

BARTŁOMIEJ MICHAŁAK
(Katedra Politologii UMK)

WIĘKSZOŚCIOWY CZY PROPORCJONALNY? SPÓR O KSZTAŁT SYSTEMU WYBORCZEGO

Podstawowym elementem każdego demokratycznego państwa są przeprowadzane cyklicznie, wolne i rywalizacyjne wybory. W demokratycznych systemach politycznych pełnią one wiele różnych ważnych funkcji, jednak ich podstawowym zadaniem jest wyłonienie reprezentacji, która odwzorowując polityczne i personalne preferencje elektoratu jest jednocześnie zdolna do skutecznego działania politycznego¹. Skuteczność ta przejawia się w możliwości uformowania rządu dysponującego niezbędnym poparciem w parlamencie, pozwalającym mu efektywnie i sprawnie realizować swój program w toku procesu legislacyjnego². Sam akt głosowania nie wystarczy, jednak by funkcję tą zrealizować. Konieczny jest jeszcze do tego mechanizm, który pozwoli głosy „przetworzyć” na konkretny układ polityczny. Tym narzędziem jest system wyborczy, czyli jak to określił Douglas Rae, zespół reguł odnoszących się do sposobu wyrażania przez wyborców swych preferencji oraz do sposobu transformacji tych preferencji

¹ Artykuł dotyczy wyborów i systemów wyborczych do kolegialnych organów przedstawicielskich (parlamentów).

² *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Wrocław 1997, s. 227-8.

(głosów) na mandaty, przydzielanych rywalizującym ze sobą ugrupowaniom politycznym³.

W państwach demokratycznych istnieje wiele różnych wariantów systemów wyborczych, pociągających za sobą odmienne implikacje tak dla samych wyborców, jak i dla partii politycznych. Na elementy systemu wyborczego, które wywołują określone konsekwencje polityczne, składają się: kształt (charakter społeczno-geograficzny) i rozmiar (liczba mandatów do obsadzenia) okręgu wyborczego, przeciętny „koszt” uzyskania jednego miejsca w parlamencie (minimalna liczba głosów niezbędna do zdobycia mandatu w okręgu), formuła wyborcza (reguła lub zespół reguł, określająca w jaki sposób głosy zdobyte w wyborach zostaną przeliczone na konkretne mandaty w okręgach wyborczych, oraz który kandydat lub kandydaci uzyska mandat), uprawnienia wyborcy w akcie głosowania, klauzule zaporowe (progi wyborcze), mechanizmy wyrównawczej dystrybucji mandatów⁴. Jednak najważniejszym elementem każdego systemu wyborczego jest jego formuła. Na jej podstawie można wyróżnić następujące typy systemów wyborczych: większościowy, semiproporcjonalny (półproporcjonalny) i proporcjonalny⁵.

System większościowy był historycznie pierwszy i dominował w krajach europejskich do końca XIX wieku. W 1885 r. odbyła się w Antwerpii konferencja zorganizowana przez zwolenników zasady proporcjonalności. Zarzucili oni ordynacjom większościowym m. in. prowokowanie nadużyć i wypaczanie woli elektoratu. Efekty te, zdaniem uczestników konferencji, można zniwelować stosując właśnie formułę proporcjonalną⁶.

Konferencja z Antwerpii rozpoczęła trwający do dziś spór między zwolennikami i przeciwnikami obydwu systemów. Konflikt ten, z różnym nasileniem trwa po dziś dzień. Z chwilą upadku komunizmu, debata na ten temat objęła również kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Istota tego sporu dotyczy w gruncie rzeczy odpowiedzi na pytanie o to co jest dla tych krajów priorytetem: czy skuteczność i stabilność rządów

³ A. Antoszewski, *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*, w: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, A. Antoszewski (red.), Wrocław 2002, s. 51.

⁴ *Demokracje...*, dz. cyt., s. 228-30.

⁵ Zob.: Tamże, s. 230-237. W politologii funkcjonuje wiele różnych klasyfikacji systemów wyborczych, większość badaczy uważa jednak, że najważniejsza granica podziału pomiędzy nimi przebiega na linii systemy większościowe vs. proporcjonalne. Zob. K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, *Metody głosowania i systemy wyborcze*, w: *Elementy teorii wyboru społecznego*, G. Lissowski (red.), Warszawa 2001, s. 213.

⁶ *Demokracje...*, dz. cyt., s. 236.

wyłanianych na podstawie ordynacji większościowych, czy też zwiększeniu różnorodności przedstawicielskiej przez zagwarantowanie mniejszościom szerszej reprezentacji politycznej⁷.

W ciągu ostatnich kilkunastu tygodni konflikt ten rozgorzał na nowo również w Polsce⁸. W debacie tej pojawiają się różnorakie argumenty przemawiające za lub przeciw określonym rozwiązaniom. Argumentom tym dość często towarzyszą kategoriyczne sądy wartościujące, opierające się na dychotomicznym podziale na „dobrą” i „złą” ordynację. Zanim jednak przystąpimy do formułowania tak jednoznacznych opinii, warto się zastanowić, jakie skutki dla systemu politycznego niesie każdy z tych wariantów. Postaram się tutaj przedstawić pokrótce zarówno wady i zalety, jak i określone konsekwencje polityczne spowodowane ich stosowaniem, opierając się o ustalenia, jakie na ten temat poczyniła politologia, w ciągu trwającego już od ponad stu lat sporu.

WIĘKSZOŚCIOWE SYSTEMY WYBORCZE

W systemach opartych na formule większościowej wyborca oddaje głos na konkretne osoby, a nie na listy partyjne jak ma to miejsce wyborach proporcjonalnych. Mandaty uzyskują ci spośród kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę głosów⁹. System ten występuje w kilku wariantach.

System większości względnej. Jest najbardziej znanym i rozpowszechnionym spośród tej kategorii systemów. Łączy formułę większościową z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. Każdy wybierający otrzymuje prawo oddania jednego głosu, na określonego kandydata. Wybrany zostaje ten spośród ubiegających się o mandat, który uzyska największe poparcie (*first past the post*, czyli „pierwszy zdobywa mandat”)¹⁰. Istota tej formuły polega właśnie na tym, że miejsce w parlamencie z danego okręgu otrzymuje tylko jeden kandydat, zgodnie z zasadą „zwycięzca bierze wszystko” (*the winner takes all*).

