

Działania na rzecz zwiększenia odsetka  
osób będących czynnymi wyborcami w  
wyborach do sejmu i senatu

---

**Maciej Sacewicz**

XXIII Promocja Polskie Państwo Podziemne

Warszawa 2011

## Spis treści

Executive summary .....	3
Wstęp.....	4
Opis problemu .....	5
1. Dane statystyczne .....	5
2. Przyczyny zjawiska.....	6
3. Interesariusze.....	8
Proponowane rozwiązania .....	8
1. Ułatwienia instytucjonalne.....	8
2. Wprowadzenie Obowiązkowego głosowania .....	9
3. Organizowanie kampanii profrekwencyjnych .....	10
Konkluzje i Rekomendacje.....	11
Bibliografia:.....	13
Załączniki.....	14

## **Executive summary**

Poniższy dokument stanowi próbę analizy problemu niskiej frekwencji w wyborach parlamentarnych w Polsce wraz z propozycjami jego rozwiązania. W pierwszej części opracowania przedstawiona została istota problemu z czynnikami go warunkującymi. Wykazano znaczenie uczestnictwa w wyborach parlamentarnych dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i sprawowania władzy politycznej. Dokonano analizy przyczyn zjawiska, wśród których znajdują się czynniki psychologiczne, instytucjonalne, polityczne i inne. W załączniku przedstawione zostało drzewo problemów, którego wykonanie pomogło autorowi w dokonaniu całościowej diagnozy sytuacji. Na koniec części pierwszej wskazano na głównych interesariuszy. W części drugiej podjęto próbę zaproponowania rozwiązań mających za zadanie realizację celu głównego, tj. zwiększenia frekwencji wyborczej. Zaproponowano trzy rozwiązania: nakłanianie do głosowania poprzez kampanie społeczne, wprowadzenie obligatoryjnego głosowania oraz rozwiązania instytucjonalne w postaci zmian w prawie wyborczym. Dwa pierwsze są w stosunku do siebie alternatywne, natomiast trzecie rozwiązanie może mieć charakter uzupełniający. Wnioskiem z analizy i rekomendowanym rozwiązaniem jest wdrażanie rozwiązania pierwszego.

Niewątpliwym walorem niniejszego dokumentu jest jego aplikacyjność nie tylko do problemu frekwencji w wyborach parlamentarnych, ale również niemal pod każdym względem we wszystkich innych wyborach powszechnych oraz referendach.

## Wstęp

Jedną podstawowych zasad ustrojowych Polski jest zasada suwerenności narodu wyrażona w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Stosowana jest ona na polu mechanizmów demokracji pośredniej poprzez czynne prawo wyborcze (prawo do głosowania w wyborach) wszystkich obywateli. Fakt bycia w mocy do dokonywania wyborów politycznych jest więc prawem fundamentalnym w zakresie decydowania o losie swojego państwa, a stopień korzystania z tego prawa stanowi o jakości społeczeństwa obywatelskiego. Partycypacja wyborcza we współczesnych demokracjach ma znaczenie dla realizacji podstawowej wartości demokracji - równości. Udział w wyborach wszystkich grup i warstw społecznych jest warunkiem sprawiedliwej reprezentacji i równego wpływu na politykę państwa. Skoro prawo wpływania na losy wspólnoty w której się żyje jest jednym z fundamentalnych praw każdego Polaka, należy zadać pytanie dlaczego tak wielu rezygnuje z tego przywileju.

W Polsce od lat wskazuje się na niski odsetek osób aktywnych wyborczo w wyborach powszechnych w ogóle, co stanowi jedną z głównych ułomności polskiej demokracji. Najmniejszy udział wyborczy odnotowany został w dwukrotnie odbytych wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku (20,87%) oraz w 2009 roku (24,53%).<sup>1</sup> Natomiast najwyższa do tej pory frekwencja ogólnopolska miała miejsce podczas drugiej tury wyborów prezydenckich w 1995 roku (68,23%). Każdy typ wyborów (prezydenckie, parlamentarne, samorządowe, wybory do parlamentu Europejskiego) i referendum charakteryzuje się własnymi uwarunkowaniami, czynnikami sprzyjającymi frekwencji oraz ją zmniejszającymi a także stopniem społecznego zainteresowania (który wynika z kolei z innych przyczyn). Celem niniejszego *policy paper* jest ukazanie problemu niskiej frekwencji w wyborach do polskiego sejmu i senatu w całościowym spektrum jej przyczyn, oraz na tej podstawie zaproponowanie rozwiązań, które przyczynią się do jej wzrostu. Dokument jest adresowany do decydentów politycznych w całej ogólności, urzędników Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Ministerstwa Edukacji, organizacji pozarządowych zajmujących się promowaniem postaw obywatelskich oraz mediów. Podejmowane działania powinny mieć charakter dwutorowy: działania doraźne nakierowane na ilościową zmianę przed wyborami, oraz działania z efektami o perspektywie długofalowej.

