

**Maciej Turek\***

 <https://orcid.org/0000-0002-0981-4903>

## **MIDTERM. SPECYFIKA WYBORÓW DO KONGRESU USA W ŚRODKU PREZYDENCKIEJ KADENCJI**

### WPROWADZENIE

W artykule pierwszym, poświęconym władzy ustawodawczej na poziomie federalnym, Konstytucja Stanów Zjednoczonych ustanowiła dwuletnią kadencję dla członków Izby Reprezentantów oraz sześciu lat dla senatorów. Konstytucja wskazuje jednocześnie, iż cały Senat, liczący od lat 60. XX wieku 100 członków, nie jest wyłaniany w jednym cyklu wyborczym, ale wybory do niego również odbywają się co dwa lata. W rezultacie w latach parzystych Amerykanie wybierają pełną Izbę Reprezentantów, składającą się z 435 deputowanych oraz 1/3 senatorów, a zatem 33 lub 34 członków izby wyższej Kongresu. Mimo czteroletniej kadencji prezydenta USA, co dwa lata odbywają się wybory, w których mamy do czynienia ze zjawiskiem, nazwanym przez politologa Jamesa E. Campbella [1997] „prezydenckim pulsem wyborów kongresowych”. Choć prezydent nie znajduje się na karcie do głosowania, przebieg kampanii wyborczej oraz sam wynik wyborów są w dużej mierze pochodną działalności szefa egzekutywy w ciągu poprzednich dwóch lat jego urzędowania. Rezultat elekcji może też być drogowskazem dla kolejnych dwóch lat prezydentury, a nierzadko okazuje się również rozpoczęciem kolejnego cyklu prezydenckiego. Wszak sam prezydent zaczyna się pozycjonować do ubiegania się o reelekcję, bądź też – jeśli mowa o wyborach *midterm* w jego drugiej kadencji – do rozpoczęcia ostatniego akordu swojej prezydentury, czyli ustanowienia jej

---

\* Dr, adiunkt, Instytut Amerykanistyki i Studiów Polonijnych, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych, Uniwersytet Jagielloński, [maciej.j.turek@uj.edu.pl](mailto:maciej.j.turek@uj.edu.pl)

spuścizny. W przypadku partii politycznej, opozycyjnej wobec ugrupowania prezydenta, jej politycy rozpoczynają rywalizację o prezydencką nominację, a treść ich kampanii, obojętnie, czy w trakcie pierwszej czy drugiej kadencji urzędującego prezydenta, wypełniona jest odniesieniami, najczęściej negatywnymi, do sposobu sprawowania przez niego urzędu.

Jak każda elekcja, tak również każdorazowe wybory do amerykańskiego Kongresu są inne. Starający się o ponowny wybór, jak i chcący uzyskać ich kosztem urząd, kandydaci i kandydatki akcentują innego rodzaju tematy, zwracając się do różnych grup i koalicji wyborców prowadzą kampanię w nieco inny sposób. Ich dynamika jest zróżnicowana zarówno ze względu na kontekst wyborczy na poziomie ogólnokrajowym, jak i warunki charakterystyczne dla każdego stanu i znajdujących się w ich granicach kongresowych dystryktów. Wszyscy kandydaci zabiegają też o sfinansowanie swojego wysiłku wyborczego w nieco inny sposób, inaczej alokują też posiadane zasoby, wreszcie w sposób zróżnicowany prowadzą swoje kampanie medialne oraz oddolne, czyli nakierowane na bezpośrednią ekspozycję wśród obywateli (*grassroots campaign*).

Wśród tych licznych różnic, jedna cecha wyborów kongresowych typu *midterm* pozostaje zaskakująco niezmienna. Mianowicie to, że partia urzędującego prezydenta prawie zawsze te wybory przegrywa, co rozumiane jest jako utracenie stanu posiadanych mandatów w Izbie Reprezentantów, w porównaniu z liczbą deputowanych w poprzednich dwóch latach. Zjawisko to samo w sobie stanowi interesujący punkt do rozpoczęcia dyskusji na temat wyborów w środku kadencji. Co jest przyczyną takiego stanu rzeczy, a zatem dlaczego partia prezydenta z reguły ponosi porażkę w wyborach w środku kadencji? Czy rzutuje to na dotychczasowy przebieg procesu politycznego, a jeśli tak, to w jaki sposób? Czym różni się kampania w wyborach do Kongresu w cyklach prezydenckich oraz w cyklach *midterm*?

Odpowiedzi na postawione pytania zostaną udzielone z wykorzystaniem danych empirycznych. Przedmiotem analizy będą wyniki wyborów, ich następstwa, wybrane aspekty prowadzenia kampanii wyborczej oraz zachowania polityczne najważniejszych aktorów prezentowanych wydarzeń. Tekst jest próbą nakreślenia przyczyn prezydenckich „porażek” w wyborach w środku kadencji i ich konsekwencjom, uwzględniony również został ostatni cykl *midterm*, czyli wybory do Kongresu z listopada 2018 roku. Partia Republikańska utraciła w nich większość w Izbie Reprezentantów, co nie pozostało bez konsekwencji dla relacji izby niższej z prezydentem Donaldem Trumpem. Jednocześnie Demokraci nie zdołali uzyskać większości w Senacie, co nie pozostało bez wpływu na proces polityczny, szczególnie w kontekście wszczętej w Izbie Reprezentantów procedury prezydenckiego *impeachmentu*. Co doniosłe, nie tylko w odniesieniu do niniejszego tekstu, przebieg tego postępowania okazał się jednym z jaskrawszych przykładów politycznego pokłosa wyborów w środku kadencji.

## PRZEGRANE WYBORY *MIDTERM* – PRZYCZYNY I KONSEKWENCJE

Z zawartych w tabeli 1 danych na temat zmiany liczby partyjnych mandatów w rezultacie wyborów w środku kadencji wyłania się wyraźny trend, w którym po II wojnie światowej jedynie w dwóch przypadkach, w roku 1998 i 2002, rodzime ugrupowanie urzędującego prezydenta nie zmniejszyło swojego stanu posiadania w Izbie Reprezentantów. Co więcej, gdyby wydłużyć zawarty w tej tabeli przedział czasu, okazałoby się, że wskazana tendencja przedłuży się aż do czasów wojny secesyjnej. Poza bowiem wskazanymi już cyklami, jedynie elekcja roku 1934 przyniosła zwycięstwo Partii Demokratycznej, liderem której był wówczas urzędujący prezydent, Franklin Delano Roosevelt.

Tabela 1. Zmiana liczby partyjnych mandatów w Kongresie USA w wyniku wyborów *midterm*, 1946–2018

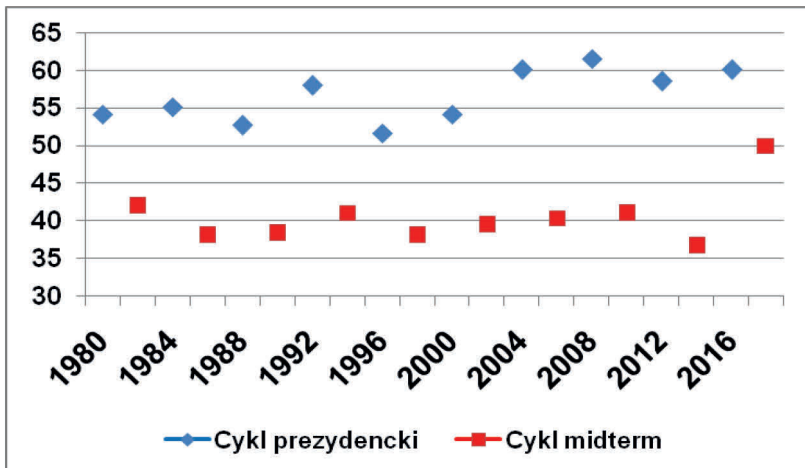
Rok	Prezydent	Izba Reprezentantów	Senat
1946	Harry Truman	<b>-55</b>	<b>-11</b>
1950	Harry Truman	-29	-5
1954	Dwight Eisenhower	<b>-18</b>	<b>-2</b>
1958	Dwight Eisenhower	-47	-13
1962	John Kennedy	-5	+4
1966	Lyndon Johnson	-47	-3
1970	Richard Nixon	-12	+1
1974	Gerald Ford*	-48	-4
1978	Jimmy Carter	-15	-3
1982	Ronald Reagan	-26	0
1986	Ronald Reagan	-5	<b>-8</b>
1990	George H. W. Bush	-7	-1
1994	Bill Clinton	<b>-54</b>	<b>-8</b>
1998	Bill Clinton	+4	0
2002	George W. Bush	+8	+2
2006	George W. Bush	<b>-30</b>	<b>-6</b>
2010	Barack Obama	<b>-63</b>	-6
2014	Barack Obama	-13	<b>-9</b>
2018	Donald Trump	<b>-40</b>	+2

\* Podczas wyborów w środku kadencji 1974, Gerald Ford sprawował urząd prezydenta od niecałych trzech miesięcy. Nie uchroniło to jednak jego partii od zmniejszenia liczby posiadanych w Kongresie USA mandatów.

Źródło: Sabato [2019: 10].

