

Masz Głos, Masz Wybór

Warszawa, luty 2013

Uczestnictwo wyborcze a podaż w polskim systemie politycznym – komentarz do badań

Mikołaj Cześnik

Wprowadzenie

Celem niniejszego krótkiego tekstu jest omówienie – w szerszej perspektywie – wyników badania sondażowego przeprowadzonego przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego w ramach projektu „Obywatele i wybory”. Dotyczyło ono jednego z głównych problemów polskiej demokracji, a mianowicie aktywności obywatelskiej (przede wszystkim uczestnictwa wyborczego jako głównej w naszym ustroju formy tejże aktywności). Mówiąc dokładniej, celem badania było lepsze poznanie i zrozumienie dwóch aspektów politycznej aktywności Polaków: ich skłonności do korzystania z biernego prawa wyborczego oraz ich oceny podaży na polskiej scenie politycznej.

Na omawiane tu sprawy powinniśmy patrzeć w szerszej teoretycznej, historycznej, a po trosze także ideologicznej perspektywie. Prowadzone w ramach projektu „Obywatele i wybory” analizy i badania mają niewątpliwie wartość autoteliczną, służą bowiem lepszemu zrozumieniu otaczającego nas świata. Ale mają też znaczenie praktyczne, gdyż dostarczają wiedzy o naszej wspólnocie demokratycznej, o jej niedoskonałościach i deficytach. Ta wiedza – gdy zostanie właściwie użyta – może być nieoceniona z punktu widzenia reformatorów życia publicznego. Może być konieczna do zaplanowania i podjęcia właściwych działań naprawczych, niezbędnych i skutecznych reform ustroju demokratycznego w Polsce.

Według Roberta A. Dahla (2000), jednego z klasyków współczesnej teorii demokracji, urzeczywistnienie projektu demokratycznego (w społeczeństwie, państwie czy innej wspólnocie) musi oznaczać spełnienie pięciu kryteriów procesu demokratycznego. Współcześnie w zasadzie podziela się jego pogląd, że najważniejszą, wręcz konstytutywną zasadą ustroju demokratycznego jest polityczna równość (Dahl 1995: 121–122; Dahl 2000: 38). Jej zagwarantowaniu mają służyć właśnie wspomniane kryteria. Jedynie ich łączne spełnienie pozwala wspólnotę lub stowarzyszenie uznać za demokrację. Dahl do owych

raport

Fundacji Batorego



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

kryteriów zalicza: rzeczywiste uczestnictwo, równe prawo głosu, oświecone rozumienie, nadzór nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzję dorosłych. Zatem za demokratyczny możemy zdaniem Dahla uznawać taki rząd, który daje obywatelom szansę rzeczywistego uczestnictwa, równego głosu, oświeconego rozumienia, nadzoru nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzji dorosłych.

Empirycznie zorientowany badacz demokracji staje przed wyzwaniem: jak orzec o spełnieniu dahlowskich kryteriów? Kiedy państwo, stowarzyszenie lub jakkolwiek inną wspólnotę możemy uznać za demokratyczną – to znaczy spełniającą łącznie wszystkie pięć kryteriów procesu demokratycznego proponowanych przez Dahla? Konceptualizacja i operacjonalizacja tych kryteriów okazują się trudnymi zadaniami. Co to znaczy, że dany system demokratyczny zapewnia (łącznie) obywatelom rzeczywiste uczestnictwo, równe prawo głosu, oświecone rozumienie, nadzór nad podejmowanymi zadaniami oraz inkluzję dorosłych? W jakim stanie musi być chcąca uchościć za demokratyczną wspólnota, czym się powinna charakteryzować, jakie nosić cechy?

Porządna, metodologicznie poprawna analiza jakiegokolwiek systemu demokratycznego musi odnosić się do wszystkich wspomnianych kwestii. By ocenić jakość demokracji, konieczne jest podjęcie refleksji na temat każdego z pięciu wymienionych kryteriów. Problem stanowi bez wątpienia to, że w niniejszym tekście z oczywistych względów nie można rozważyć ich wszystkich. Ograniczamy się, z powodów omówionych poniżej, do pierwszego z nich.

O kryzysie polskiej demokracji napisano wiele. Liczne są zastępy jej reformatorów, osób zainteresowanych jej naprawą, ulepszeniem. Łatwo wskazać deficyty polskiego systemu demokratycznego (i polskiego państwa). Na pewno niedoskonale działają przynajmniej niektóre jego instytucje, a część z nich nie jest w stanie należycie spełniać swoich podstawowych funkcji. W afery i skandale korupcyjne uwikłani są przedstawiciele elit społecznych i politycznych, nie wyłączając urzędników najwyższego szczebla. Polska gospodarka cierpi na skutek ogólnoświatowego kryzysu. W końcu, co najważniejsze z punktu widzenia celów omawianego tu projektu, wielu obywateli nie uczestniczy w procedurach demokratycznych.

