

WIĘKSZOŚCIOWY SYSTEM WYBORCZY: OCZEKIWANIA, OGRANICZENIA, ROZWIĄZANIA ALTERNATYWNE

Jacek Haman^{*}
Uniwersytet Warszawski

Postulat reformy systemu wyborczego poprzez wprowadzenie wyborów większościowych jest od lat obecny w dyskursie publicznym. Wybory większościowe, w opinii ich zwolenników, mają z jednej strony wzmocnić pozycję wyborców, głosujących bezpośrednio na osoby, a nie partie, z drugiej zaś, poprzez doprowadzenie do powstania systemu dwupartyjnego, zwiększyć efektywność rządów, przy jednoczesnym zapewnieniu wyborcom realnej możliwości oceny programu rządowego przed wyborami i usunięcia niepopularnego rządu po końcu kadencji. Aby jednak możliwe było osiągnięcie tych celów, spełnione muszą być także inne przesłanki, umożliwiające wykrystalizowanie się efektywnego systemu dwupartyjnego; w przeciwnym przypadku system większościowy może skutkować niestabilnością polityczną i napięciami związanymi z nieadekwatną reprezentacją istotnych grup społecznych. Rozwiązaniem alternatywnym dla wprowadzenia wyborów większością względną w jednomandatowych okręgach wyborczych (tzw. FPTP) może być zastosowanie innych metod większościowych lub quasi-proporcjonalnych, które mając niektóre z zalet FPTP nie mają niektórych z jego wad.

Słowa kluczowe: system wyborczy, system partyjny, reguła Duvergera, struktura sporu politycznego.

^{*} Jacek Haman, Zakład Statystyki, Demografii i Socjologii Matematycznej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Karowa 18, 00-927 Warszawa, e-mail: jhaman@is.uw.edu.pl

Koncepcja wprowadzenia w Polsce większościowego systemu wyborczego od lat obecna jest w dyskursie publicznym. „Jednomandatowe okręgi wyborcze” (JOW), a właściwie system większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych, czyli FPTP (*first past the post*), przedstawiane są jako lekarstwo może nie na wszystkie, ale w każdym razie na wiele z chorób toczących Rzeczpospolitą. Ich wprowadzenie przewidywane było w programie wyborczym Platformy Obywatelskiej; Prawo i Sprawiedliwość proponowało wprowadzić zmiany mniej radykalne, ale idące w tym samym kierunku (system mieszany zamiast czysto proporcjonalnego). Przeciwnicy „JOW-ów” wprowadzić są mniej aktywni w debacie, mogą sobie jednak na to pozwolić wobec faktu, że zdołali wprowadzić wymóg proporcjonalności wyborów do Konstytucji – tak więc tak daleko idąca zmiana ordynacji wymagałaby również zmiany Konstytucji, co, jak wiadomo, łatwe nie jest.

System wyborczy z natury rzeczy stanowi jądro demokracji przedstawicielskiej. Zasadniczo różne systemy wyborcze prowadzą w konsekwencji do zasadniczo różnych modeli systemu demokratycznego. Fakt ten utrudnia merytoryczną, wolną od emocji dyskusję o systemach wyborczych: możliwa jest ona dopiero wówczas, gdy przyjmiemy do wiadomości, że systemy demokratyczne rzeczywiście się mogą od siebie bardzo różnić i wciąż pozostawać demokratycznymi. Z drugiej strony pamiętać trzeba, że jeśli jakieś rozwiązania gdzieś się sprawdziły (lub nie sprawdziły) wcale nie wynika, że sprawdzą się (nie sprawdzą) także gdzie indziej. System wyborczy działa w kontekście pozostałych elementów systemu konstytucyjnego; system konstytucyjny działa w kontekście określonych warunków historycznych i społecznych. Jeśli chcemy rzetelnie analizować możliwe skutki różnych systemów wyborczych, musimy wziąć to wszystko pod uwagę.

W swoim artykule skupię się na analizie własności systemu większości względnej w jednomandatowych okręgach wyborczych (FPTP), a w szczególności na tym, na ile realistyczne są oczekiwania wobec wyborów większościowych, formułowane przez ich zwolenników. W dalszej części artykułu przedstawię rozwiązania alternatywne dla FPTP, mogące prowadzić do uzyskania podobnych korzyści przy mniejszym ryzyku, bądź też takie, która przy podobnym lub większym ryzyku korzyści by nie przyniosły, ale znane są z praktyki politycznej w innych krajach; oprócz rozwiązań potencjalnie atrakcyjnych warto poznać również rozwiązania złe, by wiedzieć, czego unikać.

Oczekiwania wobec wyborów większościowych i szanse ich realizacji

Czego oczekuje się od wyborów większościowych? Ich zwolennicy¹ wskazują, że:

- Wybory większościowe oznaczają głosowanie „na ludzi”, nie „na partię”. Wyborca popiera konkretnego kandydata, którego z jego działalności może potem rozliczyć. Wybrany poseł nie jest anonimowy, nie może liczyć na to, że mimo braku własnej popularności, uzyska mandat dzięki dobrej pozycji na liście partyjnej uzyskanej dzięki partyjnym układom. Jednocześnie, wybrany poseł jest silnie związany ze swoim okręgiem i swoimi wyborcami, przed którymi jest odpowiedzialny i od których jest zależny silniej niż od władz swojej partii.
- System większościowy, wzmacniając pozycje dużych partii, prowadzi do konsolidacji systemu partyjnego aż do wykształcenia się układu dwupartyjnego. System dwupartyjny ma z kolei wiele bardzo istotnych zalet:
 - W systemie dwupartyjnym rządy mają charakter jednopartyjny, a nie koalicyjny. Program rządu jest programem konkretnej partii, znanym przed wyborami i weryfikowanym przez wyborców w głosowaniu powszechnym, a nie wynikiem powyborczych negocjacji międzypartyjnych, prowadzonych ponad głowami wyborców.
 - Jednopartyjny rząd jest spójniejszy i w konsekwencji może działać bardziej efektywnie i zdecydowanie niż rząd koalicyjny, nie roztrwając czasu i środków na uzgodnienia między koalicjantami, będącymi jednocześnie swoimi konkurentami o głosy wyborców w następnych wyborach.
 - W systemie dwupartyjnym, gdzie zwykle poziom poparcia głównych partii jest podobny, nawet niewielkie zmiany rozkładu preferencji wyborców między kolejnymi wyborami mogą zdecydować o tym, która z partii utworzy nowy rząd. Oznacza to, że wybory rzeczywiście służą weryfikacji dotychczasowego rządu i jego ocena ma bardzo mocne przełożenie na zmianę u steru władzy lub jej brak. W przypadku rządów koalicyjnych nawet znaczne zmiany poparcia poszczególnych partii nie muszą się przekładać na skład koalicji rządowej (przykłady wieloletniego udziału w różnych koalicjach FDP w RFN, chadeków w Holandii czy

wieloletnich rządów koalicji chadecko-socjalistycznej we Włoszech, ciągnących się aż do wielkiego kryzysu lat dziewięćdziesiątych).

- System dwupartyjny marginalizuje skrajne stanowiska polityczne. Obie główne partie reprezentują z reguły umiarkowane stanowiska, zaś partie ekstremistyczne uzyskują niewielkie poparcie wyborcze i jeszcze mniejszą reprezentację parlamentarną. Sytuacja taka odbiega od tego, co obserwujemy w szeregu państw o systemie wielopartyjnym i wyborach proporcjonalnych, gdzie partie w rodzaju Frontu Narodowego Le Pena we Francji czy Wolnościowców Haidera w Austrii uzyskują znaczną reprezentację parlamentarną, a czasem nawet udział w rządzie.
- Wybory większościowe, paradoksalnie, mogą lepiej służyć reprezentacji grup mniejszościowych niż wybory proporcjonalne. W wyborach proporcjonalnych partie odwołują się przede wszystkim do swojego naturalnego elektoratu; nawet, gdy grupy mniejszościowe mają własne partie, te mogą lokować się na marginesie polityki i mieć ograniczony wpływ na sprawy publiczne. W wyborach większościowych, gdy nawet uzyskanie nawet niewielkiej dodatkowej liczby głosów może decydować o zwycięstwie lub przegranej, główne partie muszą starać się o zdobycie głosów także grup mniejszościowych, oferując im pełnienie funkcji agenta ich interesów przynajmniej w tym zakresie, w jakim nie są one jednoznacznie sprzeczne z interesem ich głównego elektoratu.