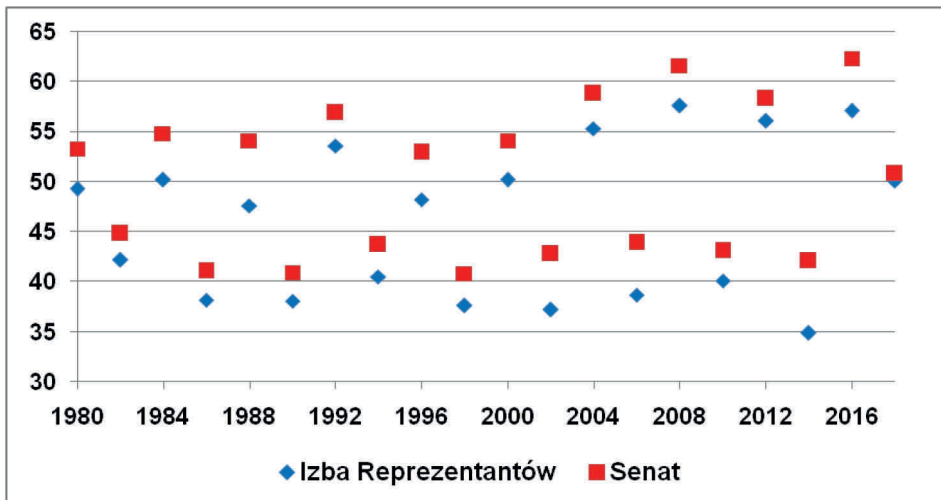
Choć jeszcze w latach 60. XX wieku politolog Vladimir Orlando Key Jr., wskazywał brak jasnego teoretycznego wyjaśnienia takiego stanu rzeczy [Key 1964: 568], rekomendował on kilka kierunków naukowych dociekań, które pozwoliłyby zinterpretować widoczny trend rezultatów wyborów *midterm*. Badacze skupili się na dwóch aspektach tego typu kongresowych elekcji, związanych ze specyfiką kampanii wyborczych w cyklach prezydenckich i cyklach *midterm* oraz oceną działalności konkretnych prezydentów w poprzednich dwóch latach swojego urzędowania. Na wykresach 1 i 2 zawarto dane na temat frekwencji wyborczej w cyklach prezydenckich i *midterm*, jak również w wyborach do Izby Reprezentantów i Senatu USA. Wyraźnie wskazują one wyższy odsetek wyborców głosujących w latach wyborów prezydenckich, co pozwoliło sformułować tzw. teorię prezydenckiej koneksji (*presidential coattails*). Badacze wskazują, że w cyklach prezydenckich wielu kandydatów do Kongresu uzyskuje mandat ze względu na tę samą afiliację partyjną co kandydat na prezydenta. Ma to miejsce szczególnie w tzw. dystryktach lub stanach marginalnych, gdzie zwycięzca wyborów uzyskuje mniej niż 55% głosów [Mayhew 1974]. W tych okręgach wyborczych, w których toczy się najbardziej zażarta rywalizacja, zwycięzcy w dużym zawdzięczają swój sukces temu, że są przedstawicielami tej samej partii politycznej, co triumfator wyborów prezydenckich. Wyborcy skłonni głosować na tego ostatniego są do tego nakłonieni w wyniku skuteczności prowadzonej kampanii prezydenckiej, głosując automatycznie na kandydatów na pozostałe urzędy o identycznej przynależności partyjnej. Gdy po dwóch latach koneksja znika, broniący swojego mandatu nie są już tak skuteczni w kampanijnej perswazji, zgodnie z założeniem, iż zwycięska narracja pochodzi od kandydata na prezydenta, który nie jest obecnie zaangażowany w formułowanie wyborczych komunikatów [Hinckley 1967; Ferejohn, Calvert 1984].

Drugie ujęcie to wyjaśnienie oparte na frekwencji wyborczej, znane jako wzrost i upadek (*surge and decline*), które posiłkuje się kwestią większej mobilizacji wyborców w cyklach prezydenckich. Dużą grupę elektoratu mają wówczas stanowić tzw. wyborcy nieregularni, którzy nie interesują się polityką w tak dużym stopniu by brać udział w każdej elekcji. Niemniej wybór głowy państwa, ze względu na swoją doniosłość, ekspozycję medialną prezydenckiej kampanii oraz poziom mobilizacji zwolenników ze strony sztabów wyborczych powoduje wzrost frekwencji, a wyborcy nieregularni rzadko ulegają pokusie rozdzielenia głosu (*split voting*) między kandydata na prezydenta z jednej partii a kandydatów na inne urzędy z drugiej partii. W cyklach *midterm*, gdy liczba wyborców zmniejsza się, i co więcej, mają oni teraz silniejszą identyfikację partyjną niż wyborcy nieregularni, dochodzi do swoistej korekty wyników wyborów do Kongresu, odbywających się w cyklach prezydenckich [Campbell 1966; 1991].



Wykres 1. Frekwencja wyborcza w Stanach Zjednoczonych, 1980–2018

Źródło: McDonald [2018a].



Wykres 2. Frekwencja w wyborach do Izby Reprezentantów i Senatu, 1980–2018

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Cook [2014]; Federal Election Commission [2015, 2017, 2019]; Reynolds [2019]; McDonald [2018b].

Kolejnym wyjaśnieniem porażek partii prezydenta jest kwestia oceny sposobu sprawowania urzędu, a zatem model referendalny. W tym ujęciu wybory w środku kadencji są dla elektoratu okazją do głosowania retrospektywnego, gdzie przedmiotem oceny są dwa poprzednie lata działalności danej prezydenckiej administracji. Choć w formalnej konstrukcji amerykańskiego systemu władzy wszystkie trzy jej segmenty są wobec siebie równoważne, praktyka polityczna, szczególnie w XX wieku, uczyniła z prezydenta dominującą instytucję polityczną. To od niej oczekuje się skutecznego realizowania interesów obywateli w każdym czasie i w każdym obszarze polityki publicznej [Kellerman 1984: 13; Turek 2014a]. Wyniki wyborów *midterm* są tutaj efektem ewaluacji prowadzonej przez danego prezydenta polityki, uwzględniającej „stan gospodarki, całość prezydenckich dokonań oraz kompetencje partii, z której się wywodzi” [Busch 1999: 3], czy też ogólną zdolność do współpracy i przekonywania do swoich racji innych aktorów sceny politycznej, szczególnie w kontekście legislacyjnym. Stąd też istniejące w literaturze przedmiotu liczne modele wyjaśniające lub próbujące prognozować wyniki wyborów *midterm* oparte na uwarunkowaniach ekonomicznych czy popularności danego prezydenta [Tuftes 1975; Abramowitz 1985].

Wreszcie wybory w środku kadencji dają wyborcom możliwość ukarania partii prezydenta za to, że sprawuje władzę. Przeważa w nich głosowanie negatywne, dlatego popularność prezydenta nie zawsze ma tutaj znaczenie, jako że bez względu na nią wyborcy dążą do zrównoważenia władzy, jeśli uznają, że jedna z partii za bardzo zdominowała jej federalne instytucje [Kernell 1977; Jacobson 1990; Fiorina 2003: 51–84].

Jednocześnie pamiętajmy, że wspomniane czynniki o znaczeniu ogólnokrajowym mogą być często neutralizowane przez liczne determinanty o charakterze lokalnym, jak dynamika lokalnej kampanii wyborczej, skuteczność danego reprezentanta w działaniach na rzecz wyborców swojego dystryktu czy też kompozycja elektoratu [Jacobson, Kernell 1981: 60–71]. Szczególnie dwa ostatnie czynniki mogą mieć znaczenie w kontekście pojawiającego się niekiedy zjawiska braku kontrkandydata dla danego deputowanego bądź senatora, zarówno w prawyborach, jak i wyborach powszechnych. Z jednej strony może to wynikać z faktu, że dany kandydat jest tak popularny i osiąga w kolejnych elekcjach uznanie np. 80% i więcej wyborców, co sprawia, że potencjalni kontrkandydaci rezygnują z pomysłów stawienia mu czoła, uznając je za bezcelowe. Z drugiej strony w Stanach Zjednoczonych co 10 lat dochodzi spisów ludności i na tej podstawie przypisuje się stanom odpowiednią liczbę mandatów w Izbie Reprezentantów. W stanach, w których ich liczba zostaje zmniejszona lub zwiększona, dochodzi do zmiany granic dystryktów wyborczych, a w ślad za tym elektoratu uprawnionego do wyłaniania swojego kongresowego reprezentanta. [Butler, Cain 1992]. Wskazane czynniki lokalne sprawiają zatem, że

mimo postępującej od kilku cykli *midterm* nacjonalizacji tych wyborów, czynniki ogólnokrajowe nie zawsze są w stanie wpłynąć na wszystkie 435 elekcji do Izby Reprezentantów i 33 lub 34 do Senatu. Niemniej mają one na tyle istotne znaczenie dla kilku, kilkunastu czy kilkudziesięciu dystryktów, czy stanów, że rezultat tamtejszych wyborów powoduje dekompozycję dotychczasowej partyjnej reprezentacji w Kongresie Stanów Zjednoczonych.