⁷ A. Kamiński, *Państwo do remontu. Interes partii czy obywateli*, „Rzeczpospolita”, 15.03.2003.

⁸ Wyraźnym impulsem inicjującym publiczną debatę na temat zmiany ordynacji wyborczej z proporcjonalnej na większościową, był apel intelektualistów do Prezydenta RP z 14 marca br., o inicjatywę ustawodawczą w tej sprawie. Szerzej zob.: „Rzeczpospolita”, 15.03.2003.

⁹ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, dz. cyt., s. 213.

¹⁰ Tamże, s. 213.

Pozostali ubiegający się o elekcję, bez względu na wielkość poparcia jakie uzyskali, mandatu nie otrzymują¹¹.

System ten promuje partie silne, które są zdolne do pokonania swoich konkurentów w możliwie dużej liczbie okręgów, niezależnie od sumy głosów zdobytych w skali całego kraju. Do przejścia rządów w państwie wystarczy, że dana partia zdobędzie o jeden mandat więcej, niż wynosi liczba równa połowie wszystkich okręgów wyborczych. Powoduje to, że ugrupowania polityczne, których poparcie koncentruje się w jednym lub kilku regionach są praktycznie wyłączone z rywalizacji politycznej¹².

Te prawidłowości, pozwoliły francuskiemu politologowi Maurice Duvergerowi na sformułowanie tzw. „prawdziwego prawa socjologicznego” (zwanego też Prawem Duvergera). Zgodnie z tą koncepcją, mechanizm zwykłej większości głosów sprzyja wytworzeniu się dwupartyjnego systemu. Jego zdaniem decydują o tym dwa czynniki. Pierwszy z nich to tzw. efekt mechaniczny, który jest odpowiedzialny za to, że trzecie, czwarte i pozostałe partie otrzymują dużo mniej miejsc w parlamencie niż otrzymały głosów. Z kolei efekt psychologiczny przyczynia się do tego, że potencjalni wyborcy partii trzecich w obawie przed „utrata” swoich głosów, w ostateczności popierają raczej któreś z dwóch głównych ugrupowań. Szczegółowe badania empiryczne nie potwierdziły w pełni ustaleń Duvergera. Okazało się bowiem, że nie wszystkie kraje, w których występował system dwupartyjny, używały formuły większościowej. Francuski politolog nie uwzględnił również w swoich założeniach, wpływu jaki na kształt systemu partyjnego wywiera liczba i rodzaj dominujących podziałów socjopolitycznych¹³ występujących w danym społeczeństwie¹⁴.

Bez wątpienia stosowanie większościowej formuły wyborczej powoduje redukcję efektywnej liczby partii w systemie i to zarówno na poziomie wyborczym, jak i (przede wszystkim) parlamentarnym. Jednak występowanie silnej identyfikacji regionalnej, albo dużej liczby

¹¹ A. Żukowski, *Systemy wyborcze. Wprowadzenie*, Olsztyn 1999, s. 54-5.

¹² *Demokracje...*, dz. cyt., s. 231.

¹³ Przez podział socjopolityczny (ang. *cleavage*) rozumiem tutaj taki rodzaj uświadomionego podziału społecznego, który w sposób trwały różnicuje uczestników życia politycznego i wpływa na ich działania. Może to być podział socjoekonomiczny, religijny, etniczny, itd. Przy czym podziały te mogą się pokrywać lub krzyżować. Jeden z nich może być podziałem dominującym wyznaczającym zasadniczą oś rywalizacji politycznej (np. konflikt pomiędzy pracodawcami a pracownikami), mogą też mieć charakter równorzędny. Zob.: A. Antoszewski, *Cleavages*, w: *Encyklopedia politologii*, t. I, *Teoria polityki*, M. Żmigrodzki (red.), Kraków 1999, s. 53-4.

¹⁴ A. Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oxford University Press 1996, s.191-2.

krzyżujących się podziałów socjopolitycznych, może wydatnie ograniczyć skutki działania efektu mechanicznego i psychologicznego. Natomiast tam, gdzie mamy do czynienia z jednym dominującym podziałem a spór polityczny jest całkowicie zlokalizowany, tam z dużą dozą prawdopodobieństwa możemy zakładać, że wykrystalizuje się układ oparty o rywalizację pomiędzy dwoma największymi ugrupowaniami politycznymi¹⁵.

Do niewątpliwych zalet ordynacji większościowej należą: prostota (system jest łatwy w zastosowaniu i przejrzysty dla wyborcy), personalizacja wyborów (walka dobywa się przede wszystkim pomiędzy ludźmi a nie ugrupowaniami), wytworzenie silnych więzi między wybranym a wyborcami (kandydat musi zabiegać o poparcie wśród mieszkańców, kiedy zostaje wybrany czuje się związany ze swoim okręgiem). Formuła jednomandatowych okręgów wyborczych daje dużo łatwiejszą możliwość wybrania osób popularnych, lokalnych działaczy społecznych, czy ludzi z „autorytetem” nie związanych z jakimikolwiek ugrupowaniami politycznymi. System ten zwiększa również poziom ogólnej stabilności politycznej, zwłaszcza na gruncie rywalizacji bipolarnej (dwupartyjnej), gdzie gwarantuje partii rządzącej bezpieczną większość w organie ustawodawczym¹⁶.

Najczęściej wymienianą wadą tego systemu jest zasada, że z jednego okręgu może zostać wybrany tylko jeden poseł. Ci wyborcy, którzy na niego nie zagłosowali, pozostają bez reprezentacji. Ich głosy nie pomogły wybrać nikogo, a więc faktycznie zostały zmarnowane¹⁷.

Przeciwnicy systemów większościowych podważają również tezę (stanowiącą jeden z koronnych argumentów zwolenników tej formuły), w myśl której oddanie głosu na indywidualnie ubiegającego się o mandat w jednomandatowym okręgu wyborczym ma być rzekomo bardziej demokratyczne, niż głosowanie na kandydatów umieszczonych na listach partyjnych. Tym bardziej, że to właśnie systemy oparte o formułę proporcjonalną, dają znacznie większą możliwość wyboru¹⁸.

