

STANISŁAW MAZUR

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0009-0001-3699-1331
sm.mazur2@student.uw.edu.pl

ADAM GENDŹWILL

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0001-8079-3378
a.gendzwill@uw.edu.pl

NIERÓWNOŚĆ GŁOSU A SKRZYWIENIE PARTYJNE WYNIKÓW WYBORÓW. KONSEKWENCJE BRAKU „KOREKTY DEMOGRAFICZNEJ” W WYBORACH DO SEJMU RP

A b s t r a c t

Vote Inequality and Partisan Bias in Election Results: Consequences of the Lack of a ‘Demographic Adjustment’ in Elections to the Polish Sejm

The deepening lack of material voting equality (i.e. equal voting power) in elections to the Polish Sejm is one of the key flaws of the electoral system in force in Poland. Inequalities resulting from the improper, i.e. not corresponding to the distribution of population, distribution of seats between constituencies (malapportionment) result from the legislative omission of the Sejm for three consecutive terms. In this article we examine whether maintaining the *status quo* was associated with systematic party bias, providing electoral benefits to the parties in power and responsible for a possible change in the rules for the distribution of seats. Then, we identify cases of direct benefits and losses from maintaining the *status quo* for specific MPs seeking re-election (incumbents). Empirical analyses are based on a comparison of the actual election results from 2015, 2019 and 2023 with counterfactual scenarios of introducing the so-called ‘demographic adjustment’. The changes proposed by the National Electoral Commission and resulting directly from

the applicable rules of the Electoral Code are more conservative than other variants considered, in particular the nationwide distribution of seats. Although the lack of a 'demographic adjustment' generates a partisan bias, the benefits of maintaining the *status quo*—compared to corrections consistent with the Electoral Code—did not consistently serve the parties in power. The simulated changes in the distribution of seats are not significant from the perspective of the aggregate results of political parties, but greater from the perspective of individual politicians. The results of the analyses suggest that the introduction of a 'demographic adjustment' could introduce greater uncertainty in the electoral situation of individual MPs.

K e y w o r d s: electoral system, division of seats, voting equality, partisan bias.

WSTĘP

Równa waga pojedynczego głosu jest jedną z podstawowych norm cechujących sprawiedliwe systemy wyborcze. W teorii wyboru publicznego odpowiada ona zasadzie *one man one vote* oraz powiązana jest z konstytucyjną zasadą równości wyborów (ze szczególnym uwzględnieniem jej aspektu materialnego). Z perspektywy teorii demokracji zasada równości głosu jest wskazywana jako niezbędna do wyłonienia demokratycznego rządu¹, a historycznie łączy się z ogólniejszym postulatem równości każdego człowieka wobec prawa.

W Polsce utrzymuje się dysfunkcyjny element systemu wyborczego, który w znaczący sposób sprzyja naruszeniu zasady równości głosu. Wynika to z przepisów Kodeksu Wyborczego (KW) z 2011 r.², które regulują określanie liczby mandatów do podziału w każdym okręgu wyborczym (*apportionment*). Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, określający wielkość okręgu (*district magnitude*) w państwach, w których wyodrębniono okręgi wyborcze, zazwyczaj odbywa się automatycznie, na mocy jednoznacznej reguły pozwalającej uwzględnić zmieniające się rozmieszczenie ludności³. Przykładem są m.in. Czechy, które w wyborach do Izby Poselskiej posługują się systemem

¹ D. Samuels, R. Snyder, *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*, „British Journal of Political Science” 2001, t. 31, nr 4, s. 652, DOI: 10.1017/S0007123401000254; R.A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, Yale 1971, s. 2, DOI: 10.1007/978-3-531-90400-9_24.

² Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112, z późn. zm.

³ F. Pukelsheim, *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Applications*, Springer International Publishing, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London 2014, s. 124, DOI: 10.1007/978-3-319-64707-4.

proporcjonalnym, podobnym do polskiego⁴. Tymczasem w załączniku nr 1 do KW każdemu okręgowi wyborczemu zostały przypisane dokładne liczby mandatów. Zmiana podziału mandatów pomiędzy okręgi wymaga więc nowelizacji owego załącznika w trybie typowym dla każdej ustawy. Pozostawienie legislatorom decyzji o zmianie liczby mandatów w okręgach może generować zjawisko skrzywienia partyjnego (*partisan bias*).

W niniejszym artykule pytamy, po pierwsze, czy rzeczywiście istnieją empiryczne przesłanki wskazujące na to, że wadliwy kształt obecnego systemu konsekwentnie służył którejś partii, w szczególności – czy pomagał zdobyć więcej mandatów partii sprawującej władzę. Po drugie, próbujemy sprawdzić, czy legislatorzy mają osobiste motywacje polityczne do utrzymywania zastanego podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze.

Istotny jest tu fakt, że pierwsze zmiany dostosowujące liczbę mandatów w poszczególnych okręgach wyborczych powinny zostać dokonane już w 2014 r.⁵, tymczasem do chwili obecnej nie wprowadzono żadnej korekty. Stanowi to dobry przyczynek do badań nad racjonalnością aktorów politycznych i politycznymi konsekwencjami wadliwego systemu wyborczego już w trzech kolejnych cyklach wyborczych, obejmujących wybory parlamentarne w latach 2015, 2019 i 2023.

Celem niniejszego artykułu jest bliższe spojrzenie na problem nierówności głosu w Polsce, który należy do głównych przejawów słabości systemu wyborczego wymagających pilnej korekty. Argumentujemy, że podział mandatów na okręgi wyborcze jest znaczącym parametrem systemu wyborczego, często niedocenianym w polskiej literaturze przedmiotu i publicystyce politycznej, czego wyrazem jest – częste w obiegowej opinii – przypisywanie formule D'Hondta konstytuującego znaczenia w konstrukcji systemu wyborczego⁶.

Aby odpowiedzieć na postawione pytania badawcze dotyczące skrzywienia partyjnego i osobistych interesów legislatorów, stosujemy

⁴ J. Charvát, *The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform*, „Acta Politica” 2022, t. 14, nr. 2, s. 6–22, DOI: 10.14712/1803-8220/6_2022.

⁵ Pismo przewodniczącego PKW Wojciecha Hermelińskiego z dnia 22 grudnia 2014 roku do Marszałka Sejmu Radosława Sikorskiego (ZPOW-500-1/14).

⁶ J. Flis, *Złudzenia wyboru: Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmu i senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 149–154; J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, t. 10, nr 1(48), s. 9–34, ISSN 1230-5502; W. Peszyński, Ł. Tomczak, *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, t. 66, nr 2, s. 163–176, DOI: 10.15804/ppk.2022.02.13.

podejście kontrfaktyczne, analizując wyniki symulacji odpowiadających czterem wariantom tzw. korekty demograficznej⁷ – czyli zmiany podziału mandatów między okręgi wyborcze. Wyniki symulacji porównujemy z faktycznymi wynikami wyborów z lat 2015, 2019 i 2023. W analizach wyróżniane są dwa poziomy, odpowiadające pytaniom badawczym: skrzywienie partyjne analizujemy na poziomie zagregowanym, kwestię interesu legislatorów rozpatrujemy analizując indywidualne wyniki kandydatów na posłów.

W pierwszej części artykułu omówione zostały zagadnienia nierówności głosu w wyborach i podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze, a także racjonalności aktorów politycznych, kształtujących reguły wyborów. Następnie przedstawiona została metodologia i wykorzystane dane, a także opis poszczególnych wariantów korekty demograficznej, użytych w przeprowadzanych symulacjach. Aby ocenić skalę ryzyka dla inkumbentów związanego ze zmianą reguł wyborów, przeanalizowaliśmy konsekwencje każdego z symulowanych wariantów dla zasiadających w Sejmie posłów. Ostatnia część artykułu podsumowuje wyniki analiz.

POSTULAT RÓWNOŚCI GŁOSU A PODZIAŁ NA OKRĘGI WYBORCZE

W literaturze wyróżnia się zwykle formalną i materialną równość wyborów. Pierwszy postulat równości (formalnej) oznacza przydzielenie każdemu wyborcy jednakowej liczby głosów, podczas gdy drugi postulat dotyczy tego, aby każdy głos był równej wagi⁸. W systemach wyborczych z podziałem na okręgi wyborcze równość materialna zależy m.in. od równomiernego podziału na okręgi, zapewniającego tzw. jednolitą normę przedstawicielstwa. Owa norma jest określana jako liczba wyborców lub mieszkańców przypadających na jeden mandat. Podział na okręgi wyborcze wykorzystuje zwykle granice podziału administracyjnego, co ogranicza możliwości doraźnych manipulacji określanych jako *gerrymandering*, rozpoznanych znacznie lepiej w systemach większościowych z jednomandatowymi okręgami wyborczymi. W systemach proporcjonalnych z podziałem na okręgi dość

⁷ J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna/> [dostęp 9.02.2024].

⁸ T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu Wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, t. 14, nr 2, s. 119–38, DOI: 10.15804/ppk.2013.02.06.

arbitralnie ustalonym parametrem systemu wyborczego jest jednak ich wielkość (*district magnitude*), tzn. liczba mandatów przypadających na jeden okręg. Parametr ten ma daleko idące konsekwencje polityczne, gdyż jest jednym z głównych czynników określających, jak system wyborczy wpływa na rywalizację partyjną⁹. Nas w szczególności interesuje to ze względu na mechanizm zmian wielkości okręgów wyborczych.