A taka nowa polityczna układanka, zarówno na poziomie partyjnym, jak i personalnym, może mieć kolosalne znaczenie dla praktyki rządzenia zarówno w krótszym okresie, jak i w perspektywie długoterminowej. Naturalnie, jeśli partia prezydenta w wyniku wyborów w środku kadencji akumuluje miejsca, szczególnie w Izbie Reprezentantów, może to być zachętą do kontynuacji prowadzonej przez administrację polityki, skoro wyborcy ocenili ją pozytywnie. W przypadku elekcji 1934 roku, okazała się ona wyborczą legitymizacją prowadzonej przez Franklina Delano Roosevelta polityki Nowego Ładu, stając się także okazją do „wyrażenia zgody, a jednocześnie żądania rozpoczęcia jego drugiej fazy” [Busch 1991: 141]. Po nich prezydencka administracja mogła przystąpić do rozszerzenia swoich inicjatyw o liczne ambitne projekty, za jakie należy uznać przede wszystkim ustanowienie federalnego systemu ubezpieczeń społecznych (*The Social Security Act*, 1935) czy regulacji kwestii relacji pracodawców z pracownikami na korzyść tych drugich (*The Wagner Act*, 1935) [Busch 1991: 142]. Podobną funkcję spełnił cykl *midterm* w roku 2002. Po atakach terrorystycznych z 11 września, administracja George’a W. Busha wyraźnie zrekonfigurowała swoją politykę, której najważniejszymi kwestiami stały się teraz bezpieczeństwo narodowe, zapobieżenie kolejnym atakom oraz odwet na terrorystach za atak na Amerykę. W sytuacji fizycznego zagrożenia bezpieczeństwa na ich terytorium, Amerykanie, jak zawsze w takim przypadku, opowiedzieli się wyraźnie za prezydentem. Choć w sondażu przeprowadzonym w dniach 7–10 września 2001, zadowolonych ze sprawowania przez Busha urzędu było 51% jego rodaków, tydzień później odsetek ten wzrósł do 86%, by w okolicach wyborów, w środku kadencji, znajdować się na poziomie 63% [Gallup Organization 2009], a zatem relatywnie wysoko w porównaniu ze swoimi poprzednikami w tym samym okresie prezydentury. Uzyskany na tej bazie wynik wyborczy stał się dla Republikanów asumptem do rozpoczęcia przygotowań do uderzenia na Irak, ale także legitymował do kontynuacji polityki cięć podatkowych, kosztownego powiększania deficytu budżetowego i długu publicznego [Jacobson 2003].

Z kolei ostatnia z trzech elekcji zakończonych zwycięstwem partii prezydenta, wybory kongresowe roku 1998, okazały się co najwyżej pyrrusową wygraną Billa Clintona. Odbyły się one jednak w trakcie jego drugiej kadencji, a w trakcie dwóch ostatnich lat prezydentury szefowie egzekutywy rzadko angażują się w ambitne reformy polityki publicznej. Najważniejsi aktorzy, z którymi mogliby je przeprowadzić, czyli deputowani i senatorowie, rzadko chcą

angażować posiadany kapitał polityczny na relacje z kończącym urzędowanie prezydentem. Przede wszystkim jednak elekcja *midterm* 1998, odbywająca się 3 listopada, miała miejsce kilka tygodni po wszczęciu przez Izbę Reprezentantów procedury prezydenckiego *impeachmentu*. Podczas gdy przesłuchania w komisjach izby niższej (listopad–grudzień 1998) oraz głosowania na posiedzeniu plenarnym (grudzień 1998), gdzie Clintona uznano winnym dwóch zarzutów, odbyły się już po wyborach, a sam proces (styczeń–luty 1999) i głosowania (luty 1999) w Senacie, który go niewinnił, odbyły się już po inauguracji nowego Kongresu, wybory kongresowe były zdominowane kwestią *impeachmentu*. Poprzez akt głosowania wyborcy poniekąd odpowiadali na pytanie, na ile postawione prezydentowi zarzuty powinny doprowadzić do usunięcia go z urzędu [Jacobson 1999]. Choć Clinton pozostał prezydentem, jakkolwiek posiadany przez niego kapitał i sympatie polityczne ze strony członków Kongresu, które wypracował w czasie swojej pierwszej kadencji, zostały roztrwonione romansem z Monicą Lewinsky, anulując tym samym możliwość przeprowadzenia wszelkich prób reform [Harris 2005: 334–360; Gillon 2008: 223–238].

Prócz cykli wyjątkowych, jakimi są te wybory w środku kadencji, które partia prezydenta wygrała, politolog Andrew E. Busch wskazuje jeszcze na cykle normalne (*normal*), przygotowujące (*preparatory*) oraz kalibrujące (*calibrating*). W rezultacie tych pierwszych, partia prezydenta traci przewagę, niekiedy zachowując, a niekiedy tracąc większość w którejś z izb Kongresu. W wyniku *midterm* prezydent jest często zmuszony do przeformułowania swojego programu politycznego. Okres 24 miesięcy między wyborami w środku kadencji a kolejnymi wyborami prezydenckimi charakteryzuje się zaostrzonymi relacjami między szefem egzekutywy a Kongresem, czego egzemplifikacją jest częstsze używanie przez prezydenta prawa weta oraz prób ich obalenia, podejmowanych przez legislatywę. Mimo tego liczba ustaw uchwalonych przez Kongres zazwyczaj wzrasta w porównaniu z pierwszymi dwoma latami kadencji [Busch 1999: 43, 154]. Elekcja przygotowująca to taka, która okazuje się być zapowiedzią partyjnej zmiany w Białym Domu, zarówno w krótkim, jak i długim terminie. Produktywność Kongresu zazwyczaj spada, jako że okres rządzenia po tego rodzaju wyborach w środku kadencji najczęściej charakteryzuje się impasem, a same relacje egzekutywy i legislatywy to „czas konfrontacji i obstrukcji agendy prezydenta” [Busch 1999: 43, 117, 170]. Przede wszystkim jednak wybory przygotowujące okazują się być zapowiedzią zmiany w długim horyzoncie czasowym – zaczyna się wówczas tworzyć nowa koalicja wyborców, a „partia opozycyjna identyfikuje i rozwija tematy, które okazują się kluczowe dla wyników wyborów prezydenckich w następnym i kolejnych wyborach” [Busch 1999: 117]. Wreszcie wybory kalibrujące są „mechanizmem spowalniającym tempo procesu działań administracji bez ich całkowitego zastopowania oraz bez eliminacji dokonującego zmiany aktora” [Busch 1999: 43, 135]. Następstwem tego rodzaju *midterm* jest



co prawda zwiększona liczba przyjmowanych ustaw, jak również przypadków zastosowania prezydenckiego weta, „niemniej ambicje polityczne administracji zostają w znaczący sposób złagodzone” [Busch 1999: 135].

Opierając się na przedstawionej typologii, Andrew E. Busch dokonał klasyfikacji dla elekcji *midterm* w latach 1894–1998, warto jednak zastanowić się, do której z kategorii można by przyporządkować kongresowe wybory w środku kadencji, które odbyły się w XXI wieku. Warto jednak zastrzec, że analizowanych przypadków nie będzie tutaj dużo. Po pierwsze dlatego, że cykl 2002, jako zakończony zwycięstwem partii prezydenta, umieszczony jest jako czwarty z modeli wyborów w środku kadencji. Z kolei by wskazać te wybory jako przyczynę istotnej zmiany politycznej, można to zrobić jedynie na zasadzie historycznej retrospektywy, ale także przynajmniej kilka lat po rzeczonyj elekcji, by móc ujrzeć zmiany, jakie przyniosła w nieco dłuższej perspektywie. Z takiego wnioskowania wyłączyć zatem należy cykl 2018, do którego pierwszych widocznych następstw jeszcze wrócimy.

W kontekście zarówno kongresowej produktywności, jak i następstw politycznych, elekcję 2006 należałoby zakwalifikować jak wybory przygotowujące. W ich wyniku produktywność w postaci przyjętej liczby kongresowych legislacji nieznacznie osłabła, a prezydent Bush, mający do czynienia z opozycją w obu izbach Kongresu zawetował aż 10 ustaw podczas dwóch ostatnich lat całej swojej prezydentury, podczas gdy w całym okresie jej trwania, w latach 2001–2009, zawetował ich w sumie 12 [U.S. Senate 2019]. Przede wszystkim jednak elekcja 2006 uzmysłowiła niepopularność prezydentury Georga W. Busha, który okazał się być punktem odniesienia nie tylko w wyborach kongresowych 2002 i 2006, ale także prezydenckich w roku 2008. Po tych ostatnich Partia Demokratyczna mogła cieszyć się z jednolitego rządu, zdobywając Biały Dom oraz zwiększając swój stan posiadania w Kongresie. Ta radość była jednak krótkotrwała, jako że kolejne *midterm* przyniosły ponowną zmianę większości w Izbie Reprezentantów.

Tabela 2. Liczba przyjętych przez Kongres ustaw publicznych oraz wet prezydenckich, 2005–2017

Początek kadencji Kongresu	Ustawy	Weta
2005	482	1
2007	460	10
2009	383	1
2011	283	1
2013	296	5
2015	329	5

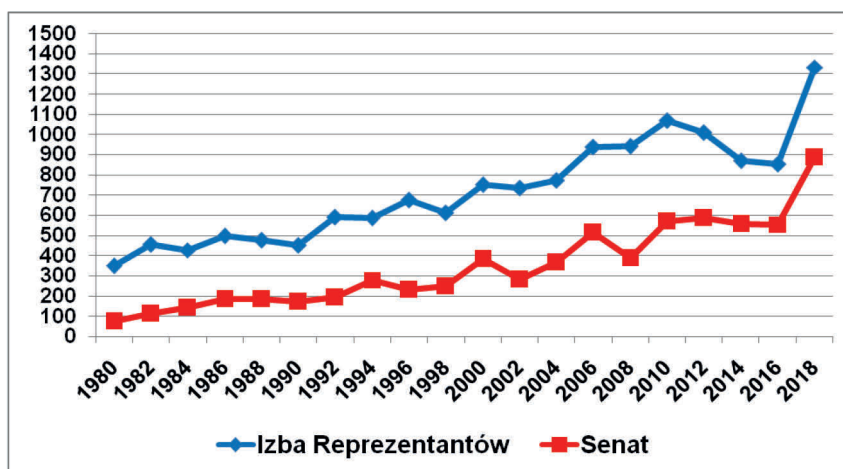
Źródło: U.S. Senate [2021].

