



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych : o politycznych konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku

Author: Rafał Glajcar

Citation style: Glajcar Rafał. (2012). Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych : o politycznych konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku. "Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne" (Vol. 35 (2012), s. 11-23).



Uznanie autorstwa - Bez utworów zależnych Polska - Ta licencja zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu zarówno w celach komercyjnych i niekomercyjnych, pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rafał Glajcar

REGUŁY RYWALIZACJI WYBORCZEJ A INTERESY PARTII POLITYCZNYCH – O POLITYCZNYCH KONSEKWENCJACH ZMIANY SYSTEMU WYBORCZEGO DO SENATU RP W 2011 ROKU

SYSTEM WYBORCZY JAKO INSTYTUCJA POLITYCZNA

W CENTRALNYM PUNKCIE ANALIZ poświęconych funkcjonowaniu współczesnych systemów politycznych znajdują się instytucje. W sposób szczególny odnosi się to do tzw. młodych demokracji, w których trwa bezustanna walka o kształt instytucji politycznych. Dysponujący demokratyczną legitymacją aktorzy polityczni starają się nadać instytucjom jak najbardziej efektywny kształt. Przy tym jednak nie można pominąć istotnego faktu, że poparcie dla konkretnych instytucji politycznych może być, z jednej strony, determinowane ideologicznym przywiązaniem do nich i nie ma nic wspólnego z indywidualnymi korzyściami wynikającymi z takiej postawy. Z drugiej zaś, poparcie to może wiązać się z tym, że obecność konkretnej instytucji politycznej wspiera indywidualne interesy aktorów politycznych¹. W konsekwencji wywołuje to sporo napięć, co odbija się niekorzystnie na samych instytucjach, ale równocześnie należy uzmysłowić sobie, że „walka o formy instytucjonalne stanowi sedno polityki”².

Wśród instytucji politycznych w demokracjach przedstawicielskich kluczowe miejsce przypada systemom wyborczym. Aktorzy polityczni decydujący o ich kształcie rozstrzygają *de facto* o zasadach gry obowiązujących w ramach określonego reżimu politycznego. W związku z tym systemy wyborcze powinny być przemyślane i dostosowane do warunków, w których będą funkcjonowały. Rozstrzygnięcia dotyczące przyjęcia określonego systemu wyborczego decydują w rzeczywistości o tym, kto zostanie wybrany i komu przypadnie możliwość rzą-

¹ D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, s. 267–274.

² J.G. March, J.P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, Warszawa 2005, s. 140.

dzenia. Wydawać się więc powinno, że są to decyzje, które wymagają wiedzy dotyczącej nie tylko mechanizmów ich działania, ale przede wszystkim konsekwencji ich zastosowania. Tymczasem praktyka polityczna wskazuje, że „decyzje dotyczące wyboru konkretnych rozwiązań są determinowane dwoma [...] czynnikami: (1) zakresem (nie)wiedzy o mechanicznych i psychologicznych efektach ich działania, a także (2) bardzo dokładnej wiedzy o konsekwencjach konkretnych rozwiązań i sile poszczególnych partii politycznych”³.

Systemy wyborcze jawią się jako elementy inżynierii politycznej, ta zaś dając aktorom politycznym szansę kształtowania, modyfikowania, bądź całkowitej zmiany istniejącego ładu politycznego powoduje, że nie tyle zwracają oni uwagę na efektywność tworzonych instytucji, ile na to, jak mogą one służyć ich interesom⁴. Nie przypadkiem więc Giovanni Sartori wskazał na systemy wyborcze jako jeden z najistotniejszych instrumentów manipulacji w sferze polityki (*the most specific manipulative instrument of politics*⁵). Uwaga ta znakomicie koresponduje ze spostrzeżeniem innego politologa, który stwierdził, że „partie polityczne raczej kreują politykę tak, by zwyciężyć w wyborach, a nie zwyciężają w wyborach, żeby kreować politykę”⁶.

Określony układ sił politycznych w organach przedstawicielskich (w parlamencie) determinuje przyjęcie konkretnych rozwiązań w obszarze systemu wyborczego. Partie polityczne uczestniczące w rywalizacji na arenie parlamentarnej najczęściej dążą do maksymalizacji własnych korzyści, a jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest popieranie mechanizmów zwiększających szanse na sukces wyborczy. W ten sposób ten ostatni może dla jednych aktorów sceny politycznej stać się źródłem przyszłej nagrody, a dla innych ograniczeniem możliwości uczestniczenia w procesie podejmowania decyzji.