Ton rozmowy o polskiej demokracji jest – z różnych powodów – ponury. W dyskusjach publicznych i medialnych pojawia się wiele głosów pesymistycznych, a zdarzają się reakcje wprost histeryczne. Także w debacie naukowej nie brakuje ludzi, którzy mają do polskiej demokracji stosunek bardzo krytyczny, choć tu chyba stosunkowo najwięcej jest głosów wyważonych, ostrożnych. Badacze społeczni, zauważając niedoskonałości i wady polskiej demokracji, skłonni są jednak przede wszystkim doceniać jej sukcesy.

Warto te rozważania o polskiej demokracji snuć w szerszej perspektywie historycznej. Trzeba pamiętać, że w Polsce mniej więcej ćwierć wieku temu rozpoczęła się Wielka Zmiana. Objęła ona prawie wszystkie aspekty ludzkiego życia, począwszy od geopolityki, a skończywszy na sprawach obyczajów, mody i gustu. Dwa obszary (i zmiany w nich) miały, jak się zdaje, znaczenie zupełnie wyjątkowe. Transformacja ekonomiczna i „rewolucja” w polityce najbardziej zmieniły życie Polaków w mijającym ćwierćwieczu. Dziś, gdy stawia się pytania o powodzenie projektów sprzed lat, o ich sukcesy i porażki, warto też pytać o jakość polskiej demokracji, korzystając z dahlowskiego słownika.

Rzeczywiste uczestnictwo w polskiej demokracji

Polska, jeśli chodzi o pierwsze kryterium Dahla (rzeczywiste uczestnictwo), wydaje się krajem dość wyjątkowym. W porównaniu do innych nowych demokracji w naszym państwie frekwencja wyborcza jest bardzo niska. Zdaniem wielu badaczy to stanowi główny problem polskiej demokracji. Można pytać, dlaczego mielibyśmy przede wszystkim skupiać się na tym zagadnieniu. Wyjaśnienie okazuje się dość proste. W nowoczesnej demokracji to głosowanie jest jedynym naprawdę uniwersalnym, powszechnym sposobem wpływania na politykę (czyli rzeczywistego uczestniczenia w demokracji). W rezultacie głosowanie staje się najważniejszą procedurą nowoczesnej demokracji.

Wcześniejsze badania nad uczestnictwem wyborczym w Polsce (np. zespołu PGSW) przekonują, że w istocie mamy u nas do czynienia z nierównością rozmieszczenia uczestnictwa wyborczego w strukturze społecznej. Okazuje

się ono najmocniej związane z płcią, wiekiem, wykształceniem i częstotliwością praktyk religijnych. Wpływ dochodu, miejsca zamieszkania i statusu zawodowego jest mniejszy, choć nie można go uznać za nieistotny. Oczywiście istnieją pewne różnice między poszczególnymi elekcjami, ale mają one raczej drugorzędne znaczenie. Wyniki te są istotnym argumentem w dyskusji o kondycji polskiej demokracji, stanowią bowiem empiryczne uzupełnienie głosów niepokoju tych wszystkich, którzy martwią się niską frekwencją w Polsce.

Warto pamiętać o tym, że nierówności w uczestnictwie wyborczym, nieprzypadkowe i stałe, mają dla ustroju demokratycznego istotne znaczenie. Z analiz empirycznych (np. zespołu PGSW) jasno wynika, że w grupie obywateli podejmujących fundamentalne dla wspólnoty demokratycznej decyzje (a głosowanie jest procedurą zbiorowego podejmowania takich decyzji) niedoreprezentowane są w systematyczny sposób duże grupy społeczne: kobiety, ludzie młodszy (a także najstarsi), mniej zamożni, gorzej wykształceni, mniej aktywni religijnie. Ich pozostawanie poza procesem zbiorowego podejmowania decyzji ma prawdopodobnie wpływ na wyniki wyborów i realizowane w ich następstwie polityki. Doświadczany przez nich brak reprezentacji i politycznego wpływu nie może nie oddziaływać na ich ocenę systemu demokratycznego. Z kolei spadek zadowolenia z demokracji, będący zagrożeniem dla jej prawomocności, może mieć dla systemu groźne, a niekiedy wręcz złowrogi konsekwencje.