Personalny charakter wyborów większościowych

W wyborach w jednomandatowych okręgach wyborczych decyzja wyborcy dotyczy jednoznacznie i jedynie poparcia konkretnej osoby. Nie można tej sytuacji porównywać nawet ze stosowanym w Polsce systemem „otwartej listy”, gdzie głos jest również oddawany na konkretnego kandydata na liście partyjnej: w systemie stosowanym obecnie głos zaliczany jest także na rzecz partii i może się ostatecznie przyczynić do uzyskania mandatu przez kandydata zupełnie innego, niż wskazany przez wyborcę. Szczególnym przypadkiem są okręgi, w których z listy kandyduje popularny lider partii, „ściągający” głosy zdecydowanej większości jej zwolenników: jeśli w okręgu tym partia zdobędzie więcej mandatów, obsadzają je w gruncie rzeczy przypadkowi kandydaci, uzyskujący (osobiście) bardzo niewielkie poparcie. System stosowany obecnie (a także właściwie wszystkie systemy, które próbują łączyć elementy głosowania personalnego z proporcjonalnym) ma jeszcze jedną poważną wa-

dę: nakładanie się kampanii partyjnej na wewnętrzną konkurencję kandydatów tej samej partii, dezintegrującą partie polityczne i wprowadzającą zamieszanie w kampanię wyborczą.

Mimo to, argument o „personalnym”, a nie „partyjnym” charakterze wyborów większościowych, ma poważny brak: stoi w sprzeczności z argumentem o konsolidacji systemu partyjnego. Efektywny system dwupartyjny wymaga spójnych, zdyscyplinowanych partii (takich jak np. główne partie brytyjskie) – a gdy warunek ten jest spełniony, decydującą rolę przy podejmowaniu przez wyborców decyzji ma nie osobowość kandydata, ale jego afiliacja partyjna. Jedynie w tych okręgach, gdzie siły są najbardziej wyrównane, ocena osoby kandydata może zdecydować o zwycięstwie; z drugiej strony, partia może zapewnić wybór właściwie dowolnego kandydata, wystawiając go w okręgu, w którym dominują jej wierni wyborcy (w przypadku Partii Demokratycznej w USA tzw. *yellow dog Democrats*, czyli tacy, którzy zagłosowaliby na kandydata demokratów nawet wówczas, gdyby ci wystawili do wyborów żółtego psa).

Inna jest jednak sytuacja w państwach o słabszym, nieokrzepłym jeszcze systemie partyjnym. Tam, istotnie, o wyborze w zasadniczym stopniu decyduwać będzie ocena osoby kandydata. Prowadzi to jednak do osłabienia spójności ogólnokrajowych partii politycznych, a z drugiej strony, do wzmocnienia partykularyzmów. W słabo ugruntowanych demokracjach w wyborach okręgach jednomandatowych uprzywilejowaną pozycję mają osoby związane z lokalną władzą, czy też mające w swoim regionie z innych względów szczególnie mocną pozycję. Można tu wskazać na *casus* (byłego już) senatora Stokłosy, jeszcze bardziej charakterystycznych przykładów dostarczają wybory parlamentarne w Rosji i na Ukrainie, gdzie w głosowaniu w okręgach jednomandatowych większość mandatów uzyskują przedstawiciele „partii władzy”, pomimo znacznie słabszych ich wyników w głosowaniu proporcjonalnym (por. Olszański, 2003).

Nawet jednak w demokracjach ugruntowanych motywy głosowania w wyborach większościowych mogą być inne niż w proporcjonalnych. Wybory parlamentarne mogą prowadzić do wyłonienia parlamentu i, pośrednio, rządu, odpowiedzialnych przede wszystkim za sprawy ogólnokrajowe, tymczasem w przypadku wyborów w okręgach jednomandatowych – właśnie ze względu na silny związek deputowanego z okręgiem – większą rolę odgrywać będą sprawy lokalne. Tak wyłoniony deputowany musi w większym stopniu być agentem wszystkich obywateli ze swojego okręgu niż ogółu obywateli o bliższych mu poglądach na sprawy polityczne. W konsekwencji większą rolę

w wyborach w JOW będą odgrywały wszelkiego rodzaju *pork barrel policies*, czyli „kupowanie” wyborców poprzez zapewnianie (lub obietnice) zaangażowania państwa, a zwłaszcza państwowego budżetu w rozwiązanie partykularnych problemów².

Wybory większościowe a system dwupartyjny

Argumenty za większą efektywnością rządów powoływanych w wyborach większościowych, a także za ich lepszą reaktywnością na zmiany preferencji wyborców oparte są na założeniu, że system większościowy doprowadzi do efektywnej dwupartyjności. Chcąc ocenić słuszność (czy też zakres stosowności) tych argumentów, musimy więc, z jednej strony, ocenić, czy system dwupartyjny rzeczywiście jest (ewentualnie – pod jakimi warunkami jest) korzystniejszy od wielopartyjnego, z drugiej zaś zbadać, czy istotnie wybory większościowe prowadzą (ewentualnie – pod jakimi dodatkowymi warunkami prowadzą) do ukształtowania się systemu dwupartyjnego.

Teza o kształtowaniu się systemu dwupartyjnego jako efektu większościowego systemu wyborczego znana jest jako „reguła Duvergera” (Duverger, 1954). Regułę tę można, najkrócej, sprowadzić do następującego twierdzenia: większościowy system wyborczy spowoduje redukcję liczby liczących się partii do dwóch ze względu na działanie „efektu mechanicznego” (mniejsze partie będą miały niewielkie szanse na zdobycie mandatu w jednomandatowym okręgu i w konsekwencji będą marginalizowane) oraz „efektu psychologicznego” (potencjalni wyborcy mniejszych partii będą skłonni, chroniąc swój głos przed „zmarowaniem”, przetrzymać go bliższą im z dużych partii).

Twierdzenie to jednak nie jest przyjmowane bezkrytycznie³. Czy *sam* system wyborczy może decydować o liczbie partii politycznych? Krytycy reguły Duvergera (por. np. Nohlen 2004:404nn) wskazują, że liczba partii politycznych zależy będzie od liczby istotnych w danym społeczeństwie różnych stanowisk ideologicznych, wymagających politycznej reprezentacji, czy też od liczby wymiarów sporu politycznego: jeśli, np. w danym społeczeństwie podstawowe – i niezależne – linie podziału wyznaczają kwestie gospodarcze oraz opozycja konserwatyzm – liberalizm społeczny, to należy oczekiwać istnienia co najmniej trzech partii politycznych. Potwierdzają to także badacze, którzy nie kwestionują ogólnej zasadności reguły Duvergera, a w każdym razie działania „mechanizmów Duvergera” – przykładowo, R. Taagepera i B. Grofman (1985) formułowali (na bazie obserwacji empirycznych) zasadę „N+1” – efektywna liczba partii politycznych powinna być o 1 większa od liczby istotnych wymiarów sporu politycznego; A. Lijphart (1999:88) analizując przypadki

współczesnych stabilnych państw demokratycznych wyznaczał współczynnik korelacji między liczbą wymiarów sporu politycznego a efektywną liczbą partii jako $r = 0,84$.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, że reguła Duvergera działa przede wszystkim lokalnie: to w pojedynczym okręgu dominować będą dwie partie. Przy dużych różnicach regionalnych, a zwłaszcza gdy w różnych rejonach kraju istotne będą różne wymiary sporu politycznego, możliwe jest – mimo działania mechanizmów Duvergera – utrzymanie się, w skali kraju, systemu wielopartyjnego.

Nie można negować roli systemu większościowego w kształtowaniu się i utrzymywaniu systemu dwupartyjnego, wydaje się jednak, że drugim istotnym warunkiem jego sprawnego funkcjonowania jest (względna) jednowymiarowość sporu politycznego. Za tezę taką świadczą zarówno rozważania teoretyczne, jak i analizy empiryczne.