Sytuację, gdy normy przedstawicielstwa w okręgach znacznie się od siebie różnią, odbiegając od jednolitej normy przedstawicielstwa, określa się terminem *malapportionment*. To zjawisko można scharakteryzować jako rozbieżność między rozkładem mandatów a rozkładem ludności¹⁰. Bez wątpienia ma ono znaczące konsekwencje polityczne, gdyż może systematycznie faworyzować daną partię kosztem innej. Jak piszą Bernard Grofman, Thomas L. Brunell i William Koetzle¹¹, na ryzyko skrzywienia partyjnego narażony jest każdy system wyborczy z podziałem na okręgi. Wskazują oni trzy źródła takiego skrzywienia: różnice poparcia poszczególnych partii w okręgach wyborczych (*distributional effect*), zróżnicowany poziom frekwencji (*turnout-related effect*) i właśnie nierówności w podziale na okręgi wyborcze (*malapportionment*). Ponadto wspomniani autorzy pokazują na przykładzie wyborów do amerykańskiego Senatu, że nie każda nierówność podziału mandatów między okręgi generuje znaczące skrzywienie partyjne.

O wadliwości konstrukcji polskiego systemu wyborczego w kontekście wagi głosu rozlegle pisał Jarosław Flis¹², który zwracał uwagę, że obecnie obowiązuje zasada, wedle której przyjmuje się względnie stałą liczbę mandatów w okręgu na podstawie liczby mieszkańców, co ma konsekwencje dla proporcjonalności wyników wyborów. Wśród przyczyn, które osłabiają proporcjonalność polskiego systemu wyborczego, autor wyróżnia: (1) efekt liczby mieszkańców, związany z faktem, że liczba uprawnionych do głosowania jest różna od liczby mieszkańców, (2) powiązany z powyższym efekt głosów z zagranicy, związany

⁹ B.L. Monroe, A.G. Rose, *Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation*, „American Journal of Political Science” 2002, t. 46, nr 1, s. 67–89, DOI: 10.2307/3088415.

¹⁰ D. Samuels, R. Snyder, *The Value of a Vote*, s. 652, DOI: 10.1017/S0007123401000254.

¹¹ B. Grofman, W. Koetzle, T. Brunell, *An Integrated Perspective on the Three Potential Sources of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Differences, and the Geographic Distribution of Party Vote Shares*, „Electoral Studies” 1997, t. 16, nr 4, s. 457–470, DOI: 10.1016/S0261-3794(97)00037-1.

¹² J. Flis, *Złudzenia wyboru: Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmu i senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, s. 149–154.

z ustawowym przypisaniem wszystkich głosów oddanych poza granicami kraju do okręgu nr 19 (obszar miasta stołecznego Warszawy), bez jednoczesnej rekompensaty w postaci zwiększenia liczby możliwych mandatów do zdobycia w okręgu, (3) efekt frekwencji wynikający z tego że, ostateczna waga jednego głosu zależy od liczby głosów ważnych oddanych w danym okręgu. Flis konkluduje, że spośród tych przyczyn szczególnie duży jest wpływ frekwencji wyborczej. Zauważa jednak, że powyższe efekty nie byłyby tak istotne w ocenie systemu wyborczego, gdyby nie korelacja między przestrzennym zróżnicowaniem poparcia dla danej partii a zróżnicowaniem norm przedstawicielstwa (wagi głosu) – czyli tym, co Grofman, Brunell i Koetzle¹³ określają jako *malapportionment that generates partisan bias*. Analizowana przez Flisa nierówność określona została jako „istotna dla życia politycznego kraju”, ponieważ według symulacji prowadzonej dla wyborów do Sejmu z 2011 r. powodowała zmianę rozkładu mandatów o wielkość porównywalną z przewagą koalicji rządowej.

Próbując więc wyjaśnić, jakie czynniki składają się na skrzywienie partyjne, należy uwzględnić skorelowanie poparcia dla danej partii z: (1) normami przedstawicielstwa w poszczególnych okręgach, wynikającymi wprost z liczby mandatów przypisanych do okręgu (2) poziomem frekwencji wyborczej oraz (3) innymi elementami wpływającymi na normę przedstawicielstwa, np. w polskim kontekście jest to stosunek liczby wyborców do liczby mieszkańców, na który wpływają liczby głosów z zagranicy i wyborców niepełnoletnich¹⁴.

Flis krytykuje obecny mechanizm podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze ze względu na jego systemowe niedoskonałości, związane z nierównością głosu. Waga pojedynczego głosu związana jest ze stosunkiem indywidualnej normy przedstawicielstwa okręgu do jednolitej normy przedstawicielstwa – im ten jest większy, tym większą wagę ma pojedynczy głos¹⁵. Autor zwraca uwagę na znaczące skutki uboczne aktualnego rozwiązania, które służą interesom obszarów wydłużających się.

Ciekawym spostrzeżeniem Flisa jest również to, że co prawda powyższa zależność dotycząca faworyzowania poszczególnych obszarów nie ma kluczowego znaczenia dla wyników wyborów, to jej istnienie jest ukryte przed opinią publiczną. Autor podaje w wątpliwość za-

¹³ B. Grofman, W. Koetzle, T. Brunell, *An Integrated Perspective*, s. 465.

¹⁴ J. Flis, *Złudzenia wyboru*, s. 149–154.

¹⁵ J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, s. 22–23.

sadność dyskretnej natury powyższej dyskryminacji. Zwraca ponadto uwagę na paradoks mobilizacji wyborczej, gdyż jej nasilenie, a więc wyższy poziom frekwencji wyborczej, prowadzi w rzeczywistości do spadku wagi pojedynczego głosu. Owa malejąca krańcowa efektywność mobilizacji to z pewnością interesujący punkt wyjścia do przyszłych badań.

PROJEKTOWANIE SYSTEMU WYBORCZEGO A RACJONALNOŚĆ AKTORÓW POLITYCZNYCH

Utrzymujące się dysfunkcjonalne rozwiązanie w zakresie podziału mandatów pomiędzy okręgi nakazuje zadać pytanie o jego genezę i strukturalne przyczyny braku korekty. Potencjalne zmiany rozkładu mandatów pomiędzy okręgi dotyczą kwestii, która może bezpośrednio wpływać na szanse wyborcze posłów odpowiedzialnych za ewentualne korekty. Wobec tego istnieje ryzyko, że członkowie organów przedstawicielskich (legislatywy) mogą zaniechać zmian ze względu na interes osobisty lub partii, do której należą. Warta rozważenia jest zatem hipoteza, że za konserwowaniem dysfunkcjonalnego *status quo* i bagatelizowaniem problemu nierówności głosu stoi racjonalna kalkulacja decydentów, próbujących maksymalizować szanse wyborcze własnego ugrupowania oraz osobiste.

W studiach wyborczych znane są rozważania dotyczące procesu decydowania politycznego w zakresie reguł wyborów (*politics of electoral reform*). W tym ujęciu kluczowe jest nie tyle rozważanie konsekwencji stosowania systemu wyborczego (dla systemu partyjnego czy zachowania wybranych przedstawicieli), ile studiowanie czynników warunkujących decyzje o reformie systemu¹⁶. Przedmiotem analizy jest w tym przypadku rywalizacja sił, które chcą zachować system z tymi, które usilnie próbują go zmienić¹⁷.

W niniejszej analizie wykorzystujemy podejście łączące teorię racjonalnego wyboru z paradygmatem instytucjonalnym. Pierwsze z nich pozwala nam zauważyć, że najbardziej znaczące siły polityczne mogą mieć własne interesy w konserwowaniu *status quo*, które umożliwia im zajmowanie pozycji dominującej. Jeżeli politycy tych partii cechują się awersją do ryzyka, oznacza to, że woleliby zachować swoją

¹⁶ P. Norris, *Introduction: The Politics of Electoral Reform*, „International Political Science Review” 1995, t. 16, nr 1, s. 3–8, DOI: 10.1017/CBO9780511676390.018.

¹⁷ G. Rahat, *The Politics of Electoral Reform: The State of Research*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2011, t. 21, nr 4, s. 523, DOI: 10.1080/17457289.2011.609618.

aktualną pozycję, aniżeli ryzykować niepewną sytuację powstałą w wyniku reform¹⁸. Trzeba brać pod uwagę zarówno interes partyjny, związany z chęcią zdobycia jak największej liczby mandatów, jak i interes osobisty, związany z chęcią zachowania przez inkumbenta mandatu. Podsumowując, niewielka liczba dominujących partii ma znaczący interes w konserwowaniu *status quo*, jeżeli system wyborczy wynagradza je w postaci większej liczby mandatów, niż wskazywałyby na to zasady alternatywne, bliższe postulatowi proporcjonalności i równej wagi głosu. Podejście instytucjonalne umożliwia z kolei spojrzenie na problem z nieco szerszej perspektywy, czyli od strony racjonalności systemu. Według takiego ujęcia system wyborczy może jawić się jako przejaw optymalnej, systemowej równowagi pomiędzy różnymi aktorami politycznymi¹⁹. Wobec tego zachowanie stabilności systemu może być pod pewnymi względami społecznie optymalne.