Problem niskiej frekwencji istnieje od początku odzyskania przez Polskę suwerenności w 1989 roku i ma charakter narastający. Od początku demokratycznej przemiany w nie powstał znaczący projekt badawczy traktujący kompleksowo o problemie uczestnictwa wyborczego w Polsce. Stan badań nad tym zjawiskiem socjologowie określają więc jako wymagający większej uwagi.<sup>2</sup> Należy zaznaczyć, że problematyka niskiej frekwencji wyborczej Polaków jest przedmiotem zainteresowania nie tylko środowiska akademickiego, lecz także organizacji pozarządowych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>1</sup> W 2004 roku na tle innych państw UE Polska zajęła pod względem frekwencji przedostatnie miejsce (przed Słowacją), a 2009 roku drugie miejsce od końca (przed Litwą i Słowacją).

<sup>2</sup> Mikołaj Cześnik, *Niestabilność wyborcza w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 7.

Problem jest ugruntowany w świadomości zarówno decydentów politycznych jak i organizacji pozarządowych (szczególnie aktywny na tym jest Polski Instytut Spraw Publicznych). Należy zaznaczyć, że są podejmowane działania mniej lub bardziej skuteczne w celu odwrócenia trendu. Według badań, sukcesem zakończyła się kampania społeczna „Zmień kraj. Idź na wybory” przed wyborami parlamentarnymi w 2007 roku. Była ona wyjątkowa, ponieważ udało się zbudować szerokie grono zaangażowanych organizacji. Wielkiego rozmachu dodatkowo nadało zaangażowanie mediów.<sup>3</sup> Badania skuteczności kampanii dokonano przez sondaż na grupie 1817 głosujących, którym zadano jedno pytanie: „(...) czy ta kampania: a) zdecydowała o moim udziale w wyborach; b) zachęciła mnie; c) nie miała wpływu; d) nie słyszałem o takiej kampanii. Odpowiedzi „a” udzieliło 4,5% ankietowanych a odpowiedzi „b” 16%, co po przeważeniu tych danych przez wagę populacyjną daje 3,3 mln osób przekonanych.<sup>4</sup> Wynik taki należy jednak interpretować z odpowiednią dozą ostrożności. Pewne osoby mogły nie powiedzieć prawdy, np. nie przyznając się do braku wiedzy, że kampania miała miejsce. W pewnych przypadkach profrekwencyjny wpływ kampanii mógł być też nieświadomiony.

## Opis problemu

Zagadnienie poruszone w dokumencie jest ważne z przyczyn zasadniczych: wybory jako istota demokracji znaczą tyle, co przyszłość każdego obywatela. Ponadto wiążą się z legitymizacją władzy. Akt wyborczy obywateli jest suwerennym aktem delegacji reprezentantów do sprawowania władzy politycznej. Przez to społeczeństwo ma możliwość wpływania na politykę państwa, a niekorzystanie z tego prawa powoduje swego rodzaju wykluczenie. Przydatnym zabiegiem w zrozumieniu wagi wyborów do sejmu i senatu jest powiązanie ich wyników z później realizowaną polityką rządu, która bezpośrednio przekłada się na życie ludzi. Świadomość tego związku nadaje wyborom rangę aktu doniosłego i o bardzo wymiernych skutkach.

Aby właściwie zaproponować możliwe rozwiązania oraz dokonać ich oceny, należy najpierw dokonać diagnozy sytuacji poprzez identyfikację przyczyn będących u podstaw problemu niskiej frekwencji.

### 1. Dane statystyczne

Średnia frekwencja wyborcza w Polsce w wyborach parlamentarnych w latach 1989-2007 wynosi 49,53%, a więc w ciągu niemal 20 lat (siedem wyborów) do urn szedł prawie co drugi Polak. W ostatnich wyborach w 2007 roku wyniosła ona 53,88%. Dla porównania, w latach 1972-2004 we wszystkich demokratycznych państwach świata (106) frekwencja wyborcza do

---

<sup>3</sup> Paweł Grzelak, Mikołaj Czeźnik, Paweł Ciacek, Jarosław Zbieranek, 'Zmień kraj. Idź na wybory'. *Raport z przebiegu kampanii i rekomendacje na przyszłość*, Instytut Spraw Publicznych, 2008, s. 2-3.

