany Kodeksu Wyborczego, a tylko odpowiednich wytycznych PKW. Wiąże się to z dbaniem o prestiż państwa – odnotowano przypadki użycia jako urn wyborczych „niegodnych” przedmiotów, na które naklejono godło, jak kosz na śmieci. Ma to także praktyczne znaczenie, jeśli chodzi o bezpieczeństwo głosów podczas głosowania i ich przechowywania. Ważnymi elementami, które budzą wątpliwości, są przerywanie liczenia głosów oraz ich przechowywanie i transport kart. Konieczne są w tej sprawie odpowiednie regulacje, a być może także zmiany kodeksowe. Zapisy w protokołach komisji przeprowadzających wybory powinny odzwierciedlać ustalenia, czy komisje pracowały w pełnym składzie, jak w czasie przerw były przechowywane karty, czy miały do nich dostęp osoby nieuprawnione, jak długie były przerwy i dlaczego je zarządzono itd., czy gdzieś wykluczano niektórych członków i z jakich powodów?

Sprawą kluczową jest sposób liczenia głosów po wysypaniu kart/broszur z urny. PKW zaleca, by obwodowe komisje liczyły głosy razem, jednak ciągle słychać o metodzie dzielenia wysypanych z urny kart na kupki i sumowania danych po przeliczeniu części przez poszczególnych członków. W

przygotowanym przez PKW podręczniku dla mężów zaufania i członków komisji, który dotarłby do każdego z nich, należy się skupić na punkcie dotyczącym liczenia, a nie tylko sumowania policzonych kart. Tu znowu dotykamy problemu broszur – liczenie głosów oddanych na pojedynczych kartach jest prostsze niż liczenie głosów z broszur – wystarczy, że każda z nich zostanie zaprezentowana całej komisji i odpowiednio zakwalifikowana. Nie powinno być ani jednego momentu, gdy którykolwiek członek komisji zostaje sam na sam z kartami, gdyż sytuacje takie tworzą grunt do podejrzeń. Kolegialność liczenia powinna być ugruntowana w Kodeksie.

Pytanie: kto i w jakim trybie może i powinien udzielić instrukcji sądom, które rozpatrują protesty? Powinny one znać problemy związane z technikami wyborczymi i rozumieć ich konsekwencje, na przykład niewypełniania dyspozycji PKW co do kolegialności pracy komisji. Pytanie: w jaki sposób powinien być zabezpieczony na potrzeby sądów cały materiał dowodowy w sytuacji wątpliwości co do przebiegu wyborów w poszczególnych komisjach – nie tylko protokoły, w tym egzemplarze protokołów poprawionych, ale i karty do głosowania, szczególnie uznane za nieważne? Dotychczas częsta była praktyka niebadania całości zjawiska, choćby w przypadku braku niektórych partii na niektórych kartach do głosowania, ale opierania się na dostarczonych dowodach – szczególnie że wynoszenie kart z punktów do głosowania jest zabronione. Przejrzystość procesu oceny protestów wyborczych i pieczołowitość sądów w tym zakresie, także dopuszczenie jako obserwatorów pracy sądów przedstawicieli organizacji międzynarodowych, może mieć kluczowe znaczenie dla reputacji procesu wyborczego w Polsce, bo w ostatecznym rozrachunku sędziowie mają w rękach rozstrzygnięcie o kluczowej dla demokracji rzeczy, czyli ważności wyborów.

Wnioski

Nie ma wątpliwości, że przed wyborami w 2015 roku dokładnych analiz wymaga część Kodeksu Wyborczego dotycząca wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Kapitalne byłoby szczególnie porównanie ich z mającymi najlepszą reputację w środowiskach międzynarodowych standardami

stosowanymi przez OBWE – także w takich krajach, jak USA czy Norwegia. Istnieje zagrożenie, że niedoskonałości, które wyniknęły podczas ostatnich wyborów, mogą się powtórzyć, ale jest jeszcze czas, aby temu zapobiec. Kluczową sprawą jest takie „uszczelnienie” systemu wyborczego, by pewność uczciwego policzenia każdego głosu nie zależała tylko od ogólnego zaufania do kogokolwiek, na przykład sędziów z PKW, bo siłą rzeczy i przy najlepszych chęciach nie mają oni możliwości poręczenia za uczciwość każdego uczestnika procesu wyborczego.

Spotecznie istotna jest zasada podawania przyczyny uznania głosu za nieważny i przechowywania kart z tymi głosami przez dłuższy czas. Być może metodą ograniczenia liczby nieważnych głosów powinno być wprowadzenie zamiast krzyżyków trwale przyklejonych do papieru naklejek z hologramem – nie byłoby wtedy możliwości nieświadomego unieważniania głosu przez wyborcę. Możliwe, że członków komisji warto by zobowiązać do informowania każdego wyborcy o zasadzie jednego krzyżyka – wymaga to dodatkowych analiz. Być może powinna być rubryka przeznaczona do głosowania przeciw wszystkim kandydatom – wtedy takie intencje znalazłyby czytelną formułę prawną. Istnieje też możliwość podwójnego sprawdzania głosów przez zamontowany w urnie wyborczej skaner, jak w niektórych stanach w USA.

Inne zjawisko, które wymaga dokładnego wyjaśnienia, to skala kart wybrakowanych, bez list niektórych komitetów. Prace studialne nad tego typu problemami mogą prowadzić do wyrugowania nieprawidłowości z procesu głosowania w przyszłości.

Konieczne jest zaproszenie obserwatorów OBWE na kolejne wybory samorządowe, a także prezydenckie i parlamentarne. Dokładne wnioski ODIHR, jako agencji OBWE, która ma siedzibę w Warszawie, nieco zobiektywizowałyby argumenty padające w wewnątrzpolskiej debacie o naruszeniach wyborczych.

Błędne jest traktowanie PKW jako władzy sądowniczej lub jako organu konstytucyjnego – w debatach po wyborach samorządowych w 2014 roku błąd ten popełniano stosunkowo często. PKW i KBW wymagają usprawnienia. W sensie proceduralnym w przypadku zmian w Kodeksie Wyborczym

należy wzmocnić pozycję szefa KBW jako organu wykonującego dyspozycję ustawy. PKW powinna być tylko rodzajem organu nadzorczego ze szczególnym uprawnieniem – udzielaniem wiążących opinii prawnych. Kwestie techniczne, jak kształt karty wyborczej, należy powierzyć specjalistom. W skład PKW powinny wejść dodatkowe osoby posiadające profesjonalną wiedzę o systemach głosowania, systemach wyborczych, geografii wyborczej oraz praktycy obserwacji wyborów. Prawo do mianowania dodatkowych członków PKW powinno przysługiwać bezstronnym profesjonalnym instytucjom, takim jak prezes PAN. Prace Państwowej Komisji Wyborczej powinni mieć prawo obserwować mężowie zaufania parlamentu, wybrani przez Sejm i Senat.

Jarosław Flis

Karta, czyli broszura

Jednym z najistotniejszych powodów nieodpartego poczucia nieprawidłowości towarzyszącego wyborom samorządowym 2014 jest przyjęcie przez kartę do głosowania formy broszury. Takie rozwiązanie wynika ze stosowania w Polsce bardzo specyficznego systemu wyborczego. Tworzą go dwa nakładające się rodzaje wyborów – proporcjonalne w okręgu wielomandatowym (jeśli chodzi o rywalizację między partiami) i metoda pojedynczego głosu nieprzechodniego (w obrębie listy). To rozwiązanie, które wielu osobom w Polsce wydaje się oczywiste, gdyż stosuje się je od ponad 20 lat w głosowaniu na różnych poziomach, na świecie jest raczej rzadkie. Co więcej, wśród wielu światowych systemów wyborczych polski system na pewno nie należy do najbardziej popularnych, a prawdopodobnie także nie do tych najbardziej racjonalnych. Jego słabości są widoczne na różnych planach, a na jednym z nich objawiły się obecnie – poprzez tworzenie barier organizacyjnych i percepcyjnych.

Sama ordynacja powstała w wyniku swoistej ścieżki rozumowania, pokazującej jednocześnie źródła jej słabości. Aby między partie podzielić proporcjonalnie nagrodę w postaci mandatów, nagroda ta musi się składać z wielu elementów – to pozwala na odejście od metody „pierwszy na mecie”, kiedy zwycięzca bierze wszystko. W związku z tym stworzono okręgi wielomandatowe, gdzie partie mogą otrzymać różną liczbę mandatów – im większe mają poparcie, tym więcej mandatów zdobywają. Kandydaci mają

pochodzić z wyborów, dlatego muszą być znani wyborcom. Należy zatem przedstawić tym ostatnim kandydatów. Mandatów do zdobycia jest więcej niż jeden, dlatego i kandydatów wypadałoby wystawić więcej. Istotnym punktem zaczepienia jest tu liczba rozdzielanych mandatów – zgodnie z taką logiką lista powinna obejmować tylu kandydatów, ile można zdobyć mandatów. W domyśle – kandydatów powinno być tylu, aby w przypadku oszałamiającego sukcesu wyborczego danej partii byli w stanie obsadzić wszystkie mandaty.