Z dzisiejszej perspektywy można by argumentować, że wybory 2010 i 2014 stały się rozłożonymi na dwa akordy elekcjami przygotowującymi do jednolitych rządów Partii Republikańskiej w efekcie wyborów 2016. Najpierw Republikanie w jeszcze bardziej, niż w 1994 roku, doniosły sposób odzyskali większość w Izbie Reprezentantów, by w cyklu 2014 dołożyć do tego większość w Senacie. Liczba przyjętych przez Kongres ustaw nigdy już nie osiągnęła poziomu z lat 2009–2010, a niemal wszystkie swoje weta prezydent Barack Obama wystosował w drugiej kadencji. Mimo iż całkowita liczba przyjętych przez Kongres ustaw wydaje się wysoka, wyniki wyborów 2010 roku efektywnie zastopowały jego progresywne zamierzenia w zakresie polityki publicznej. W przeciwieństwie do Clintona, który po wyborach 1995 roku stworzył konstruktywny tandem ze spikerem (przewodniczącym) Izby Reprezentantów, republikaninem Newtem Gingrichem, co jednak okupił znaczącym przesunięciem swojej polityki na prawo [Busch 1999: 171], Obama z założenia odrzucał poparcie republikańskich propozycji politycznych, szczególnie tych formułowanych ze strony fiskalnych konserwatystów. Przede wszystkim jednak Republikanie w Kongresie przyjęli wobec Obamy strategię obstrukcji i politykę przeczekania. Obama nie tylko nie był w stanie przeforsować większości swoich zamierzeń ustawodawczych, ale gdy od stycznia 2015 miał dodatkowo do czynienia z opozycją w Senacie, stracił wolną rękę w wyznaczaniu kandydatów do sądów federalnych, nominacje, które musiał teraz uzgadniać z liderem nowej senackiej większości, Mitchem McConnell. Gdy przyszło do oceny wyborców, to w latach 2014 oraz 2016 obwinili oni Demokratów za brak skutecznego przywództwa, torując drogę do republikańskiego zwycięstwa we wszystkich federalnych elekcjach cyklu prezydenckiego. Biorąc zatem pod uwagę kryteria zaproponowane przez A. E. Buscha, cykl 2014 okazał się normalny, w dłuższej perspektywie wydaje się być przygotowującym sam w sobie, ale jednocześnie dopełnieniem rozłożonego w czasie cyklu przygotowującego 2010.

## DZIAŁANIA KAMPANIJNE W WYBORACH W ŚRODKU KADENCJI

Dla kandydatów do Kongresu nie ma zasadniczo dużych różnic między przygotowaniem się do kampanii wyborczej w cyklu prezydenckim czy w cyklu *midterm*. I w jednym, i drugim przypadku, kandydaci muszą sami skompletować swój sztab wyborczy, zmobilizować bazę wyborców oraz zidentyfikować głosujących, skłonnych przejść na ich stronę, a następnie nakłonić ich do wzięcia udziału w głosowaniu. Jeśli chodzi o kwestie finansowe, to z analizy danych na wykresie 3 nie wylania się wyraźna różnica między wydatkami w kampaniach ze względu na cykl wyborczy, podobnie brak jest też widocznego, jak choćby w przypadku różnic we frekwencji wyborczej, trendu gdy idzie

o kwoty, jakie wydają zwycięzcy kandydaci w wyborach do Kongresu [Laidler, Turek 2016: 194]. Kandydaci w wyborach *midterm* dysponują co prawda mniejszą grupą potencjalnych tzw. znaczących darczyńców, czyli osób przekazujących sztabowi wyborczemu minimum 200 dolarów [Laidler, Turek 2016: 75–125]. Po pierwsze, sztaby są w stanie wyrównać te „straty” zbiórkami od osób przekazujących niższe kwoty. Po drugie, można przypuszczać, że różnica w liczbie znaczących donatorów wynika z faktu, że ich nadwyżka w cyklach prezydenckich jest „konsumowana” przez pretendentów do prezydentury. W przypadku zresztą licznych praktycznych aspektów prowadzenia kampanii kongresowej, nie tylko finansowych, różnice między kandydatami i prowadzeniem kampanii przebiegają nie w odniesieniu do cykli prezydenckich, ale do statusu kandydatów. Inaczej bowiem będzie przebiegać rywalizacja gdy jeden z kandydatów ubiega się o reelekcję (*incumbent*), a drugi chce go pozbawić mandatu (*challenger*), oraz gdy dwaj pretendenci ubiegają się o mandat w dystrykcie lub stanie (*open seat*), w którym osoba obecnie go sprawująca przechodzi na emeryturę, ubiega się o inny urząd lub kończy karierę polityczną.



Uwaga: wykres przedstawia wydatki kandydatów w wyborach powszechnych dwóch głównych partii politycznych, poniesione w prawyborach oraz w wyborach powszechnych. Wszystkie dane po uwzględnieniu inflacji, stan na 2018 r.

Wykres 3. Wydatki w wyborach do Izby Reprezentantów i Senatu, 1980–2018

Źródło: The Campaign Finance Institute [2019a, b].

Przystępując jednak do działań kampanijnych, czy to próbując przekonać wyborców do zalet swojej kandydatury, czy to zbierając środki na prowadzenie wyborczej agitacji, kandydaci muszą podjąć decyzję, czy w kampanii będą akcentować hasła odnoszące się do kwestii ogólnonarodowych, czy też jedynie dotyczących ich rodzimego stanu lub dystryktu. Podczas gdy czynniki narodowe kładą nacisk „na stan gospodarki, popularność prezydenta, a także ocenę skuteczności Kongresu jako instytucji politycznej” [Cohen 2019: 670], kwestie lokalne odnoszą się do „atrybutów kandydatów, oceny deputowanego sprawującego urząd i chcącego zająć jego miejsce kontrkandydata, zbieżności politycznej i programowej między wyborcami i kandydatami, stopnia rywalizacji w dystrykcie czy stanu gospodarki lokalnej” [Cohen 2019: 670]. Niemniej w warunkach spolaryzowanej – ostatnimi czasy – amerykańskiej sceny politycznej, kandydaci w wyborach kongresowych muszą odpowiedzieć sobie na fundamentalne pytanie: Czy zastosować strategię w ramach której „będą akcentować swoją kompatybilność polityczną i ideologiczną z prezydentem, tym samym ryzykując mobilizację opozycji. [...] Czy też zdystansować się od szefa egzekutywy, narażając się na zrażenie do siebie partyjnej bazy wyborców, co w obu przypadkach może zakończyć się wyborczą porażką” [Williamson 2019: 653].

Ta różnorodność między warunkami lokalnymi, nawet przy eksponowaniu czynników o charakterze narodowym, sprawia, że choć prawie każdy prezydent przegrywa wybory w środku kadencji, nie oznacza to, że jego partia ponosi tę samą stratę w liczbie miejsc czy traci większość w jednej bądź w obu izbach. Przez lata zresztą rozdźwięk między wynikami wyborów prezydenckich – gdzie w latach 1954–1994 Republikanie sprawowali prezydenturę przez 26 lat, ale ani razu nie zdobyli w większości w Izbie Reprezentantów – a kongresowych tłumaczono ukutym przez Thomasa „Tipa” O’Neilla stwierdzeniem, iż *all politics is local*. Polityka na poziomie krajowym jest istotna, ale jeśli wyborcy są zadowoleni ze sposobu sprawowania urzędu przez ich reprezentanta lub partię, której jest członkiem, to z uwagi na fakt, że bliższa niż wspólnota narodowa jest im wspólnota lokalna, wskażą tych kandydatów, którzy, ich zdaniem, lepiej przysłużą się ich lokalnej społeczności. Tym bardziej, jeśli obecny reprezentant sprawuje swój urząd już kilka kadencji, cieszy się zaufaniem wyborców, a dodatkowo może dla swoich korzyści politycznych wykorzystać zasoby przysługujące ze względu na sprawowany urząd (*incumbency advantage*) [Ban, Llaudet, Snyder 2016]. Jeśli jednak urzędujący prezydent jest wyjątkowo niepopularny, a w dodatku podjął działania, które wyjątkowo wpływają na elektorat, władze partii opozycyjnej mogą podjąć strategiczną decyzję o unifikacji przekazu, który ze strony jej kandydatów jest teraz identyczny we wszystkich 435 kongresowych dystryktach oraz w 1/3 wyłaniających senatorów stanach, ale przede wszystkim dotyczy kwestii wspólnych dla wszystkich Amerykanów.

