



Demokratyczny Audyt Polski 2014



KONFEDERACJA
LEWIATAN

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI  POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION

 **AKADEMIA ROZWOJU
FILANTROPII W POLSCE**

Raport opracowany przez Zespół w składzie:

***Michał Kotnarowski, Radosław Markowski (kierownik projektu),
Michał Wenzel, Marta Żerkowska-Balas***

przy współpracy Krzysztofa Iszkowskiego i Borysa Markowskiego.

Podziękowania

Demokratyczny Audyt Polski nie powstałby bez pomocy i wsparcia wielu osób i instytucji, którzy wspomagali nas w procesie gromadzenia danych i tworzenia ostatecznej wersji raportu.

Projekt nie byłby możliwy bez finansowego wsparcia głównego sponsora Konfederacji Lewiatan, któremu składamy serdeczne podziękowania.

Za pomoc dziękujemy także Stowarzyszeniu Lokalnych Liderów Grup Obywatelskich, Obserwatorium Wolności Mediów w Polsce przy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Ministerstwu Sprawiedliwości - Departamentowi Strategii i Deregulacji. Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej - Departamentowi Analiz Ekonomicznych i Prognoz.

Dziękujemy Centrum Badania Opinii Społecznej, na którego dokonaniach bazuje część raportu dotycząca opinii Polaków na temat demokracji.

Chcielibyśmy również wyrazić wdzięczność wszystkim respondentom w sondażu eksperckim.

Szczególne podziękowania składamy czytelnikom wstępnej wersji raportu: prof. Bogusławie Dobek-Ostrowskiej, prof. Ewie Łętowskiej, dr. Grzegorzowi Makowskiemu, dr. Mikołajowi Pawlakowi, dyrektorowi Lechowi Pilawskiemu, Witoldowi Salwachowi, Tomaszowi Schimankowi oraz prof. dr. hab Jackowi Wasilewskiemu.

Spis treści

Wstęp.....	1
1. Państwo jako wspólnota	7
1.1 Zapewnienie praw osobom, które nie są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej.....	7
1.1.1 Partycypacja polityczna cudzoziemców.....	8
1.1.2 Sytuacja cudzoziemców na rynku pracy	9
1.1.3 Przyznawanie uchodźcom statusu chronionego	9
1.1.4 Nabywanie polskiego obywatelstwa	15
1.1.5 Zapewnienie praw nieobywatelom – opinie ekspertów	17
1.2 Zapewnienie praw obywatelskich grupom mniejszościowym	18
1.2.1 Prawne regulacje zabezpieczające przed wykluczeniem.	18
1.2.1 Implementacja rozwiązań prawnych dotyczących przestrzegania praw mniejszości. ..	22
1.3 Podsumowanie.....	28
Bibliografia:	31
2. Rządy prawa.....	33
2.1. Kontekst międzynarodowy: ogólne oceny rządów prawa w Polsce.....	33
2.2 Proces stanowienia prawa.....	35
2.2.1 Jakość ustaw	36
2.3 Niezależne sądownictwo	39
2.4 Działanie instytucji wymiaru sprawiedliwości.....	40
2.4.1 Polska na tle Europy: efektywność wymiaru sprawiedliwości	40
2.4.2 Eksperckie oceny działania wymiaru sprawiedliwości	45
2.4.3 Społeczne oceny działania wymiaru sprawiedliwości	45
2.4.4 Dostęp do prawa.....	49
2.5 Praworządność w społeczeństwie.....	52
2.5.1 Przestrzeganie prawa.....	52
2.5.2 Stosunek do dóbr publicznych i moralność.....	53
2.6 Wolności obywatelskie.....	54
2.7 Cywilna kontrola nad wojskiem, policją i służbami specjalnymi	56
2.8 Podsumowanie.....	57
Bibliografia.....	59
3. Media.....	60
3.1 Wolność słowa	60
3.1.1 Kontekst międzynarodowy.....	60

3.1.2	Wolność słowa w opinii ekspertów DAP.....	62
3.2	Jakość informacji o sferze publicznej.....	64
3.2.1	Kontekst międzynarodowy.....	64
3.2.2	Ocena radia i telewizji w sondażach przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie ludności.	66
3.2.3	Opinie ekspertów DAP na temat poziomu informacji	69
3.3	Stosunki własnościowe w mediach	70
3.4	Profesjonalizacja zawodu dziennikarza i rozliczalność mediów.....	72
3.5	Prasa lokalna.....	73
3.6	Podsumowanie	74
	Bibliografia:	75
4.	Korupcja.....	76
4.1	Zachowania korupcyjne na szczeblu centralnym i lokalnym.....	77
4.1.1	Uwarunkowania prawne.....	77
4.1.2	Przypadki korupcji	79
4.2	Przejrzystość relacji między polityką a gospodarką.....	91
4.2.1	Uwarunkowania prawne.....	92
4.2.2	Przypadki nieuczciwego lobbingu	93
4.3	Podsumowanie.....	95
	Bibliografia:	96
5.	Administracja.....	98
5.1	Monopol na stosowanie przemocy (obecność pozapaństwowych ognisk władzy – mafia, nieformalne układy lokalne).....	98
5.2	Zdolność do ściągania podatków.....	100
Efektywność US	100	
Szara strefa	102	
5.3	Racjonalność i neutralność aparatu administracyjnego (różnice w traktowaniu różnych grup obywateli)	104
5.4	Efektywność administracji (poziom realizacji zadań administracyjnych przez aparat)	109
5.5	Przyjazność urzędu wobec obywatela (dogodne godziny pracy, uprzejmi urzędnicy, zrozumiałe decyzje).....	116
5.6	Podsumowanie.....	119
	Bibliografia:	121
6.	Demokracja w społeczeństwie.....	123
6.1	Rozumienie demokracji.....	123

6.1.1 Społeczna definicja demokracji	123
6.2 Legitymizacja systemu politycznego.....	129
6.2.1 Akceptacja systemu politycznego	129
6.2.2 Ocena działania demokracji	134
6.2.3 Zaufanie do instytucji demokratycznych	138
6.3 Demokracja na poziomie lokalnym.....	140
6.3.1 Gotowość do udziału w procesie podejmowania decyzji (na poziomie lokalnym) 140	
6.3.2 Poczucie sprawstwa wobec spraw z poziomu lokalnego	141
6.3.3 Zaufanie do władz lokalnych	143
6.4 Podsumowanie.....	145
Bibliografia.....	146
7. Proces polityczny.....	147
7.1 Demokratyczne wybory jako narzędzie wyłaniania władzy	147
7.1.1 Analiza prawa wyborczego	147
7.1.2 Autonomia instytucji organizujących wybory	148
7.1.3 Obszary niepodlegające kontroli ciał wybieralnych	149
7.1.4 Ocena możliwości zmiany rządu.....	151
7.2 Dostęp do praw wyborczych	151
7.2.1 Warunki oddawania głosu i bariery głosowania	152
7.2.2 Zapewnienie warunków wolnego głosowania	153
7.2.3 Nadużycia prawa wyborczego	155
7.3 Kandydowanie w wyborach	157
7.3.1 Kandydowanie w wyborach: rozwiązania prawne.....	157
7.3.2 Procedury rejestracji kandydatów	157
7.3.3 Dostęp kandydatów do elektoratu	158
7.3.4 Dostęp kandydatów do mediów	159
7.3.5 Bezstronność mediów publicznych w kampanii wyborczej	161
7.4 Równość głosu	162
7.4.1 Równość głosu na poziomie prawa wyborczego	162
7.4.2 Realizacja zasady równości głosu w praktyce	162
7.5 Struktura parlamentu a struktura społeczna	164
7.5.1 Analiza procedur prawnych zapewniających obecność w parlamencie grup defaworyzowanych.....	164
7.5.2 Obecność grup defaworyzowanych na listach wyborczych.....	165

7.5.3 Obecność grup defaworyzowanych w parlamencie	166
7.6 Partycypacja i legitymizacja władzy	166
7.6.1 Frekwencja wyborcza – poziom krajowy i samorządowy	166
7.6.2 Akceptacja wyniku wyborów	167
7.6.3 Zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi poziomu lokalnego	168
7.7 Komisja Trójstronna	171
7.7.1 Działalność Komisji Trójstronnej	171
7.8 Podsumowanie	174
Bibliografia:	176
8. System partyjny	177
8.1 Wolność działania partii politycznych	178
8.1.1 Procedury prawne dotyczące działalności partii politycznych	178
8.1.2 Charakterystyka polskich partii politycznych	178
8.1.3 Ograniczenia wolności funkcjonowania partii politycznych	181
8.2 Efektywność systemu partyjnego w sprawowaniu władzy	181
8.2.1 Zdolność partii do utrzymywania trwałych koalicji rządowych	182
8.2.2 Częstotliwość zmian rządu w okresie między wyborami	183
8.3 Partie jako organizacje	183
8.3.1 Procedury wewnętrzne partii	183
8.4 Finansowanie partii politycznych	188
8.4.1 Rozwiązania prawne	188
8.4.2 Implementacja prawa	188
8.5 Partie w parlamencie	195
8.5.1 Pozycja i aktywność partii opozycyjnych w parlamencie	195
8.5.2 Zakres stosowania dyscypliny partyjnej w parlamencie	195
8.6 Wybory i polski system partyjny : cechy konstytutywne	197
8.6.1 Wybory 2011	197
8.6.2 „Kształt” i dynamika systemu partyjnego	198
8.6.3 Relacje między elektoratami	200
8.7 Podsumowanie	205
Bibliografia:	207
9. Publiczna odpowiedzialność i rozliczalność polityków	209
9.1 Zakres i efektywność kontroli i rozliczania egzekutywy przez legislatywę	210
9.1.1 Rozwiązania prawne regulujące zakres kontroli rządu przez parlament	210

9.1.2 Częstość stosowania zapytań, interpelacji, wniosków, jakość udzielanych na nie odpowiedzi	214
9.1.3 Sposób działania komisji poselskich.....	214
9.1.4 Zakres i efektywność rozliczania władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą na poziomie lokalnym.....	215
9.2 Kontrola wydatków publicznych: poziom centralny, poziom lokalny	217
9.2.1 Rozwiązania prawne związane z uchwalaniem i realizacją budżetu oraz wydatkami publicznymi.....	217
9.2.2 Procedury kontroli sposobu ustalania budżetu oraz jego realizacji, procedury kontroli wydatków publicznych.....	218
9.2.3 Budżet zadaniowy – poziom centralny, poziom lokalny	220
9.3 Dostęp do informacji publicznej	223
9.3.1 Rozwiązania prawne regulujące dostęp do informacji publicznej	223
9.3.2 Efektywność dostępu do informacji publicznej	224
9.4 Podsumowanie	231
Bibliografia:	232
10. Responsywność władzy.....	234
10.1 Procedury konsultacji społecznych	234
10.1.1 Rozwiązania prawne regulujące procedury konsultacji społecznych.	234
10.1.2 Jakość konsultacji społecznych	236
10.2 Dostępność posłów, senatorów, radnych, wójtów/burmistrzów/prezydentów dla obywateli	241
10.2.1 Uwarunkowania prawne związane z dostępnością posłów i senatorów	241
10.2.2 Kanały kontaktu parlamentarzystów z wyborcami	242
10.2.3 Kanały kontaktu radnych, wójtów/burmistrzów/prezydentów z obywatelami	244
10.3 Ocena responsywności władzy przez obywateli	245
10.4 Budżety partycypacyjne	245
10.5 Prawo do petycji.....	248
10.6 Podsumowanie	248
Bibliografia:	251
Zakończenie	253

Wstęp

Audyty Demokratyczne mają już na świecie pewną, choć niezbyt długą, tradycję. Powstawały jako zamierzenia nie tyle naukowe, ile lokujące się w nurcie *policy analysis*, odnoszące się do zagadnienia makrodemokracji – nie tylko jej normatywnych wizji, lecz głównie jej funkcjonalności i praktycznej diagnozy. Poszczególne narodowe tradycje audytów znacznie się różnią – w jednych ocenia się owo funkcjonowanie dość szczegółowo, w innych – raczej generalnie. Jedne uznają, że nie można mówić o jakości demokracji bez uprzedniego dokładnego określenia, jakiego modelu demokracji to rozważanie dotyczy, inne zaś ignorują to zagadnienie. Niektóre powstawały wtedy, gdy zatroskani obywatele, będący jednocześnie profesjonalistami nauk społecznych, dostrzegali poważne uchybienia w działaniu demokracji albo wręcz obawiali się o jej przyszłość. Pozostałe były wynikiem spokojnego namysłu i konsekwencją dojścia do wniosku, że zbiorowa i publiczna dyskusja nad zagadnieniami ładu politycznego jest nieodzownym warunkiem jego powodzenia.

Najbardziej znany i zarazem chronologicznie pierwszy był Demokratyczny Audyt Zjednoczonego Królestwa¹. Jego pierwsza edycja powstała na początku lat 90. Autorzy tego dokumentu oddają jego istotę w takich oto słowach: „Demokratyczny audyt, czy też analityczne oszacowanie demokracji, jak chcą niektórzy, to wszechstronna i systematyczna ocena życia politycznego danego kraju z punktu widzenia kluczowych zasad, takich jak obywatelska kontrola procesu decyzyjnego czy równość polityczna w dostępie do narzędzi tej kontroli”. Jest to zatem swoisty test „stanu zdrowia” demokracji danego kraju. Niemal to samo możemy powiedzieć o generalnym zamyśle i najważniejszym celu niniejszej publikacji, pierwszego Demokratycznego Audytu Polski (DAP), jednakże ze względu na sam fakt, iż jest to właśnie pierwszy z – miejmy nadzieję – licznych następnych audytów, cechuje go pewna specyfika, o czym za chwilę.

¹<http://democracy-uk-2012.democraticaudit.com>

Australijski audyt demokracji jest z kolei bardziej „interaktywny” oraz nastawiony na publikacje – zarówno w postaci książek, jak i artykułów w czasopiśmie. Jest też reaktywny – odnosi się na bieżąco do zmian w ustawodawstwie lub aktualnych decyzji politycznych.

Refleksja nad jakością demokracji w Holandii natomiast ma długą i zawiłą historię, ale tamtejszy audyt demokratyczny prawdziwie przyspieszył i zinstytucjonalizował się dopiero w 2002 roku, gdy polityczny meteor Pim Fortuyn zrewolucjonizował tamtejszą scenę polityczną, a niedługo potem został zamordowany. Jego śmierć spowodowała, że zarówno politycy tego kraju, jak i akademicy uznali funkcjonowanie holenderskiej demokracji za niedoskonałe. Jako jedno z narzędzi naprawy tego stanu rzeczy postanowiono uruchomić stałą refleksję nad kondycją tamtejszej demokracji.

Pobieżnie przytoczone trzy przykłady demokratycznych audytów i ich genezy mają na celu jedynie wskazanie na fakt różnorodności możliwych powodów ich powstawania. Nasze motywacje do uruchomienia audytu demokratycznego w Polsce są najbardziej zbliżone do brytyjskich.

W wielu krajach audyty demokratyczne stanowią obecnie istotny wkład w autorefleksję obywatelską, a upublicznienie ich treści staje się zawsze wydarzeniem medialnym. Od pewnego czasu, doceniając wagę tych przedsięwzięć, sztokholmski instytut IDEA zdecydował się objąć te rozproszone projekty poszczególnych krajów swoją kuratelą. Dodajmy, kuratelą taktowną, bowiem głównym jej celem jest zachęcanie do pewnej porównywalności prowadzonych analiz. Nie mniej istotna jest pomoc metodologiczna, której instytut IDEA udziela potrzebującym jej zespołom.

Zauważmy jednocześnie, że wraz z upowszechnieniem na świecie demokracji jako systemu rządów, a już na pewno wraz z proliferacją dążenia do demokracji oraz jej „eksportu”, pojawił się szereg instytucji systematycznie zajmujących się oceną jej jakości. Obok istniejących od dawna Freedom House, Polity czy pojedynczych przedsięwzięć rozmaitych uznanych badaczy tej problematyki, powstały także ciekawe inicjatywy fundacji Bertelsmanna pod nazwą Bertelsmann Transformation Index (BTI). Skupiają one uwagę na kilkudziesięciu aspektach funkcjonowania demokracji, państwa i gospodarki rynkowej w państwach demokratyzujących się, a więc tych, których nie zaliczamy do tradycyjnych stabilnych demokracji Europy Zachodniej i świata

anglosaskiego. Inna ciekawa, względnie nowa inicjatywa to World Justice Forum, zwłaszcza zaś systematyczna globalna ocena funkcjonowania państwa prawa znana pod nazwą *Rule of Law Index*, także odnosząca się do kilkadziesiątu aspektów funkcjonowania państwa i prawa, wyborów oraz podstawowych swobód obywatelskich i politycznych. W 2012 roku zainicjowano niezwykle ważny, bo w znacznej mierze komplementarny wobec uprzednio powstałych, projekt o nazwie *Varieties of Democracy (VoC)*. Po wielu latach powszechnego krytykowania przywołanych tu wcześniejszych inicjatyw za to, że zajmują się niejako „liniową” – czy jak kto woli jednowymiarową – oceną demokracji, w końcu znalazły się pokaźne fundusze na rozpoczęcie badań na temat różnych odmian i modeli demokracji.

Ostatecznie – w tym siłą rzeczy skrótowym opisie tradycji narodowych „audytów demokracji” – należy podkreślić, że są to przedsięwzięcia ze swej istoty porównawcze, ale porównawcze raczej czasowo niż przestrzennie. Tak było do tej pory. Nowe inicjatywy i – jak należy rozumieć – działania IDEA będą zmierzać ku temu, by owe przedsięwzięcia dało się porównywać ze sobą międzynarodowo. Uznajemy ten kierunek postępowania za słuszny, choć jednocześnie uważamy, iż projekty te zawsze powinny uwzględniać w znaczącym stopniu krajową specyfikę. Innymi słowy – winny to być porównania przypadków (*case studies*), nie zaś klasyczne badania porównawcze, zwłaszcza takie, które by wykorzystywały metodę zwaną „podejściem zogniskowanym na zmiennych” (*variable-oriented approach*).

Obecna edycja Demokratycznego Audytu Polski (DAP) jest pierwsza i w naszym zamyśle „pilotażowa”. Pilotażowa w wielu wymiarach: ponieważ jest testem tego, co polskie instytucje są w stanie zaoferować badaczom chcącym ją wszechstronnie oceniać; ponieważ jest innowacyjnym podejściem do interpretacji zarówno zastanych danych, jak i badań masowych polskiego społeczeństwa. W końcu, niniejszy DAP jest pilotażowy, gdyż obejmuje dość szeroki zakres analizowanego materiału, choć jesteśmy świadomi, iż nie wszystkie aspekty rzeczywistości są przez teorie demokracji uznawane za jej konstytutywne elementy (jak na przykład administracja publiczna, choć wśród znanych badaczy znajdują się także skłonni – jak sami to nazywają – „efektywną biurokrację” uznawać za jeden z pięciu obszarów demokracji [Linz, Stepan 1996]). Nie mamy złudzeń, że wielu przyjaznych krytyków zarzuci nam, iż analizujemy nie tyle demokrację, ile różne aspekty życia publicznego, które wprawdzie z istotą demokracji mają związek, ale czasami dość luźny. Na obronę tego „imperialnego” podejścia do oceny polskiej

demokracji można tylko powiedzieć, że w pierwszej, pilotażowej wersji naszego audytu o to właśnie nam chodziło. Chcieliśmy spojrzeć na samą demokrację oraz zjawiska i sfery życia ściśle z nią związane możliwie szeroko. Nazywamy to badanie „pilotażowym”, ponieważ jesteśmy otwarci na dyskusję i zachęcamy do krytycznego oglądu naszych wniosków. Kolejne wersje tego dokumentu – DAP 2016, DAP 2018 i tak dalej – będą z pewnością nieco bardziej ograniczone, a jednocześnie bardziej zestandaryzowane.

Docelowo Demokratyczne Audyty Polski będą przedsięwzięciami longitudinalnymi, będą powtarzanymi analizami stanu polskiej demokracji w kolejnych latach. Będziemy zwracać szczególną uwagę na dynamikę zmian poszczególnych aspektów demokracji. Jako nie tylko badacze, lecz także zaangażowani obywatele, chcielibyśmy doczekać chwili, w której moglibyśmy zawiesić naszą działalność, argumentując, że w tej formie ustrojowej nic już nie można poprawić. Jesteśmy jednak realistami – demokrację cechuje immanentna „problematyczność”, a kryzysy są wpisane w jej istotę. Tak więc należy przygotować się na długie lata analiz i rekomendacji. Najważniejsze jednak, by przedkładane co dwa lata raporty stanowiły ważny punkt odniesienia i wskazówkę dla decydentów w zakresie tego, co robić, jak udoskonalać prawo, jak zmieniać naszą politykę i polityków oraz jak zachęcać obywateli do działania na rzecz demokratycznego dobra publicznego.

Na koniec kilka uwag metodologicznych. Wykorzystywane w niniejszym raporcie dane są w większości ogólnodostępne – są to dane „obiektywne”, pochodzące z takich źródeł jak GUS, ministerstwa itd., jak i pochodzące z badań opinii publicznej. Uzupełnieniem tych ogólnodostępnych danych jest trzeci filar naszego audytu, czyli „sondaż ekspercki”. Nasi eksperci zostali dobrani według kryteriów merytokratycznych i na podstawie ich powszechnie uznanych kompetencji w wybranych dziedzinach życia publicznego. Wystawione przez nich oceny są traktowane przez nas zbiorczo jako „para-obiektywne” opisy polskiej rzeczywistości demokratycznej. Nierzadko opinie ekspertów nie do końca pokrywają się z danymi statystycznymi, te ostatnie zaś bywają wręcz sprzeczne z ocenami obywateli.

Podkreśliśmy w tym miejscu bardzo wyraźnie: niniejszy audyt nie ma na celu rozstrzygać tych sprzeczności. Nie jest bowiem badaniem naukowym. Wiemy, że profesjonalny ogląd rzeczywistości dość często różni się od oceny danego zjawiska czy problemu widzianego oczyma obywateli, nie-profesjonalistów. Nasz raport ma za zadanie ukazywać te rozbieżności, nie zaś

rozstrzygać, która strona ma rację. Na przykład dane PGSW² wskazują, że aż 2/3 elektoratu głównej partii opozycyjnej w 2010 roku twierdziło, iż w 2009 roku Polska nie była tak zwaną zieloną wyspą i nie odnotowała wzrostu gospodarczego na poziomie 1,7%. Dane statystyczne na ten temat – zarówno polskie, jak i zagraniczne – różnią się jedynie co do wysokości wzrostu – czy wyniósł on 1,6, czy 1,7%. Niech to zjawisko posłuży nam jako przykład dylematów, przed którymi stawaliśmy podczas tworzenia tego raportu. Wynik ten można przecież interpretować dwojako: pesymistycznie, wskazując, iż ogromna rzesza Polaków nie jest w stanie obiektywnie ocenić rzeczywistości, w której żyje, i druga – pozytywna, sugerująca, że mamy do czynienia z silnymi więzami między częścią obywateli a reprezentującą ich partią. Skuteczny przekaz partyjny dla elektoratu jest przecież ważny, zwłaszcza w dobie powszechnego utyskiwania na niski prestiż partii, brak ich zdolności socjalizacyjnych i mobilizacyjnych. W przytaczanym artykule naukowym podejmujemy próbę interpretacji tego zjawiska. W niniejszym audycie zaś jedynie ukazujemy, że takie rozbieżności istnieją.

Podobne sprzeczności mogą występować między obiektywnymi danymi a opiniami Polaków lub ekspertów. Takie sprzeczności to immanentna część demokracji.

W przedkładanym raporcie analizujemy dziesięć obszarów demokracji, na które składa się kilkadziesiąt bardziej szczegółowych aspektów. Są wśród nich tak zasadnicze dla demokracji kwestie jak rządy prawa, system partyjny oraz rozliczalność polityków, a także zagadnienia mniej zasadnicze, jak ocena funkcjonowania administracji publicznej. Kolejność rozdziałów nie jest przypadkowa, rozpoczynamy od kwestii zasadniczych – wspólnoty politycznej i rządów prawa, kończymy zaś ważnymi obszarami demokracji – rozliczalnością polityków i responsywnością władzy. Rozdział szósty, dotyczący stosunku Polaków do demokracji, ich opinii, postaw i wartości z nią związanych, różni się od pozostałych – tym właśnie, iż stanowi opis kondycji Polaka-demokraty.

Na zakończenie pragniemy podkreślić, iż niniejsza, pierwsza edycja Demokratycznego Audytu Polski inaczej rozkłada swoje analityczne akcenty niż nasz projekt docelowy, który będzie nastawiony głównie na porównania czasowe, a więc na oceny, czy w danej dziedzinie stan

²PGSW – Polskie Generalne Studium Wyborcze; przytaczany tu wynik został szczegółowo opisany w: H. Tworzecki, R. Markowski, *Wiedza a stronniczość partyjna: niełatwy związek*, „Studia Polityczne” 2011, nr 28, s. 87–112.

polskiej demokracji się poprawia, czy pogarsza. Dlatego w DAP 2014 pozwoliliśmy sobie na więcej komparatyki międzynarodowej i porównań sięgających czasami wiele lat wstecz. Wszystko to w celu ukontekstowania niniejszej oceny. Podkreślmy jednocześnie znaczenie innych podobnych inicjatyw, które – choć korzystają z innej metodologii – są nastawione właśnie na porównania międzykrajowe, choć także zmiany zachodzące w czasie. Takim znakomicie realizowanym i godnym polecenia projektem jest *Bertelsmann Transformation Index* (BTI). Ogląd Raportów BTI wraz z naszym DAP-em z pewnością da zainteresowanemu Czytelnikowi znacznie pełniejszy obraz stanu polskiej demokracji.

1. Państwo jako wspólnota

W demokracji ważne jest to, by państwo zapewniało ochronę praw wszystkim obywatelom, w tym także osób, które z jednej strony przebywają na jego terenie, ale nie są obywatelami państwa, a także osób, które wprawdzie są jego obywatelami, ale należą do grup mniejszościowych. Temu tematowi poświęcamy niniejszy rozdział. Pierwsza jego część dotyczy praw nieobywateli. Nasze rozważania zaczynamy od przedstawienia ich praw politycznych. Zgodnie z międzynarodowymi konwencjami cudzoziemcy na stałe zamieszkujący dane terytorium powinni mieć zapewnione pewne podstawowe prawa polityczne. W związku z tym analizujemy między innymi ich możliwości udziału w wyborach oraz zrzeszania się. Jako kontekst tych praw przedstawimy także sytuację cudzoziemców na rynku pracy. Ważnym aspektem związanym z prawami cudzoziemców jest ochrona uchodźców, czyli osób, które z powodu zagrożenia prześladowaniem musiały opuścić swój kraj. Interesują nas rozwiązania prawne związane z ochroną uchodźców, a także ocena procesu ich integracji w Polsce. Na końcu poddajemy analizie proces nabywania przez cudzoziemców polskiego obywatelstwa. Pożądaną cechą demokracji wydaje się zapewnienie możliwości nabycia pełni praw obywatelskich osobom, które osiedliły się w danym kraju i wiążą z nim swoją przyszłość.

W drugiej części niniejszego rozdziału skupimy się na prawach obywateli należących do grup mniejszościowych. Najpierw zaprezentujemy regulacje prawne zabezpieczające ich przed wykluczeniem. Następnie przedstawimy wyniki empirycznych analiz dotyczących efektywności reprezentacji grup mniejszościowych.

1.1 Zapewnienie praw osobom, które nie są obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej

W części dotyczącej zapewnienia praw nieobywatelom zajmujemy się kolejno takimi sprawami, jak dostęp osób niebędących obywatelami RP do praw politycznych, dostęp cudzoziemców do rynku pracy, ochrona uchodźców oraz procedura nabycia pełni praw obywatelskich przez cudzoziemców.

1.1.1 Partycypacja polityczna cudzoziemców

Zgodnie z polskim prawem cudzoziemcy są pozbawieni wielu praw politycznych. Czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach krajowych przynależy tylko obywatelom Polski. Od 1 maja 2004 roku czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych mają także obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej przebywający na stałe w danym obwodzie wyborczym. Cudzoziemcy spoza krajów Unii Europejskiej pozbawieni są jednak wszelkich praw wyborczych. Obcokrajowcy mogą wstępować do stowarzyszeń (jeżeli statut stowarzyszeń na to pozwala), ale założyć je mogą tylko osoby mieszkające w Polsce na stałe. Cudzoziemcy nie mogą być też członkami partii politycznych. Mogą za to tworzyć związki zawodowe i do nich przystępować.

Polska nie ratyfikowała europejskiej Konwencji o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym. Artykuł 6 tego dokumentu przyznaje każdemu obcokrajowcowi zamieszkującemu na terenie danego kraju co najmniej 5 lat prawo do udziału w głosowaniu oraz prawo do kandydowania w wyborach do władz lokalnych (Council of Europe – ETS no. 144 – *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*). Z kolei artykuł 5 Konwencji zobowiązuje władze kraju do usunięcia przeszkód utrudniających zakładanie ciał doradczych. Mowa tu o ciałach doradczych, które umożliwiają „dyskusję i formułowanie opinii, życzeń i trosk cudzoziemców (...) w sprawach, które szczególnie ich dotyczą, w odniesieniu do lokalnego życia publicznego” (Kaźmierczak and Seges-Frelak 2013, s. 16). Polska nie tylko nie ratyfikowała, lecz także nie planuje ratyfikować tej konwencji.

Brak praw politycznych cudzoziemców znalazł swój wyraz w wynikach ostatniej edycji Migrant Integration Policy Index opublikowanej w 2010 roku (Huddleston and Niessen 2011). Raport ten monitoruje sytuację emigrantów w kilkudziesięciu krajach świata. Najgorzej ocenianym aspektem sytuacji emigrantów w Polsce w 2010 roku była możliwość partycypacji politycznej cudzoziemców. Możliwości partycypacji politycznej ocenione zostały jako niesprzyjające, Polska uzyskała w tym aspekcie jedynie 13 na 100 możliwych punktów, i zajęła przedostatnie miejsce w rankingu na 36 krajów (Polska wyprzedzała wówczas jedynie Rumunię). Od publikacji raportu Migrant Integration Policy Index dostęp cudzoziemców do praw politycznych w Polsce nie uległ zmianie.

1.1.2 Sytuacja cudzoziemców na rynku pracy

Pozytywnie należy ocenić ostatnie zmiany w prawie regulujące możliwość podjęcia pracy przez cudzoziemców (Bieniecki i in. 2010). W 2007 roku zniesiono konieczność ubiegania się o zezwolenie na pracę przez obywateli wszystkich państw Unii Europejskiej. Z kolei w 2008 roku ułatwiono dostęp do rynku pracy dla cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. Mogą oni „na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze ich zatrudnienia uzyskać wizę z prawem pracy i pracować w Polsce do 180 dni w roku bez konieczności ubiegania się o pozwolenia na pracę” (Bieniecki i in. 2010, s. 11). W przypadku zezwolenia na pracę zlikwidowano obowiązującą wcześniej dwuetapową procedurę. Od 1 lutego 2009 roku pracodawcy mogą ubiegać się o zezwolenie na zatrudnienie „w jednym kroku”. Ograniczono również liczbę dokumentów, które pracodawcy muszą przedstawić podczas starania się o pozwolenie na pracę dla cudzoziemca. Dodatkowe ułatwienia wiążą się z wprowadzeniem od 2007 roku Karty Polaka, która upoważnia cudzoziemcom posiadających taką kartę do pracy na warunkach zbliżonych do tych, które obowiązują obywateli Polski.

Ważnym osiągnięciem polskiego państwa w dziedzinie integracji cudzoziemców jest przyjęcie przez Radę Ministrów w 2012 roku dokumentu *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Jest to dokument określający założenia polityki migracyjnej państwa polskiego, w którym kompleksowo omówiono wszystkie obszary polityki migracyjnej (Pawlak 2013). Co ważne, program ten przygotowano z dala od politycznych sporów, ze znaczącym udziałem przedstawicieli organizacji pozarządowych zajmujących się kwestiami imigracji oraz przedstawicielami środowisk akademickich.

1.1.3 Przyznawanie uchodźcom statusu chronionego

W potocznym rozumieniu termin „uchodźca” oznacza zazwyczaj osobę, która z powodu zagrożenia prześladowaniem była zmuszona opuścić swoją ojczyznę. Zgodnie z art. 1 A konwencji genewskiej z 1951 roku dotyczącej statusu uchodźcy, za uchodźcę uważa się osobę, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia – z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej – opuściła swój kraj i nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju

(Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees). Takie samo brzmienie ma też art. 13 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Kancelaria Sejmu 2003). Sytuacja prawna osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce nie jest jednak oczywista. Na mocy konwencji genewskiej państwo udziela ochrony poprzez przyznanie cudzoziemcowi statusu uchodźcy, ale do chwili nadania tego statusu osoba ta nie jest uchodźcą. Niemniej w chwili jego nadania statusu stwierdza się, że osoba ta była uchodźcą od początku pobytu na terytorium RP. W związku z powyższym, osoby potocznie nazywane uchodźcami możemy podzielić na dwie grupy: w jednej znajdą się osoby, którym oficjalnie nadano formę ochrony (status uchodźcy lub inną formę ochrony), a w drugiej – osoby, które rozpoczęły procedurę starania się o nadanie tego statusu, ale jeszcze go nie otrzymały. Należy tu jednak zaznaczyć, że tak złożona sytuacja prawna nie jest wyłącznie polską specyfiką – wygląda podobnie w wielu krajach.

Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z 13 czerwca 2003 roku określa procedurę, warunki, tryb i zasady nadawania cudzoziemcom statusu uchodźcy lub innej formy ochrony. Cudzoziemiec może uzyskać następujące formy ochrony: status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, ochronę czasową oraz azyl. Decyzja o nadaniu lub odmowie nadania formy ochrony powinna zostać wydana w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Gdy postępowanie trwa, cudzoziemiec otrzymuje tymczasowe zaświadczenie tożsamości i może zamieszkać w ośrodku dla cudzoziemców prowadzonym przez Urząd do Spraw Cudzoziemców. Osoby ubiegające się o status uchodźcy mogą również ubiegać się o świadczenie na utrzymanie poza ośrodkiem, co w praktyce oznacza możliwość wynajmu mieszkania. Oczekujący na decyzję w sprawie statusu uchodźcy mają także prawo korzystania z pomocy socjalnej i opieki medycznej. W szczególnych przypadkach cudzoziemiec ubiegający się o status uchodźcy może zostać umieszczony w prowadzonym przez Straż Graniczną Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców. Umieszczenie w takiej placówce następuje na wniosek Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, gdy ten uzna, że naruszona została procedura uchodźcza w celu legalizacji pobytu. W praktyce w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców zatrzymywane są zazwyczaj osoby, które złożyły w Polsce wniosek o nadanie statusu uchodźcy, ale potem wyjechały do innego kraju (najczęściej do Europy Zachodniej), w którym zostały zatrzymane.

Pozytywna decyzja w postępowaniu oznacza, że cudzoziemcowi przyznano status uchodźcy, a w związku z tym przysługuje mu prawo pobytu w Polsce. Ponadto taka osoba otrzymuje – na takich samych zasadach jak polski obywatel:

- prawo do pracy;
- prawo do prowadzenia działalności gospodarczej;
- prawo do świadczeń pomocy społecznej, otrzymywania zasiłków rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego;
- prawo do ubezpieczenia zdrowotnego;
- prawo do nauki w szkołach podstawowych, gimnazjalnych, ponadgimnazjalnych oraz wyższych.

Osoby o przyznanym statusie uchodźcy otrzymują również:

- prawo do pomocy integracyjnej;
- możliwość podróżowania za granicę (otrzymują dokument podróży nazywany paszportem genewskim);
- możliwość ubiegania się o zezwolenie na osiedlenie się po 5 latach nieprzerwanego pobytu w Polsce.

W Polsce nadawany jest również inny status, nazywany ochroną uzupełniającą. Status ten przyznaje się osobom, którym odmówiono statusu uchodźcy, lecz które w przypadku powrotu do kraju pochodzenia będą realnie narażone na ryzyko poważnej krzywdy poprzez: orzeczenie kary śmierci lub egzekucję, tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie, poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji wewnętrznego lub międzynarodowego konfliktu zbrojnego. Osobom, które objęto ochroną uzupełniającą, przysługują te same prawa co osobie, która uzyskała status uchodźcy. W polskim prawie obecne są jeszcze takie formy statusu chronionego jak ochrona czasowa lub azyl, lecz nie są one stosowane w praktyce.

Istotną kwestią związaną z przyznawaniem statusu chronionego cudzoziemcom jest zapewnienie im poradnictwa prawnego. Ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony nie precyzuje kwestii dostępu do pomocy prawnej oraz zasad jej świadczenia. Ustawa zapewnia cudzoziemcom prawo

do swobodnego kontaktowania się z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców oraz organizacjami, do których należą sprawy uchodźców (art. 39). Zgodnie z ustawą cudzoziemiec ma także prawo do dostępu do informacji o podmiotach udzielających bezpłatnej pomocy prawnej w sprawach o nadanie statusu uchodźcy (art. 82a, pkt 3). W przypadku osób przebywających w ośrodkach strzeżonych ustawa przewiduje leżący po stronie właściwych organów obowiązek zapewnienia kontaktu osób umieszczonych w ośrodkach z podmiotami świadczącymi pomoc prawną (art. 89, ust. 1, pkt 2). Te zapisy ustawy stwarzają ramy prawne dla kontaktu uchodźców z osobami lub instytucjami świadczącymi pomoc prawną, ale nie konkretyzują tych uprawnień do kontaktu i nie nakładają na nikogo obowiązku takiej pomocy prawnej (Gutkowska 2009).

