

Gdańsk, 05.01.2021 r.

Bartłomiej Kulas

Streszczenie rozprawy doktorskiej mgr Bartłomieja Kulasa:

**Ordynacja wyborcza w Polsce a wyniki wyborów parlamentarnych.
Wariantowa analiza możliwych zmian w ujęciu geografii wyborczej.**

Niniejsza rozprawa doktorska została wykonana w obszarze dyscypliny geografii społeczno-ekonomicznej. Poruszane zagadnienia mieszczą się w zakresie badań geografii wyborczej (elektoralnej) – subdyscypliny geografii politycznej.

Praca składa się z ośmiu rozdziałów oraz wstępu i podsumowania, dodatkowo uzupełniona jest o pięć załączników. Dysertacja poparta została odwołaniami do blisko 300 źródeł, w tym ponad 200 publikacji naukowych, wspartych aktami prawnymi i źródłami internetowymi. Dla lepszego zobrazowania uzyskiwanych wyników, praca jest uzupełniona szeregiem tabel i rycin.

Przedmiotem badań w pracy jest rzadko podejmowane w nauce zagadnienie koncepcji modyfikacji ordynacji wyborczej w wyborach do Sejmu w Polsce. Motywem podjęcia takiego problemu są doświadczenia wyborcze z roku 2015 oraz roku 2019, kiedy można było zaobserwować wysoce dysproporcjonalne, niezgodne z rzeczywistością wolą wyborców wyrażoną w głosowaniu – wyniki wyborów w postaci uzyskiwanych przez partie polityczne mandatów w Sejmie. Prawo i Sprawiedliwość uzyskało w tych wyborach odpowiednio 37,58% i 43,59% głosów, a więc dalece poniżej 50% poparcia, zdobyło jednocześnie w obu przypadkach po 235 mandatów (na 460), tj. 51,09% wszystkich. Mimo kilkukrotnego w przeszłości wystąpienia podobnych wyników wyborczych innych partii, nigdy do tej pory nie zdarzyło się (mimo obserwowanych niedoskonałości), by doszło do tak rażącej dysproporcjonalności dystrybucji mandatów, która skutkowałaby bezwzględną większością w Sejmie partii, która nie cieszyła się poparciem bezwzględnej większości wyborców.

W rozdziale pierwszym omówiono cel, tezę, zakres pracy, metodologię badań oraz dokonano dyskusji literatury. Pracy postawiono dwa główne cele. Po pierwsze szczegółowe zbadanie funkcjonowania aktualnego systemu wyborczego i udzielenie odpowiedzi na

pytanie, w jaki sposób go zmienić, by zmniejszyć mankamenty ordynacji wyborczej, nie burząc jednocześnie przyjętego i funkcjonującego porządku w całości. Po drugie przeanalizowanie możliwego kształtu sceny politycznej w Polsce w zaproponowanej, alternatywnej rzeczywistości prawno-organizacyjnej. Wśród celów pobocznych wskazano: porównanie ordynacji wyborczej w Polsce z systemami wyborczymi innych państw o uznanej demokracji oraz przegląd ewolucji systemu wyborczego w Polsce w ujęciu historycznym.

W pracy postawiono tezę, że istnieje taki system wyborczy, który zapewniłby pogodzenie dwóch ważnych w systemach politycznych aspektów: w polskich warunkach byłoby to po pierwsze zmniejszenie dostrzegalnych mankamentów, w tym zwłaszcza dysproporcjonalności wyborów, po drugie – mimo wprowadzanych zmian – utrzymanie stabilności systemu partyjnego i politycznego oraz zachowanie warunków umożliwiających budowanie stabilnych większości parlamentarnych.

Zakres pracy podzielono na rzeczowy (problematyka prawno-organizacyjna ordynacji wyborczej), przestrzenny (terytorium Polski w podziale na okręgi wyborcze) i czasowy (trzy zasadnicze okresy – historyczny, okres po 1989 i kształtowanie się systemu wyborczego do chwili obecnej oraz przyszłość w rzeczywistości alternatywnej – prognoza).