Rozważając przypadki bardziej fundamentalnych reform systemu wyborczego – takich jak odejście od systemu FPTP – Matthew Søberg Shugart²⁰ wskazuje, że do zainicjowania zmiany potrzebne są dwa warunki. Pierwszy to dysfunkcja systemu (*systemic failure*), objawiająca się w postaci jakiegoś kryzysu politycznego poruszającego opinię publiczną. W przypadku systemu wyborczego taką dysfunkcją jest przede wszystkim rozbieżność „produkowanych” przez niego rezultatów – translacji głosów na mandaty i mandat do rządu – z tym, czego normatywnie od tego procesu oczekuje elektorat. Drugi to przeświadczenie decydentów (rządzącej większości), że ewentualna zmiana reguł albo będzie korzystniejsza dla ich partii w przyszłości²¹, albo że już samo zainicjowanie reformy i opowiedzenie się za alternatywą przysporzy jej dodatkowych zwolenników. Powyższe argumenty w dobry sposób obrazują wspomniane wcześniej korzyści płynące z użycia perspektywy instytucjonalnej (pierwszy warunek) oraz teorii racjonalnego wyboru (drugi warunek).

¹⁸ *Ibidem*, s. 526.

¹⁹ *Ibidem*, s. 530.

²⁰ M.S. Shugart, *Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems*, w: A. Blais (red.), *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 7–60, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199539390.003.0002.

²¹ M.S. Shugart, M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, DOI: 10.1093/019925768X.001.0001; M.S. Shugart, E. Moreno, L.E. Fajardo, *Deepening Democracy by Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia*, w: C. Welna, i G.G. Giraldo (red.), *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*, Indiana University Press, Bloomington 2007, s. 202–266.

Lidia Nunez i Kristof Jacobs²² zauważają, że w literaturze zdecydowanie więcej mówi się o katalizatorach reform reguł wyborów aniżeli o barierach. Wśród potencjalnych barier reformy badacze ci wymieniają między innymi przeszkody instytucjonalne oraz barierę własnego interesu. Systemy wielopartyjne są bardziej odporne na reformy w przypadku, gdy największa partia zyskuje na obowiązującym kształcie systemu ponad proporcjonalnie więcej mandatów w stosunku do innych partii²³. W takim wypadku reforma zwykle nie jest też w interesie drugiej największej partii, ponieważ może ona oczekiwać, że będzie rządzić po następnych wyborach i skorzysta ze skrzywienia, z którego korzysta partia sprawująca władzę. Wobec tego Nunez i Jacobs wysuwają hipotezę, że im bardziej wyniki największej partii odbiegają od proporcjonalności w sposób dla niej korzystny, tym mniejsza szansa na reformę systemu wyborczego.

W Polsce granice i wielkość poszczególnych okręgów wyborczych są określone ustawą – i z tego względu ich zmiana wymaga pełnego procesu legislacyjnego, typowego dla każdej nowelizacji powszechnie obowiązującego aktu prawnego. Wobec tego zmiana, która mogłaby (i powinna) mieć charakter dość prostej nowelizacji, opartej o racjonalne postulaty sprawiedliwego podziału dóbr, aktualizującej podział mandatów pomiędzy okręgi, nabiera znaczenia *stricte* politycznego. Staje się bowiem przedmiotem prac Sejmu, a same zmiany mogą wpływać na szanse wyborcze ugrupowań politycznych i należących do nich posłów – inkumbentów. W niniejszej pracy stawiamy hipotezę, że naruszenie *status quo* jest niebezpieczne dla inkumbentów, co tłumaczyłoby zaniechanie koniecznych zmian w systemie wyborczym.

Jak wskazuje Jacek Haman²⁴, w mniemaniu ustawodawców oraz opinii publicznej za kluczowy dla funkcjonowania systemu wyborczego element uważa się formułę podziału mandatów pomiędzy partie, natomiast niemal zupełnie pomija się rolę podziału mandatów pomiędzy okręgi. Ten z kolei jest istotny z racji na terytorialny charakter reprezentacji politycznej (skrzyżowanie partykularyzmów terytorialnych z afiliacjami partyjnymi), a także ze względu na kluczowe dla omawianego problemu zagadnienia nierówności głosu oraz

²² L. Nunez, K.T.E. Jacobs, *Catalysts and Barriers: Explaining Electoral Reform in Western Europe*, „European Journal of Political Research” 2016, t. 55, nr 3, s. 454–473, DOI: 10.1111/1475-6765.12138.

²³ *Ibidem*; M.S. Shugart, *Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems*, s. 7–60.

²⁴ J. Haman, *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, s. 9–34.

sprawiedliwego i proporcjonalnego podziału, który urzeczywistniałby zasadę materialnej równości wyborów²⁵.

Konsekwencje mechanizmu podziału mandatów pomiędzy okręgi przedstawiono już dość szczegółowo w raportach Fundacji Batorego²⁶. Wynika z nich, że liczba przesunięć, których należałoby dokonać, aby uczynić zadość obowiązującym przepisom KW (art. 202 i 203) i zasadzie równości, stale się powiększa (w 2018 r. było ich 5, a w 2022 r. już 11). Wobec zaniechań legislacyjnych, Haman proponuje redefinicję problemu: pilnej zmiany wymaga nie tylko załącznik do KW w ramach tzw. korekty demograficznej i zastosowanie już wpisanej do niego reguły, ale także sam mechanizm ustalania podziału mandatów między okręgi. Punktem docelowym reformy powinno być powstanie przepisów wprowadzających automatyzm odpowiedzi na zmiany rozmieszczenia ludności.

Celem niniejszego artykułu jest sprawdzenie, jakie konsekwencje dla poszczególnych partii politycznych w Polsce miało utrzymywanie podziału niezgodnego z porządkiem przepisów KW. Posługujemy się tu rozumowaniem kontrfaktycznym, w którym oficjalne wyniki wyborów zestawiamy z symulowanymi wynikami wyborów, przy założeniach zmiany sposobu podziału mandatów pomiędzy okręgi. Zważając na to, że przed wyborami w 2015 r. decydentem były PO i PSL, a przed wyborami w 2019 i 2023 r. taką pozycję miało PiS, weryfikujemy, czy powyższe partie wymiennie skorzystały na konserwowaniu *status quo*. Innymi słowy, porównując faktyczny rozkład głosów w wyborach z rozkładem symulowanym, analizujemy, czy zaniechanie było dla nich korzystne. Należy przy tym zastrzec, że w istocie partie sprawujące władzę nie znały żadnego z tych rozkładów, podejmując decyzje o zachowaniu *status quo* i działając w warunkach niepewności. Mogły jednak opierać swoje decyzje o szacunki na podstawie dostępnych, regularnie publikowanych, danych sondażowych i wyników wcześniejszych wyborów. Ważnym argumentem na rzecz zasadności niniejszej analizy, opierającej się o różne warianty przeliczeń głosów na mandaty przy zachowaniu stałego rozkładu preferencji wyborców, jest fakt, że metoda alokowania mandatów pomiędzy okręgami jest sprawą techniczną i nie ma wystarczających przesłanek aby stwierdzić, że

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*; idem, *Korekta demograficzna: Najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*, 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna-najpilniejsze-zmiany-okregach-wyborczych-do-sejmu-i-senatu/> [dostęp 9.02.2024].

wpływa na strategiczne zachowania wyborców dotyczące popierania poszczególnych partii politycznych.

DANE I METODA

Do analiz wykorzystane zostały dane Państwowej Komisji Wyborczej (PKW), dotyczące wyników głosowania na listy kandydatów do Sejmu RP z lat 2015, 2019 i 2023, a także o kandydatach na posłów do Sejmu w tych wyborach z oznaczeniem liczby głosów i faktu uzyskania mandatu. Pomocniczo zostały wykorzystane również dane ze strony internetowej Sejmu RP, dotyczące składu Sejmu VII, VIII i IX kadencji pod koniec ich trwania. W dalszej części porównano realny rozkład mandatów w wyborach do Sejmu z lat 2015, 2019 i 2023 z czterema proponowanymi wariantami „korekty demograficznej”²⁷.

Wariant PKW

Wariant wynikający z obowiązujących przepisów KW i proponowany przez Państwową Komisję Wyborczą (PKW) w oficjalnych wystąpieniach Przewodniczących PKW do marszałków Sejmu z lat 2014²⁸, 2018²⁹ i 2022³⁰, polega na zmianie liczby mandatów w okręgach w taki sposób, aby podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze do Sejmu był zgodny z normą prawną opisaną w art. 202 KW.

W pierwszym wariancie, przed wyborami w 2015 r. należałoby dokonać odpowiednich przesunięć: zwiększenia liczby mandatów o jeden w okręgach: 3 (Wrocław), 20 (Warszawa II – podwarszawski), 25 (Gdańsk), 26 (Gdynia), a także zmniejszenia liczby mandatów o jeden w okręgach: 9 (Łódź), 32 (Sosnowiec), 33 (Kielce), 34 (Elbląg). Przed wyborami w 2019 r. należałoby dokonać dodatkowych przesunięć: zwiększenia o jeden liczby mandatów w okręgu 39 (Poznań) i zmniejszenia liczby mandatów w okręgu 31 (Katowice). Z kolei przed wyborami w 2023 r. należałoby dodatkowo: zwiększyć liczbę mandatów o jeden w okręgach: 13 (Kraków II), 19 (Warszawa), 20 (Warszawa II – podwarszawski), 23 (Rzeszów), 37 (Konin), 38 (Piła), a także

²⁷ J. Haman, *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*; idem, *Korekta demograficzna: Najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*.