<sup>4</sup> P. Grzelak, M. Czeźnik, P. Ciasek, J. Zbieranek, op. cit., s. 13.

organów przedstawicielskich wyniosła średnio 75,5%<sup>5</sup>. Natomiast w dziesięciu krajach postkomunistycznych (nowych członkach Unii Europejskiej) średnia frekwencja wynosi 60-70%.<sup>6</sup> Uwzględniając te dane, ocena wyników polskich wypadła bardzo słabo. Dla porównania, wybory prezydenckie w Polsce cieszą się większą popularnością, prawdopodobnie dlatego, że pojedynki konkretnych kandydatów skuteczniej przyciągają uwagę. Natomiast wybory samorządowe mniejszą, co może wynikać z tego, że media w swym przekazie skłonne są skupiać się na ogólnym obrazie życia politycznego. Częściowo pokrywa się to z prawidłowością, że im ważniejsze wybory (siła polityczna wybieranych organów), tym wyższa frekwencja (stąd niski odsetek w wyborach do Parlamentu Europejskiego). Spod tej zależności wymykają się w Polsce (choć nieznacznie) wybory prezydenckie, w których właśnie przeważa znaczenie czynnika związanego z personalizacją kandydatów.<sup>7</sup>

## 2. Przyczyny zjawiska

Wydaje się (wbrew intuicji), że im więcej partii startuje w wyborach, tym większa frekwencja, ponieważ obywatele mając większy wybór, łatwiej znajdą partię, która odzwierciedla ich poglądy. W rzeczywistości jednak w obliczu mnogości partii, wyborcom trudno jest zorientować się w zakresie programów politycznych, co powoduje zniechęcenie i rezygnację z udziału. Takie rozdrobnienie sprawia wrażenie chaosu i dezinformacji oraz pomniejsza wagę pojedynczego głosu. Dowodem są wybory parlamentarne z 1991 roku w których mandaty zdobyło 29 komitetów wyborczych.

Na wzrost frekwencji wpływa poniekąd zaciekość kampanii wyborczej i duża polaryzacja sceny politycznej, która sprzyja zainteresowaniu polityką w ogóle. W obliczu zaciętej walki, gdzie konkurencyjne partie poszerzają swoje mobilizacyjne zdolności i wynik wyborów jest niepewny, wyborcy mają wrażenie, że ich głos bardziej się liczy.<sup>8</sup> Ta zależność jest widoczna przy porównaniu wyborów z 2005 i 2007 roku.

Wiek i wykształcenie to dwie najważniejsze społeczno-demograficzne cechy wyróżniające głosujących i niegłosujących. Wg badań frekwencja jest niższa wśród ludzi młodych, oraz wyższa wśród osób lepiej wykształconych. Wykształcenie ułatwia zrozumienie kwestii pojawiających się w politycznym dyskursie oraz sprzyja postawom proobywatelskim.<sup>9</sup> Ułatwia ono także uświadomienie o prawach obywatelskich i sprzyja korzystaniu z nich. Mimo to, stale rosnący poziom wykształcenia nie przekłada się na ogólny wzrost frekwencji. Brakuje jednocześnie badań wyjaśniających w sposób przekonujący dlaczego tak jest.<sup>10</sup> Ponadto, decyzja o uczestnictwie w wyborach zależy od środowiska, w którym żyje jednostka (którego presja bądź zachęty wpływają na partycypację wyborczą).<sup>11</sup> Natomiast bierność wyborcza młodych osób wynika przede wszystkim z percepcji sceny politycznej

<sup>5</sup> Andre Blais, „Frekwencja Wyborcza”, [w:] Russell J. Dalton, Hans Dieter Klingemann (red.), *Zachowania Polityczne 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 239.

<sup>6</sup> M. Czeźnik, *Partycypacja Wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 6.

<sup>7</sup> Ian McAllister „Personalizacja polityki”, [w:] R. J. Dalton, H. D. Klingemann (red.), op. cit., s. 189.

<sup>8</sup> A. Blais, op. cit., s. 247.

<sup>9</sup> M. Czeźnik, *Partycypacja...*, s. 17-20.

<sup>10</sup> Wiesława Jednaka, „Zachowania wyborcze”, [w:] Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.) *Demokracje Zachodnioeuropejskie. Analiza Porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 266.

<sup>11</sup> A. Blais, op. cit., s. 251.

jako nieczytelnej, skupionej na kłótniach, walce o władzę i manipulacji. Taki obraz budzi negatywne emocje i w związku z tym zniechęcenie. Obywatele mają dosyć afer korupcyjnych, wzajemnego oskarżania się polityków i braku koncentracji na sprawach ogółu obywateli.<sup>12</sup>

Ważnym czynnikiem jest przekonanie jednostki, że jej głos nie ma znaczenia i nic nie zmienia (co w zasadzie jest racjonalnie uzasadnione). Taki psychologiczny profil implikuje przekonanie o braku możliwości dokonywania zmian oraz braku poczucia satysfakcji ze spełniania obowiązków obywatelskich. Brak jest jednak badań, który wyjaśniałyby od czego zależy rozwój wartości związanych z poczuciem powinności obywatelskich.