Zatem na arenie parlamentarnej kluczowa rola przypada aktorowi kontrolującemu proces ustalania agendy. On bowiem może w największym stopniu liczyć na istotne redystrybutywne korzyści wynikające z podjęcia określonych decyzji⁷. Zasadniczą kwestią staje się zatem pytanie, czy i w jakim stopniu realizacja własnych interesów aktorów politycznych koresponduje z efektywnością systemu

³ R. Markowski, *System wyborczy – system partyjny – jakość demokracji. O jednomandatowych okręgach wyborczych*, Warszawa 2010, s. 4, <http://www.isp.org.pl/files/5085946460410533001263554687.pdf>, odczyt z dn. 2.12.2011.

⁴ D.C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York 1990, s. 16.

⁵ G. Sartori, *Political Development and Political Engineering*, [w:] *Public Policy*, vol. 17, red. J.D. Montgomery, A.O. Hirschman, Cambridge 1968, s. 273.

⁶ Cyt. za: A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, s. 28.

⁷ G. Tsebelis, *Veto Players. How Political Institutions Work?*, New York–Princeton 2002, s. 37.

wyborczego, ocenianą z perspektywy całego układu instytucjonalnego, a także podłoża społeczno-kulturowego i specyfiki rywalizacji politycznej⁸.

NOWY SYSTEM WYBORCZY DO SENATU RP

Druga izba parlamentu w Polsce stanowi przedmiot eksperymentów ustrojowych, zarówno w sferze propozycji programowych lansowanych przez różnych funkcjonujących obecnie, bądź w przeszłości aktorów politycznych, jak również w obszarze realnych działań i zachowań o charakterze politycznym. Pomijając ze względu na temat niniejszego opracowania pierwszy z wymienionych aspektów⁹, warto zauważyć, że bodaj najistotniejsze w okresie ostatnich dwudziestu lat zmiany w odniesieniu do Senatu RP, dotyczyły problematyki systemów wyborczych. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że począwszy od 1989 r. osiem kolejnych elekcji do izby wyższej odbyło się w oparciu o trzy różne systemy wyborcze (a uznając zmiany w rozmiarze okręgów wyborczych za istotny element różnicujący systemy wyborcze ze względu na konsekwencje polityczne, można mówić nawet o czterech systemach), choć charakterystyczne jest to, że wszystkie mieściły się w ramach formuł większościowych. Częstotliwość dokonywanych zmian jest więc wysoka, co powoduje, że system wyborczy do Senatu jawi się jako jeden z bardziej niestabilnych elementów młodej polskiej demokracji.

Tabela 1. Charakterystyka systemów wyborczych do Senatu RP w latach 1989–2011

Akt Prawny	Publikator	Wybory	Formuła wyborcza	Ilość i rozmiar okręgów
Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej	Dziennik Ustaw 1989, nr 19, poz. 103	4 i 18.06. 1989	większość bezwzględna	47 okręgów dwu mandatowych; 2 okręgi trzymandatowe

⁸ A. Antoszewski, *Metodologiczne aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi*, „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1, s. 84–86.

⁹ Szerzej na ten temat propozycji zmian struktury wewnętrznej parlamentu w Polsce oraz roli i znaczenia drugiej izby w systemie politycznym zob. J. Okrzesik, *Polski Senat. Studium politologiczne*, Warszawa 2008, s. 104–113, 181–190; R. Głajcar, *Aktorzy polityczni wobec modelu struktury wewnętrznej polskiego parlamentu w okresie transformacji*, [w:] *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*, red. T. Mołdawa, J. Zaleśny, Warszawa 2010, s. 216–219.

Akt Prawny	Publikator	Wybory	Formuła wyborcza	Ilość i rozmiar okręgów
Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej	Dziennik Ustaw 1991, nr 58, poz. 246	27.10.1991 19.09.1993 21.09.1997	większość względna	47 okręgów dwumandatowych; 2 okręgi trzymandatowe
Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej	Dziennik Ustaw 2001, nr 46, poz. 499	23.09.2001 25.09.2005 21.10.2007	większość względna	40 okręgów dwu-, trzy- i czteromandatowych
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy	Dziennik Ustaw 2011, nr 21, poz. 11	9.10.2011	większość względna	100 okręgów jednomandatowych

Źródło: Opracowanie własne.