Dużo większym obciążeniem ordynacji opartych o regułę zwykłej większości, jest możliwość wybrania reprezentanta, który faktycznie

¹⁵ Tamże, s. 192.

¹⁶ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 221.

¹⁷ W wyborach w Wielkiej Brytanii z 1997 roku, kiedy władzę przejęli laburzyści, w ten sposób „zmarnowane” zostały głosy 14,7 miliona wyborców (było to 48,2 proc. wszystkich, którzy głosowali). A. Wielopolska, *Wielka Brytania. Bliski związek posła z elektoratem*, „Rzeczpospolita”, 22.03.2003.

¹⁸ A. Lijphart, *Electoral systems*, w: *The Encyclopedia of Democracy*, vol. I, S. M. Lipset (red.), Routledge London 1995, s. 421.

przez większość głosujących nie jest popierany. W przypadku gdy w okręgu startuje trzech kandydatów, do zwycięstwa wystarcza bowiem nieco ponad jedna trzecia wszystkich ważnie oddanych głosów. Im większa liczba startujących w danym okręgu, tym teoretycznie mniejsza liczba głosów jest potrzebna do uzyskania mandatu. Wbrew pozorom, nie jest to problem marginalny, dotyczy bowiem jednego z podstawowych fundamentów demokracji – zasady rządów większości (*majority rule*). Reguła ta wydaje się być naruszona, gdy mandat zdobywa kandydat wybrany *de facto* głosami mniejszości. Powoduje to, że wyłonieni w ten sposób reprezentanci, nie posiadają wystarczającej legitymacji, co z kolei może niekorzystnie wpływać na poziom skuteczności sprawowanych rządów¹⁹.

Znacząca deformacja wyniku wyborczego, to kolejny minus ordynacji większościowej²⁰. System ten jest korzystny dla partii najsilniejszych i prowadzi do ich permanentnej nadreprezentacji właśnie kosztem mniejszych ugrupowań. W związku z tym, duża część wyborców w ogóle jest pozbawiona swojej reprezentacji²¹. Za ilustrację tej prawidłowości może posłużyć Wielka Brytania, gdzie pomiędzy czterema elekcjami w latach 1979-1982, Partia Konserwatywna wygrywając ze średnią 42,6% głosów dysponowała jednocześnie 56% miejsc w Izbie Gmin. Partia Pracy mogła w tym samym czasie wylegitymować się poparciem 34% i 37,8% mandatów, podczas gdy Liberalni Demokraci przy 19,9% poparcia dysponowali zaledwie 2,9% miejsc w parlamencie²².

Zjawisko zniekształcenia wyników wyborów może przybrać postać deformacji „słabej” lub „silnej”. Z pierwszym przypadkiem mamy do czynienia, gdy partia uzyskuje większość mandatów w organie przedstawicielskim pomimo, że nie udało się jej zdobyć większości głosów. Natomiast zjawisko „silnej” deformacji pojawia się, gdy zwycięskie ugrupowanie otrzymuje w skali kraju mniej głosów niż partia, która formalnie (tj. pod względem liczby mandatów) wybory przegrała. Przypadek taki miał miejsce dwukrotnie w Wielkiej Brytanii (w roku 1951 i 1974)²³.

¹⁹ Tamże, dz. cyt., s. 412-3.

²⁰ Deformacja wyniku wyborczego, to rozbieżność między procentem uzyskanych przez daną partię głosów, a odsetkiem zdobytych przez nią mandatów. A. Antoszewski, dz. cyt., s. 52.

²¹ A. Antoszewski, R. Herbut, dz. cyt., s. 221-2.

²² A. Lijphart, dz. cyt., s. 415.

²³ A. Żukowski, dz. cyt., s. 134-5.

W celu wyeliminowania sytuacji, w której wybór deputowanego mógłby dokonać się tylko i wyłącznie głosami mniejszości, stosuje się formułę większości bezwzględnej z dogrywką (*double-ballot formula*). Jeśli żaden z ubiegających się o mandat kandydatów, nie uzyska poparcia większości spośród biorących udział w głosowaniu (tzw. większość bezwzględna), przeprowadza się drugą turę (*run-off ballot*). Uczestniczą w niej tylko dwaj kandydaci, którzy w pierwszym etapie uzyskali najlepszy wynik²⁴. Stanowi to gwarancję, że wybranym zostanie ten, za kim opowie się większość głosujących. System ten nie daje jednak szans tym pretendentom, którzy uzyskując stosunkowo dobry (ale nienajlepszy) rezultat w pierwszej turze, mogliby liczyć na większe poparcie w drugiej. Zdaniem Arenda Lijpharta rozwiązaniem tego dylematu jest głosowanie w kilku turach. Nie jest to jednak wyjście praktyczne. Natomiast podobny efekt, przy zastosowaniu tylko jednej tury, można osiągnąć stosując system głosu alternatywnego (*alternative vote*)²⁵. Ma on również tę zaletę, że mandat uzyskuje najczęściej ta osoba, przeciwko której głosujący mają najmniej zastrzeżeń²⁶.

System większości bezwzględnej w wariantcie z drugą turą głosowania, jest jednym z najbardziej zniekształcających preferencje elektoratu systemów wyborczych. Deformacja ta jest mniejsza w układzie opartym o format dwupartyjnej rywalizacji. Natomiast w systemie wielopartyjnym, formuła ta wymusza stosowanie międzypartyjnych przetargów prowadzonych celem zawarcia koalicji w drugiej turze. Daje to korzyści partiom umiarkowanym, zmniejszając jednocześnie szanse wyborcze partii radykalnych²⁷. Koalicje takie zawierowane są jednak za plecami elektoratu, a często też wbrew jego woli, co z kolei wymusza na wyborcach zmianę preferencji politycznych

²⁴ Odmianą systemu większości bezwzględnej, jest formuła wyborów dwuetapowych. Znalazł on zastosowanie w wyborach do Zgromadzenia Narodowego we Francji. Do II tury dopuszczeni są ci kandydaci, którzy w pierwszym etapie zdobyli co najmniej 12,5% głosów. Szerzej zob. A. Żukowski, dz. cyt., s. 58-9.