Poradnictwem prawnym dla uchodźców nie zajmują się zazwyczaj adwokaci czy radcy prawni. Dzieje się tak między innymi ze względu na złożoność spraw, ciągnące się dość długo postępowania oraz niezamożność potencjalnych klientów. Usługi te świadczą zazwyczaj wyspecjalizowane w tej tematyce organizacje pozarządowe. Działalność tych organizacji w zakresie poradnictwa prawnego dla osób ubiegających się o status uchodźcy finansowana jest głównie ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, który w nowym budżecie UE ma być zastąpiony Funduszem Azylu, Migracji i Integracji. Biorąc pod uwagę liczbę obsługiwanych przypadków, zasoby kadrowe organizacji oraz wagę spraw można ocenić, że organizacje te działają skutecznie (Bergiel and Kubin 2009). Ponadto udzielają się one w ciałach konsultacyjnych lub w opiniowaniu projektów rządowych.

Prowadzone badania nie wykazały poważnych problemów związanych z warunkami panującymi w otwartych ośrodkach dla cudzoziemców (*Participatory Assessment 2010 Report. Being a refugee. How refugees and asylum-seekers experience life in Central Europe*, 2011). Co więcej, pewne kwestie problematyczne zidentyfikowane w poprzednich badaniach (na przykład dostęp do służby zdrowia, czystość w ośrodkach) udało się wyeliminować. Kolejny problem jest niezwiązany z funkcjonowaniem samych ośrodków – dotyczy ich umiejscowienia w małych miejscowościach, z dala od metropolii. Często są to rejony dotknięte problemem bezrobocia, w których znalezienie pracy jest problemem nawet dla polskiego obywatela – znalezienie pracy na tym terenie przychodzi uchodźcy jeszcze trudniej. Umiejscowienie ośrodków wiąże się więc z największym problemem integracji uchodźców, który stanowią mocno ograniczone możliwości znalezienia zatrudnienia.

Niezależnie prowadzone analizy dotyczące funkcjonowania Strzeżonych Ośrodków dla Cudzoziemców (SOC) zgodnie zwracają uwagę na problem zbyt częstego umieszczania cudzoziemców w tego typu ośrodkach. W przekonaniu autorów raportu *Migracja to nie zbrodnia* „powinny zostać wprowadzone ograniczenia w stosowaniu detencji wobec cudzoziemców, gdy nie zagrażają oni bezpieczeństwu państwa ani nie naruszają porządku publicznego. Każda decyzja o pozbawieniu wolności powinna być zindywidualizowana i poparta szczegółowym uzasadnieniem” (*Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, 2012, s. 39). Na jakość uzasadnień wyroków dotyczących umieszczenia cudzoziemcy w SOC zwracają uwagę autorzy raportu FIPP 2013 (Sieniow 2013). Wskazują, że niska jakość uzasadnień wynika po części z przeciążenia sądów, które działają w pośpiechu, po części zaś z braku znajomości prawa uchodźczego i problematyki uchodźczej u sędziów orzekających o umieszczeniu w ośrodku strzeżonym. Ponadto, w podejmowaniu decyzji o umieszczeniu w ośrodkach zamkniętych nie jest brana pod uwagę sytuacja małoletnich (zdarzały się rozdzielania rodzin), nieuwzględniany jest stan zdrowia cudzoziemca. Cudzoziemcy chcący się odwołać od decyzji sądu muszą długo czekać na rozpatrywanie odwołania.

Kolejnym problemem związanym z funkcjonowaniem SOC jest stosowanie w nich reżimu wzorowanego na więziennym lub wojskowym. Dodatkowo architektura ośrodków oraz ich urządzenie wewnątrz przypomina więzienia. Wśród funkcjonariuszy straży granicznej obserwuje się „zachowania, które można uznać za naruszające godność cudzoziemców (na przykład zwracanie się do cudzoziemców po numerach identyfikacyjnych czy nieuzasadnione straszenie deportacją)” (*Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, 2012, s. 39). Należy w tym miejscu podkreślić, że cudzoziemcy, którzy tam trafiają, popełnili naruszenia o charakterze administracyjnym i nie są przestępcami. Pozytywnym wynikiem analiz jest fakt, że nie potwierdziły się przypadki poważnych naruszeń prawa ze strony funkcjonariuszy Straży Granicznej, przede wszystkim pobicie cudzoziemców lub znęcania się nad nimi (*Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, 2012). Eksperti zwracają uwagę, że ze względu na opresyjny charakter Strzeżonych Ośrodków dla Cudzoziemców w celu sprawowaniu kontroli nad pewnymi cudzoziemcami powinno się w pierwszej kolejności stosować środki wolnościowe (*Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców*, 2012, s. 39). Istotnym argumentem

przemawiającym za środkami wolnościowymi jest również fakt, że ich stosowanie wymaga mniejszych nakładów finansowych.

Osoby, którym nadano status uchodźcy, poddawane są Indywidualnym Programom Integracji. Generalnie program ten jest oceniany pozytywnie, jednakże w opinii badanych cudzoziemców uczestników programu trwa on za krótko – w tym czasie cudzoziemcy nie są w stanie nauczyć się języka polskiego w stopniu pozwalającym na komunikację, nie mogą też zdobyć kwalifikacji wymaganych na rynku pracy (*Participatory Assessment 2010 Report. Being a refugee. How refugees and asylum-seekers experience life in Central Europe*, 2011).

Ważnym zagadnieniem związanym z obsługą osób starających się o status uchodźcy jest funkcjonowanie komórek odpowiedzialnych za kontakty z cudzoziemcami w Urzędach Wojewódzkich. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej w latach 2009 i 2012 przeprowadziło ewaluację funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (Frelak i Korolec 2009; Szymańska-Matusiewicz 2012). Wyniki tych badań wskazują na poprawę funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców w badanym okresie. W 2012 roku, w porównaniu z rokiem 2009, czas oczekiwania w kolejkach był krótszy, a cudzoziemcy będący interesariuszami tego wydziału lepiej oceniali kompetencje merytoryczne urzędników. Ponadto w 2012 roku wzrósł odsetek interesariuszy nie zgłaszających żadnych uwag do pracy Urzędu. W dalszym ciągu pewne obszary wymagają poprawy. Są to następujące kwestie:

- bariera językowa w kontaktach z pracownikami;
- brak pełnych informacji na obcojęzycznych wersjach strony internetowej;
- funkcjonowanie infolinii.

Konieczne są:

- wprowadzenie zmian, które przyczyniłyby się do udzielania przez pracowników WUM spójnych, zestandaryzowanych informacji przez wszystkich pracowników;
- wprowadzenie odpowiedzialności urzędników za udzielone informacje,
- wprowadzenie możliwości składania wniosków przez internet;
- rezygnacja z części restrykcyjnych wymogów stawianych cudzoziemcom;

– zapewnienie intymności podczas załatwiania spraw urzędowych.

Co ważne, grupą najbardziej niezadowoloną z funkcjonowania urzędu byli studenci. Jest to kategoria cudzoziemców najbardziej pożądana w Polsce – zgodnie z przyjętym przez rząd dokumentem *Polityka Migracyjna Polski (Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania)*. Ich obecność jest istotna ze względu na niż demograficzny i problemy finansowe polskich uczelni. Problemy te mogą zniechęcić potencjalnych studentów, co stoi w sprzeczności z interesami polskich uczelni wyższych.

Ogólne nastawienie opinii publicznej wobec cudzoziemców niebędących obywatelami nie jest negatywne, niemniej zdarzały się negatywne reakcje Polaków na propozycje utworzenia nowych ośrodków recepcyjnych w ich bliskim sąsiedztwie (Raport ECRI dotyczący Polski. Czwarty cykl monitoringu, 2010).

Podsumowując – polskie prawodawstwo w zakresie ochrony uchodźców należy ocenić pozytywnie. Zaimplementowano w nim główne postanowienia konwencji genewskiej oraz porozumienia zawarte na szczelbu Unii Europejskiej. Implementacja prawa odbywa się bez poważniejszych problemów. System poradnictwa prawnego dla osób ubiegających się o status uchodźcy działa poprawnie, choć finansowany jest głównie z funduszy unijnych. Poprawiło się funkcjonowanie otwartych ośrodków dla cudzoziemców oraz komórek zajmujących się sprawami cudzoziemców w urzędach wojewódzkich. Najważniejszym problemem w integracji uchodźców jest znalezienie dla nich pracy, co wiąże się częściowo z lokalizacją ośrodków dla cudzoziemców w małych miejscowościach, często dotkniętych problemem bezrobocia. W przypadku strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców problemem jest zbyt częste kierowanie cudzoziemców do tego typu ośrodków oraz zbyt opresyjny charakter tych instytucji.

1.1.4 Nabywanie polskiego obywatelstwa

Warunkiem nabycia praw politycznych jest uzyskanie polskiego obywatelstwa. Kwestie związane z jego nabywaniem reguluje Ustawa o obywatelstwie polskim, która weszła w życie 15 sierpnia 2012 roku. Zmiany dotyczyły głównie przystosowania polskiego ustawodawstwa do wymagań Europejskiej Konwencji o Obywatelstwie, którą Polska zamierza ratyfikować. Poprzednią obowiązującą ustawę uchwalono w 1962 roku. Mimo kilku nowelizacji ustawa ta była przedmiotem krytyki, formułowanej między innymi przez Trybunał Konstytucyjny, za to, że „przestała odpowiadać na wiele współczesnych wyzwań, takich jak: liczne migracje,

obywatelstwo wielokrotne, częste związki małżeńskie obywateli polskich z cudzoziemcami” (*Analiza zmian dotyczących zasad nabywania obywatelstwa polskiego*). Ustawa w poprzednim brzmieniu nie uwzględniała też pewnych zaszłości historycznych, takich jak na przykład obywatelstwo polskie osób, które je utraciły wbrew swojej woli. Zgodnie z obowiązującymi przepisami istnieją cztery sposoby nabycia polskiego obywatelstwa: z mocy prawa, przez nadanie, przez uznanie oraz przez przywrócenie.

Obywatelstwo z mocy prawa nabywa się poprzez narodziny na terytorium RP, a także poprzez znalezienie na terytorium RP oraz przez przysposobienie. W przypadku urodzenia na terytorium RP do nabycia obywatelstwa wystarczy, aby przynajmniej jedno z rodziców było obywatelem Polski (w poprzednim brzmieniu ustawy obydwój rodzice musieli mieć polskie obywatelstwo). Obywatelstwo polskie nabywa się też w sytuacji, gdy rodzice dziecka urodzonego w Polsce są nieznanymi, nie posiadają żadnego obywatelstwa lub ich obywatelstwo jest nieokreślone. Obywatelstwo nabywa również dziecko znalezione na terytorium RP, którego rodzice nie są znani. Nowym rozwiązaniem w obowiązującej ustawie jest nabycie obywatelstwa przez małoletniego cudzoziemca (w wieku do 16 lat), który został przysposobiony przez przynajmniej jedną osobę posiadającą polskie obywatelstwo.

Kolejną możliwością nabycia obywatelstwa polskiego jest nadanie obywatelstwa przez Prezydenta RP. Według obowiązującej ustawy cudzoziemiec ubiegający się o nadanie obywatelstwa przez prezydenta nie musi spełniać jakichkolwiek warunków – zniesiono warunek przynajmniej pięcioletniego zamieszkiwania na terytorium Polski (od którego i tak były odstępstwa) oraz zrzeczenia się dotychczasowego obywatelstwa. Decyzja prezydenta jest uznaniowa, ostateczna, nie wymaga uzasadnienia, a wnioskodawca nie ma możliwości zaskarżenia decyzji do sądu.

Uznanie obywatelstwa jest administracyjnym trybem nabycia polskiego obywatelstwa poprzez decyzję właściwego organu, którym jest wojewoda. Według obowiązującej ustawy, o nadanie obywatelstwa w tym trybie może się ubiegać każdy cudzoziemiec, który przebywa na terytorium Polski przez określony czas (ustawa definiuje różne grupy cudzoziemców i minimalny wymagany okres przebywania na terytorium Polski różni się w zakresie od 2 do 10 lat, w zależności od grupy). W nowej ustawie zniesiono wymóg, aby cudzoziemiec starający się o nadanie obywatelstwa polskiego zrzekł się swojego dotychczasowego obywatelstwa. W

przypadku negatywnej decyzji wojewody cudzoziemiec może się odwoływać do ministra spraw wewnętrznych oraz zaskarżyć decyzję ministra do sądu administracyjnego. Nowym rozwiązaniem w obowiązującej ustawie jest wymóg znajomości języka polskiego przez cudzoziemców pełnoletnich starających się o obywatelstwo w tym trybie. Zmiany w ustawodawstwie związane z uznaniem obywatelstwa interpretowane są jako „odejście od wizji obywatelstwa jako swoistego przywileju na rzecz bardziej praktycznej koncepcji obywatelstwa jako prawa, którego można dochodzić przed sądem” (*Analiza zmian dotyczących zasad nabywania obywatelstwa polskiego*). Uznaje się obywatelstwo także w przypadku, gdy cudzoziemiec zawarł związek małżeński z obywatelem polskim. Warunkiem uzyskania obywatelstwa jest wówczas co najmniej trzyletni okres przebywania w związku małżeńskim oraz przynajmniej dwuletni okres nieprzerwanego przebywania na terytorium RP (na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub prawa stałego pobytu).

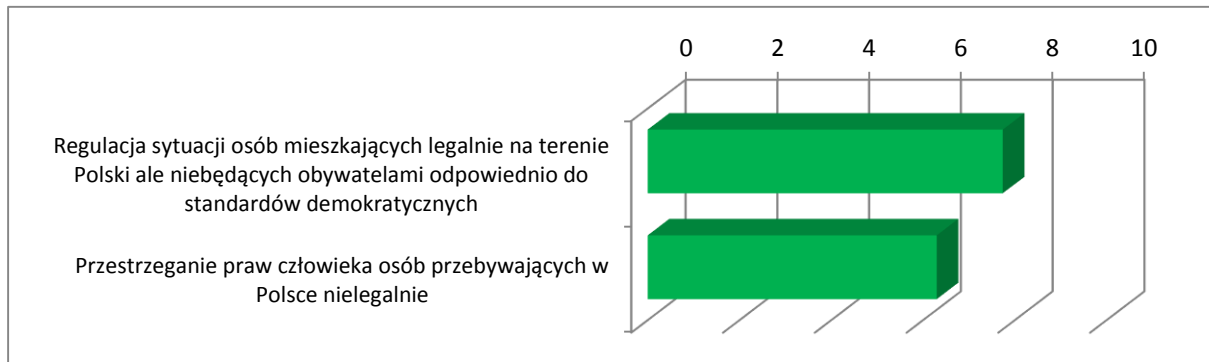
Nowym rozwiązaniem w obowiązującej ustawie jest instytucja przywrócenia obywatelstwa polskiego. Z rozwiązania mogą skorzystać osoby, które utraciły obywatelstwo przed 1 stycznia 1999 roku na mocy wcześniej obowiązujących ustaw o obywatelstwie. To rozwiązanie dotyczy głównie osób, które wyjechały z kraju i utraciły obywatelstwo niezależnie od swej woli.

Obowiązujące ustawodawstwo dotyczące nabywania polskiego obywatelstwa, a zwłaszcza wprowadzone w nim ostatnio zmiany należy ocenić pozytywnie. Zmiany te są z jednej strony pozytywnym przejawem dostosowania prawa do zmieniających się okoliczności społecznych, z drugiej strony regulują wynikający z wydarzeń historycznych status obywateli, którzy utracili polskie obywatelstwo wbrew swojej woli.

1.1.5 Zapewnienie praw nieobywatelom – opinie ekspertów

Eksperti DAP pozytywnie oceniają regulacje sytuacji osób mieszkających legalnie na terenie Polski, ale niebędących jej obywatelami – ich status nie budzi wątpliwości z perspektywy standardów demokratycznych. Nieco gorsze, choć pozytywne oceny (o czym świadczy wartość powyżej 5) uzyskało przestrzeganie praw człowieka osób przebywających w Polsce nielegalnie.

Rys./Tab. 1.1 Ochrona praw osób niebędących obywatelami



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10.

Na koniec tej części raportu dodajmy, że ważnym osiągnięciem polskiego państwa w dziedzinie integracji cudzoziemców jest przyjęcie przez Radę Ministrów w 2012 roku dokumentu Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania (Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania), który to dokument określa założenia polityki migracyjnej państwa polskiego.

1.2 Zapewnienie praw obywatelskich grupom mniejszościowym

W tej części zajmiemy się w pierwszej kolejności prawnymi regulacjami zabezpieczającym grupy mniejszościowe przed wykluczeniem. Następnie przyjrzymy się temu, jak faktycznie chronione są prawa mniejszości w Polsce.

1.2.1 Prawne regulacje zabezpieczające przed wykluczeniem.

Prawodawstwo dotyczące mniejszości narodowych i etnicznych reguluje szereg aktów, przepisy te dotyczą jednak wyłącznie obywateli³. W Konstytucji (art. 35) znajduje się zapis gwarantujący obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka oraz kultury, zachowania obyczajów i tradycji, prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych i kulturalnych oraz instytucji służących ochronie tożsamości religijnej, a także prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej. Szczegółowe regulacje zawiera ustawa z dnia 6 stycznia 2005 roku o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym oraz szereg innych ustaw określających prawa i obowiązki mniejszości w odniesieniu do zagadnień takich jak ordynacja wyborcza,

³ Przegląd za <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/prawo/zapisy-z-konstytucji-r/6481,Podstawowe-prawa.html>.

kwestie językowe (ustawa o języku polskim), oświata, radiofonia i telewizja, kodeks karny, kodeks postępowania administracyjnego, cywilnego i karnego (prawo do korzystania z tłumaczy), ochrona danych osobowych.

Prawa mniejszości w Polsce regulują też akty prawa międzynarodowego takie jak Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 roku, Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z 7 marca 1966 roku, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 roku i Konwencja Praw Dziecka z 20 listopada 1989 roku oraz Konwencja ramowa Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych, a także Europejska karta języków regionalnych lub mniejszościowych. Polska zawarła też szereg traktatów dwustronnych, które regulują kwestie mniejszości w odniesieniu do imigrantów z krajów sąsiedzkich.

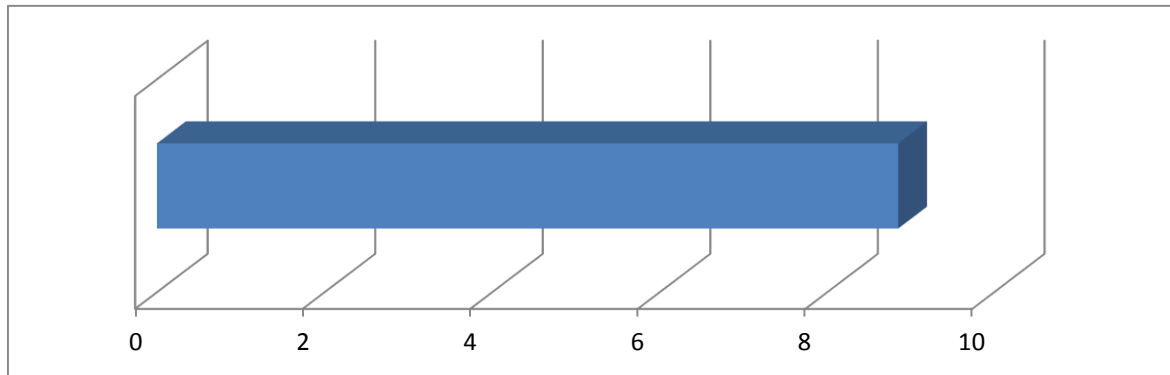
Wśród podstawowych praw mniejszości, które gwarantuje im polskie prawo, należy wymienić:

- zakaz dyskryminacji oraz istnienia organizacji, których program lub działalność zakłada albo dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową;
- wolność zachowania i rozwoju własnego języka;
- wolność zachowania obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury;
- prawo do nauki języka i w języku mniejszości;
- prawo do nieskrępowanej możliwości praktyk religijnych;
- prawo do tworzenia własnych instytucji edukacyjnych, kulturalnych oraz takich, których celem jest ochrona tożsamości religijnej;
- prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących własnej tożsamości narodowej;
- preferencje wyborcze dla komitetów wyborczych organizacji mniejszości⁴.

⁴ Za: <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/prawo/zapisy-z-konstytucji-r/6481,Podstawowe-prawa.html>.

W opinii ekspertów, polskie prawo (Konstytucja, Ordynacja wyborcza, inne regulacje) zapewniają równe prawa polityczne wszystkim obywatelom Polski. Średnia na skali 11-punktowej, gdzie 0 oznacza brak równości, a 10 całkowitą równość, wynosi 8,85 – to bardzo wysoki wynik. Wśród ekspertów panuje daleko posunięta zgodność poglądów, o czym świadczy stosunkowo niskie odchylenie standardowe.

Rys./Tab. 1.2 Ochrona równości praw politycznych wszystkich obywateli Polski

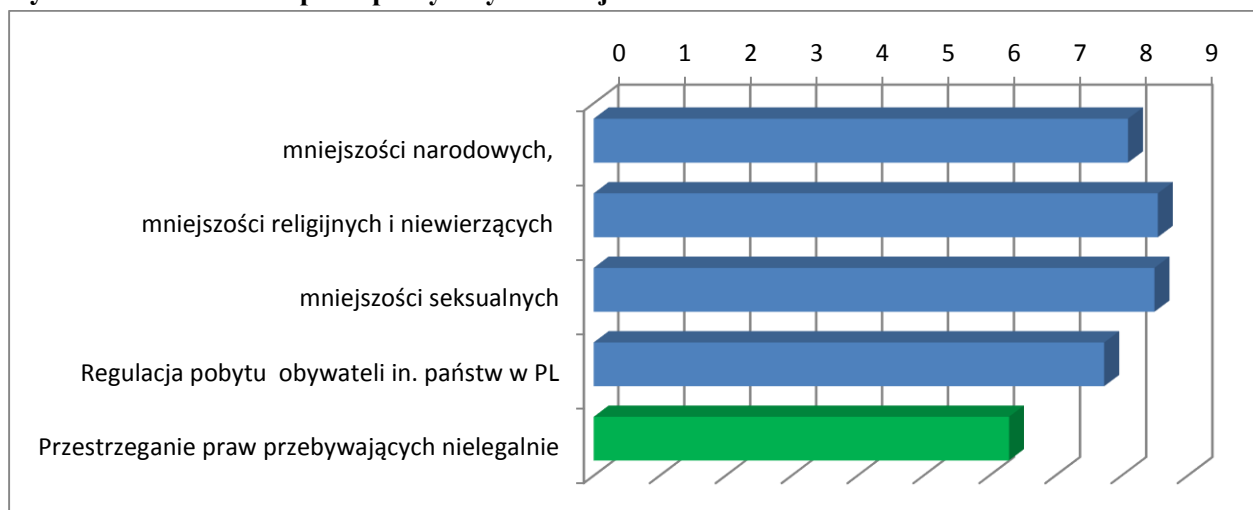


Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnia ze skali 0-10.

Eksperti wskazujący na brak pełnej równości praw politycznych wymieniali grupy, które – ich zdaniem – są pełni praw pozbawione. W wypowiedziach wspomniano najczęściej niepełnosprawnych – wielu z nich, pomimo zmian w prawie, nie ma realnej możliwości oddania głosu. Pojedynczy eksperci mówili o różnych grupach realnie (choć nie formalnie) niemających możliwości korzystania z praw wyborczych, na przykład emigrantów: „nie jest rozwiązany problem udziału w wyborach Polaków za granicą, gdyż z jednej strony te lokale wyborcze nie zapewniają reprezentatywności dla osób, które są faktycznie tą nową emigracją, które są związane z Polską. A z drugiej strony w sposób nadmierny cały nasz system polityczny zapewnia reprezentację powiedzmy polonii amerykańskiej. W sytuacji, w której ich decyzje wyborcze nie mają żadnego wpływu, nie oddziałują na ich życie codzienne”. Niektórzy eksperci wskazywali na próg wyborczy jako źródło pozbawienia realnej reprezentacji grup mniejszościowych, niemających reprezentacji w dużych partiach politycznych.

W opinii ekspertów zarówno mniejszości narodowe, etniczne i językowe mieszkające na terenie Polski, jak i mniejszości religijne oraz osoby niewierzące mają pełne prawa polityczne. Podobnie pozytywnie eksperci postrzegają prawa mniejszości seksualnych. Ochrona praw politycznych tych trzech grup nie budzi większych wątpliwości, o czym świadczy średnia ocena powyżej 8.

Rys./Tab. 1.3 Ochrona praw politycznych mniejszości



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10.

Analizy i opracowania przygotowane przez polskie organizacje pozarządowe, międzynarodowe organizacje oceniające i monitorujące standardy przestrzegania praw człowieka oraz badania w ramach projektów dotyczących zasady równego traktowania (przeгляд w: Burek 2013) wskazują jednak na istnienie problemów z realizacją zasady równego traktowania. Jako najważniejsze problemy wymieniane są: mało przejrzyste, utrudniające interpretację prawo, zbyt wąski zakres ustaw, nieuwzględniający licznych obszarów dyskryminacji, które wymagają regulacji, błędy w definicjach itp.

Podsumowując, podstawowe prawa obywatelskie mniejszości, regulowane szczegółowo przez akty prawa krajowego i międzynarodowego, wydają się być zabezpieczone. Należy zauważyć jednak, że fakt bycia cudzoziemcem czyni człowieka adresatem specjalnych przepisów i zobowiązuje jednostkę do spełniania pewnych warunków. Wszelkie zawarte w przepisach ograniczenia (jak na przykład procentowy udział mniejszości gwarantujący uzyskanie niektórych przywilejów) wydają się być uzasadnione. Przejawem dyskryminacji może być natomiast nieuwzględnienie mniejszości w przepisach innych niż dedykowane im ustawy (Szulecka 2013). Zastrzeżenia budzą też poszczególne przepisy prawa antydyskryminacyjnego, które oceniane są jako mało przejrzyste, trudne w interpretacji oraz obejmujące zbyt wąski zestaw spraw.

1.2.1 Implementacja rozwiązań prawnych dotyczących przestrzegania praw mniejszości.

Część problemów związanych z implementacją rozwiązań prawnych dotyczących praw mniejszości związanych jest z brakiem oficjalnego, systemowego monitoringu i badań nad praktyką stosowania przepisów, niski poziom wiedzy z zakresu przepisów antidyskryminacyjnych, a także ograniczona liczba specjalistycznych szkoleń w tym zakresie (Burek 2013). Istotną rolę mogą odgrywać też względy ideologiczne. Zdaniem ekspertów światopoglądowy konflikt negatywnie wpływa na prawo antidyskryminacyjne, jako że niektóre rozwiązania spotykają się ze sprzeciwem dużej części sceny politycznej oraz istotnych aktorów życia publicznego (m.in. Kościoła katolickiego).

Jeżeli chodzi o skalę zjawiska dyskryminacji, to jest ona trudna do oszacowania. Przejawy dyskryminacji często nie są zgłaszane, często sami dyskryminowani nie identyfikują przejawów dyskryminacji. Niski poziom świadomości odnośnie dyskryminacji oraz niedoskonałe prawo przyczyniają się do uznawania roszczeń i skarg wnoszonych przez cudzoziemców za bezzasadne. Jak donoszą raporty, najbardziej narażoną na dyskryminację grupą mniejszościową są Romowie, których sytuację dodatkowo pogarsza trudne położenie społeczno-ekonomiczne (IV Raport dotyczący sytuacji mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego w Rzeczypospolitej Polskiej – 2013). Polska podejmuje liczne działania mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji i zwalczanie jej. Warto wspomnieć tu chociażby *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce*⁵, który ma na celu integrację społeczności romskiej poprzez edukację, działania mające na celu poprawy sytuacji bytowej i socjalnej, przeciwdziałanie bezrobociu, ochronę zdrowia, bezpieczeństwa, kultury, podtrzymywanie tożsamości romskiej, upowszechniania wiedzy o społeczności romskiej i popularyzację wiedzy obywatelskiej.

Ponadto szczególne zagrożenie w Polsce stanowi dyskryminacja na tle rasowym, ze względu na orientację seksualną, a także dyskryminacja kobiet na rynku pracy, w sferze publicznej, w zakresie praw reprodukcyjnych oraz przemoc wobec kobiet i przemoc domowa (Burek 2013).

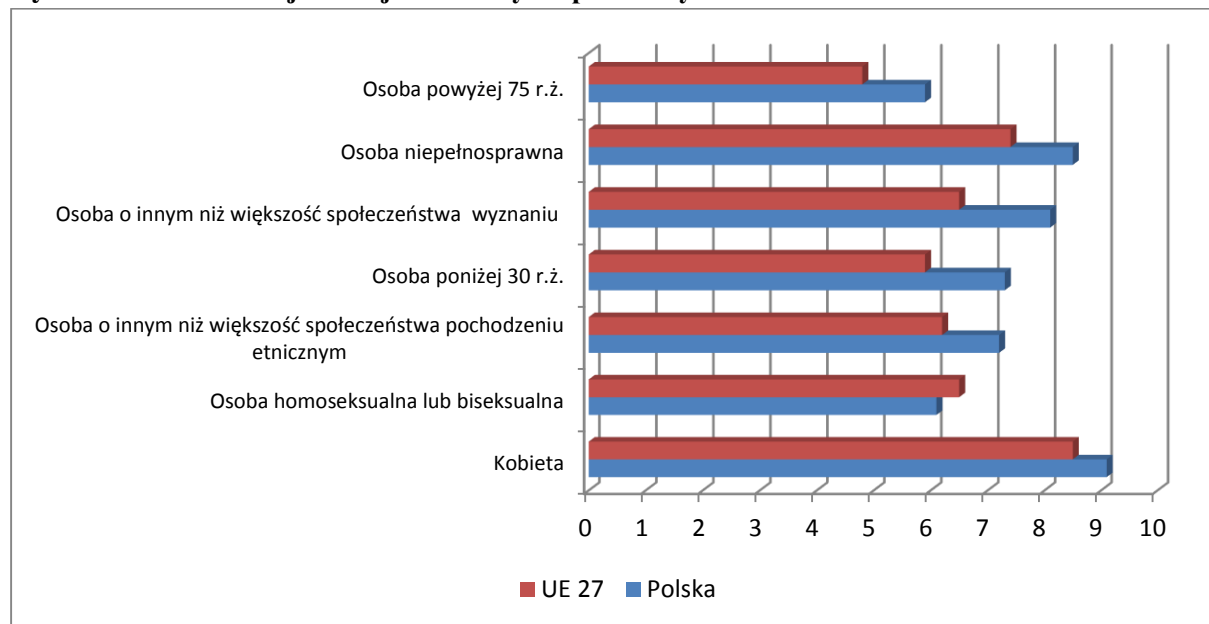
W Polsce prowadzone są programy i monitoringi dyskryminacji (na przykład *Krajowy Program Działań na rzecz Równego Traktowania*⁶), mające na celu przeciwdziałanie dyskryminacji ze

⁵ <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/mne/romowie/program-na-rzecz-spole/program-na-rzecz-spole>.

⁶ <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/298,Witamy-na-stronie-Biuletynu-Informacji-Publicznej-Rady-Ministrow.html>.

względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek oraz orientację seksualną. Warto jednak zauważyć, że znaczna większość działań skupia się przede wszystkim na zagadnieniach związanych z dyskryminacją na rynku pracy.

Rys./Tab.1.4 Tolerancja mniejszości w życiu publicznym



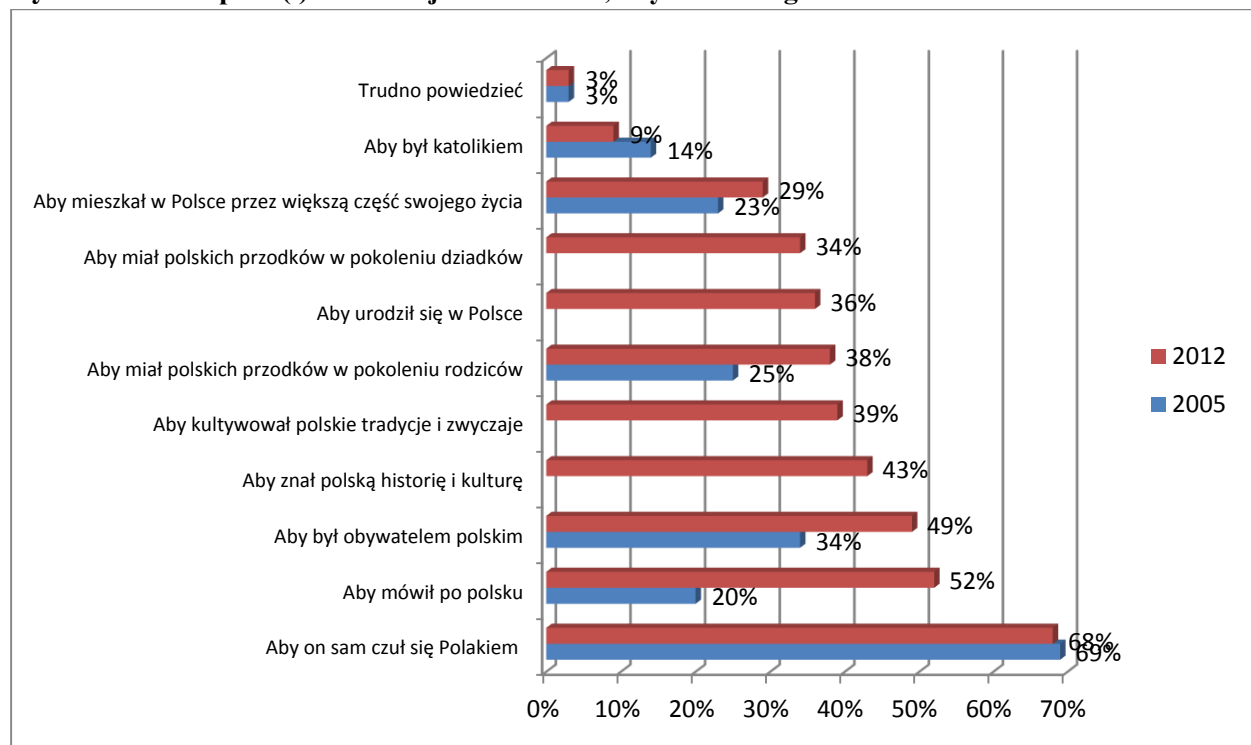
Źródło: Eurobarometr Specjalny 393/2012

W świetle wyników badań sondażowych Polaków cechuje pozytywne nastawienie do grup mniejszościowych. Stosunkowo wysoki poziom tolerancji odnośnie obecności mniejszości w życiu publicznym pokazują wyniki badań Eurobarometru (Eurobarometr Specjalny 393/2012) na temat dyskryminacji. Wykres 1.2 przedstawia średni poziom akceptacji (w Polsce i Unii Europejskiej) obecności różnych mniejszościowych grup na najwyższych stanowiskach politycznych w Polsce obsadzanych w drodze wyborów (1 oznacza całkowity brak akceptacji, 10 – całkowitą akceptację). Polska charakteryzuje się znacząco wyższą średnią niż reszta wspólnoty, jeśli chodzi o akceptację osób o odmiennym wyznaniu, niepełnosprawnych lub osób z najmłodszej i najstarszej grupy wiekowej. Niższy poziom akceptacji dotyczy natomiast osób o odmiennej orientacji seksualnej.

Wyniki badań CBOS wskazują, że definicja polskości oparta jest przede wszystkim na cechach kulturowo-tożsamościowych. Według badań CBOS (Herrmann 2012), zdaniem badanych do wspólnoty narodowej włączone mogą być przede wszystkim osoby, które czują się Polakami

(uważa tak 68% respondentów), mówią po polsku (52%) oraz są obywatelami polskimi (49%). Istotny jest też aspekt kulturowy – znaczenie znajomości polskiej historii i kultury podkreśla 43%, a kultywowanie polskiej tradycji i zwyczajów 39% ankietowanych. Najmniej istotne, zdaniem respondentów, jest bycie katolikiem. Analiza czynnikowa pozwoliła na pogrupowanie wymienianych przez respondentów cech polskości w trzy wymiary: **kulturowo-symboliczny** (kultywacja polskich zwyczajów, znajomość historii i kultury polskiej, poczucie przynależności do wspólnoty narodowej i posługiwanie się językiem polskim), **genealogiczny** (posiadanie polskich przodków w pokoleniu rodziców i dziadków) i **terytorialno-religijny** (fakt urodzenia się w Polsce i mieszkania w Polsce przez większą część życia oraz obywatelstwo polskie i wyznanie katolickie). Niemniej jednak, jak pokazują wyniki innych badań⁷, aż 40% osób zna osobiście kogoś, kto był gorzej potraktowany w Polsce ze względu na pochodzenie etniczne, narodowe lub rasę. Co trzeci Polak przyznaje się też do znajomości z osobą dyskryminowaną ze względu na niepełnosprawność bądź religię czy bezwyznaniowość (Szulecka 2013).