Absencja wymuszona i zawiniona

Istnieją zatem ważne powody, by zajmować się absencją wyborczą Polaków i ją badać. Prowadząc takie działania, warto jednak pamiętać, że uczestnictwo wyborcze, nawet na poziomie indywidualnym, nie jest jedynie funkcją wolnego wyboru jednostek i ich zsojalizowanych nawyków. To oczywiście prawda, że – generalnie rzecz biorąc – obywatele głosują lub nie głosują dlatego, że w taki właśnie sposób chcą postąpić. Ale czasami można wskazać inne determinanty zachowań wyborczych. Niekiedy obywatele nie biorą udziału w głosowaniu z powodów losowych, niezależnych od nich. Zatem w tym opracowaniu

warto przypomnieć kluczowe, zaproponowane we wcześniejszych analizach zachowań wyborczych rozróżnienie na absencję wymuszoną i zawinioną. Z tą pierwszą mamy do czynienia wtedy, gdy obywatel nie głosuje wbrew własnej woli, z niezależnych od siebie powodów, gdy jest zmuszony do absencji. Z drugą mamy do czynienia wówczas, gdy absencja jest skutkiem wolnej decyzji obywatela.

Kwestia absencji wymuszonej wymaga dodatkowej uwagi. Otóż niezależne od obywatela czynniki powstrzymujące go od głosowania mogą mieć różną naturę. Absencja może być wymuszana przez czynniki czysto losowe, takie jak nagła choroba, śmierć osoby bliskiej, wypadek itd. Każdy obywatel jest na to narażony. Należy więc założyć, że prawdopodobieństwo zajścia takiego zdarzenia jest w przypadku każdego obywatela z grubsza takie samo. A w związku z tym wpływ tego czynnika na frekwencję wyborczą zignorować.

Druga grupa czynników powstrzymujących obywateli od głosowania ma innych charakter. To przyczyny w pewnym sensie nielosowe (a jednocześnie niezależne od obywatela). Trudno inwalidztwo, starczą niedołężność lub ograniczenie sprawności nazywać czynnikami *stricte* losowymi (wszak dotyczą one ludzi o konkretnych charakterystykach). Oczywiście do zaistnienia niektórych z nich dochodzi w sposób losowy (inwalidztwo), ale gdy już się pojawią, powstrzymują od głosowania w sposób nieprzypadkowy.

Wyróżnienie dwóch grup czynników wymuszających absencję ma doniosłe znaczenie dla prawa wyborczego. Nie sposób wyobrazić sobie rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby uczestnictwo wyborcze osobom niegłosującym z powodów *stricte* losowych. Natomiast można sobie wyobrazić rozwiązania, które umożliwią głosowanie obywatelom zmuszanym do wyborczej bierności przez czynniki nielosowe. Instytucje głosowania pocztowego, głosowania przez pełnomocnika lub przenośnych urn wprowadza się do ordynacji wyborczych właśnie po to, by nie zmuszać omawianej grupy obywateli do absencji. Niektórzy badacze sugerują, że podobne reformy procedur głosowania mogłyby znacznie podnieść poziom uczestnictwa w Polsce.

Warto powyższą refleksję nad absencją wyborczą w Polsce wzbogacić. Można to zrobić,

zajmując się ludźmi, którzy nie chodzą na wybory „wolicjonalnie”, a od głosowania odstręcza ich podażowa strona polityki. Ci obywatele nie głosują, gdyż (najprawdopodobniej) oferta dostępna na polskiej scenie politycznej nie spełnia ich oczekiwań, nie zadowala ich, nie daje szans na realizację prywatnych celów i interesów. Ich decyzja o absencji jest suwerenna, ale jej podjęcie zostaje wymuszone przez kontekst, w którym się znajdują.

Dokładniejsze zbadanie tej grupy, oszacowanie jej wielkości, poznanie szczegółowych motywacji jej członków było celem badania zrealizowanego przez CBOS na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego w ramach projektu „Obywatele i wybory”. To przedsięwzięcie badawcze, podejmujące tematy do tej pory analizowane rzadko lub wcale, pozwala znacznie wzbogacić naszą wiedzę o politycznej aktywności Polaków. Może też dostarczyć informacji o dużym znaczeniu praktycznym, które będą nieocenione przy planowaniu działań reformatorskich, naprawczych.

Oferta polityczna w polskiej demokracji

Omawiane badanie miało dwa główne cele. Pierwszym z nich było oszacowanie wielkości zjawiska absencji powodowanej niesatysfakcjonującą ofertą polityczną polskiej demokracji. Mówiąc szczegółowiej, badanych pytano o przyczyny niegłosowania i proszono o ich ocenę podaży politycznej w polskim systemie. Drugim celem było sprawdzenie powszechności korzystania z biernego prawa wyborczego, a także zorientowanie się w jego społecznym odbiorze.