Oczywiście praktyka pokazuje, że jest to sytuacja nierealna. W żadnych z dotychczasowych wyborów przeprowadzonych w Polsce według tego systemu żadne ugrupowanie nie zdobyło więcej niż 2/3 mandatów, a rzadko kiedy przekroczone została połowa. W przypadku znaczącej liczby partii, przy obecnej wielkości okręgów lista otrzymuje tylko jeden mandat. Kandydatów jednak nadal musi wystawić się w wyborach sejmowych średnio siedmiu, w wyborach sejmikowych jedenastu, a w miejskich pięciu.

Wyborca jednym krzyżykiem wskazuje listę i kandydata. O ile w rywalizacji list stosowana jest reguła proporcjonalna, o tyle w przypadku rywalizacji wewnątrz listy decyduje zwykła kolejność według listy otrzymanych głosów. Niby stoi za tym chwalebne w domyśle założenie, że kandydaci będą między sobą konkurowali, a wyborcy wskażą najlepszego z nich. Jednak realne uzasadnienie jest zupełnie inne.

Wedle relacji Jana Rokity, przedstawionej podczas seminarium zorganizowanego w tej sprawie przez Instytut Socjologii UJ, system ten został wprowadzony w 1991 roku w wyniku obawy postów z „tylnich rzędów” przed wszechwładzą kierownictw powstających właśnie partii. Gdyby funkcjonowała lista zamknięta, byłoby tak jak w wielu krajach, na przykład w Hiszpanii, gdzie to partia ustala kolejność, walka odbywa się drużynowo, jednak z góry wiadomo, komu przypadnie mandat. Drużyna walczy o to, aby mieć jak największy udział. Udział ten, wedle ustalonego wcześniej algorytmu, dostają poszczególne osoby. W Polsce z jednej strony zespół walczy o jak największy udział w nagrodzie w porównaniu z innymi zespołami, z drugiej jednak strony poszczególne osoby rywalizują między sobą

o to, komu przypadnie mandat. Z matematycznego punktu widzenia efekt okazuje się jednoznaczny – walka w obrębie listy jest znacznie ważniejsza od walki drużynowej – tu łatwiej coś zyskać, tu bardziej prawdopodobna jest strata.

System ten niesie ze sobą wiele różnych konsekwencji, ale z punktu widzenia percepcyjnego oznacza, że jeśli mamy siedmiomandatowy okręg, jak choćby w wyborach do sejmiku, oraz podziały polityczne tworzące system pięciopartyjny, to główne partie muszą wystawić minimum 35 kandydatów, którzy będą zabiegać o te siedem mandatów. W polskich realiach okazuje się, że tak naprawdę z perspektywy partii opłaca się mieć kandydatów jak najwięcej, ponieważ każdy z nich jest „naganiaczem” działającym na rzecz zbiorowego efektu. Odbywa się tu klasyczny „wyścig po pawi ogon”. Logika rywalizacji nie prowadzi do optymalizacji, tylko popycha wszystkich do rozwiązania zupełnie niefunkcjonalnego. Jeśli jakaś partia wystawi o jednego kandydata więcej, to mając dodatkowego „naganiacza”, może zyskać przewagę. Dlatego wszystkie partie w Polsce wystawiają komplet kandydatów, zgodnie z systemem powiększając ich liczbę do dwukrotności liczby mandatów możliwych do zdobycia w okręgu. Wszystkie liczące się partie wykorzystują do maksimum ten limit, nawet jeśli wiedzą, że w danym okręgu będą walczyły tylko o jeden mandat.

Partiom opłaca się wystawiać takich „naganiaczy”, gdyż nie potrafią prowadzić drużynowej kampanii w szerszej skali i kampania napędzana animozjami w obrębie własnej listy wydaje się wszystkim jedynym sensownym rozwiązaniem. Rodzi to jednak problem percepcyjny – wyborca musi wybierać, jak w przypadku sejmiku, już nie spośród 35, ale 70 kandydatów. Jeśli dodać do tego występujące zwykle w demokracji dwie lub trzy partie marginalne, oznacza to konieczność wyboru spośród setki kandydatów.

Od strony technicznej problem polega na tym, że nazwiska stu kandydatów nie mieszczą się na kartce formatu A4, na której widnieją kandydaty we wszystkich innych systemach stosowanych w Polsce – wyborach senatorów, wójtów, burmistrzów, prezydenta państwa i radnych gminy. O ile orientacja wśród stu kandydatów, których nazwiska umieszczono na jednej

kartce, jest w ogóle kłopotliwa, o tyle przy takim rozwiązaniu wszystkie listy są przynajmniej możliwe do ogarnięcia wzrokiem w jednym momencie. Jeśli chce się listy umieścić w broszurze, pojawiają się dwa rodzaje problemów. Po pierwsze, jedne listy są trudniejsze do znalezienia niż inne. Konieczne staje się przewertowanie broszury, która czasem liczy nawet dziesięć stron, co jest po prostu kłopotliwe. Po drugie, któraś partia znajduje się na pierwszej stronie, jest więc łatwiej dostępna.

Pierwsza strona stanowi jeszcze większe ułatwienie, jeśli broszura nie posiada okładki. Jednak dodanie okładki tak naprawdę utrudnia całe głosowanie. Są tutaj zatem tylko dwa złe wyjścia. Pierwsze złe: jeden z komitetów losuje pierwszą stronę i wedle wstępnych szacunków po ostatnich wyborach zyskuje wyraźny procent niezastużonego poparcia. Jeśli porównać wyniki tych samych partii w wyborach powiatowych i sejmikowych, widać wyraźnie, że komitety, które trafiły na pierwszą stronę (najczęściej był to PSL, ale także Prawo i Sprawiedliwość), uzyskały dodatkowy bonus. Przykładowo: w wyborach sejmikowych w Małopolsce było to 2,5%, które dostało Prawo i Sprawiedliwość w tych powiatach, gdy PSL zarejestrował swoje listy jako „Porozumienie Samorządowe” i znajdował się z tytu broszury. Drugie złe rozwiązanie prowadzi do tego, że całe głosowanie jest utrudnione. Oczywiście, kiedy pierwszą stronę broszury zajmuje objaśniająca okładka, wszyscy mają tak samo trudno i nikt nie zyskuje ułatwień.

Problemy z broszurą pojawiły się już w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Pozostały one jednak niezauważone z powodu małej skali zjawiska, co wiązało się z niską frekwencją w tamtych wyborach. W porównaniu z 2009 rokiem liczba nieważnych głosów wzrosła, ale tylko o 1,36 punktu procentowego. Wyjściowy odsetek nieważnych głosów był bardzo niski i wynosił niecałe 2%, stąd kiedy podniósł się do 3,12 %, nikt nie zwrócił uwagi na to, że jest to istotny problem – a przecież jest to wzrost prawie dwukrotny. Rzecz wyglądała inaczej z powiatami i sejmikami, ponieważ procent nieważnych głosów był tam wyjściowo wyższy i w 2010 roku osiągał poziom około 9%. Gdy wzrósł on o połowę, to w efekcie powstało kilkanaście procent, które pojawiły się w tegorocznych wyborach. Dodatkowym wyjaśnieniem może

być to, że w wypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego broszura stanowiła jedyne narzędzie do głosowania – nie było więc źródłem pomyłek to, że równocześnie odbywały się inne głosowania. Takie przenoszenie wzorów zawsze jest źródłem pomyłek, co było widoczne w starej ordynacji do Senatu, obowiązującej do 2007 roku.

Około 1/5 wyborców w wyborach do Senatu oddawała tylko jeden głos, pomimo że miała prawo do dwóch, trzech lub czterech wskazań. Przenosili oni wzory głosowania z ważniejszych wyborów – w wyborach do Sejmu stawia się jeden krzyżyk, dlatego na listach do Senatu wyborcy również stawiali jeden. Podobne zjawisko miało miejsce w gminach wiejskich, gdzie do 2010 roku również stosowano taką ordynację – w poszczególnych okręgach część wyborców miała większą liczbę głosów. W tym wypadku także przenoszono wzory z głosowania w wyborach wójtów, gdzie stawia się jeden krzyżyk. Nawet mając do dyspozycji pięć wskazań, część głosujących wybierała tylko jednego kandydata. Wprowadzenie broszury najwyraźniej skutkuje tym, że na skutek przenoszenia wzoru głosujący stawiają nie tyle mniejszą, ile większą liczbę krzyżyków. Wyborca w wyborach wójta otrzymuje kartkę A4 z listą kandydatów i ma postawić na niej jeden krzyżyk, tak samo w wyborach rady gminy. Następnie otrzymuje wyglądające dokładnie tak samo karty do głosowania w liczbie pięciu czy sześciu, tworzące broszurę. Chociaż przeważająca większość nie ma z tym problemu, to jednak nawet co dziesiąty wyborca, dla którego pojawia się tu problem, tworzy znaczący fakt polityczny. Po pierwsze, do grupy osób głosujących w ten sposób mogą należeć zwolennicy określonej partii, którzy nieświadomie nie oddają na nią głosu, tylko oddają głos nieważny, stawiając krzyżyk na wszystkich listach. Po drugie, mogą to być wyborcy, którzy oddając głos, kierują się „oszczędnością poznawczą”. Nie zastanawiając się głębiej nad tym, na kogo głosują, robią to tak, jak jest najwygodniej – czyli stawiają krzyżyk na pierwszej kartce. Wtedy znajdujący się na niej komitet dostaje niezastużoną nagrodę.