W swoich klasycznych pracach Arendt Lijphart (1984, 1999) wskazywał na korelację między systemem dwupartyjnym, wyborami większościowymi oraz jednowymiarowością sporu politycznego. Istnienie korelacji nie określa jednak kierunku ewentualnych zależności przyczynowych. System większościowy, sprzyjając ograniczeniu liczby partii, ogranicza możliwość reprezentacji poszczególnych wymiarów sporu politycznego. Rodzić to musi napięcie, które może utrzymywać się w długim okresie, jeśli nie jest nadmiernie uciążliwe (przykład Wielkiej Brytanii, gdzie od blisko dwudziestu lat Partia Liberalno – Demokratyczna w kolejnych wyborach uzyskuje względnie wysokie odsetki głosów i bardzo niewielką liczbę mandatów)⁴, albo doprowadzi do reformy wyborczej i przyjęcia systemu proporcjonalnego, albo zostanie rozładowane poprzez „związanie” nowego wymiaru sporu z wymiarem dotychczasowym i „adopcję” grupy, dla której wymiar ten jest istotny przez którąś z dotychczasowych partii, bądź odwrotnie – upadek jednej ze starych partii, z jednoczesnym przejściem jej funkcji politycznej przez partię budującą się wokół nowego wymiaru sporu. Przykładów może tu dostarczać np. wchłanianie na przełomie XIX i XX w. ruchów politycznych związanych ze związkami zawodowymi przez amerykańską Partię Demokratyczną – w warunkach innego systemu wyborczego można by oczekiwać powstania w USA odpowiednika brytyjskiej Partii Pracy jako trzeciej siły politycznej. Z kolei w Wielkiej Brytanii uzyskanie przez laburzystów mocnej pozycji politycznej po I wojnie światowej pośrednio spowodowała utratę znaczenia przez liczącą dwieście lat Partię Liberalną (i praktyczną utratę znaczenia linii sporu politycznego oddzielającej ją od konserwatystów). Możliwości redukcji liczby wymiarów sporu polityczne-

go są jednak ograniczone. W sytuacji gdy jakaś znacząca grupa interesów czy też znaczące środowisko ideologiczne nie mogą znaleźć odpowiedniej reprezentacji w systemie partyjnym, musi powstać napięcie szukające ujścia w pierwszym rządzie w reformie systemu wyborczego. O ile Wielka Brytania i USA są przykładami na rozładowanie tych napięć bez rezygnacji z systemu większościowego, to w szeregu państw europejskich emancypacja polityczna ruchów robotniczych i wzrost znaczenia sprawy robotniczej, jako wymiaru sporu politycznego, przyczyniła się do rezygnacji na początku XX wieku z systemu większościowego na rzecz wyborów proporcjonalnych i systemu wielopartyjnego. Konsekwencją takiego przebiegu ewolucji systemów partyjnych – ale i jednoczesnej ewolucji struktury sporu politycznego – jest korelacja między funkcjonowaniem określonego systemu partyjnego i wyborczego a liczbą wymiarów sporu politycznego, wynikająca nie tylko z zależności przyczynowych (takich, jakie określają mechanizmy Duvergera, które pośrednio mogą oddziaływać nawet na liczbę wymiarów sporu politycznego i relacje między nimi), ale także z działania samego mechanizmu ewolucyjnego: tam, gdzie ze względu na zbyt dużą liczbę wymiarów sporu politycznego system większościowy nie byłby efektywny, tam został on zastąpiony systemem proporcjonalnym. Podobnie – efektywność (a także wystarczalność) systemu dwupartyjnego tam, gdzie taki funkcjonuje niekoniecznie jest jego cechą immanentną: po prostu tam, gdzie system ten nie był wystarczający, tam, mimo swych innych zalet, nie utrzymał się.

Liczba wymiarów sporu politycznego ma dla efektywności systemu dwupartyjnego znaczenie także z innego względu. Zgodnie z twierdzeniem Blacka (1958), w sytuacji wyboru dokonywanego zgodnie z regułą większości (bezwzględnej) przez decydentów, których punkty idealne wyznaczone są na jednym wymiarze, wyborem społecznym stanie się wybór „wyborcy medianowego”, którego punkt idealny wyznacza medianę stanowisk wszystkich wyborców. Tym samym, reguła większości stosowana w przestrzeni jednowymiarowej zawsze prowadzi do jednoznacznego rozwiązania, odpowiadającego umiarkowanemu, centrowemu stanowisku. W przypadku wyboru pomiędzy dwóch partii system większości względnej równoważny jest regule większości bezwzględnej – tak więc w interesie partii jest lokowanie się jak najbliżej „pozycji medianowej” – gdyż tylko lokując się w rejonie politycznego centrum można liczyć na zwycięstwo w wyborach. Twierdzenie o „medianowym wyborcy” tłumaczy fakt, dlaczego w systemach dwupartyjnych obie partie reprezentują z reguły podobne, centrowe stanowisko, a realizowana przez nie polityka różni się w praktyce znacznie słabiej, niż wskazywałyby na to różnice w poglądach ich elektoratów. To zaś, z kolei, stanowi czynnik ograniczający polaryzację i łagodzący konflikty między oboma biegunami spektrum poli-

tycznego, co przekłada się na większą stabilność i efektywność systemu. Jednocześnie, sytuacja taka stabilizuje sam system dwupartyjny: wejście do gry trzeciej partii w takiej sytuacji automatycznie doprowadzi do sukcesu tej ze starych partii, która zajmuje na jedynym wymiarze sporu pozycję odleglejszą od pozycji nowej partii: bardziej się zatem opłaca współdziałanie w ramach jednej z głównych partii, niż tworzenie nowej, nawet, jeśli stara nie spełnia wszystkich oczekiwań jakiegoś środowiska politycznego. Przy jednowymiarowym sporze politycznym nowa partia, aby osiągnąć sukces, musi wykreować nowy wymiar sporu politycznego – co albo doprowadzi do załamania się jednowymiarowości i systemu dwupartyjnego, albo do utraty znaczenia tradycyjnego wymiaru i którejś ze starych partii. Kreacja nowego wymiaru może odbyć się w sposób naturalny (jak wspomniany wyżej wzrost znaczenia sprawy robotniczej), możliwa jest też próba sztucznego wykreowania go (por. Riker 1982:213-232 o skutecznych i nieskutecznych próbach wykreowania nowych wymiarów w polityce USA w XIX wieku).

Sytuacja jednak zmienia się zasadniczo, jeśli punkty idealne wyborców ulokowane są w przestrzeni wielowymiarowej. Nawet w przypadku, gdy wybór dokonywany jest spośród dwóch partii (i system większościowy tożsamy jest z regułą większości bezwzględnej), nie ma mechanizmu, który prowadziłby do wyboru partii dążącej do „pozycji medianowej”. Przeciwnie – jak wynika z twierdzeń Ch. Plotta (1967) i R. McKelveya (1976), praktycznie zawsze w takiej sytuacji dowolnemu stanowisku w przestrzeni wielowymiarowej można przeciwstawić takie, które będzie nad nie preferowane przez większość i, co więcej, od dowolnego (także „medianowego”) stanowiska można przez ciąg takich wyżej ocenianych przez większość⁵ stanowisk dojść do dowolnie skrajnej pozycji ideologicznej. W wielowymiarowej przestrzeni sporu politycznego nie działają ani mechanizmy stabilizujące system partyjny (zawsze opłacalne może być sformułowanie nowej platformy politycznej, bądź zmiana dotychczasowego stanowiska partii), ani mechanizmy utrzymujące pozycje partii w rejonie umiarkowanego politycznie centrum. Tak więc zmienność systemu partyjnego i możliwość uzyskania relatywnie mocnej pozycji przez partie ekstremistyczne jest nie tyle cechą systemów proporcjonalnych, co systemów, w których spór polityczny ma charakter wielowymiarowy.

Lijphart (1984, 1999), obok jednowymiarowości sporu politycznego, wśród korelatów większościowego systemu wyborczego (czy też ściślej – „demokracji majoritarnej”, charakteryzującej się zespołem rozwiązań ustrojowych z większościowym systemem wyborczym na czele) wskazywał brak głębokich podziałów społecznych o charakterze religijnym, etnicznym bądź też silnie polaryzujących i ugruntowanych podziałów ideologicznych. W tym

wypadku oczywiste jest, że chodzi tu nie o skutek funkcjonowania systemu większościowego, ale o warunek jego sukcesu: system większościowy w podzielonym społeczeństwie doprowadziłby do stałej przewagi jednej (większej) z grup narodowościowych czy religijnych nad drugą, która zostałaby trwale pozbawiona wpływu na władzę. Nawet przy zachowaniu warunków twierdzenia o „medianowym wyborcy” – „program medianowy” nie byłby już programem centrum, lecz programem jednej z dwóch opozycyjnych grup. Stąd też w podzielonym społeczeństwie system sprawowania władzy opierać się musi na rozwiązaniach konsensualnych, obejmujących nie tylko proporcjonalny system wyborczy, ale często również zinstytucjonalizowane formy wpływu wszystkich segmentów społeczeństwa na władzę (skrajnym przykładem może być tu system i praktyka konstytucyjna Belgii z przestrzeganymi z aptekarską dokładnością parytetami flamandzko-walońskimi). Takie rozwiązania ustrojowe niewątpliwie ograniczają sprawność i efektywność rządów, ale zapewniają spójność państwa i mediację między skonfliktowanymi grupami.