Przyjęto praktyczno-konstruktywistyczny model budowania wiedzy. Koncepcją badawczą było ujęcie tradycyjno-empiryczne (za Z. Chojnickim). Model empiryczny wyjaśniania dominował w toku całej pracy. Odnosząc pracę do regionu (za Z. Ryklem), przyjęto realistyczny wzorzec wyjaśniania i relacjonistyczny model wyjaśniania (za Z. Chojnickim). W pracy wykorzystano wszystkie trzy główne podejścia badawcze typowe dla geografii elektorальной proponowane przez Z. Rykla – opisowo-kartograficzne, historyczno-socjologiczne, statystyczne, ale z dominacją pierwszego z nich. Metody statystyczno-ilościowe miały mniejsze znaczenie w niniejszej pracy, niemniej jednak dokonano jednak obliczeń kilku wskaźników i indeksów np. indeks dominacji, indeks polaryzacji, ale też typowe dla politologii: indeks Gallaghery, indeks Loosemore-Hanby'ego, wskaźnik efektywnej liczby partii, wskaźnik reedukacji efektywnej liczby partii, indeks frakcjonalizacji i indeks agregacji (za M. Kamińskim, B. Michalakiem, M. Banasiem, P. Śleszyńskim, M. Kowalskim i in.). W toku pracy oparto się przede wszystkim na źródłach literaturowych oraz statystycznych (w tym zwłaszcza danych Państwowej Komisji Wyborczej).

Analizując dotychczasową literaturę poświęconą problematyce badań wskazano, że dorobek polskiej geografii wyborczej w bardzo ograniczonym zakresie omawia podjęte zagadnienie, mimo relatywnie dużej liczby prac badawczych z zakresu tej dyscypliny. Autorzy w przeważającej części skupiają się badaniu przestrzennego rozkładu poparcia partii politycznych oraz analizie wyników wyborów. Niewiele jest prac koncepcyjnych. Wskazano jedynie kilka publikacji w pośredni (m.in. prace R. Matykowskiego, A. Gendźwiła, J. Flisa i D. Stolickiego) i bezpośredni (prace M. Kamińskiego, J. Flisa i B. Michalaka, D. Dudka, D. Kały i P. Potakowskiego, K. Składkowskiego, J. Hamana oraz S. Gebethnera) sposób odpowiadających na poruszany problem badawczy. Najbliższa omawianemu problemowi była praca P. Śleszyńskiego, rozważająca wprowadzenie w Polsce modelu większościowego. Analogiczną, ale znacznie skromniejszą próbę podjęli także O. Skomski, B. Korinth, T. Wiskulski i D. Wilk. W żadnej z omawianych prac nie poruszono jednak w tak pogłębiony i szczegółowy sposób analizy wprowadzenia w Polsce mieszanej ordynacji wyborczej, jako odpowiedzi na postawiony problem badawczy.

W rozdziale drugim omówiono typologię systemów wyborczych na świecie oraz stosunek prawicy i lewicy w Polsce do różnych ordynacji wyborczych. Za pomocą map i wykresów przedstawiono podział systemów wyborczych według typów oraz ich wykorzystanie w różnych krajach świata. Scharakteryzowano sposoby alokacji mandatów wyborczych w najważniejszych rodzajach ordynacji wyborczych, w tym różne warianty przeliczania głosów na mandaty w modelu proporcjonalnym. Wskazano różne podejścia do klasyfikacji lewicy i prawicy. Opierając się na modelu spektrum politycznego autorstwa J. Szczepańskiego, sklasyfikowano partie polskie. Zauważono, że obecnie wiodące partie polityczne (Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska), wywodzą się z Akcji Wyborczej Solidarność oraz Unii Wolności, które współtworzyły obecnie obowiązującą ordynację wyborczą (skorygowaną później przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, a w wyborach do Senatu – przez Platformę Obywatelską). Obecnie wśród programów głównych partii politycznych, jedynie w dokumencie przygotowanych przez Polskie Stronnictwo Ludowe znajduje się wzmianka o wprowadzeniu w Polsce ordynacji mieszanej z połową mandatów obsadzanych w jednomandatowych okręgach wyborczych. Pozostałe obecne w Sejmie partie nie poruszały tego problemu przed wyborami w 2019 r.