Ostatnia zmiana systemu wyborczego do Senatu RP została przeprowadzona na początku 2011 r. i potwierdza ona generalny wniosek o wysokiej dynamice jego zmian. Biorąc pod uwagę to, że utrzymanie bądź zmiana określonego systemu wyborczego powinny być uzasadnione przede wszystkim specyfiką reżimu politycznego, strukturą organów władzy państwowej, a także kwestiami natury kulturowej, społecznej, czy historycznej¹⁰, należy zadać pytanie, czy autorzy kolejnej zmiany reguł rywalizacji wyborczej do Senatu RP rzeczywiście kierowali się chęcią ich dostosowania do specyfiki rodzimego systemu politycznego. Wszak w systemie politycznym, który znajduje się w fazie transformacji, poszukiwanie najlepszych rozwiązań instytucjonalnych należy uznać za zjawisko normalne. Trudno jednak przywoływać takie argumenty, analizując proces uchwalania Kodeksu wyborczego¹¹, a zwłaszcza okoliczności wprowadzenia systemu FPTP (*first past the post*) w wyborach senackich.

Oczywiście system ten ma w Polsce wielu zwolenników. Niemała rzesza obywateli organizowała się wokół idei wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych, a na ich rzecz lobbowało też wielu polityków, wywodzących się zwłaszcza z kręgów Platformy Obywatelskiej. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w ich aktywności na rzecz JOW na etapie prac parlamentarnych. Wskazywano zwłaszcza korzyści, które system większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych powinien gwarantować. Wśród nich znalazł się m.in. argument większego uniezależnienia senatorów od struktur kierowniczych partii

¹⁰ Por. R. Markowski, op.cit., s. 4.

¹¹ Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112.

politycznych, co w konsekwencji miało zmienić relacje między przedstawicielem a wyborcą. Ten pierwszy miał być bardziej „delegatem” niż „powiernikiem”¹², a to powinno skutkować wzmocnieniem wzajemnego zaufania pomiędzy obiema stronami. To z kolei miało determinować większą skuteczność mechanizmu egzekwowania odpowiedzialności ludzi władzy, co w konsekwencji miało przyczynić się do podniesienia standardów życia publicznego. Nie mniej istotny był argument wskazujący na prostotę tego systemu, co miało znaleźć swoje odzwierciedlenie w szerszym uczestnictwie obywateli w wyborach, zarówno na poziomie biernego, jak i czynnego prawa wyborczego oraz w mniejszej ilości głosów nieważnych. Wśród entuzjastów systemu FPTP zabrakło z kolei chłodnej refleksji nad wadami i zagrożeniami związanymi z jego implementacją na poziomie wyborów parlamentarnych. Wydaje się, że ewentualne analizy prowadzone były w swoistej izolacji i nie brano pod uwagę (bądź czyniono to w niewystarczającym stopniu) istotnego aspektu, jakim jest kontekst polityczny, w którym system ten miał funkcjonować. W efekcie zmiana systemu wyborczego do Senatu RP pociągnęła za sobą istotne konsekwencje polityczne, co uzasadnia spojrzenie na nią z perspektywy interesów aktorów politycznych, a zwłaszcza największych partii na rodzimej scenie politycznej. Nie chodzi przy tym o to, by zmiany w polskim prawie wyborczym traktować wyłącznie w kategoriach „brudnej gry”, której celem jest realizacja partykularnych interesów partii politycznych mających w danym momencie wpływ na przebieg i wynik procesu podejmowania decyzji politycznych. Istotne jest natomiast uświadomienie sobie dwustronności relacji pomiędzy systemem wyborczym i systemem partyjnym¹³.

KONSEKWENCJE ZASTOSOWANIA SYSTEMU FPTP W WYBORACH DO SENATU RP W 2011 ROKU

Powszechnie wiadomo, że połączenie systemu większości względnej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi premiuje kandydatów reprezentujących partie polityczne cieszące się w danym momencie największym społecznym

¹² D.R. Swenson, *The Relationship between Voters and Their Elected Representatives: how the System of Voting Influences Public Trust in the Political System*, [w:] *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita?*, red. D. Dudek, D. Kała, P. Potakowski, Lublin 2008, s. 41–42.