²⁸ Pismo przewodniczącego PKW Wojciecha Hermelińskiego z dnia 22 grudnia 2014 roku do Marszałka Sejmu Radosława Sikorskiego (ZPOW-500-1/14).

²⁹ Pismo wiceprzewodniczącego PKW Wiesława Koziół z dnia 19 listopada 2018 roku do Marszałka Sejmu Marka Kuchcińskiego (ZPOW-520-4/18).

³⁰ Pismo przewodniczącego PKW Sylwestra Marciniaka z dnia 21 października 2022 roku do Marszałek Sejmu Elżbiety Witek (ZPOW.520.1.2022).

zmniejszyć o jeden liczbę posłów wybieranych w okręgach: 1 (Legnica), 2 (Wałbrzych), 5 (Toruń), 6 (Lublin), 7 (Chełm), 40 (Koszalin).

*Wariant alternatywny – podział mandatów między okręgi ex ante
z uwzględnieniem liczby głosujących*

W drugim wariantcie (określanym dalej jako *ex ante*) zakłada się, że podział mandatów pomiędzy okręgi jest pierwotny względem podziału mandatów pomiędzy listy partyjne. Polega na pierwotnym obliczeniu rozkładu mandatów pomiędzy okręgi na podstawie liczby głosów oddanych w danych okręgach, używając przy tym metody Sainte-Laguë, charakteryzującej się wysoką proporcjonalnością. W następnej kolejności podział mandatów pomiędzy listy partyjne dokonywany jest za pomocą metody D'Hondta w każdym z okręgów wyborczych.

*Wariant alternatywny – podział mandatów między okręgi ex ante
z uwzględnieniem liczby mieszkańców*

W trzecim wariantcie zmodyfikowano wariant *ex ante*, uwzględniając liczbę mieszkańców okręgu zamiast liczby oddanych głosów. Podział dokonywany jest w tym przypadku analogicznie do wariantu drugiego, opisanego powyżej, jednak pierwotny podział dokonywany jest na podstawie liczby mieszkańców poszczególnych okręgów. Niniejszy wariant opiera się więc na założeniu, że podstawą reprezentacji politycznej w wyborach do Sejmu jest liczba ludności okręgu, a nie liczba aktywnych wyborców – to założenie stoi również za mechanizmem podziału mandatów postulowanym przez KW.

Wariant alternatywny – podział mandatów między okręgi ex post

W czwartym wariantcie (nazywanym *ex post*) zakłada się, że podział mandatów pomiędzy listy partyjne jest pierwotny względem podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze. Analogiczny sposób podziału mandatów jest przewidziany przez KW w wyborach polskiej delegacji do Parlamentu Europejskiego (*vide*: KW, art. 356–358). W tym wariantcie w pierwszej kolejności należy dokonać podziału głosów oddanych na dane komitety za pomocą metody D'Hondta. Po tak ustalonym podziale pomiędzy listy partyjne należy dokonać podziału pomiędzy okręgi, używając wariantu metody największych reszt Hare-Niemeyera³¹.

³¹ Dla każdej partii w każdym okręgu obliczamy iloraz o postaci $Q_{ij} = v_{ij} \times S_i / v_i$, gdzie Q_{ij} – iloraz obliczony dla i-tej partii w j-tym okręgu, v_{ij} – liczba głosów ważnych oddanych na i-tę partię w j-tym okręgu, S_i – liczba mandatów zdobyta przez i-tę partię w skali kraju,

*Sposób obliczania różnic między wynikami faktycznymi
a wynikami symulacji*

Dla każdego z czterech omówionych wyżej wariantów w każdym z trzech cykli wyborczych obliczony został podział mandatów pomiędzy partie. Następnie każdy z wyników symulacji porównano z odpowiadającym mu realnym rozkładem mandatów w wyborach do Sejmu. Przedmiotem naszego zainteresowania będą różnice dla każdej z partii, przy czym interesuje nas zarówno suma przesunięć (przesunięcia netto), jak i suma wartości bezwzględnych przesunięć (przesunięcia brutto). Pierwsza z wartości odpowiada analizie na poziomie partii, wskazując na potencjalne zmiany rozkładu mandatów w Sejmie. Druga odnosi się do poziomu kandydatów, pokazując skalę „naruszenia *status quo*” – z perspektywy poszczególnych kandydatów każde zidentyfikowane przesunięcie oznacza zwiększoną niepewność dotyczącą personalnej obsady mandatów. W takich sytuacjach zmiana, która z perspektywy stanu posiadania partii może się bilansować, nie jest neutralna dla kandydatów. Spodziewamy się oczywiście, że wartości przesunięć brutto będą znacznie większe niż wartości przesunięć netto.

Aby zidentyfikować zagrożenia osobistego interesu inkumbentów odpowiedzialnych za podjęcie decyzji o ewentualnej zmianie prawa wyborczego, przyjrano się bliżej temu, którzy posłowie, faktycznie niewybrani na kolejną kadencję, zyskiwaliby mandat w scenariuszu kontrfaktycznym, a którzy faktycznie wybrani posłowie nie uzyskiwaliby mandatu w scenariuszu kontrfaktycznym. Ta analiza jest próbą zweryfikowania hipotezy głoszącej, że brak działania w celu zmiany *status quo* jest motywowany osobistym interesem legislatorów. Według niej możliwe, że to właśnie osobista niepewność posłów jest kluczowym czynnikiem powstrzymującym przed zmianą obowiązujących regulacji. W omówieniu wyników w szczególności zwrócono uwagę na kandydatów partii rządzącej, innych znaczących partii, a także kandydatów istotnych dla życia społeczno-politycznego oraz tych, którzy pełnili ważne stanowiska polityczne zarówno w administracji, jak i na poziomie rządowym i samorządowym.

v_i – liczba głosów ważnych oddanych na i -tą partię w skali kraju. Wartość części całkowitej otrzymanego w ten sposób ilorazu Q_{ij} oznacza liczbę mandatów przypisanych partii i w okręgu j . Jeżeli na tym etapie liczba mandatów zdobyta w skali kraju nie została w całości rozdzielona pomiędzy okręgi dla co najmniej jednej z partii ($\exists i S_i \neq \sum_j Q_{ij}$), to nierozdzielone jeszcze mandaty przydziela się tym okręgom, dla których wyliczone ilorazy wykazują największe wartości po przecinku.

WYNIKI

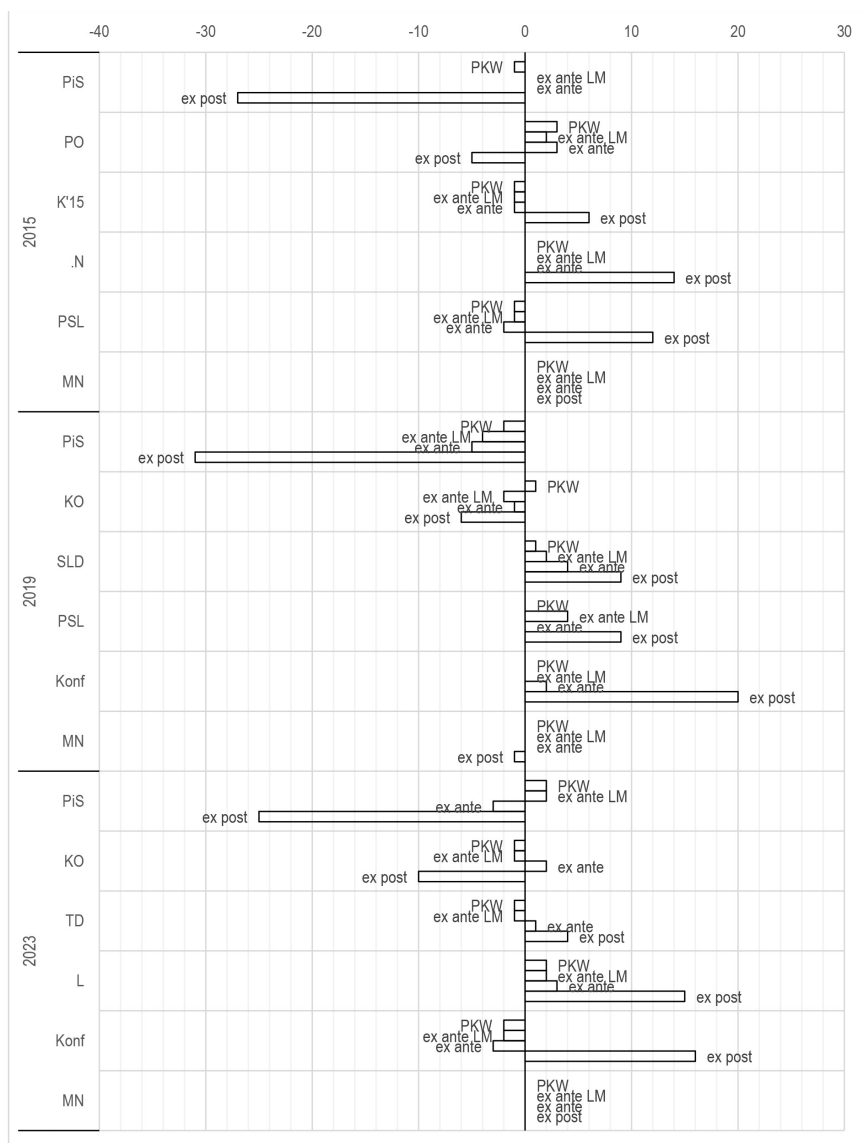
Na wyniki składają się wyliczenia zwizualizowane na wykresach. W pierwszej kolejności przedstawione zostaną wyniki w ujęciu netto, a więc obrazujące zagregowane konsekwencje dla partii politycznych, a następnie w ujęciu brutto, a więc mierzące skalę zmiany personalnej obsady mandatów. Na zakończenie bardziej szczegółowo przeanalizujemy konsekwencje poszczególnych scenariuszy dla inkumbentów.