²⁵ W systemie głosu alternatywnego, głosujący dokonują na swoich kartach wyborczych, uszeregowania poszczególnych kandydatów zgodnie ze swoimi poglądami politycznymi. W pierwszym etapie, przy wyznaczaniu zwycięzcy pod uwagę bierze się tylko „pierwsze preferencje”. Jeśli któryś z pretendentów uzyskał bezwzględną liczbę głosów tych preferencji (głosów), to otrzymuje mandat. Jeśli nikomu się to nie udało, skreśla się nazwisko tej osoby, która pierwszych preferencji uzyskała najmniej, a jej głosy przekazuje się kandydatom figurującym na jej kartach z „drugimi preferencjami”, proporcjonalnie do liczby tych preferencji. Procedurę powtarza się tak długo, dopóki któryś z pretendentów nie uzyska wymaganej większości głosów. A. Lijphart, dz. cyt., s. 413.

²⁶ A. Żukowski, dz. cyt., s. 61.

²⁷ *Demokracje...*, dz. cyt., s. 233.

w obliczu dogrywki. Poza tym konieczność przeprowadzenia powtórnego głosowania znacznie podraża koszty samych wyborów, co nie jest przecież faktem bez znaczenia²⁸.

System ten ma również bardzo poważną wadę na gruncie teorii wyboru społecznego. Jak wykazały szczegółowe analizy, metoda większości bezwzględnej z drugą turą głosowania nie spełnia jednej z podstawowych przesłanek jakich wymaga się od demokratycznych metod głosowania, tj. kryterium racjonalności ze względu na monotoniczność²⁹. Z punktu widzenia głosującego jest to najbardziej oczywista cecha, która powoduje, że opłaca się głosować na kandydata lub partię, którą uważa się za najlepszą. Złamanie tego kryterium oznacza, że o pozytywnym wyniku wyborczym kandydata może decydować nie większa, ale (sic!) mniejsza liczba głosów³⁰.

SEMIPROPORCJONALNE SYSTEMY WYBORCZE

Systemy te zawierają w sobie z jednej strony specyficzne elementy formuł większościowych, z drugiej zaś proporcjonalnych. Zapewniają reprezentację mniejszościom politycznym przy wykorzystaniu mechanizmów charakterystycznych dla systemów większościowych. W ten sposób poniekąd łączą „zalety” obu tych formuł³¹.

System pojedynczego głosu nieprzechodniego / nieprzekazywalnego (ang. *The Single Non-Transferable Vote – SNTV*). Każdy z wyborców posiada jeden głos, który przeznacza na konkretnego kandydata zgłoszonego w kilkumandatowym okręgu wyborczym (najczęściej w 3-6 mandatowym). Wybrani zostają ci, którzy zdobyli największe poparcie. Rozwiązanie to daje gwarancję uzyskania mandatu przez przedstawiciela mniejszości (np. w okręgu 4 mandatowym do uzyskania mandatu wystarczy 25% ważnie oddanych głosów), tym bardziej, że partie polityczne w obawie przed rozproszeniem głosów zgłaszają z reguły mniej kandydatów, niż jest miejsc do zdobycia w danym okręgu³².

²⁸ A. Żukowski, dz. cyt., s. 58.

²⁹ Spełnienie kryterium monotoniczności wymaga, by alternatywa (kandydat, czy partia), która wygrywa w wyniku zastosowania określonej procedury wyborczej, wygrywała również wtedy, gdyby niektórzy głosujący zmienili swoje preferencje na korzyść tej alternatywy, przy pozostałych preferencjach nie zmienionych. H. Nurmi, *Wprowadzenie do analizy procedur głosowania*, [w:] *Elementy...*, dz. cyt., s. 147.

³⁰ Tamże, s. 147-8.

³¹ A. Lijphart, *Proportional representation*, w: *The Encyclopaedia...*, vol. III, s. 1015.

³² A. Żukowski, dz. cyt., s. 69-70.

Głosowanie ograniczone (*limited vote* – LV). Stanowi modyfikację metody SNTV. Specyfika tego systemu polega na tym, że przydziela ona wyborcy więcej niż jeden głos, jednak mniej niż jest mandatów do obsadzenia w danym okręgu. W ten sposób głosujący ma możliwość jednoczesnego poparcia kandydatów reprezentujących różne opcje polityczne. Może on również zastosować strategię częściowego powstrzymania się od głosowania i oddać głos tylko na tego, kogo bardziej preferuje. Z kolei głosowanie kumulacyjne (*cumulative vote* – CV), oprócz elementów charakterystycznych dla głosowania ograniczonego, pozwala wyborcom dodatkowo *kumulować* przysługujące im głosy, umożliwiając oddanie ich na jednego, najwyżej ocenianego kandydata i w ten sposób zwiększając jego szanse wyborcze³³.

PROPORCJONALNE SYSTEMY WYBORCZE

Idea proporcjonalnej formuły wyborczej, wyrosła z przekonania, że wszelka reprezentacja powinna być z natury wiernym odzwierciedleniem, nie tylko poglądów większości, ale także mniejszości elektoratu³⁴. Celem proporcjonalnej reprezentacji jest więc wyłonienie takiego zgromadzenia ustawodawczego, które byłoby odbiciem szerszej części społeczeństwa. Jeśli główne podziały w danej zbiorowości mają na przykład charakter etniczny, religijny czy językowy, wówczas formuła ta pozwala na odtworzenie tych podziałów wewnątrz wyłanianego organu³⁵. Jest to zresztą zgodne z powszechnie dzisiaj akceptowaną definicją liberalnej demokracji, która zakłada rządy większości z poszanowaniem praw mniejszości.