¹³ O systemach wyborczych w kontekście interesów partii politycznych zob. A. Żukowski, *Kierunki ewolucji polskiego systemu wyborczego a interesy partii politycznych*, [w:] *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*, red. K. Kowalczyk, Ł. Tomczak, Toruń 2007, s. 23.

poparciem. Za wybranego uznaje się kandydata, na którego oddano najwięcej głosów w okręgu. Nie ma przy tym znaczenia, jaka jest skala poparcia udzielonego mu przez wyborców. Istotne zaś jest to, że jest ono wyższe od tego, które uzyskali konkurenci. Dlatego też w kontekście takich rozwiązań mówi się o tym, że zwycięzca bierze wszystko (*the winner takes all*), a pozostali kandydaci, bez względu na wysokość udzielonego im poparcia, nie zdobywają mandatu¹⁴. Istotne jest przy tym, aby kandydaci danego komitetu wyborczego zwyciężyli w jak największej liczbie okręgów. W konsekwencji może się zdarzyć nawet tak, że formalnym zwycięzcą wyborów (biorąc pod uwagę liczbę zdobytych mandatów) będzie ugrupowanie, na kandydatów którego nie oddano w skali kraju największej liczby głosów i odwrotnie, ugrupowanie, którego kandydaci w skali kraju uzyskali łącznie najwięcej głosów, nie musi zdobyć największej liczby mandatów.

Okazuje się więc, że szanse na ostateczne zwycięstwo wyborcze mają tylko komitety cieszące się sporym poparciem w skali kraju, natomiast te, których wpływy skoncentrowane są wyłącznie w jednym, czy kilku okręgach mogą co prawda liczyć na wprowadzenie do organu przedstawicielskiego swojego reprezentanta, bądź nawet kilku, jednak nie mają żadnych szans na odegranie znaczącej roli w rywalizacji politycznej na poziomie parlamentarnym. Jednocześnie ich obecność w parlamencie może przekładać się na zachowania i działania o bardziej zindywidualizowanym charakterze, tzn. obliczonym na obronę interesów określonych grup, bądź wspólnot, którym zawdzięczają oni swój wyborczy sukces. Wydaje się, że taki sposób sprawowania mandatu Senatora RP można by oceniać jako destruktywny w kontekście pozycji i zakresu kompetencji wyższej izby polskiego parlamentu w systemie organów władzy państwowej. Nie można bowiem pomijać kwestii tego, że senator ma status „przedstawiciela Narodu” (art. 108 Konstytucji RP), a niewyłącznie przedstawiciela wyborców z danego okręgu.

Na stan wiedzy politologicznej o konsekwencjach zastosowania określonych systemów wyborczych niewątpliwie znaczący wpływ wywarły reguły sformułowane

¹⁴ Problem ten bardzo dobrze obrazuje przykład z wyborów do Senatu RP w 2011 r. Otóż w okręgu nr 30, obejmującym powiaty: chrzanowski, myślenicki, oświęcimski, suski i wadowicki, zwycięzca zdobył zaledwie 82 głosy (0,04%) więcej niż kandydat, który zajął drugie miejsce. Niewielki rozmiar tej różnicy widać, kiedy zestawia się ją z ilością osób, które oddały ważne głosy, a było ich 244 114. Równie interesujący jest przykład z okręgu nr 83 (powiat kielecki i miasto Kielce), w którym zwycięzca (o mandat ubiegało się siedmioro kandydatów) uzyskał poparcie zaledwie 25,08% głosujących. Okazuje się, że odnosząc to do liczby osób uprawnionych do głosowania w tym okręgu, zwycięzca zawdzięcza swój wyborczy sukces poparciem zaledwie nieco ponad 12% osób posiadających czynne prawo wyborcze. Zob. www.pkw.gov.pl, odczyt z dn. 25.11.2011.

w latach 50. ubiegłego wieku przez Maurice'a Duverger'a¹⁵. Jego ustalenia zostały częściowo zakwestionowane przez innych politologów¹⁶, a sam ich autor również zdał sobie sprawę z konieczności uwzględnienia oddziaływania innych, poza systemem wyborczym, zmiennych¹⁷ determinujących polityczny kształt organów przedstawicielskich. Niemniej analizując efekty połączenia jednomandatowych okręgów wyborczych z formułą większości względnej w wyborach do Senatu RP w 2011 r., można zauważyć, że ustalenia francuskiego politologa potwierdziły się. Otóż dziewięćdziesiąt cztery mandaty w stuosobowej izbie wyższej polskiego parlamentu przypadły kandydatom dwóch komitetów wyborczych: Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości. Można więc uznać, że beneficjentami nowego systemu wyborczego do Senatu, wprowadzonego na podstawie Kodeksu wyborczego, stały się największe partie polityczne. Stało się to w znaczącym stopniu kosztem ugrupowań słabszych.