Część osób nie głosuje z powodów od siebie niezależnych. Np. osoby niepełnosprawne lub starsze mają duże trudności z dotarciem do lokalu wyborczego. Często od głosowania powstrzymują zdarzenia losowe (np. choroba). Wiele powodów nie pójścia do urn można by również określić jako wymówki, np. brzydka pogoda lub po prostu lenistwo.<sup>13</sup>

Kolejną rzeczą jest brak zaufania do polityków i instytucji demokratycznych i z tego powodu niską motywacją do udziału w życiu politycznym kraju. W opinii wielu niegłosujących politycy nie spełniają podstawowego wymogu funkcjonowania w przestrzeni publicznej - wiarygodności (której brak objawia się np. w częstych zmianach przynależności partyjnej). Część wyborców jest zniechęcona udziałem w wyborach, bo zawiedli się na partiach, którym udzielili wyborczego poparcia. Wyborcy czują się oszukiwani przez polityków, ponieważ spoty reklamowe, przemówienia i debaty a także nieczysta gra wobec konkurentów politycznych i prześciganie się w oszczerstwach podczas kampanii wyborczej uznawane są jako służące jedynie zdobyciu władzy.<sup>14</sup> Podobna postawa kreująca absencję wyraża się we frazie „i tak ciągle rządzą ci sami”. Poczucie bezsilności, brak motywacji i utrata nadziei budowane są przez przekonanie, że partie rządzące się zmieniają a sytuacja w Polsce nie ulega poprawie.<sup>15</sup> Ludzie czują, że ich wybór niewiele zmieni, bo za każdym razem dochodzą do władzy elity zawłaszczające państwo dla własnych celów. Dlatego powstaje wśród wyborców wrażenie instrumentalnego traktowania.<sup>16</sup> Czasem ten brak zaufania przekłada się na protest przeciwko systemowi partyjnemu i jego dysfunkcjom.

Ponadto badacze wskazują na ogólnosięwiatowy trend związany z kierunkiem rozwoju cywilizacyjnego ludzkości. Np. według Roberta Putnama następuje erozja społeczeństwa obywatelskiego objawiająca się w oprócz malejącej frekwencji w wyborach również spadkiem członkostwa w dobrowolnych stowarzyszeniach, rosnącej nieufności społecznej i degradacji więzi społecznych. Jako przyczynę zaniku wspólnoty wskazuje się na społeczną i ekonomiczną modernizację spychającą jednostki ku motywacjom indywidualistycznym.<sup>17</sup>

---

<sup>12</sup> M. Cześniak, *Niestabilność...*, s. 98.

<sup>13</sup> M. Cześniak, *Partycypacja...*, s. 5

<sup>14</sup> M. Cześniak, *Niestabilność...*, s. 95, 99.

<sup>15</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>16</sup> Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek, *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 11.

<sup>17</sup> Dietlind Stolle, „Kapitał społeczny”, [w:] R. J. Dalton, H. D. Klingemann (red.), op. cit., s. 288.

### **3. Interesariusze**

Interesariuszami zaangażowanymi w problem niskiej frekwencji są przede wszystkim partie polityczne ubiegające się w wyborach o zdobycie jak największej liczby głosów. Walka wyborcza w większym stopniu opiera się na przekonaniu do swojego programu obywateli niegłosujących w ogóle, niż przeciągnięcie sympatyków z konkurencyjnej opcji. Jest to interesariusz główny, gdyż bezpośrednio od frekwencji zależy powyborczy układ sceny politycznej. Interesariuszem jest także rząd utworzony przez partię (koalicję partii), która zwycięża w wyborach. Im wyższa frekwencja, tym silniejszy mandat społeczny do sprawowania władzy (szczególnie istotny czynnik w Polsce jako młodej demokracji). Interesariuszem negatywnym są grupy o poglądach antysystemowych kontestujące obecny porządek polityczny bądź klasę polityczną, które nawołują do bojkotu wyborów powszechnych. Bez wątpienia interesariuszami są sami wyborcy, szczególnie ci nie głosujący. Są oni grupą wykluczoną z partycypacji publicznej (z własnej woli bądź nie) a więc pozbawieni pewnych praw. W interesie ich samych, mimo że sobie tego nie uświadamiają, jest więc uczestniczenie w wyborach.

## **Proponowane rozwiązania**

Absencja społeczna jest problemem złożonym, dlatego też jego rozwiązanie wymaga różnorodnych narzędzi. Zjawisko wyborczej bierności od dawna jest przedmiotem analiz i refleksji socjologów, w efekcie których pojawiają się rozmaite pomysły na zaktywizowanie obywateli.