Czy to się może udać?

Faktem jest, że większościowy system wyborczy w wielu krajach jest czynnikiem usprawniającym funkcjonowanie władzy. Pytanie, które należy jednak postawić, brzmi: czy byłby on takim czynnikiem także w polskich warunkach? A także: czy w polskich warunkach nie doszłyby do głosu czynniki zdecydowanie niekorzystne?

Pozytywną bądź negatywną odpowiedź na te pytania należałoby, jak sądzę, oprzeć na przesłankach dwojakiego rodzaju: ocenie, czy strukturę sporu politycznego w Polsce można efektywnie sprowadzić do jednego wymiaru, po drugie zaś, czy poziom świadomości politycznej i zdolności organizacyjnej polskiego społeczeństwa wystarczy, by wybory większościowe doprowadziły do integracji, a nie właśnie osłabienia i atomizacji systemu partyjnego.

Wiele analiz prowadzonych od początków lat 90., przede wszystkim przez T. Żukowskiego⁶, konsekwentnie wskazywało na funkcjonowanie w polskiej polityce dwóch, zasadniczo niezależnych, wymiarów sporu: „ekonomicznego” (liberalizm ekonomiczny – socjalizm) i „kulturowego” (liberalizm społeczny – konserwatyzm). Nie są to oczywiście jedyne wymiary sporu: nie da się np. do końca sprowadzić do nich wymiaru historycznego „postkomuna – postsolidarność” czy stanowisk w sprawie udziału polskich wojsk w misji irackiej. Z drugiej jednak strony podziały „historyczne” na tyle dobrze się pokrywają z „kulturowymi”, że wymiary te można uznać za skutecznie ze sobą powiązane, a przypadki „antykomunistycznych liberałów spo-

lecznych” stanowią interesujący, i może nawet nie taki wąski, ale jednak margines. Stosunek do sprawy irackiej natomiast nie wyrósł w Polsce na rzeczywiście nośny wymiar sporu politycznego.

Czy jednak można liczyć w Polsce na bądź „związkanie” dwóch głównych wymiarów sporu, bądź też utratę znaczenia przez jeden z nich (jeśli tak, to który?). Sytuacji na scenie politycznej po wyborach z października 2005 (a także przebieg kampanii wyborczej) dostarczają ciekawych obserwacji. Przeniesienie we wrześniu – październiku ciężaru kampanii wyborczej na konkurencję Kaczyńskiego i Tuska o prezydenturę skłoniło PiS do skoncentrowania kampanii na wymiarze ekonomicznym i jednocześnie wzmocnienie socjalnego charakteru swojego ugrupowania, jak wiadomo – z dobrym skutkiem w postaci podwójnego zwycięstwa w wyborach. Z kolei, po załamaniu się perspektyw powołania koalicji rządowej PiS – PO, ta ostatnia, budując swój wizerunek twardej opozycji i głównej alternatywy dla PiS, jeszcze silniej niż uprzednio podkreślała swój konserwatywny charakter. Tym samym, obie główne (obecnie) partie koncentrują swój spór na jednym, „ekonomicznym” wymiarze, w gruncie rzeczy rezygnując z konkurencji na wymiarze „kulturowym”, jednakże nie poprzez przyjęcie na nim pozycji centrowych, ale zajmując pozycję wyraźnie po prawej stronie linii podziału.

Skoncentrowanie sporu na jednym wymiarze jest w naturalnym interesie dwóch partii, które chcą wspólnie (acz jako konkurenci) zdominować scenę polityczną. Pytanie, na które odpowie dopiero przyszłość, dotyczy sukcesu tego przedsięwzięcia: czy istotnie wymiar „kulturowy” może przestać odgrywać istotną rolę w wyborach politycznych Polaków. Jeśli nie, to jego zlekceważenie oznacza zostawienie znacznej przestrzeni do zagospodarowania dla chwilowo – ale niekoniecznie stale – słabych partii lewicy (przede wszystkim SLD), a w kwestii ewentualnej reformy wyborczej będzie stanowiło przesłankę za trwałością wielowymiarowości polskiej sceny politycznej, a więc przeciwko wprowadzeniu systemu większościowego, choć, oczywiście, ewentualny brak sukcesu w redukcji liczby wymiarów mógłby wynikać jedynie z niewłaściwych środków podjętych do jej osiągnięcia.

Czy w polskich warunkach system większościowy doprowadziłby do wzmocnienia, czy osłabienia partii politycznych? W powszechnej opinii polskie partie polityczne są niezbyt spójne, a ich posłowie mało lojalni i często łamiący dyscyplinę głosowania, jednakże prawdziwość tej opinii jest rzeczą dyskusyjną: w ogromnej większości głosowań posłowie konsekwentnie głosują zgodnie z partyjnymi instrukcjami. Polski system partyjny stopniowo dojrzewa i stabilizuje się (po wyborach 2005 po raz pierwszy do Sejmu weszły

dokładnie te same partie, co po poprzednich wyborach). Wybory do Senatu, odbywające się w systemie większościowym, mają w rzeczywistości ściśle partyjny charakter i praktycznie nie mają w nich szans kandydaci niezwiązani, bądź przynajmniej niepopierani przez główne partie polityczne⁷. Jakkolwiek nie można wyciągać zbyt daleko idących wniosków na podstawie wyborów do Senatu, odbywających się jednocześnie (i w ich cieniu) z proporcjonalnymi, partyjnymi wyborami do Sejmu, wydaje się jednak, że wybory większościowe w Polsce nie doprowadziłyby do osłabienia partii politycznych.

Osobną kwestią jest fakt, że radykalna reforma wyborcza (obojętne – czy przejście od wyborów proporcjonalnych, do większościowych, czy odwrotnie) może przynieść skutek w postaci generalnej przebudowy sceny politycznej i wymiany elit i już z tego względu może być narzędziem rozwiązania kryzysu państwa (tak, jak się stało np. we Włoszech w latach 90.). Pozostaje jednak zawsze pytanie – skąd mielibyśmy mieć pewność, że nowa scena i nowe elity będą lepsze od dotychczasowych?

Rozwiązania alternatywne

Wprowadzenie większościowych wyborów w okręgach jednomandatowych byłoby rewolucją w polskim systemie konstytucyjnym i politycznym. Jak każda rewolucja, mogłoby to przynieść liczne efekty niepożądane, a efekty pożądane mogłyby się nie ujawnić w skali, w której byłyby oczekiwane; potencjalne źródła takich problemów omówione zostały wyżej. W tej sytuacji można rozważyć ruchy mniej radykalne – np. wprowadzenie, zamiast FPTP, innego systemu, mającego przynajmniej część jego zalet i niemającego przynajmniej części jego wad.

Analiza FPTP jako metody podejmowania społecznych decyzji (funkcji wyboru społecznego) (por. np. Haman, 2003) potwierdza podstawowe zarzuty, jaki temu systemowi stawiają jego przeciwnicy. System ten:

- Przy wyborze spośród więcej niż dwóch alternatyw nie spełnia kryteriów Condorceta, tzn. może doprowadzić do przegrania alternatywy (opcji), którą poparłaby bezwzględna większość wyborców, wybierając między nią a każdym z jej konkurentów, a nawet może doprowadzić do zwycięstwa alternatywy, która przegrałaby głosowanie większością bezwzględną z każdym z konkurentów z osobna.
- Nawet przy wyborach spośród kandydatów tylko dwóch partii, system FPTP może doprowadzić do uzyskania większości mandatów przez partię, która w skali kraju uzyskała mniej głosów niż partia konkurencyjna.

- Przy systemie FPTP nawet znaczące grupy mniejszościowe mogą zostać pozbawione nie tylko proporcjonalnej do jej wielkości, ale nawet jakiegokolwiek reprezentacji parlamentarnej.