Na ryc. 1 przedstawiono symulowane konsekwencje zmian w podziale mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w ujęciu netto, a więc istotnym z perspektywy sumarycznego wyniku partii. Jednym z głównych spostrzeżeń jest znaczna różnica w liczbie przesunięć pomiędzy partiami dużymi (PiS i PO/KO) a mniejszymi. Ta różnica szczególnie uwidacznia się w przypadku podziału *ex post*, zakłada on bowiem radykalne zwiększenie proporcjonalności podziału mandatów – korzystają na tym ugrupowania mniejsze, tracą – ugrupowania większe. Konsekwencje obu wariantów *ex ante* i *ex post* są bardziej doniosłe w porównaniu do wariantu PKW, przewidzianego obowiązującymi przepisami KW. Wyniki pokazują, że w porównaniu do wariantu PKW konserwacja *status quo* sprzyjała partii sprawującej władzę w 2019 r. (PiS), ale nie sprzyjała ani w 2015 r. (PO/PSL) ani w 2023 r. (PiS).

Analizując przesunięcia netto, można zauważyć, że większe partie korzystają z tego, że mandaty dzielone są w okręgach wyborczych, a nie w skali całego kraju. Wobec tego łatwo zrozumieć niechęć dużych partii, które mają siłę decyzyjną, do zmiany systemu na bardziej proporcjonalny. W wariantach zakładających podział mandatów pomiędzy okręgi różnice nie układają się w bardzo systematyczny wzorzec. Zaniechanie „korekty demograficznej” postulowanej przez PKW, wariantu najbardziej zachowawczego z analizowanych, przed 2015 r. było niekorzystne dla PO, a w 2023 r. – dla PiS. W przypadku partii PO/KO wynika, że próba zmiany systemu byłaby korzystna dla partii w 2015 r. dla wszystkich wariantów poza *ex post* (najbardziej radykalnym). Pogłębianie się procesów demograficznych, wpływających na nierówności w reprezentacji, skłaniało do oczekiwania, że zaniechanie legislacyjne będzie w 2023 r. działać na korzyść PiS, w jeszcze większym stopniu pogłębiając skrzywienie partyjne. Wbrew artykułowanym w publicystyce tezom, dane z r. 2023 wskazują jednak, że PiS mógłby zyskać 2 mandaty więcej, gdyby zastosował się do zaleceń PKW. Dalszych analiz wymaga jednak stwierdzenie, w jakim stopniu do tego wyniku przyczynił się nadzwyczajnie wysoki poziom frekwen-

cji wyborczej i tzw. turystyka wyborcza, czyli inspirowane przez media i organizacje obywatelskie masowe głosowanie poza miejscem zamieszkania, w okręgach wyborczych, w których siła głosu była wyższa.

RYC. 1
Konsekwencje zmian w podziale mandatów pomiędzy okręgi
w wyborach do Sejmu – przesunięcia netto



Dodatknie wartości oznaczają, że w wariancie kontrfaktycznym dana partia uzyskałaby więcej mandatów niż w wyborach, wartości ujemne – że dana partia uzyskałaby mniej mandatów niż w wyborach.

Należy też zauważyć, że w 2015 r., w każdym wariancie oprócz najbardziej radykalnego wariantu *ex post*, PiS zachowałoby większość bezwzględna w Sejmie. Z kolei w 2019 r. próba zmiany byłaby niekorzystna dla partii we wszystkich wariantach poza PKW (najbardziej konserwatywnym), dla którego zmiany i tak byłyby nieznaczne.

Ciekawe wnioski można wyciągnąć również z sytuacji mniejszych ugrupowań – we wszystkich wariantach poza *ex post*, dla K'15 i PSL próba zmiany byłaby niekorzystna w 2015, podczas gdy w tym samym okresie dla Nowoczesnej, dla wszystkich wariantów poza *ex post*, próba zmiany byłaby neutralna. Występuje tutaj dobre pole do porównań między K'15, N. a PSL w 2015 r., ponieważ partie te osiągnęły w miarę podobne wyniki w skali kraju, a jednak przestrzenne rozłożenie ich poparcia było różne. Łatwo zauważyć, że najwięcej w symulowanych wariantach traciłyby K'15 i PSL, czyli partie o większym poparciu w małych i średnich miejscowościach (K'15) i na wsiach (PSL). Zaniechanie zmian w systemie sprzyjało zatem partiom osiągającym lepsze wyniki w regionach pozametropolitalnych. Właśnie z uwagi na te nierówności postuluje się wprowadzenie „korekty demograficznej” – obecny system sprzyja bowiem utrzymywaniu się, a z czasem – zwiększaniu się dyskryminacji regionów cechujących się napływem migracyjnym kosztem regionów wyludniających się.

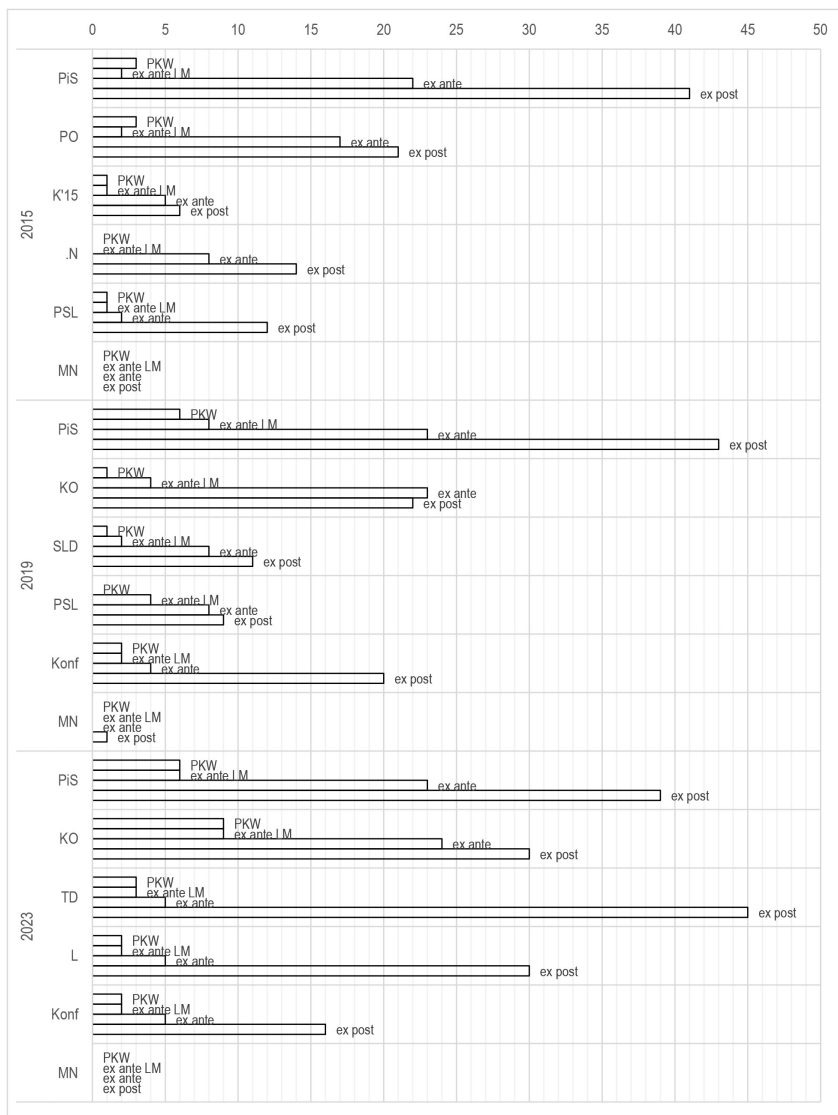
Analizując sytuację PSL w 2019 r., należy zauważyć, że dla wariantów PKW i *ex ante* próba zmiany byłaby neutralna dla tej partii, korzystna natomiast w przypadku wariantów *ex ante LM* i *ex post*. Co istotne, zmiana netto oraz brutto w przypadku wariantu *ex post* zmalała względem r. 2015. Dla 2023 r. zmiana systemu byłaby negatywna dla partii w przypadku wariantów PKW i *ex ante LM* oraz pozytywna dla *ex ante* i *ex post*. Warto jednak pamiętać, że PSL w tym okresie występowało jako część koalicyjnej listy Trzeciej Drogi (TD), a elektorat TD miał wyraźnie inne rozmieszczenie niż elektorat PSL, co ogranicza porównywalność wyników w tym okresie.

W przypadku SLD i Konfederacji próba zmiany systemu byłaby neutralna lub korzystna dla partii w 2019 dla wszystkich wariantów, w szczególności *ex ante* i *ex post*, przy czym różnica pomiędzy wariantem *ex ante* i *ex post* jest bardziej znacząca w przypadku Konfederacji.