Rys./Tab.1.5 Co pana(i) zdaniem jest konieczne, aby uznać kogoś za Polaka?



Źródło: Herrmann 2013.

⁷ Badanie *Równe traktowanie standardem dobrego rządzenia* realizowanego przez Uniwersytet Jagielloński na zlecenie Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Traktowania. Badanie było prowadzone w 2011 roku przy wykorzystaniu CAPI25 na reprezentatywnej próbie 1715 dorosłych mieszkańców Polski.

Choć formalna równość praw politycznych nie budzi w społeczeństwie większych wątpliwości, nie ma mowy o równej reprezentacji interesów. Niektóre grupy są lepiej reprezentowane niż inne – ich potrzeby i aspiracje znajdują lepszy oddźwięk w działaniach władz publicznych (Sejmu, rządu). Zdaniem ekspertów potrzeby seniorów, starszych obywateli są zaspakajane wyraźnie lepiej niż potrzeby najmłodszych dorosłych Polaków. Mężczyźni mają lepszą reprezentację niż kobiety. Osoby dobrze wykształcone potrafią uzyskać od władz więcej niż słabo wykształceni – być może dzieje się tak częściowo za sprawą składu Sejmu, w którym przeważającą grupę stanowią dobrze wykształceni mężczyźni w wieku średnim lub starsi.

Rys./Tab. 1.6 Reprezentacja interesów różnych grup społecznych

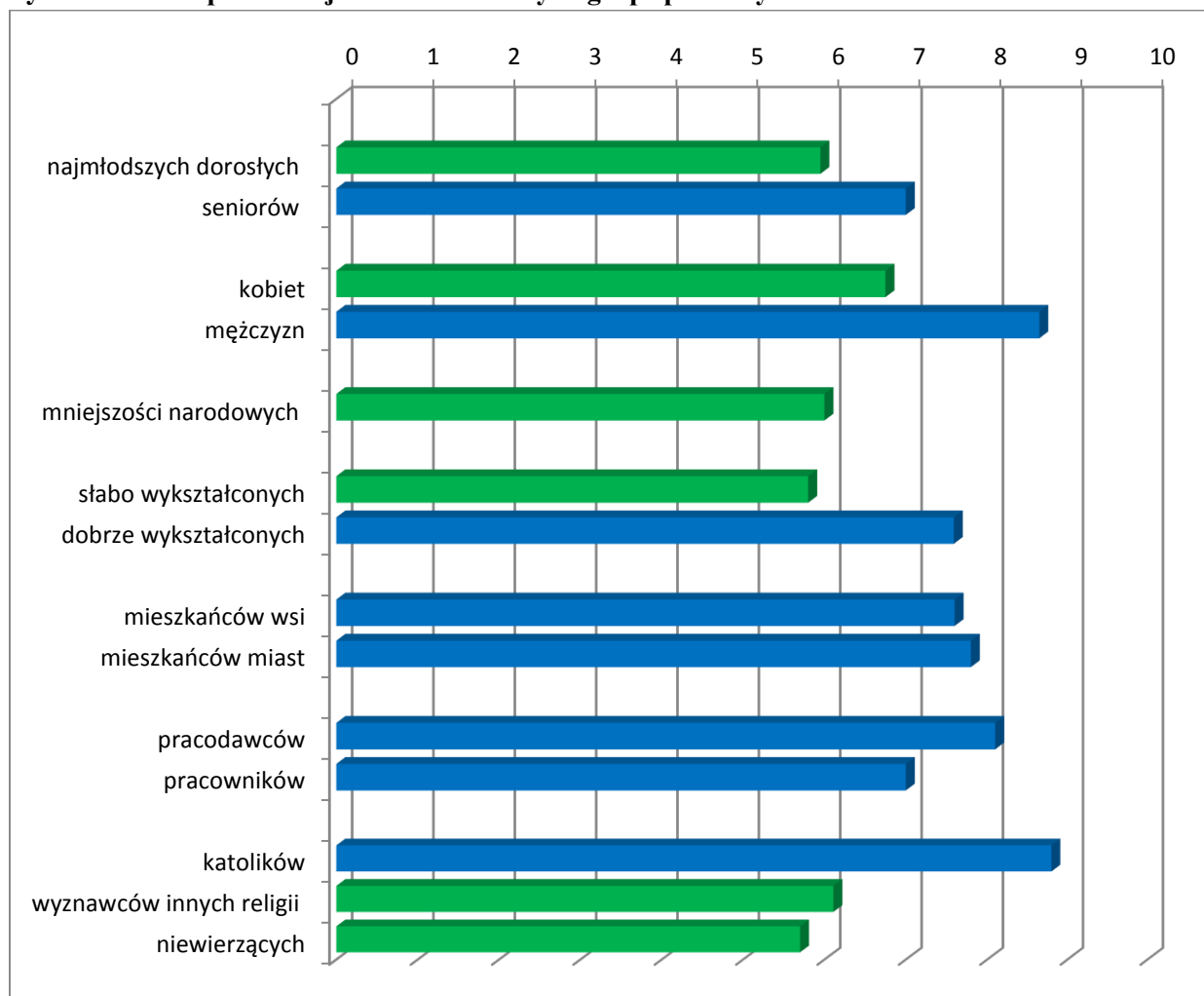
	Średnia	Odchylenie standardowe
a. najmłodszych dorosłych obywateli	5,95	3,12
b. starszych obywateli, seniorów	7,00	2,75
c. kobiet	6,75	2,57
d. mężczyzn	8,65	1,66
e. mniejszości narodowych i etnicznych	6,00	2,62
f. osób słabo wykształconych	5,80	2,82
g. osób dobrze wykształconych	7,59	2,03
h. mieszkańców wsi	7,60	1,96
i. mieszkańców miast	7,80	1,94
j. pracodawców	8,10	1,71
k. pracowników	7,00	2,34
l. osób wyznania rzymskokatolickiego	8,80	1,94
m. wyznawców innych religii i wyznań	6,11	3,09
n. osób niewierzących	5,70	3,20

Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10.

Nie ma większych różnic między reprezentacją interesów mieszkańców wsi i miast. Niewielka jest różnica w stopniu dostępu do władz pracodawców i pracowników. Ważnym czynnikiem sprzyjającym reprezentacji interesów jest natomiast religia. Potrzeby wierzących katolików zaspakajane są zdecydowanie lepiej niż osób należących do innych wyznań oraz niewierzących. Warto zauważyć, że w przypadku wielu grup eksperci nie byli zgodni co do stopnia reprezentacji. Szczególnie rozbieżne były opinie na temat stopnia wpływów mniejszości religijnych i niewierzących, a także ludzi młodych.

Eksperci wskazywali też grupy, których interesy nadreprezentowane są przez krajowe instytucje polityczne, innymi słowy grupy, które mają zbyt duży wpływ na państwo. W tym kontekście najczęściej wskazywano na Kościół katolicki, mający – w opinii niektórych ekspertów – różnorodne możliwości jawnego i ukrytego wpływu na działalność instytucji państwowych. Druga kategoria to silne grupy zawodowe, zdolne do niesymetrycznego lobbingu – tu wyróżniano zarówno związki zawodowe i organizacje pracodawców, jak i wąskie grupy zawodowe. Kilkakrotnie mówiono o sile lobby prawników pozostających realnie poza kontrolą prawa. Pojawiały się też wzmianki o sile lobby LGBT.

Rys./Tab. 1.7 Reprezentacja interesów różnych grup społecznych



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10.

Poziom reprezentacji politycznej różnych grup obywateli może być także analizowany poprzez porównanie frekwencji wyborczej w wybranych grupach społeczno-demograficznych z

frekwencją wyborczą ogółu uprawnionych do głosowania. Jeżeli frekwencja w danej grupie jest wyższa od frekwencji ogółu, mówimy wtedy, że dana grupa jest nadreprezentowana w wyborach. I odwrotnie – frekwencja w danej grupie niższa od frekwencji ogółu oznacza niedoreprezentowanie grupy w wyborach. Dane, na podstawie których przeprowadzono analizy, pochodzą z Polskiego Generalnego Studium Wyborczego PGSW, z edycji 2005, 2007 i 2011. W analizach uwzględniono poziomy reprezentacji grup obywateli wyróżnionych ze względu na podstawowe cechy społeczno-demograficzne, takie jak: wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, dochody, sytuacja społeczno-zawodowa oraz religijność (ujęta jako częstość praktyk religijnych).

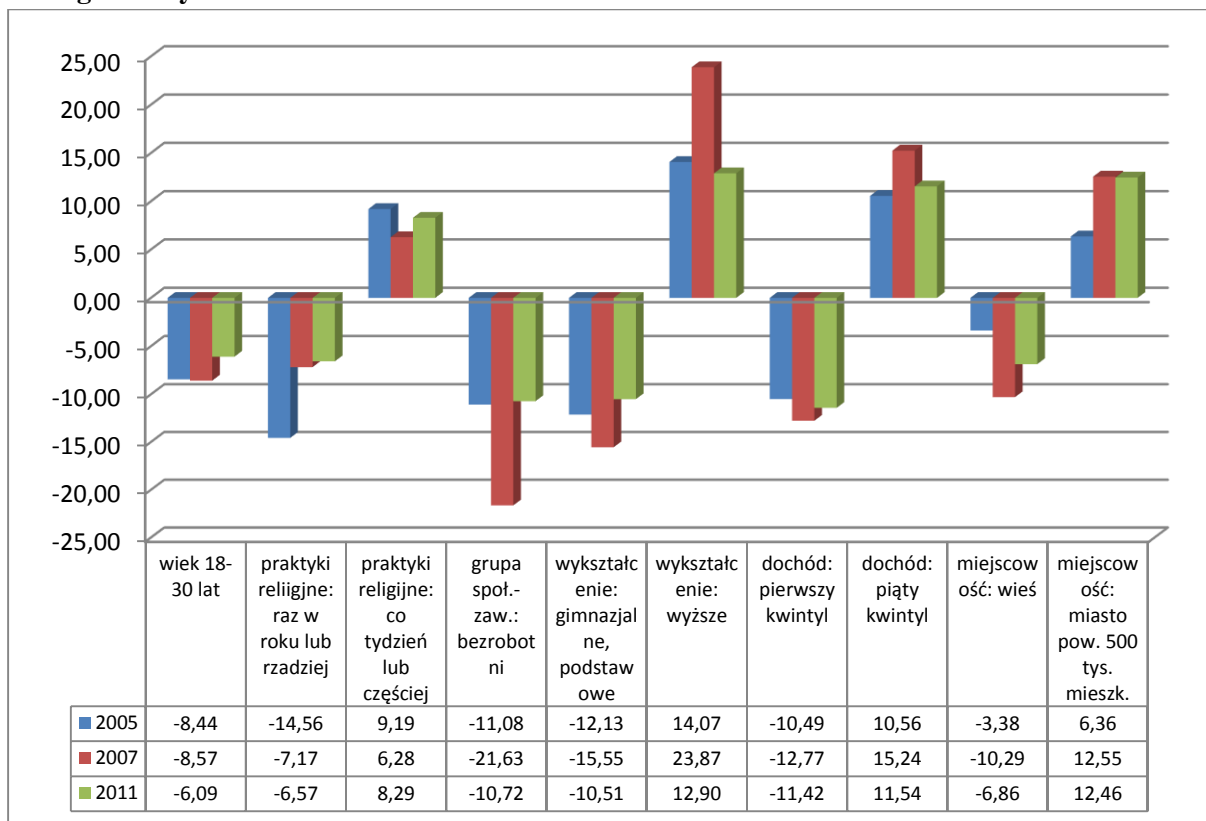
Najsilniej niedoreprezentowane w wyborach są osoby o niskim statusie społeczno-ekonomicznym, to znaczy osoby najgorzej wykształcone, najmniej zarabiające, a także bezrobotni. W każdej z tych grup (traktowanych osobno) szacowana frekwencja w wyborach parlamentarnych w 2011 roku jest niższa od frekwencji ogółu o 11 punktów procentowych. Innymi grupami niedoreprezentowanymi wśród głosujących w wyborach są mieszkańcy wsi, osoby niepraktykujące religijnie (w obu przypadkach frekwencja niższa o 7 punktów procentowych od frekwencji ogółu w 2011), a także osoby młode (frekwencja niższa o 6 punktów procentowych w 2011 roku).

Z drugiej strony grupami nadreprezentowanymi w wyborach są osoby o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym. Są to posiadający wyższe wykształcenie, dobrze zarabiający (piąty kwintyl dochodów), oraz mieszkańcy dużych miast (powyżej 500 tys. mieszkańców). Różnica między frekwencją w tych grupach a frekwencją ogółu w 2011 roku wyniosła odpowiednio 13, 12 i 12 punktów procentowych. Grupą nadreprezentowaną są także osoby regularnie uczestniczące w mszach i nabożeństwach (raz w tygodniu lub częściej). Frekwencja w tej grupie w 2011 roku była o 8 punktów procentowych wyższa od frekwencji ogółu.

Wykres przedstawiony poniżej wskazuje, że te same grupy wyborców były niedoreprezentowane lub nadreprezentowane wśród głosujących w trzech ostatnich polskich wyborach parlamentarnych (przeprowadzanych w latach 2005, 2007 i 2011). Zmieniał się jedynie stopień niedoreprezentowania/nadreprezentacji grup w poszczególnych latach. Wyjątkowe są tutaj wybory przeprowadzone w 2007 roku. Przypomnijmy, że były to wybory parlamentarne o najwyższej frekwencji od wyborów 1989 roku. W wyborach w 2007 roku, bardziej niż w

pozostałych ujętych w analizach, nadprezentowane były osoby dobrze wykształcone oraz zamożne. Z kolei silniej niedoreprezentowani byli najgorzej wykształceni, bezrobotni oraz mieszkańcy wsi.

Rys./Tab. 1.8 Relatywny poziom uczestnictwa wyborczego wybranych grup społeczno-demograficznych



Źródło: Polskie Generalne Studium Wyborcze, edycje 2005, 2007 i 2011.

1.3 Podsumowanie

W przypadku sytuacji osób niebędących obywatelami Rzeczypospolitej Polskiej, negatywnie należy ocenić brak zapewnienia praw politycznych cudzoziemcom. Nie mogą oni głosować w wyborach krajowych, a możliwość głosu w wyborach samorządowych mają tylko obywatele Unii Europejskiej. Tym samym cudzoziemcy spoza Unii Europejskiej nie mają żadnych praw wyborczych. Polska nie ratyfikowała też europejskiej Konwencji o udziale cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym. Brak praw politycznych dla cudzoziemców mieszkających w Polsce był również przedmiotem krytyki Polski w międzynarodowych badaniach porównawczych Migrant Policy Index.

Pozytywnie oceniamy system ochrony i integracji uchodźców. W polskim prawodawstwie zaimplementowano międzynarodowe standardy w dziedzinie ochrony uchodźców. Poprawnie działa też system poradnictwa prawnego dla osób ubiegających się o status uchodźcy. Coraz lepiej oceniane jest funkcjonowanie otwartych ośrodków dla cudzoziemców oraz komórek zajmujących się sprawami cudzoziemców w urzędach wojewódzkich. W procesie integracji uchodźców występują też problemy. Najistotniejszym z nich jest znalezienie przez nich pracy. Cudzoziemcy zbyt często są też kierowani do strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, które z kolei często mają zbyt opresyjny charakter.

Procedury nabywania obywatelstwa przez cudzoziemców zmieniły się pozytywnie w 2012 roku, kiedy to weszła w życie Ustawa o obywatelstwie polskim. Najważniejsza zmiana dotyczy nabywania obywatelstwa przez cudzoziemców na stałe mieszkających na terenie Polski. Według obowiązujących rozwiązań, osoby takie mogą nabyć obywatelstwo w toku postępowania administracyjnego, przez co proces ten ma charakter formalnego uznania stanu faktycznego.

Zajmijmy się teraz prawami obywateli należących do grup mniejszościowych. Obowiązujące rozwiązania prawne wydają się zabezpieczać prawa polityczne grup mniejszościowych. Z drugiej strony zastrzeżenie budzą przepisy prawa antidyskryminacyjnego, które oceniane są jako mało przejrzyste, trudne w interpretacji i obejmujące zbyt wąski zakres spraw. Skala zjawiska dyskryminacji jest trudna do oszacowania. Według istniejących opracowań, grupą najbardziej narażoną na dyskryminacje są Romowie. Pozostałe grupy to osoby o odmiennym rasie, orientacji seksualnej oraz kobiety.

W badaniach sondażowych Polacy deklarują wysoki poziom tolerancji dla grup mniejszościowych na tle innych krajów Unii Europejskiej. Polacy w większości opowiadają się też za inkluzyjną definicją Polskości, zgodnie z którą aby kogoś uznać za Polaka wystarczy aby ta osoba czuła się Polakiem i mówiła po polsku. Mniejsze znaczenie dla bycia Polakiem mają cechy przypisane, takie jak urodzenie się na terytorium Polski czy posiadanie Polskich rodziców. Z drugiej strony, znaczący odsetek Polaków deklaruje znajomość z osobą gorzej traktowaną lub dyskryminowaną ze względu na pochodzenie etniczne, rasę, niepełnosprawność czy religię.

Analizy wskazują, że interesy pewnych grup obywateli są lepiej zaspokajane niż innych. Są to takie grupy jak: osoby starsze, mężczyźni, dobrze wykształceni, katolicy. Podobnie poziom

reprezentacji politycznej nie jest taki sam dla wszystkich obywateli. Lepiej reprezentowane są osoby o wysokim statusie społeczno-ekonomicznym: lepiej wykształceni, lepiej zarabiający, mieszkańcy dużych miast.

Bibliografia:

Analiza zmian dotyczących zasad nabywania obywatelstwa polskiego [online]. Dostępny w internecie: <http://www.emn.gov.pl/esm/aktualnosci/10185,dok.html> (dostęp 20.01.2014).

A. Bergiel, K. Kubin, *Bezpłatne poradnictwo prawne dla migrantów przymusowych – opis i ocena działalności organizacji pozarządowych*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

M. Bieniecki, I. Jóźwiak, M. Pawlak, *Imigranci z Ukrainy na polskim rynku pracy i na rynkach pracy wybranych państw Unii Europejskiej. Analiza materiałów źródłowych*, w: *Strategie Przetrwania. Intergracja Cudzoziemców Na Polskim Rynku Pracy*, red. J. Frelak, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 9–44.

W. Burek, *Najważniejsze przyczyny problemów ze stosowaniem przepisów antydyskryminacyjnych w Polsce (2013)*, w: *Różni, ale równi. Prawo a równe traktowanie cudzoziemców w Polsce*, red. W. Kalus, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013 s. 41-57.

Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees[online]. Dostępny w internecie: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (dostęp 25.04.2014).

Council of Europe – ETS no. 144 – *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*[online]. Dostępny w internecie: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm> (dostęp 25.04.2014).

J. Frelak, A. Korolec, *Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w oczach imigrantów*, w: *Przyjazny Urząd. Ewaluacja Funkcjonowania Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego*, red. W. Klaus, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2009, s. 47–72.

A. Gutkowska, *Ewaluacja poradnictwa prawnego dla uchodźców – analiza prawna i praktyczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

T. Huddleston, J. Niessen, *Migration Integration Policy Index III, Polska*, British Council and Migration Policy Group 2011.

Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2003 nr 128 poz. 1176, Kancelaria Sejmu.

P. Kaźmierczak, J. Seges-Frelak, *Parytycypacja publiczna i prawa polityczne obywateli państw trzecich na szczeblu krajowym i lokalnym*, w: *W poszukiwaniu nowych wzorców integracji cudzoziemców. Wybór Tekstów Polskiego Forum Integracyjnego*. Instytut Spraw Publicznych, red. J. Seges-Frelak, K. Grot, Warszawa 2013, s. 13–38.

Migracja to nie zbrodnia. Raport z monitoringu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2012.

Participatory Assessment 2010 Report, *Being a refugee. How refugees and asylum-seekers experience life in Central Europe*, United Nations High Commissioner for Refugees, Budapest 2011.

M. Pawlak, *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Stud. Migr. - Przegląd Pol.” 2013, 97–121.

Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.

Raport ECRI dotyczący Polski. Czwarty cykl monitoringu, European Commission against Racism and Intolerance 2010.

T. Sieniow, *Wnioski z monitoringu wraz z rekomendacjami*, w: *Stosowanie Detencji Wobec Cudzoziemców. Raport z monitoringu i rekomendacje*, red. T. Sieniow, Instytut na rzecz Państwa Prawa, Lublin 2013.

G. Szymańska-Matusiewicz, *Funkcjonowanie Wydziału Spraw Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w oczach cudzoziemców*, w: *Przyjaźniejszy urząd? Ewaluacja funkcjonowania wydziału spraw cudzoziemców mazowieckiego urzędu wojewódzkiego w 2012 roku*, red. N. Korek, W. Klaus, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Warszawa 2012, s. 37–68.

2. Rządy prawa

W przyjętym przez nas ujęciu o rządach prawa przesądzają trzy czynniki: jakość legislacji (prawa stanowionego przez Sejm), infrastruktura instytucjonalna (organizacja i efektywność sądów i prokuratury), oraz prestiż prawa – przestrzeganie obowiązujących przepisów i stopień tolerancji dla działań łamiących prawo.

2.1. Kontekst międzynarodowy: ogólne oceny rządów prawa w Polsce

Syntetyczne omówienie rządów prawa warto rozpocząć od umieszczenia tego problemu w kontekście międzynarodowym, aby dane dotyczące Polski zinterpretować w odniesieniu do wyników uzyskanych w innych krajach Europy i świata. Celem DAP jest ocena, a jej dokonanie jest możliwe, jeśli istnieje punkt odniesienia dla danych uzyskanych w Polsce.

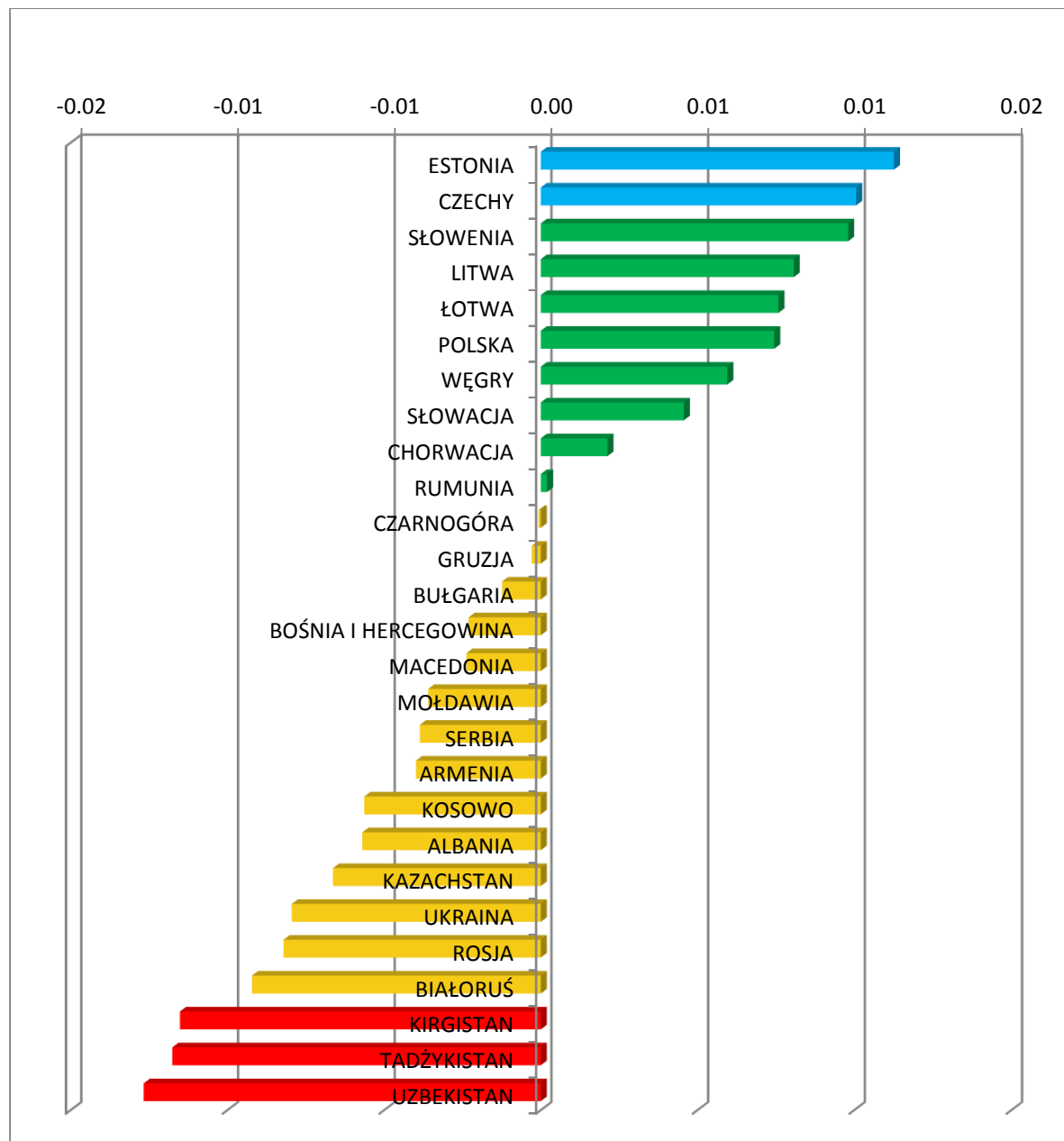
Bank Światowy prowadzi badanie pod nazwą World Governance Indicators (światowe wskaźniki jakości rządzenia). Jest to ogólnoświatowy projekt badawczy, którego celem jest sporządzenie wskaźników różnych aspektów dobrego rządzenia państwem. Jednym ze wskaźników użytych w badaniu jest syntetyczny indeks rządów prawa. Mierzy on poziom przestrzegania zasad rządzących społeczeństwem. W szczególności jest to miara jakości egzekwowania zawartych kontraktów, przestrzegania praw własności, funkcjonowania policji i wymiaru sprawiedliwości, a także poziomu przestępczości i przemocy⁸.

Wskaźnik ten, po wystandaryzowaniu, przyjmuje wartości od -2,5 do 2,5. Polska uzyskała notę 0,74. Jest to ocena porównywalna z innymi krajami w zbliżonej sytuacji społeczno-politycznej. Spośród krajów byłego bloku sowieckiego rządy prawa są najpełniej realizowane w krajach grupy wyszehradzkiej i państwach bałtyckich, znacznie gorzej – na Bałkanach, a w najmniejszym stopniu w krajach byłego ZSRR. Wśród krajów Europy Środkowej i Wschodniej najwyższe

⁸Szczegółowe omówienie metodologii i wyników można znaleźć na stronie <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc> (dostęp 16.01.2014).

oceny uzyskały Estonia, Czechy i Słowenia. Polska uplasowała się na czwartym miejscu – przed Węgrami i Słowacją.

Rys./Tab. 2.1 Wskaźnik rządów prawa



Źródło: Bank Światowy

Gdy prześledzimy dynamikę ocen rządów prawa w Polsce, okaże się, że do 1998 roku wskaźnik rósł, by następnie – do roku 2006 – spadać, a następnie znów wzrosnąć i osiągnąć w roku 2012 poziom zbliżony do poprzedniego szczytu z 1998 roku.

2.2 Proces stanowienia prawa

Polski proces legislacyjny jest opisany w artykułach 118 do 123 Konstytucji, jak również w regulaminie Sejmu i kilkunastu innych aktach prawnych różnej rangi⁹.

Rys./Tab. 2.2 Porównanie procesu przygotowania projektów regulacji wg zaleceń OECD (lewa strona) z polską praktyką (prawa strona)



Źródło: Zespół Doradców Strategicznych Premiera, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, KPRM 2009, s. 310–311

⁹*Biała Księga – 35 rekomendacji, do których realizacji nowy rząd powinien przystąpić w pierwszym roku działalności*, PKPP Lewiatan, 2011, s. 7

Przenikliwy opis towarzyszących mu aberracji znaleźć można w rządowym raporcie *Polska 2030*, którego autorzy stwierdzają, iż „w polskim procesie tworzenia regulacji (...) przeważa podejście formalne. (...) [S]zybkie zazwyczaj tempo prac oraz ich niedopracowana organizacja skutkują powstawaniem prawa w dużej ilości i o niskiej jakości”¹⁰. Spektakularną ilustracją jak do tego dochodzi jest proste porównanie zalecanego przez OECD algorytmu procedowania legislacji z polską praktyką.

Jeśli powyższy obraz jest prawdziwy i aktualny, to wynika z niego, iż machina biurokratyczna zajmuje się głównie umacnianiem własnej pozycji. Punktem wyjścia jest nieodmiennie „wybór organu do przeprowadzenia działania regulacyjnego”, a nie rzeczowy namysł nad tym, czy i jakiego rodzaju regulacja jest potrzebna. Im więcej zaś „działań regulacyjnych” przygotowanych przez dany organ, tym większy jego wkład w prace rządu i, w konsekwencji, tym wyższa pozycja w polityczno-administracyjnej hierarchii. To, że nowe regulacje mogą w istocie bardziej utrudnić niż ułatwić życie obywatelom, w kalkulacji opracowujących je urzędników nie odgrywa większej roli.

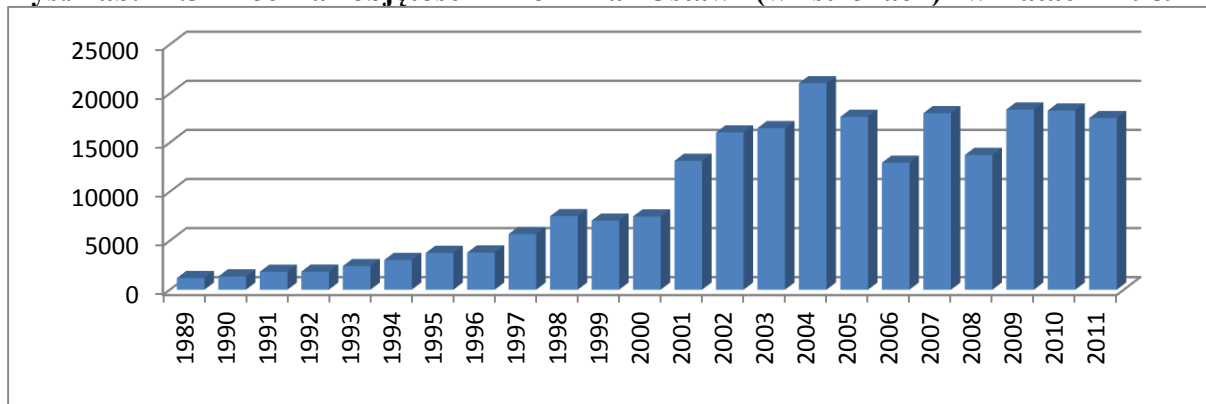
2.2.1 Jakość ustaw

Od połowy lat 90. mamy do czynienia z inflacją przepisów prawa. Wyobrażenie o skali tego zjawiska daje wykres przedstawiający objętość roczników Dziennika Ustaw od początku istnienia III RP. Jest to oczywiście miara przybliżona – nie mówi nic o specyfice ogłaszanego prawa i pozostaje pod silnym wpływem konieczności dostosowania się do norm UE (rekordową wartość ten wskaźnik osiągnął w roku polskiej akcesji do Unii, kiedy trzeba było wprowadzić do polskich przepisów prawo unijne). Co więcej, nowe akty prawne i nowelizacje wprowadzane w ramach harmonizacji prawa polskiego z unijnymi częstokroć stoją w sprzeczności z istniejącym prawem bądź je powielają¹¹. Skutkiem niewłaściwej implementacji prawa europejskiego są przegrane sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹⁰Zespół Doradców Strategicznych Premiera, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, KPRM 2009, s. 311.

¹¹ Na przykład Ustawa z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa Dz.U. 2011 nr 34, poz. 173.

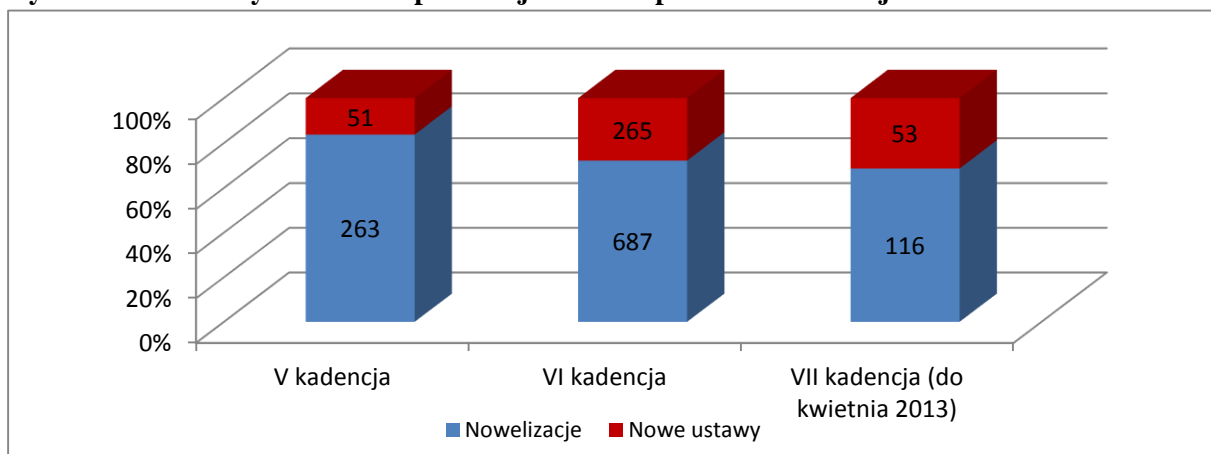
Rys./Tab. 2.3 Roczna objętość Dziennika Ustaw (w stronach) w latach 1989–2011



Źródło: Zestawienie własne na podstawie danych pochodzących ze strony www.dziennikustaw.gov.pl (od 2012 roku zaprzestano druku Dziennika Ustaw i, w konsekwencji, zniesiono numerację stron)

Biorąc pod uwagę ilość ustawicznie tworzonego prawa, nie dziwi, że bywa ono niejasne lub sprzeczne z innymi aktami tego samego rządu. Konieczność eliminacji wad prowadzi do częstych nowelizacji, które stanowią większość ustaw uchwalanych przez Sejm, choć w obecnej kadencji jest ich mniej niż w ubiegłych latach. W porównaniu z okresem rządów PiS, odsetek nowych ustaw wzrósł niemal dwukrotnie (z 17 do 31%).

Rys./Tab. 2.4 Ustawy uchwalane przez Sejm – nowe prawa i nowelizacje



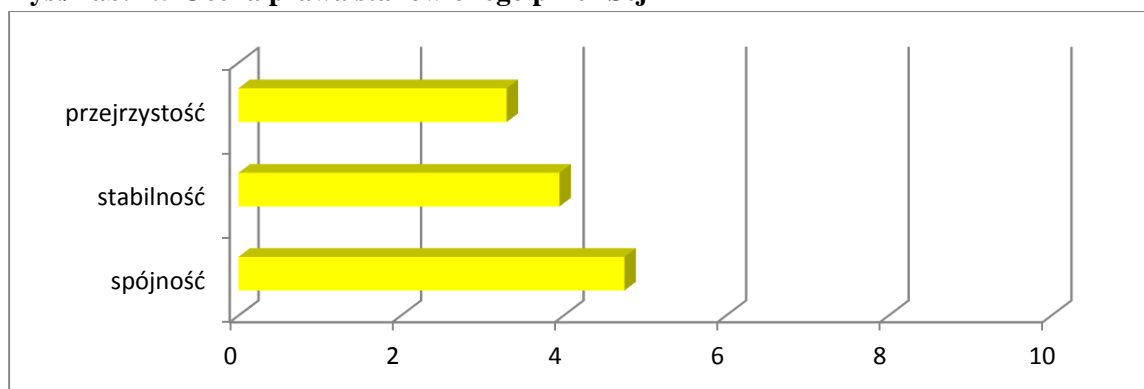
Źródło: Obliczenia własne

Dobre wyobrażenie o intensywności nowelizacji dają jednolite teksty ustaw ogłaszane przez Marszałka Sejmu. Przygotowuje się je dla ustaw szczególnie często zmienianych – w 2012 roku dotyczyło to 81 aktów prawnych, które w ciągu poprzednich pięciu lat (to znaczy od 1 stycznia 2008 roku) były nowelizowane średnio 8,6 razy (jako podstawa do wyliczenia tego wskaźnika posłużyły cytowane na początku obwieszczeń o ogłoszeniu tekstu jednolitego pozycje Dziennika Ustaw, pod którymi publikowano teksty ustaw o zmianie ustawy).

Pięcioletnia cezura czasowa jest oczywiście arbitralna, choć czas ten wydaje się okresem na tyle krótkim, że praktycznie eliminuje nowelizacje obiektywnie konieczne (wymuszane na przykład rozwojem technicznym lub istotnymi zmianami społecznymi): głównym powodem chwiejności prawa jest jego niska jakość. Należy przy tym zauważyć, że absolutne rekordy niestabilności biją prawa bezpośrednio dotyczące milionów obywateli. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych pomiędzy 1 stycznia 2008 a 17 stycznia 2012 roku została zmieniona aż 46 razy, co daje blisko jedną nowelizację miesięcznie. Kodeks drogowy zmieniano w ciągu 56 miesięcy czterdziestokrotnie, czyli średnio raz na 42 dni, Ordynację podatkową co 51 dni, a Prawo bankowe co 61 dni. Zmiany te dokonywane były, przypomnijmy, w warunkach stabilności politycznej – przez cały analizowany okres rządziła ta sama koalicja.