Warto zauważyć, że broszura może budzić wątpliwości także po stronie łączących głosy – podnosi niezbędny poziom zaufania, którym musimy ich

obdarzyć. Wszędzie na świecie zdarzają się oszustwa wyborcze. Do komisji wyborczych zgłaszają się osoby o wyraźnych poglądach politycznych, czasami kierujące się poczuciem krzywdy. Poczuciem krzywdy, które wymaga nadrobienia poprzez dodanie dodatkowych głosów partii, co do której uważa się, że została skrzywdzona. W przypadku normalnej, jednostronicowej karty do głosowania wszystkie takie osoby mają równe szanse – oszukiwanie w wyborach jest tak samo trudne dla zwolenników wszystkich opcji. Natomiast w wypadku broszury „elastyczni etycznie” członkowie komisji najłatwiej mogą dokonać oszustwa w stosunku do komitetów znajdujących się na pierwszej stronie. Jeśli pierwsza strona jest pusta, wystarczy postawić na niej krzyżyk i na pewno zepsuło się głos oddany na inną partię. Jeśli jest się zwolennikiem innej partii, to oszustwo wymaga przewertowania broszury i sprawdzenia, czy nie jest to głos na popieraną partię. Zapewne nigdy nie dowiemy się, na ile jest to istotny problem – pozostaje jednak wątpliwość, którą warto brać pod uwagę.

Druga motywacja dotyczy nie tyle nieuczciwych, co „upośledzonych motywacyjnie” członków komisji. Jeśli osoba licząca zobaczy, że krzyżyk oddano na pierwszej stronie broszury, to może nie sprawdzić, czy głos aby czasem nie jest nieważny. To wymagałoby przeglądnięcia kolejnych stron. Unikając takiego sprawdzenia, może zaliczyć partii z pierwszej strony głos, który był głosem nieważnym – nie działając wcale w sposób celowy, lecz jedynie ograniczając niezbędny do liczenia czas i wysiłek. W przypadku jednej karty do głosowania, choćby dużej, od razu można stwierdzić, czy głos jest ważny, gdyż widać jednocześnie wszystkie krzyżyki. Natomiast broszura wymaga od członków komisji większego wysiłku.

Biorąc pod uwagę liczbę protestów dotyczących zamienionych czy zdublowanych stron, widać wyraźnie, że broszura rodzi również problemy organizacyjne. Uniknięcie błędów introligatorskich jest znacznie trudniejsze niż w wypadku wydrukowania pojedynczej kartki A4, która nie wymaga zsywania.

Wydaje się więc, że broszura kumuluje wszystkie możliwe problemy, które mogą się pojawić w przypadku głosowania i liczenia głosów. Jej

zastosowanie wynika przy tym z absurdalnego nadmiaru kandydatów. Nadmiaru, który nie jest żadną wartością wymagającą ochrony. Powinno się za to troszczyć o czytelność wyborów. Przekonanie, że nadmiar kandydatów należy utrzymać w imię systemu proporcjonalnego, jest chybione. Od XIX wieku wymyślono szereg systemów, które radzą sobie z tym problemem; zachowanie proporcjonalności da się połączyć z wyborem z krótkiej listy kandydatów. Każda partia zgłasza w danym okręgu tylko jednego kandydata, a mandaty są dzielone dwuetapowo. Jednym z elementów jest podział w skali całej jednostki w proporcji do liczby głosów zdobytych w każdym okręgu. Dodatkowo w takim systemie można wprowadzić niewielką furtkę, czyli możliwość zdobywania mandatów przez kandydatów niezależnych. Jest to dla wielu osób bardzo ważne jako najlepszy wyraz biernego prawa wyborczego. W takim systemie każdy może kandydować jako niezależny kandydat, a mniejsze partie o rozproszonym poparciu nie są zagrożone eliminacją przez matematykę wyborczą. Możliwość startu kandydatów niezależnych oznacza równocześnie, że dysydenci wewnątrz partii mają „straszak” na swoje kierownictwo. Jeśli partia ich nie wystawi, to mogą wystartować bez jej poparcia. Względne jest, czy wygrają oni w wyborach, ale na pewno partia na tym straci – mogą odebrać jej znaczną pulę głosów, a w konsekwencji mandat. Wprowadza to większą równowagę między centralą partyjną a szeregowymi aktywistami.

Próba rozwiązania problemów zrodzonych przez broszurę jest dobrą okazją do zmiany całego systemu, który niesie za sobą wiele niezdrowych konsekwencji. Warto o nich mówić, nawet jeśli nie są tak spektakularne i nie tworzą takiego zamieszania, jak różnice między sondażami *exit poll* a późniejszymi wynikami wyborów. Jak się wydaje, różnice te są spowodowane przez „efekt broszury”. Choć PSL faktycznie zdobywa zwykle w wyborach samorządowych dwukrotnie większe poparcie niż w sondażach, to jednak mało jest przesłanek, by mogło być ono aż trzykrotnie wyższe. Oczywiście można stwierdzić, że wyborcy ci faktycznie zagłosowali na PSL, i stwierdzenie to jest trudne do obalenia – a na pewno nie może być podstawą do podważania wyników wyborów. System powinien być jednak tak skonstruowany,

aby osoby głoszące w sposób przypadkowy nie skrzywiły wyrażnie wyniku wyborów – przypadkowe głosy powinny rozkładać się faktycznie przypadkowo, nie dając nikomu żadnego przywileju. Przywilej taki najwyraźniej jest efektem stosowania karty w formie broszury.

Bartłomiej Nowotarski

Metoda „wielu oczu” do kontroli procesu wyborczego

Polskie wybory samorządowe 2014 unaocznily tendencję deformowania mechanizmu delegacji władzy oraz delegacji preferencji wyborców. Deformacja preferencji wyborczych to groźny syndrom, tym bardziej jeśli staje się w pełni przez obywateli uświadomiony (o co nietrudno w demokracji).

W tych wyborach wystąpiły co najmniej trzy następujące przyczyny takiej deformacji:

1. w kierunku dysproporcjonalności wyniku wyborczego, na skutek stosowania w gminach, powiatach i województwach mocno dysproporcjonalnego prawa wyborczego (wysokie progi: naturalne oraz sztuczne, na poziomie 5%, metoda liczenia głosów d'Hondta, przewagi konkurencyjne wynikające z nierównych możliwości finansowania różnych komitetów wyborczych, wybory w okręgach jednomandatowych itp.);

2. wzrost liczby oddanych głosów nieważnych;

3. stały wzrost wyborczej absencji, zjawiska głosowania ideologicznego lub strategicznego na skutek m.in. miąższości oferty programowej (krystalizującej przecież wyborcze preferencje i umożliwiającej sprawne funkcjonowanie mechanizmu odpowiedzialności władzy w demokracji), zastąpionej billboardowymi czy internetowymi „popisami celebryckimi” komitetów i ich kandydatów.

Zajmę się jedynie punktem 2, albowiem tylko tu rysują się dość proste i techniczne rozwiązania, mogące pomóc pracy PKW i jej ogniowom terenowym. Pozostałe dwa wymagają ingerencji w dziedzinę reżimu politycznego polskiego samorządu terytorialnego. W opinii nie ograniczę się do hipotezy tzw. „efektu broszury”.

W punkcie 2 kluczowe będzie ustalenie przyczyny oddawania głosów nieważnych, a tu podstawowe znaczenie mieć będzie stosunek głosów tzw. „pustych” do głosów z większą, niż przewiduje ustawa, liczbą znaków „X” na kartkach wyborczych. To pierwszy probierz ewentualnej patologii, jeśli przyjmiemy hipotezę, że tzw. głosy „puste” mogą oznaczać głos sprzeciwu wobec całej listy. Ich wzrost w każdych kolejnych wyborach będzie oznaczał konieczność pojawienia się na karcie wyborczej rubryki, która umożliwiałaby oddanie „głosu dezaprobaty” względem wszystkich kandydujących, co służyłoby większej klarowności wyniku wyborczego. Rozwiązanie takie należałoby wziąć pod uwagę nawet bez wzrostu liczby takich głosów, po prostu dlatego, że już teraz jest ich tak dużo (w poprzednich wyborach ok. 10%).