Gdy w wyborach 1994 roku Republikanie odzyskali po 40 latach większość w Izbie Reprezentantów, to wszyscy startujący z ramienia partii kandydaci w tych wyborach akcentowali zalety programu inicjatyw ustawodawczych *Contract with America*, który zobowiązali się wprowadzić 100 dni po zaprzysiężeniu. Choć sam *Contract* okazał się nie być decydujący dla republikańskiej wygranej, jednolity przekaz z całą pewnością pozwolił wzmocnić „proces ramowania lokalnego wyboru w narodowym kontekście, akcentując w negatywnym świetle kwestie wysokich podatków, nadmiernego zaangażowania rządu w gospodarkę czy ogólnie uczynić urzędującego prezydenta” [Jacobson 1996: 3] przedmiotem ogólnonarodowego referendum. Jeśli dodać do tego jeszcze ukazanie w negatywnym świetle założeń reformy systemu ochrony zdrowia, która nie uzyskała poparcia w Kongresie, choć była energicznie forsowana przez Clintona, zwycięstwo Republikanów było pełne. Co ciekawe, powyższy opis mógłby również służyć do wyjaśnienia republikańskiego sukcesu w cyklu 2010, w którym Republikanie zastosowali podobną retorykę oraz znowu znacząco znacjonalizowali swój przekaz [Jacobson 2011].

Czytelnik mógłby w tym momencie zasadnie zapytać: No dobrze, ale skoro kandydaci do Kongresu korzystają z prezydenckiej koneksji w wyborach prezydenckich, dlaczego nie mogą z niej skorzystać także podczas wyborów *midterm*? Prezydent jest przecież zainteresowany posiadaniem przychylnego mu Kongresu, dlaczego zatem nie zaangażuje się w kampanię i nie ułatwi życia nie tylko kandydatom swojej partii, ale także sobie? Takie założenie okazuje się jednak proste do wcielenia jedynie na poziomie niezobowiązującej dyskusji. Jak wspomniano, różnice choćby w poziomie frekwencji wyborczej nie wynikają z kampanijnego zaangażowania kandydata na prezydenta, ale z faktu, że głowę państwa wybiera się co cztery lata, a nie co dwa. W cyklach kongresowych wyborcy nieregularni zazwyczaj nie są skłonni ponieść wszystkich niezbędnych kosztów uczestnictwa w wyborach: dokonania procesu wyborczej rejestracji, zapoznania się z ofertą programową kandydatów, obejrzenia ich debat, udania się do lokalu wyborczego i innych. Poza wszystkim, nawet w trakcie kampanii prezydenckiej, kandydaci na urząd szefa egzekutywy prowadzą faktyczne działania jedynie w kilkunastu stanach, w których uznają za możliwe przechylenie szali na swoją korzyść [Turek 2016].

W trakcie kampanii przed wyborami *midterm* prezydent, ze względu na pełnioną funkcję, dysponuje jeszcze mniejszym zakresem zasobów, i jego udział w pełnym zakresie zwyczajnie nie jest możliwy, co oczywiście nie oznacza, że szef egzekutywy nie próbuje wspomóc kandydatów swojej partii, zarówno w wyborach do Izby Reprezentantów, jak i do Senatu. Badacze poszukujący przyczyn prezydenckich wizyt w określonych stanach i dystryktach wyborczych wskazują, że ze względu na jak najlepszą alokację zasobów, prezydenci pojawiają się na wiecach oraz pomagają zbierać pieniądze kandydatom w tych miejscach, gdzie

rywalizacja ma charakter zacięty [Mellen, Searles 2013; Cohen, Krassa, Hamman 1991; Hoodie, Ruth 2004] oraz gdzie dany prezydent sam jest popularny, co może wymiernie pomóc wspieranym kandydatom [Hoodie, Ruth 2004; Herrnson, Morris 2007; Lang, Rottinghaus, Peters 2011]. Ponieważ w latach 1982–2010 jedynie ok. 12% elekcji do Kongresu było zaciętych [Mellen, Searles 2013], większość prezydentów działa strategicznie, precyzyjnie wybierając stany i dystrykty, w których ma zamiar się pojawić, oraz kandydatów, których zamierza wesprzeć. Jeffrey Cohen i współpracownicy wykazali, że w latach 1966–1986 w przypadku kandydatów do Senatu, na rzecz których prezydenci prowadzili działania fundraisingowe, pomoc ta wygenerowała aż 19% wszystkich pozyskanych przez nich środków [Cohen, Krassa, Hammann 1991]. Z kolei Paul S. Herrnson i Irwin L. Morris zademonstrowali, że George W. Bush, prowadząc agitację na rzecz 22 kandydatów swojej partii do Kongresu, w większości pomógł im odnieść zwycięstwo. Jednocześnie prezydent był bardziej skłonny udać się w te miejsca, gdzie w roku 2000 różnica między nim i Alem Gorem nie była duża, i gdzie oczekiwał podobnie zaciętej rywalizacji w roku 2004 [Herrnson, Morris 2007; Hoodie, Ruth 2004; Lang, Rottinghaus, Peters 2011].

Jak wskazano, pomoc w kampanii ze strony prezydentów występuje jedynie tam, gdzie prezydent cieszy się sympatią elektoratu, w innym przypadku efekt może być bowiem odwrotny do zamierzonego. Z drugiej strony, gdy polityczna opozycja zdecyduje się na nacjonalizację kampanii *midterm*, zawzięcie atakując w niej urzędującego prezydenta, administracja nie ma wyjścia i musi podjąć działania nakierowane na obronę przed takim atakiem. Zdarza się wówczas często, że pomoc w kampanii staje się też udziałem urzędującego wiceprezydenta, co wpisuje się w funkcję polityczną tego urzędu [Turek 2014b: 96–100]. W sytuacji niskich notowań prezydenta także sami kandydaci proszą centralne struktury o przysłanie im do pomocy popularnych przedstawicieli partii, ale niekoniecznie szefa egzekutywy. Obojętnie zatem, czy urzędujący prezydent uczestniczy w kampanii przed wyborami w środku kadencji w sposób mniej, czy bardziej aktywny, zazwyczaj stanowi punkt odniesienia dla licznych uczestników procesu wyborczego: wyborców, kandydatów i ich sztabów, przedstawicieli organizacji partyjnych, czy też relacjonujących elekcje dziennikarzy.

## MIDTERM 2018

Czynnik, jakim jest udział szefa egzekutywy był zatem także obecny, a nawet spotęgowany w przypadku Donalda Trumpa. Choć na długo przed wyborami 2018 roku Demokraci, zdając sobie sprawę z osobistej niepopularności Trumpa, nosili się z zamiarem uczynienia z cyklu *midterm* referendum na temat prezydentury Trumpa, ten przyszedł im w sukurs. Przemawiając w trakcie

wieców wyborczych kandydatów z ramienia swojego rodzimego ugrupowania, Trump, w swoim stylu, apelował do ich uczestników: „Chcę byście wzięli udział w wyborach. Zachowujcie się, jakby moje nazwisko było na karcie do głosowania” [cyt. za Jacobson 2019: 12] czy też „Przyjdźcie do lokali wyborczych, ponieważ głosujecie na mnie” [cyt. za Williamson 2019: 654]. Prezydent miał powody do optymizmu, jako że jak każdy szef egzekutywy, urzędujący w czasach gospodarczej prosperity, miał prawo przypisać sobie zasługi w poprawieniu sytuacji w portfelach Amerykanów. Jednocześnie osiągnięcia republikańskiej większości w tej dziedzinie nie przełożyły się na poziom prezydenckiej oceny sposobu sprawowania urzędu. Choć w roku 2018 Amerykanie oceniali stan gospodarki podobnie jak w roku 1997, Bill Clinton cieszył się wówczas pozytywną oceną 56% swoich rodaków [Jacobson 2019: 11]. Tymczasem Donald Trump mógł liczyć najwyżej na aprobatę pozostającą w okolicach poparcia z okresu początku swojej prezydentury, czyli na poziomie ok. 42–43% [FiveThirtyEight.com 2021]. Jeśli istotnie, jak wskazuje James E. Campbell, „powierzając Republikanom misję sformowania jednolitego rządu, Amerykanie oczekiwali przywrócenia żywotności sferze gospodarczej, a jednocześnie sposobu rządzenia, z którego byliby dumni, lub które przynajmniej mogliby zaakceptować” [Campbell 2018a: 526], Trump wraz z Republikańską większością w Kongresie najwyraźniej był w stanie zrealizować jedynie pierwszy z tych postulatów. Pokazały to zresztą, oparte na zmiennych o charakterze narodowym, modele prognozujące na ile miejsc w poszczególnej izbie może liczyć partia prezydenta po wyborach [Campbell 2018b: 3].

Utrata 40 mandatów z Izbie Reprezentantów oraz zdobycie dwóch dodatkowych miejsc w Senacie okazały się jednak wypadkową nie tylko kontekstu narodowego, ale także podejmowanych przez przedstawicieli obydwu partii i prezydenta działań kampanijnych, a także kontekstu wyborów do izby wyższej. Wysiłki na rzecz mobilizacji wyborczej ze strony wszystkich zainteresowanych aktorów znacząco przyczyniły się bowiem do zwiększonego stopnia partycypacji wyborczej. Poziom frekwencji wyborczej w 2018 wyraźnie wyróżnia się na tle pozostałych elekcji typu *midterm* (zob. wykres 1 i 2). Ich średnia frekwencja w latach 1982–2014 wyniosła 39,4%, podczas gdy 6 listopada 2018 roku w lokalach wyborczych zjawiała się ponad połowa Amerykanów. Co więcej, dla aż 63% z nich najważniejszym powodem wzięcia udziału w głosowaniu była osoba prezydenta. Wyborcy ci oddali swoje głosy zarówno na kandydatów Partii Demokratycznej (57%), jak i Partii Republikańskiej (41%) [Campbell 2018a: 526–527], z wyraźną jednak przewagą tych pierwszych.