### **1. Ułatwienia instytucjonalne**

Istotnym tematem do rozważań jest kwestia różnych sposobów ułatwienia procesu oddawania głosu. Chodzi tu o takie rozwiązania i zmiany w prawie wyborczym jak: głosowanie korespondencyjne, głosowanie przez Internet, oddanie głosu wcześniej, liczba dni głosowania, możliwość przekazania głosu, głosowanie przez pełnomocnika, głosowanie w dni wolne od pracy. Pomysły te są oparte na sensownym założeniu, że obywatele chętniej uczestniczą w wyborach jeśli im się to ułatwia. Z tego instrumentu skorzystają jednak tylko ci, którzy z powodu braku tych udogodnień na wybory by nie poszli. A więc brak ułatwień obniża frekwencję jedynie o tę grupę wyborców, którzy zagłosować z powodu różnych barier nie mogą (mimo, że wykazują taką wolę). Niemniej jednak, aby zasadzie powszechności wyborów stała się zadość, państwo musi dokonać takich zmian w prawie wyborczym, aby wyeliminować wszelkie takie bariery i wprowadzić dogodne procedury i tryby głosowania.

Osobiste głosowanie musi zostać uzupełnione przez inne techniki uwzględniające specyficzne potrzeby części wyborców. W Polsce od 2010 roku istnieje możliwość głosowania przez pełnomocnika dla osób niepełnosprawnych i powyżej 75. roku życia, którzy napotykają na czysto fizyczne bariery uniemożliwiające im dojście do lokalu wyborczego. Warto także pomyśleć nad wprowadzeniem głosowania korespondencyjnego, które byłoby atrakcyjne szczególnie dla osób samotnych. Skutecznym rozwiązaniem jest wydłużenie czasu głosowania do dwóch dni (dla wielu niedziela często nie jest



dniem wolnym od pracy). Dowodem na skuteczność tego rozwiązania jest referendum akcesyjne w sprawie wstąpienia Polski do Unii Europejskiej, które odbyło się 7 i 8 czerwca 2003 roku (frekwencja: 58.85%).

Nowatorską ideą w skali całego świata jest głosowanie przez Internet (*e-voting*). Przygotowywanie i wdrażanie tego rozwiązania musi być dopracowane w najdrobniejszych szczegółach, aby jego wiarygodność nie budziła żadnych zastrzeżeń, a ewentualne niedociągnięcia nie wypaczyły wyników wyborów. W tym celu należy najpierw przeprowadzić projekt pilotażowy, któryby posłużył do zidentyfikowania defektów takiego systemu. Jest on kierowany przede wszystkim do dwóch grup: osób fizycznie niepełnosprawnych i pracujących za granicą. Brak podstaw aby twierdzić, że Internet zmobilizuje istotnie tych, którzy nie głosują z innych przyczyn, choć może zachęcić część młodzieży. Także ci, którzy uchylają się od wyborów brakiem czasu, mieliby ułatwione zadanie. Modyfikacja prawa wyborczego w postaci wprowadzenia głosowania przez Internet jest o tyle dobrym rozwiązaniem, że nie generuje wielkich kosztów organizacji wyborów i tworzy ułatwienia dla organizatorów (łatwość przeliczania głosów, szybkość ogłaszania wyników). Pewnym brakiem jest natomiast zagrożenie atakiem hakerów oraz koszty związane z wdrożeniem.<sup>18</sup>

## **2. Wprowadzenie Obowiązkowego głosowania**

Badania potwierdzają, że wprowadzenie obowiązku uczestniczenia w wyborach skutecznie zwiększa poziom frekwencji. Przymus wyborczy obowiązuje w 26 krajach świata<sup>19</sup>, w tym w 8 z nich za absencję grożą grzywny, a w innych sankcje w postaci wykreślenia z listy wyborców. Państwa te stoją na czele listy średnich frekwencji krajów świata, która nie spada poniżej osiemdziesięciu kilku procent.<sup>20</sup> Groźba kary pieniężnej za niestawienie się na głosowaniu powoduje mobilizację obywateli. W długim okresie przekłada się to na wyrobienie obywatelskich nawyków. Obowiązkowe głosowanie gwarantuje także reprezentatywność wyniku wyborczego.

Krytycy tego rozwiązania twierdzą, że nieuczestniczenie w wyborach to także wybór. Odmawiając udziału w wyborach obywatele protestują np. przeciwko notorycznemu niespełnianiu przez polityków obietnic wyborczych. W kraju gdzie brak jest obowiązkowego głosowania, partie muszą zdobyć się na większy wysiłek, aby przekonać do siebie wyborców, co mocniej legitymizuje wybranych. Ponadto, wskazuje się na ryzyko bezmyślnego oddawania głosów przez osoby prawnie zobligowane do wzięcia udziału w procesie wyborczym. Jeśli takie osoby są biernymi wyborcami z powodu braku dostatecznej wiedzy o polityce, to zmuszenie ich może skutkować nieprzewidywalnymi wynikami wyborczymi.<sup>21</sup> Można mieć zatem wątpliwość czy polepsza to jakość demokracji oraz wzmacnia legitymizację wybieranych władz.