Broniąc FPTP, można wskazać jednak na istotne kontrargumenty:

- W warunkach systemu dwupartyjnego FPTP tożsamy jest w praktyce z systemem większości bezwzględnej i problem niezgodności z kryteriami Condorceta go nie dotyczy.
- Ryzyko wykreowania „fałszywej większości” dotyczy wszystkich systemów wyborczych, w których funkcjonuje podział kraju na niezależne okręgi wyborcze (choć jest ono tym większe, im okręgi są mniejsze). Jakkolwiek sytuacje takie z praktyki funkcjonowania systemu większościowego są znane, to zachodziły one rzadko i w sytuacji bardzo zbliżonego wyniku wyborczego obu partii.
- Właśnie fakt, że FPTP „karze” mniejsze partie polityczne, powoduje, że system ten prowadzi do koncentracji i stabilizacji systemu partyjnego.

Jest kwestią dyskusji, a przede wszystkim konkretnych warunków ocena, czy kontrargumenty te są wystarczające. Generalnie, w pierwszej kwestii będzie tak pod warunkiem, że w danej społeczności wykształcił się system dwupartyjny, zaś w trzeciej – by system taki wystarczał dla efektywnej reprezentacji wszystkich istotnych grup interesów (co skądinąd nie wymaga, by każda z nich reprezentowana była przez osobną partię). Co do „fałszywych większości”, można przyjąć, że jeśli granice okręgów wyborczych wyznaczone są w sposób bezstronny, ryzyko związane z możliwością ich wystąpienia można zaakceptować. Z kwestią tą jednak związana jest wrażliwość systemu większościowego na manipulacje układem okręgów: gerrymanderkę i *malapportionment*.

Gerrymanderka jest to manipulacja polegająca na takim wyznaczeniu granic okręgów wyborczych, by w poszczególnych okręgach partia, której chcemy zaszkodzić, uzyskiwała albo zdecydowaną większość głosów, albo nieznacznie mniej, niż partia, którą chcemy wesprzeć. W efekcie, przy porównywalnym poparciu dla obu partii, ta, przeciwko której przeprowadziliśmy manipulację, uzyskuje zdecydowaną mniejszość mandatów (w nielicznych okręgach wygrywając zdecydowanie, a w większości – przegrywając nieznacznie). Pokusa stosowania gerrymanderki obecna jest przy wszystkich systemach wyborczych, stosujących okręgi jednomandatowe; barierą przed nią stanowić może przede wszystkim sądowa kontrola zmian w granicach okręgów wybor-

czych; w każdym razie w taki sposób od lat 60. XX wieku udało się w USA ograniczyć (aczkolwiek nie wyeliminować) jej praktykowanie.

Z *malapportionmentem* mamy do czynienia wtedy, gdy poszczególne okręgi wyborcze, w przypadku okręgów jednomandatowych, znacząco różnią się wielkością, zaś w przypadku okręgów wielomandatowych – różnią się znacznie liczbą wyborców przypadającą na jeden mandat, co prowadzi do faktycznej nierówności wyborów (złamanie zasady „jeden człowiek, jeden głos”). Do sytuacji takiej dochodziło zwykle na skutek przemian demograficznych (wyludnianie się obszarów wiejskich, wzrost populacji miejskich), za którymi nie szły zmiany w układzie okręgów wyborczych; znane są jednak przypadki „aktywnego” stosowania *malapportionmentu* (np. we Francji w 1958 r.; por. (A. Żukowski, 1997:132). Również w tym przypadku najlepszą ochroną może być kontrola sądowa podziału na okręgi bądź też regulacje ustawowe, określające ściślej zasady ich wyznaczania.

Choć zdarzały się próby gerrymanderki w systemach stosujących okręgi wielomandatowe, jednakże są one bardzo ryzykowne i mają małe szanse powodzenia (por. Farrell, 2001:16); *malapportionement* w okręgach wielomandatowych teoretycznie jest równie możliwy, jak i w jednomandatowych, w praktyce jednak byłby on manipulacją zbyt jawną i niemożliwą do obrony w przypadku publicznego zakwestionowania, tak więc oba typy manipulacji można uznać za zagrożenie nieistotne dla systemów stosujących wielomandatowe okręgi wyborcze.

FPTP nie jest jedyną formułą wyłaniania deputowanych w jednomandatowych okręgach wyborczych, a jednomandatowość okręgów nie jest warunkiem personalnego charakteru wyborów. Istnieje wiele znanych z praktyki wyborczej systemów głosowania, mających w założeniu (choć nie zawsze w rzeczywistości) wykazywać się właściwościami lepszymi niż FPTP; istnieje też wiele rozwiązań, które nigdy się nie doczekały praktycznej realizacji na większą skalę, a być może na nią zasługują. Poniżej przedstawię kilka metod najważniejszych (ze względu na praktykę wyborczą) lub najciekawszych (ze względu na potencjalne zalety).

Systemy większościowe w jednomandatowych okręgach wyborczych

System większościowy z dogrywką. Najprostszą modyfikacją FPTP jest uzupełnienie procedury o drugą turę głosowania, w której wyboru dokonuje się spośród dwóch (w niektórych wariantach, np. w systemie stosowanym we Francji – więcej niż dwóch kandydatów), którzy w pierwszej turze uzyskali największą liczbę głosów. System ten zwiększa szanse na wybór „zwycięzcy Condor-

ceta”, tj. kandydata, który wygrałby z każdym konkurentem w porównaniu jeden na jeden (w FPTP musi on zyskać największą liczbę głosów w jedynej turze głosowania, przy dogrywce między dwoma najlepszymi wystarczy drugie miejsce w pierwszej turze). W praktyce trzeba się jednak liczyć z tym, że przy konkurencji trzech kandydatów, z których dwóch reprezentuje „skrzydła” sceny politycznej, a trzeci centrum, ten ostatni, choć będzie zwycięzcą Condorceta, nie przejdzie do drugiej tury.

Stosowanie metody większościowej z dogrywką powinno również wpływać na redukcję liczby partii politycznych, choć nie tak silnie, jak FPTP: w pierwszej rundzie wyborca nie ryzykuje „zmarowaniem głosu” – jeśli jego kandydat okaże się za słaby, wyborca będzie miał jeszcze szanse na poparcie „mniejszego zła” w drugiej rundzie. Z kolei, z punktu widzenia partii, walka wyborcza w pierwszej turze toczy się o dwa miejsca w dogrywce, a więc jest w niej pole dla konkurencji więcej niż dwóch partii (partia, która zdoła umieścić kandydata w dogrywce nawet na drugiej pozycji, może przed drugą turą szukać poparcia dla swojego kandydata u tych, które wypadły już z gry). Przyjmuje się czasami, że w systemie takim naturalna liczba istotnych konkurentów wynosi trzy (wobec dwóch w FPTP).

Głosowanie alternatywne stosowane jest m.in. w wyborach do parlamentu Australii oraz na prezydenta Irlandii, stanowi – w pewnym sensie – uogólnienie koncepcji głosowania z dogrywką (znane jest zresztą także pod nazwą *instant runoff system*). Głosowanie odbywa się w jednej turze, jednakże wyborca musi podać od razu całe swoje uporządkowanie preferencyjne. Procedura zliczania głosów odtwarza niejako sytuację, w której przeprowadzanych jest wiele rund, przy czym w każdej odpada kandydat, który uzyskał najmniej głosów, aż do momentu, gdy któryś z kandydatów uzyskał ponad połowę głosów (a więc, po usunięciu z list preferencyjnych kandydatów odrzuconych, zajmuje pierwsze miejsce w preferencji bezwzględnej większości wyborców).

Głosowanie alternatywne w zasadzie nie wymusza redukcji liczby partii. Nie działa w przypadku tej metody „psychologiczny mechanizm Duvergera” – wyborca nie ryzykuje, że jego głos oddany na mniej popularnego kandydata zostanie „zmarowany”, gdyż jeśli jego kandydat nie uzyska znaczącego poparcia, i tak przy kolejnym przeliczaniu głosów jego głos zostanie zaliczony na rzecz jednego (lepszego) kandydata o większym poparciu. Z drugiej strony partie o bliskich programach nie muszą łączyć się i wystawiać wspólnego kandydata, aby korzystać z siły, jaką stanowią jako blok: ich wyborcy prawdopodobnie i tak ustawią ich kandydatów na sąsiednich miejscach w preferencjach indywidualnych, i jeśli w sumie partie te uzyskają większość głosów, to zdołają (a właściwie – jedna z nich zdobędzie) mandat.