Wyniki sondażu zrealizowanego przez CBOS zostały wyczerpująco omówione w raporcie autorstwa Marty Żerkowskiej-Balas i Aleksandry Kozaczuk, więc nie warto ich tu w całości przytaczać. Główne ich ustalenia można streścić w kilku punktach. Po pierwsze, niska frekwencja wyborcza w Polsce zdaje się być, przynajmniej częściowo, funkcją niewystarczającej podaży politycznej. Wśród pięciu najczęściej podawanych przyczyn niegłosowania znalazły się: brak odpowiedniego kandydata lub odpowiedniej partii (18,5%), choroba albo niepełnosprawność (14,2%), nie-

chęć¹ (10,2%), brak zainteresowania polityką czy wyborami (9,2%), rozczarowanie politykami i/lub rządem (6,8%). A zatem absencja wyborcza w Polsce jest często – przynajmniej według relacji respondentów – powiązana z deficytami podaży politycznej polskiej demokracji.

Po drugie, Polacy gremialnie zgadzają się z tym, że podaż w polskiej polityce jest niedoskonała. Większość badanych² uważa, że: a) w Polsce podczas wyborów partie przedstawiają programy, które nie odpowiadają potrzebom ludzi; b) w Polsce podczas wyborów partie przedstawiają kandydatów, którzy nie nadają się na posłów czy radnych; c) w Polsce podczas wyborów nie ma szans wybrać takiej osoby, która dobrze reprezentuje miejsce zamieszkania wyborcy (dzielnice, wieś, gminę); d) w Polsce podczas wyborów nikt nie dba o to, by dostarczyć zwykłym ludziom wszystkie informacje niezbędne do dokonania mądrego wyboru; e) w Polsce podczas wyborów partie polityczne promują swoich ludzi – miernych, ale wiernych. Jedyne stwierdzenie dotyczące jakości podaży politycznej w Polsce, z którym większość respondentów się nie zgadza, brzmi: „Ogólnie rzecz biorąc, w Polsce podczas wyborów większość kandydatów przedstawianych przez partie to osoby nieuczciwe”.

Po trzecie, okazuje się, że aż 91,5% badanych nigdy nawet nie myślało o tym, by kandydować (i oczywiście nigdy nie kandydowało). Niewielka grupa badanych (4,7%) przyznaje się do tego, że rozważali taką opcję, ale ostatecznie nigdy się na to nie zdecydowali. Spośród wszystkich badanych jedynie 3,8% twierdzi, że kiedykolwiek kandydowało w jakichkolwiek wyborach. Wśród pięciu najczęściej podawanych przyczyn niekandydowania są: brak zainteresowania polityką (23%), brak odpowiednich umiejętności i predyspozycji (18,9%), brak wykształcenia, wiedzy, kwalifikacji (12,9%), brak czasu oraz dyspozycyjności (7,4%), brak takich ambicji i aspiracji (5,7%).

Wyniki omawianych tu badań potwierdzają przypuszczenia wyartykułowane powyżej. I pokazują, jak niedoskonała w istocie jest procedura wyborcza w Polsce. Absencja wy-

1 Do kategorii tej należą odpowiedzi: „po prostu nie”, „bo nie”, „nie chciałem głosować”, „nie chodzę na wybory”, „nie było sensu” itp.

2 Te większości wahają się od 52,6% do 76,9%.

borcza, będąca dla demokracji problemem czy może nawet zagrożeniem (ze względu na powodowane przez nią nierówności reprezentacji i wpływu politycznego), jest w znacznej części generowana przez deficyty podaży politycznej. Mówiąc najkrócej, wielu Polaków nie głosuje, gdyż to, co odnajdują na scenie politycznej, nie zadowala ich, nie spełnia ich oczekiwań, nie daje szans na realizację prywatnych interesów. Z kolei osoby kandydujące (lub chociażby o tym myślące, zastanawiające się nad tym) stanowią nieistotną statystycznie grupę w polskim społeczeństwie, bardzo ekskluzywną, znacznie odmienną (najprawdopodobniej³) od reszty społeczeństwa.