Wyjątkowo niekorzystne dla tzw. ugrupowań trzecich okazało się wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych. Podczas gdy w poprzednich elekcjach senackich do rozdysponowania w okręgach wyborczych pozostawało kilka mandatów, kandydaci takich komitetów zazwyczaj mieli szanse na zdobycie drugiego, trzeciego, bądź czwartego mandatu, natomiast zdecydowanie rzadziej dotyczyło to pierwszego¹⁸. Logika nakazuje więc przyjąć, że realne szanse na zdobycie mandatu przez kandydatów ugrupowań słabszych (trzeciego i kolejnych pod względem społecznego poparcia) w rezultacie przyjęcia nowych rozwiązań zostały zmniejszone. Potwierdzają to wyniki wyborów do Senatu w 2011 r. Otóż kandydatów Polskiego Stronnictwa Ludowego i Sojuszu Lewicy Demokratycznej w skali kraju łącznie poparło po około 10% głosujących¹⁹. Tymczasem pierwsza z wymienionych partii ma w izbie wyższej dwóch reprezentantów, a druga ani jednego. Beneficjen-

¹⁵ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London 1959, s. 205 i n.

¹⁶ G.W. Cox, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge 1997, s. 13–34.

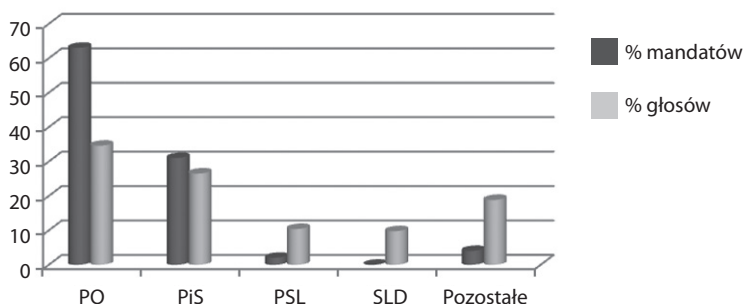
¹⁷ Zob. M. Duverger, *Duverger's Law: Forty Years Later*, [w:] *Electoral Laws and Their Political Consequences*, red. B. Grofman, A. Lijphart, New York 2003, s. 69–84; D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*, Warszawa 2004, s. 406.

¹⁸ Wiąże się to z tym, że w wyborach, w których obowiązuje formuła większości względnej niezbędny próg poparcia gwarantujący otrzymanie mandatu zmniejsza się wraz ze wzrostem rozmiaru okręgu wyborczego. Oznacza to, że w okręgu jednomandatowym pewnym zdobycia mandatu jest kandydat, który otrzymał więcej niż 50% głosów, w okręgu dwumandatowym trzeba otrzymać poparcie więcej niż 33,3% głosujących, w okręgu z trzema mandatami – więcej niż 25%, a z czterema – więcej niż 20%. Zob. D. Nohlen, op.cit., s. 82.

¹⁹ Kandydatów PSL poparło 10,39% głosujących, a SLD – 9,74%.

tem strat poniesionych przez słabsze komitety wyborcze są oczywiście najsilniejsze podmioty rywalizacji wyborczej. Zarówno kandydaci PO, jak i PiS uzyskali łącznie w skali kraju poparcie niższe niż ich listy w wyborach do Sejmu RP, tymczasem przełożyło się to na procentowo określoną wyższą ilość mandatów. Kandydatów pierwszego z wymienionych ugrupowań poparło łącznie 34,57% głosujących, a drugiego – 26,49%, co ostatecznie przyniosło skutek w postaci 63% mandatów dla PO i 31% dla PiS. Przykład ten dobitnie pokazuje, jak twórcy systemów wyborczych, czyli *de facto* partie polityczne, decydując m.in. o przyjęciu metody transformacji głosów na mandaty, czy rozmiarze okręgów wyborczych, rozstrzygają o bezpośrednim, mechanicznym efekcie zastosowanego systemu wyborczego, który objawia się poziomem deformacji woli wyborców, liczoną jako różnica pomiędzy liczbą uzyskanych głosów a liczbą uzyskanych mandatów przez rywalizujące ugrupowania²⁰.