Metody condorcetowskie. Ani głosowanie z dogrywką, ani alternatywne nie gwarantują zwycięstwa zwycięzcy Condorceta. Dodatkowo, obie te metody dotknięte są wadą niemonotoniczności: możliwa jest sytuacja, w której kandydat wygrałby wybory, gdyby uzyskał mniej głosów, przegrywając przy większym poparciu.

Jako condorcetowskie określa się te metody głosowania, które, jeśli zwycięzca Condorceta istnieje, prowadzą do jego wybrania. Prostym przykładem takiej metody może być *metoda maximinu*, w której na podstawie uporządkowań preferencyjnych wyborców określa się wynik głosowania większościowego przy wyborze z każdej możliwej pary kandydatów, po czym za wybranego uznaje się tego, który w najmniej korzystnym dla siebie głosowaniu uzyskał najkorzystniejszy rezultat. Jeśli wśród kandydatów był zwycięzca Condorceta, to jako jedyny w każdym, także najmniej korzystnym, porównaniu parami musiał uzyskać więcej niż połowę głosów, zaś każdy inny kandydat przynajmniej w konkurencji ze zwycięzcą Condorceta musiał uzyskać mniej niż połowę głosów. Polityczne konsekwencje zastosowania takiej metody byłyby podobne, jak przy głosowaniu alternatywnym (słaby efekt redukcji liczby istotnych partii).

Systemy quasi-proporcjonalne: głosowanie personalne w okręgach wielomandatowych

Wprowadzenie FPTP oznacza, że wyborcy wskazują jedynie osobę, a nie partię polityczną. Jest jednak możliwe pogodzenie zasady wyborów „personalnych” z utrzymaniem ich – co najmniej częściowo – proporcjonalnego charakteru. Jeśli więc przyjąć, że „personalność” wyborów jest istotną wartością, jednocześnie nie chcemy wymuszać zasadniczej redukcji liczby partii, klasa metod quasi-proporcjonalnych może być interesującą alternatywą.

Metoda pojedynczego głosu nieprzechodniego (single non-transferable vote, SNTV) znana jest głównie z Japonii, gdzie stosowana była w latach 1948–93. Metoda ta różni się od FPTP zastosowaniem okręgów wielomandatowych, w których jednak wyborca może wskazać na tylko jednego kandydata. Mandaty uzyskują kandydaci, którzy w okręgu uzyskali kolejno najwięcej wskazań.

Choć pozornie bardzo zbliżona do FPTP, metoda SNTV, przy założeniu pełnej koordynacji wyborców oraz poprawnego oszacowania przez partie polityczne swojego poparcia, prowadzi do wyników identycznych, jak proporcjonalna metoda d’Hondta (por. Haman, 2003:163). Doświadczenia Japonii pokazały, że taka pełna koordynacja jest w praktyce osiągalna, jednakże olbrzymim

kosztem: zarówno dosłownie – wydatki na kampanię wyborczą były w Japonii relatywnie znacznie wyższe niż np. w USA, ale także w sensie politycznym – doprowadzenie wyborców tej samej partii do równego rozdzielenia głosów między jej kandydatów osiągnięte było zwykle przez zorientowanie poszczególnych kandydatów na reprezentację wąskich grup wyborców i oferowanie przez nich różnego rodzaju *pork barrel policies*.

W przypadku błędów w koordynacji wyborców lub przeszacowania skali poparcia przez jakąś partię, może ona zdobyć znacząco mniej mandatów, niż wynikałoby to z proporcji liczby głosów oddanej na jej kandydatów; osobnym problemem jest kwestia wewnętrznej konkurencji między kandydatami tej samej partii, co może utrudniać wyborcom rozeznanie się w rzeczywistych programach partii ubiegających się o ich poparcie.

Głosowanie kumulacyjne od SNTV różni się możliwością podziału przez wyborcę głosu na „części” i rozdzielenie ich między różnych kandydatów, co jednak nie wyklucza możliwości przekazania „całego” głosu jednemu kandydatowi. System ten pomyślany był jako sposób na zapewnienie reprezentacji grupom mniejszościowym: mniejszość, wystawiając np. jednego kandydata, na którego jej członkowie oddadzą po „całym” głosie, może obsadzić jeden mandat, pozostawiając kandydatom „większości”, pomiędzy których podzielią głosy członkowie większości. Podobnie, jak SNTV, głosowanie kumulacyjne może być równoważne metodzie d’Hondta – warunkiem jest tutaj poprawne oszacowanie przez partie skali poparcia wyborców, natomiast znika problem koordynacji wyborców (wszyscy wyborcy danej partii powinni się zachować identycznie, głosując „częściowo” na wszystkich kandydatów danej partii).

Pojedynczy głos przechodni (single transferable vote, STV) jest jedną z najciekawszych metod głosowania. Wymaga ona, podobnie jak głosowanie alternatywne (które jest po prostu STV zastosowanym w okręgu jednomandatowym), podania przez wyborcę pełnego uporządkowania preferencyjnego kandydatów. Mandaty uzyskują kandydaci, którzy uzyskali *kwotę* (w zależności od wariantu metody, np. „kwotę prostą”, czyli iloraz liczby głosujących przez liczbę mandatów w okręgu) wskazań na pierwszym miejscu. Jeśli kandydat uzyskał więcej głosów, niż wynosi kwota, część jego głosów jest „transferowana” i zaliczana na rzecz kolejnych kandydatów na listach preferencyjnych wyborców, którzy zagłosowali na danego kandydata; jeśli ta procedura nie wystarcza do obsadzenia wszystkich mandatów, z głosów usuwa się kandydata, który uzyskał najmniej wskazań na pierwszym miejscu, transferując głosy oddane na niego na kolejnych umieszczonych na nich kandydatów⁸.

W literaturze pojawiają się rozbieżne opinie do tego, czy STV, stosowaną między innymi w wyborach parlamentarnych w Irlandii, na Malcie i w Australii (Senat), należy klasyfikować jako metodę proporcjonalną (jak jest określona np. w konstytucji Irlandii), czy większościową (np. Shepsle, Bonchek, 2001). STV realizuje pewien specyficzny typ zasady proporcjonalności – „proporcjonalność dla zwartych koalicji”, zapewniającą proporcjonalną (acz w dość słabym sensie) reprezentację *wszystkich* (niekoniecznie rozłącznych) grup wyborców: jeśli jakaś grupa wyborców umieszcza na k pierwszych miejscach swoich preferencji k tych samych kandydatów, to spośród tych kandydatów mandaty otrzyma przynajmniej tyle, ile przypada (pełnych) mandatów na takiej wielkości grupę wyborców. Oznacza to, że na proporcjonalną reprezentację mogą liczyć zarówno partie, frakcje wewnątrz partii, jak i ewentualnie grupy kandydatów z różnych partii, traktowane jednak przez wyborców jako reprezentacja bliskich im idei czy interesów (np. osoby, dla których ważne są kwestie ochrony środowiska mogłyby popierać kandydatów deklarujących podobne poglądy z różnych partii).

STV ze stosowanych w praktyce metod głosowania najlepiej łączy personalny charakter głosowania z zachowaniem jego proporcjonalności; metoda ma jednak także wady – duży stopień komplikacji przy głosowaniu, bardzo pracochłonne liczenie głosów, problem konkurencji między kandydatami tej samej partii, wreszcie, podobnie jak głosowanie alternatywne, obciążona jest wadą niemonotoniczności.

Systemy mieszane

Dylemat – „system większościowy czy proporcjonalny” rozwiązywany bywa także „kompromisowo” poprzez zastosowanie systemu mieszanego. Istnieją różne warianty systemów mieszanych; najważniejsze rozróżnienie między nimi dotyczy tego, czy system ma charakter „segmentowy” (gdy podział mandatów z puli przeznaczonych dla list partyjnych jest niezależny od mandatów rozdzielanych w okręgach jednomandatowych), czy kompensacyjny (mandaty z list partyjnych rozdzielane tak, by łączny podział wszystkich mandatów łącznie był możliwie bliski proporcjonalności, a więc by „skompensować” nieproporcjonalność podziału mandatów w okręgach jednomandatowych).