Postulat wprowadzenia proporcjonalnego systemu wyborczego zgłosił już w 1785 r. francuski filozof, matematyk i działacz polityczny jednocześnie, Jean Antoine de Condorcet. Natomiast pierwszą dopracowaną teoretycznie formułę przedstawił w 1842 r. angielski prawnik Thomas Hare³⁶. Początkowo problem proporcjonalnej alokacji miejsc w parlamencie dotyczył nie tyle partii politycznych, ile poszczególnych terytoriów, które w organie ustawodawczym miały być reprezentowane proporcjonalnie do wielkości swoich populacji. Wybory proporcjonalne w dzisiejszym znaczeniu tego

³³ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, dz. cyt., s. 215.

³⁴ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 327.

³⁵ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, dz. cyt., s. 220.

³⁶ A. Żukowski, dz. cyt., s. 61-2.

terminu, po raz pierwszy przeprowadzono w Szwajcarii (w 1891 r.), Belgii (w 1899 r.) i Finlandii (w 1906 r.)³⁷.

W systemie tym, wyborca głosuje nie na konkretnych kandydatów, ale przede wszystkim na partie polityczne, a miejsca w organie przedstawicielskim są rozdzielane proporcjonalnie do poparcia udzielonego każdej z tych partii przez wyborców³⁸. Ich główne założenie to: wielomandatowe okręgi wyborcze, zwycięstwo w okręgu nie jest warunkiem bezwzględnie koniecznym do uzyskania mandatu (wystarczy osiągnąć odpowiedni próg poparcia), liczba uzyskanych mandatów stanowi bezpośrednią konsekwencję rozmiaru poparcia udzielonego przez wyborców określonym partiom politycznym³⁹.

Formuły proporcjonalne funkcjonują w ogromnej liczbie wariantów. Można jednak wyróżnić ich dwie podstawowe odmiany: list partyjnych (najbardziej rozpowszechniony) i pojedynczego głosu przechodniego/przekazywanego (z ang. *The Single Transferable Vote* – *STV*).

System list partyjnych. Wyborca udziela poparcia preferowanej przez siebie opcji przez oddanie głosu na listę kandydatów zgłoszoną i ustaloną przez dane ugrupowanie (mogą to być listy krajowe – gdy okręgiem jest obszar państwa, lub regionalne – gdy okręg wyborczy obejmuje część terytorium państwa, zazwyczaj pokrywającą się z podziałem administracyjnym)⁴⁰. W zależności od uprawnień przysługujących wyborcy w akcie głosowania, można wyodrębnić następujące warianty tego systemu:

- system uporządkowanej listy bez możliwości wyboru (wyborca głosuje na listę partyjną w całości, kolejność nazwisk kandydatów na liście jest ustalona przez dane ugrupowanie zgodnie z hierarchią ich ważności, wyborca nie ma prawa dokonywać w jej ramach żadnych zmian);
- system uporządkowanej listy z pojedynczym głosem fakultatywnym (partia dokonuje uszeregowania kandydatów na liście ze względu na ich ważność, wyborca ma jednak możliwość zmiany tej kolejności przez wskazanie kandydata, którego preferuje – w ten sposób oddaje głos na listę, ze wskazaniem na konkretną osobą, która jego zdaniem powinna mandat z tej listy uzyskać);

³⁷ J. Haman, *Racjonalne metody podziału mandatów w wyborach proporcjonalnych*, „Studia Socjologiczne”, R. 2000, nr 1-2 (156-157), s. 16.

³⁸ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, dz. cyt., s. 213.

³⁹ A. Antoszewski, R. Herbut, dz. cyt., s. 222-3

⁴⁰ Tamże, s. 223.

- system nieuporządkowanej listy z jednym głosem (lista zawiera nazwiska kandydatów jednak bez wskazania na ich ważność – zwykle są one umieszczone w porządku alfabetycznym – wyborca oddaje głos na określonego kandydata, a jego głos liczy się również dla partii, którą reprezentuje jego faworyt);
- system spersonalizowanej reprezentacji proporcjonalnej (wyborca ma prawo głosować na kandydatów z różnych list)⁴¹.

Ważnym kryterium klasyfikacji systemów opartych o listy partyjne, jest rodzaj metody używanej do dystrybucji mandatów pomiędzy te listy. W wyborach opartych na regule proporcjonalności, nie jest bowiem możliwe przyznanie wszystkim partiom uczestniczącym w wyborach dokładnie takiego samego odsetka miejsc w parlamencie jaki wynikłby z liczby uzyskanych przez nie głosów. Do „przetwarzania” głosów na mandaty stosuje się więc formuły matematyczne, które zawsze prowadzą do uprzywilejowania jednych partii kosztem innych. W zależności od zastosowanego algorytmu, korzyści mogą odnieść partie o największym procencie poparcia wyborczego, partie które otrzymały średnią liczbę głosów, lub partie o najmniejszym odsetku poparcia⁴².

STV (z ang. *The Single Transferable Vote* – STV). Wyborca nie głosuje na listę partyjną, ale na konkretne osoby⁴³. Na karcie do głosowania

⁴¹ A. Żukowski, dz. cyt., s. 62-65; *Demokracje...*, dz. cyt., s. 234.

Żukowski do systemu spersonalizowanej reprezentacji proporcjonalnej (zwanego też systemem nie uporządkowanej listy ze skumulowanym głosem) zalicza formuły głosowania ograniczonego (LV) i kumulacyjnego (CV). Z kolei zdaniem Lijpharta należy je wyodrębnić w osobną kategorię systemów wyborczych (tak jest również w tym artykule). Natomiast w przywoływanym wcześniej tekście autorstwa Shepslea i Boncheka metody te zaliczane są do systemów większościowych (Zob. A. Lijphart, *Proportional...*, dz. cyt., s. 1014-5. Por. K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, dz. cyt., s. 215). Bez wątpienia łączą one w sobie takie elementy charakterystyczne dla obu systemów jak głosowanie przede wszystkim na konkretne osoby a nie na partie, konieczność uzyskania większości głosów w celu zdobycia mandatu, czy wielomandatowe okręgi wyborcze i listy partyjne. Wpływa to na pewną trudność w jednoznacznym sklasyfikowaniu tych formuł.

⁴² Na temat metod podziału mandatów istnieje dość szeroka literatura. Przykładowo zob. A. Żukowski, dz. cyt., s. 127-34; J. Haman, dz. cyt., s. 15-47.