---

<sup>18</sup> Internet Society Poland, *Stanowisko w sprawie głosowania elektronicznego w wyborach powszechnych*, 2007 (<http://www.isoc.org.pl/200701/wybory>)

<sup>19</sup> Są to min. Australia, Belgia, Luksemburg, Cypr, Grecja, Argentyna, Meksyk, Brazylia.

<sup>20</sup> A. Blais, op. cit., s. 242.

<sup>21</sup> Grzegorz Makowski, Paulina Sobiesiak (red.) *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 101.

Wydaje się, że dla takiego rozwiązania brak jest woli politycznej zwłaszcza wśród partii politycznych, których elektorat skupia głównie ludzi z tzw. klasy średniej. Powodem są obawy, że pójście do urn ludzi gorzej usytuowanych przyczyni się do lepszego wyniku wyborczego konkurentów politycznych, szczególnie populistów.

### **3. Organizowanie kampanii profrekwencyjnych**

Rozwiązaniem przynoszącym pewne skutki, jak zostało to zaznaczone w poprzednim rozdziale, a więc wartym kontynuacji, jest organizacja reklam niekomercyjnych w postaci kampanii profrekwencyjnych. Warunkiem skuteczności takiej kampanii jest dotarcie z nią przez podmioty zaangażowane do możliwie największej liczby potencjalnych wyborców, a także apolityczny charakter jej przesłania, co jest istotne aby uniknąć oskarżeń o agitację wyborczą. Jako element polityki społecznej państwa, kampania taka powinna być realizowana przez ministerstwo edukacji przy wsparciu organizacji pozarządowych. Grupą docelową takich projektów powinny być przede wszystkim osoby młode, wchodzące w dorosłe życie i uczące się obywatelskich wzorców.

Kampania największy potencjalny odbiór ma wtedy, gdy ma charakter medialny. Przekaz zachęcający do wzięcia udziału w wyborach powinien mieć formę krótkich filmów (puszczanych w telewizji oraz w Internecie), reklam prasowych i radiowych, plakatów oraz billboardów. Istotne znaczenie mają happeningi czy nawet prawybory organizowane w różnych środowiskach np. na uczelniach wyższych (np. podczas kampanii „Zmień kraj. Idź na wybory” takie prawybory zorganizowano na Uniwersytecie w Białymstoku).

Oprócz kampanii wykorzystujących mechanizm oddziaływania, należy też na poziomie lokalnym organizować kampanie o charakterze informacyjnym. Chodzi o dotarcie do wyborców z praktyczną informacją o lokalizacji lokalu wyborczego, czasie trwania głosowania, procedurach za pomocą bardziej widocznych i czytelnych plakatów i obwieszczeń bądź nawet w postaci indywidualnych zawiadomień pocztowych (wówczas wyborca postrzega takie zaproszenie jako wyróżnienie pobudzające do aktywnego działania). Instytut Spraw Publicznych przygotował projekt takiego rozwiązania przed wyborami w 2005 roku, jednak zostało ono odrzucone w sejmie.<sup>22</sup> Także wprowadzenie wspomnianego prawa do oddania głosu przez pełnomocnika wymaga efektywnego poinformowania o tym obywateli. Według raportu Instytutu Spraw Publicznych odnośnie stanu wiedzy o procedurze głosowania przed wyborami prezydenckimi w 2010 roku, jedynie 16% respondentów w grupie wiekowej, dla której faktycznie instytucja ta została wprowadzona, wie o takiej możliwości.<sup>23</sup> Istnieją więc obawy że z uwagi na braki w kampanii informacyjnej, udogodnienie to może nie wypełnić swojej roli.

---

<sup>22</sup> L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, op. cit., s. 12.

<sup>23</sup> *Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 5.

## Konkluzje i Rekomendacje

Dokonując wyboru rozwiązania spośród zaprezentowanych propozycji, należy skoncentrować się na kampanii społecznej i przymusowym głosowaniu. Wynika to z tego, że obie strategie interwencji są w stosunku do siebie rozłączne, tj. wprowadzenie jednego w dużym stopniu bądź zupełnie podważa sens i logikę wdrażania drugiego z nich.