Interesujący jest również przypadek Mniejszości Niemieckiej (MN): ten komitet w większości wariantów nie jest dotknięty skutkami zmian systemu, poza wariantem *ex post* w 2019 r., w którym MN traci swój jedyny mandat. Jest to o tyle godne uwagi, o ile reprezentacja MN była do 2023 r. jedyną reprezentacją parlamentarną mniejszości etnicznej

w Polsce i nie obowiązuje jej próg wyborczy w wysokości 5% poparcia listy w skali kraju. W 2023 r. MN nie uzyskała ani jednego mandatu, a zatem pierwszy raz w historii III RP pozostanie bez reprezentacji sejmowej. Trzeba jednak podkreślić, że żaden z wariantów „korekty demograficznej” nie uchroniłby komitetu przed tym losem.

RYC. 2
Konsekwencje zmian w podziale mandatów pomiędzy okręgi
w wyborach do Sejmu – przesunięcia brutto



Wykres przedstawia liczby mandatów, które zmieniłyby przypisanie w każdym z wariantów kontrfaktycznych.

Powyższe wyniki sugerują istnienie skrzywienia partyjnego, ale najbardziej konsekwentnie można je obserwować w przypadku PSL (dla którego zachowanie *status quo* było zasadniczo korzystne w analizowanym okresie) oraz Lewicy/SLD (dla której zachowanie *status quo* było zasadniczo niekorzystne). W zakresie, w jakim zmiany postulują PKW w oparciu o przepisy KW, nie są to przesunięcia o znaczeniu fundamentalnym. Nie ma jednoznacznych przesłanek wskazujących na to, że konserwacja *status quo* przez partię sprawującą władzę jest w Polsce działaniem racjonalnym w świetle teorii racjonalnego wyboru.

Przesunięcia brutto służą jako miara naruszenia *status quo* i osobistego interesu kandydatów. Istotnym rezultatem jest fakt, że w wielu przypadkach liczba przesunięć brutto dla partii zwiększa się w kolejnych cyklach wyborczych niemal dla każdego wariantu symulacji. Zakres przesunięć w porównaniu do wielkości reprezentacji sejmowej poszczególnych partii jest znaczący, zwłaszcza w wariantach *ex ante* i *ex post*. Uwzględnienie najbardziej zachowawczej korekty postulowanej przez PKW oznacza w każdym cyklu wyborczym zmianę przypisania co najmniej kilkunastu mandatów. Dla PiS już w 2015 r. w wariantcie *ex post* przesunięciu ulegają 44 mandaty, czyli ok. 20% liczby wybranych posłów z tego ugrupowania, natomiast dla PO – 21 mandatów, czyli ponad 10%.

Patrząc na wyniki bardziej szczegółowo, zauważamy, że dla PiS suma przesunięć zwiększa się wraz z okresem dla każdego wariantu w 2019 r., aby następnie nieznacznie zmaleć w kolejnym okresie, podczas gdy dla PO/KO suma przesunięć w 2019 r. zwiększa się wraz z okresem dla wszystkich wariantów z pominięciem wariantu PKW, ale już w 2023 r. mamy do czynienia ze względnie dużą skalą przesunięć dla każdego wariantu. W przypadku K'15 i N. suma przesunięć jest szczególnie duża dla wariantów *ex ante* i *ex post*, przy czym jest ona większa dla N., a zatem zmiana systemu bardziej wpłynęłaby na tę partię (ma to najpewniej związek z rozmieszczeniem jej elektoratu). W wypadku PSL/TD suma przesunięć również zwiększa się wraz z upływem czasu (choć tempo tej zmiany zależy od wariantu). Dla MN przesunięcia nie mają większego znaczenia. W przypadku SLD/Lewicy i Konfederacji zauważalna jest względnie duża suma przesunięć dla wariantów *ex ante* i *ex post*. Należy przy tym zaznaczyć, że zmiana brutto w wariantcie *ex ante* w 2019 r. jest większa dla SLD, podczas gdy zmiana brutto w wariantcie *ex post* jest większa dla Konfederacji i znacznie większa dla Lewicy w 2023 r.

Powyższe wyniki wskazują, że wprowadzenie zmiany w podziale mandatów pomiędzy okręgi w większym stopniu niż sumaryczny wynik partii wpływa na osobiste szanse posłów. Zmiana zasady podziału mandatów pomiędzy okręgami wyborczymi, zwłaszcza w wariantach *ex ante* i *ex post*, wprowadza znaczącą niepewność dla kandydatów. Legislatorzy mogą mieć zatem indywidualne motywacje do zachowywania *status quo*, ponieważ zmiana systemu może znacznie zmniejszyć szansę sukcesu wyborczego. Jest to o tyle znaczące, że niemal w każdym przypadku liczba przesunięć rośnie wraz z okresem, a to jeszcze bardziej może zniechęcać zasiadających w Sejmie do wprowadzenia reformy.

Kluczowe w analizie wydają się także różnice w wynikach pomiędzy danymi wariantami. Spośród nich najbardziej konserwatywny okazał się wariant proponowany przez PKW, wyznaczony według obowiązujących przepisów KW. Występują w nim zarówno niewielkie przesunięcia netto jak i brutto. W 2015 r. rozkład mandatów według wariantu PKW byłby korzystniejszy tylko dla PO (partii wówczas rządzącej). Z perspektywy czasu takie zaniechanie zmian wydaje się nieracjonalne (choć otwarte pozostaje pytanie, czy takie konsekwencje były przewidywalne np. na podstawie sondaży wyborczych, gdy PKW wnioskuje o zmianę KW). Z kolei w 2019 r. rozkład PKW byłby niekorzystny tylko dla PiS (partii rządzącej), zatem zaniechanie zmian w tym przypadku jawi się jako racjonalne z punktu widzenia interesu ugrupowania politycznego. Interesujące jest również to, że w 2023 r. rozkład wg wariantu proponowanego przez PKW byłby korzystny dla PiS, a także spowodowałby względnie dużo w porównaniu z poprzednimi okresami przesunięć dla KO. Przeprowadzenie korekty demograficznej w tym scenariuszu nie zmieniłoby jednak układu sił w Sejmie.

Wariant *ex ante* wykorzystujący liczbę mieszkańców można z kolei określić jako umiarkowanie konserwatywny, gdyż występują w nim niewielkie przesunięcia netto i brutto, choć trzeba dodać, że zwiększają się one z czasem. Wyniki wskazują, że w 2015 r. rozkład *ex ante LM* byłby korzystny tylko dla PO (partii wówczas rządzącej), zatem zaniechanie zmian nie byłoby w interesie partii. Tymczasem w 2019 r. rozkład *ex ante LM* byłby niekorzystny dla PiS (partii wówczas rządzącej), zatem zaniechanie zmian było tym razem w interesie rządu. Poza tym obserwujemy większą (i postępującą) liczbę przesunięć dla wszystkich partii, w szczególności PiS i KO. Dla 2023 r. wariant *ex ante LM* przyniósłby dodatnie zmiany netto dla PiS i względnie duże zmiany brutto dla KO.

Wariant *ex ante* prezentuje się jako umiarkowanie radykalny, z racji, że cechuje się niewielkimi, a jednak większymi niż w przypadku wariantu PKW, zmianami netto oraz umiarkowanymi zmianami brutto. Rozkład mandatów według powyższego wariantu w 2015 r. byłby korzystny wyłącznie dla PO, czyli partii rządzącej, a zaniechanie zmian nie leżało w interesie rządzącego ugrupowania. W niniejszym wariantcie mamy do czynienia z większą liczbą przesunięć brutto dla wszystkich partii, jednak są one szczególnie duże dla PiS i PO. Ponadto w rozkładzie *ex ante* z 2019 i 2023 r. liczba przesunięć jest jeszcze większa, co wskazuje na postępujące odstawanie tego wariantu od *status quo*. Podobnie jak w innych przypadkach rozkład ten byłby niekorzystny dla PiS.

Wariant *ex post* można z pewnością określić jako najbardziej radykalny – a jednocześnie najbardziej proporcjonalny. Ten sposób podziału znacząco zmniejsza premię konsolidacyjną, wynikającą z podziału na dość małe okręgi wyborcze. Zwiększa się wówczas proporcjonalność systemu, na czym tracą duże partie, a zyskują małe. W tym wariantcie w 2019 r. Konfederacja zyskałaby niemal trzykrotnie więcej mandatów, niż otrzymała faktycznie. PiS nie uzyskalby w rozważanym wariantcie większości bezwzględnej ani w 2015 r., ani w 2019 r. Wobec tego, że rozkład *ex post* jest szczególnie niekorzystny dla dużych partii, to w 2015 r. PiS, chcąc sprawować władzę, musiałby wejść w koalicję z K'15 lub PSL. Z kolei w 2019 r. koalicja KO-SLD-PSL nie miałaby większości pozwalającej na utworzenie rządu. Liczba przesunięć brutto w wariantcie *ex post* w większości przypadków zwiększa się wraz z okresem dla wszystkich partii, z dużą względną zmianą dla mniejszych partii i niewielką względną zmianą dla dużych partii.

LOSZY INKUMBENTÓW I PRETENDENTÓW A RÓŻNE WARIANTY PODZIAŁU MANDATÓW

Analiza losów kandydatów na posłów w symulowanych wariantach podziału mandatów służy przede wszystkim zbadaniu osobistych konsekwencji dla inkumbentów (sprawujących mandat poselski przed wyborami). Celem tej analizy jest sprawdzenie, których dokładnie mandatów dotyczyłyby przesunięcia w wyniku zmiany sposobu podziału mandatów pomiędzy okręgi. W szczególności będą interesowali nas:

1) inkumbenci ubiegający się o reelekcję, którzy w symulowanym wariantcie straciliby mandat w wyniku zmiany sposobu podziału mandatów;

2) inkumbenci niewybrani ponownie, którzy w symulowanym wariacie alternatywnym by go zyskali;

3) pretendenci wybrani na posłów po raz pierwszy, którzy w symulowanym wariacie nie uzyskaliby mandatu;

4) pretendenci niewybrani na posłów, którzy w symulowanym wariacie uzyskaliby mandat.