⁴³ Zdaniem Kennetha A. Shepslea i Marka S. Boncheka, system STV należy określić jako większościowy, a nie proporcjonalny. Decydującym kryterium ma być zdaniem autorów fakt, że wybór dokonywany jest większością głosów (Zob. K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, dz. cyt., s. 218). Z kolei w polskiej literaturze system ten zaliczany jest do kategorii formuł półproporcjonalnych (Por. A. Żukowski, dz. cyt., s. 65; *Demokracje...*, dz. cyt., s. 233). Do tego ujęcia nawiązuje również Lijphart (Zob. A. Lijphart,

można dokonać określenia swoich sympatii politycznych za pomocą tzw. „preferencji”. Głosujący może zaznaczyć tyle preferencji, ile jest mandatów do obsadzenia w okręgu, przy czym aby jego głos był ważny, musi on zaznaczyć co najmniej „pierwszą” preferencję. Do zdobycia mandatu konieczne jest uzyskanie określonej według specjalnego wzoru (tzw. wzór Droopa) liczby „pierwszych” preferencji. Jeżeli w ten sposób nie udało się obsadzić wszystkich mandatów, stosuje się procedurę przenoszenia niewykorzystanych preferencji (głosów) na pozostałych kandydatów. Mechanizm ten jest identyczny jak w przypadku głosowania alternatywnego (AV)⁴⁴.

Celem kandydatów startujących w systemach opartych na formule STV jest mobilizacja zarówno własnych stronników, jak i próba podwyższenia swojej pozycji w rankingach wyborców popierających konkurentów tak, by ewentualnie pozyskać ich głosy „nadwyżkowe”⁴⁵. System pojedynczego głosu przechodniego uznawany jest za stosunkowo najwierniej odwzorowujący preferencje wyborcze. Jedną z jego podstawowych zalet jest pozostawienie wyborcy znacznej swobody w zakresie decyzji co do tego, komu może on udzielić poparcia⁴⁶. Jego wadą zaś, skomplikowana i pracochłonna procedura przyznawania mandatów na podstawie liczby poszczególnych preferencji.

Głównym argumentem na rzecz stosowania metod proporcjonalnych jest to, że dają one bardziej „sprawiedliwy” podział mandatów, który lepiej odzwierciedla rozkład sympatii wyborczych. Dzięki temu zwiększa się poziom reprezentatywności wyłonionego w ten sposób organu⁴⁷. Zdaniem jednego z wybitniejszych zwolenników zasady proporcjonalności A. Lijpharta, system ten umożliwia uzyskanie reprezentacji nie tylko mniejszościom politycznym, ale również religijnym, etnicznym, itp. Do zalet tej formuły, Lijphart zalicza również to, że elektorat ma możliwość wyłonienia swoich przedstawicieli, spośród dużej liczby pretendentów. Małe jest także prawdopodobieństwo, iż na wyniki w okręgu wpłynie niewielka, przypadkowa liczba głosów. Formuła proporcjonalna ogranicza również możliwość manipulowania granicami i kształtem okręgów wyborczych w

Proportional..., dz. cyt., s.421). Marek Bankowicz określa go nawet jako niepartyjną metodę reprezentacji proporcjonalnej (Zob. M. Bankowicz, *Przesuwanie pojedynczych głosów metoda*, [w:] *Słownik polityki*, [red.] M. Bankowicz, Warszawa 1996, s. 223).

⁴⁴ A. Żukowski, dz. cyt., s. 65-7. Dokładny opis sposobu przydzielania mandatów wraz z przykładem, opisał Lijphart. Zob. A. Lijphart, *Proportional...*, dz. cyt., s. 1013-4.

⁴⁵ K. A. Shepsle, M. S. Bonchek, dz. cyt., s. 219.

⁴⁶ *Demokracje...*, dz. cyt., s. 236.

⁴⁷ A. Antoszewski, R. Herbut, dz. cyt., s. 225.

celu poprawienia lub pogorszenia rezultatów określonych ugrupowań (geografia wyborcza)⁴⁸. Jednocześnie w przypadku ich zastosowania, korzyści uzyskane z tego proceduru są bez porównania mniejsze, niż w wyniku analogicznych działań dla systemów opartych o formułę większościową⁴⁹.

Dużą wadą ordynacji proporcjonalnych (przede wszystkim tych opartych o formułę list partyjnych) jest nadmierna rola partii politycznych (a w praktyce ich aparatu) w doborze i selekcji osób startujących w wyborach. Po pierwsze, w większości to właśnie partie polityczne zgłaszają kandydatów do wybieralnych organów. Decydują w ten sposób o tym, kto w ogóle będzie miał możliwość ubiegania się o mandat w danym okręgu. Po drugie, decydując o kształcie list partyjnych i kolejności umieszczonych na nich nazwisk, decydują w wielu przypadkach o tym, kto tak naprawdę zostanie wybrany. Zdaniem przeciwników reprezentacji proporcjonalnej, wypacza to cały proces wyłaniania i naboru elit politycznych, o którym w warunkach państwa demokratycznego powinni rozstrzygać wyborcy, a nie partyjni notable⁵⁰.

Jako poważne mankamenty ordynacji proporcjonalnej, wymienia się także niedostateczną więź kandydata wybranego z listy partyjnej z wyborcami, sprzyjanie fragmentaryzacji systemu partyjnego i niestabilności politycznej rządów, brak możliwości oddziaływania elektoratu na kształt i skład sojuszy politycznych zawiązywanych po wyborach. System ten nie sprzyja również wytyczeniu jasnej i przejrzystej linii oddzielającej opozycję od rządzących⁵¹. Efektem różnorodności politycznej parlamentów wyłonionych na podstawie tak skonstruowanych ordynacji jest konieczność utworzenia koalicji gwarantującej większość głosów w organie ustawodawczym⁵². Tak zawierane porozumienia, nie zawsze uwzględniają interesy i poglądy poszczególnych elektoratów. Często też ulegają w czasie trwania kadencji parlamentu różnorodnym zmianom. Nierzadko, w ramach tzw.