Rzeczami jednak bardziej niepokojącymi byłyby, po pierwsze, wzrost w liczbach bezwzględnych (w porównaniu z poprzednimi wyborami w danych okręgach wyborczych) samych głosów nieważnych z powodu postawienia na karcie więcej niż jednego krzyżyka; po drugie – jeszcze groźniejsze byłoby zwiększenie grupy głosów nieważnych w relacji do zmniejszenia się liczby głosów „pustych”. Wszystko oczywiście należy brać pod uwagę w odniesieniu do dotychczasowych wyborów w danych okręgach wyborczych.

Podsumowując, należy zauważyć, co następuje:

1. W odniesieniu do poprzednich wyborów znaczący spadek głosów „pustych”, chociażby w kontekście niespodziewanego wzrostu głosów ważnych oddanych na PSL, może wskazywać na obwodowo zorientowane próby manipulacji wyborczej. To znaczy, że należałoby rozpatrzyć zmiany w korelacji głosów „pustych” do przyrostu lub spadku liczby głosów ważnych.

2. W odniesieniu do poprzednich wyborów na patologię wskazywać może także spadek liczby głosów ważnych względem nieważnych, dokładnie tych ze zwiększoną liczbą znaków X na karcie. Trzeba by zatem policzyć, jakie ugrupowania występują najczęściej na tego typu głosach nieważnych.

3. To wszystko ujawnia, iż przebieg patologicznej transformacji głosów: nieważnych „pustych”, ważnych, nieważnych z nadwyżką znaku X, a co za tym idzie – wypaczenia preferencji wyborczych mają postać kierunkową:
głos „pusty” ➤ głos ważny ➤ głos z większą liczbą X.

Tak czy owak, niepokoić może nie tylko wzrost głosów nieważnych jako takich, w liczbach bezwzględnych (o 8%), ale głównie ich dysproporcja w poszczególnych województwach (od 10% do 25% w skali kraju oraz w niektórych powiatach między 2% a nawet 40%).

Pytanie zasadnicze brzmi: jakie środki – jeśli ograniczymy się do poprawy sytuacji w pracy PKW – pomogą nam zminimalizować zjawisko deformacji w mechanizmach delegacji preferencji wyborczych oraz delegacji władzy?

I tak, moim zdaniem:

1. Słuszny jest postulat zakotwiczenia PKW w konstytucji RP, co uczyni z tego, bazującego na niezależności od sfery politycznej, organu istotnego weto-aktora w horyzontalnym systemie odpowiedzialności władzy i jednocześnie podniesie jego rangę do poziomu konstytucyjnego weto-aktora. I ma rację prof. Marek Chmaj, że w takim przypadku rozporządzenia PKW nabiorą mocy prawa powszechnie obowiązującego, podlegającego normalnym trybom kontroli i zaskarżenia.

2. Proponuję też, by rozporządzenie PKW uregulowało metodę transparentnego liczenia głosów w komisjach obwodowych, tak aby nie liczyć w podgrupach, osobnych pokoikach, pojedynczo lub metodą gromadzenia głosów na „kupkach”. **Procedura polega na zobowiązaniu przewodniczącego komisji lub jego zastępców do fizycznego pokazywania każdego oddanego głosu każdemu po kolei członkowi komisji, potem każdemu**

mężowi zaufania i na końcu obserwatorowi wyłonionemu przez organizację społeczeństwa obywatelskiego. Wtedy wszystkie te osoby same dla siebie odnotowują, na kogo padł ten pojedynczy głos. Wynik powinien być odnotowywany jawnie na dwóch tablicach, w sytuacji gdy osoby nioszące na nie dane nie mają kontaktu wzrokowego ani ze sobą, ani z drugą tablicą. W ten sposób cała sala może kontrolować nanoszenie głosów na tablice. Wystarczy krótkie szkolenie szefów komisji, aby procedura sprawnie działała. To postać metody kontroli tzw. „wielu oczu”.

Dzięki temu rozwiązaniu system kamer przestaje być potrzebny. Metoda jest dłuższa, ale ze wszech miar warta rozważenia w Polsce. Wymagałaby ona mniejszych pod względem liczby elektoratu obwodów głosowania.

3. Nasuwa się postulat, by można było oddać głos przeciw wszystkim listom wyborczym.

4. Należałoby także umożliwić czynny nadzór nad procesem liczenia głosów przedstawicielom różnych organizacji pozarządowych poprzez losowanie ich do poszczególnych komisji wyborczych.

5. Analiza przyczyn oraz struktury oddanych głosów nieważnych powinna być obowiązkiem PKW, a sam dokument musi stanowić informację publiczną.

6. Kompetencje wójta należałoby ograniczyć do obowiązku zapewnienia lokalu i warunków pracy członkom obwodowych komisji wyborczych. Dobór ich członków, także ewentualnie w drodze losowania, stanowić powinien czynność przypisaną wyłącznie PKW i odbywać się przy udziale zainteresowanych.

Reasumując, rzeczami najistotniejszymi wydają się ściśle uregulowanie procedury pracy komisji obwodowej oraz sposób jej kreacji. A nieodzowne jest wzmocnienie reprezentacji obserwatorów z ramienia organizacji pozarządowych oraz mężów zaufania. Po prostu trzeba im płacić za czynności. Mogą zostać tym obciążone budżety wyborcze poszczególnych partii politycznych, pobierających państwową subwencję. Rzeczywistość bowiem pokazuje, że w wielu komisjach obwodowych nie było mężów zaufania. I nie ma tu zachowanej zasady równości szans, gdy liczba członków PSL

wynosi 130 tysięcy, a innych partii zamyka się w kilku tysiącach, a nawet zdecydowanie mniej.

Uregulowanie procedury zgodnie z punktem 2 wydaje się najbardziej bieżącą i racjonalną potrzebą w naszej powyborczej i zarazem przedwyborczej sytuacji. Sprawa technicznie jest prosta, choć, przyznaję, czasochłonna. Poza tym ostatnio zgłaszano często kwestię przemęczenia członków komisji obwodowych. A zatem z dwóch powodów stoimy przed **decyzją o zmniejszeniu obwodów głosowania** i zwiększeniu liczby komisji obwodowych, przynajmniej w czasie skomplikowanych proceduralnie wyborów samorządowych.

Adam Gendźwiłł

Wybory 2014: co wywołało kontrowersje, czego możemy się nauczyć?

Wokół wyborów samorządowych z 2014 roku powstało tyle kontrowersji, bo nałożyły się na siebie trzy czynniki. Po pierwsze, doszło do awarii systemu informatycznego obsługującego wybory, stąd na oficjalne wyniki trzeba było czekać bardzo długo, pojawiały się pomyłki w protokołach zbiorczych i do dzisiaj (a piszę te słowa niemal miesiąc po głosowaniu) nie są dostępne pełne bazy danych z wynikami wyborów we wszystkich okręgach wyborczych. Po drugie, pojawiły się rozbieżności między prognozą wyników wyborów opracowaną przez firmę Ipsos na podstawie sondażu *exit poll* a rzeczywistymi wynikami; kontrowersje wzbudziły zwłaszcza rozbieżności dotyczące dwóch partii: PiS i PSL. Po trzecie wreszcie – odsetek głosów nieważnych, i tak już wysoki, wzrósł do najwyższego poziomu w historii wyborów samorządowych w III RP. Tę zmianę wiąże się w debacie publicznej ze zmianą wyglądu kart do głosowania – ich zbroszowaniem. Paradoksalnie niemal bez echa przeszła ważna zmiana, jaką wprowadził Kodeks Wyborczy z 2011 roku, tzn. pojawienie się okręgów jednomandatowych w wyborach do większości rad gmin.

W moim przekonaniu, gdyby nie połączenie wskazanych wyżej trzech czynników, temperatura dyskusji o koniecznych zmianach w prawie wyborczym byłaby niższa.

Nie mam wystarczającej wiedzy, żeby zająć się dokładnie dwoma spośród wskazanych problemów – awarią systemu informatycznego oraz

nietrafnością prognozy wyborczej. Pozwolę sobie jednak na krótkie komentarze dotyczące tych dwóch kwestii, zanim przejdę do problemu znacznego odsetka głosów nieważnych.

Przyczyny kłopotów z systemem obsługi informatycznej wyborów należy dokładnie zbadać, a wnioski przedstawić publicznie – na tym, jak rozumiem, polega przede wszystkim kontrola przeprowadzana przez Najwyższą Izbę Kontroli w Krajowym Biurze Wyborczym. Mieliśmy już dobrze działające systemy obsługi wyborów, również tych samorządowych w 2010 roku. Nie rozumiem, dlaczego konieczne były oddzielne systemy informatyczne do obsługi kolejnych elekcji? Państwowa Komisja Wyborcza i Krajowe Biuro Wyborcze powinny zlecić przygotowanie systemu elektronicznej obsługi wyborów wystarczająco elastycznego, tak aby w przyszłości niepotrzebne było budowanie takich systemów od nowa przed każdymi wyborami. Taki system musi być uznany za strategiczną infrastrukturę dla administracji państwowej, nie mniej ważną niż systemy ewidencji ludności, składek emerytalnych czy świadczeń wyborczych. Przy okazji należałoby uporządkować i uspołnić bazy danych z archiwalnymi wynikami wyborów.