Nastawienie do Trumpa okazało się także kluczowe w tych dystryktach, które w wyborach prezydenckich 2016 okazały się marginalne. W jedenastu z nich, w których żaden z kandydatów nie ubiegał się o reelekcję, wszędzie zwyciężyli Demokraci [Jacobson 2019: 23]. Ogółem o ponowny wybór na stanowisko deputowanego nie ubiegało się aż 60 reprezentantów, z czego 12 republikanów

i 9 demokratów ubiegało się o inny urząd [Jacobson 2019: 23]. Niemniej rezygnację z walki o reelekcję przez 40 republikanów uznano za przejaw strategicznej akceptacji nieuniknionego narodowego trendu [Jacobson 2019: 21]. Przewidując porażkę, politycy ci woleli zrezygnować, podając prozaiczne powody, niż opuścić Kongres z łatką przegranego. Ruch ten zmobilizował Demokratów do zrekutowania do udziału w wyborach tzw. solidnych kandydatów, czyli takich, którzy sprawowali już wcześniej urzędy o charakterze stanowym i lokalnym, dysponowali zatem pewną bazą wyborców oraz donatorów czy też osób odnoszących sukcesy w biznesie. Jeśli z kolei chodzi o wszystkich kandydatów, którzy o miejsce w Izbie Reprezentantów ubiegali się po raz pierwszy, aż połowę z nich stanowiły kobiety [Jacobson 2019: 26]. W rezultacie, Demokraci wprowadzili do izby niższej 90 reprezentantek, z czego 35 wybranych zostało po raz pierwszy [Lawless, Fox 2018: 679]. Z całą pewnością zmobilizowały one do głosowania istotną grupę tych wyborców i wyborczyń, dla których „Trump był symbolem polityka chępiącego się brakiem poszanowania dla kobiet i zagrażającego ich prawom” [Jacobson 2019: 26]. Biorąc pod uwagę, że jedną z osi znacjonalizowanego przekazu Demokratów był też stosunek Republikanów do kwestii cofnięcia reform systemu ochrony zdrowia Baracka Obamy, rozszerzenia programu Medicare, czy też innych szeroko pojętych kwestii społecznych, szczególnie istotnych dla kobiet, zaktywizowało to znaczącą część tej grupy elektoratu, z której większość zadeklarowała, że „wolałaby poddać się zabiegowi kolonoskopii niż zjeść lunch w towarzystwie Trumpa” [Lawless, Fox 2018: 671].

Choć utrata większości w Izbie Reprezentantów okazała się mieć poważne reperkusje, do czego jeszcze wrócimy, istotnym następstwem elekcji 2018 było wzmocnienie przez Partię Republikańską swojej pozycji w Senacie. Wybory do Senatu w cyklu *midterm* mają swoją oddzielną specyfikę. Nie dość bowiem, że ocenie wyborców podlega nie cała izba, ale  $\frac{1}{3}$  senatorów, są to politycy, którzy zostali wybrani o jeden cykl prezydencki wcześniej. Opisane zatem teoretyczne przyczyny wyników wyborów w środku kadencji odnoszą się, jak w przypadku wyborów 2018, do poprzedniego prezydenta. Sześcioletnia kadencja senatorów oznacza bowiem, że w cyklu 2018 o ponowny wybór ubiegali się senatorowie, którzy uzyskali mandat w tych samych wyborach, w których reelekcję zdobył Barack Obama. Jeśli w cyklu 2012 na rzecz wielu z nich zadziałała prezydencka koneksja oraz wzrost frekwencji, to strategicznie stawiało to Demokratów w dość niekorzystnej sytuacji. Musieli bowiem „obronić aż 26 mandatów, z czego dziesięć w stanach wygranych przez Trumpa, oraz dodatkowe pięć w stanach, w których zdobył on ponad 59% głosów” [Jacobson 2019: 28]. W wielu z nich obywatele od lat wybierali polityków Partii Republikańskiej, toteż odbudowanie starej koalicji w takich stanach jak Dakota Północna, Floryda, Missouri czy Indiana, przyniosło Republikanom dość wymierne korzyści. Warto odnotować, że w tych trzech ostatnich stanach „prowadzący kampanię mobilizującą swoich zwolenników prezydent



[...] prawie na pewno pomógł odnieść zwycięstwo, skoro wedle badań *exit polls* jego popularność wśród wyborców wyniosła ponad 50%” [Jacobson 2019: 26]. W rezultacie swoją minimalną przewagę w Senacie, po cyklu 2016 wynoszącą 51 do 49, Republikanie powiększyli do bezpieczniejszej 53 do 47.

Kolejną zauważalną różnicą między elekcją 2018 a pozostałymi wyborami typu *midterm* jest zwiększony zakres poniesionych w nich wydatków, zarówno w kampaniach do Izby Reprezentantów, jak i do Senatu. Kandydaci na deputowanych Partii Demokratycznej zebrali średnio 1,67 mln dolarów, a ich republikańscy oponenti 1,41 mln [Carson, Hitefield 2018: 541]. Z kolei w wyborach do Senatu Demokraci zebrali aż 60,4% więcej środków niż w wyborach 2014, a Republikanie 5,6% mniej [Carson, Hitefield 2018: 542], co zdaje się demonstrować „dużą ochotę darczyńców Partii Demokratycznej do wyłonienia Kongresu, który postawi się Trumpowi” [Jacobson 2019: 27].

W przypadku cyklu *midterm* 2018 trzeba jednak podkreślić, że wielu tradycyjnych darczyńców Partii Republikańskiej przekazało środki nie na rzecz kandydatów, ale bezpośrednio na konto Narodowego Komitetu Republikanów (Republican National Committee, RNC). Podejmując decyzję o finansowym wsparciu preferowanych polityków bądź określonego ugrupowania, duża część wyborców czyni to z powodów ideologicznych, jak również oczekuje pewnych korzyści materialnych [Franciai in. 2003]. Spora część donatorów kontrybuuje zatem retrospektywnie, będąc zadowoloną z polityki prowadzonej przez partię mającą większość. Mimo zatem mniejszej ogólnej popularności, donatorzy o zabarwieniu prawicowym mieli prezydentowi i jego partii za co dziękować. Wszak Kongres przyjął ustawodawstwo zmniejszające daniny podatkowe, przeprowadził istotne procesy deregulacyjne oraz choć bez sukcesu, to jednak podjął próbę cofnięcia skutków niepopularnej wśród Republikanów reformy systemu ochrony zdrowia z 2010 roku. Dysponujący dzięki temu znaczną ilością środków, RNC strategicznie je rozdzielił, angażując zasoby przede wszystkim w wyborach do Senatu, by obronić tę izbę przed przejęciem większości przez politycznych oponentów. Ta decyzja okazała się kluczowa dla politycznego następstwa wyborów *midterm* 2018, czyli wszczęcia wobec Donalda Trumpa procedury *impeachmentu*.

Choć prawicowi politycy i komentatorzy oskarżają Demokratów o zakusy usunięcia Trumpa z urzędu jeszcze przed jego inauguracją, spiker Izby Reprezentantów Nancy Pelosi wstrzymywała się z tym ruchem dość długo. W jej ocenie raport niezależnego prokuratora Roberta Muellera nie przedstawił bezpośrednich (*smoking gun*), a jedynie poszlakowe dowody winy prezydenta. Gdy jednak do Kongresu wpłynęła skarga sygnalisty na temat Trumpa, zawieszającego przyznane już przez federalną legislaturę środki na pomoc militarną Ukrainie z obietnicą ich odmrożenia w zamian za korzyści natury politycznej dla prezydenta, Demokraci wytoczyli najcięższe działa. Pelosi oskarżyła Trumpa o zdradę kraju,

a wkrótce także o nadużycie władzy oraz utrudnianie pracy Kongresowi. Obserwując, jak na te zarzuty zareagowali Republikanie, to nie oceniając argumentacji jednej i drugiej strony, trudno oczekiwać, że gdyby *midterm* zakończył się zachowaniem przez nich większości w izbie niższej, skarga sygnalisty w ogóle ujrzałaby światło dzienne. Oskarżając Demokratów o polowanie na czarownice, Republikanie w Izbie Reprezentantów stanęli murem za Trumpem. Choć uznanie go winnym przez izbę niższą, przy większości Partii Demokratycznej, uznawane było za bardzo prawdopodobne, to jednak o najważniejszej kwestii, czy pozbawić prezydenta urzędu, zdecydować miał Senat. Liczni komentatorzy wskazywali, że choć *impeachment* to w jednej i drugiej izbie procedura *quasi*-sądowa, zarządzają nią i przeprowadzają politycy. I z tego powodu może ona wyglądać i zakończyć się inaczej, niż miałyby to miejsce w sądzie.

Czy w przypadku innych wyników niż 6 listopada 2018 roku Trump zostałby usunięty z urzędu? Trudno powiedzieć. Nie wiadomo, czy ostatecznie znalazłoby się 67 senatorów, skłonnych poprzeć wnioski Izby Reprezentantów. Niemniej w wyniku wygranych w latach 2014 i 2018 wyborów *midterm* do Senatu, Republikanie mieli większość głosów w całej izbie, a także jej poszczególnych komisjach. To zatem wynik wyborów w środku kadencji pośrednio zdecydował o niewzywaniu przed oblicze Senatu najbliższych współpracowników prezydenta jako świadków, czego domagali się Demokraci. Być może przekazane przez nich informacje zmieniłyby nastawienie opinii publicznej do Donalda Trumpa, a w ślad za tym senatorów Partii Republikańskiej broniących prezydenta, albo równie dobrze atakujących go Demokratów. Zatem tak jak wynik *midterm* umożliwił wprawienie w ruch najdonioślejszego aktu kontroli egzekutywy ze strony Kongresu, także wynik tej samej elekcji spowodował zakończenie *impeachmentu* bez przedwczesnego finału prezydentury Donalda Trumpa.