Rozdział trzeci w całości poświęcono kształtowaniu się systemu wyborczego w Polsce w czasach historycznych. Omówiono początki polskiego parlamentaryzmu (demokracja szlachecka) i powstanie pierwszego Sejmu, okres jego świetności w czasach Rzeczypospolitej

Obojga Narodów oraz próby modernizacji za panowania Stanisława Augusta. Omówiono funkcjonowanie parlamentów zaborców w okresie porzbirowym i ich wpływ na ukształtowanie modelu parlamentarnego w II RP. W kolejnej części szczegółowo omówiono tworzenie się prawa wyborczego po odrodzeniu Polski i jego funkcjonowanie aż do zamachu majowego, a następnie – zmiany w systemie wprowadzone przez Sanację. Jako kolejne opisano marionetkowe parlamenty funkcjonujące w okresie PRL, które jednak także rzutowały na współczesne funkcjonowanie polskiego Sejmu. Wywnioskowano, że obecna liczba posłów ukształtowała się w czasie PRL, jednak przywiązanie do proporcjonalnej ordynacji wyborczej wywodzi się z okresu międzywojennego. Udowodniono także ugruntowaną, historyczną pozycję polskiego Senatu. We wszystkich okresach wyborczych omówiono także m.in. normy przedstawicielstwa, liczbę posłów i kształt okręgów wyborczych.

Czwarty rozdział dotyka kształtowania się obecnego prawa wyborczego, począwszy od zmian zapoczątkowanych w 1989 r. Omówiono kolejne ordynacje wyborcze stosowane w wyborach do Sejmu, Senatu, w wyborach samorządowych, w wyborach Prezydenta RP oraz do Parlamentu Europejskiego. Wskazano, że obecny system wyborczy do Sejmu (z drobnymi korektami) ukształtował się właściwie w 2001 r., a do Senatu w 2011 r. W Polsce od tego czasu funkcjonuje ordynacja proporcjonalna (do Sejmu) oparta o 41 okręgów wyborczych, w których wyłanianych jest 460 posłów. Do przeliczenia głosów na mandaty wykorzystuje się metodę D'Hondta. W wyborach do Senatu od 2011 r. stosuje się ordynację większościową opartą o jednomandatowe okręgi wyborcze z jedną turą głosowania.

Tak ukształtowane prawo wyborcze poddano ocenie ilościowej i jakościowej w rozdziale piątym. Wśród głównych wskazanych problemów, były nierówne okręgi wyborcze (zwłaszcza w wyborach do Senatu) oraz rażąca skumulowana dysproporcjonalność, zwłaszcza w wyborach w 1993 r. i 2015 r., pozostawała ona jednak wysoka także we wszystkich pozostałych wyborach, a jedynie w 2001 r. była niższa niż 10 punktów procentowych. Na dużą dysproporcjonalność wskazały także obliczone indeksy: Gallaghery i Loosemore-Hanby'ego, które w wyborach w 2015 r. osiągnęły najwyższą wartość od 1993 r. Wskazano zarazem, że olbrzymią dysproporcjonalnością cechują się (z natury rzeczy) także przeprowadzane w ordynacji większościowej wybory do Senatu, z jedynie pojedynczymi mandatami zdobywanymi przez senatorów niezależnych.

W rozdziale szóstym omówiono sytuację międzynarodową. Wskazano obszary o uznanej demokracji posiłkując się indeksem demokracji przygotowanym przez „The Economist”. Omówiono także stan demokracji poza Europą. Następnie opisano praktyczne funkcjonowanie i wpływ na wyniki wyborów różnych typów ordynacji wyborczych, analizując systemy większościowe m.in.: w Wielkiej Brytanii, USA, Kanadzie oraz dwuturową wersję tego systemu wykorzystywaną we Francji. Jako kolejne omówiono systemy mieszane Niemiec i Nowej Zelandii oraz nieco odmienne systemy Litwy i Węgier. Badaniu poddano także ordynacje zwane „preferencyjnymi” wykorzystywane m.in. w Irlandii, na Malcie i w Australii. Jako ostatnie omówiono systemy proporcjonalne wybranych państw europejskich: Czech, Hiszpanii, Niderlandów i Szwecji. W konkluzji porównano parametry systemu polskiego z parametrami systemów wyborczych omawianych państw.