To znaczące opóźnienie ogłoszenia oficjalnych wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą sprawiło, że przez kilka dni po wyborach jedynym źródłem wiedzy o tym, jaki jest ich wynik, były wyniki prognozy przygotowanej przez firmę badawczą Ipsos na zlecenie trzech stacji telewizyjnych. Celowo podkreślam słowo „prognoza”, aby zwrócić uwagę na to, że jej autorzy nie przedstawili po prostu wyniku sondażu prowadzonego na dużej próbie wyborców, ale korygowali surowe wyniki tak, aby sondaż dokładniej przybliżał prawdziwy wynik. Korekta ta wynikała nie tylko ze schematu doboru próby, ale również z pewnych dodatkowych założeń, dotyczących na przykład tego, że wyborcy różnych partii niejednakowo często odmawiali udziału w badaniu przeprowadzonym przed lokalem wyborczym¹. Procedura sondażu Ipsos nie przewidywała także możliwości

¹ Notatka *Opinia w sprawie exit poll Ipsos w wyborach do sejmików wojewódzkich* przygotowana przez zespół Na Straży Sondaży Instytutu Socjologii UW (<http://nastrazysondazy>).

przyznania się do oddania głosu nieważnego. Porównywanie dokładności sondażu *exit poll* z 2014 roku z dokładnością sondaży prowadzonych przed wyborami parlamentarnymi, prezydenckimi czy europejskimi uważam więc za nieuprawnione.

Firma przygotowująca prognozę wyników wyborów robi to na warunkach komercyjnych i chroniąc swój *know-how*, nie zdradza szczegółów procedury losowania obwodów, gdzie prowadzono badanie, ani procedur ważenia surowych wyników sondażu. Nie po raz pierwszy autorzy prognozy powstającej w oparciu o sondaż *exit poll* tego odmawiają. Nie sądzę, aby sensowne były jakiegokolwiek próby regulacji badań sondażowych, które są zamawiane jako produkt i prezentowane w mediach. Nawet regulacja dotycząca „czyszy wyborczej” w obliczu rozwoju mediów społecznościowych staje się powoli martwą instytucją. Wydaje mi się jednak, że uprawnione jest oczekiwanie od firmy badawczej, a także od mediów, będących właścicielami wyników badania, upublicznienia pewnych ogólnych wyjaśnień zaistniałych rozbieżności. Autorzy prognozy z Ipsos są w stanie ocenić powody nietrafności swojej prognozy, porównując odpowiedzi ankietowanych i oficjalne wyniki z komisji wyborczych, gdzie prowadzone było badanie. Tajemnicy firmy nie zaszkodziłoby wskazanie konkretnych mechanizmów, które mogły doprowadzić do niedoszacowań. Na przykład – czy przeszacowanie wyników PiS było wynikiem przyjęcia zbyt korzystnej dla tej partii korekty, która zakładała, że wielu wyborców nie przyznało się do oddania głosu na to ugrupowanie?

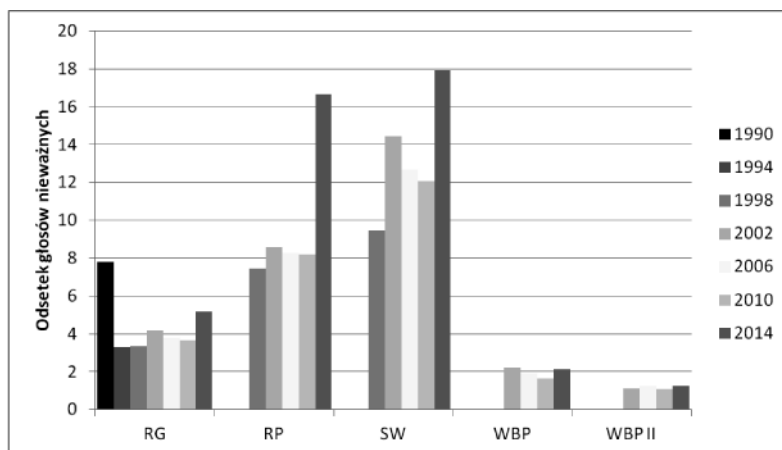
Obywatele powinni rozumieć generalne reguły przygotowywania sondaży opinii publicznej – zamawiający badania (głównie media), jak i realizujący je (firmy badawcze) są za to odpowiedzialni. Być może nie byłoby tyle zamieszania, gdyby oficjalne wyniki wyborów ogłoszono szybko. Ale oświadczenie Ipsos lub stosowny raport pomogłyby nam wszystkim.

Badaczowi polityki stosunkowo trudno wyjaśnić awarię systemu informacyjnego, a wobec braku szczegółowych danych o metodologii sondażu *exit*

uw.edu.pl/opinia-w-sprawie-exit-poll-ipsos-w-wyborach-do-sejmikow-wojewodzkich/),
informacje podane przez Pawła Predko z Ipsos podczas debaty w IS UW 3 grudnia 2014 roku.

poll na temat przyczyn jego nietrafności może tylko spekulować. Ale można coś powiedzieć o głosach nieważnych, choć jeszcze brakuje kompletu danych z wynikami głosowania, które pomogłyby przeanalizować to zjawisko.

Istotnie, w wyborach samorządowych w 2014 roku oddano najwięcej głosów nieważnych w historii wyborów samorządowych (ryc. 1). Debata publiczna skoncentrowała się na wzroście odsetka głosów nieważnych w wyborach do sejmików województw, ale dużo większy przyrost tego odsetka nastąpił w radach powiatów. W wyborach samorządów regionalnych odsetek głosów nieważnych zwiększył się o połowę (z ok. 12% do ok. 18%), w wyborach samorządów powiatowych – ponaddwukrotnie (z ok. 8% do 16,7%). Problem nie dotyczy więc tylko wyborów do sejmików,



Ryc. 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.

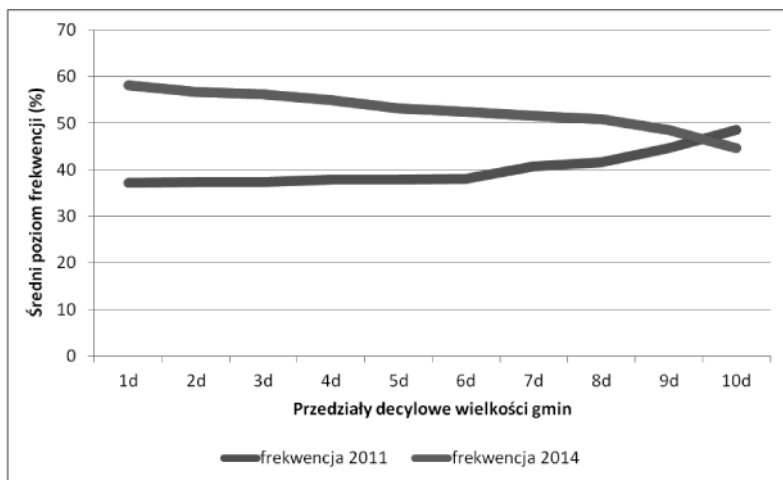
w których od lat padało dużo głosów nieważnych. Głosów nieważnych „przyrosło” również w wyborach do rad gmin, mimo że w najmniejszych gminach uproszczono system wyborczy. Mówiło się, że obowiązujące do

2010 roku głosowanie blokowe w wielomandatowych okręgach wyborczych jest trudne, bo wyborca jest uprawniony do oddania różnej liczby głosów w zależności od rozmiaru okręgu. Gdy pojawią się dokładne wyniki, trzeba będzie sprawdzić, czy jednomandatowe okręgi wyborcze rozwiązały ten problem, a przyrost nieważnych głosów „zawdzięczamy” większym gminom. Nie zmienia to jednak faktu, że wybory władz gminy – wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz radnych – wyraźnie odstają od wyborów szczebla powiatowego i regionalnego.

Warto zwrócić uwagę, że zasadniczo nie dysponujemy danymi o indywidualnych zachowaniach wyborców, którzy 16 listopada 2014 roku poszli do urn – nie wiemy, kto i dlaczego oddał głos nieważny; jakie cechy jednostkowe sprzyjają oddaniu nieważnego głosu. Jedynymi danymi, jakimi możemy się posłużyć, są dane zagregowane – protokoły z wynikami wyborów, na podstawie których możemy prowadzić wnioskowanie o tym, gdzie – na przykład w jakich gminach – zjawisko oddawania nieważnych głosów występowało szczególnie często.

Istnieje kilka hipotez, które mogłyby wyjaśnić wysoki odsetek głosów nieważnych, zwłaszcza w wyborach rad powiatów i województw. Kilka czynników może działać jednocześnie i bez dokładniejszych badań trudno określić, który z nich odpowiada za konkretną część głosów uznanych za nieważne.