Powyższe krytyczne oceny potwierdzają autorzy opracowania *Zielona księga: System stanowienia prawa w Polsce*. Piszą: „W ocenie zarówno organizacji społecznych, jak i ekspertów, jakość procesu stanowienia prawa z roku na rok się pogarsza. Proces stanowienia prawa w Polsce w coraz większym stopniu oddala się od wymagań racjonalnego prawodawcy. Wraz z postępującym procesem inflacji prawa, zmniejszającą się jasnością systemu prawnego, jego przejrzystością dla obywateli oraz przewidywalnością uregulowań prawnych narasta także deficyt demokracji”¹².

Rys./Tab. 2.5 Ocena prawa stanowionego przez Sejm



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

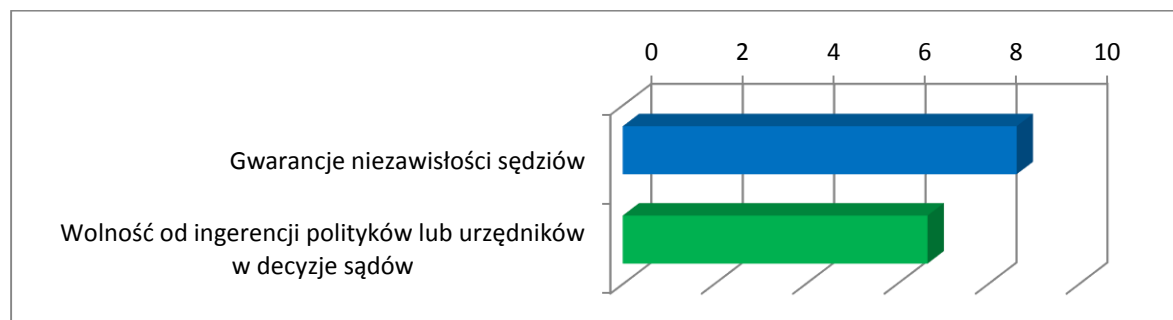
¹²*Zielona księga: System stanowienia prawa w Polsce*, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Forum Debaty Publicznej, Warszawa 2013, s. 16.

Krytyczna ocena procesu legislacyjnego oraz jakości ustaw znajduje potwierdzenie w opiniach ekspertów DAP. Pod wszystkimi trzema względami, o które pytaliśmy (spójność, stabilność oraz zrozumiałość), polskie akty prawne zostały ocenione nisko – poniżej 5 punktów na skali 0 - 10.

2.3 Niezależne sądownictwo

Gwarancje niezależności sądownictwa były przedmiotem sondażu eksperckiego. Zdaniem specjalistów w Polsce istnieją silne prawne i faktyczne gwarancje niezawisłości sędziów.

Rys./Tab. 2.6 Ocena niezależności sądownictwa



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Zdaniem większości uczestników sondażu sytuacje, w których polityk lub urzędnik próbuje nieformalnie wpłynąć na przebieg toczącego się postępowania, zdarzają się rzadko. Daje się jednak zaobserwować stosunkowo duża rozbieżność poglądów w tej kwestii, uwidoczniła się w wysokiej wartości odchylenia standardowego.

Eksperti opisywali typowy mechanizm takich interwencji. Wskazywano na powiązania między elitami na poziomie lokalnym, gdzie nieformalnymi drogami można dotrzeć do sędziów. Chodzi zarówno o powiązania między sędziami a innymi środowiskami, jak i wewnątrz środowiska prawników, w którym rolę odgrywają interesy ekonomiczne niektórych jego członków: naciski odbywają się poprzez nieformalne powiązania pomiędzy sędziami a środowiskiem prawniczym, które reprezentuje interesy swoich klientów, czy też prowadzi własne działania komercyjne. Zdarzają się też bezpośrednie interwencje – według niektórych ekspertów DAP zdarzają się takie sytuacje, jak ujawnione w medialnej prowokacji wobec Sądu Okręgowego w Gdańsku. Jego prezes zgodził się zmienić tryb postępowania w wyniku interwencji urzędnika wysokiego szczebla.

2.4 Działanie instytucji wymiaru sprawiedliwości

Ocenę działania instytucji wymiaru sprawiedliwości (sądów i prokuratury) przeprowadziliśmy przy pomocy wszystkich trzech stosowanych w badaniu metod. Wyniki są do pewnego stopnia zbieżne, pojawiają się jednak pewne różnice, uzależnione od perspektywy spojrzenia na badany problem.

2.4.1 Polska na tle Europy: efektywność wymiaru sprawiedliwości

Badanie pod nazwą Evaluation of European Judicial Systems (ewaluacja europejskich systemów wymiaru sprawiedliwości) przeprowadzane jest regularnie przez Europejską Komisję na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ), działającą przy Radzie Europy. Ostatni raport wydano w 2012 roku – oparto go na danych z 2010 roku. W tym badaniu porównuje się działanie wymiaru sprawiedliwości w różnych krajach Europy. Stanowi ono wartościowe źródło wiedzy kontekstowej. Należy jednak pamiętać, że wiele wskaźników nie jest ściśle porównywalnych ze względu na krajową specyfikę działania, inne usytuowanie instytucjonalne, odmienne kompetencje sądów i prokuratury – porównania rzadko dotyczą identycznych instytucji.

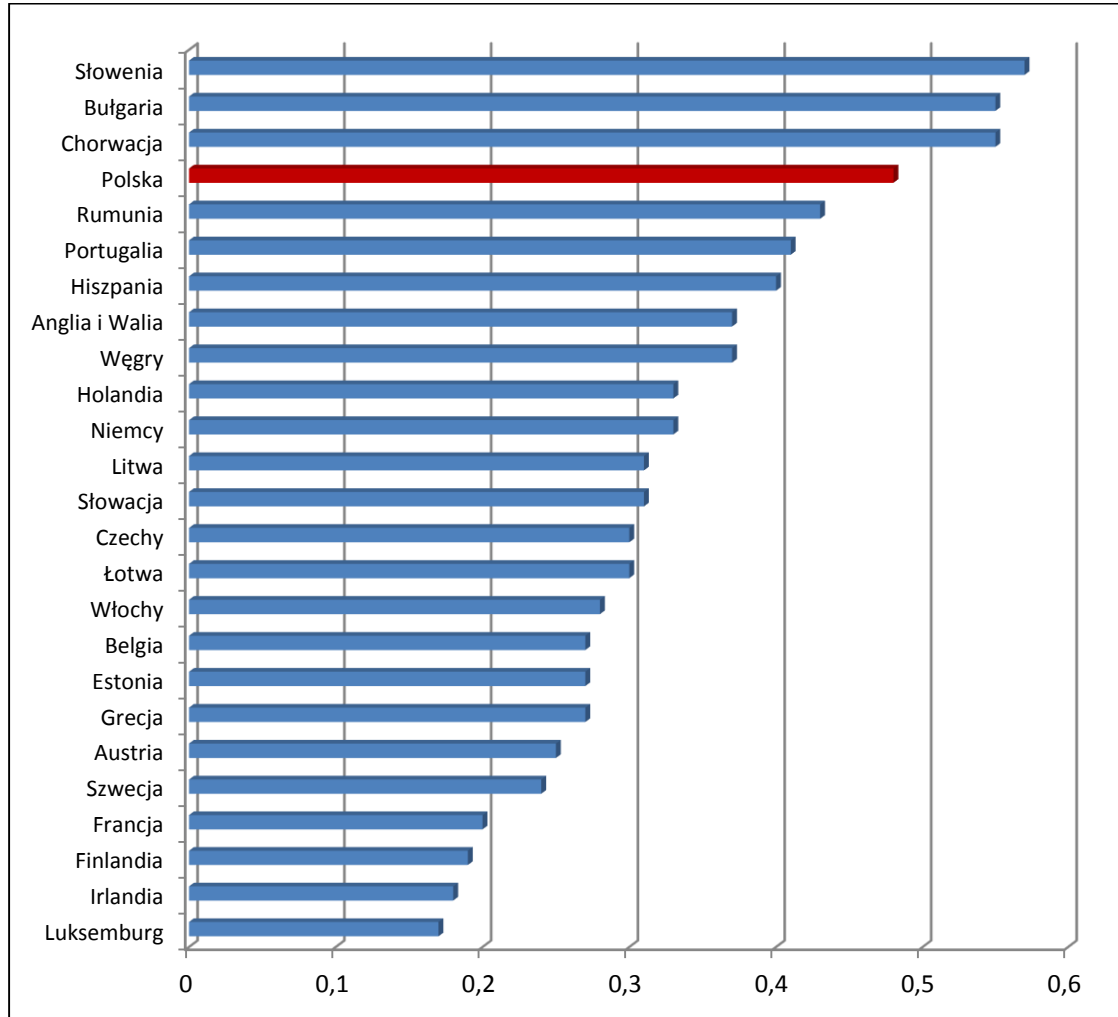
Ogólnie rzecz biorąc, Polska wypada w nim dobrze, gdy wziąć pod uwagę ekonomiczne podstawy wymiaru sprawiedliwości. Kraj przeznaczają na ten cel znaczącą część PKB, sądy obsługuje wielu sędziów. Problem stanowi jednak równość dostępu do prawa – środki przeznaczone na zapewnienie niezbędnej pomocy prawnej osobom niemogącym sobie pozwolić na prawnika są znikome. Brakuje kompleksowego systemu pomocy prawnej dla osób, które tego potrzebują.

Ekonomiczne podstawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości

Wymiar sprawiedliwości jest w Polsce dobrze finansowany. Jeżeli porównać kraje Europy pod względem wydatków publicznych na sądy, prokuraturę i pomoc prawną, Polska lokuje się wśród liderów. Jedynie kraje byłej Jugosławii i Bułgaria przeznaczają większą część produktu krajowego na wymiar sprawiedliwości¹³.

¹³Evaluation of European Judicial Systems, 2012 [online]. Dostępny w internecie: [The European Commission for the Efficiency of Justice. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/) (dostęp 22.11.2013), s. 55.

Rys./Tab. 2.7 Całkowite wydatki na wymiar sprawiedliwości (sądy, prokuraturę, pomoc prawną) jako % PKB per capita w różnych krajach Europy

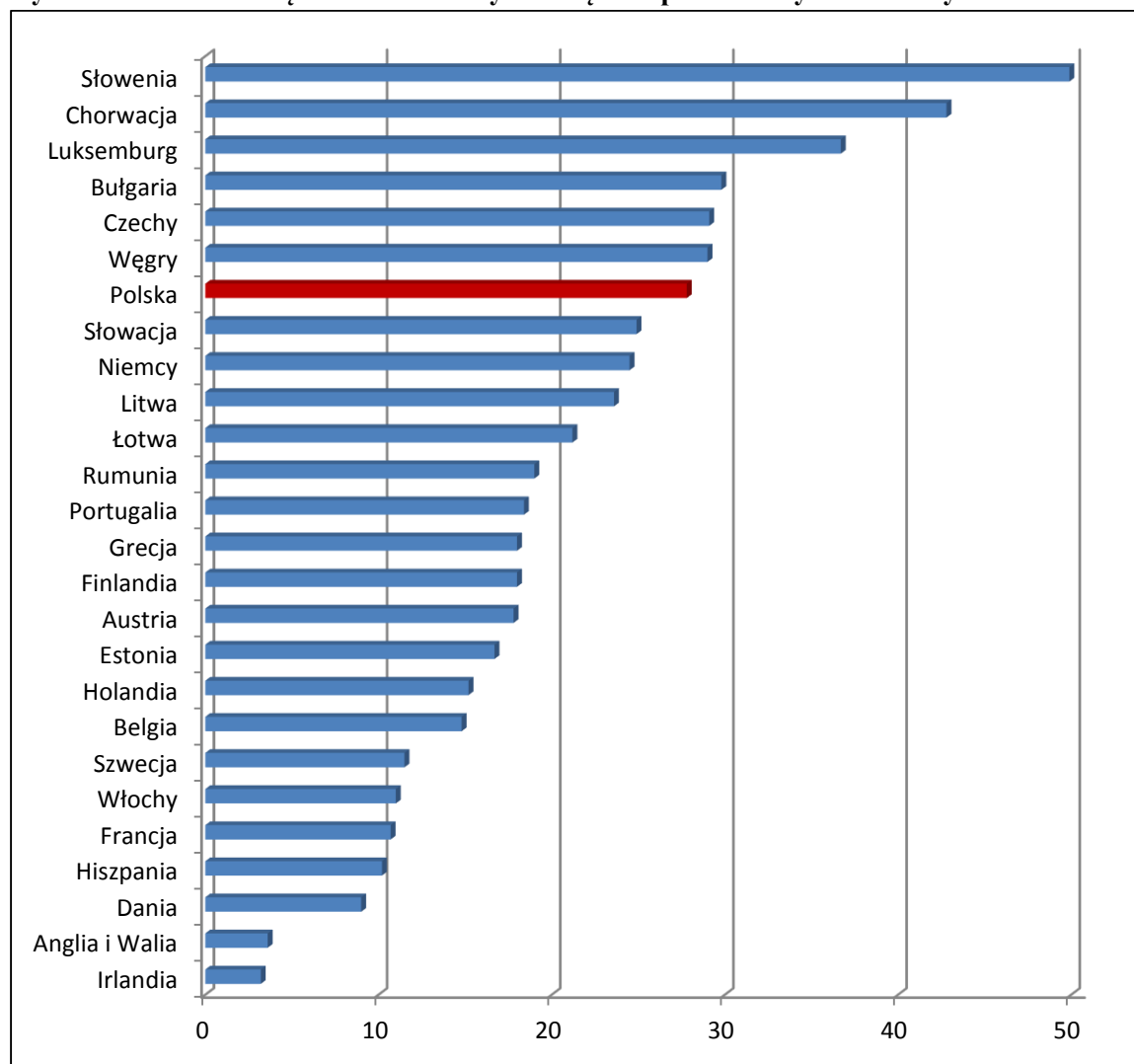


Źródło: CEPEJ

Inną miarą pozycji ekonomicznej może być obsada personalna sądów. Jak zauważają eksperci CEPEJ, „[G]eneralnie, w systemach prawnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej proporcja liczby sędziów do ludności jest wyższa niż w Europie Zachodniej¹⁴”. Różnice te częściowo wynikają z mniejszej na zachodzie kontynentu liczby ławników. Europejska średnia dla tego wskaźnika to 21,3 sędziów zawodowych na 100 tys. ludności. W Polsce wynosi on 27,8, czyli wyraźnie więcej.

¹⁴Tamże, s. 146.

Rys./Tab. 2.8 Liczba sędziów zawodowych w sądach powszechnych na 100 tys. mieszkańców.

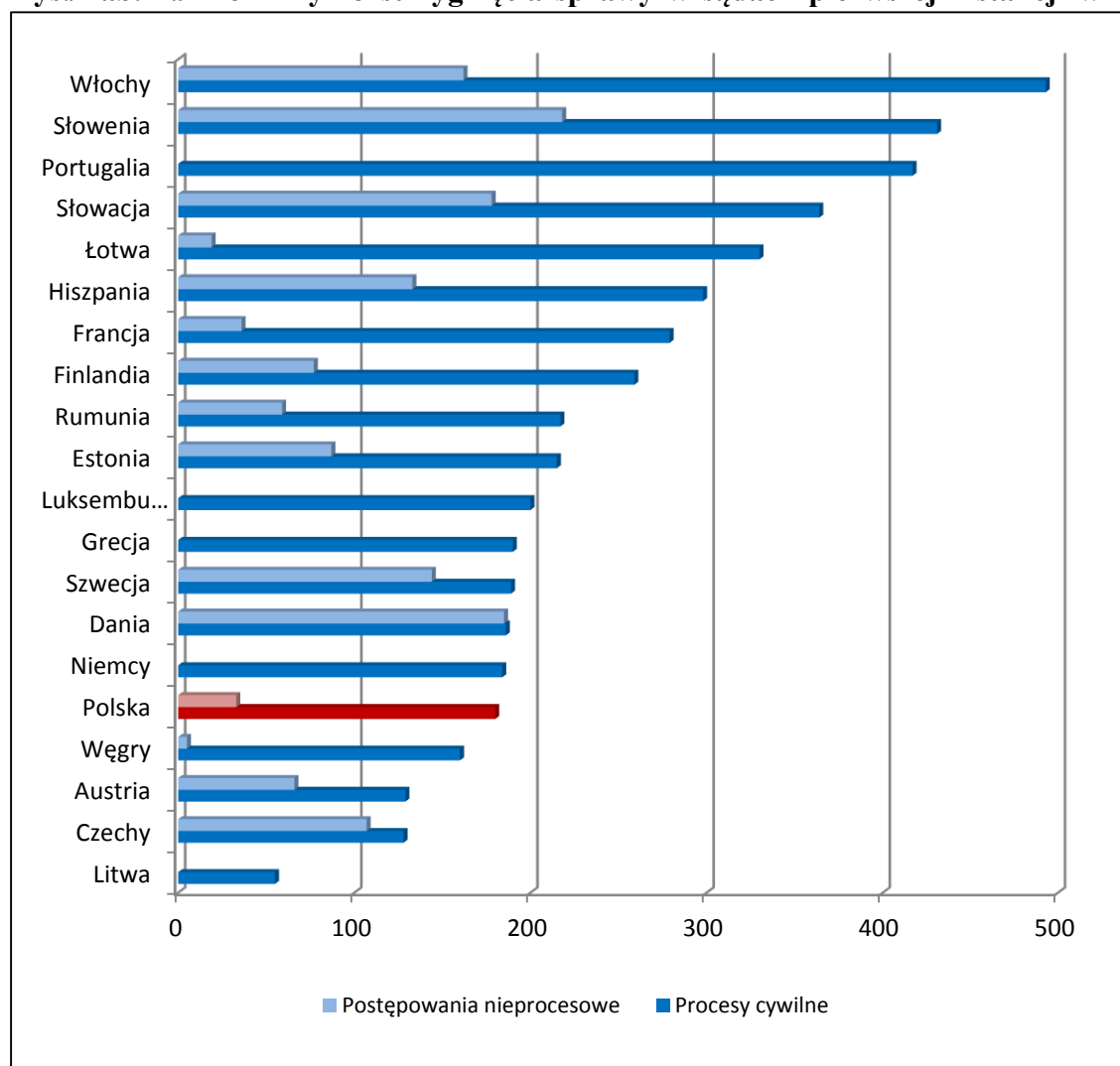


Źródło: CEPEJ

Efektywność pracy sądów

W badaniu CEPEJ zastosowano też porównawcze miary efektywności wymiaru sprawiedliwości. Jedną z nich jest termin załatwienia sprawy w postępowaniach cywilnych. Wyliczony jest on (w dniach) zarówno dla postępowań nieprocesowych, jak i dla trwania procesów cywilnych, w sądach pierwszej instancji. Jest to miara czasu potrzebnego sądom lub innym uprawnionym instytucjom do załatwienia sprawy.

Rys./Tab. 2.9 Terminy rozstrzygnięcia sprawy w sądach pierwszej instancji w 2010 roku



Źródło: CEPEJ

Dane nie są ściśle porównywalne ze względu na zróżnicowanie, jeśli chodzi o zakres spraw objętych obydwoma trybami w poszczególnych krajach. Jeśli chodzi o przewlekłość postępowania sądowego, Polska nie odbiega znacząco od europejskiej średniej¹⁵.

Efektywność sądów: średni czas dochodzenia należności z umów drogą sądową

Efektywność sądów w sprawach gospodarczych mierzona jest w badaniu Doing Business, przeprowadzanym przez Bank Światowy. Użyty w DAP wskaźnik¹⁶ przedstawia czas

¹⁵ Tamże, s. 184.

¹⁶ Używany jest on przez GUS w ramach Systemu Monitorowania Rozwoju, zobacz: <http://strateg.stat.gov.pl/Home/Strateg>.

dochodzenia należności z umów drogą sądową od momentu złożenia przez sprzedającego pozwu w sądzie do chwili odzyskania przez niego długu. Metodologia¹⁷ badania w tym obszarze opiera się na pomiarze efektywności rozstrzygnięcia przez sądy krajowe modelowego sporu handlowego dotyczącego zapłaty należności wynikającej z umowy sprzedaży towarów. Pomiar obejmuje trzy elementy: procedury, czas i koszty. Czas mierzony jest w dniach kalendarzowych od momentu złożenia przez wierzyciela pozwu w sądzie do chwili wyegzekwowania długu przez komornika; obejmuje on zarówno dni, w których podejmowane są działania, jak i dni oczekiwania.

Polska zajmuje niskie, 55. miejsce na świecie pod względem czasu potrzebnego na ściągnięcie należności. Wynosi on prawie 2 lata.

Działalność biegłych sądowych

W swoich wypowiedziach eksperci zwracali uwagę na problem funkcjonowania instytucji biegłych sądowych. Szczególnie w sytuacjach, kiedy ekspertyzy przygotowane przez biegłych sądowych mają uprzywilejowany status jako materiał dowodowy. Z opracowania opublikowanego przez HFPC, Fundację Batorego i Polską Radę Biznesu¹⁸ wynika, że jest to jeden z najdotkliwiej odczuwalnych niedostatków sądownictwa w Polsce. Autorzy opracowania wskazują szczególnie na następujące istotne problemy i obszary wymagające korekty:

- instytucje biegłych sądowych i instytutów specjalistycznych są obecnie niedoregulowane, co rodzi szereg problemów prawnych i faktycznych;
- system wyłaniania podmiotów opiniujących dla potrzeb postępowań przygotowawczych i sądowych jest niefunkcjonalny, gdyż nie gwarantuje doboru wysokiego poziomu merytorycznego kandydatów;
- obecnie funkcjonujące narzędzia ewidencji biegłych i ich pracy nie pozwalają na pełne zobrazowanie potencjału naukowego i specjalistycznego, z którego mogą korzystać organy wymiaru sprawiedliwości;
- system wynagrodzeń nie przyciąga do wykonywania funkcji biegłego najlepszych specjalistów;

¹⁷ <http://www.doingbusiness.org/methodology/enforcing-contracts>.

¹⁸B. Grabowska, A. Pietryka, M. Wolny przy współpracy naukowej A. Bodnara, *Biegli sądowi w Polsce*, HFPC, Fundacja Batorego i PRB 2014, s. 2.

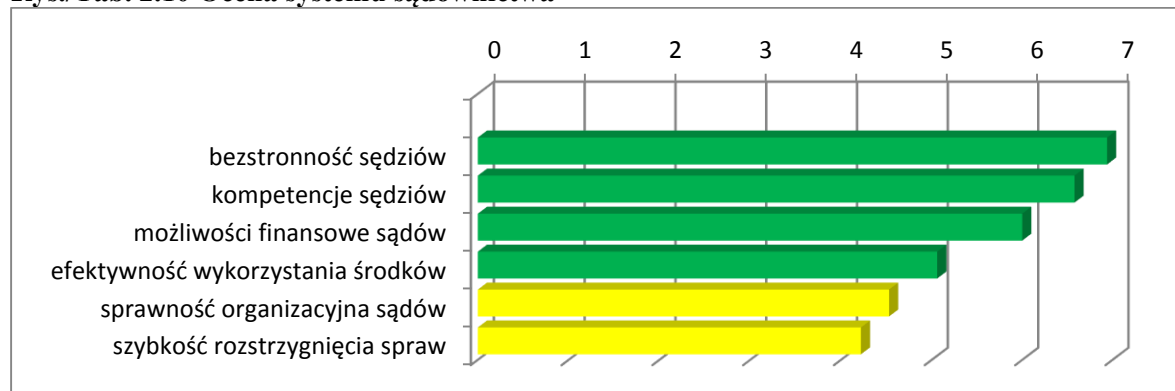
– mimo często niskiego poziomu merytorycznej opinii, sądy traktują ten dowód jako szczególnie, bardziej wiarygodny niż inne;

– konieczna jest zmiana niekorzystnych nawyków organów procesowych w zakresie doboru biegłych.

2.4.2 Ekspertskie oceny działania wymiaru sprawiedliwości

W ocenach systemu sądownictwa najlepiej wypadają sędziowie, gorzej oceniono sądy jako instytucje. Kompetencje i bezstronność sędziów uzyskały noty pozytywne, choć nie bardzo wysokie. Jeśli chodzi o instytucjonalną stronę działalności sądów, stosunkowo dobrze wyglądają możliwości finansowe wymiaru sprawiedliwości, jednak wyraźnie gorzej – efektywność ich wykorzystania. Wiele do życzenia pozostawia sprawność organizacyjna sądów, zwłaszcza ich zdolność do szybkiego rozstrzygnięcia spraw. Te dwa ostatnie aspekty oceniono na mniej niż 5 punktów w skali od 0 do 10.

Rys./Tab. 2.10 Ocena systemu sądownictwa



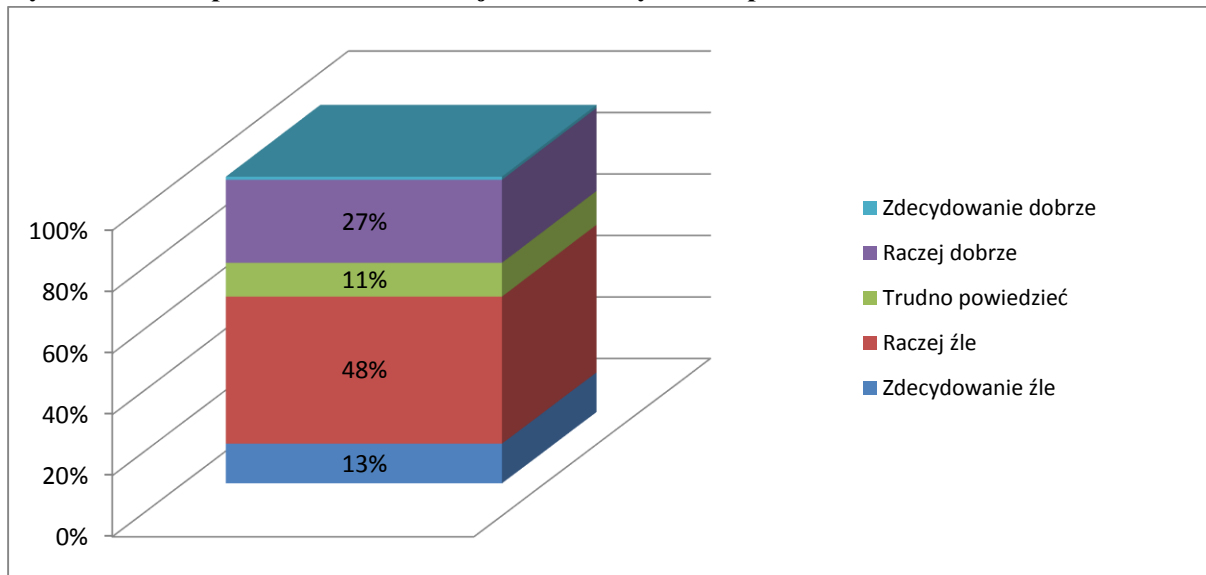
Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

2.4.3 Społeczne oceny działania wymiaru sprawiedliwości¹⁹

Wyniki badań sondażowych na próbach reprezentatywnych dla ogółu dorosłych mieszkańców Polski pokazują, że społeczna ocena działań wymiaru sprawiedliwości jest negatywna (Boguszewski 2013). Co siódmy Polak (13%) ocenia go zdecydowanie źle, a blisko połowa (48%) – raczej źle. Odpowiedzi „raczej dobrze” udzieliło 27% ankietowanych, „zdecydowanie dobrze” – tylko co setny (1%). Co dziewiąty respondent nie miał w tej kwestii zdania.

¹⁹Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (271) przeprowadzono w dniach 30 listopada – 6 grudnia 2012 roku na liczącej 1135 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. R. Boguszewski, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*.

Rys./Tab. 2.11 Społeczna ocena funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości



Źródło: CBOS

Ocena funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości uległa pogorszeniu w stosunku do roku 2007, kiedy zaledwie 41% respondentów oceniało jego działanie krytycznie, a 46% było z niego zadowolonych.

Do najczęściej wymienianych problemów w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości można zaliczyć przewlekłość postępowań sądowych (wymieniany przez 84% respondentów), notoryczne opóźnienia rozpraw (72%), zbyt wysokie koszty postępowaniem sądowym i zbyt skomplikowane procedury postępowań sądowych. Niski odsetek ankietowanych uważa, że problemem są zbyt niskie zarobki sędziów (7%), orzekanie zbyt wysokich kar za przestępstwa (14%) i braki w administracji sądowej (23%).

Rys./Tab. 2.12 Problemy wymiaru sprawiedliwości w Polsce w opinii publicznej

Czy pana(i) zdaniem do problemów związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości w Polsce można zaliczyć:	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
przewlekłość postępowań sądowych	84%	4%	12%
notoryczne opóźnienia rozpraw	72%	10%	18%
zbyt wysokie koszty związane z postępowaniem sądowym	72%	9%	19%
zbyt skomplikowane procedury postępowań sądowych	71%	9%	20%
niewydolny system przepływu informacji pomiędzy sądami	62%	10%	28%
orzekanie zbyt niskich kar za przestępstwa	60%	19%	21%
złą organizację pracy w sądach	59%	14%	27%
wydawanie przez sędziów wyroków na podstawie niewystarczającego materiału dowodowego	58%	16%	26%
korupcję wśród sędziów	54%	17%	29%
zbyt niski poziom informatyzacji sądów	48%	22%	30%
złe traktowanie obywateli	48%	28%	24%
naruszanie przez sędziów przepisów w stosowaniu procedur	42%	21%	37%
niekompetencję sędziów	41%	31%	28%
nepotyzm przy wyborze ławników	34%	23%	43%
nadużywanie tzw. tymczasowego aresztowania	34%	36%	30%
zbyt rzadkie stosowanie tzw. tymczasowego aresztowania	31%	38%	31%
niewystarczającą liczbę sędziów	28%	42%	30%
braki kadrowe w administracji sądowej	23%	43%	34%
orzekanie zbyt wysokich kar za przestępstwa	14%	65%	21%
zbyt niskie zarobki sędziów	7%	64%	29%

Źródło: CBOS

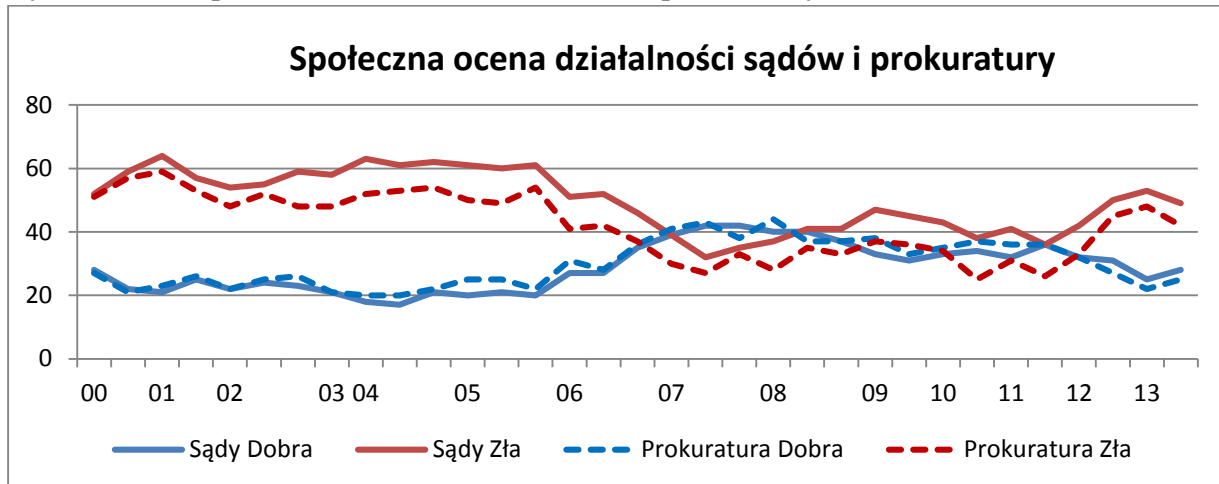
Sądy i prokuratura

Jeśli chodzi o ocenę organów wymiaru sprawiedliwości w czasie, zarówno sądy jak i prokuratura oceniane są raczej źle²⁰. Odsetek osób negatywnie oceniających działalność sądów jest wyższy niż odsetek osób dobrze oceniających ich pracę. Ocena funkcjonowania sądów stopniowo poprawiała się od 2005 roku (w 2007 roku odsetek zadowolonych z funkcjonowania sądów na krótko przewyższył odsetek niezadowolonych), w 2011 nastąpił gwałtowny spadek zadowolenia z działalności sądów. W 2013 roku połowa Polaków negatywnie oceniła funkcjonowanie sądów, niespełna co trzeci respondent uważał, iż sądy działają dobrze.

²⁰ Na podstawie comiesięcznych raportów CBOS pt. *Ocena instytucji publicznych*.

Podobnie wygląda sytuacja w przypadku prokuratury, choć tu odsetek zadowolonych z funkcjonowania tej instytucji przewyższył odsetek niezadowolonych dwukrotnie, w 2007 i 2010 roku (po rozdziale Prokuratury i Ministerstwa Sprawiedliwości). Jednak, podobnie jak w przypadku sądów, w 2011 nastąpił gwałtowny spadek zadowolenia z funkcjonowania prokuratury.

Rys./Tab. 2.13 Społeczna ocena działalności sądów i prokuratury



Źródło: CBOS

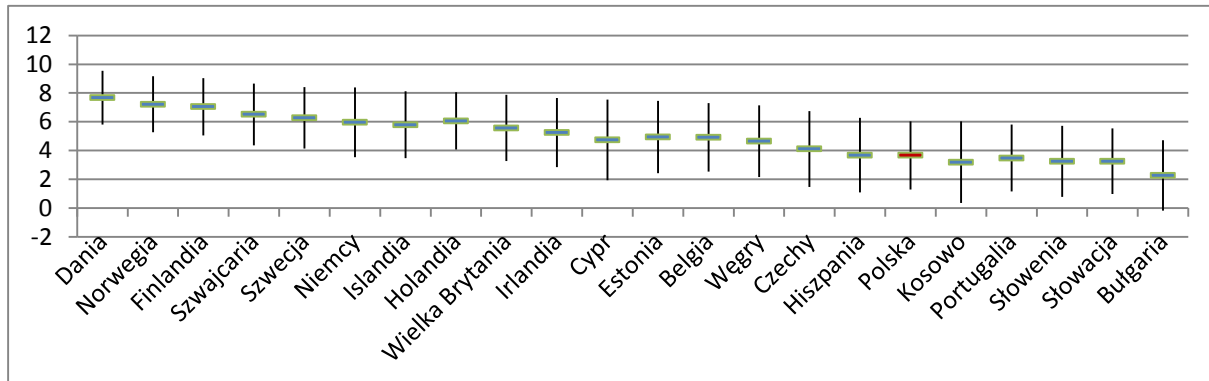
Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości

Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w Polsce (średnia 3,66²¹) jest jednym z najniższych w Europie. Wyniki analiz pokazują, że średnie zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w krajach postkomunistycznych jest niższe niż w dojrzałych demokracjach.

O braku zaufania do polskich instytucji wymiaru sprawiedliwości świadczy też ogromny odsetek Polaków, którzy deklarują większe zaufanie do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (72%) niż do rozstrzygnięć krajowych sądów (14%). 6% ankietowanych uzależnia swoje zaufanie do jednej lub drugiej instytucji od rodzaju sprawy, 7% nie ma zdania na ten temat.

²¹ Średnia wartość odpowiedzi na jedenastostopniowej skali, gdzie 0 oznacza brak zaufania, a 10 całkowite zaufanie).

Rys./Tab. 2.14 Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości obywateli krajów Europy



Źródło: European Social Survey 6

2.4.4 Dostęp do prawa

Wielkość środków publicznych przeznaczanych na pomoc prawną stanowi miarę intensywności działań władz na rzecz zapewnienia dostępności wymiaru sprawiedliwości wszystkim obywatelom. Pomoc prawna definiowana jest jako pomoc udzielona przez władze publiczne osobom niemającym środków na obronę przed sądem. Państwo gwarantuje dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej jedynie na etapie sądowym. Jest ona dostępna dla osób o niskich dochodach w formie adwokata z urzędu. Nie ma natomiast żadnych rozwiązań gwarantujących obywatelom dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym²².

Czynnikiem zaostrzającym skutki słabości systemu prawnej jest jego nieprzejrzystość regulacji prawnych i brak infrastruktury umożliwiającej obywatelom zapoznanie się z nimi. Jak wynika z badań INPRIS, „Obowiązujące obecnie regulacje prawne dotyczące ogłaszania aktów normatywnych, przepisy regulujące dostęp do informacji publicznej oraz praktyka instytucji publicznych nie zapewniają wystarczających narzędzi umożliwiających obywatelom dostęp do pełnej, aktualnej i przejrzystej wiedzy o obowiązującym prawie”²³.

²²Omówienie zagadnienia można znaleźć w: J. Winczorek, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, Warszawa: Instytut Prawa i Społeczeństwa, 2012.