Wykres 1. Deformacja woli wyborców w wyborach do Senatu RP w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Poziomą deformację, która wystąpiła w wyborach do Senatu RP w 2011 r., można by pokazać nie tylko na poziomie wyniku wyborczego poszczególnych ugrupowań, ale także na poziomie globalnym. Otóż na kandydatów, którzy okazali się zwycięzcami wyborów w poszczególnych okręgach, oddano łącznie niespełna 41% głosów. Oznacza to, że głosy ponad 59% obywateli uczestniczących w wyborach, zostały *de facto* zmarnowane, a oni, mimo że wzięli udział w wyborach, nie mają swojego

²⁰ W. Sokół, *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2007, s. 91.

reprezentanta w wyższej izbie parlamentu. A zatem głosy biorącej udział w wyborach mniejszości zdecydowały o ich ostatecznym wyniku.

Jak wiadomo, póki co nie znaleziono systemu wyborczego, który łączyłby w sobie w sposób idealny dwie cechy, a mianowicie gwarantowałby stabilność rządu i wiernie odwzorowywał preferencje elektoratu. Wszystkie systemy wyborcze w mniejszym bądź większym stopniu deformują wolę wyborców. Dlatego tak istotną kwestią jest ich dostosowanie do określonego kontekstu, wyznaczonego m.in. takimi kwestiami, jak podziały socjopolityczne i będący ich odbiciem system partyjny, czy charakter organu, którego dotyczy system wyborczy. Wydaje się, że w przypadku reformy systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 r. takiego kontekstowego myślenia zabrakło, albo też świadomie nie zostało wzięte pod uwagę. Wiadomo bowiem, że zastosowanie *the-first-past-the-post system* sprzyja nasileniu się zjawiska deformacji woli wyborców²¹. W tym konkretnym przypadku jest ono dodatkowo wzmocnione faktem, że liczba mandatów, które pozostają do obsadzenia w skali kraju jest stosunkowo niewielka, co, jak zauważył Arend Lijphart, również przekłada się na niższy poziom proporcjonalności²². W rezultacie zastosowany system wyborczy tylko częściowo odzwierciedlił wolę elektoratu, a poziom jego proporcjonalności okazał się wyjątkowo niski²³.

Kolejną konsekwencją zastosowanego systemu wyborczego był wysoki poziom redukcji efektywnej liczby partii. Bez względu na zastosowane rozwiązania efektywna liczba partii uczestniczących w wyborach jest zawsze wyższa od efektywnej liczby partii na poziomie parlamentarnym²⁴. Istotna natomiast jest skala tego zjawiska. W wyborach do Senatu RP w 2011 r. współczynnik redukcji efektywnej liczby partii był o prawie 1/5 wyższy niż cztery lata wcześniej i osiągnął poziom ponad 57. Był to efekt różnicy pomiędzy efektywną liczbą partii na poziomie wyborczym, która wyniosła 4,7, podczas gdy na poziomie parlamentarnym wskaźnik ten miał wartość nieco ponad 2. Oznacza to, że układ sił politycznych

²¹ G. Sartori, *The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws and Faulty Method?*, [w:] *Electoral Laws and Their Political Consequences...*, s. 53.

²² A. Lijphart, *The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–85*, „*American Political Science Review*” 1990, vol. 84, nr 2, s. 488.

²³ Wartość indeksu proporcjonalności, obliczonego według wzoru zaproponowanego przez Richarda Rose’a wyniosła zaledwie 66, z kolei zaproponowany przez Michaela Gallaghery indeks dysproporcjonalności wyniósł aż 24. Szerzej na temat różnorodnych indeksów, za pomocą których można dokonywać analiz politycznych konsekwencji zastosowanych systemów wyborczych pisze: W. Sokół, op.cit., s. 104–109.