## WNIOSKI

Jeśli w życiu człowieka pewna jest tylko śmierć i to, że musi płacić podatki, a egzystencja polityka nacechowana jest tym, iż wybory mają konsekwencje, to prezydent Stanów Zjednoczonych musi liczyć się z tym, że jego partia niemal zawsze przegrywa wybory w środku kadencji. Elekcje te charakteryzują się niższą frekwencją oraz specyficznym sposobem prowadzenia kampanii wyborczej, w której punktem odniesienia jest prezydent, choć tematem samej kampanii mogą stać się zarówno kwestie krajowe, jak i lokalne. Wybory w środku kadencji, jak każda elekcja, determinują też dalsze wydarzenia polityczne, mogące mieć konsekwencje

zarówno krótkotrwałe, jak łagodzenie kursu politycznego danej prezydenckiej administracji, po dalekosiężne, które, choć początkowo nieujawnione, w dłuższej perspektywie historycznej prowadzą do znaczących przeobrażeń w polityce publicznej.

W tym ostatnim kontekście warto wspomnieć kategorię innowacyjnych wyborów typu *midterm*, którą zaproponował Davida Mayhew. Politolog ten argumentował, że z cyklami innowacyjnymi mamy do czynienia, gdy „wyniosą do władzy nową koalicję, zaszczepią nową agendę polityczną, odniosą znaczący, choć niecałkowity sukces w realizacji tej agendy, a sama koalicja, agenda oraz zdolność do wcielania jej w życie przetrwają nie tylko dwa lata, ale 8–10 lat, lub nawet dłużej” [Mayhew 1996: 158]. Na podstawie tych kryteriów, można by wstępnie zapytać, a za kilka lat zweryfikować, czy mające taki potencjał cykle 2014 i 2018 istotnie były cyklami innowacyjnymi.

Gdy w 2014 roku Partia Republikańska, po zdobyciu cztery lata wcześniej większości w Izbie Reprezentantów, przejęła także Senat, z dzisiejszej perspektywy widać, że rozpoczęła strategiczne i długoterminowe działania na rzecz republikańskiej amerykańskiego sądownictwa federalnego. Choć upolitycznienie władzy sędziowskiej nie było zjawiskiem nowym [Laidler 2011], lider nowej większości w Senacie, Mitch McConnell, dokonał jej znaczącej reorientacji. Gdy w lutym 2016 roku nagle zmarł Antonin Scalia, jeden z najbardziej znanych i wpływowych konserwatystów w Sądzie Najwyższym, McConnell odmówił rozpoczęcia przesłuchań w Senacie nominowanego przez prezydenta Obamę sędziego Merricka Garlanda, argumentując, iż wakat powinien zostać obsadzony już przy udziale nowego prezydenta, cieszącego się świeżym mandatem społecznym. Choć oskarżany o działanie niezgodne nie tyle z obyczajami parlamentarnymi, co wręcz bezprawne [Laidler 2016], McConnell w istocie podjął niezwykle ryzykowną grę, nakierowaną na mobilizację do wzięcia udziału w wyborach prezydenckich 2016 roku tych wyborców, dla których temat obsady sądów był najważniejszy. Hazard się opłacił, gdy w wyborach zwyciężył Trump, a Republikanom udało się w listopadzie 2018 obronić Senat. W rezultacie prezydent z ramienia Partii Republikańskiej nominował, a Senat, w którym większość mandatów zajmowali przedstawiciele tej partii, udzielił prezydentowi rady i zgody na wprowadzenie do Sądu Najwyższego trzech sędziów konserwatywnej proweniencji, obsadzając także ok 28% wszystkich stanowisk w federalnej judykaturze [Gramlich 2021].

Niemniej potencjalnych źródeł elekcji innowacyjnej można doszukać się także w wyborach 2018, tym razem po stronie Demokratów. Otóż liczni kandydaci tej partii zwyciężyli w wyborach promując propozycje bliskie Bernieemu Sandersowi. Po inauguracji nowego Kongresu w styczniu 2019, wielu zwolenników Sandersa w Izbie Reprezentantów zaczęło forsować agendę polityczną, związaną z większym zaangażowaniem rządu w sprawy społeczne, zwiększe-

niem zakresu opieki medycznej, interwencją na rzecz zniwelowania nierówności ekonomicznych czy też rozszerzeniem bezpłatnego szkolnictwa wyższego. Wszystkie te postulaty były również częścią programu wyborczego Sandersa, który pod koniec lutego 2020 roku wydawał się być bliżej uzyskania prezydenckiej nominacji niż cztery lata wcześniej. Wówczas jednak nastąpił nieoczekiwany zwrot – Joe Biden zdecydowanie zwyciężył w prawyborach w Karolinie Południowej (29 lutego), po których z rywalizacji wycofała się większość kandydatów umiarkowanych, którzy poprosili swoich zwolenników o poparcie Bidena. Dzięki temu, byłemu wiceprezydentowi udało się też zwyciężyć w dziesięciu stanach, głosujących podczas tzw. superwtorku (*Super Tuesday*), całkowicie zmieniając dynamikę rywalizacji i ostatecznie zdobywając prezydencką nominację Demokratów, by w listopadowych wyborach prezydenckich pokonać także Donalda Trumpa. Kontekst globalnej pandemii sprawił jednak, że postulaty z kampanii Demokratów w roku 2018 znalazły odzwierciedlenie w takich działaniach administracji Joe Bidena, jak przyjęta ustawa *American Rescue Plan* czy zapowiedzi dalszej pomocy obywatelom ze strony rządu [Biden 2021].

W tym kontekście warto zatem obserwować rozwój sytuacji w Stanach Zjednoczonych by za kilka lat móc ocenić, czy wybory w środku kadencji roku 2018 okazały się równie innowacyjne, co te przeprowadzone cztery lata wcześniej. Biorąc pod uwagę gospodarcze i społeczne – choć na dzień składania tego tekstu nadal trudne do pełnego oszacowania – skutki pandemii, innowacyjność wyborów *midterm* 2018 może okazać się większa, niż sądzono jeszcze na początku 2020 roku.

## BIBLIOGRAFIA

- Abramowitz Alan I. 1975. „Economic Conditions, Presidential Popularity, and Voting Behavior in Midterm Congressional Elections”. *The Journal of Politics* 47 (1).
- Ban Pamela, Llaudet Elena, Snyder James M. Jr. 2016. „Challenger Quality and the Incumbency Advantage”. *Legislative Studies Quarterly* 41 (1).
- Busch Andrew E. 1999. *Horses in Midstream. U.S. Midterm Elections and Their Consequences, 1894-1998*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Butler David, Cain Bruce E. 1992. *Congressional Redistricting. Comparative and Theoretical Perspectives*. New York: Macmillan.
- Campbell Angus. 1966. *Surge and Decline: A Study in Electoral Change, W Elections and the Political Order*. Red. Angus Campbell, Phillip E. Converse, Warren E. Miller, Donald E. Stokes. New York: Wiley.
- Campbell James E. 1991. „The Presidential Surge and its Midterm Decline in Congressional Elections, 1868-1988”. *The Journal of Politics* 53 (2).
- Campbell James E. 1997. *The Presidential Pulse of Congressional Elections*. Louisville: The University of Kentucky Press.
- Campbell James E. 2018a. „Explaining Electoral Change in the 2018 US Midterm Elections: The Three Components”. *The Forum* 16 (4).