⁴⁸ W tym kontekście najczęściej przywołuje się dwa anglojęzyczne określenia *malapportionment* (czyli wynikająca najczęściej ze zmian demograficznych „nierówność” poszczególnych okręgów pod względem liczby mandatów przypadających na jednego wyborcę) i *gerrymandering* (tj. wytyczanie lub zmiana granic okręgów w taki sposób, by sztuczne przesunięcia w strukturze elektoratu doprowadziły do zmiany preferencji wyborczych w całym okręgu). Zob. A. Żukowski, dz. cyt., s. 148-57.

⁴⁹ A. Lijphart, *Electoral...*, dz. cyt., s. 421.

⁵⁰ Zob. A. Kamiński, dz. cyt.

⁵¹ A. Antoszewski, R. Herbut, dz. cyt., s. 225.

⁵² Na 396 gabinetów utworzonych w Europie Zachodniej w latach 1945-1995, 135 to gabinety jednopartyjne (z tego tylko 59 z nich miało zagwarantowaną większość głosów w parlamencie), a 261 koalicyjne. Zob. *Demokracje...*, dz. cyt., s. 313-4.

„arytmetyki parlamentarnej” powstają doraźne układy i sojusze celem zrealizowania określonych interesów politycznych. Koalicje tego rodzaju mają zwykle krótkotrwałą, czasowy charakter i nie zawsze pokrywają się z aktualnym podziałem między rządzącymi a opozycją.

System proporcjonalny nie daje gwarancji utworzenia stabilnego rządu. Wyłoniony w wyniku wyborów skład parlamentu może nie być zdolny do skonstruowania rządzącej większości. Co więcej, nie da się wykluczyć sytuacji, w której partia o najlepszym wyniku wyborczym, posiadająca najliczniejszą reprezentację w parlamencie (a więc predysponowana do sprawowania władzy) pełni rolę opozycji⁵³. Wszystko to powoduje, że czasami trudno jednoznacznie wskazać, kto tak naprawdę jest zwycięzcą, a kto przegranym.

Stosowanie ordynacji proporcjonalnej opartej o system list partyjnych może prowadzić do licznych paradoksów. Mechanizm działania jednego z nich mogliśmy zaobserwować chociażby podczas polskich wyborów parlamentarnych z 2001 r. Wówczas posłowi Janowi Łącznemu do zdobycia mandatu w okręgu Nr 41 (część woj. zachodniopomorskiego) wystarczyło zaledwie 498 głosów, podczas gdy np. poseł Marek Borowski startujący w okręgu Nr 19 (Warszawa I) zgromadził ich aż 149 233, czyli prawie trzysta razy więcej⁵⁴! Dzieje się tak dlatego, że o tym kto zyskuje mandat decyduje liczba głosów oddanych łącznie na całą listę partyjną, a nie indywidualny wynik poszczególnych startujących. W ten sposób, dzięki bardzo dobremu rezultatowi wyborczemu jednego tylko kandydata (tzw. „lokomotywy”), mandaty poselskie mogą uzyskać osoby dysponujące znikomym stopniem poparcia głosujących.

Systemy proporcjonalne chociaż zapewniają wyższy stopień reprezentatywności w porównaniu z formułami większościowymi, to jednak nie czynią tego w sposób jednakowy⁵⁵. Stosowanie wysokich klauzul zaporowych (progów wyborczych), małych (kilkumandatowych) okręgów wyborczych, metod alokacji mandatów sprzyjających silnym wyborczo partiom oraz innych mechanizmów dyskryminujących w praktyce „małe” ugrupowania (np. blokowanie list, dodatkowa pula

⁵³ Taka sytuacja miała miejsce np. w Austrii po wyborach z 1999 r., kiedy Austriacka Partia Ludowa (ÖVP) i Austriacka Partia Wolności (FPÖ) dysponujące po 52 mandaty każda, utworzyły rząd koalicyjny. W tej sytuacji najsilniejsza partia w parlamencie, tj. Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPÖ) licząca 69 deputowanych zmuszona była przejść do opozycji.

⁵⁴ Dane zaczerpnięte z dokumentu Państwowej Komisji Wyborczej pt. „Zestawienie – głosy oddane na posłów” udostępnianego na stronie internetowej PKW. Zob. <http://www.pkw.gov.pl>.

⁵⁵ A. Antoszewski, dz. cyt., s. 54.

mandatów dla największych ugrupowań, itd.), prowadzi do podważenia jednego z podstawowych założeń tej formuły, a mianowicie jej proporcjonalności. Krytycy tych systemów nie bez słuszności argumentują, że ordynacja proporcjonalna nie tylko, że nie ma nic wspólnego z zasadą proporcjonalności⁵⁶, to na dodatek jej stosowanie wcale nie gwarantuje uzyskanie przez mniejszości swojej reprezentacji. Jako przykład może posłużyć współczesna Turcja, gdzie instrumentalne wprowadzenie 10% klauzuli zaporowej na poziomie ogólnokrajowym skutecznie uniemożliwiło Kurdów (stanowiącym niecałe 10% ludności) uczestnictwo w życiu politycznym tego kraju⁵⁷. Również obowiązująca w Polsce w latach 1993-2001 ordynacja, oparta przecież na formule proporcjonalnej, doprowadziła do znacznych deformacji⁵⁸. Dotyczy to zwłaszcza wyborów z 1993 r., kiedy na 27,68 milionów obywateli uprawnionych do głosowania, z których w wyborach udział wzięło 14,42 milionów, aż 4 769 901 wyborców (tj. 34,6% tych którzy ważnie oddali głosy) pozostało bez jakiegokolwiek reprezentacji⁵⁹. Skoro więc główny cel, dla którego proporcjonalne formuły wyborcze znajdują zastosowanie i dla których zostały wymyślone nie zostaje zrealizowany, pojawia się uzasadnione pytanie o sens stosowania tego typu rozwiązań.