²⁴ M. Laakso, R. Taagapera, „*Effective*” *Number of Parties. A Measure with Application to West Europe*, „*Comparative Political Studies*” 1979, vol. 12, nr 1, s. 4.

w izbie wyższej polskiego parlamentu zbliżony jest do dwupartyjności. Nawiązując do ustaleń Giovanni Sartoriego, analizującego „prawdziwe prawo socjologiczne” Maurice Duvergera, należy podkreślić, że systemy łączące zasadę większości względnej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi niekoniecznie całkowicie eliminują z walki o mandaty słabsze podmioty rywalizacji wyborczej (inne niż dwa największe). Otóż nie można wykluczyć, że w niektórych okręgach kandydaci takich komitetów zdobywają największą liczbę głosów, co zgodnie z zasadą mówiącą, że zwycięzca bierze wszystko, powoduje że zdobywają mandat²⁵. Sytuacja taka miała miejsce w wyborach do Senatu RP w 2011 r., w wyniku których sześć ze stu mandatów przypadło kandydatom innych komitetów niż dwa największe. Warto zauważyć, że dwa z tych mandatów przypadły kandydatom Polskiego Stronnictwa Ludowego, jeden – kandydatowi „komitetu wodzowskiego”²⁶, zaś pozostałe trzy zdobyli kandydaci podkreślający swoją niezależność od organizacyjnych form uczestnictwa w życiu politycznym²⁷. Wyborczy sukces kandydatów PSL-u wynikał przede wszystkim z ich osobistej popularności oraz faktu, że największe ugrupowania w tych okręgach nie potrafiły wystawić równie „atrakcyjnych” kandydatów. W odniesieniu do czterech kandydatów niezwiązanych z komitetami partyjnymi istotne znaczenie miały również strategie stosowane przez dwa największe podmioty rywalizacji wyborczej, PO i PiS. Otóż w okręgach, w których zwyciężali Jarosław Obremski, Marek Borowski, Włodzimierz Cimoszewicz i Kazimierz Kutz, partie te świadomie rezygnowały z wystawiania własnego kandydata, mniej bądź bardziej czytelnie popierając kandydatów formalnie niezależnych.

Okazuje się więc, że nowy system wyborczy do Senatu RP nie tylko w znaczącym zakresie deformuje wolę wyborców, ale również przyczynia się do redukcji liczby

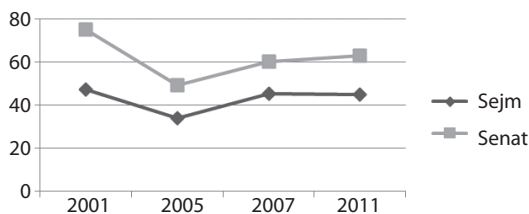
²⁵ G. Sartori, *op.cit.*, s. 59, 63.

²⁶ Termin ten zaczerpnięty został z literatury poświęconej elekcjom samorządowym. W tym przypadku mianem „komitetów wodzowskich” można by określić te podmioty rywalizacji wyborczej, które zostały utworzone wokół osoby popularnej w przestrzeni publicznej (politycznej), z jednoczesnym wykorzystaniem jej nazwiska w oficjalnej nazwie komitetu. Do tej kategorii nie zaliczają się komitety, które zgłaszają jednego kandydata, mimo iż jego nazwisko umieszczono w nazwie komitetu. Por. P. Swianiewicz, *Bezpartyjni radni w samorządach gminnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 11, s. 29; R. Głajcar, *Podmioty rywalizacji wyborczej w miastach na prawach powiatu (na przykładzie województwa śląskiego)*, [w:] *Wybory samorządowe 2010*, red. M. Kolczyński, W. Wojtasik, Katowice 2011, s. 133–134.

²⁷ Oczywiście są to postaci znane w kręgach politycznych, których proveniencje polityczne nie są tajemnicą dla elektoratu. Wszyscy oni w przeszłości jednoznacznie identyfikowali się z określonymi środowiskami politycznymi i ich organizacyjnymi formami.