- Campbell James E. 2018b. „Forecasting the 2018 US Midterm Elections”. *PS: Political Science and Politics* 51 (S1).
- Carson Jamie L., Hitefield Aaron A. 2018. „Donald Trump, Nationalization, and the 2018 Midterm Elections”. *The Forum* 16 (4).
- Cohen Jeffrey E. 2019. „Presidential Referendum Effects in the 2018 Midterm Election: An Initial Analysis”. *Presidential Studies Quarterly* 49 (3).
- Cohen Jeffrey E., Krassa Michael A., Hamman John A. 1991. „The Impact of Presidential Campaigning on Midterm U.S. Senate Elections”. *The American Political Science Review* 85 (1).
- Cook Rhodes. 2014. *America Votes 30: 2011-2012, Election Returns by State*. Los Angeles: Sage Publications Inc.
- Federal Election Commission. 2015. *Federal Elections 2014. Election Results for the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives*. Washington, D.C.: Federal Election Commission.
- Federal Election Commission. 2017. *Federal Elections 2016. Election Results for the U.S. President, the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives*. Washington, D.C.: Federal Election Commission.
- Federal Election Commission. 2019. *Federal Elections 2018. Election Results for the U.S. Senate and the U.S. House of Representatives*. Washington, D.C.: Federal Election Commission.
- Ferejohn John A., Calvert Randall I. 1984. „Presidential Coattails in Historical Perspective” *American Journal of Political Science* 28 (1).
- Fiorina Morris P. 2003. *Divided Government*. New York: Pearson.
- Francia Peter L., Green John C., Herrnson Paul S., Powell Lynda W., Wilcox Clyde. 2003. *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates*. New York: Columbia University Press.
- Gillom Steven M. 2008. *The Pact: Bill Clinton, Newt Gingrich, and the Rivalry that Shaped a Generation*. New York: Random House.
- Harris John F. 2005. *The Survivor: Bill Clinton in the White House*. New York: Random House.
- Herrnson Paul S., Morris Irwin L. 2007. „Presidential Campaigning in the 2002 Congressional Elections”. *Legislative Studies Quarterly* 33 (4).
- Hinckley Barbara. 1967. „Interpreting House Midterm Elections: Toward A Measurement of the In-Party’s ‘Expected’ Loss of Seats”. *The American Political Science Review* 61 (3).
- Hoodie Matthew, Ruth Stephen R. 2004. „Predicting the Presidential Presence: Explaining Presidential Midterm Elections Campaign Behavior”. *Political Research Quarterly* 57 (2).
- Jacobson Gary C. 1990. *The Electoral Origins of Divided Government*. Boulder: Westview Press.
- Jacobson Gary C. 1996. *The 1994 House Elections in Perspective. W Midterm. The Elections of 1994 in Context*. Ed. Philip A. Klinkner. Boulder: Westview Press.
- Jacobson Gary C. 1999. „Impeachment Politics in the 1998 Congressional Elections”. *Political Science Quarterly* 114 (1).
- Jacobson Gary C. 2003. „Terror, Terrain, and Turnout: Explaining the 2002 Midterm Elections”. *Political Science Quarterly* 118 (1).
- Jacobson Gary C. 2011. „The Republican Resurgence of 2010”. *Political Science Quarterly* 126 (1).
- Jacobson Gary C. 2019. „Extreme Referendum: Donald Trump and the 2018 Midterm Elections”. *Political Science Quarterly* 134 (1).
- Jacobson Gary C., Kernell Samuel. 1981. *Strategy and Choice in Congressional Elections*. New Haven, Yale University Press.
- Kellerman Barbara. 1984. *The Political Presidency: Practice of Leadership*. New York: Oxford University Press.
- Kernell Samuel. 1977. „Presidential Popularity and Negative Voting: An Alternative Explanation of the Midterm Congressional Decline of the President’s Party”. *The American Political Science Review* 71 (1).

- Key V.O., Jr. 1964. *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Klinkner Philip A. (ed.) 1996. *Midterm. The Elections of 1994 in Context*. Boulder: Westview Press.
- Laidler Paweł. 2011. *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki: od prawa do polityki*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Laidler Paweł. 2016. „Prawno-polityczny spór wokół wyboru sędziego Sądu Najwyższego USA po śmierci Antonina Scalii”. *Przegląd Sejmowy* 3 (134).
- Laidler Paweł, Turek Maciej. 2016. *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Lang Matthew, Rottingahus Brandon, Peters Gerhard. 2011. „Revisiting Midterm Visits: Why the Type of Visit Matters”. *Presidential Studies Quarterly* 41 (4).
- Lawless Jennifer L., Fox Richard L. 2018. „A Trump Effect? Women and the 2018 Midterm Elections”. *The Forum* 16 (4).
- Mayhew David R. 1974. „Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals”. *Polity* 6 (3).
- Mayhew David R. 1996. *Innovative Midterm Elections*. W *Midterm. The Elections of 1994 in Context*. Red. Philip A. Klinkner. Boulder: Westview Press.
- Mellen Rob, Jr., Searles Kathleen. 2013. „Predicting Presidential Appearances During Midterm Elections: The President and House Candidates, 1982–2010”. *American Politics Research* 41 (2).
- Sabato Larry J. (ed.) 2003. *Midterm Madness. The Elections of 2002*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Sabato Larry J. 2019. *The Blue Wave: Trump at Midterm*. W *The Blue Wave. The 2018 Midterms and What They Mean for the 2020 Election*. Eds. Larry J. Sabato, Kyle Kondik. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Stanley Harold W., Niemi Richard G. 2013. *Vital Statistics on American Politics 2013–2014*. Washington, D.C.: CQ Press.
- Tufte Edward R. 1975. „Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections”. *The American Political Science Review* 69 (3).
- Turek Maciej. 2014a. *System prezydencki w praktyce politycznej Stanów Zjednoczonych*. W *Systemy rządów w perspektywie politologicznej*. Red. Jarosław Szymanek. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Turek Maciej. 2014b. *Urząd Wiceprezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki. Analiza politologiczna*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Turek Maciej. 2016. *Kolegium Elektorów a strategia w amerykańskich wyborach prezydenckich. W Obliczu Ameryki: szkice o społeczeństwie, kulturze i polityce Stanów Zjednoczonych*. Red. Paulina Napierała, Rafał Kuś. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Turek Maciej. 2018. *Feel the Bern. Prezydencka kandydatura Berniego Sandersa i jej dziedzictwo*. W *Czas wojny, czas pokoju: Stany Zjednoczone Ameryki od niepodległości do współczesności*. Red. Łukasz Niewiński. Oświęcim: Napoleon V.
- Williamson Ryan D. 2019. „Evaluating Candidate Positioning and Success in the 2018 Midterm Elections”. *The Forum* 16 (4).

## ŹRÓDŁA INTERNETOWE

- Biden Joe. 2021. „Address to a Joint Session of Congress”. 28.04., <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/28/remarks-as-prepared-for-delivery-by-president-biden->

- address-to-a-joint-session-of-congress/?fbclid=IwAR0MjSVBhj-uh65QV6n4pfT0sk7NSCdbk aLSTD7JsNqBtLYH2NPCp\_b2cM (dostęp 7.05.2021).
- The Campaign Finance Institute. 2019a. *House Campaign Expenditures: Major Party General Election Candidates, 1974–2018*, [http://www.cfinst.org/pdf/federal/HistoricalTables/pdf/CFI\\_Federal-CF\\_18\\_Table2-02.pdf](http://www.cfinst.org/pdf/federal/HistoricalTables/pdf/CFI_Federal-CF_18_Table2-02.pdf) (dostęp 7.05.2021).
- The Campaign Finance Institute. 2019b. *Senate Campaign Expenditures: Major Party General Election Candidates, 1974–2018*, [http://www.cfinst.org/pdf/federal/HistoricalTables/pdf/CFI\\_Federal-CF\\_18\\_Table2-05.pdf](http://www.cfinst.org/pdf/federal/HistoricalTables/pdf/CFI_Federal-CF_18_Table2-05.pdf) (dostęp 07.05.2021).
- FiveThirtyEight.com. 2021. *How popular is Donald Trump?*, <https://projects.fivethirtyeight.com/trump-approval-ratings/> (dostęp 30.07.2021).
- Gallup Organization. 2009. *Presidential Approval Ratings – George W. Bush*. <https://news.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx> (dostęp 7.05.2021).
- Gramlich John. 2021. „How Trump compares with other recent presidents in appointing federal judges”. Pew Research Center. 13.01., <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/01/13/how-trump-compares-with-other-recent-presidents-in-appointing-federal-judges/> (dostęp 7.05.2021).
- McDonald Michael. 2018a. *National General Election VEP Turnout Rates, 1789–Present*. W *United States Election Project*, <http://www.electproject.org/national-1789-present> (dostęp 7.05.2021).
- McDonald Michael. 2018b. *National Turnout Rates, 1789–2018*. W *United States Election Project*. <http://www.electproject.org/home/voter-turnout/voter-turnout-data> (dostęp 7.05.2021).
- Reynolds Molley E. 2019. *Vital Statistics on Congress*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, <https://www.brookings.edu/multi-chapter-report/vital-statistics-on-congress/> (dostęp 7.05.2021).
- U.S. Senate. 2019. *Summary of Bill Vetoed, 1789–Present*, <https://www.senate.gov/legislative/ve-toes/vetoCounts.htm> (dostęp 7.05.2021).
- U.S. Senate. 2021. *Resume of Congressional Activity, 1947–Present*, <https://www.senate.gov/legislative/ResumesofCongressionalActivity1947present.htm> (dostęp 28.02.2020).

## Streszczenie

W artykule przeanalizowano cechy charakterystyczne wyborów do Kongresu USA, które odbywają się w środku prezydenckiej kadencji. Autor wskazuje dlaczego partia prezydenta z reguły traci w nich liczbę mandatów w Izbie Reprezentantów, w jaki sposób wyniki tych wyborów oddziałują na proces polityczny, czym różni się kampania w wyborach prezydenckich i wyborach *midterm*. Autor rozważa również elekcję roku 2018, zastanawiając się, czy w typologii wyborów *midterm* należy ją uznać za elekcję normalną, przygotowującą, kalibrującą, czy też innowacyjną.

**Słowa kluczowe:** wybory do Izby Reprezentantów USA, wybory do Senatu USA, amerykańska prezydentura a wybory do Kongresu, typologia wyborów w środku kadencji.

## **MIDTERM. THE SPECIFIC NATURE OF THE US CONGRESSIONAL ELECTIONS IN THE MIDDLE OF THE PRESIDENTIAL TERM (summary)**

The article analyzes main features of congressional midterm elections in the United States. It addresses the issues of why presidential party tends to lose seats in the U.S. House of Representatives, how the results of midterm congressional elections determine the afterwards political process and what are the differences between campaigning in the presidential and midterm electoral

cycles. The paper also reflects on the 2018 midterm elections, discussing what type of midterm election models – normal, preparatory, calibrating or innovative – the 2018 midterm fits best.

**Keywords:** U.S. House of Representative elections, U.S. Senate elections, American presidency and midterm congressional elections, models of congressional midterm elections.