Tabela 1 przedstawia liczbę zidentyfikowanych przypadków dla każdego wariantu symulacji i każdego z trzech cykli wyborczych oraz procentowy udział zidentyfikowanych przypadków w liczbie wszystkich posłów. Tabela 2 ma charakter ilustracyjny i przedstawia charakterystykę najbardziej istotnych z punktu widzenia znaczenia i doświadczenia politycznego inkumbentów, których dotknęłaby zmiana.

TABELA 1

Inkumbenci ubiegający się o reelekcję – różnice między faktycznymi wynikami wyborów a symulowanymi wariantami podziału mandatów w latach 2015, 2019 i 2023

		Wybrani inkumbenci, którzy straciliby mandat		Niewybrani inkumbenci, którzy zyskaliby mandat		Wybrani po raz pierwszy posłowie, którzy straciliby mandat		Niewybrani kandydaci nie będący inkumbentami, którzy zyskaliby mandat	
		N	%	N	%	N	%	N	%
Wariant PKW	2015	0	0,00	1	0,22	4	0,87	3	0,65
	2019	3	0,65	2	0,43	2	0,43	3	0,65
	2023	3	0,65	4	0,87	8	1,74	7	1,52
Wariant <i>ex ante</i>	2015	4	0,87	8	1,74	23	5	19	4,13
	2019	21	4,57	11	2,39	12	2,61	22	4,78
	2023	14	3,04	12	2,61	17	3,70	19	4,13
Wariant <i>ex ante LM</i>	2015	0	0	1	0,22	3	0,65	2	0,43
	2019	0	0	8	1,74	0	0	12	2,61
	2023	3	0,65	4	0,87	8	1,74	7	1,52
Wariant <i>ex post</i>	2015	15	3,26	12	2,61	32	6,96	35	7,61
	2019	34	7,39	12	2,61	19	4,13	41	8,91
	2023	44	9,57	11	2,39	36	7,83	69	15,00

W przypadku wariantu PKW liczba zidentyfikowanych zmian personalnej obsady mandatów dotyczących inkumbentów jest niewielka, jednak staje się coraz większa w kolejnych cyklach wyborczych (od 1 w 2015 r. do 7 przypadków w 2023 r.). W ujęciu względnym jest jednak marginalna – zmiana obsady dotyczy ok. 1% mandatów. Podobnej skali marginalne przesunięcia obserwujemy w wariacie *ex ante* uwzględniającym liczbę mieszkańców. Większe zmiany

w personalnej obsadzie mandatów możemy zaobserwować, patrząc na kontrast między wariantami *ex ante* a *ex post*. W tych wariantach symulacji zmiany dotyczą w niemal każdym cyklu wyborczym ponad 20 posłów (ok. 5% składu Sejmu, więcej niż minimalna liczba posłów wymagana do stworzenia klubu poselskiego).

Wraz z upływem czasu i pogłębianiem się odstępstwa podziału mandatów od rozmieszczenia ludności rosła liczba inkumbentów, którzy straciliby mandat. Warto zauważyć, że w wyraźnej większości przypadków liczba inkumbentów, którzy straciliby mandat jest wyższa niż liczba niewybranych inkumbentów, którzy zyskaliby mandat w kontrfaktycznym scenariuszu rozdziału mandatów. Oznacza to, że z perspektywy osób decydujących o kształcie systemu wyborczego zachowanie *status quo* okazywało się częściej bezpieczniejsze niż któryś z wariantów zmiany. W wariantach PKW i *ex ante* z liczbą mieszkańców te różnice nie są jednak duże.

Na zakończenie tej analizy sprawdziliśmy jeszcze, czy zidentyfikowane przypadki inkumbentów, których bezpośrednio dotknęłaby zmiana podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze to osoby o znaczącej roli w życiu politycznym. Analiza ma charakter jakościowy, a wśród kryteriów, które posłużyły do zidentyfikowania „znaczących inkumbentów”, można wymienić: udział we władzy wykonawczej co najmniej w randze wiceministra, sprawowanie wysokiej funkcji w administracji terenowej lub samorządowej, sprawowanie funkcji we władzach partii, a także duża rozpoznawalność w porównaniu do innych polityków na poziomie krajowym. W tabeli 2. przedstawiono 38 spośród analizowanych kandydatów i inkumbentów, którzy cechują się co najmniej jedną z podanych własności, co stanowi ok. 6% liczby wszystkich przypadków opisanych w tabeli 1.

TABELA 2
Najbardziej istotni z punktu widzenia życia politycznego
z analizowanych inkumbentów

	Otrzymał(a) mandat w rzeczywistości, ale stracił(a)by w wariantcie symulowanym	Nie otrzymał(a) mandatu w rzeczywistości, ale zyskał(a)by w wariantcie symulowanym
2015	• Jan Duda (PiS, przewodniczący sejmiku województwa małopolskiego od 2019, profesor zwyczajny, ojciec Prezydenta RP Andrzeja Dudy)^{2, 4} • Ryszard Wilczyński (PO, wojewoda opolski 2007–2015)^{2, 4} • Paulina Hennig-Kloska (N., od 2023 minister klimatu i środowiska)²	• Paweł Szalamacha (PiS, minister finansów 2015–2016, członek Zarządu NBP od 2016)^{2, 3, 4} • Józef Zych (PSL, były marszałek Sejmu, honorowy prezes partii)⁴ • Piotr Ćwik (PiS, wicewojewoda małopolski 2015–2017, wojewoda małopolski 2017–2020, sekretarz stanu

	• Robert Kropiwnicki (PO, od 2023 wiceminister aktywów państwowych) • Teresa Wargocka (PiS, wiceminister edukacji narodowej 2015–2017)^{2, 4} • Paweł Szefernaker (PiS, były przewodniczący Forum Młodych PiS, sekretarz stanu w KPRM 2015–2018, wiceminister spraw wewnętrznych i administracji 2018–2023, minister spraw wewnętrznych i administracji 2023)⁴	• w Kancelarii Prezydenta RP od 2020, zastępca szefa Kancelarii Prezydenta RP od 2021)⁴ • Andrzej Gut-Mostowy (PiS, wiceminister rozwoju 2020, wiceminister rozwoju, pracy i technologii 2020–2021, wiceminister rozwoju i technologii 2021, wiceminister sportu i turystyki 2021–2023)⁴ • Janusz Piechociński (PSL, prezes partii 2012–2015, wiceprezes Rady Ministrów minister gospodarki 2012–2015)⁴ • Jan Bury (PSL, przewodniczący klubu parlamentarnego partii 2011–2015)⁴
2019	• Wojciech Murdzek (PiS, minister nauki i szkolnictwa wyższego 2020)^{2, 4} • Tadeusz Cymański (PiS, jeden z założycieli Solidarnej Polski)² • Ryszard Galla (MN, lider i jedyny poseł partii)⁴ • Grzegorz Piechowiak (PiS, wiceminister rozwoju 2021–2023)⁴ • Dobromir Sośnierz (Konf, jeden z bardziej rozpoznawalnych posłów konfederacji)¹	• Zbigniew Gryglas (PiS, wiceminister aktywów państwowych 2019–2021)^{2, 4} • Mariusz Jędrysek (PiS, wiceminister środowiska 2015–2019)^{1, 2, 4} • Paweł Gancarz (KO, wiceminister infrastruktury od 2023)⁴ • Sławomir Mentzen (Konf, prezes partii Nowa Nadzieja od 2022, współprzewodniczący Konfederacji od 2023)⁴ • Piotr Naimski (PiS, wiceminister gospodarki 2005–2007, sekretarz stanu w KPRM 2015–2022)^{2, 4}
2023	• Marcin Kulasek (Lewica, sekretarz generalny SLD od 2016)² • Ireneusz Zyska (PiS, wiceminister klimatu 2019–2020, wiceminister klimatu i środowiska 2020–2023)⁴ • Janusz Kowalski (PiS, wiceminister aktywów państwowych 2018–2019, wiceminister rolnictwa i rozwoju wsi 2022–2023)⁴ • Małgorzata Golińska (PiS, wiceminister środowiska 2018–2019 i 2020, wiceminister klimatu 2019–2020, wiceminister klimatu i środowiska 2020–2023)⁴ • Agnieszka Dziemianowicz-Bąk (Lewica, minister rodziny, pracy i polityki społecznej od 2023)⁴ • Katarzyna Kotuła (Lewica, minister ds. równości od 2023)⁴ • Krzysztof Gawkowski (Lewica, wicepremier i minister cyfryzacji od 2023)⁴ • Przemysław Wipler (Konf., jeden z liderów Konfederacji)^{2, 3}	• Maciej Gdula (Lewica, rozpoznawalny poseł Lewicy, wiceminister nauki i szkolnictwa wyższego od 2023)^{2, 4} • Jadwiga Emilewicz (PiS, podsekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju 2015–2018, minister przedsiębiorczości i technologii 2018–2019, minister rozwoju 2019–2020, wiceprezes Rady Ministrów 2020, sekretarz stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej 2023)^{2, 4} • Tadeusz Cymański (PiS, jeden z założycieli Solidarnej/Suwerennej Polski)^{1, 2, 3} • Andrzej Rozenek (KO, dziennikarz)^{1, 2, 3, 4} • Dariusz Standerski (Lewica, wiceminister cyfryzacji od 2023)^{1, 2} • Jacek Dehnelt (Lewica, pisarz i poeta)^{2, 4} • Agata Diduszko-Zyglewska (Lewica, działaczka społeczna, radna miasta stołecznego Warszawy od 2018)^{2, 4} • Paweł Poncyliusz (PO, wiceminister gospodarki 2006–2007, jeden z założycieli Polska Jest Najważniejsza)^{2, 4}

Oznaczenia wariantów: 1 – PKW, 2 – *ex ante*, 3 – *ex ante LM*, 4 – *ex post*.