partii na poziomie parlamentarnym. Tak więc w kontekście jego mechanicznych konsekwencji trudno znaleźć inne uzasadnienie dla jego wprowadzenia jak tylko utrzymanie politycznej kontroli nad tą izbą przez partię rządzącą. Jednocześnie warto pamiętać o tym, że wielu aktorów polskiej sceny politycznej po 1989 r. podważało zasadność utrzymywania bikameralnej struktury parlamentu. Żaden z nich po zdobyciu władzy nie zdecydował się jednak na likwidację Senatu. Okazuje się, że to nie tylko nie leży w interesie ugrupowania rządzącego, a wręcz przeciwnie, racjonalność wskazuje na to, że powinno ono dążyć do kontrolowania w niej absolutnej większości mandatów. W kontekście rozwiązań zakładających, że wybory do obu izb parlamentu odbywają się jednocześnie, zdecydowanie najbardziej sprzyja temu system większości względnej w połączeniu z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Za wyjątkiem sytuacji, gdy różnica społecznego poparcia pomiędzy dwoma głównymi partiami jest minimalna, należy się spodziewać, że ugrupowanie, które uzyska najwyższe poparcie w wyborach do Sejmu, okaże się zwycięzcą również w wyborach senackich. Bezpośredni, mechaniczny efekt zastosowanych systemów wyborczych będzie taki, że różnica pomiędzy procentem uzyskanych mandatów i procentem uzyskanych głosów będzie wyższa w wyborach do izby drugiej. W konsekwencji polska praktyka polityczna ukazuje, że ugrupowanie zwycięskie w wyborach parlamentarnych nie jest w stanie zdobyć więcej niż połowy mandatów poselskich, zaś dalece uprawdopodobnione jest kontrolowanie przez taki podmiot większości absolutnej w Senacie. Zależność tę ukazuje Wykres 2, uwzględniający kolejne elekcje począwszy od 2001 r., czyli po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r. i reformy administracyjnej kraju.

Wykres 2. Wynik zwycięskiego komitetu wyborczego w wyborach do Sejmu i Senatu (% uzyskanych mandatów) w latach 2001–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej, www.pkw.gov.pl, odczyt z dn.18.12.2011.

Zatem forsowany w trakcie prac nad Kodeksem wyborczym system łączący formułę większości względnej z jednomandatowymi okręgami wyborczymi postrzegać można jako swoiste „zabezpieczenie” dotychczasowego stanu posiadania ugrupowania cieszącego się aktualnie największym poparciem społecznym. Jednocześnie wprowadzone mechanizmy lepiej od poprzednio obowiązujących gwarantują kontrolę bezwzględnej większości mandatów w izbie wyższej. Ten element z kolei jest istotny z perspektywy stabilności rządu, o czym przekonuje się ugrupowanie (bądź ugrupowania) rządzące. Jest to ściśle powiązane z kontekstem instytucjonalnym, a przede wszystkim z funkcją stabilizacji systemu²⁸, którą Senat ma do odegrania w systemie politycznym RP. Z jednej strony może on bowiem być katalizatorem napięć na linii Sejm – rząd, co ma znaczenie zwłaszcza w sytuacji funkcjonowania rządów mniejszościowych bądź rządów większościowych opierających się na koalicjach minimalnego rozmiaru²⁹. Z drugiej, Senat może odegrać istotną rolę w okresie, gdy urząd Prezydenta RP sprawuje osoba nieprzychylna obozowi rządzącemu. Izba wyższa może bowiem blokować prezydenckie inicjatywy przeprowadzania referendum ogólnokrajowego³⁰.

²⁸ Wystąpienie Adama Jamroza w trakcie seminarium: „Zagadnienie dwuizbowości w europejskich systemach parlamentarnych”, Warszawa 26–27.04.1994 (zapis stenograficzny), Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa 1994, z. S-2, s. 11.

²⁹ A. Lijphart, *Patterns of democracy. Government Forms and Performance thirty-Six Countries*, Nev Haven–London 1999, s. 93–94.

³⁰ R. Glajcar, J. Okrzesik, W. Wojtasik, *Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie*, Bielsko-Biała 2006, s. 95.

**Rules of Political Rivalry and the Interests of Political Parties.
On the Political Consequences of the Change of the Polish Senate's
Electoral System in 2011**

ELECTORAL SYSTEMS ARE one of the most important instruments via which political actors shape national politics. For some groups they are seen as a source of future reward, while for others they lead to their demise, eliminating them from any right to decide about the politics of the state. There is no system that is able to combine both guaranteed stability of power with a faithful reflection of the political solutions sought after by the voters. For this reason it is all the more justified to look at electoral systems through the prism of the interests of political parties, especially of those who have the necessary majority to see various projects adopted. The change of the Polish Senate's electoral system in 2011 is an excellent example of how the interests of political parties can override those of the voters.