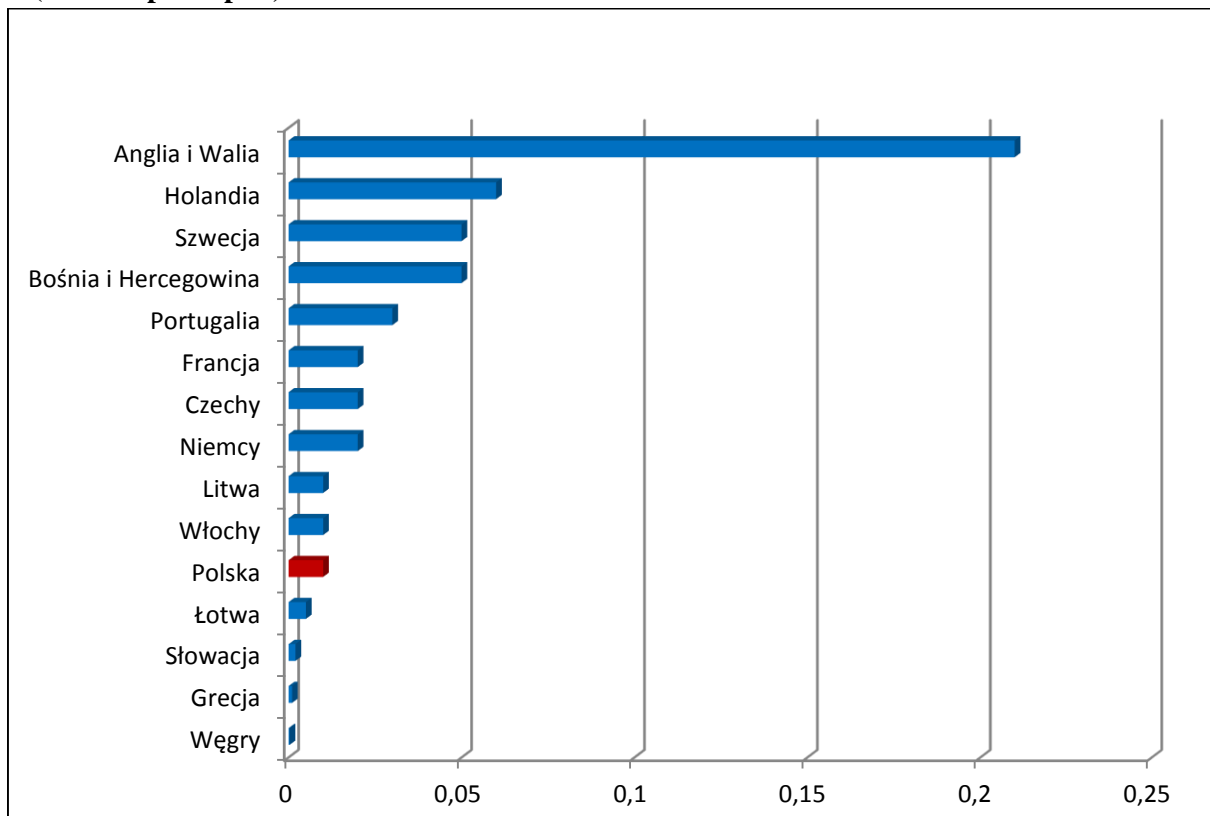
²³*Powszechny dostęp do aktów prawnych i orzeczeń sądowych*, Instytut Prawa i Społeczeństwa, grudzień 2010 [online]. Dostępny w internecie

http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Powszechny_dostep_do_aktow_prawnych_i_orzeczen_sadowych.pdf (dostęp 20.03.2014).

Porównanie międzynarodowe

Kraje europejskie bardzo różnią się zakresem pomocy prawnej dla obywateli. Najwięcej w tej sprawie robią kraje Europy Północnej i Zachodniej, a także Bośnia i Hercegowina. Większość krajów Europy Środkowej i Wschodniej znajduje się na przeciwległym biegunie. Polska należy do grupy krajów przeznaczających niewielką część PKB na zapewnienie dostępu do prawa osobom, których nie stać na adwokata lub radcę prawnego²⁴.

Rys./Tab. 2.15 Wydatki na pomoc prawną w przeliczeniu na obywatela w różnych krajach Europy w (% PKB per capita)



Źródło: CEPEJ

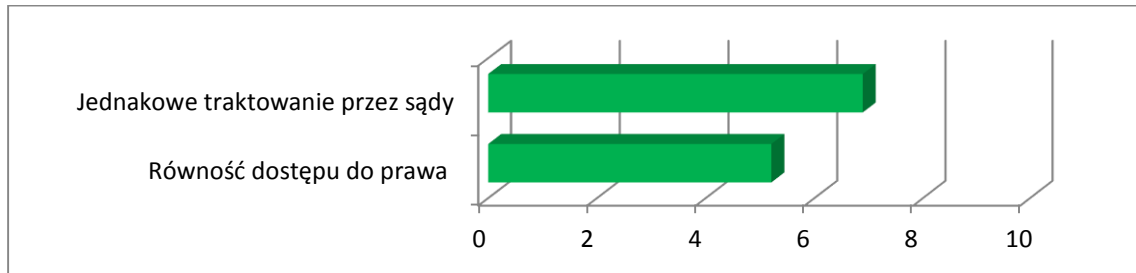
Opinie eksperckie

Pytania na temat równości dostępu do prawa zadaliśmy w sondażu eksperckim. Zdaniem specjalistów sądy z reguły traktują obywateli jednakowo (wartość bliska 7 w skali od 0 do 10), co jednak nie znaczy, że wszyscy obywatele mają jednakowy dostęp do prawa bez względu na wiek, płeć, wyznanie, pozycję materialną, wykształcenie, pochodzenie społeczne, narodowość i

²⁴Evaluation of European Judicial Systems, dz.cyt., s. 46.

orientację seksualną (wartość nieco powyżej 5). Czynniki ograniczające faktyczny dostęp do prawa to, zdaniem specjalistów, przede wszystkim skomplikowane procedury utrudniające poruszanie się w systemie osobom słabo wykształconym i posiadającym ograniczone kompetencje poznawcze i kulturowe. Inni mówili o niskiej kulturze prawnej społeczeństwa oraz o braku świadomości reguł rządzących aparatem sądownictwa.

Rys./Tab. 2.16 Ocena równości wobec prawa



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Monitoring sądów

Kondycja sądów jest przedmiotem badania *Obywatelski monitoring sądów* prowadzonego corocznie przez Fundację Court Watch. Między lipcem 2012 a lipcem 2013 roku obserwowano 6938 rozpraw i posiedzeń oraz 501 budynków sądowych.

Obserwacje Court Watch pochodzą ze 125 sądów powszechnych (w tym z 3 sądów apelacyjnych oraz 30 okręgowych), z 4 wojewódzkich sądów administracyjnych, z Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego – łącznie ze 131 sądów w Polsce²⁵. Poniżej prezentujemy wybrane wskaźniki efektywności i dostępności sądów.

Wskaźnikiem sprawności organizacyjnej może być odbycie się zaplanowanych rozpraw. Badacze sprawdzili, czy rozprawa (posiedzenie) umieszczona/e na wokandzie się odbyła/o.

Wyniki są następujące: w 89% – tak, w 10% – nie, (4% została odrzucona, 4% została odwołana, 2% inne przypadki). Zaplanowane rozprawy/posiedzenia często się opóźniają: dla rozprawy

²⁵*Obywatelski Monitoring Sądów 2012/2013* – wersja robocza, red. B. Pilitowski, S. Burdziej, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2013.

kolejnej w danym dniu opóźnienie dotyczy 42% spraw, dla rozprawy pierwszej w danym dniu – opóźnionych jest 45% spraw.

Równość traktowania stron jest podstawą rzetelnego procesu. Obserwatorzy sprawdzali, czy sędzia traktował obie strony tak samo, to znaczy dawał im równe warunki przedstawienia swojego stanowiska. Odstępstwa zanotowano sporadycznie – w 2% przypadków.

W 17% obserwacji zanotowano odstępstwa od zasad protokołowania: w 4% sędzia nie dyktował do protokołu, w 1% dyktował, ale pomijał istotne informacje, a w 12% – tylko poprawiał lub uzupełniał protokolanta, który pisał sam.

Dostęp do co piątego budynku sądu jest utrudniony dla osób niepełnosprawnych (w niektórych istnieje dla nich osobne wejście). W 30% zbadanych budynków występowały bariery architektoniczne uniemożliwiające korzystanie z niego osobom poruszającym się na wózkach inwalidzkich, na przykład schodki, wąskie korytarze, drzwi. Jest to znaczący spadek w porównaniu z badaniem przeprowadzonym w latach 2011–2012, kiedy istnienie barier stwierdzono w aż 45% odwiedzonych budynków. Likwidacja barier postępuje szybciej w miastach dużych (powyżej 400 tys. mieszkańców) – znaleziono je w co piątym budynku sądu.

2.5 Praworządność w społeczeństwie

Badania opinii publicznej pokazują postawy społeczeństwa wobec przestrzegania prawa. Dostarczają informacji na temat praworządności obywateli i prestiżu prawa.

2.5.1 Przestrzeganie prawa²⁶

Negatywnie oceniany jest stosunek Polaków do przestrzegania prawa. Zdaniem połowy ankietowanych (51%) większość zwykłych ludzi często nie przestrzega prawa, a według 44% większość zazwyczaj go przestrzega. Aż 57% ankietowanych jest zdania, że prawo w Polsce jest egzekwowane mniej rygorystycznie niż kilka lat temu. Przeciwnego zdania jest co piąty ankietowany (21%), 22% nie ma zdania na ten temat (Boguszewski 2012).

²⁶Badanie CBOS *Aktualne problemy i wydarzenia* (271) przeprowadzono w dniach 30 listopada – 6 grudnia 2012 roku na liczącej 1135 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

2.5.2 Stosunek do dóbr publicznych i moralność²⁷

Niezbyt pozytywnie oceniany jest stosunek Polaków do prawa i własności publicznej. Aż 56% respondentów jest przekonanych, że ludzie w Polsce nie płacą uczciwie podatków. Jeszcze wyższy odsetek (64%) żywi przekonanie, że Polacy nie szanują własności publicznej, nie potrafią ograniczyć swoich potrzeb tak, by uwzględnić interesy innych (59%) ani nawet dogadać się, by coś wspólnie zrobić (46% - Hipsz 2012).

Rys./Tab. 2.17 Postrzegany stosunek do prawa i własności publicznej

Jak pan(i) myśli, czy ludzie w Polsce na ogół:	Tak	Nie	Trudno powiedzieć
szanują własność publiczną	29%	64%	7%
są skłonni do kompromisów – potrafią ograniczyć swoje potrzeby tak, by uwzględnić interesy innych	32%	59%	9%
uczciwie płacą podatki	35%	56%	9%
potrafią się dogadać, zrobić coś wspólnie	46%	46%	8%

Źródło: CBOS – Hipsz 2012

Respondentów proszono o wyrażenie stosunku do szeregu zachowań spotykanych w życiu społecznym i prywatnym, które mogą zostać uznane za niepożądane bądź budzić sprzeciw²⁸. Jak widać, szczególną społeczną akceptacją cieszą się przestępstwa i wykroczenia skarbowe. Większość dorosłych aprobuje niepłacenie ZUS, PIT, abonamentu RTV oraz akcyzy na alkohol i papierosy, a około dwóch piątych – zaniechanie opłaty za przejazd komunikacją miejską i niepłacenie czynszu.

²⁷Badanie CBOS *Aktualne problemy i wydarzenia* (269) przeprowadzono w dniach 4 – 10 października 2012 roku na liczącej 1007 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

²⁸ Zmienna mierzona na skali 1–6, gdzie 1 oznacza, że dane zachowanie wcale nie przeszkadza, nie interesuje badanego, a 6 – że bardzo mu przeszkadza, budzi jego sprzeciw; z analizy wykluczono odpowiedzi „trudno powiedzieć”.

Rys./Tab. 2.18 Akceptacja zachowań bezprawnych i nagannych

	Wcale mi to nie przeszkadza	Raczej mi to nie przeszkadza	Raczej mi to przeszkadza	Bardzo mi to przeszkadza	Średnia
Ktoś wynosi śmieci z gospodarstwa domowego do lasu	2%	2%	8%	88%	5,76 (0,84)
Ktoś odprowadza nieoczyszczone ścieki do pobliskiej rzeki, jeziora	2%	2%	12%	84%	5,68 (0,92)
Ktoś prowadzi samochód na lekkim rauszu, po niewielkiej ilości alkoholu	2%	3%	11%	84%	5,67 (0,96)
Ktoś nie sprząta z chodnika odchodów swojego psa	3%	6%	22%	67%	5,32 (1,23)
Ktoś rzuca papierki gdzie popadnie	3%	10%	28%	59%	5,14 (1,30)
Radny nie przychodzi na swoje dyżury	8%	8%	27%	53%	4,91 (1,57)
Urzędniczka załatwia prywatne sprawy w godzinach pracy	6%	11%	30%	51%	4,90 (1,51)
Ktoś zostaje przyjęty poza kolejką na państwową wizytę do lekarza specjalisty	8%	11%	27%	52%	4,83 (1,60)
Ktoś pobiera zasiłek dla bezrobotnych, mimo że pracuje	11%	11%	24%	52%	4,71 (1,74)
Kierowca samochodu łamie obowiązujące ograniczenia prędkości	7%	15%	32%	46%	4,69 (1,56)
Ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien	9%	14%	30%	44%	4,60 (1,66)
Komuś udaje się nie płacić za prąd	14%	11%	25%	48%	4,57 (1,82)
Ktoś zakłóca ciszę sąsiadom między godziną 22.00 i 6.00	9%	16%	31%	43%	4,56 (1,66)
Ktoś przechodzi przez skrzyżowanie na czerwonym świetle	13%	18%	20%	48%	4,43 (1,85)
Ktoś pije alkohol w miejscu publicznym	11%	18%	28%	42%	4,42 (1,75)
Ktoś przynosi do pracy „lewe” zwolnienie lekarskie	13%	16%	27%	42%	4,36 (1,82)
Ktoś sprowadza towary z zagranicy i nie płaci cła	15%	20%	26%	45%	4,11 (1,87)
Ktoś nie płaci czynszu za mieszkanie	18%	18%	27%	33%	4,02 (1,89)
Ktoś pali papierosy na przystanku autobusowym	26%	18%	22%	34%	3,74 (2,04)
Ktoś jeździ „na gapę” autobusem, tramwajem lub pociągiem	23%	21%	26%	28%	3,68 (1,95)
Ktoś nie dokręca kranu w swoim domu	24%	24%	24%	26%	3,57 (1,94)
Ktoś kupuje bez akcyzy tańsze papierosy lub alkohol	32%	20%	21%	24%	3,29 (2,01)
Ktoś nie zwraca w terminie książki do biblioteki	24%	29%	26%	18%	3,27 (1,82)
Ktoś nie płaci abonamentu radiowo-telewizyjnego	37%	22%	19%	19%	2,97 (1,96)
Ktoś pracuje „na czarno”	37%	28%	18%	14%	2,78 (1,83)
Ktoś melduje dziecko u znajomych, aby dostało miejsce w pobliskiej szkole	38%	25%	17%	13%	2,73 (1,83)

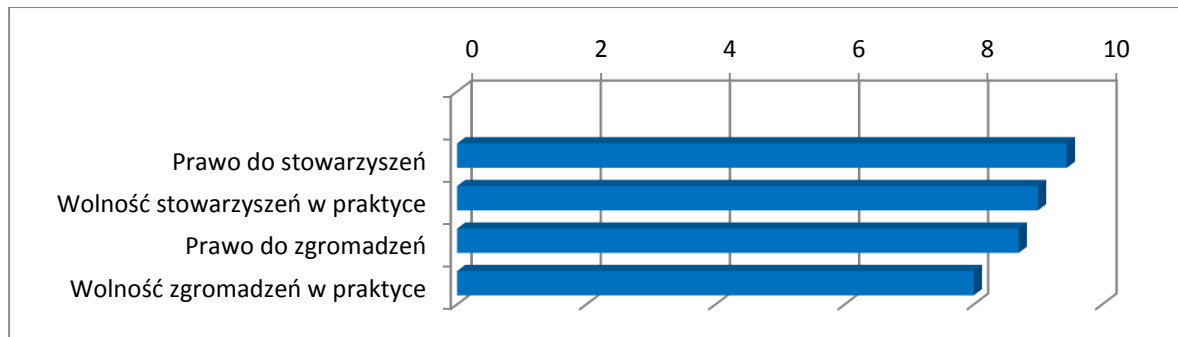
Źródło: CBOS

2.6 Wolności obywatelskie

Ochrona podstawowych praw i wolności obywatelskich była przedmiotem sondażu eksperckiego. Zdaniem specjalistów Polska jest wolnym krajem, jeśli wziąć pod uwagę możliwość zakładania i przystępowania do stowarzyszeń, a także prawo do zgromadzeń. Zarówno ochrona prawna, jak i

praktyka uzyskały wysokie oceny. Eksperti nie dostrzegają tu istotnych problemów i są co do tego zgodni.

Rys./Tab. 2.19 Ocena ochrony praw obywatelskich



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Działalność Rzecznika Praw Obywatelskich

Instytucją stojącą na straży wolności, praw człowieka i obywatela jest w Polsce Rzecznik Praw Obywatelskich. Instytucja ta cieszy się szacunkiem u obywateli świadomych jej działalności, choć jej znajomość w społeczeństwie nie jest powszechna. Według badań CBOS 39% dorosłych Polaków ocenia RPO dobrze, 16% źle, a 45% nie ma zdania o jego działalności²⁹.

Urząd ten uzyskuje wysokie oceny u ekspertów Instytutu Spraw Publicznych. Piszą oni, że

(...) wysoka ocena funkcjonowania tej instytucji wynika między innymi z niekwestionowanego prestiżu, którym się ona cieszy. Według kryteriów, którymi się posługiwano, monitorując urząd rzecznika, wypadał on również bardzo dobrze – głównie dzięki zachowaniu wysokiego poziomu wewnętrznej transparentności działania, silnej pozycji rzecznika wobec innych organów władzy, niezależności od bieżącej sytuacji politycznej i profesjonalizmowi działania. Dobry wynik Rzecznika Praw Obywatelskich (...) jest (...) przede wszystkim rezultatem obiektywnych uwarunkowań decydujących o formalnej sile tej instytucji³⁰.

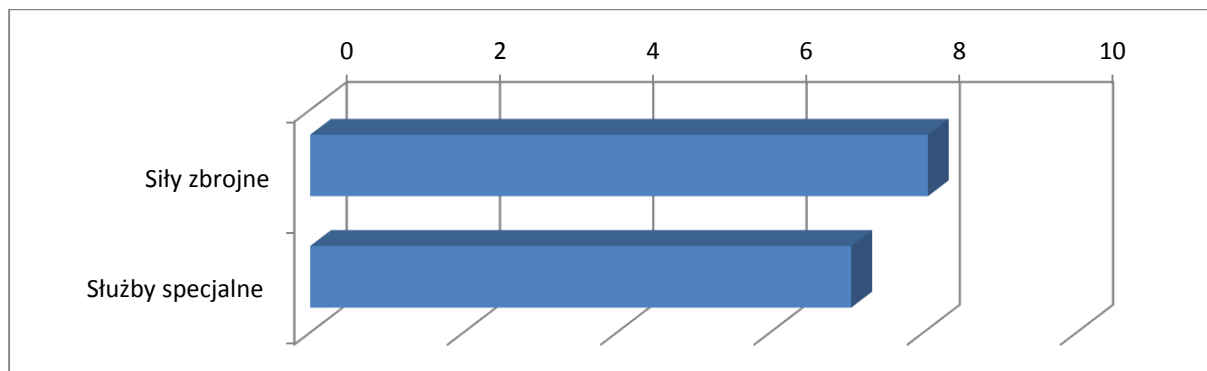
²⁹ http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_128_12.PDF.

³⁰ <http://www.isp.org.pl/strona-glowna,mechanizmy-przeciwdzialania-korupcji-w-polsce,rzecznik-praw-obywatelskich,772.html>.

2.7 Cywilna kontrola nad wojskiem, policją i służbami specjalnymi

Eksperti pozytywnie ocenili cywilną kontrolę nad wojskiem i tajnymi służbami, przy czym co do kontroli nad siłami zbrojnymi nie ma większych wątpliwości, kontrowersje wzbudzają natomiast działania służb takich jak ABW czy CBA. Większe rozbieżności opinii ekspertów wynikają prawdopodobnie z mniejszej wiedzy na temat mechanizmów kontroli.

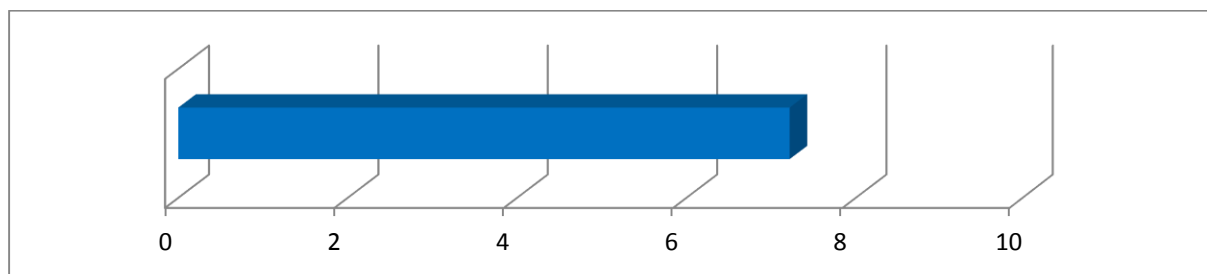
Rys./Tab. 2.20 Ocena kontroli nad wojskiem i służbami specjalnymi



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Komentując swoje wypowiedzi, eksperci DAP podkreślali, że zarówno w przypadku wojska, jak i służb specjalnych kontrola może być jedynie powierzchowna lub fasadowa. Służby mundurowe kierują się własną wewnętrzną logiką działania i cywilni przełożeni mogą nie mieć pełnego wglądu z całość działań tych instytucji.

Rys./Tab. 2.21 Czy w Polsce istnieją instytucje działające poza prawem?



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Zasadniczo nie ma w Polsce znaczących instytucji stojących poza prawem – takich, których obowiązujące prawo w jakichś aspektach nie dotyczy lub dotyczy jedynie formalnie. Chodzi o nieformalne zwolnienie z obowiązków, specjalne przywileje, uprzywilejowane stosunki z władzami. Ocena powyżej 7 oznacza, że ich uprzywilejowanie nie jest znaczące.

Respondenci dostrzegający istnienie instytucji korzystających z różnego rodzaju formalnych i nieformalnych zwolnień wskazywali, kogo one dotyczą. Najczęściej mówili o kościołach ogólnie i Kościele katolickim w szczególności. Kościoły nie podlegają w pełni niektórym ustawom, na przykład ustawie o ochronie danych osobowych. Pojedynczy eksperci mówili o oligarchii finansowej, a także o związkach sportowych³¹.

2.8 Podsumowanie

Ocena polskiej demokracji pod względem jakości rządów prawa nie jest jednoznaczna. Wydaje się, że – podobnie jak w przypadku niektórych innych aspektów – formalne rozwiązania systemowe można ocenić lepiej niż praktykę funkcjonowania instytucji. Problemem jest niski poziom kultury prawnej w społeczeństwie.

Najogólniej można stwierdzić, że Polska jest państwem prawa – dotyczy ono wszystkich obywateli i instytucji. Stanowione jest w wyniku demokratycznych procedur. Przestrzegane są podstawowe prawa obywatelskie. Na tle innych krajów o zbliżonych uwarunkowaniach społeczno-politycznych Polska prezentuje się zadowolająco.

Jeżeli chodzi o materialne podstawy funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w rankingu krajów europejskich Polska plasuje się wysoko. Państwo przeznaczają znaczącą część PKB na sądy i prokuraturę. Zatrudnienie jest tam wysokie. Pozycja ekonomiczna sędziów jest również dobra.

Ocena działalności sądów powszechnych nie jest wysoka. Są one źle zorganizowane i niewydolne. Bardzo dotkliwym problemem, dostrzeganym przez znaczącą większość społeczeństwa, ekspertów DAP i ekspertów zewnętrznych, jest przewlekłość postępowań sądowych. Szczególnie długo trwa egzekwowanie umów handlowych. Częściowo wynika to ze złej organizacji pracy wewnątrz sądów. Szczególnym problemem jest funkcjonowanie biegłych: często mają niskie kompetencje i nieuregulowany status.

Innym istotnym problemem jest jakość stanowionego przez Sejm prawa. Jest ono dla obywateli niespójne i niezrozumiałe, a także niestabilne. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest

³¹Przykładem może być wymuszanie przez związki sportowe, takie jak UEFA, na państwach w drodze umów segmentów władzy politycznej na okres na przykład igrzysk sportowych (dotyczy to na przykład finansów) K. Tetlak, *Opodatkowanie dochodów sportowców biorących udział w międzynarodowych zawodach sportowych*, Warszawa 2012, rdz. IV.

nadmierna oddolność tego procesu – znacząca liczba poprawek poselskich zaburzających logikę ustaw. Prawo jest niespójne, tworzone *ad hoc*, a kolejne rządy nie dbają o spójność tworzonych regulacji z istniejącym dorobkiem. Chaos pogłębia tworzenie nowych, regulacji wprowadzających w życie zalecenia unijne – często są one niespójne z istniejącymi regulacjami.

Istnieją znaczące nierówności w dostępie do prawa. Państwo robi niewiele, aby ułatwić najbiedniejszym korzystanie z sądów. Skomplikowanie procedur powoduje, że poruszanie się w systemie prawnym wymaga znaczących kompetencji kulturowych i intelektualnych, niedostępnych dla wielu obywateli.

Społeczne podstawy państwa prawa są słabe. Według opinii publicznej wielu obywateli nie przestrzega prawa. Wielu też akceptuje bezprawne działania.

Bibliografia

Biała Księga – 35 rekomendacji, do których realizacji nowy rząd powinien przystąpić w pierwszym roku działalności, PKPP Lewiatan, 2011.

R. Boguszewski, *O przestrzeganiu prawa i funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości w Polsce*, raport CBOS [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_005_13.PDF (dostęp 18.03.2013).

Doing Business 2013 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.doingbusiness.org/methodology/enforcing-contracts> (dostęp 22.11.2013).

Evaluation of European Judicial Systems, 2012 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/> (dostęp 22.11.2013).

B. Grabowska, A. Pietryka, M. Wolny przy współpracy naukowej A. Bodnara, *Biegli sędziowie w Polsce*, HFPC, Fundacja Batorego i PRB 2014.

N. Hipsz, *O dobrach wspólnych i moralności publicznej*, raport CBOS 2012 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_155_12.PDF (dostęp 20.02.2013).

N. Hipsz, *Oceny instytucji publicznych*, raport CBOS 2012 http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_128_12.PDF, (dostęp 9.4.2014).

Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce, Instytut Spraw Publicznych [online]. Dostępny w internecie: <http://www.isp.org.pl/strona-glowna,mechanizmy-przeciwdzialania-korupcji-w-polsce,rzecznik-praw-obywatelskich,772.html> (dostęp 9.4.2010).

Obywatelski Monitoring Sądów 2012/2013, wersja robocza, red. B. Pilitowski, S. Burdziej, Toruń: Fundacja Court Watch Polska 2013.

Polska 2030. Wyzwania rozwojowe Zespół Doradców Strategicznych Premiera, KPRM, 2009.

Powszechny dostęp do aktów prawnych i orzeczeń sądowych, Instytut Prawa i Społeczeństwa, grudzień 2010.

K. Tetlak, *Opodatkowanie dochodów sportowców biorących udział w międzynarodowych zawodach sportowych*, Warszawa 2012.

J. Winczorek, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*. Warszawa: Instytut Prawa i Społeczeństwa 2012.

World Governance Indicators [online]. Dostępny w internecie: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc> (dostęp 7.12.2013).

Zielona księga: System stanowienia prawa w Polsce. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Forum Debaty Publicznej, Warszawa 2013.

3. Media

Środki masowego przekazu są niezbędnym elementem mechanizmu odpowiedzialności władzy publicznej. Obiektywna i prawdziwa wiedza o działaniach polityków i instytucji pozwala obywatelom podejmować działania zmierzające do korekty polityki lub zmiany ekipy rządzącej. Warto podkreślić, że media interesują nas jedynie jako źródło informacji o sferze publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji politycznych.

3.1 Wolność słowa

Konstytucyjnie zagwarantowana i praktycznie przestrzegana wolność słowa jest podstawą sprawnie funkcjonującej demokracji. Audyt sytuacji mediów w Polsce warto rozpocząć od porównania z krajami w podobnej sytuacji politycznej i gospodarczej. Takim punktem odniesienia mogą być kraje członkowskie UE z Europy Środkowej i Wschodniej.

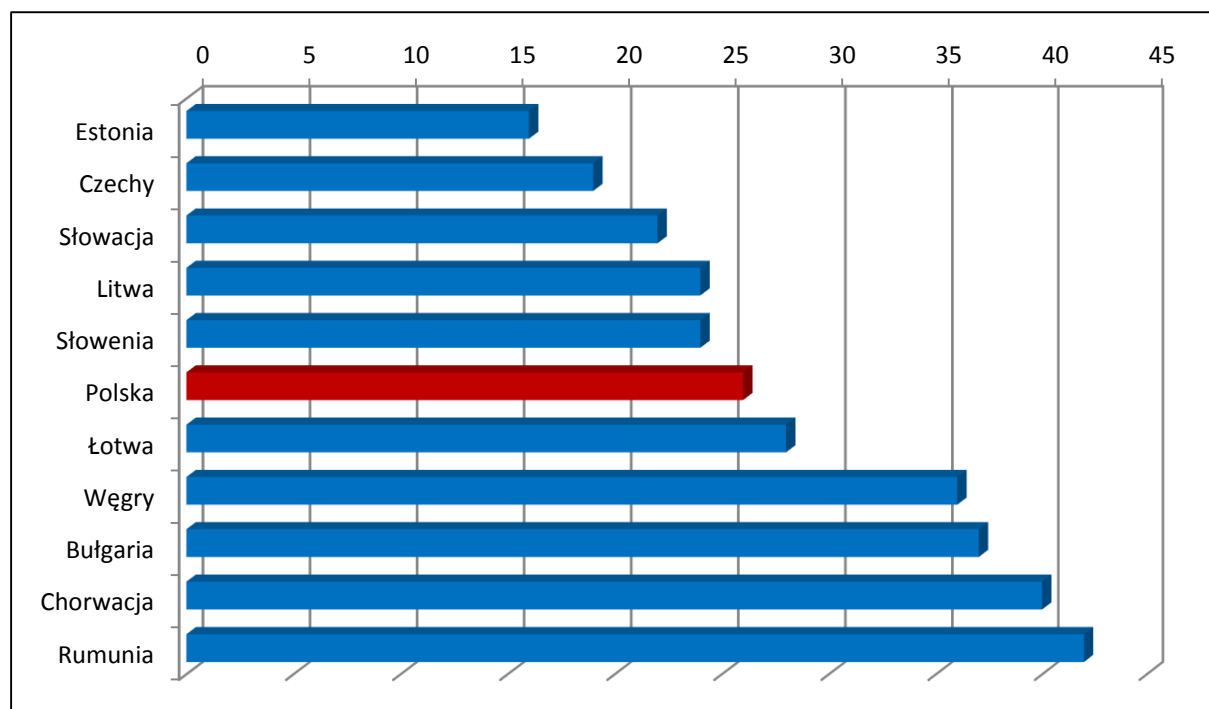
3.1.1 Kontekst międzynarodowy

Wolnością środków masowego przekazu na świecie zajmuje się między innymi organizacja Freedom House. W corocznych badaniach porównawczych ocenia ona poziom zagrożenia dla wolności słowa w poszczególnych regionach i państwach. Jeżeli spojrzeć na kondycję polskich mediów w kontekście międzynarodowym, ocena jest pozytywna. Według ostatniego raportu *Freedom of the Press*, media w Polsce są wolne. Spośród krajów środkowoeuropejskich należących do Unii Europejskiej status taki mają też media w Estonii, Czechach, Słowenii, na Słowacji, Litwie, i Łotwie. Sytuacja mediów w pozostałych czterech krajach (na Węgrzech, w Bułgarii, Chorwacji i Rumunii) jest gorsza – są one częściowo wolne³².

³²*Freedom of the Press 2013* [online]. Dostępny w internecie: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press> (dostęp 13.12.2013).

Wśród czynników ograniczających wolność słowa w Polsce eksperci Freedom House zwracają uwagę na działanie przepisów dotyczących pomówienia (art. 212 KK), a także przepisy dotyczące obrazy uczuć religijnych i obrazy głowy państwa. Zwracają też uwagę na przypadki ingerencji właścicieli w linię redakcyjną niektórych gazet, podając przykład dziennika „Rzeczpospolita”. Podkreślają słabe podstawy ekonomiczne mediów publicznych, związane z niskim poziomem ściągłości abonamentu radiowo-telewizyjnego. Kłopoty ekonomiczne dotyczą całego sektora mediów – z powodu malejącej popularności są one zmuszone ograniczać działalność i zmniejszać zatrudnienie.

Rys./Tab. 3.1 Wolność mediów w krajach EŚiW należących do UE (niższe wartości oznaczają większą wolność)



Źródło: Freedom House – Freedom of the Press

Inne międzynarodowe badanie wolności prasy przeprowadza rokrocznie francuska organizacja Reporterzy Bez Granic. Jest to tak zwany Indeks Wolności Prasy³³. Określa on poziom wolności, którą cieszą się dziennikarze, redakcje i wydawcy w poszczególnych krajach, a także stosunek władz do tego stanu rzeczy. Wyniki ogłoszone przez tę organizację są zbliżone do rezultatów

³³ http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1054.

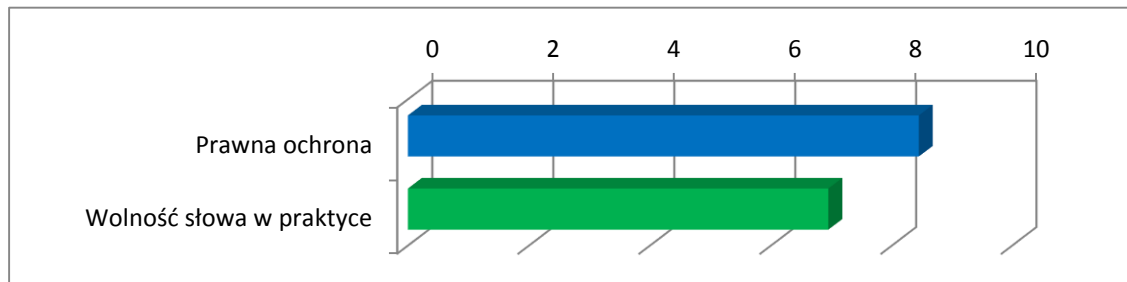
indeksu Freedom House. Pod względem wolności prasy sytuację w Polsce określono jako zadowalającą. Wśród krajów regionu lepszy wynik zanotowano tylko w Estonii i Czechach.

3.1.2 Wolność słowa w opinii ekspertów DAP

Polska jest krajem, w którym panuje wolność słowa. Prawne gwarancje wolności słowa oceniono bardzo wysoko, natomiast praktykę nieco gorzej, lecz też wyraźnie pozytywnie.

Najczęściej wymieniane przez ekspertów ograniczenia wolności słowa związane są z czynnikami ekonomicznymi to fakt, że wolność prasy jest ograniczona wymogami wolnego rynku. Szczególnie podatna na ograniczenia jest prasa, co jest związane z malejącym nakładem. Media zależne są od reklamodawców, co skutkuje autocenzurą, szczególnie w przypadku dziennikarstwa śledczego. Niektórzy wskazywali na ograniczenia prawne – art. 212 KK, dotyczący pomówienia. Krytykowano także prawo umożliwiające samorządom lokalnym wydawanie prasy, co niszczy rynek.

Rys./Tab. 3.2 Ocena wolności słowa

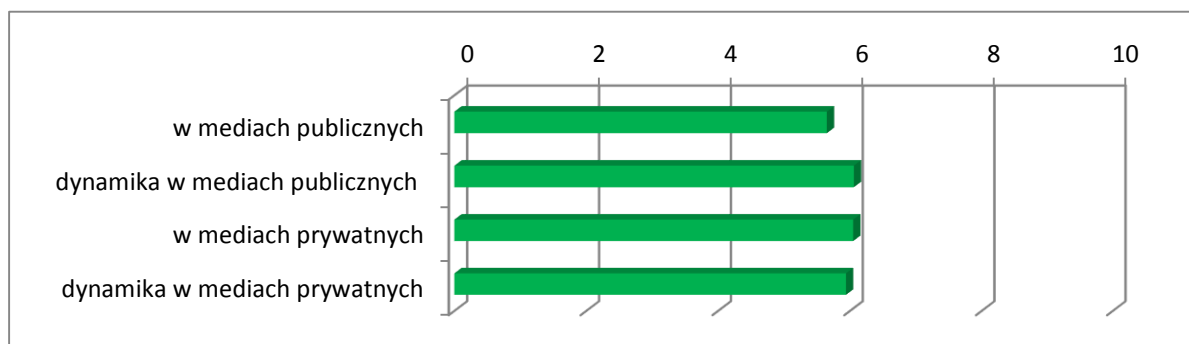


Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Ważnym elementem wolności mediów jest ich niezależność od nacisków politycznych. Sytuacja w mediach prywatnych przedstawia się pod tym względem nieco lepiej niż w publicznych, co prawdopodobnie jest związane z instytucjonalnym usytuowaniem TVP i PR, z którego wynika zwyczaj obsadzania stanowisk zgodnie z kluczem politycznym.