Można stwierdzić, że zmiana podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze dotknęłaby inkumbentów w różnym stopniu w zależności od analizowanego wariantu. Podczas gdy warianty PKW i *ex ante* LM dotknęłyby inkumbentów w niewielkim stopniu, to szczególnie duże przesunięcia wystąpiłyby w przypadku wariantów *ex ante* i *ex post*. W pierwszym z nich w 2023 r. dotkniętych zmianą zostałoby 26 inkumbentów, czyli ponad 5% ustawowej liczby posłów, a w przypadku wariantu *ex post* aż 55 inkumbentów, czyli niemal 12% całkowitej liczby posłów. Takie rozbieżności w wynikach spowodowane są zasadniczą różnicą między wariantami PKW a *ex ante* LM, które nie wprowadzają tak daleko idących modyfikacji jak warianty *ex ante* i *ex post*. Z każdym okresem i niemal dla każdego wariantu liczba przesunięć brutto się zwiększa, a co za tym idzie, liczba dotkniętych inkumbentów również ulega zwiększeniu.

PODSUMOWANIE

Zagadnienie wpływu podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze na równość wyborów jest jednym z elementów wskazywanych w krytyce obowiązującego systemu wyborczego w Polsce, choć podział na okręgi wyborcze jako konstytutywny element systemu wyborczego często umyka uwadze analityków, skoncentrowanych na formule przeliczania głosów na mandaty. Jak wskazywaliśmy w niniejszym artykule, konstrukcja systemu wyborczego w wyborach do Sejmu w zakresie podziału mandatów pomiędzy okręgi wyborcze jest dysfunkcyjna – w związku ze zmianami demograficznymi i upowszechnieniem głosowania za granicą problem braku równości materialnej pogłębia się. W przeprowadzonych analizach, bazując na literaturze dotyczącej skrzywienia partyjnego w podziale mandatów oraz polityki reform systemów wyborczych, próbowaliśmy stwierdzić, czy te pogłębiające się nierówności przynosiły systematyczne korzyści partiom sprawującym władzę. Eksplorowaliśmy również symulacyjnie, jakie konsekwencje mogłoby przynieść zastosowanie innych zasad podziału mandatów między okręgi wyborcze.

W analizie scenariuszy kontrfaktycznych różnych wariantów tzw. korekty demograficznej stwierdzamy, że zmiany proponowane przez PKW, zgodne z regulacjami kodeksowymi, w niewielkim stopniu wpłynęłyby na rozkład mandatów pomiędzy partie polityczne, zmiany te byłyby niekorzystne dla partii sprawującej władzę i decydującej o re-

gulach wyłącznie w 2019 r. Stawia to pod znakiem zapytania tezę, że zaniechanie „korekty demograficznej” zawsze było systematycznym działaniem na korzyść rządzących. Można przypuszczać, że przy niewielkich rozmiarach skrzywienia partyjnego partie nie są w stanie skutecznie kalkulować konsekwencji zniesienia bądź pozostawienia *status quo*. Problem braku „korekty demograficznej” nie jest w istocie pokłosiem każdorazowej, racjonalnej kalkulacji partii rządzącej, ale raczej głębszym problemem systemowym, którego rozwiązanie nie jest w wyraźnym interesie jakiejkolwiek koalicji rządowej, ze względu na większe ryzyko względem potencjalnych zysków.

Czy można spodziewać się, że partie parlamentarne poprą inny wariant korekty sposobu podziału mandatów między okręgi? Inaczej sprawa wygląda w przypadku analizowanych wariantów *ex ante* i *ex post*. Scenariusze te, bardziej proporcjonalne, sprzyjają mniejszym partiom. Warto zauważyć, że wariant *ex post* funkcjonuje już w praktyce w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zatem wprowadzenie go w wyborach do Sejmu nie byłoby bezprecedensowe, choć zmieniłoby istotnie rozkład mandatów. Jak pokazują nasze symulacje, nie byłoby to w interesie większych partii. Istnieją wyraźne przesłanki, aby twierdzić, że w ostatnich latach w szczególności największe partie korzystały na niedoskonałościach systemu wyborczego. Trudno jednak jednoznacznie stwierdzić, do jakiego stopnia brak korekty demograficznej był racjonalną kalkulacją tychże partii, a do jakiego – efektem ubocznym wadliwego systemu.

Analizy pokazują również, że reforma nie jest w interesie pewnej grupy posłów, którzy mogą obawiać się trudności w uzyskaniu mandatu. To ryzyko dotyczy większej liczby mandatów, niż wynikałoby z kalkulacji prowadzonych na poziomie zagregowanym dla poszczególnych partii. Dotyczy to szczególnie bardziej radykalnych wariantów (*ex ante* i *ex post*).

Skutki zamrożenia podziału mandatów między okręgi w wyborach do Sejmu są bardziej istotne w kolejnych cyklach wyborczych. Tym bardziej wskazuje to na potrzebę reformy systemu na taki, w którym podział mandatów pomiędzy okręgi odbywałby się w sposób automatyczny, w oparciu o jednoznacznie zdefiniowaną, uznaną zasadę podziału.

BIBLIOGRAFIA

- Charvát J., *The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform*, „Acta Politica” 2022, t. 14, nr 2, s. 6–22, DOI: 10.14712/1803-8220/6_2022.
- Dahl R.A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, Yale 1971.
- Flis J., *Złudzenia wyborów: Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmu i senatu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014.
- Grofman B., Koetzle W., Brunell T., *An Integrated Perspective on the Three Potential Sources of Partisan Bias: Malapportionment, Turnout Differences, and the Geographic Distribution of Party Vote Shares*, „Electoral Studies” 1997, t. 16, nr 4, s. 457–470, DOI: 10.1016/S0261-3794(97)00037-1.
- Haman J., *Korekta demograficzna: Najpilniejsze zmiany w okręgach wyborczych do Sejmu i Senatu*, 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna-najpilniejsze-zmian-w-okregach-wyborczych-do-sejmu-i-senatu/> [dostęp 9.02.2024].
- Haman J., *Podział mandatów między okręgi wyborcze w wyborach do Sejmu*, 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/korekta-demograficzna/> [dostęp 9.02.2024].
- Haman J., *Podział mandatów pomiędzy okręgi wyborcze w świetle teorii sprawiedliwego podziału dóbr*, „Przegląd Sejmowy” 2002, t. 10, nr 1(48), s. 9–34.
- Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu Wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, t. 14, nr 2, s. 119–138, DOI: 10.15804/ppk.2013.02.06.
- Monroe B.L., Rose A.G., *Electoral Systems and Unimagined Consequences: Partisan Effects of Districted Proportional Representation*, „American Journal of Political Science” 2002, t. 46, nr 1, s. 67–89, DOI: 10.2307/3088415.
- Norris P., Norris P., *Introduction: The Politics of Electoral Reform*, „International Political Science Review” 1995, t. 16, nr 1, s. 3–8, DOI: 10.1017/CBO9780511676390.018.
- Nunez L., Jacobs K.T.E., *Catalysts and Barriers: Explaining Electoral Reform in Western Europe*, „European Journal of Political Research” 2016, t. 55, nr 3, s. 454–473, DOI: 10.1111/1475-6765.12138.
- Peszyński W., Tomczak Ł., Flis J., *Konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów a wielkość okręgu i metoda podziału mandatów. Symulacja zmiany parametrów na przykładzie wyników głosowania w wyborach do Sejmu RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, t. 66, nr 2, s. 163–176, DOI: 10.15804/ppk.2022.02.13.

- Pukelsheim F., *Proportional Representation: Apportionment Methods and Their Applications*, Springer International Publishing, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London 2014.
- Rahat G., *The Politics of Electoral Reform: The State of Research*, „Journal of Elections, Public Opinion and Parties” 2011, t. 21, nr 4, s. 523–543, DOI: 10.1080/17457289.2011.609618.
- Samuels D., Snyder R., *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*, „British Journal of Political Science” 2001, t. 31, nr 4, s. 651–671, DOI: 10.1017/S0007123401000254.
- Shugart M.S., *Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems*, w: A. Blais (red.), *To Keep or To Change First Past The Post? The Politics of Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 7–60, DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199539390.003.0002.
- Shugart M.S., Moreno E., Fajardo L.E., *Deepening Democracy by Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia*, w: C. Welna, i G.G. Giraldo (red.), *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*, Indiana University Press, Bloomington 2007, s. 202–266.
- Shugart M.S., Wattenberg M.P. (red.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001, DOI: 10.1093/019925768X.001.0001.