Poszukując powodów nieważności głosów, warto zauważyć przede wszystkim, że **wybory samorządowe mobilizują inny elektorat niż wybory parlamentarne**. Wiadomo to zarówno z analizy danych sondażowych (indywidualnych deklaracji badanych Polaków), jak i z różnic poziomu frekwencji wyborczej w gminach różnej wielkości. Różnice te (na ryc. 2 porównuję wybory parlamentarne z 2011 i samorządowe z 2014 roku) ilustrują zasadniczą prawidłowość, że partycypacja w wyborach samorządowych jest wyższa niż w parlamentarnych w zdecydowanej większości gmin – im mniejsze gminy, tym większa „przewaga partycypacyjna” wyborów samorządowych nad parlamentarnymi. Tylko w grupie największych gmin wybory ogólnokrajowe przyciągają więcej wyborców, co ostatecznie waży



Ryc. 2. 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.

na zagregowanym wskaźniku frekwencji i na obiegowym przekonaniu, że do wyborów samorządowych Polacy chodzą mniej chętnie niż do parlamentarnych. To zależy gdzie.

Wiele zatem wskazuje na to, że część obywateli – głównie mieszkańcy mniejszych gmin – mobilizuje się, aby zagłosować w wyborach władz samorządowych, a nie bierze udziału w wyborach władz ogólnopolskich. Taka prawidłowość utrzymywała się również przed 1998 rokiem, a więc można przypuszczać, że to przede wszystkim wybory lokalne – władz gminy, a nie powiatu czy województwa wprowadzone w 1998 roku – mają największy potencjał mobilizacji wyborców.

Potwierdzają to wyniki sondażu CBOS przeprowadzonego w październiku 2014 roku (ryc. 3). Polacy interesują się głównie tym, co postanawiają władze gminne oraz centralne. Zainteresowanie decyzjami władz powiatów i województw jest wyraźnie mniejsze, stąd również zainteresowanie

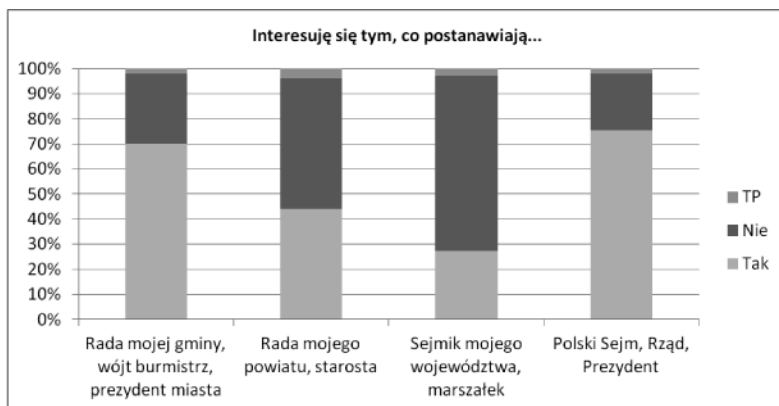
wyborami tych władz jest wyraźnie mniejsze. 42% Polaków uważa, że najważniejsze w równoległe odbywających się wyborach samorządowych są wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów, 36% Polaków – że wybory do rad gmin. Wybory do rad powiatów i do sejmików zdobywają marginalne 3% i 6% wskazań².

Warto te wyniki skonfrontować z podejściem mediów ogólnopolskich i kierownictw partyjnych, które interesują się wyborami samorządowymi wybiórczo: zwracają uwagę na wybory prezydentów największych miast i wybory do sejmików, które traktują jako sondaż przed wyborami parlamentarnymi, pokazujący poparcie partii.

Województwa, a w jeszcze większym stopniu – powiaty, są w Polsce ustrojowo słabsze. Samorząd wyższych szczebli, wprowadzony w 1998 roku, jest zdecydowanie mniej istotny dla obywateli. Zwłaszcza powiaty, o których liczbę i granice tak mocno spierano się przy reformie terytorialnej, są w Polsce naj słabszym ogniwem samorządu terytorialnego. Być może trzeba to po prostu uznać, nie oczekując jednocześnie, że wyborców będą interesowały wybory do organów, których działanie trudno zauważyć w codziennym życiu. A być może, zachowując istotę samorządu terytorialnego, należałoby rozważyć wybory pośrednie (poprzez rady gmin) do rad powiatów. Natomiast pomysł rozdzielenia wyborów samorządowych różnych szczebli oceniam negatywnie – poskutkowałoby to zapewne bardzo ograniczoną partycypacją w tych wyborach, które miałyby wyłaniać władze regionalne i powiatowe, oraz znaczną nadreprezentacją centrów nad peryferiami.

Wybory samorządowe są w Polsce równoczesne – każdy wyborca dostaje kilka kart do głosowania. Owa równoczesność w świetle przedstawionych wyżej argumentów może być ważnym wyjaśnieniem odsetka nieważnych głosów w wyborach władz wyższych szczebli podziału terytorialnego. Wiele wskazuje na to, że część wyborców chce wziąć udział tylko w wyborach lokalnych – i robi to konsekwentnie: dostaje w obwodowej komisji wyborczej

² CBOS, *Ranga wyborów i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, komunikat 148/2014 (oprac. Adam Gendźwiłł).



Ryc. 3. Zainteresowanie decyzjami władz publicznych na różnych szczeblach.

Źródło: CBOS, *Ranga wyborów i zainteresowanie decyzjami władz różnych szczebli*, komunikat 148/2014 (oprac. Adam Gendźwiłł).

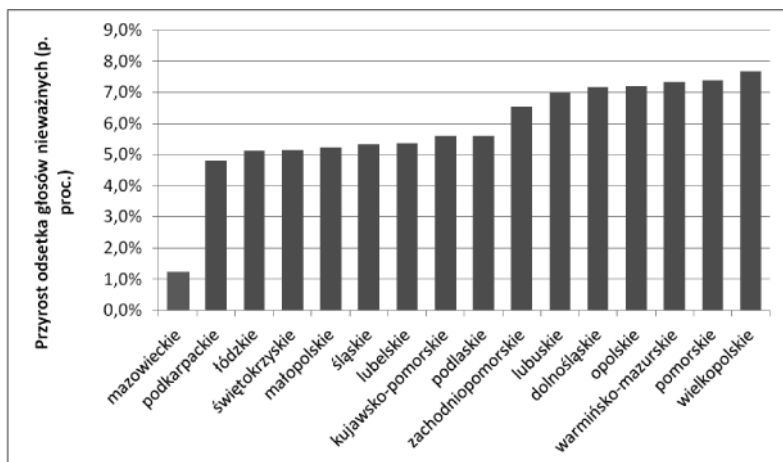
komplet kart do głosowania, ale ważne głosy oddaje tylko w wyborach wójtów i radnych gminy. Może za tym przemawiać fakt, że w wyborach w 2002, 2006 i 2010 roku zdecydowaną większość głosów nieważnych stanowiły głosy puste. Głos pusty powinniśmy traktować jako głos oddany świadomie jako nieważny; głos z wieloma skreśleniami może (choć nie musi) być wynikiem pomyłki. Niestety, w 2014 roku, kiedy kontrowersji wokół nieważnych głosów jest więcej, niż było przedtem, nie możemy tej proporcji powodów nieważności głosu sprawdzić. Źle się stało, że z protokołów komisji wyborczych zniknęły wpisy o powodach nieważności głosu. Zostały tam, gdzie są stosunkowo najmniej potrzebne – w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów.

Hipoteza alienacji głosi, że nieważne głosy, przede wszystkim puste, oddają wyborcy, którzy nie mają poczucia wpływu na sprawy ponadlokalne, nie interesuje ich proces decyzyjny na szczeblu powiatu i województwa, nie znają dobrze radnych, a często nawet ani jednego kandydata na radnego z karty do głosowania. Stawiam tezę, że tacy wyborcy – zmobilizowani do uczestnictwa w samorządzie gminnym, ale wyalienowani od samorządu

powiatowego i regionalnego – mieszkają częściej na obszarach peryferyjnych: w małych gminach, oddalonych od stolic województw – tam koncentrują się głosy nieważne w wyborach do rad powiatów i do sejmików. Tę kwestię trzeba zbadać dokładniej, również na poziomie jednostkowym, a następnie znaleźć sposoby włączenia tych wyborców do uczestnictwa w samorządzie powiatowym i wojewódzkim.