Na frekwencję spojrzeć należy nie tylko z punktu widzenia legitymizacji władzy delegowanej w wyborach, ale także szerzej, jako element rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Mimo, że przymus wyborczy może przyczynić się do wyrobienia pewnych nawyków, nie stanowi on instrumentu kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego też rekomendowaną opcją jest realizacja kampanii społecznych, które zgodnie z badaniami, sukcesywnie przynoszą pozytywne zmiany. Uświadamianie o wadze wyborów w postaci przekonywania i zachęcania niesie z sobą więcej korzyści aniżeli zmuszanie do partycypacji w życiu publicznym. Kampania społeczna jest najlepszym instrumentem do promowania postaw prowyborczych, gdyż frekwencja powinna wynikać przede wszystkim

ze świadomości prawa decydowania o kształcie sceny politycznej i dalszym kierunku rozwojowym państwa, a nie z narzuconego obowiązku. To drugie rozwiązanie, mimo że jego skutek byłby najlepszym z możliwych (bliska 100% frekwencja), sprowadziłoby wybory do mechanicznego obowiązku pozbawiając jeden z najważniejszych aktów demokracji czynnika aktywizującego. Dodatkowo, takie rozstrzygnięcie wydaje się nie odpowiadać polskiej tradycji politycznej w kontekście wieloletniej walki z reżimem komunistycznym.

Poza kryterium określonym jako stopień realizacji celu głównego, czyli zwiększenia odsetka osób uczestniczących w wyborach parlamentarnych, w niniejszym dokumencie przy ocenie rozwiązań kierowano się także innymi kryteriami. Chodzi o możliwość ciągłego doskonalenia programu jak również systematycznego uczenia się na błędach. O ile kampania profrekwencyjna może spotkać z mniejszym bądź większym odzewem, o tyle obowiązkowe wybory niosą ze sobą ładunek przymusu, który może wywołać negatywne reakcje społeczne, w tym protesty. Według badań CBOS z 2004 roku tylko 12% ankietowanych uznało wprowadzenie obligatoryjnego głosowania za rozsądny pomysł.<sup>24</sup> Innym kryterium są koszty finansowe poniesione przy realizacji projektu. Prawdą jest że, intensywne kampanie pociągają za sobą duże koszty. Problem niskiej frekwencji budzi jednak na tyle ogólne poczucie odpowiedzialności i potrzebę czynu, że media skłonne są brać w tym aktywny udział bezpłatnie, jak to pokazała kampania „Zmień kraj. Idź na wybory”.

Jeśli chodzi o trzecie rozwiązanie, to udogodnienia instytucjonalne mogą i powinny pełnić rolę wspomagającą. Należy pamiętać, że kampania społeczna i zmiany w prawie wyborczym kierowane są do innych grup wyborców - tych którzy nie chcą i tych którzy z różnych względów nie mogą. Należy

---

<sup>24</sup> L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, op. cit., s. 17

więc pamiętać, że zmiany instytucjonalne z uwagi na swój ograniczony wpływ, mogą w pewnym stopniu podnieść poziom uczestnictwa w wyborach, ale na pewno nie poprawią radykalnie frekwencji.

Jak zostało wspomniane, wiele osób rezygnuje z wyborów z uwagi na brak zaufania do polityków. Jako że dyskurs polityczny rządzi się swoimi prawami, nie należy oczekiwać, że w wyniku naturalnej zmiany nastąpi redukcja problemu niskiej frekwencji. Niemniej jednak politycy powinni podjąć mozolną pracę nad odbudową prestiżu i uznania dla klasy politycznej wśród obywateli. Opcja „zero” w przypadku absencji wyborczej nie jest wskazana.

## **Bibliografia:**

### **I. Monografie**

1. Cześniak Mikołaj, *Niestabilność wyborcza w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010
2. Dudek Antoni, *Historia Polityczna Polski 1989-2005*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2007

### **II. Rozdziały w pracach zbiorowych**

1. Blais Andre, „Frekwencja Wyborcza”, [w:] Russell J. Dalton, Hans Dieter Klingemann (red.), *Zachowania Polityczne 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010
2. Jednaka Wiesława, „Zachowania wyborcze”, [w:] Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.) *Demokracje Zachodnioeuropejskie. Analiza Porównawcza*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997
3. McAllister Ian „Personalizacja polityki”, [w:] Russell J. Dalton, Hans Dieter Klingemann (red.), *Zachowania Polityczne 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010
4. Stolle Dietlind, „Kapitał społeczny”, [w:] Russell J. Dalton, Hans Dieter Klingemann (red.), *Zachowania Polityczne 2*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010