Zwolennicy tych formuł przekonują jednak, że zjawiskom tym można skutecznie przeciwdziałać zwiększając rozmiar okręgów wyborczych, wykorzystując w procesie rozdziału mandatów metody „neutralne”, wprowadzając mechanizm wyrównawczej alokacji mandatów, itd.⁶⁰. W odniesieniu do klauzul zaporowych Arend Lijphart postuluje na przykład wprowadzenie ich stopniowości⁶¹. Działania te

⁵⁶ Warto w tym miejscu przypomnieć, że matematycznie **proporcjonalność** oznacza taką zależność między dwiema wielkościami, w której przy powiększeniu wartości jednej z nich wartość drugiej tyleż razy zwiększa się lub tyleż razy się zmniejsza. Zob. *Encyklopedia multimedialna PWN. Słownik języka polskiego*, Warszawa 2000, [hasło: proporcjonalność]. Tymczasem systemy proporcjonalne nie realizują w pełni tego warunku.

⁵⁷ Zob. A. Żukowski, s. 143.

⁵⁸ W tym okresie, poziom dysproporcjonalności mierzony przy użyciu wskaźników empirycznych (indeks proporcjonalności), plasował Polskę wśród państw o największym stopniu deformacji wyników wyborów (w 1993 r. Polska osiągnęła wynik najgorszy w Europie, wyprzedzając nawet Wielką Brytanię i Francję stosujące formuły większościowe). Zob. M. Chmaj, W. Sokół, M. Żmigrodzki, *Teoria partii politycznych*, Lublin 2001, s. 243 oraz *Demokracje...*, dz. cyt., s. 242.

⁵⁹ A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej*, Kraków 2002, s. 347-9.

⁶⁰ Zob. *Demokracje...*, dz. cyt., s. 240-1.

⁶¹ Otrzymanie w skali całego kraju 1% głosów uprawniało by do symbolicznej reprezentacji w parlamencie, minimum 3% dawałoby reprezentację półproporcjonalną,

wpłyną na podwyższenie stopnia proporcjonalności danego systemu wyborczego, jednak mogą się z drugiej strony przyczynić do zwiększenia fragmentaryzacji systemu partyjnego.

PODSUMOWANIE

Funkcjonowanie demokracji przedstawicielskiej wymaga efektywnego i racjonalnego systemu wyborczego⁶². Jego wybór, obok decyzji dotyczącej formy rządu, jest jednym z najważniejszych rozstrzygnięć ustrojowych każdego demokratycznego państwa⁶³. Jako część systemu politycznego, w istotny sposób determinuje zachowania uczestników życia politycznego, wpływa na ich strategię, decyzje, działania. W znacznym stopniu implikuje charakter rywalizacji i kooperacji międzypartyjnej. Zdaniem wielokrotnie już tutaj przywoływanego A. Lijpharta, doniosłe znaczenie jakie system wyborczy stwarza dla demokracji, wynika z kilku powodów. Po pierwsze rozstrzyga o stopniu proporcjonalności wyborów. Decydując o liczbie partii zasiadających w parlamencie, wpływa na kształt systemu partyjnego, determinuje dominujący typ formowanych gabinetów (jednopartyjne lub koalicyjne). Przede wszystkim jednak jest najbardziej podatnym na manipulację elementem demokratycznego ładu. Za jego pomocą można bowiem łatwo doprowadzić do modyfikacji funkcjonowania całego systemu politycznego⁶⁴.

Każdy system wyborczy wywołuje określone skutki polityczne tak dla biorących udział w elekcji ugrupowań politycznych i oddających na nie głosy wyborców, jak i dla systemu politycznego jako całości. Konsekwencje te są zróżnicowane i zależą nie tylko od rodzaju zastosowanej formuły wyborczej (większościowa, proporcjonalna, semiproporcjonalna czy mieszana), ale również od szczegółowych przepisów prawa wyborczego dotyczących okręgów, progów wyborczych, zasad zgłaszania kandydatów, sposobów finansowania i rozliczania kampanii, czy wreszcie uprawnień wyborcy w akcie głosowania (sposobu głosowania). Prawo wyborcze powinno uwzględniać specyfikę i uwarunkowania kraju, w którym ma obowiązywać. Nie każda ordynacja da się zastosować wszędzie i nie

a osiągnięcie progu 5% oznaczałoby pełną reprezentację. Zob. A. Żukowski, dz. cyt., s. 143.

⁶² J. Haman, dz. cyt., s. 15.

⁶³ A. Kamiński, dz. cyt.

⁶⁴ A. Lijphart, *Electoral...*, dz. cyt., s. 412.

zawsze jej stosowanie przyniesie takie same rezultaty jakie dostarcza jej używanie gdzie indziej. Decyduje o tym charakter rywalizacji elit politycznych, poziom kultury politycznej, przyzwyczajenia i doświadczenia historyczne danego społeczeństwa, a nawet warunki geograficzne czy klimatyczne.

Spór pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami poszczególnych systemów wyborczych raczej nie udzieli nam odpowiedzi na pytanie o to, która ordynacja jest lepsza, a która gorsza. Nie jest to możliwe z prostej przyczyny. Każdy system wywołuje po prostu inne skutki polityczne. Decyzja dotycząca przyjęcia i stosowania określonej ordynacji wyborczej jest zawsze decyzją polityczną. Jej wybór zależy od celów jakie w konkretnych warunkach społeczno-politycznych ma ona realizować. Celem takim może być np. konsolidacja systemu partyjnego, zwiększenie stabilności politycznej, dążenie do zapewnienia jak największej reprezentacji, czy zwiększenie możliwości wyrażania przez wyborcę swoich preferencji w akcie głosowania, itd. Nie wszystkie z nich da się jednak zrealizować za pomocą tej samej formuły wyborczej

Wybór określonego modelu ordynacji wyborczej, jeśli ma służyć interesowi ogółu, a nie stanowić narzędzie zwiększania lub zmniejszania wpływów politycznych przez określone ugrupowania, jest zadaniem trudnym i odpowiedzialnym. Aby dany system wyborczy mógł w sposób skuteczny służyć wyłanianiu pożądanego przez ogół społeczeństwa i stabilnego jednocześnie układu politycznego, musi być przez to społeczeństwo zrozumiany i zaakceptowany. Szeroki konsensus społeczny stanowiący oparcie dla określonej ordynacji wyborczej będzie gwarancją jej trwałości i odporności na pokusę modyfikacji i manipulacji, podyktowanej doraźnymi interesami politycznymi.