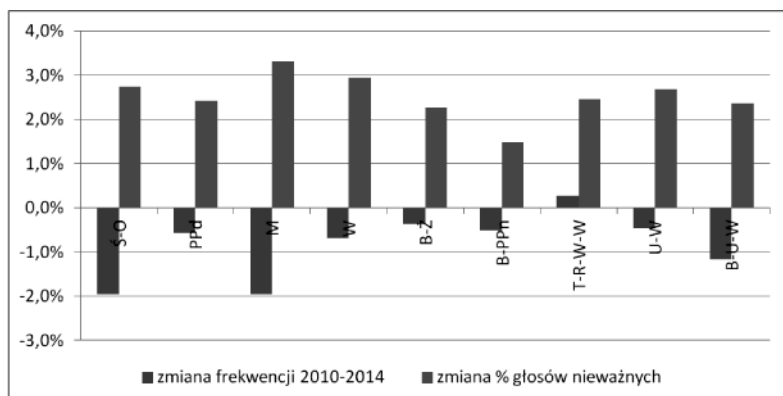
Analizując kwestię głosów nieważnych, trzeba również rozważyć hipotezę protestu, która głosi, że oddanie głosu nieważnego może być formą „ukarania” partii rządzących przez jakąś część ich elektoratu z poprzednich wyborów. Wyborcy nie są gotowi, aby oddać głos na konkurencję, ale czując zawód, oddają głos nieważny. Stawiam tezę, że w wyborach samorządowych z 2014 roku taki mechanizm mógł zadziałać w przypadku części elektoratu Platformy Obywatelskiej, a nie zadziałał w przypadku Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Odrębna grupa wyjaśnień głosów nieważnych odwołuje się do techniki wyborczej, a dokładniej – konstrukcji kart do głosowania. O tym, że nawet pozornie błahy zabieg, jakim jest zbroszurowanie karty wyborczej, może zwiększać odsetek głosów nieważnych, świadczy wynik *quasi*-eksperymentu przeprowadzonego w wyborach w 2010 i 2014 roku. Eksperymentu, z którego nie wyciągnęliśmy wniosków na czas. Otóż w 2010 roku zbroszurowane karty wyborcze (w formie podobnej – choć nie identycznej do tych z 2014) obowiązywały wyłącznie w wyborach do sejmiku województwa mazowieckiego. W pozostałych województwach zastosowano karty jednostronicowe. W wyborach z 2010 roku Mazowsze wyraźnie odstawało od innych regionów odsetkiem głosów nieważnych, co tylko część komentatorów wiązała z projektem kart wyborczych. W 2014 roku we wszystkich wyborach w systemie proporcjonalnym zastosowano karty zbroszurowane – i wzrost odsetka głosów nieważnych jest widoczny. Na ryc. 4 widać wyraźnie, że pomiędzy 2010 a 2014 rokiem najmniejszy przyrost odsetka głosów nieważnych wystąpił na Mazowszu – tam gdzie broszury w wyborach do sejmiku już wprowadzono. Mazowsze odstaje pod tym względem od innych regionów o ok. 3–5 punktów procentowych.



Ryc. 4. Zmiana odsetka nieważnych głosów w wyborach do sejmików pomiędzy 2010 a 2014 rokiem w 16 województwach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie PKW (wyniki nie uwzględniają wyników głosowania z Warszawy i powiatu ciechanowskiego).



Ryc. 5. Zmiana frekwencji i odsetka nieważnych głosów w wyborach do Rady Warszawy pomiędzy 2010 a 2014 rokiem w 9 okręgach wyborczych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie PKW.

Zbroszurowanie kart w wyborach do Rady Warszawy również zadziało, co pokazuje ryc. 5, gdzie widać wynik porównania frekwencji wyborczej i odsetka głosów nieważnych między 2010 a 2014 rokiem. Przy minimalnym spadku frekwencji wyborczej (tylko w jednym okręgu frekwencja wzrosła) odsetek nieważnych głosów wzrósł w każdym okręgu.

„Hipoteza broszury” implikuje, że za wzrost odsetka głosów nieważnych między 2010 a 2014 rokiem odpowiada przede wszystkim przyrost odsetka głosów nieważnych z powodu wielu skreśleń. Niestety, w 2014 roku nie dysponujemy danymi, które mogłyby to potwierdzić. Natomiast w 2010 roku – zgodnie z tą hipotezą – na Mazowszu było istotnie więcej głosów nieważnych z powodu postawienia wielu znaków „X” niż w innych województwach. Trzeba wziąć również pod uwagę, że zbroszurowana karta do głosowania utrudnia liczenie głosów przez członków obwodowych komisji wyborczych – łatwiej popełnić błąd przy przeglądaniu wszystkich kart. Nie każda karta zbroszurowana jest zła, ale każda – ryzykowna, zwłaszcza w wyborach równoczesnych (gdzie wyborcy dostają kilka kart, a komisje wyborcze muszą potem liczyć bardzo dużo głosów) – kluczowe jest przygotowanie czytelnej instrukcji.

Jakie wnioski z wyborów samorządowych 2014 roku można wyciągnąć dla nowelizacji Kodeksu Wyborczego, której projekt przygotowuje m.in. Kancelaria Prezydenta (a swoje dołączą pewnie także posłowie i senatorowie)?

Chyba najbardziej oczywisty i niekwestionowany przez nikogo jest postulat ponownego **umieszczenia w protokołach komisji wyborczych przyczyn nieważności głosów**. Po wyborach zapewne większość decydentów rozumie, że nie jest to „sprawa dla socjologów czy politologów” (jak określiła to była członkini PKW). Dla oceny wiarygodności wyborów ważne jest, abyśmy wiedzieli, dlaczego głosy uznawane są za nieważne – najlepszym tego źródłem są oficjalne wyniki głosowania, a nie sondaże opinii publicznej.

Wątpliwości opinii publicznej wobec procesu wyborczego pojawiają się zwłaszcza wtedy, gdy pada bardzo dużo głosów nieważnych. Wydaje się, że Kodeks Wyborczy powinien przewidywać **procedurę ponownego liczenia**

głosów w obwodach, gdzie odsetek głosów nieważnych był szczególnie wysoki – na przykład gdy przekraczał 20–25%.

Nieważność głosów może mieć swoje przedwyborcze źródła. Wyborcy powinni mieć dostęp do wiadomości o kandydatach i komitetach wyborczych – ten postulat również wydaje się oczywisty. W praktyce jednak mamy w Polsce dwa obiegi informacji: w jednym znajduje się oficjalna informacja o kandydatach, przewidywana przez procedury wyborcze, w drugim – informacja przygotowywana przez konkurujące komitety i kandydatów w ramach kampanii wyborczej. Należy te obiegi połączyć – system informatyczny PKW (a w szczególności publicznie dostępna strona internetowa ze spisem wszystkich obwodów głosowania i kandydatów) powinien zawierać choćby **możliwość dodania łącza internetowego do oficjalnych stron komitetów i kandydatów**. Nie powinniśmy skazywać wyborców na poszukiwanie informacji o kandydatach w wyszukiwarkach internetowych.

Uznając pełne prawo wyborcy do oddania głosu pustego, gdy najwyuczajniej nie ma na kogo zagłosować, **system wyborczy mógłby poszerzyć pole możliwości wyrażenia swoich preferencji wyborczych**. Być może warto rozważyć wprowadzenie w wyborach samorządowych, zwłaszcza do sejmików województw i rad powiatów, gdzie problem alienacji wydaje się największy, dwóch nowych możliwości:

1. Rezygnacji z wyboru (w systemach wyborczych niektórych krajów istnieje taka opcja, określana jako *None Of The Above* – *NOTA*). Taki „głos wstrzymujący” wydaje się uzasadniony w sytuacji kilku wyborów przeprowadzanych równocześnie. Nie byłby uznawany za nieważny, a jednocześnie stałby się bardziej jednoznaczny w interpretacji niż głos pusty lub umyślnie oddany głos nieważny z wielokrotnymi skreśleniami.

2. Głosu na listę kandydatów bez wskazania konkretnego kandydata. Stosowany w Polsce system proporcjonalny z głosem preferencyjnym wymaga od wyborcy wskazania na liście konkretnego kandydata, nawet nieznanego, choć w pierwszej kolejności o podziale mandatów decydują sumy głosów oddane na poszczególne listy. Wyborcy bardzo często stosują heurystykę „głosowania na pierwszego na liście”, kiedy mają preferencję

wobec ugrupowania, ale brakuje im preferencji personalnej. To prowadzi do sytuacji, w której pierwszy kandydat na liście otrzymuje znaczny odsetek głosów, a kolejni kandydaci z miejsc mandatowych różnią się nieznacznie liczbą zdobytych głosów. Być może tej części wyborców, która identyfikuje się z określonymi komitetami, należałoby umożliwić wskazanie na karcie wyborczej swojej faktycznej preferencji – wobec komitetu – bez zmuszania ich do wyrobienia sobie fasadowej personalnej preferencji.