Zarówno w mediach publicznych, jak i w prywatnych w ostatnich latach można zaobserwować poprawę sytuacji.

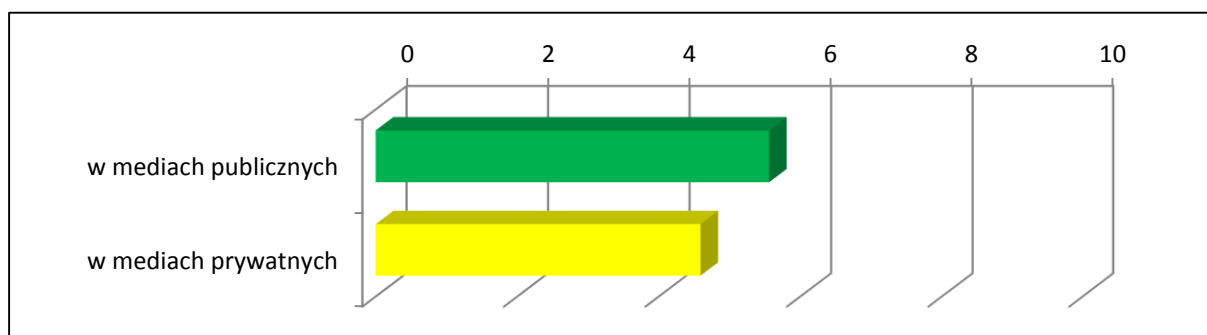
Rys./Tab. 3.3 Ocena politycznych ingerencji w media



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Innym aspektem wolności mediów jest uniezależnienie ich od ingerencji w treści spowodowane czynnikami ekonomicznymi. Są to na przykład sytuacje, w których decyzja o publikacji materiałów dyktowana jest obawą o utratę reklamodawców lub współzależnościami między firmami należącymi do jednego właściciela. Media publiczne są w mniejszym stopniu poddane tego rodzaju presji, natomiast w mediach prywatnych sytuacja wygląda znacznie gorzej. Zjawiska takie występują – prywatni nadawcy i prasa pozostają pod presją ekonomiczną na publikowanie informacji.

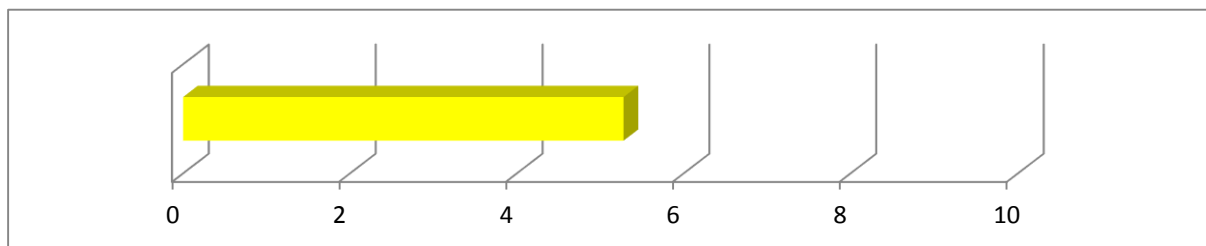
Rys./Tab. 3.4 Ocena wolności od presji ekonomicznej



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Jakie są mechanizmy wywierania takiej presji? Po pierwsze, dzieje się tak przy zamieszczaniu ogłoszeń instytucji państwowych i spółek skarbu państwa – media, które uzyskują te kontrakty, są uprzywilejowane. Po drugie, niektóre media należą do właścicieli mających też inne, niezwiązane z mediami interesy – powoduje to oczywistą presję, by unikać publikowania negatywnych materiałów o tych powiązanych przedsięwzięciach.

Rys./Tab. 3.5 Ocena wolności od ingerencji właścicieli mediów



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Ingerencje właścicieli mediów prywatnych w treści zdarzają się, lecz w dość zgodnej opinii ekspertów nie są powszechnym zjawiskiem.

3.2 Jakość informacji o sferze publicznej

Media interesują nas jako źródło informacji o sferze publicznej – do jakiego stopnia zapewniają obywatelom pełną, prawdziwą i obiektywną informację na temat działalności instytucji demokracji przedstawicielskiej? Od jakości tych informacji zależy, czy obywatele mogą podjąć w wyborach optymalną decyzję.

3.2.1 Kontekst międzynarodowy

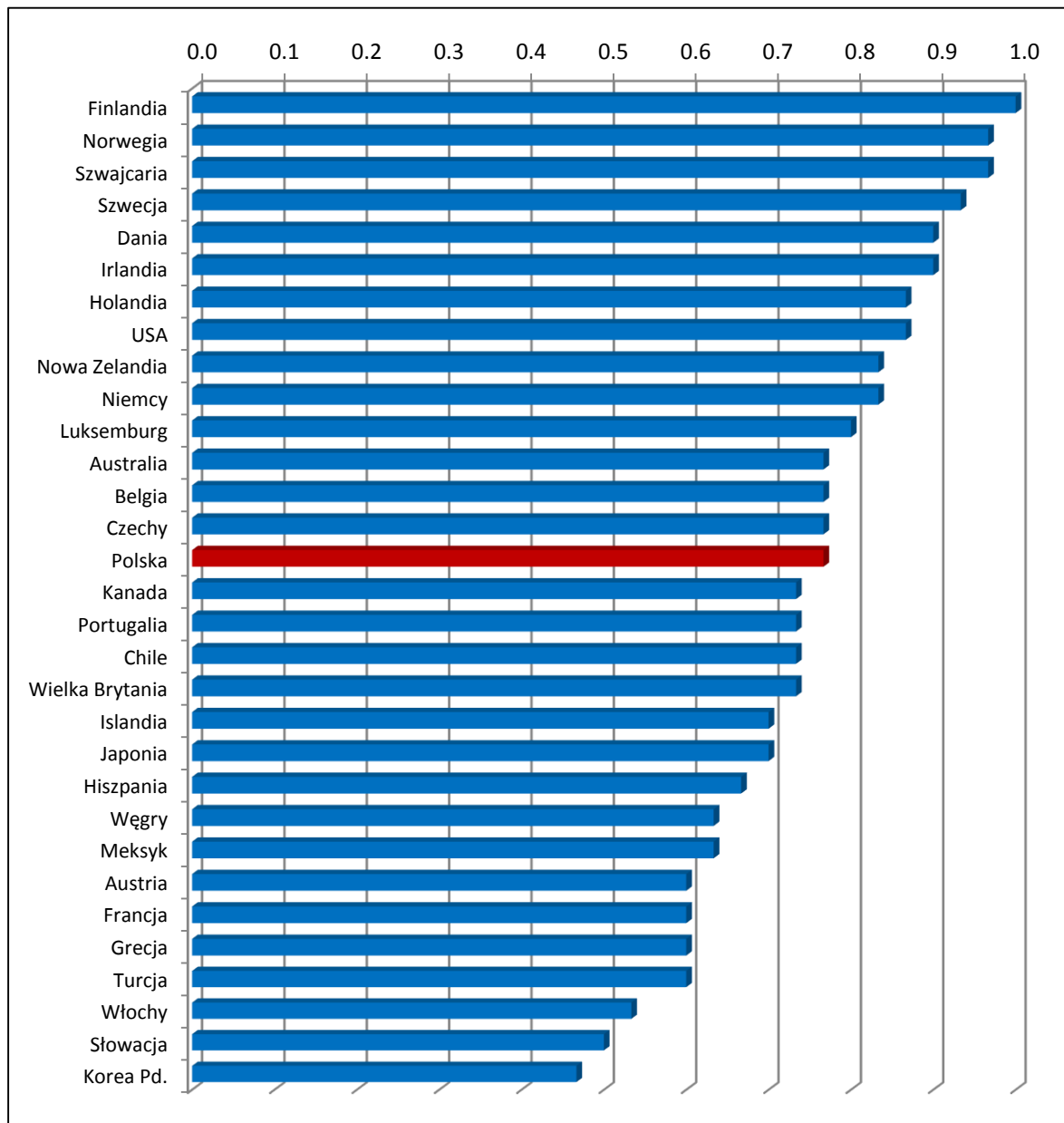
Znaczącym przedsięwzięciem pozwalającym skontekstualizować stan mediów w Polsce są opracowane przez Fundację Bertelsmanna wskaźniki zrównoważonego rządzenia (Sustainable Governance Indicators, SGI³⁴). Służą one do oceny stanu instytucji publicznych w krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Ich celem jest określenie obszarów wymagających reformy systemu instytucjonalnego. Porównawczy charakter wskaźników ma na celu stworzenie punktów odniesienia dla efektywnych strategii zapewniających zrównoważony rozwój.

Jednym z wymiarów SGI jest jakość demokracji, natomiast jednym z jej aspektów jest dostęp obywateli do informacji o sferze publicznej. Chodzi o odpowiedź na następujące pytania: czy media są niezależne? Czy są pluralistyczne, to znaczy czy wyrażają zróżnicowane opinie? Czy istnieje rzeczywisty dostęp do informacji na temat prac rządu? Odpowiedzi na te trzy pytania są standaryzowane i stanowią komponenty składowe wskaźnika ogólnego, określanego jako dostęp do informacji.

³⁴<http://www.sgi-network.org/index.php>.

Na tle pozostałych krajów OECD Polska zajmuje umiarkowanie wysoką pozycję: została zaliczona do grupy krajów z grupy średniej wyższej, czyli takich, w których panuje wolność słowa, bywa jednak czasem ograniczana przez rząd, a rynek naznaczony rosnącą konsolidacją. Sytuacja w Polsce jest porównywalna z zanotowaną w Czechach. Wyniki wszystkich trzech wskaźników cząstkowych są do siebie zbliżone – przyjmują wartości 7 lub 8.

Rys./Tab. 3.6 Ocena dostępu do informacji w różnych krajach (wg Sustainable Governance Index 2011)

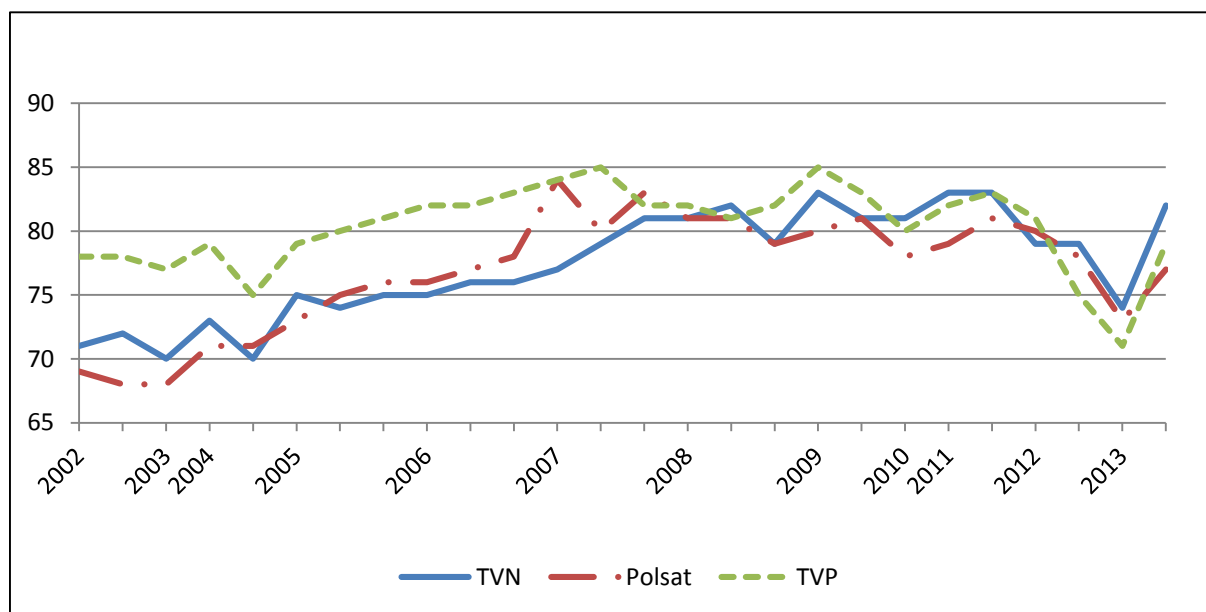


Źródło: Sustainable Governance Indicators 2011

3.2.2 Ocena radia i telewizji w sondażach przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie ludności³⁵

Ocena trzech analizowanych stacji telewizyjnych przez ogół obywateli jest zdecydowanie dobra. Mimo licznych różnic pomiędzy telewizją publiczną a prywatnymi stacjami TVN i Polsat, podobny odsetek (blisko 80%) Polaków ocenia je pozytywnie. Opinia na temat poszczególnych stacji podlega nieznacznym wahaniom w czasie (średni odsetek osób dobrze oceniających telewizję w latach 2002–2013 wynosi 77% dla TVN (przy odchyleniu standardowym równym 4,12), 77% dla Polsatu (odchylenie standardowe 4,48) oraz 80% dla TVP (odchylenie standardowe 3,21). Interesujący jest fakt, iż w ostatnim roku wszystkie trzy stacje poprawiły notowania – po trwającym od kilku lat trendzie spadkowym (najniższy odsetek zadowolonych z funkcjonowania telewizji odnotowano w marcu 2013).

Rys./Tab. 3.7 Pozytywne oceny kanałów telewizyjnych (oceny pozytywne)

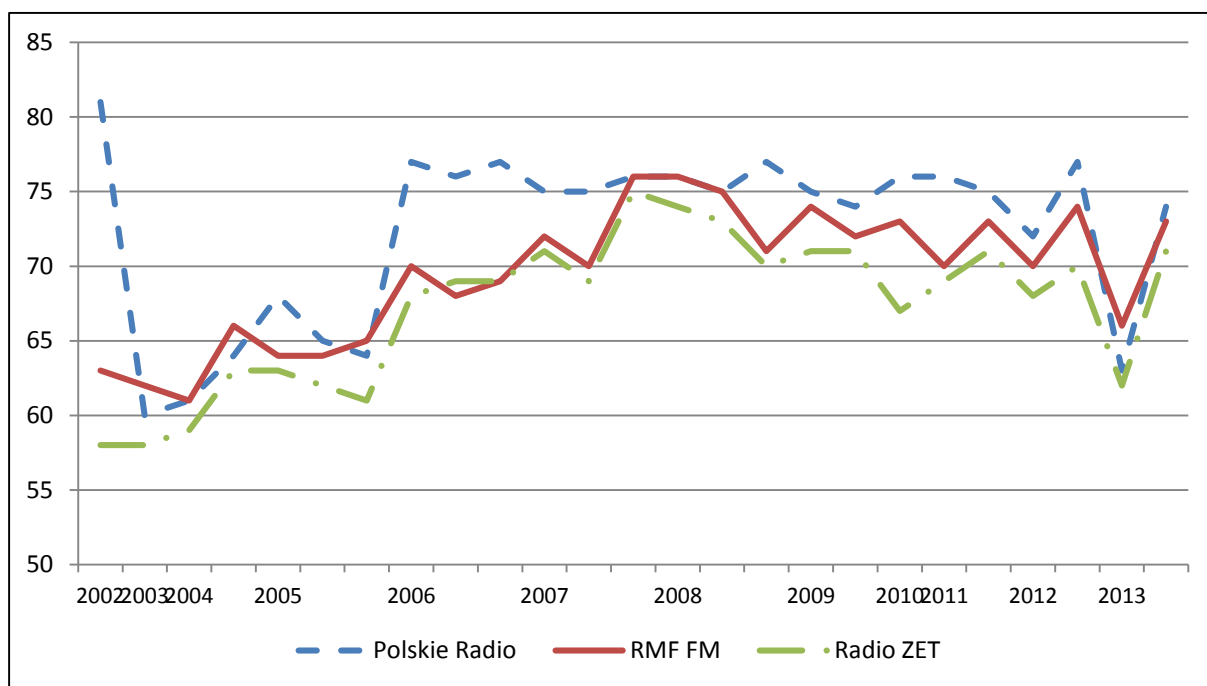


Źródło: CBOS

Również stacje radiowe oceniane są raczej pozytywnie. W 2013 odsetek pozytywnych ocen Polskiego Radia, RMF FM i Radia ZET kształtował się na poziomie 70%. Odsetek Polaków pozytywnie oceniających te stacje stopniowo wzrastał do 2007 roku (w przypadku Polskiego Radia w 2005 roku odnotowano dość gwałtowny kilkunastopunktowy wzrost pozytywnych ocen), a w ostatnich kilku latach widoczny jest delikatny trend spadkowy.

³⁵Na podstawie wyników uzyskanych w badaniach sondażowych *Aktualne problemy i wydarzenia* realizowanych przez CBOS.

Rys./Tab. 3.8 Pozytywne oceny stacji radiowych



Źródło: CBOS

Nieco mniej osób dobrze ocenia Radio Maryja – odsetek ten wynosi zaledwie 23%. Ponadto procent respondentów, którzy źle oceniają działalność tego radia, od 2005 roku przewyższa procent tych, którzy oceniają ją dobrze. Warto zauważyć jednak, że połowa respondentów nie ma zdania na temat tej stacji (w przypadku innych stacji odsetek ten kształtuje się na poziomie kilkunastu procent).

Odsetek osób zadowolonych z działalności poszczególnych stacji waha się nieznacznie w czasie. Największe odchylenia standardowe dotyczą Polskiego Radia (5,83), a w przypadku Radia ZET i RMF FM wynoszą odpowiednio 4,41 i 4,93. Radio Maryja charakteryzuje się najbardziej stałym odsetkiem zwolenników (odchylenie standardowe wynosi 2,55), w przypadku tej stacji znacząco zmienia się natomiast odsetek negatywnych ocen (odchylenie standardowe wynosi 7,54).

Stosunkowo niewielkie różnice pomiędzy stacjami potwierdza także analiza wiarygodności programów informacyjnych nadawanych przez poszczególne stacje telewizyjne³⁶. Średnie oceny wiarygodności programów informacyjnych w telewizji publicznej, TVN i TVN24 oraz telewizji

³⁶Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (269) przeprowadzono w dniach 4 – 10 października 2012 roku na liczącej 1007 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. M. Omyła-Rudzka, *Ocena wiarygodności programów informacyjnych i publicystycznych*.

Polsat i Polsat News nie różnią się znacząco. Za najmniej wiarygodne respondenci uznali programy informacyjne w Telewizji Trwam.

Rys./Tab. 3.9 Ocena wiarygodności programów informacyjnych i publicystycznych

	Średnia na skali od 1 do 5 ³⁷	Odchylenie standardowe	N
TVP1, TVP2, TVP Info	3,61	1,12	913
TVN i TVN 24	3,60	1,21	853
Polsat i Polsat News	3,57	1,12	829
Telewizja Trwam	2,49	1,50	316

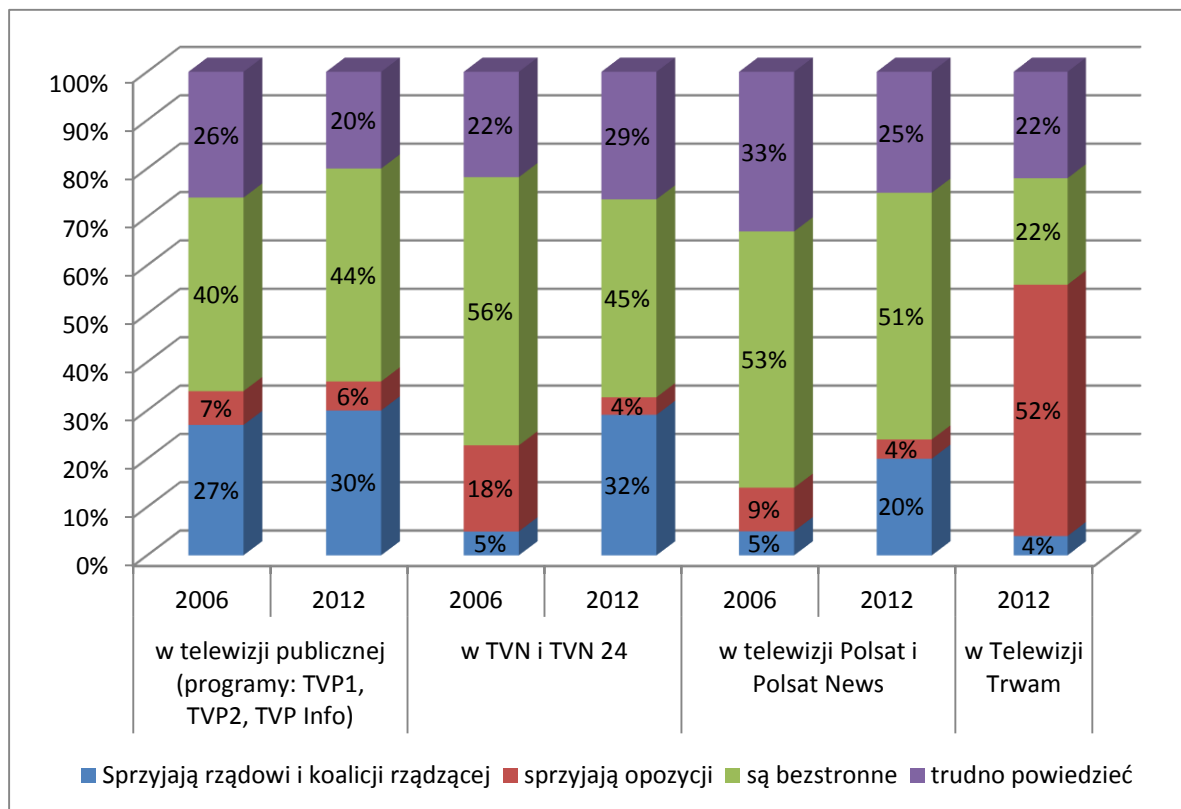
Źródło: CBOS

Analizie poddano także nastawienie polityczne programów informacyjnych. Znaczny odsetek Polaków jest przekonany o bezstronności mediów. Najwyższe noty – 51% respondentów uważających ją za bezstronną – zyskuje telewizja Polsat/Polsat News. W przypadku TVN/TVN24 odsetek ten wynosi 45%, a telewizji publicznej – 44%. Co trzeci ankietowany uważa, że programy informacyjne w telewizji publicznej i TVN/TVN 24 sprzyjają rządowi oraz koalicji rządzącej. Co piąty respondent sądzi to samo o programach nadawanych w telewizji Polsat/Polsat News. Ponad połowa respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że Telewizja Trwam sprzyja opozycji.

Od 2006 roku znacząco wzrósł odsetek respondentów, którzy uważają, że TVN/TVN24 i telewizja Polsat sprzyjają rządowi (zmiana odpowiednio o 27 i 15 punktów procentowych), zmniejszyła się też liczba osób, które uważają, że stacje te sprzyjają opozycji (zmiana o 14 i 5 punktów procentowych). Znacząco zmaleł też odsetek Polaków przekonanych o bezstronności TVN/TVN 24 (spadek o 9 punktów procentowych), nieznacznie wzrosło natomiast przekonanie o bezstronności telewizji publicznej (wzrost o 4 punkty procentowe).

³⁷Średnie obliczone w oparciu o odpowiedzi umieszczane na skali od 1 do 5, na której 1 oznacza, że są niewiarygodne, nie zasługują na zaufanie, a 5 – że są wiarygodne, zasługują na zaufanie.

Rys./Tab. 3.10 Ocena nastawienia politycznego programów informacyjnych

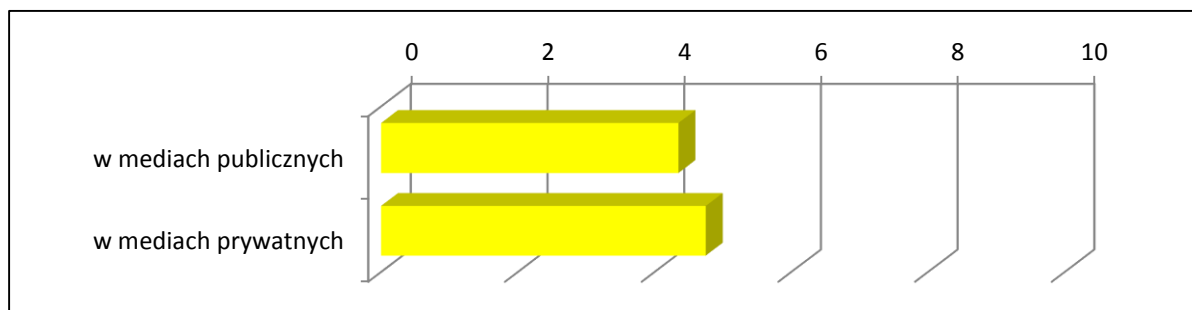


Źródło: CBOS

3.2.3 Opinie ekspertów DAP na temat poziomu informacji

Ogólna ekspercka ocena jakości informacji o sferze publicznej jest negatywna. Źle informują zarówno media publiczne, jak i prywatne. Media prywatne uzyskują wprawdzie nieco wyższą średnią, lecz eksperci są mniej zgodni co do ich poziomu. Respondenci wspominali o pogorszeniu jakości spowodowanym tabloidyzacją, wypieraniem rzetelnego dziennikarstwa (w tym śledczego) przez materiały sensacyjne.

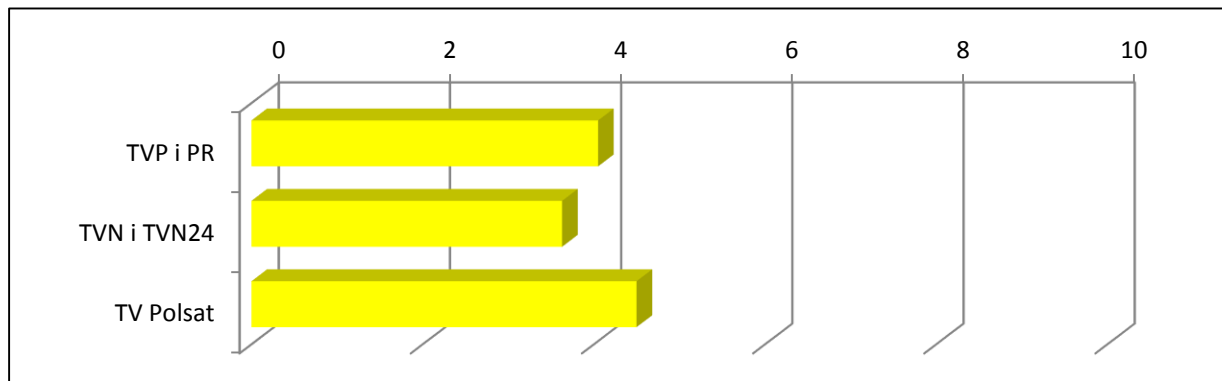
Rys./Tab. 3.11 Poziom informacji o instytucjach publicznych



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Specjaliści wystawili szczegółowe oceny trzem źródłom informacji, z którymi kontakt ma większość społeczeństwa i które najczęściej służą uzyskaniu informacji o sferze publicznej. Są to: TVP i PR (potraktowane łącznie), TVN i TVN24, a także Polsat.

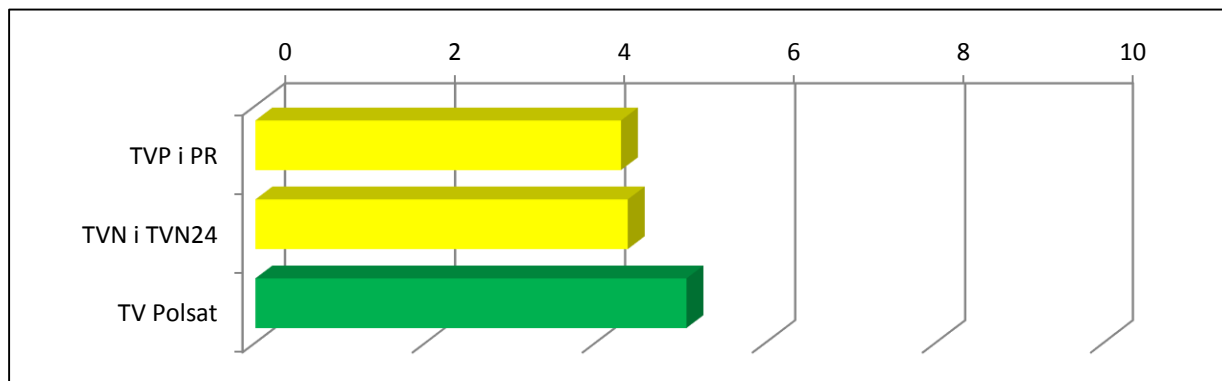
Rys./Tab. 3.12 Dokładność informacji o sprawach publicznych



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Wszystkie trzy media, a więc zarówno elektroniczne media publiczne, jak i najwięksi nadawcy prywatni, uzyskują stosunkowo słabe oceny kompletności i dokładności przekazywanych informacji. Jeśli chodzi o obiektywizm, wyróżnia się Polsat – uzyskał wyraźnie wyższe oceny.

Rys./Tab. 3.13 Obiektywność informacji o sprawach publicznych



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

3.3 Stosunki własnościowe w mediach

Kompleksowa ewaluacja mediów w Europie Środkowej i Wschodniej w kontekście jakości demokracji w tych krajach była przedmiotem projektu badawczego Media and Democracy in Central and Eastern Europe (MDCEE) prowadzonego przez Uniwersytet Oxfordzki w latach

2010–2013. Podstawowa konkluzja badaczy jest zgodna z ustaleniami FOTP, SGI i Reporterów Bez Granic: „ogólne ocena wolności i pluralizmu mediów w Polsce jest pozytywna”³⁸.

Badacze odkryli różnego rodzaju zagrożenia dla wolności mediów w regionie. Jednym z nich jest polityzacja, czy też „kolonizacja” przez partie polityczne. Dotyczy to również Polski, zwłaszcza jeśli chodzi o media publiczne. Innym pozaekonomicznym czynnikiem ograniczającym wolność wypowiedzi jest prawna ochrona uczuć religijnych.

Kolejnym ważnym czynnikiem kształtującym sytuację mediów w regionie są przemiany ekonomiczne. Niektóre tendencje są globalne, inne natomiast typowe dla regionu. Jednym ze zjawisk ostatnich lat jest przesunięcie punktu ciężkości w stosunkach własnościowych środków masowego przekazu w regionie. Od wybuchu kryzysu można zauważyć utratę znaczenia międzynarodowych koncernów na rynku medialnym większości krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Można wręcz mówić o „de-okcydentalizacji” (de-Westernisation) własności w mediach³⁹. Procesy te dotknęły też Polskę: wycofał się koncern News Corporation, ograniczyły działalność Mecom i Axel Springer.

Miejsce wycofujących się lub ograniczających działalność korporacji w prawie wszystkich krajach regionu zajmują magnaci medialni. Są to często przedsiębiorcy działający w kilku branżach – media są tylko jedną z wielu. Sytuacja ta rodzi zagrożenia: „Spółkom medialnym grozi niebezpieczeństwo uwikłania w lokalne sieci ekonomiczno-polityczne i struktury władzy. Choć [właściciele-magnaci medialni] mogą społeczności dziennikarskiej dawać czasowe oparcie i uchronić niektóre tytuły przed likwidacją, cena może okazać się zbyt wysoka, zarówno dla ryzykujących autonomię i instrumentalizowanych mediów, jak i dla demokracji, w której odpowiedzialność władzy zależy od pluralistycznych i przekazujących obiektywną informację mediów”⁴⁰.

³⁸P. Bajomi-Lazar, H. Örnebring, V. Štětka, *Poland. A country report for the ERC-funded project on Media and Democracy in Central and Eastern Europe*, 2011, s. 24 [online]. Dostępny w internecie: <http://mde.politics.ox.ac.uk/index.php/country-reports> (dostęp 16.11.2013).

³⁹V. Stetka, *From Multinationals to Business Tycoons: Journalistic Autonomy in Central and Eastern Europe*, „The International Journal of Press/Politics” 2012, XX(X), s. 1–24.

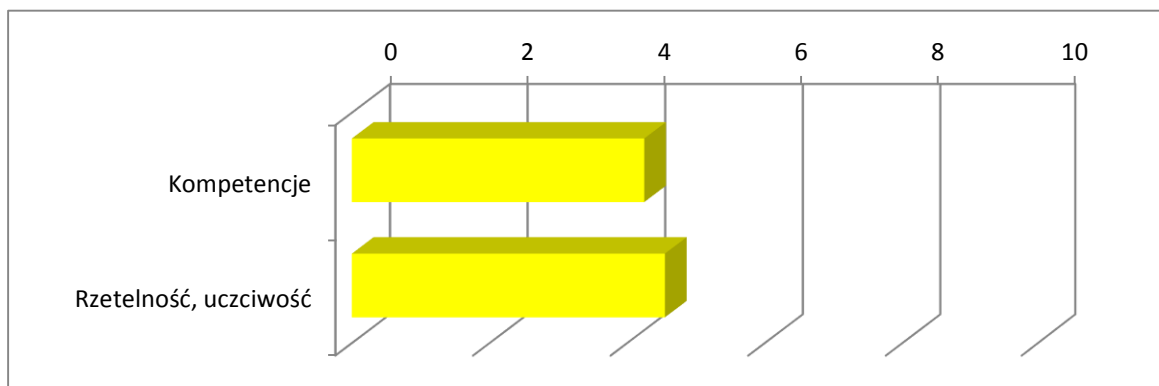
⁴⁰Tamże, s. 19.

Na tle innych krajów Polska wypada stosunkowo pozytywnie – rola magnatów medialnych jest relatywnie niewielka i nie ma wśród nich osób z kryminalną przeszłością, jak to się zdarza w innych krajach⁴¹.

3.4 Profesjonalizacja zawodu dziennikarza i rozliczalność mediów

Jakość dziennikarstwa była przedmiotem sondażu eksperckiego. Poziom profesjonalizmu tej grupy zawodowej budzi wiele zastrzeżeń. Zarówno kompetencje, jak i rzetelność dziennikarzy informujących o sferze publicznej uzyskują noty wyraźnie poniżej środka skali.

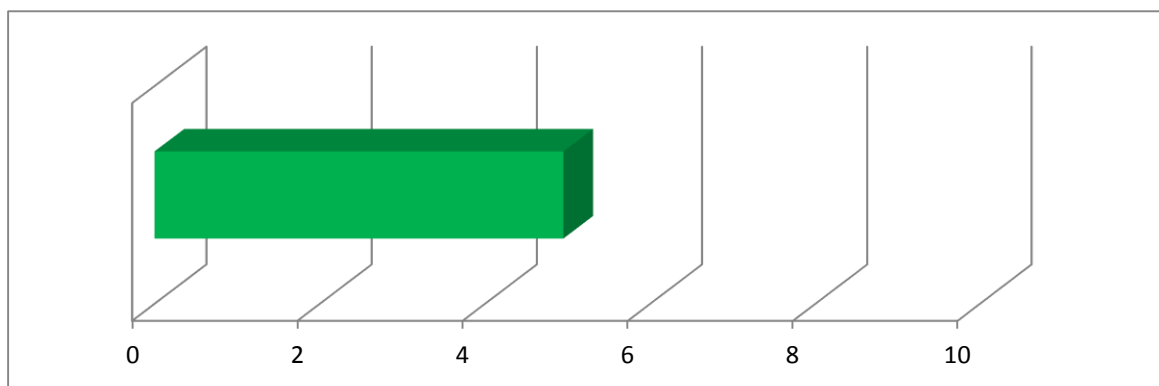
Rys./Tab. 3.14 Ocena przygotowania zawodowego dziennikarzy



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Pojawienie się w mediach nieprawdziwej informacji może spowodować trwały uszczerbek na reputacji obywatela. Informację taką trudno sprostować – możliwość korekty oceniana jest nisko.

Rys./Tab. 3.15 Ocena możliwości skutecznego sprostowania nieprawdziwych informacji przez osoby i instytucje pokrzywdzone przez media



Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Źródło:

⁴¹Tamże, s. 16.

3.5 Prasa lokalna

Znaczącym lokalnie źródłem informacji są media drukowane i elektroniczne działające w skali powiatu lub gminy. Okres transformacji ustrojowej przyniósł dynamiczny wzrost natężenia ich działalności. Niemniej jednak borykają się one z podobnymi trudnościami co tytuły regionalne i ogólnokrajowe, a dodatkowo z kłopotami wynikającymi z lokalnej skali działalności.

Kondycja pracy lokalnej była przedmiotem analizy przeprowadzonej przez Biuro Analiz Sejmowych (Pokrzycka 2013). Z raportu wynika, że rynek prasy lokalnej jest bardzo bogaty, zróżnicowany i nietrwały. Ogółem – co drugi tytuł prasowy ma charakter lokalny (jest ich 2,5–3 tys.), jednak zdecydowana większość z nich ukazywała się w nakładach nieprzekraczających 2 tys. egzemplarzy. Powszechnie występuje zjawisko nietrwałości gazet lokalnych, stąd częste upadanie i powstawanie nowych tytułów prasowych. Tytuły najczęściej wydawane były przez właścicieli prywatnych (39% tytułów) i władze samorządowe (36,5%). Brakuje dokładnych danych o czytelnictwie, jednak dostępne badania pokazują wzrost czytelnictwa tytułów zrzeszonych w projekcie Tygodnik Lokalny.