### **III. Raporty**

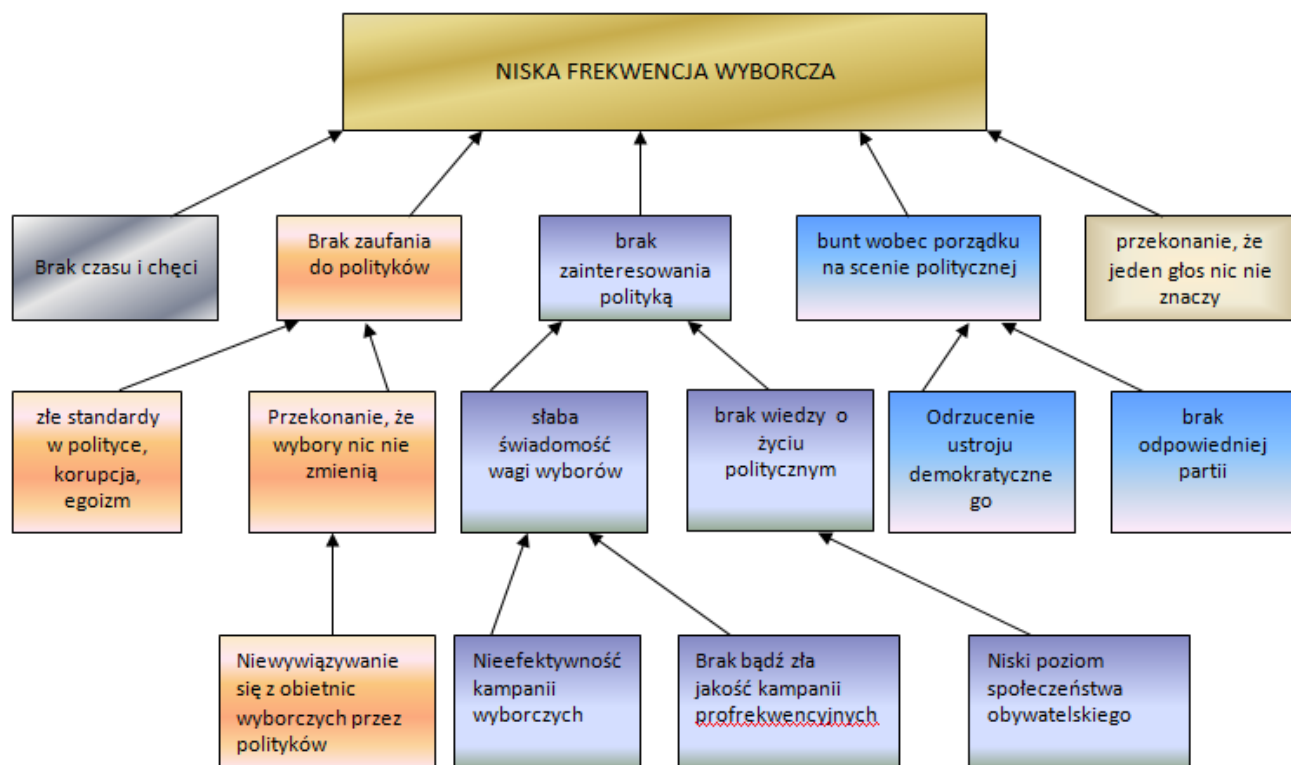
1. Cześniak Mikołaj, *Partycypacja Wyborcza Polaków*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009
2. Grzelak Paweł, Cześniak Mikołaj, Ciacek Paweł, Zbieranek Jarosław, ‘Zmień kraj. Idź na wybory’. *Raport z przebiegu kampanii i rekomendacje na przyszłość*, Instytut Spraw Publicznych, 2008
3. Kolarska-Bobińska Lena, Kucharczyk Jacek, Zbieranek Jarosław, *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006
4. Makowski Grzegorz, Sobiesiak Paulina (red.) *Prawo a partycypacja publiczna. Bilans monitoringu 2010*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011
5. *Polacy wobec nadchodzących wyborów prezydenckich. Raport z badań*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010
6. *Preferencje partyjne w kwietniu. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa kwiecień 2011

### **IV. Strony internetowe**

1. Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl>
2. Internet Society Poland, <http://www.isoc.org.pl>
3. Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl>

## Załączniki

Rysunek 1. Drzewo problemów - frekwencja zawiniona (umyślna).



Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1. Frekwencja w wyborach parlamentarnych.

Wybory	1989	1991	1993	1997	2001	2005	2007
frekwencja	62,7%	43,2%	52,1%	47,9%	46,2%	40,6%	53,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl>; Antoni Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989-2005*, Wydawnictwo Arcana, Kraków 2007, s. 36, 174, 267, 351.

**Tabela 2. Deklaracje wzięcia udziału w wyborach parlamentarnych.**

Deklaracje uczestnictwa w potencjalnych wyborach parlamentarnych	Wskazania respondentów wg terminów badań									
	VII 2010	VIII 2010	IX 2010	X 2010	XI 2010	XII 2010	I 2011	II 2011	III 2011	IV 2011
	W procentach									
Na pewno wziąłbym w nich udział	68	65	63	63	66	63	63	63	61	57
Nie wiem czy wziąłbym w nich udział	12	14	16	14	14	13	12	13	14	16
Na pewno nie wziąłbym w nich udziału	20	22	21	22	20	24	25	26	25	27

Źródło: *Preferencje partyjne w kwietniu. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa kwiecień 2011 ([http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K\\_041\\_11.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_041_11.PDF))