Najbardziej popularnym wariantem systemu kompensacyjnego jest stosowany w Niemczech od 1949 r. (a w wariacie praktycznie identycznym z dzisiejszym od 1953 r.) system „spersonalizowanych wyborów proporcjonalnych”⁹, w krajach anglosaskich znany jako *additional member system*. Na ba-

zie systemu niemieckiego konstruowane były m.in. zreformowane systemy wyborcze Nowej Zelandii i, do pewnego stopnia, Włoch. System niemiecki charakteryzuje się, z jednej strony, bardzo mocną proporcjonalnością (mandaty rozdzielane są proporcjonalnie na poziomie krajowym), ograniczaną jedynie pięcioprocentowym progiem ustawowym, z drugiej strony – przyznawaniem połowy (a w praktyce zwykle nieco więcej, ze względu na tzw. mandaty nadmiarowe) mandatów na podstawie wyborów w jednomandatowych okręgach wyborczych. Każdy wyborca dysponuje dwoma głosami – pierwszym, który oddaje na kandydata w okręgu jednomandatowym, i drugim, który oddaje na partię. Paradoksem systemu niemieckiego (i systemów na nim wzorowanych) jest jednak to, że „pierwszy głos”, oddany na kandydata, poza wyjątkowymi przypadkami, nie ma żadnego znaczenia dla określenia układu sił w parlamencie – o nim bowiem decydują wyłącznie „drugie głosy”. Komponent większościowy takiego systemu ma w rzeczywistości znaczenie marginalne.

„Systemy segmentowe” stosowane są w czystej postaci w bliźniaczych systemach wyborczych Rosji i Ukrainy. Obsadzanie połowy mandatów w warunkach wyborów proporcjonalnych (i to przy rozdzielaniu wszystkich mandatów przeznaczonych do podziału w tym „segmentie” na poziomie całego kraju) powoduje, że system wyborczy nie będzie prowadził do konsolidacji systemu partyjnego; komponent większościowy (z zastosowaniem wyborów większościowych z dogrywką) prowadzi natomiast do zniekształcenia proporcjonalnego rozdziału mandatów, działając na korzyść przede wszystkim „partii władzy” i grup związanych z lokalnymi oligarchami.

Prawdziwy system mieszany? O ile system niemiecki okazuje się w praktyce (zakamufLOWANYM) systemem proporcjonalnym, a systemy „segmentowe” – mieszanką różnych rozwiązań, nietworzącą nowej jakości, można pomyśleć system, w którym elementy większościowe i proporcjonalne tworzyłyby syntezę. Już zastosowanie w systemie typu niemieckiego jednego głosu w miejsce dwóch (rozwiązanie to obowiązywało w pierwszych wyborach w RFN w roku 1949) powoduje korzystniejszą sytuację partii wystawiającej takich kandydatów, którzy są atrakcyjni dla wyborców ze względu na swoje własne cechy, jak autorytet czy kompetencje (ale również możliwość „załatwiania” interesów lokalnych poprzez posiadanie dobrych układów w administracji czy w przyszłym rządzie; sytuacja taka sprzyja partii, która postrzegana jest jako prawdopodobny zwycięzca wyborów; por. (Bawn, 1993). Nawet jednak w systemie niemieckim z 1949 roku część mandatów obsadzana była z list partyjnych i, jeśli kandydat nie zdobył mandatu w okręgu jednomandatowym, to, czy dostanie mandat z puli „proporcjonalnej”, zależało od jego pozycji na liście, a nie liczby głosów uzyskanych bezpośrednio od wybor-

ców. Możliwe jest jednak rozwiązanie, w którym mandaty „proporcjonalne”, rozdzielane między partie, przyznawane byłyby ich kandydatom ze względu na liczbę uzyskanych przez nich głosów w okręgach jednomandatowych – a więc w pierwszym rzędzie tym, którym najmniej zabrakło do zwycięstwa w okręgu. System taki wolny byłby od problemu wewnątrzpartyjnej konkurencji (w każdym okręgu startuje tylko jeden kandydat danej partii), partie musiałyby wystawiać kandydatów, mogących liczyć na uznanie wyborców (nie wystarczyłaby jedna „lokomotywa wyborcza” na liście partyjnej), a jednocześnie głosy oddane na przegranego kandydata w okręgu nie byłyby głosami „zmarowanymi” i również miałyby wpływ na układ sił w parlamencie.

Opracowanie szczegółów takiego systemu wymagałoby jednak rozwiązania pewnych problemów – np. maksymalna liczba mandatów, którą mogłaby zdobyć jedna partia, nie może przekroczyć liczby okręgów jednomandatowych (bowiem tylko tylu kandydatów partia mogłaby wystawić). Wydaje się jednak, że w ten sposób można by stworzyć system lepiej realizujący ideę „systemu mieszanego” niż zarówno *additional member system* jak i „system segmentowy”.

Zakończenie

Decyzja: wybory proporcjonalne lub większościowe, jest – co oczywiste – jedną z najistotniejszych decyzji ustrojowych. Różnorodność funkcjonujących we współczesnych demokracjach rozwiązań konstytucyjnych pokazuje, że nie istnieje jedno uniwersalne rozwiązanie, równie dobre dla wszystkich społeczeństw z ich różnymi doświadczeniami historycznymi, strukturą społeczną czy liniami podziałów politycznych. Nie znaczy to jednak, że nie warto korzystać z cudzych doświadczeń – trzeba jednak pamiętać, że rozwiązania, które w jakimś kraju się sprawdziły, nie muszą sprawdzić się w innym.

Wybory większością względną w jednomandatowych okręgach wyborczych są z reguły tylko elementem szerszego planu konstytucyjnego. Ustrój „demokracji majorytarnych” (por. Lijphart, 1984, 1999; Powell, 2000) zakłada, generalnie, złożenie maksimum władzy w ręce jednej partii, za którą aktualnie stoi większość, chociażby tylko względna, wyborców. Władza ta jest przy tym zwykle w znacznie mniejszym stopniu ograniczona niż władza koalicji rządowej w krajach „demokracji konsensualnej”, w których oprócz proporcjonalnego systemu wyborczego funkcjonują także liczne inne mechanizmy, gwarantujące wpływ czy kontrolę nad sprawowaniem władzy także opozycji: dwuizbowe parlamenty, gdzie większość w izbie wyższej może być inna niż w niższej, podział między rząd i opozycję stanowisk w komisjach parlamentar-

nych, istotnych dla przebiegu procesu legislacyjnego, wymóg kwalifikowanej większości dla zmian konstytucyjnych, rozbudowaną kontrolę sądową nad legislacją i działaniami rządu itp. Systemy majoritarne zorientowane są na efektywny rząd, którego działalność może zostać jednoznacznie zweryfikowana – pozytywnie lub negatywnie – w kolejnych wyborach; ochronę mniejszości zapewniać ma centrowy charakter konkurujących partii oraz regularna wymiana u steru władzy (dotychczasowej) większości z (dotychczasową) mniejszością. Systemy konsensualne nastawione są na współpracę i ograniczenie konfliktu między potencjalnie antagonistycznymi grupami społecznymi. To, czy rozwiązania majoritarne osiągną realizację swoich celów, i że nie odbędzie się to kosztem ucisku mniejszości przez wszechwładną większość, zależy od uwarunkowań danej społeczności.

Jest oczywiste, że system wyborczy uczestniczy w kształtowaniu systemu partyjnego, ale także, że efektywny system partyjny musi oddawać rzeczywistą konfigurację interesów i strukturę sporu politycznego. Konstrukcja systemu wyborczego powinna zatem służyć regulacji systemu partyjnego (np. chronić przed jego rozdrobnieniem), nie powinna jednak dążyć do narzucenia mu kształtu, który jednoznacznie nie odpowiada potrzebom społeczeństwa. Jeśli zatem chcielibyśmy wprowadzić w Polsce wybory w systemie FPTP, licząc na sprawne funkcjonowanie państwa w warunkach systemu dwupartyjnego, powinniśmy najpierw odpowiedzieć sobie na pytanie, czy system dwupartyjny w Polsce działałby sprawnie. Jeśli zaś osiągnięcie dwupartyjności wyłączylibyśmy spośród celów, które chcemy osiągnąć dzięki reformie wyborczej, możemy rozważać inne, mniej radykalne rozwiązania.