Prasa lokalna pełni funkcję informacyjną i kontrolną – to źródło jej popularności. Jest ona jednak bardzo podatna na czynniki ekonomiczne i naciski ze strony władzy. Źródłem problemów tytułów są trudności finansowe lokalnych wydawnictw. Trudna sytuacja bardzo często rzutuje na prawidłowe sprawowanie funkcji kontrolnej. Zależność od różnych źródeł finansowania, takich jak samorządy czy reklamodawcy, może prowadzić do ich autocenzury, stronniczości albo podatności na wpływy.

Do takich zaburzeń mogą także prowadzić naciski wywierane przez samorządy lub lokalne firmy i przedsiębiorców. Urzędnicy często próbują kontrolować publikowane treści. W badaniu stwierdza się, że krytyka ukazująca się często na łamach gazet może prowadzić do późniejszych utrudnień w uzyskiwaniu informacji a także zastraszeń pozwami, karami finansowymi oraz prywatnymi aktami oskarżenia. W sytuacjach sporów cywilnych dziennikarze czasem są pozostawieni przez redakcje samym sobie.

3.6 Podsumowanie

Trzy użyte w analizach typy źródeł informacji na temat środków masowego przekazu prowadzą do zasadniczo zbieżnych konkluzji: media w Polsce są wolne i zapewniają dostęp do informacji o sferze publicznej, choć poziom i obiektywność wiadomości może w niektórych przypadkach budzić wątpliwości.

Oceny mediów należy skontekstualizować – wystawienie wartościującej oceny zakłada przyjęcie punktu odniesienia. Jeśli za taki punkt obrać stan mediów w krajach o zbliżonej sytuacji politycznej i ekonomicznej (członkowie UE z Europy Środkowej i Wschodniej, bądź szerzej – kraje OECD), wnioski są umiarkowanie optymistyczne. Pod względem jakości mediów Polska lokuje się pośrodku rankingu krajów rozwiniętych i powyżej tego punktu dla krajów regionu.

Ten konsens odzwierciedla polska opinia publiczna. Zarówno ogólne noty wystawiane największym nadawcom, jak i oceny jakości oraz bezstronności ich informacji są pozytywne. Jeśli chodzi o bezstronność, spośród najpopularniejszych stacji telewizyjnych najlepiej oceniany jest Polsat. Tę ocenę potwierdzają eksperci.

Podobnie jak w innych krajach regionu, media słabną ekonomicznie. Bezstronność i obiektywizm informacji podawanych przez gazety, rozgłośnie radiowe i stacje telewizyjne stanowiące własność prywatną zagrożone są przez zaangażowanie ich właścicieli w pozamedialne przedsięwzięcia. Media publiczne są zagrożone malejącymi wpływami z abonamentu. Środowisko dziennikarskie jest słabo zorganizowane; pracownicy mediów są często niekompetentni i słabo opłacani.

Zarówno organizacje międzynarodowe, jak i krajowi eksperci krytykują ograniczenia wolności słowa wynikające z karalności pomówienia i prawnej ochrony uczuć religijnych.

Bibliografia:

P. Bajomi-Lazar, H. Örnebring, V. Stetka, *Poland. A country report for the ERC-funded project on Media and Democracy in Central and Eastern Europe* [online]. Dostępny w internecie: <http://mde.politics.ox.ac.uk/index.php/country-reports> (dostęp 16.11.2013).

Freedom of the Press 2013 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-press> (dostęp 16.01.2014).

M. Omyła-Rudzka, Ocena wiarygodności programów informacyjnych i publicystycznych. Raport CBOS [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_150_12.PDF; dostęp: 02.04.2013.

Press Freedom Index 2013 [online]. Dostępny w internecie: http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=1054 (dostęp 20.11.2013).

L. Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, Biuro Analiz Sejmowych – Infos, nr 6(143), s. 1–4.

V. Stetka, *From Multinationals to Business Tycoons: Journalistic Autonomy in Central and Eastern Europe*, „The International Journal of Press/Politics” 2013, XX(X), s. 1–24.

Sustainable Governance Indicators [online]. Dostępny w internecie: <http://www.sgi-network.org/index.php> (dostęp 16.01.2014).

4. Korupcja

Zarówno międzynarodowe organizacje zajmujące się zagadnieniem korupcji, jak i opinia publiczna zgadzają się ze stwierdzeniem, że korupcja zagraża „praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza zasady uczciwości społecznej, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych, i moralnym podstawom społeczeństwa”⁴². Dodatkowo jest ona zjawiskiem trudnym do zmierzenia, gdyż „wszyscy wiedzą o jego istnieniu, niewielu jednak przyznaje, że bezpośrednio się z nim zetknęło. Trudno szacować rozmiary zjawiska, któremu towarzyszą nieuchwytność, zmienność, brak świadków, śladów i ujawnionych ofiar” (*Raport z działalności NIK za rok 2012*, dalej – NIK 2012). Niemniej jednak korupcja jest przedmiotem licznych badań zarówno krajowych, jak i międzynarodowych organizacji.

W niniejszym rozdziale omówione zostaną uwarunkowania prawne oraz przypadki korupcji: obszary zagrożone tym zjawiskiem, podejmowane działania antykorupcyjne i ich skuteczność. Przedstawimy także opinie ekspertów DAP i społeczeństwa na temat zjawiska korupcji jak również cztery znaczące międzynarodowe miary korupcji: Indeks Percepcji Korupcji opracowywany przez Transparency International oraz wskaźniki korupcji pochodzące z *Rule of Law Index* Projektu World Justice i *Sustainable Governance Index* tworzonego przez Fundację Bertelsmanna i wskaźnik kontroli korupcji opracowywany przez Bank Światowy.

W drugiej części rozdziału zajmiemy się zjawiskiem lobbingu w Polsce. Zestawienie lobbingu z korupcją w jednym rozdziale nie jest może najbardziej trafne, sugeruje bowiem, że lobbing jest z definicji zły, niemniej jednak z punktu widzenia demokracji istotna wydaje się kontrola regulacji i praktyk, które ograniczają korupcjogenność tego zjawiska.

⁴²Preambuła prawno-karnej konwencji o korupcji podpisanej przez Polskę w Strasburgu dnia 27.01.1998 roku.

4.1 Zachowania korupcyjne na szczeblu centralnym i lokalnym

4.1.1 Uwarunkowania prawne

Zjawisku korupcji w Polsce ma przeciwdziałać szereg aktów prawnych, krajowych i międzynarodowych, w tym przez przepisy Unii Europejskiej (przeгляд aktów prawnych za *Polskie przepisy prawa 2014*⁴³).

W prawie krajowym najważniejszym dokumentem zawierającym uregulowania dotyczące korupcji jest Kodeks Karny, w którym wyszczególnione są przestępstwa korupcji i ich podmioty w sektorze publicznym (art. 228–231 KK), korupcja wyborcza (art. 250a KK) i korupcja gospodarcza (art. 269a, 269b oraz 302 KK). Kodeks Karny określa też kary za popełnione przestępstwa korupcyjne. Niemniej jednak istotna jest także ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym z 9 czerwca 2006 roku, która powołała do życia instytucję wyspecjalizowaną w ściganiu przestępstw korupcyjnych, zawiera pierwszą jednolitą definicję ustawową korupcji, opisuje szczegółowo czyny i zachowania, które noszą znamiona korupcji.

Oprócz dwóch wymienionych wyżej aktów prawnych zjawisko korupcji regulowane jest przez szereg ustaw (m.in. przez: Ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Ustawę o partiach politycznych, Ustawę o pracownikach samorządowych, Ustawę o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Ustawę o pracownikach urzędów państwowych, Ustawę Prawo zamówień publicznych, Ustawę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Ustawę o służbie cywilnej, Ustawę o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych), regulaminy Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, przepisy zobowiązujące do składania oświadczeń majątkowych oraz przepisy normujące określone zachowania i dobre praktyki.

Polska związana jest także międzynarodowymi umowami i konwencjami, które regulują przepisy dotyczące korupcji na poziomie krajowym i międzynarodowym. Polska przystąpiła do Konwencji o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, przyjętą w 1997 roku przez Organizację

⁴³Szczegółowy opis uwarunkowań prawnych dotyczących zjawiska korupcji można znaleźć w publikacji Celiny Nowak *Korupcja w polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*. Beck: 2008.

Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. W 2002 roku Polska ratyfikowała dwie konwencje Rady Europy: Cywilnoprawną i Prawnokarną Konwencję o Korupcji i dołączyła tym samym do GRECO – Grupy Państw Przeciwko Korupcji będącej antykorupcyjną agendą Rady Europy. W 2006 roku została ratyfikowana Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Istotny wpływ na politykę państw członkowskich w zakresie przeciwdziałania korupcji ma również Unia Europejska, która reguluje związane z tym zagadnieniem kwestie za pomocą konwencji⁴⁴, decyzji ramowych⁴⁵, protokołów⁴⁶ i rozporządzeń⁴⁷.

Istotne są także instytucjonalne ramy przeciwdziałania korupcji: kontrola, ściganie oraz zapobieganie jej przejawom. Najważniejszym narzędziem jest tu nadzór i kontrola nad legalnością, gospodarnością, celowością i rzetelnością wydawania środków publicznych, na straży których stoją biura audytu wewnętrznego (powoływane bezpośrednio w urzędach), Departament Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz Najwyższa Izba Kontroli. W Polsce funkcjonuje także szereg instytucji, których zadaniem jest ściganie przestępstw korupcyjnych. Kluczową rolę odgrywają tu policja, prokuratura i Centralne Biuro Antykorupcyjne, ale ściganiem korupcji zajmują się też Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Kontrwywiad Wojskowy, Straż Graniczna, Żandarmeria, Prokuratura Wojskowa, Wywiad Skarbowy, Służba Celna, Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Słabo rozwinięta jest natomiast edukacja antykorupcyjna i prewencja, brakuje też jednostek, które prowadziłyby badania na temat kierunków rozwoju korupcji, koordynowałyby podejmowane działania i formułowanie polityk antykorupcyjnych (Czubek 2013).

⁴⁴Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 roku, Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 ustęp 2 litera c) Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zwalczania korupcji, urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu.

⁴⁵Decyzja Komisji ustanawiająca Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Decyzja Ramowa Rady z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym, Decyzja Ramowa Rady w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa, Decyzja Ramowa Rady w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym.

⁴⁶Protokół drugi do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzony na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, Protokół sporządzony na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej do Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Protokół sporządzony na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wykładni w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich.

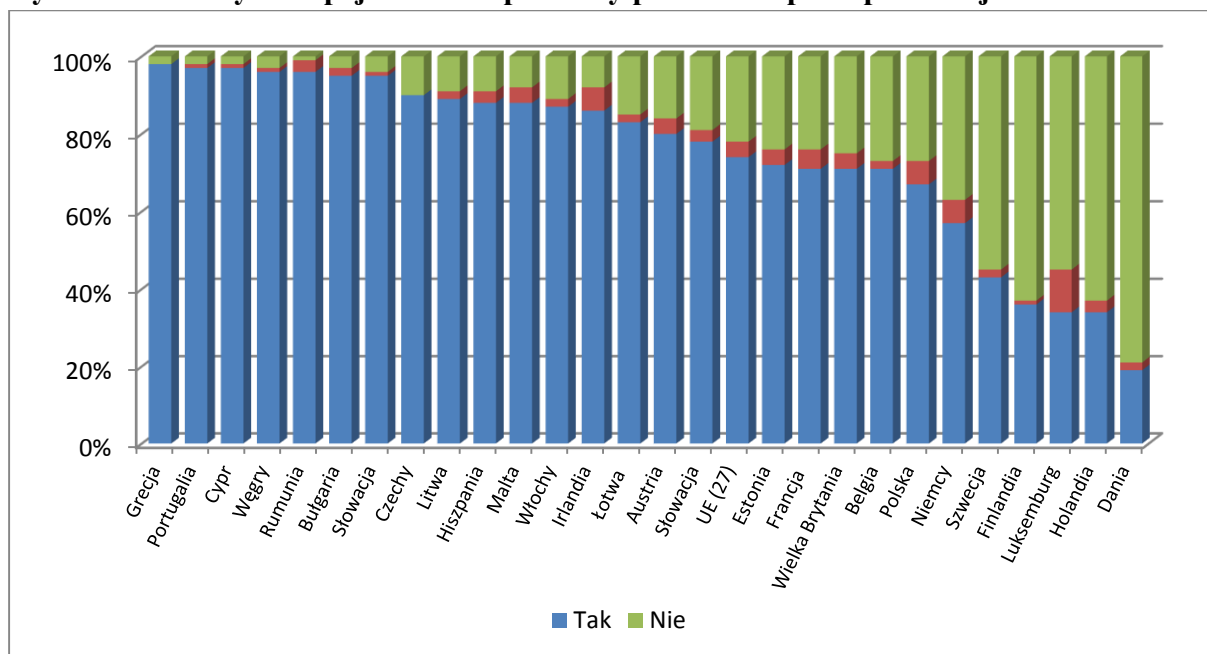
⁴⁷Rozporządzenie Rady (WE, EURATOM) NR 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich).

4.1.2 Przypadki korupcji

Korupcja w Polsce

Korupcja przez opinię publiczną na całym świecie jest postrzegana jako problem, chociaż poszczególne kraje różnią się co do znaczenia przypisywanego temu zjawisku. Spośród społeczeństw państw UE największe znaczenie przypisują mu Grecy, Portugalczycy, Cypryjczycy i Węgrzy (*Eurobarometr Specjalny nr 374, 2012*). Najmniejszy odsetek obywateli uważających korupcję za poważny problem zanotowano w Danii. Oprócz tego, w Holandii, Luksemburgu, Finlandii i Szwecji odsetek respondentów niezgadających się z twierdzeniem, że korupcja stanowi poważny problem, przewyższał odsetek odpowiedzi twierdzących. Polska zajęła w tym zestawieniu siódme miejsce, nieznacznie powyżej unijnej średniej (rys. 4.1).

Rys./Tab. 4.1 Czy korupcja stanowi poważny problem w pana/pani kraju?



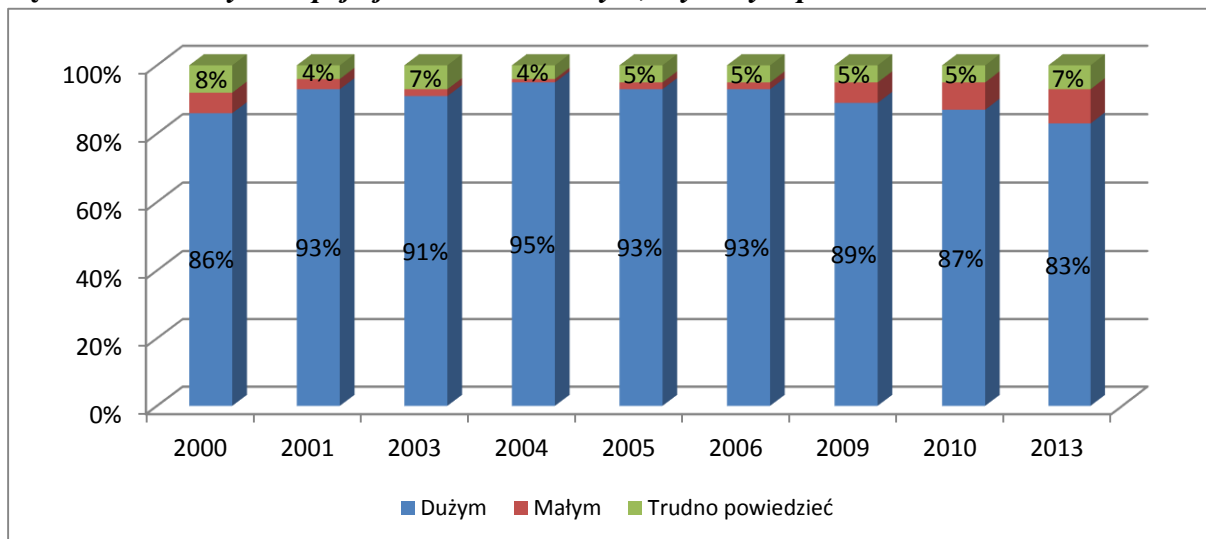
Źródło: Eurobarometr 2012

Badania przeprowadzone w Polsce⁴⁸ również pokazują, że zdecydowana większość obywateli uważa, że korupcja jest dużym problemem (40% ankietowanych jest przekonanych, że jest to bardzo duży problem, 43% – że raczej duży, 9% uważa, że to zjawisko stanowi raczej mały

⁴⁸Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (277), 6–12 czerwca 2013 roku, reprezentatywna próba losowa dorosłych mieszkańców Polski (N=1010).

problem, a 1% – że bardzo mały. Przekonanie to nieznacznie zmienia się w czasie, jednak w ostatnich latach wykazuje tendencję spadkową (Feliksiak 2013).

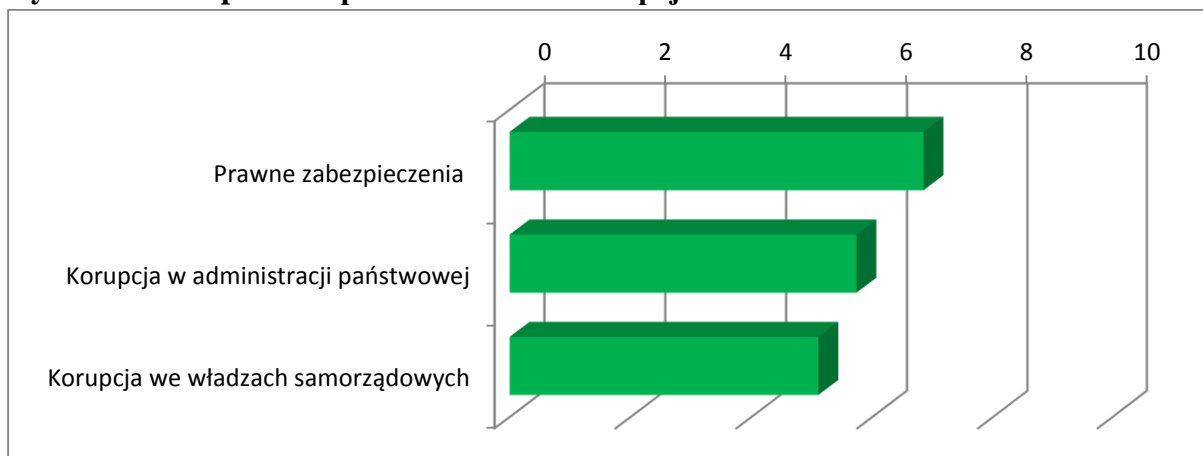
Rys./Tab. 4.2 Czy korupcja jest w Polsce małym, czy dużym problemem?



Źródło: Feliksiak 2013

Respondentów pytano także o osobiste doświadczenia z korupcją. Do znajomości z osobami biorącymi łapówki przyznaje się zaledwie co szósty badany (16%), a odsetek ten od kilku lat praktycznie się nie zmienia. Bardzo nieliczni respondenci raportują, że w ciągu ostatnich trzech-czterech lat wręczyli łapówkę (9%). Również ten odsetek utrzymuje się na względnie stałym poziomie (Feliksiak 2013).

Rys./Tab. 4.3 Opinie ekspertów na temat korupcji



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Zdaniem krajowych ekspertów DAP Polska nie jest krajem całkowicie wolnym od korupcji – eksperci niezbyt pozytywnie oceniają rzeczywistą skuteczność podejmowanych działań. Pod względem wolności od korupcji administracja państwowa, ze średnią 5,74, uzyskuje lepsze oceny niż władze samorządowe, których ocena sytuuje się nieco powyżej średniej.

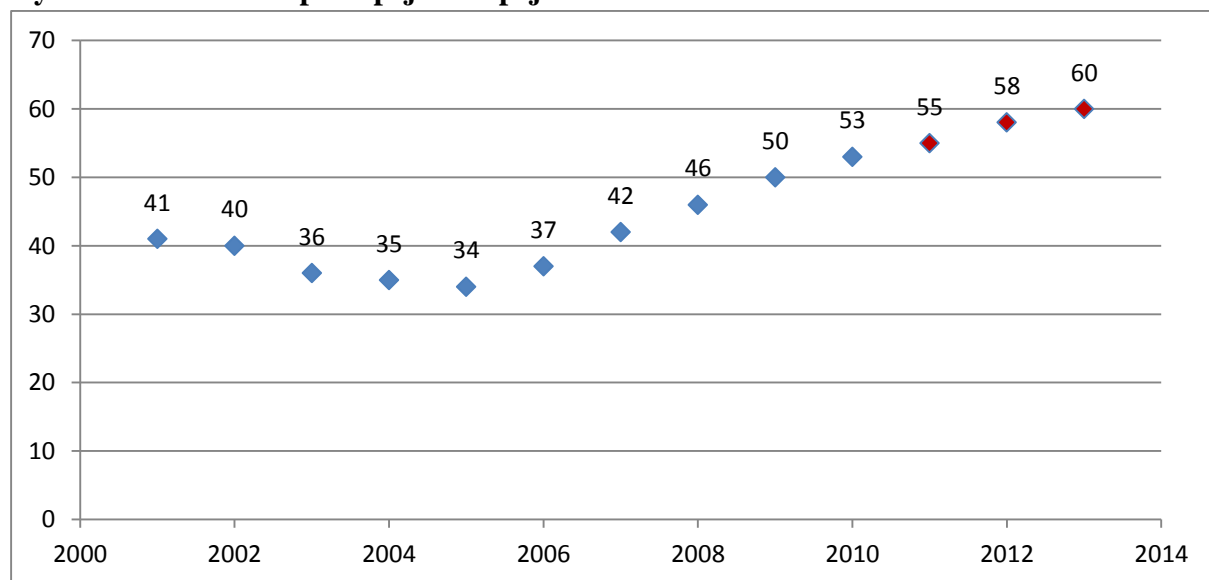
Wskaźniki międzynarodowe

Znacznie bardziej pozytywny jest obraz Polski widziany oczyma międzynarodowych organizacji zajmujących się problematyką korupcji. Poniżej omówiona została ocena Polski w czterech znaczących rankingach badających to zjawisko: Indeks Percepcji Korupcji realizowany przez Transparency International, wskaźniki pochodzące z raportu *Rule of Law*, będącego wynikiem projektu World Justice Project, wskaźnik kontroli korupcji opracowany przez Bank Światowy oraz wskaźniki *Sustainable Governance Index*, realizowanego przez Fundację Bertelsmanna.

Indeks Percepcji Korupcji (CPI) 2013 - Transparency International

Indeks Percepcji Korupcji to ranking krajów stworzony na podstawie postrzeganej korupcjogenności sektora publicznego, będący kombinacją sondażu, opinii ekspertów i szacunkowych danych odnośnie korupcji.

Rys./Tab. 4.4 Indeks percepcji korupcji



Źródło: Transparency International

Według danych Transparency International w 2013 roku Polska, ze wskaźnikiem CPI równym 60 (im wyższa wartość indeksu, tym mniejsza korupcja), znajduje się na 38. miejscu w klasyfikacji 175 badanych krajów, zajmując jednocześnie drugą pozycję spośród postkomunistycznych demokracji Europy Środkowo-Wschodniej (za Estonią). Warto zauważyć, że zaledwie dla 23% państw europejskich (włączając Szwajcarię, Norwegię i Islandię) wskaźnik CPI przyjmuje wartość powyżej 80 (brak zagrożenia korupcją).

Analiza trendu pokazuje, że problem korupcji w Polsce sukcesywnie maleje od 2005 roku. W tym miejscu konieczna jest uwaga metodologiczna: do 2011 roku Indeks Percepcji Korupcji mierzony był na jedenastostopniowej skali 0–10, od 2012 roku obowiązuje skala 0–100 (na wykresie dane z lat 2001–2011 zostały przeliczone tak, by były zgodne z najnowszymi wynikami). Ponadto w 2012 roku zmieniła się także metodologia tworzenia indeksu, co powoduje pewne załamanie serii czasowej. Niemniej nawet dane z lat 2000–2010 wskazują na wyraźną poprawę oceny polityki antykorupcyjnej w Polsce.

Rule of Law Index 2012 - World Justice Project⁴⁹

Kolejnym źródłem danych na temat korupcji na świecie jest World Justice Project, który zajmuje się badaniem rządów prawa (*rule of law*) w 97 krajach. Zagadnienie korupcji jest tu jednym z dziewięciu analizowanych wymiarów rządów prawa, stworzonym na podstawie czterech czynników obliczonych na podstawie 400 zmiennych (pytania, na które odpowiadała opinia publiczna i eksperci). Badanie korupcji dotyczyło przekupstwa, nieuczciwych nacisków publicznych bądź prywatnych grup interesów oraz sprzeniewierzenia publicznych pieniędzy bądź innych zasobów przez funkcjonariuszy władz.

Według rankingu World Justice Project Polska z wynikiem 0,72 znajduje się na 27. miejscu spośród 97 analizowanych krajów jeśli chodzi o brak korupcji w instytucjach publicznych. Jako kraj zaliczany do grupy państw o wysokim dochodzie zajmuje 23. miejsce na 30, a spośród państw regionu zaliczanych do tej grupy wyżej punktowane miejsca zajmują Estonia i Węgry.

⁴⁹http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf

Wskaźnik kontroli korupcji – Bank Światowy⁵⁰

Poziom kontroli korupcji stanowi także jeden z sześciu wskaźników badania Worldwide Governance Indicators, którego celem jest ocena standardów dobrego rządzenia na świecie. Wskaźniki opracowywane są przez Bank Światowy na podstawie danych sondażowych, opinii ekspertów ze świata biznesu, organizacji pozarządowych i sektora publicznego.

W 2012 roku wartość wskaźnika kontroli korupcji dla Polski wyniosła 0,59 (na skali od - 2,5 do 2,5), wartość ta sytuuje Polskę nieco poniżej średniej dla krajów OECD o wysokim dochodzie (grupa, do której Polska jest zaliczana). Warto nadmienić, że od 2006 roku wartość wskaźnika systematycznie zwiększa się, co oznacza, że stan kontroli korupcji w Polsce się poprawia. Wyższą wartość wskaźnika spośród państw w regionie ma jedynie Estonia.

Sustainable Governance Index 2011

Ocena korupcji jest także przedmiotem zainteresowania projektu Sustainable Governance Index opracowywanego przez Fundację Bertelsmanna. Projekt ten zajmuje się oceną rządów prawa na podstawie szeregu wskaźników, w tym funkcjonowania mechanizmów mających na celu zapobieganie korupcji wśród polityków i urzędników państwowych oraz działania mające kontrolować zjawisko korupcji.

Jeśli chodzi o zapobieganie korupcji (wskaźnik mierzony jakościowo w oparciu o oceny ekspertów), Polska otrzymała 6 punktów (na 10 możliwych)⁵¹, co oznacza, że większość mechanizmów gwarantujących uczciwość funkcjonuje skutecznie, zniechęcając tym samym do nadużyć. Mimo stosunkowo pozytywnej oceny mechanizmów antykorupcyjnych, eksperci uważają, iż pewne przejawy korupcji, jak np. łapownictwo stanowią w Polsce problem.

Poziom kontroli korupcji w raporcie SGI mierzony jest ilościowo, na podstawie wskaźników opracowanych przez Bank Światowy (w przypadku SGI 2011 były to dane z 2009 roku). Wskaźnik stworzony w ten sposób usytuował Polskę na 26. miejscu, z oceną wskaźnika 3,22 (na skali od 0 do 10).

⁵⁰<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

⁵¹ W badaniu *Transformation Index* realizowanym również przez Bertelsmanna wskaźnik „ściganie nadużyć urzędowych” (*prosecution of officeabuse*) Polska dostała 8 (10 jest najlepszą oceną), co oznacza, że stosunkowo dobrze wypada na tle nowych demokracji.

Obszary zagrożone korupcją

Złożoność charakteru zjawiska korupcji oraz brak jego jednolitej definicji sprawiają, że niezwykle trudno zbadać, jakie obszary są najbardziej na korupcję narażone, trudno też oszacować jej prawdziwą skalę.

Jednym ze źródeł pokazujących skalę korupcji (oraz skuteczność różnych instytucji w jej zwalczaniu) jest Mapa Korupcji, która zawiera dane dotyczące przestępstw korupcyjnych dokonanych w poszczególnych latach⁵². W 2012 roku do najczęściej rejestrowanych przestępstw należą sprzedajność urzędnicza (art. 228 KK), przekupstwo (art. 229 KK) oraz nadużycie uprawnień funkcjonariusza (art. 231 §2 KK), najrzadziej wykrywane są przypadki korupcji w sporcie. Największa liczba przestępstw korupcyjnych rejestrowana jest przez najliczniejszy z organów ścigania – policję.

Rys./Tab. 4.5 Zarejestrowane przestępstwa korupcyjne

Kwalifikacja prawna	Policja	ABW	CBA	Prokuratura	SG	ŻW	Ogółem
Sprzedajność urzędnicza (228 KK)	3483	13	89	535	2	6	4128
Przekupstwo (229 KK)	2623	4	128	405	74	1	3235
Płatna protekcja (230 KK)	891	3	19	59	3	0	975
Płatna protekcja (230a KK)	153	1	6	91	0	0	251
Nadużycie uprawnień funkcjonariusza (231 § 2 KK)	1546	1	28	473	1	34	2083
Przekupstwo wyborcze (250a KK)	39	0	1	0	0	0	40
Korupcja gospodarcza (296a KK)	148	3	5	2	0	0	158
Korupcja w sporcie (296b KK i 46 ust. 1 i 3 ustawy o sporcie)	40	0	62	0	0	0	99
Ogółem	8923	25	338	1565	80	41	10972

Źródło: Mapa Korupcji 2012

Najczęstsze przejawy korupcji wymieniane przez ekspertów DAP to: ustawianie przetargów i konkursów (np. poprzez wprowadzanie kryteriów lub ograniczeń prawnych mających na celu wyeliminowanie niektórych oferentów), wspieranie biznesu powiązanego z politykami, nepotyzm. Opinie ekspertów znajdują potwierdzenie w zgromadzonych przez nas danych.

Obszary zagrożone korupcją wymieniane są między innymi w raporcie *Przewidywane zagrożenia korupcyjne* opracowanym przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Nieprawidłowości przy

⁵²Są to przestępstwa korupcyjne zarejestrowane przez Policję, ABW, CBA, prokuraturę, Straż Graniczną i Żandarmerię Wojskową w bazach Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych.

przetargach na budowę i modernizację dróg i autostrad oraz przy zamówieniach publicznych na modernizację kolei sprawiają, że do najbardziej zagrożonych obszarów należy infrastruktura. Zagrożona korupcją jest też informatyzacja administracji publicznej, wykorzystanie środków unijnych, zamówienia publiczne w sektorze obronnym, energetyce, ochronie środowiska i w służbie zdrowia (korupcyjna jest też dystrybucja środków publicznych w tym ostatnim sektorze i proces rejestracji leków). Oddzielnym zagadnieniem jest korupcja urzędnicza, u której podstaw leży niejasność procedur, oraz nierzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie odbioru realizowanych zadań. Według raportu CBA przyczyną korupcji urzędniczej bywa też udzielanie przez urzędników odpowiedzialnych za przeprowadzanie procedur zamówień publicznych szeroko rozumianej pomocy doradczo – konsultingowej.

Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (2012) wśród obszarów zagrożonych korupcją wymienia administrację celną i skarbową, nieprawidłowości we wdrażaniu programów unijnych, niezgodne z prawem działania instytucji odpowiedzialnych za organizację i przebieg zamówień publicznych, prywatyzację majątku Skarbu Państwa.

Na podobne obszary wskazują kontrole NIK przeprowadzone od stycznia 2012 roku do marca 2013 roku. W raporcie wymienione są obszary pomocy publicznej, przyznawania ulg podatkowych, informatyzacji, podziału i wykorzystania funduszy unijnych, kontraktowania świadczeń w ochronie zdrowia, gospodarowania nieruchomościami i gospodarowania przestrzennego, funkcjonowania spółek Skarbu Państwa, nadzorowania przez jednostki samorządu terytorialnego podległych podmiotów oraz zadań zleconych, jednak najczęściej nieprawidłowości stwierdzono w obszarze zamówień publicznych⁵³ (NIK 2012, s. 100).

NIK identyfikuje także mechanizmy prowadzące do korupcji. Należą do nich dowolność i uznaniowość w podejmowaniu decyzji (dotycząca również zamówień publicznych), konflikt interesów; słabość nadzoru i kontroli wewnętrznej; nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych i pośrednictwa; brak jawności postępowania; przyznawanie zbyt szerokich kompetencji pojedynczym urzędnikom; lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości (NIK 2012, s. 98).

⁵³Temat korupcji w sferze zamówień publicznych został szeroko omówiony w raporcie Komisji Europejskiej *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU* z 2013 roku.

Raport CBA z 2012 roku wskazuje, iż najbardziej korupcjogennym obszarem jest administracja samorządowa – co czwarte prowadzone postępowanie dotyczy tego obszaru. Dla porównania 16% postępowań dotyczy sektora gospodarczego, 10% terenowej administracji rządowej, 8% administracji celnej, 7% programów unijnych, po 6% organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz służby zdrowia i farmacji, 5% wojska, 4% administracji skarbowej i celów państwa, 3% sportu (NIK 2012).

Zdaniem opinii publicznej korupcja nie dotyczy „szarych obywateli” i jest domeną polityków – działaczy partyjnych, radnych, posłów i senatorów (62%). Ponad połowa ankietowanych (53%) uważa, że na korupcję jest narażona służba zdrowia. W obu przypadkach w ciągu ostatnich lat odnotowano wzrostu liczby respondentów przekonanych o korupcyjności tych instytucji (Feliksiak 2013).

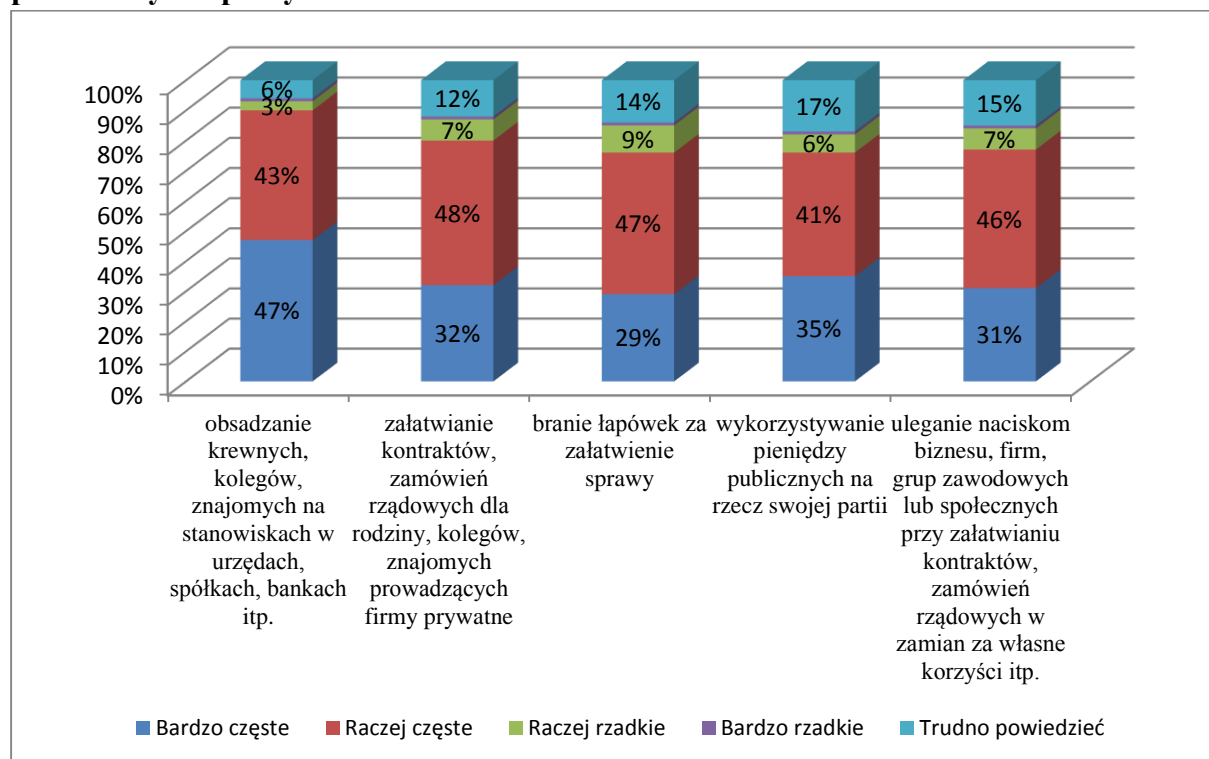
Rys./Tab. 4.6 W których z wymienionych dziedzin pana(i) zdaniem korupcja występuje najczęściej?

	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2009	2010	2013
Wśród polityków – działaczy partyjnych, radnych, posłów, senatorów	54%	52%	60%	61%	35%	44%	55%	60%	62%
W służbie zdrowia	47%	42%	43%	50%	53%	58%	54%	58%	53%
W urzędach gminnych, powiatowych, wojewódzkich	29%	25%	29%	21%	28%	25%	28%	31%	27%
W policji	31%	23%	25%	34%	31%	28%	16%	15%	21%
W urzędach centralnych i ministerstwach	38%	29%	37%	34%	22%	32%	27%	26%	18%
W firmach państwowych	13%	12%	11%	11%	9%	15%	14%	13%	13%
W firmach	13%	9%	11%	12%	8%	9%	10%	8%	9%
W szkolnictwie i nauce	7%	8%	4%	4%	8%	3%	3%	3%	3%
W bankach	6%	3%	5%	4%	3%	2%	4%	3%	2%
Gdzie indziej	1%	0%	1%	1%	2%	0%	4%	1%	2%
Trudno powiedzieć	1%	12%	8%	6%	15%	10%	8%	7%	8%

Źródło: Feliksiak 2013

Znacznie mniejszy odsetek Polaków uważa, że korupcją są zagrożone władze samorządowe (co trzeci respondent uważa, że korupcja występuje w urzędach gminnych, powiatowych, wojewódzkich), policja i urzędy centralne (instytucje te wymienia co piąty ankietowany). Kilka procent badanych wymienia także firmy prywatne i państwowe, szkolnictwo i naukę oraz banki.