Nie znam przekonujących argumentów za wprowadzeniem w Polsce w wyborach władz powiatowych i regionalnych okręgów jednomandatowych. Większość zagranicznych doświadczeń z systemami wyborczymi wskazuje na to, że JOW-y generują znaczne dysproporcje w podziale mandatów (odbierane przez wyborców jako „niesprawiedliwość”) oraz obniżają frekwencję wyborczą w porównaniu z systemami proporcjonalnymi. Nie wiemy jeszcze, jakie są skutki wprowadzenia od 2014 roku JOW-ów w wyborach do rad większości polskich gmin. Warto poczekać na rezultaty. Poważna zmiana systemu wyborczego – na przykład na mieszany, łączący wybrane cechy ordynacji proporcjonalnej i większościowej – mogłaby być interesującym rozwiązaniem, jednak skomplikowałaby wybory samorządowe, jeśli miałyby dotyczyć tylko wyborów powiatowych i wojewódzkich. Poza tym to rozwiązanie wydaje się mało prawdopodobne politycznie. Realne są natomiast korekty ordynacji proporcjonalnej obowiązującej w wyborach do rad powiatów i sejmików województw.

Jednym ze sposobów zmniejszenia alienacji wyborców jest **zwiększenie liczby wybieranych reprezentantów** – dotyczy to zwłaszcza największych województw. Jarosław Flis już od pewnego czasu dowodził, że z porównania norm reprezentacji (liczba mieszkańców przypadająca na jednego przedstawiciela) wynika, iż na Mazowszu łatwiej zostać posłem niż radnym sejmiku województwa. Województwa znacząco różnią się między sobą normami reprezentacji. W Polsce w 2002 roku radykalnie obniżono liczebność sejmików – od tego czasu wybieramy nie 855, lecz 555 radnych wojewódzkich. Przy okazji nowelizacji Kodeksu Wyborczego należy rozważyć zwiększenie liczby radnych wybieranych w największych polskich województwach.

Moim zdaniem warto również rozważyć **zmniejszenie maksymalnej liczby kandydatów, których komitety mogą wystawić na swoich listach**. W tej chwili listy mogą zawierać dwa razy więcej kandydatów, niż jest mandatów do obsadzenia w okręgu, co sprawia, że wybory generują znaczną liczbę kandydatów „przeegranych” – przy zasadzie głosu preferencyjnego może to wywoływać frustrację wśród ich wyborców. Ważniejszy jest chyba jednak argument praktyczny – krótsze listy pozwoliłyby zmniejszyć objętość kart wyborczych. Komitety wyborcze powinny wystawiać kandydatów, którzy mają największe szanse wyboru. Z kolei kandydaci ci powinni zabiegać o poparcie wyborców w całym okręgu. Wystarczyłaby w moim przekonaniu reguła „N+1” albo „N+2” – czyli obniżenie limitu kandydatów na liście do liczby mandatów w okręgu powiększonej o 1 lub 2 (w zasadzie nie zdarza się, aby wszystkie mandaty w okręgu otrzymywała jedna lista). Krótsze listy wyborcze zwiększyłyby również znaczenie parytetów płci na listach wyborczych.

Występujący w 2014 roku efekt zbrozdurowanej karty wyborczej nakazuje **dokładne przemyślenie kwestii projektu karty wyborczej**. Wszystko wskazuje na to, że zbrozdurowane karty do głosowania przysporzyły dodatkowych głosów nieważnych, a być może również pewnej liczby głosów oddanych na listę znajdującą się na pierwszej stronie. Niktę zainteresowanie nakładkami na karty do głosowania dla osób niewidomych, przy ich znacznych kosztach, nakazywałoby weryfikację tego rozwiązania – może wystarczyłyby specjalnie przygotowane pakiety do głosowania korespondencyjnego? Państwowa Komisja Wyborcza, określając wzór karty do głosowania w wyborach w systemie proporcjonalnym (czyli tam, gdzie są listy kandydatów), powinna wziąć pod uwagę doświadczenia ostatnich wyborów. Najlepiej byłoby zrezygnować z kart zbrozdurowanych w wyborach samorządowych i wykorzystać na przykład arkusze formatu A3 (przy zmniejszonej liczbie kandydatów na listach w większości przypadków powinno to wystarczyć). Jeśli jednak konieczne byłoby stosowanie broszur, to na pierwszej stronie powinny znaleźć się wyłącznie instrukcja do głosowania i spis wszystkich zarejestrowanych list, odsyłający do właściwej strony

z nazwiskami kandydatów. Wyraźniejsze niż obecnie, zapisane większą czcionką powinny być nazwy komitetów wyborczych wystawiających listy kandydatów.

Nowelizacja Kodeksu Wyborczego będzie z pewnością okazją do podnoszenia również innych postulatów zmian, niewynikających bezpośrednio z problemu przyrostu liczby głosów nieważnych. W moim przekonaniu są przed nami do odbycia dyskusje co najmniej o czterech ważnych kwestiach dotyczących systemu wyborczego w wyborach samorządowych:

1. Czy upowszechnić jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do wszystkich rad gmin?

2. Czy upowszechnić bezpośrednie wybory organu wykonawczego na szczeblu powiatowym i wojewódzkim?

3. Czy ograniczyć liczbę kadencji sprawowanych przez bezpośrednio wybieranych wójtów, burmistrzów i prezydentów?

4. Czy utrzymać system wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów w dwóch turach, skoro frekwencja notowana w II turze znacząco spada, wskutek czego większość bezwzględna potrzebna do wyboru w II turze to zwykle mniejsza liczba wyborców niż zwykła większość, którą uzyskał zwycięzca I tury?

Jeśli ta nowelizacja okaże się jedynie „kosmetyczna”, to do tych pytań i tak trzeba będzie powrócić.

Noty biograficzne

Jarostaw Flis (ur. 1967) – 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* (Tarnów 1999), *Samorządowe public relations* (Kraków 2007), *Złudzenia wyborcu. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do Sejmu i Senatu* (Kraków 2014).

Adam Gendźwiłł (ur. 1985) – socjolog i geograf, dr. Adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendysta Fullbrighta na Wydziale Nauk Politycznych Northwestern University. Zajmuje się badaniem polityki lokalnej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także projektowaniem badań sondażowych.

Paweł Kowal (ur. 1975) – polityk, politolog i historyk, dr. Adiunkt w Instytucie Studiów Politycznych PAN. W latach 2005–2009 poseł na Sejm RP (Prawo i Sprawiedliwość). Od 2009 do 2014 roku poseł do Parlamentu Europejskiego. W latach 2006–2007 wiceminister spraw zagranicznych. Od 2011 do 2013 roku prezes partii Polska Jest Najważniejsza, od 2013

przewodniczący rady krajowej ugrupowania Polska Razem. Uczestnik i szef misji obserwacyjnych w ramach OBWE i PE, m.in. do Gruzji, Czarnogóry, Mołdawii, Ukrainy, Białorusi i Rosji. Wydał m.in. *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986–1989* (Warszawa 2012).

Bartłomiej Nowotarski (ur. 1958) – prawnik konstytucjonalista, politolog, dr hab. Specjalizuje się w procesach demokratyzacji państw, ze szczególnym uwzględnieniem szans krajów muzułmańskich. Współautor projektu tzw. małej konstytucji z 1992 roku. W latach 1994–1998 wiceprezydent Wrocławia. Był ekspertem Instytutu Spraw Publicznych i Europejskiego Centrum Solidarności. Współzałożyciel Instytutu Studiów nad Islamem. Uczestnik misji demokratyzacyjnych w Tunezji i Egipcie. Wydał m.in. *Jak budować, a jak burzyć demokrację. Studia nad konsolidacją nowych demokracji w XX i XXI wieku* (Warszawa 2012).

Joanna Załuska (ur. 1963) – dyrektorka programu Masz Głos, Masz Wybór w Fundacji im. Stefana Batorego. W latach 1989–1990 pracowniczka Komisji Samorządu Terytorialnego w Komitecie Obywatelskim przy Lechu Wałęsie. Od 1990 roku koordynatorka, a następnie dyrektorka Forum Europy Środkowo-Wschodniej Fundacji im. Stefana Batorego. W latach 2001–2007 ekspertka programu RITA Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Publikowała w „Gazecie Wyborczej”.

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

Dawid Sześciło, Mikołaj Cześniak, Radosław Markowski, *Obywatele i wybory* (2013); raport przedstawia rozwiązania służące zwiększeniu udziału obywateli w wyborach, m.in. poprzez usprawnienie systemu informacji i edukacji wyborczej, poprawę oferty politycznej oraz łatwiejsze korzystanie z prawa do kandydowania. W publikacji znalazły się także omówienie różnych ordynacji wyborczych po kątem ich wpływu na frekwencję oraz prezentacja doświadczeń innych państw w zachęcaniu obywateli do udziału w wyborach.

Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, Grzegorz Makowski (red.), *Samorządowe unie personalne. Problemy zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych* (2014); publikacja opisuje profil społeczno-zawodowy radnych oraz jego implikacje dla składu organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz lokalnego życia politycznego i gospodarczego. Omówione zostają m.in.: problemy mieszania mandatu radnego z ich funkcjami pełnionymi w administracji lokalnej, upartyjnienie rad i sejmików, konsekwencje tego stanu oraz możliwości reformy polskiego samorządu.