Jeśli celem reformy miałyby być zapewnienie personalnego (a nie partyjnego) charakteru wyborów, ale bez założenia o dążeniu do systemu dwupartyjnego, można by rozważać wykorzystanie systemu STV, łączącego zasadę proporcjonalności z głosowaniem wyłącznie na osoby. Jest to wprawdzie system skomplikowany, zarówno z punktu widzenia wyborców, jak i logistyki wyborów, jednakże nie stanowiło to zasadniczej przeszkody w stosowaniu go od ponad 80 lat w Irlandii, czy w użyciu go w pierwszych wolnych wyborach samorządowych i parlamentarnych w Estonii w 1989 i 1990 roku.

Rozwiązania alternatywne dla FPTP dostępne są również w przypadku przyjęcia zasady jednomandatowych okręgów wyborczych. Zastosowanie głosowania alternatywnego wzmocniłoby gwarancje, że wybrano kandydata, któremu najłatwiej było osiągnąć poparcie bezwzględnej większości wyborców. Ten sam efekt można by uzyskać stosując metodę maksimum, która dodatkowo gwarantuje wybór zwycięzcy Condorceta i jest monotoniczna, a przy tym

niewiele łatwiejsza od metody alternatywnej ze względów logistycznych (łatwiejsze wyznaczanie wyników, które może ponadto odbywać się jak dotychczas w systemie rozproszonym w komisjach obwodowych; głosownie alternatywne wymaga przeliczania głosów w komisji obwodowej); za metodą alternatywną przemawia jednak fakt stosowania jej w praktyce innych krajów. Ze względu na pewne własności polityczne, w wyborach parlamentarnych lepiej by się być może sprawdziło głosowanie większościowe z dogrywką: sprzyja ono redukcji liczby partii politycznych, jednak nie tak silnie, jak FPTP (a system trójpartyjny pozwala już efektywnie „obsłużyć” dwa wymiary sporu politycznego), a ponadto wymusza zawieranie koalicji międzypartyjnych już w okresie przed drugą turą wyborów, co, biorąc pod uwagę ostatnie polskie doświadczenia, może mieć swoje znaczenie.

Przypisy

¹ Pracą, najpełniej przedstawiającą stanowisko polskich zwolenników „JOW-ów” jest (Lazarowicz, Przystawa 1999); krótki i syntetyczny przegląd zalet systemu większościowego przedstawia zawarty w niej tekst M. Morawieckiego; nie stanowi on jednak bezpośredniego źródła dla podanego dalej „katalogu oczekiwań” względem systemu większościowego.

² Termin *pork barrell policy* odwołuje się do czasów, gdy kandydaci w wyborach obiecywali osadnikom z Dzikiego Zachodu rządowe dostawy peklowanej wieprzowiny; współcześnie może być to np. obietnica zmiany przebiegu budowanej z środków budżetowych autostrady, pomimo że doprowadzenie jej do danej miejscowości nie ma uzasadnienia ekonomicznego, bądź też załatwienia umorzenia długów dla miejscowego szpitala, pomimo że nowocześniejszy szpital w sąsiedniej miejscowości w pełni zaspokaja potrzeby regionu.

³ Historię kontrowersji wokół „reguły Duvergera” można znaleźć m.in. w znakomitej książce G. Coxa (1997:13nn).

⁴ I tak, w 1992 Partia Liberalno-Demokratyczna uzyskała 18% głosów i 3% mandatów, w 1997 odpowiednio 17% i 7%, w 2001 odpowiednio 18% i 8%, zaś w 2005 było to 22% głosów i niespełna 10% mandatów w Izbie Gmin. Oczywiście, „nieuciążliwość” takiej sytuacji jest rzeczą względną – w Wielkiej Brytanii aktywnie działa ruch na rzecz reformy wyborczej i wprowadzenia wyborów proporcjonalnych, jednakże póki co nic nie wskazuje, by w najbliższym czasie miał on odnieść sukces.

⁵ Ścisłej: przez różne większości. O ile w przypadku jednowymiarowego sporu politycznego osoba o bliskich naszym poglądom będzie zawsze głosowała tak samo, jak my, to w warunkach sporu wielowymiarowego osoba, z którą w pełni zgadzamy się w jednej kwestii, w sprawie, dla której istotny jest inny wymiar sporu, może głosować zupełnie inaczej niż my.

⁶ Patrz np. (Żukowski 2004, 2004a, 2005), zaś ze starszych tekstów (Żukowski 1993).

⁷ W 2001 roku mandaty senatorskie uzyskało 5 kandydatów niezależnych, z tego jednak jeden (B. Borusewicz) popierany przez PiS.

⁸ Pełniejszy opis STV można znaleźć w pracach (Haman, 2003:151-161) oraz (Kamiński, 1997); najszersze opracowanie dotyczące tej metody stanowi jak dotychczas niepublikowana praca (Przewłocki, 2005); zainteresowani STV powinni sprawdzić, czy w czasie, gdy czytają ten artykuł, praca ta lub materiał na niej oparty nie został już opublikowany.

⁹ Szczegółowy opis systemu niemieckiego zawarty jest w monografii J. Janiszewskiego (1982), a w bardziej syntetycznej postaci w książce D. Nohlena (2004) oraz w przywoływanym artykule K. Bawn (1993)

Bibliografia

- Bawn, K. 1993. *German electoral law as social choice outcome*. „American Journal of Political Science” 4.
- Black, D. 1958. *The theory of committees and elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. 1997. *Making votes count*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, M. 1954. *Political parties*. New York: Wiley.
- Farrell, D.M. 2001. *Electoral systems: A Comparative introduction*. Basingstoke – New York, Palgrave.
- Haman, J. 2003. *Demokracja, Decyzje, Wybory*. Warszawa, WN Scholar.
- Janiszewski, J. 1982. *System wyborczy RFN*. Toruń, UMK.
- Kamiński, M. 1997. *Jak komuniści mogli zachować władzę w 1989 roku. Rzec o (nie) kontrolowanej odwilży, sondażach opinii publicznej i ordynacji wyborczej*. „Studia Socjologiczne” 2.
- Lazarowicz R., Przystawa J. (red.), 1999. *Otwarta księga. O jednomandatowe okręgi wyborcze*. Wrocław, Wydawnictwo SPES.

- Lijphart, A. 1984. *Democracies. Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven & London: Yale University Press.
- McKelvey, R. 1976. *Intransitivities in Multidimensional Voting Bodies and Some Implications for the Agenda Control*. „Journal of Economic Theory” 30.
- Morawiecki, M. 1999. *Jak najlepiej wybierać posłów*. W: Lazarowicz, Przystawa, s. 83-103.
- Nohlen, D. 2004. *Prawo wyborcze i system partyjny*. Warszawa, WN Scholar.
- Olszański, T. 2003. *Wybory parlamentarne na Ukrainie 2002 r. Ukraiński parlamentaryzm po wyborach*. „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich” 8.
- Plott, Ch. 1967. *A Notion of Equilibrium and Its Possibility Under Majority Rule*. „American Economic Review” 57.
- Powell, G.B. 2000. *Elections as instruments of democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven & London: Yale University Press.
- Przewłocki, P. 2005. *Single transferable vote (Pojedynczy głos przechodni). Monografia systemu wyborczego*. Niepublikowana praca magisterska, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Riker, W. 1982. *Liberalism against populism*. San Francisco, Freeman.
- Shepsle, K.A., Bonchek M.S. 2001. *Metody głosowania i systemy wyborcze*. W: G. Lissowski (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*. Warszawa, WN Scholar.
- Taagepera, R.B. Grofman, 1985. „*Rethinking Duverger's law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems – parties minus issues equal one*”. „European Journal of Political Research” 13: 4.
- Żukowski, A. 1997. *Systemy wyborcze*. Olsztyn, Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
- Żukowski, T. 2004. *Czas wielkich przeciągów*. „Rzeczpospolita” 106.
- Żukowski, T. 2004. *Wszystko może się zmienić*. „Rzeczpospolita” 155.
- Żukowski, T. 2005. *Gospodarka, moralność czy postkomunizm*. „Rzeczpospolita” 162.
- Żukowski, T. 1993. *Polska scena polityczna w latach 1991–92 w świetle wyników wyborów: ciągłość i zmiany*. W: S. Gebethner (red.), *Polska scena polityczna a wybory*. Warszawa, Wydawnictwo Fundacji Inicjatyw Społecznych „Polska w Europie”.