W siódmym rozdziale przeanalizowano możliwe kierunki modyfikacji polskiej ordynacji wyborczej do Sejmu. Przedstawiono cztery warianty ordynacji większościowej (z liczbą posłów odpowiednio: 460, 360, 230 i 100). Propozycje te jednak odrzucono, jako niedające szansy na pozytywną odpowiedź na postawioną tezę badawczą. Następnie przeanalizowano możliwości modyfikacji ordynacji proporcjonalnej, również w czterech wariantach – zmieniając zarówno liczbę okręgów wyborczych (a tym samym liczbę posłów obieranych w okręgu) jak również sposób przeliczania głosów na mandaty. Jako osobne zagadnienie poddano dyskusji progi wyborcze oraz obieraną liczbę posłów. Do dalszej analizy nie przyjęto jednak żadnej z tych propozycji z uwagi na obawę o nadmierne rozdrobnienie sceny wyborczej. W ostatniej części rozdziału analizowano warianty ordynacji mieszanych, których zaproponowano trzy (z dominującym komponentem większościowym, proporcjonalnym oraz zrównoważony). Jako najlepiej rokujący do dalszej analizy wskazano wariant proporcjonalno-większościowy, z 360 posłami obieranymi w 17 okręgach wyborczych (16 województw + okręg „warszawski”) z wykorzystaniem metody Hare-Niemeyera do alokacji mandatów oraz 100 posłów obieranych w okręgach jednomandatowych na zasadach podobnych jak obecne wybory do Senatu, ale z zastosowaniem dwóch tur głosowania. Jako teoretyczne potraktowano inne rozważania, odrzucone jako zbyt skomplikowane (przy dużej liczbie głosów nieważnych) lub zaprzeczające idei proporcjonalności (100 wielomandatowych okręgów wyborczych). Osobno poruszono problem Senatu. Uznano, że wybory do tej izby w obecnej formie mijają się z celem, posiłkując się przy tym doświadczeniami międzynarodowymi, gdzie w uznanych

demokracjach izba wyższa rzadko pochodzi z wyboru bezpośredniego. Wskazano, że w warunkach polskich Senat można by przekształcić w izbę samorządową, bądź w izbę „zasłużonych”, albo połączyć oba rozwiązania. Idea bezpośrednich wyborów do Senatu traci także sens, w momencie wprowadzenia w życie proponowanej ordynacji mieszanej do Sejmu.

W finalnym ósmym rozdziale poddano analizie przyjęty wariant ordynacji mieszanej. Opierając się empirycznych dowodach o strategii wyborczej stosowanej przez polskie partie polityczne (zwłaszcza w odniesieniu do komponentu większościowego na podstawie doświadczeń senackich) wskazano, że mimo zastosowania komponentu większościowego taka ordynacja byłaby najbardziej proporcjonalną w historii polskich wyborów po 1989 r. (6-krotny spadek dysproporcjonalności). W komponencie proporcjonalnym odchylenie liczby mandatów od poparcia w skali kraju dla każdej z partii politycznych byłoby nie wyższe niż 1,41% (w 2019 – 7,5%), przeciętnie około 0,5%. Jednocześnie zachowanie komponentu większościowego stwarza okazję do zbudowania stabilnej większości sejmowej, a nawet uzyskania bezwzględnej większości w parlamencie. Całościowe (uwzględniające oba komponenty) odchylenie nie wynosi więcej niż 4,56%, średnie odchylenie dla większości partii jest niższe niż w obecnym systemie. W analizowanej alternatywnej rzeczywistości, skorzystałyby na tym przede wszystkim partie mniejsze, przede wszystkim jednak osłabieniu uległaby najsilniejsza partia, która w omawianym wariantcie nie uzyskaby samodzielnej większości, a odsetek mandatów byłby tylko nieznacznie wyższy niż poparcie uzyskane w wyborach. Wartości wyliczonych indeksów: Gallaghery i Loosemore-Hanby’ego byłyby najniższe w historii polskich wyborów po 1989 r., mimo mieszanego charakteru ordynacji.

Podsumowując, w pracy poruszono ważne, a dotychczas rzadko omawiane zagadnienie z zakresu geografii wyborczej (elektoralnej). Cele pracy udało się zrealizować, a teza została zweryfikowana pozytywnie. Wypracowane rozwiązanie z powodzeniem nadawałoby się do adaptacji w warunkach polskich, nie zagrażając stabilności sceny politycznej, jednocześnie korygując mankamenty obecnej ordynacji wyborczej, stwarzając też szansę na uzyskanie mandatów w Sejmie przez kandydatów bezpartyjnych (w komponencie większościowym).