Wybory mają pełnić w demokracji kilka funkcji. Legitymizują system, służą agregacji interesów różnych grup społecznych, umożliwiają polityczną rozliczalność, za ich pomocą dokonuje się selekcji piastunów konkretnych urzędów. Jeśli te funkcje są należycie wypełniane, to można mówić o rzeczywistym uczestnictwie obywateli w sprawowaniu władzy (a zatem o demokracji). Jeżeli natomiast procedury wyborcze nie są w stanie zapewnić politycznej rozliczalności, agregacji interesów bądź selekcji urzędników sprawujących konkretne stanowiska, to wówczas mamy do czynienia ze znacznym ograniczeniem władzy ludu albo wręcz z jej zawieszeniem czy likwidacją.

Przedstawione wyniki badań unaoczniają ograniczenia i deficyty procedur wyborczych w polskim systemie politycznym. Przekonują, że obywatele w słabości oferty politycznej upatrują głównych powodów swej apatii. Ukazują tym samym słabość związków między wybranymi a wybierającymi (trudno o bardziej dobitny dowód niż wyrażane wprost przez badanych przekonanie o deficytach podażowej strony polskiej polityki). A związki te, ich siła, są fundamentalnie istotne dla politycznej rozliczalności, agregacji interesów (*via* wybory), prawomocności systemu.

Chyba najwięcej o podnoszonym tu problemie polskiej demokracji mówi zrekonstruowany w analizie stosunek Polaków do biernego prawa wyborczego. Przeprowadzone badania pokazują, że kandydowanie na jakikolwiek obie-

ralny urząd, włączając w to stanowiska najniższego, osiedlowego czy sołeckiego szczebla, jest aktywnością niestychną ekskluzywną, zarezerwowaną dla bardzo wąskiej grupy ludzi. Przeciętnemu Kowalskiemu nawet przez myśl nie przejdzie, żeby ubiegać się o wybór do (choćby) rady osiedla, rady gminy czy na stanowisko sołtysa. Ten świat jest mu najzupełniej obcy, zawłaszczony przez jakichś „onych”, najprawdopodobniej nieprzyjaznych, obcych, zorientowanych na zaspokojenie własnego interesu, a nie na dbanie o dobro wspólne reprezentowanej wspólnoty.

W niniejszym komentarzu do wyników badania konieczna jest jeszcze jedna uwaga. Trzeba mianowicie pamiętać o tym, że niegłosującym jest „psychologicznie łatwiej” wyjaśnić swą absencję czynnikami zewnętrznymi, jakoś od nich niezależnymi. Dlatego tak ochoczo swoją bierność wiążą z ofertą partyjną polskiego systemu, dlatego tak chętnie tłumaczą się z niegłosowania brakiem odpowiednich kandydatów i programów. To może powodować „skrzywienie” otrzymanego wyniku. Ale omawiane zjawisko nie unieważnia poczynionych ustaleń. Nawet jeśli polscy obywatele nieco przesadzają, krytycznie opisując podażową stronę polskiej polityki, to na pewno odmawiany w sondażu obraz nie jest całkowicie fałszywy. Wiemy skądinąd, z innych analiz polskiej polityki, że w Polsce partie polityczne i system partyjny nie znajdują się w kondycji idealnej, że wiele jest tu nieprawidłowości, niedoskonałości, niedostatków.

Krytycy projektu i zastosowanej w nim strategii badania mogą utrzymywać, że takich wyników, jak te otrzymane w realizowanym na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego przez CBOS sondażu, można się było spodziewać. To prawda, nie są one bardzo zaskakujące, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę wcześniejszą wiedzę o polskim społeczeństwie i jego politycznej aktywności. Ale warto pamiętać, że zadaniem badania naukowego jest nie tylko odkrywać nowe zjawiska czy opisywać nowe procesy lub fakty, ale także potwierdzać empirycznie funkcjonujące między ludźmi, w dyskursie publicznym domniemania, choćby i najbardziej prawdopodobne.

Z przeprowadzonych badań widać wyraźnie, w jakim kierunku powinny zmierzać działania naprawcze polskiej demokracji (mające na celu

³ Autorki przywoływanego raportu zwracają uwagę na fakt małej liczebności grupy osób kandydujących, co bardzo utrudnia analizy i porównania z resztą społeczeństwa.

wyeliminowanie deficytów partycypacji i powiązanej z nią reprezentacji politycznej). Wiele można zrobić, jeśli zacznie się edukować obywateli. Sporo jest jednak także do zrobienia, jeśli chodzi o podażową stronę polskiej polityki. Wydaje się, że trzeba szukać takich rozwiązań

(przede wszystkim instytucjonalnych), które zbliżą partie polityczne (czy inne współzawodniczące o głosy wyborców byty) do obywateli; które spowodują, że relacja między wybierającymi a wybranymi będzie ściślejsza, mocniejsza, trwalsza.