Rys./Tab. 4.7 Częstość występowania różnych przejawów korupcji wśród urzędników państwowych i polityków



Źródło: Feliksiak 2013

Zdaniem ankietowanych korupcja wśród urzędników państwowych i polityków to przede wszystkim nepotyzm i kumoterstwo. Prawie połowa (47%) ankietowanych uważa, że bardzo częstym zjawiskiem jest obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp., 32% wymienia załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne. Mniej więcej co trzeci respondent wymienia także uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści itp. Również co trzeci ankietowany uważa, że wśród wysokich urzędników państwowych i polityków częste jest branie łapówek za załatwienie sprawy (Feliksiak 2013).

Zwalczanie korupcji

Polacy negatywnie oceniają antykorupcyjne działania rządu, nie są też przekonani co do istnienia woli politycznej zwalczania tego zjawiska (Feliksiak 2013). Za ledwie co trzeci Polak uważa, że taka wola istnieje (4% zdecydowanie tak, 27% raczej tak). Odsetek respondentów zgadzających

się z tym stwierdzeniem znacząco spadł w ciągu ostatnich trzech lat (w 2010 roku 56% respondentów dostrzegło polityczną wolę zwalczania korupcji).

Rys./Tab. 4.8 Polityczna wola zwalczania korupcji w Polsce

Czy pana(i) zdaniem istnieje w Polsce polityczna wola zwalczania korupcji?	2009	2010	2013
Zdecydowanie tak	6%	8%	4%
Raczej tak	46%	48%	27%
Raczej nie	29%	28%	39%
Zdecydowanie nie	6%	7%	18%
Trudno powiedzieć	13%	9%	12%

Źródło: Feliksiak 2013

Spada także ocena dotychczasowych działań rządu w zwalczaniu korupcji. Zaledwie 15% ankietowanych ocenia antykorupcyjną działalność władz dobrze lub bardzo dobrze (w 2010 roku ten odsetek wynosił 38%). Znacząco wzrósł natomiast odsetek respondentów oceniających ten aspekt działania rządu bardzo źle (zmiana w stosunku do 2010 roku wynosi 13 punktów procentowych).

Rys./Tab. 4.9 Ocena działań antykorupcyjnych rządu

Jak by pan(i) ocenił(a) dotychczasowe działania rządu D. Tuska w zwalczaniu korupcji?	2009	2010	2013
Bardzo dobrze	1%	2%	1%
Raczej dobrze	38%	36%	14%
Raczej źle	35%	38%	45%
Bardzo źle	7%	8%	21%
Trudno powiedzieć	19	16%	19%

Źródło: Feliksiak 2013

Negatywna ocena działań rządu może wynikać z faktu, iż niezwykle trudno wykazać skuteczność działań mających na celu zwalczanie korupcji. Po pierwsze – sposób gromadzenia tych danych przez różne instytucje⁵⁴ nie jest jednolity, przez co zgromadzone na ten sam temat dane są różne (Rys 4.11). Po drugie – gromadzone dane mają niewielką wartość, jeśli chodzi o szacowanie rozmiarów korupcji (Czubek 2013).

⁵⁴ W Polsce istnieje wiele rejestrów przestępstw o charakterze korupcyjnym, prowadzonych przez Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych (KCIK), Policjny System Statystyk Przestępczości TEMIDA, bazy CBA i ABW, Krajowy Rejestr Karny.

Rys./Tab. 4.10 Liczba przestępstw zarejestrowanych w latach 2010–2011 przez poszczególne służby

	2010	2011
Policja	12268	8049
ABW	0	42
CBA	250	314
Prokuratura	1327	1200
SG	29	64
ŻW	64	34

Źródło: Czubek 2013

Obok wykrywania i ścigania przestępstw korupcyjnych – istotnym elementem polityki antykorupcyjnej jest jej zapobieganie. Polskie władze od 2002 roku prowadzą wzmożoną aktywność, realizując kolejne programy antykorupcyjne. Niestety, informacje o nich stosunkowo rzadko trafiają do wiadomości publicznej, co nie ułatwia Polakom rzeczywistej oceny podejmowanych działań. Niewątpliwie jednak realizację kolejnych etapów Strategii Antykorupcyjnej mimo licznych uchybień należy ocenić raczej pozytywnie.

W latach 2007–2011 realizowany był drugi etap strategii, który przewidywał realizację czterech kluczowych celów:

- zapobieganie zjawiskom korupcyjnym i wdrożenie mechanizmów umożliwiających skuteczne przeciwdziałanie korupcji;
- skoordynowanie działań zmierzających do respektowania antykorupcyjnych przepisów prawnych;
- ograniczenie tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych przez podnoszenie poziomu świadomości obywateli i propagowanie odpowiednich wzorców postępowania;
- stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej (za *Mechanizmy Przeciwdziałania Korupcji w Polsce* 2012).

W praktyce najczęściej wprowadzano zmiany w prawie, prowadzono kampanie informacyjno-edukacyjne oraz działania organizacyjne takie jak wprowadzanie certyfikatów ISO, nakładki antykorupcyjnej, kodeksów etycznych, instytucji doradcy etycznego. Strategia zostawiała także miejsce na własne inicjatywy. Ewaluacja programu wykazała liczne nieprawidłowości i

nadmierny optymizm co do realizowanych celów⁵⁵. Głównym problemem okazał się być brak spójnej polityki antykorupcyjnej i idąca za tym uznaniowość w kwestii ilości i rodzaju wprowadzanych rozwiązań, niestabilne i nieprecyzyjne przepisy prawne, a także brak systematycznego i ciągłego monitoringu procedur (Kubiak, Krzewińska 2011).

Mówiąc o polityce antykorupcyjnej, nie należy zapominać także, że podczas realizacji Strategii Antykorupcyjnej wprowadzane były niezależne od niej zmiany (np. powołanie CBA), które również oddziaływały na realizację polityki antykorupcyjnej.

Mimo odnotowywanych przez międzynarodowe organizacje sukcesów, które przynoszą antykorupcyjne działania podejmowane w Polsce, korupcja nie jest zjawiskiem, które da się całkowicie wyeliminować. Wpływają na to między innymi zmieniające się okoliczności (zmiany społeczne, zmiany norm i wartości, nowe trendy w gospodarce czy nowe zadania stojące przed nowoczesnym państwem), które stawiają przed rządami nowe wyzwania (Mechanizmy Przeciwdziałania Korupcji w Polsce 2012). Również polskie władze nie ustają w walce przeciw korupcji. Niedawno rozpoczęła się realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2012–2016. Tym razem władze stawiają sobie za cel:

- wzmocnienie mechanizmów i struktur antykorupcyjnych;
- wzmocnienie koordynacji i kooperacji między organami ścigania a systemem sądownictwa;
- doskonalenie środków prawnych pozwalających na efektywne zwalczanie przestępstw korupcyjnych;
- spełnienie wymagań organizacji międzynarodowych w zakresie kryminalizacji i ścigania przestępstw korupcyjnych (za *Mechanizmy Przeciwdziałania Korupcji w Polsce* 2012).

Obok Programu Rządowego realizowane są także inne programy obejmujące działania antykorupcyjne. Program Sprawne Państwo 2020 skupia się między innymi na zwiększeniu sprawności instytucjonalnej państwa i zapewnieniu wysokiego poziomu porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego. Istotnym elementem obu zadań jest zapobieganie korupcji.

⁵⁵ Część zadań nie została zrealizowana, część zrealizowanych zadań nie przyniosła praktycznych rezultatów, niektóre zadania przewidziane jako długofalowe zostały wykonane jednorazowo, niektóre zadania zrealizowano po terminie (Kubiak, Krzewińska 2013).

Również Deklaracja Otwartych Rządów odnosi się w swoich celach do realizacji polityki antykorupcyjnej (Czubek 2013).

4.2 Przejrzystość relacji między polityką a gospodarką

Lobbing w Polsce jest postrzegany przez opinię publiczną jako zjawisko zdecydowanie negatywne. Towarzyszy temu niski poziom wiedzy na temat samego zjawiska lobbingu jak i regulujących go uwarunkowań prawnych.

Jak pokazują wyniki badań CBOS, znaczny odsetek respondentów (57%) potępia lobbing, zgadzając się ze stwierdzeniem, że jest on zjawiskiem negatywnym, sprzyjającym korupcji i nadużyciom. Za ledwie 25% uważa, że jest to zjawisko pozytywne, umożliwiające ludziom przedstawienie urzędnikom swoich racji (18% nie ma zdania na ten temat). Warto zauważyć, że aż 45% respondentów nigdy nie zetknęło się z określeniem „lobbing”, a 65% nie słyszało o istnieniu przepisów prawnych regulujących działalność lobbingową. Mimo to, aż 47% Polaków jest przekonanych, że wpływ lobbystów na stanowienie prawa w Polsce jest duży (według 11% bardzo duży, a według 36% raczej duży). 23% respondentów twierdzi, że wpływ ten jest niewielki. 30% ankietowanych nie ma zdania na ten temat (Kowalczyk 2013).

Mimo iż Polacy najczęściej kojarzą lobbing z korupcją, jest on nieodłącznym elementem demokracji, umożliwiającym grupom społecznym bądź zawodowym oddziaływanie na osoby podejmujące decyzje w państwie. Lobbing to nie tylko oddziaływanie na decydentów przez wielkie koncerny. Do lobbystów (wykraczających poza ustawową definicję) zaliczyć można wszelkiego rodzaju grupy interesów. Szeroko rozumiana działalność lobbingowa jest bowiem zakorzeniona w demokratycznej wolności stowarzyszania się, prawie do reprezentacji, dostępu do informacji publicznej itp. Niska ocena lobbingu w Polsce może wynikać z mało transparentnego systemu stanowienia prawa: obywatele nie wiedzą, kto wpływa na decydentów i jakie korzyści chce przez to osiągnąć..

4.2.1 Uwarunkowania prawne

Ustawa o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 roku definiuje zjawisko lobbingu oraz określa zasady jawności działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej, formy kontroli zawodowej działalności lobbingsowej oraz zasady prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową.

Ustawa ta była krytykowana z powodu braku wystarczających regulacji dotyczących działalności lobbingsowej (Jasiecki 2005). Główny punkt krytyki dotyczył ograniczonego zasięgu ustawy: przepisy dotyczą tylko osób wykonujących działalność lobbingsową zawodowo, a te *de facto* stanowią niewielki odsetek lobbystów⁵⁶ (na dzień 5 stycznia 2014 na stronach sejmowych zarejestrowanych jest zaledwie 81 lobbystów⁵⁷). Podmioty nieobjęte ustawą mogą prowadzić działalność lobbingsową w sposób nieograniczony, co sprawia, że jest ona rozwiązaniem niewystarczającym do zapobiegania nieuczciwemu lobbingsowi. Stopniowo wprowadzane są jednak dodatkowe rozwiązania mające zapobiegać powstawaniu patologii (w urzędach centralnych wprowadzono regulaminy kontaktu z potencjalnymi lobbystami, np. z przedstawicielami biznesu, od osób biorących udział w komisjach sejmowych wymaga się podania firmy itp.). Zwiększa się też transparentność procesu lobbingu: np. na stronach ministerstw publikowane są zgłaszane uwagi, dane ich autorów oraz decyzje o akceptacji bądź jej braku. O przejrzystość działań dbają także same organizacje, których nie obejmuje ustawa.

Ustawa dotyczy przede wszystkim prawodawstwa na szczeblu centralnym (Sejm RP, ministerstwa), nie odnosi się natomiast do lobbingu na poziomie samorządu województwa, który regulowany jest jedynie przez odpowiednie przepisy zawarte w statutach województw, regulaminach sejmików i urzędów marszałkowskich, regulujących kontakty zainteresowanych podmiotów z organami samorządu województwa (Zbieranek 2010).

⁵⁶Lobbingsiem w Polsce zajmują się też organizacje pracodawców, przedsiębiorcy indywidualni, specjaliści do spraw lobbingu zatrudnieni w dużych korporacjach, organizacje pracowników, kościoły i związki wyznaniowe, stowarzyszenia i organizacje samorządu gospodarczego oraz inne organizacje pozarządowe, które w rozumieniu ustawy nie są zawodowymi lobbystami.

⁵⁷ Wykaz lobbystów zarejestrowanych w sejmie obejmuje jedynie osoby, które posiadają aktualną przepustkę do sejmu. Nie ma informacji na temat lobbystów, którzy zakończyli pracę przy projektach innych ustaw. Coroczne raporty zawierające informacje o działaniach podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową na terenie Sejmu składane są z dużym opóźnieniem (w styczniu 2014 roku dostępne są dane najwcześniej z 2010 roku).

4.2.2 Przypadki nieuczciwego lobbingu

W Polsce nierówne pod względem wpływu grupy interesu walczą o maksymalizację własnych korzyści, nierzadko kosztem innych grup bądź całego społeczeństwa. Jeśli chodzi o krajowe przedsiębiorstwa, ich poziom zorganizowania jako grup interesu oraz realny wpływ na decyzje publiczne jest zróżnicowany.

Stosunkowo dobrze zorganizowane są duże krajowe firmy prywatne, które z jednej strony tworzą profesjonalne kluby, konfederacje i inne rodzaje organizacji, z drugiej natomiast działają w oparciu o zinstytucjonalizowane nieformalne, towarzyskie kontakty pomiędzy przedstawicielami biznesu, administracji i polityki, wykorzystując osobiste powiązania i zasadę wzajemności usług (Jasiecki 2013, s. 252). Bezpośrednie powiązania z decydentami partyjnymi i administracją rządową odgrywają rolę także w przypadku spółek skarbu państwa (w których władze są silnie zakorzenione w partyjnych elitach, dominuje orientacja na działalność w sferze publicznej, częsta jest bliska współpraca ze związkami zawodowymi). Spółki skarbu państwa wywierają największy wpływ na polityków. Podstawą ich relacji z decydentami jest mało transparentny system wzajemnych zależności pomiędzy kadrą zarządzającą spółkami skarbu państwa i ich otoczeniem gospodarczym a politykami (Jasiecki 2013, s. 243–244).

Należy jednak podkreślić, że rola osobistych kontaktów pomiędzy światem gospodarki a światem polityki znacząco maleje wskutek zwiększającego się nacisku na przejrzystość relacji gospodarki i polityki, inspirowanego i monitorowanego przez organizacje i stowarzyszenia skupiające przedstawicieli świata biznesu, oraz zachodzących zmian w prawie.

Małe i średnie przedsiębiorstwa są grupą, która wywiera najmniejszy wpływ na decydentów politycznych. Skupiają się one raczej na reagowaniu na politykę władz, a nie na jej inicjowaniu bądź modyfikowaniu. Stosują przede wszystkim zbiorowe metody wpływu (demonstracje, protesty, blokady, petycje itp.) oraz metody indywidualne (prezentacja stanowiska firmy czy spotkania z decydentami), które odgrywają istotną rolę jedynie na poziomie lokalnym. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest wysoki poziom rozproszenia: małe i średnie przedsiębiorstwa zrzeszają się w wielu organizacjach pracodawców o ograniczonych zasobach politycznych. Fragmentaryzacja, pasywny styl działania oraz brak zaplecza eksperckiego sprawiają, że

wywierany przez nie wpływ na sprawy publiczne i decyzje administracyjne jest znikomy (Jasiecki 2013, s. 246-257).

Niektórzy uważają, że szczególnie uprzywilejowaną pozycją cieszy się kapitał zagraniczny, który (często wskutek korzystnych decyzji prywatyzacyjnych) kontroluje niektóre sektory gospodarki. Jest to wpływowa grupa aktorów, którzy oddziałują na decyzje administracyjne i legislacyjne za pomocą profesjonalnych (i kosztownych) form nacisku. Mimo zatrudniania ekspertów i profesjonalnych lobbystów ich działania mogą niekiedy wytwarzać silną presję korupcyjną. Co więcej, mogą oni lobbować na niekorzyść lokalnych producentów i konsumentów, prowadząc do zmniejszenia ich szans na sukces w globalnej gospodarce (Jasiecki 2013).

Jeśli chodzi o profesjonalnych lobbystów, według pochodzących ze strony sejmowej danych na temat działań podejmowanych przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową na terenie Sejmu w 2010 roku⁵⁸ nie odnotowano żadnych zgłoszeń o prowadzeniu nielegalnej działalności lobbingsowej przez osoby niewpisane do rejestru MSWiA. Odnotowano natomiast dwa przypadki łączenia roli zawodowego lobbyisty i przedstawiciela podmiotu, który nie prowadzi zawodowej działalności lobbingsowej (firmy, instytucji, fundacji, stowarzyszenia itp.). Incydentów nie uznano jednak za przypadki nieuczciwego lobbingu – ze względu na fakt, iż obowiązujące przepisy określają sankcję wyłącznie na podmioty, które wykonują czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingsowej bez wpisu do rejestru.

Ograniczony zakres podmiotowy ustawy regulującej działalność lobbingsową uniemożliwia skuteczny monitoring skali zjawiska nieuczciwego lobbingu na poziomie lokalnym. Rozmowy przeprowadzone z reprezentantami samorządu wojewódzkiego oraz studia przypadków (Makowski 2010) potwierdzają istnienie lobbingu na poziomie samorządu wojewódzkiego, który przyjmuje formę działań na forum publicznym, lecz także próby wywierania wpływu w okazjach nieformalnych. Lobbying (prowadzony w ramach dozwolonych przez prawo) oceniany jest pozytywnie. Dotyczy to zwłaszcza działań podejmowanych przez przedstawicieli samorządu terytorialnego niższych szczebli, organizacje pozarządowe i obywateli (warto zauważyć jednak, że skutki tego typu działań nie przynoszą korzyści finansowych bezpośrednio lobbyistom). Znacznie gorzej oceniane są próby wywierania wpływu przez przedsiębiorców. Badani uważają,

⁵⁸Dane dostępne na stronie <http://www.sejm.gov.pl/lobbying/lobbying1.html>. Późniejsze dane nie są dostępne.

że ten typ lobbingu, w odróżnieniu od poprzednich, wymaga dodatkowych regulacji, gdyż stwarza ryzyko korupcji.

Liczne badania pokazują, iż sytuacja w Polsce ulega stopniowej poprawie, a standardy relacji pomiędzy gospodarką a polityką powoli dostosowują się do tych obowiązujących w Europie Zachodniej. Wpływają na to między innymi rozwój gospodarczy, proces integracji z Unią Europejską, konieczność dostosowania prawa do standardów międzynarodowych, wzrost sprawności aparatu państwowego i społeczna presja na realizację zasady przejrzystości (Kobylińska i in. 2012). Wciąż jednak konieczne jest wprowadzenie regulacji na poziomie lokalnym.

4.3 Podsumowanie

Ocena zjawiska korupcji w Polsce nie jest jednorodna. Znakomita większość obywateli uważa, że korupcja w polskiej sferze publicznej stanowi duży problem, a sposoby i wola jej zwalczania są niewystarczające. Z drugiej strony międzynarodowe organizacje zajmujące się badaniem zagadnienia korupcji wystawiają Polsce pozytywne oceny. Jeden z ważniejszych wskaźników – Indeks Percepcji Korupcji zalicza Polskę do grupy krajów niezagrożonych tym zjawiskiem. Stosunkowo optymistyczne stanowisko reprezentują także eksperci DAP – ich ocena zjawiska najbliższa jest stwierdzeniu, że korupcja w Polsce występuje, ale nie jest zjawiskiem powszechnym.

Za tezę, iż zagrożenie korupcją w Polsce się zmniejsza, mogą przemawiać także zmiany w kierunkach badania korupcji przez zajmujące się tym zagadnieniem organizacje (np. Fundacja Batorego przesunęła temat badania z korupcji w stronę zagadnienia *good governance*). Należy zauważyć jednak, że mimo widocznych zmian na poziomie makro (ministerialnym, rządowym), różne przejawy korupcji (np. nepotyzm) od pewnego czasu stanowią istotny problem na poziomie lokalnym. Eksperci uważają też, że konieczna jest poprawa wdrażania rządowych polityk antykorupcyjnych.

Bibliografia:

M.D. Agrast, Juan Carlos Botero, Joel Martinez, Alejandro Ponce, Christine S. Pratt, *The World Justice Project. Rule of Law Index 2012–2013*, Washington D.C.: The World Justice Project 2013 [online]. Dostępny w internecie:

http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf (dostęp 20.12.2013).

Corruption Perception Index 2013, [online]. Dostępny w internecie:

<http://www.transparency.org/cpi2013/results> (dostęp 15.01.2014).

G. Czubek, *Polityka antykorupcyjna* [w:] *Raport otwarcia Koalicji na rzecz Otwartego Rządu*, Warszawa: Fundacja Batorego, 2013.

Eurobarometr Specjalny nr 374: Corruption, 2012 [online]. Dostępny w internecie:

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (dostęp 7.01.2014).

M. Feliksiak, *Opinie o korupcji w Polsce*, CBOS, Warszawa 2013 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_105_13.PDF (dostęp 11.10.2013).

K. Jasiński, *Kapitalizm po polsku. Między modernizacją a peryferiami Unii Europejskiej*, Warszawa: IFIS PAN, 2013.

Tenże, *Lobbing po polsku. Biuletyn Dialogu Społecznego* 9, 2005, s. 5–7.

Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce, Raport z Monitoringu, red. A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, ISP, Warszawa 2012.

K. Kowalczyk, *Konflikty interesów i lobbing – dylematy polityków*, CBOS, Warszawa 2013 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_122_13.PDF (dostęp 10.11.2013).

A. Kubiak, A. Krzewińska, *Raport z badań nad skutecznością wdrażania strategii antykorupcyjnych rządów RP w wybranych instytucjach centralnych w latach 2007–2011*, [w:] *Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Fundacja Batorego, Warszawa 2011.

Lobbing w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu, red. G. Makowski, Warszawa: ISP, 2011.

Mapa Korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2012 r., Warszawa 2013 [online].

Dostępny w internecie:

<http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/filmy/Mapa%20korupcji%202013.pdf> (dostęp 15.02.2014).

C. Matthes, R. Markowski, F. Bönker, *Sustainable Governance Indicators 2011. Poland Report*, 2011 [online]. Dostępny w internecie: http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Poland.pdf (dostęp 15.01.2014).

M. Omyła-Rudzka, *Stosunek do łapownictwa i doświadczenia z nim związane*, CBOS, Warszawa 2013 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_109_13.PDF (dostęp: 11.10. 2013).

Polskie przepisy prawa. Stan prawny na dzień 20.01.2014 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.antykorupcja.gov.pl/> (dostęp 20.01.2014).

Przewidywane zagrożenia korupcyjne, CBA, Warszawa 2013 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.cba.gov.pl> (dostęp 2.01. 2014).

Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2012 r., ABW, Warszawa [online]. Dostępny w internecie: <http://www.abw.gov.pl/> (dostęp 29.12. 2013).

Raport z działalności NIK za rok 2012 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,5017.pdf> (dostęp 2.01.2014).

Polityka antykorupcyjna. Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011, red. J. Winczorek, Fundacja Batorego, Warszawa 2013.

Praktyczny przewodnik po lobbingu w samorządzie wojewódzkim, red. J. Zbieranek, ISP, Warszawa.

5. Administracja

Chociaż funkcjonowanie administracji państwowej wydaje się mieć ogromne znaczenie z punktu widzenia jakości demokracji, trudno znaleźć syntetyczne wskaźniki oceniające tę dziedzinę. Istniejące dane w większości są rozproszone, dotyczą wąskich zakresów tematycznych bądź geograficznych. Stosunkowo dobrze zbadany jest natomiast stosunek opinii publicznej do administracji.

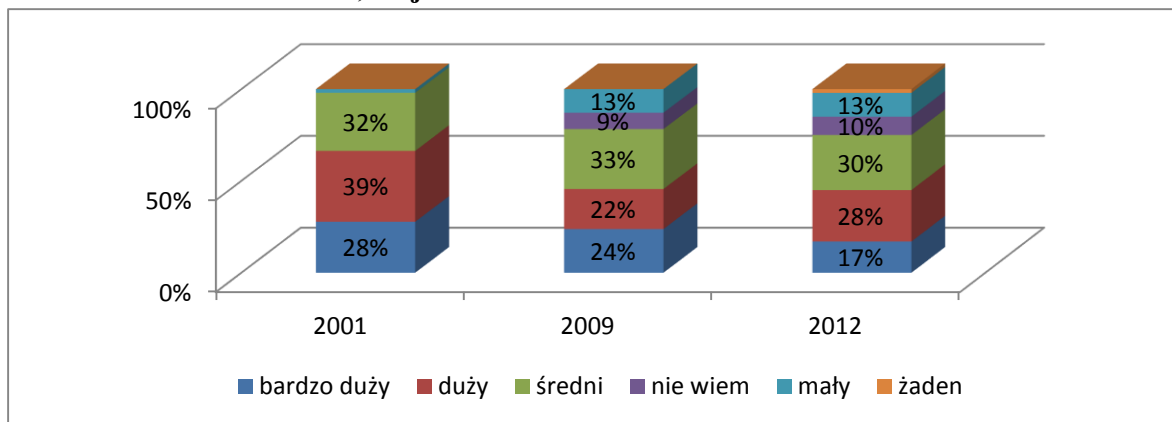
W niniejszym rozdziale omówione zostaną wybrane dane dotyczące funkcjonowania administracji w Polsce. Opracowania te wzbogacone zostały o opinie ekspertów oraz obywateli.

5.1 Monopol na stosowanie przemocy (obecność pozapaństwowych ognisk władzy – mafia, nieformalne układy lokalne)

Brak monopolu państwa na stosowanie przemocy nie jest w Polsce dużym problemem. Wykrywalność i ograniczanie aktywności grup przestępczych wciąż rośnie (według danych Centralnego Biura Śledczego Komendy Głównej Policji w 2011 roku przedmiotem zainteresowania Biura było 595 krajowych i międzynarodowych grup przestępczych, w 2012 roku liczba ta wzrosła do 772 – za: *Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2012 rok*, dalej: CBS 2012)⁵⁹. Znacząco spadła także liczba zamachów przeprowadzonych z użyciem materiałów wybuchowych (w 2011 roku odnotowano 48 przypadków podłożenia materiałów wybuchowych, z czego 25 zakończyło się wybuchami, w 2012 liczby te spadły odpowiednio do 30 i 10 – CBS 2012).

⁵⁹Liczba ta nie wydaje się mała, chodzi jednak o stosunkowo niewielkie grupy przestępcze. W 2012 roku przedmiotem zainteresowania CBS było 156 liderów i 1517 członków zorganizowanych grup przestępczych (CBS 2012).

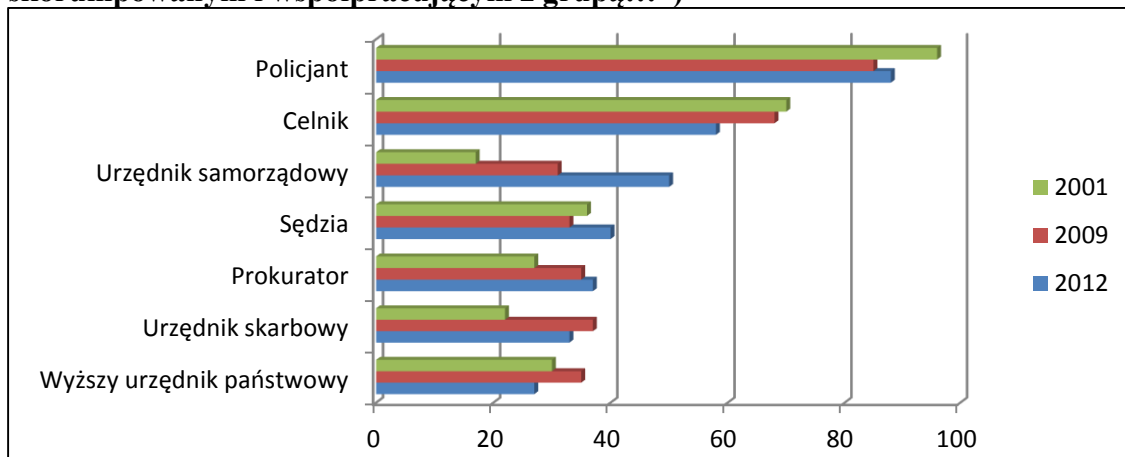
Rys./Tab. 5.1 Opinie świadków koronnych: jaki wpływ – według wiedzy, którą nabyli w trakcie funkcjonowania w zorganizowanej grupie przestępczej – szefowie tych grup mają na działanie burmistrzów, wójtów...



Źródło: Rau 2013

Nie ma danych dotyczących istnienia nieformalnych układów lokalnych, ich liczby i rodzaju działalności. Niepokojące są związki struktur przestępczych z władzami lokalnymi (Tab. 5.1 za Rau 2013). Wyniki badań pokazują, że w 2012 roku prawie połowa (45%) badanych świadków koronnych⁶⁰ oceniła, że wpływ szefów grup przestępczych na działanie władz lokalnych jest bardzo duży bądź duży. Odsetek ten jest jednak mniejszy niż w latach poprzednich.

Rys./Tab. 5.2 Opinie świadków koronnych: spotkania podczas działalności w zorganizowanej grupie przestępczej urzędnicy państwowi (odsetek odpowiedzi „tak, spotkałem się ze skorumpowanym i współpracującym z grupą...”)



Źródło: Rau 2013

⁶⁰Świadków koronnych proszono o odpowiedź na pytanie „Czy według ich wiedzy, którą nabyli w trakcie funkcjonowania w zorganizowanej grupie przestępczej, szefowie tych grup mają wpływ na działanie lokalnego szczebla władzy – samorządowego, gminnego – burmistrzów, wójtów”. Jeśli odpowiedź była twierdząca, proszono ich również o określenie skali wpływów.

Wpływow szefów grup przestępczych podlegają przede wszystkim policjanci i celnicy, na trzecim miejscu są urzędnicy organów samorządowych. Warto zauważyć, że odsetek odnotowanych przypadków wywierania wpływu na urzędników samorządowych⁶¹ w 2012 roku znacząco się zwiększył (Rau 2013).

5.2 Zdolność do ściągania podatków

Miarą efektywności administracji państwowej jest jej zdolność do ściągania podatków. W raporcie uwzględniamy dwie miary tego obszaru funkcjonowania państwa: efektywność urzędów skarbowych oraz wielkość szarej strefy.

Efektywność US

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli (*Raport z działalności NIK za rok 2012*, dalej NIK 2012a), efektywność urzędów skarbowych w Polsce nie jest zadowalająca. Główne zarzuty kierowane w stronę administracji samorządowej dotyczą niedostatecznej windykacji zaległości podatkowych przez gminy i niejasnych kryteriów przyznawania przez nie ulg, co tworzy mechanizm korupcjogenny. Jak wykazała kontrola pt. *Ulg udzielane przez gminy w odniesieniu do podatków stanowiących ich dochód w latach 2008–2010*, podejmowane w tym czasie decyzje w sprawie przyznawania ulg podatkowych (umarzania podatków, rozkładania na raty lub odraczania terminu płatności podatku) nie były zgodne z ordynacją podatkową. Najważniejsze uchybienia dotyczyły niedopełnienia obowiązku prawidłowego uzasadniania decyzji pod względem prawnym i faktycznym. Podstawę przyznawania ulg stanowiły niewłaściwe przesłanki (zła sytuacja finansowa podatnika, fakt zatrudniania przez niego pracowników czy dokonywane inwestycje), a zasada przyznawania ulg jedynie w wyjątkowych sytuacjach bywała naruszana. Tym samym – zdaniem NIK – gminne organy podatkowe uczyniły z instytucji ulgi podatkowej element wspierania wybranych przedsiębiorców. Formą stosowania ulg podatkowych ujawnioną przez kontrolę okazało się być zaniechanie lub nieskuteczne windykowanie zaległości podatkowych. Pracownicy urzędów gmin odpowiedzialni za windykację należności podatkowych często nie przestrzegali obowiązujących w tym zakresie terminów (kilkumiesięczne opóźnienia w wystawianiu upomnień), a ich przełożeni tolerowali taką sytuację.

⁶¹ Odpowiedź świadków koronnych na pytanie „Czy funkcjonując w grupie, spotkali się ze skorumpowanymi i współpracującymi z grupą urzędnikami państwowymi?”.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła natomiast pobór podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2007–2009, choć również w tej dziedzinie odnotowano szereg nieprawidłowości. Choć w analizowanym okresie dochody z podatku dochodowego przewyższały kwoty prognozowane w ustawach budżetowych (*Informacja o wynikach kontroli poboru podatku dochodowego od osób fizycznych 2010*), wyniki kontroli pokazują, że wskaźnik skuteczności egzekucji zaległości w podatku dochodowym od osób fizycznych⁶² zmniejsza się (w 2007 wynosił on 21,8%, w 2008 – 18,3%). Jednocześnie zwiększa się kwota zaległości (wzrost o 7,7%). Stosunek zaległości brutto do wpływów, który w 2007 wynosił 4,7%, w roku 2008 wzrósł do 17,5%. Znacząco (bo aż o 41,4%) wzrósł odsetek zaległości, od których wymagalności upłynęło ponad 5 lat.

Nieco większą skutecznością wykazały się urzędy skarbowe w ściąganiu podatku dochodowego od osób prawnych (dane z lat 2006–2007 – NIK 2008). Zarówno w latach 2006–2007 jak i 2007–2008 odnotowano wzrost wpływów z CIT (odpowiednio 26,9% i 16,5%). Skuteczność egzekucji w 2007 pogorszyła się o 0,7%.

Innym wskaźnikiem stosowanym przy badaniu zdolności państwa do ściągania podatków może być stosunek zaległości do wpływów podatkowych. Dane z lat 2008–2012 (Tab. 5.3 za: Jagliński 2013), podobnie jak dane z kontroli NIK pokazują, że liczba dłużników Urzędu Skarbowego rośnie z roku na rok, zwiększa się też udział zaległości we wpływach podatkowych, co – przy pominięciu innych zmiennych, takich jak stan gospodarki, czy zmiany w prawie podatkowym – może oznaczać zmniejszającą się zdolność administracji podatkowej do zbierania podatków.

Rys./Tab. 5.3 Stosunek zaległości do wpływów podatkowych w latach 2008–2012

	2008	2009	2010	2011	2012
Dłużnicy powyżej 1 mln zł	4337	4419	4605	5113	6024
Zaległości	12228 mln zł	12219 mln zł	13715 mln zł	15263 mln zł	18634 mln zł
Wpływy podatkowe	205016 mln zł	194545 mln zł	199833 mln zł	221553 mln zł	224014 mln zł
Udział zaległości we wpływach	5,96%	6,28%	6,86%	6,89%	8,31%

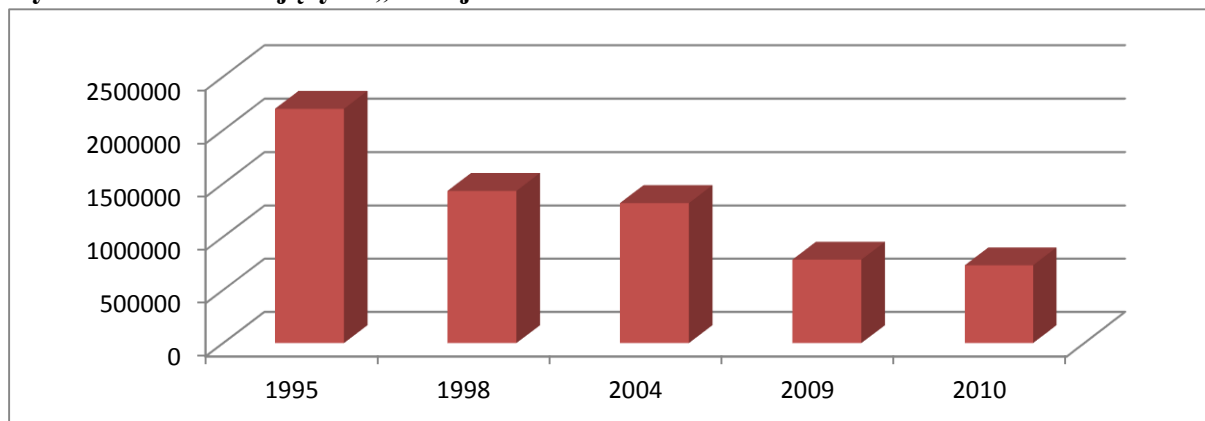
Źródło: Jagliński 2013

⁶²Skuteczność egzekucji mierzona relacją kwoty zaległości wyegzekwowanych do kwoty zaległości objętych tytułami egzekucyjnymi

Szara strefa

Pewną miarą efektywności aparatu administracji podatkowej jest też wielkość tzw. szarej strefy rozumianej jako odsetek osób wykonujących pracę nierejestrowaną⁶³.

Rys./Tab. 5.4 Pracujący w „szarej strefie”



Źródło: GUS 2010

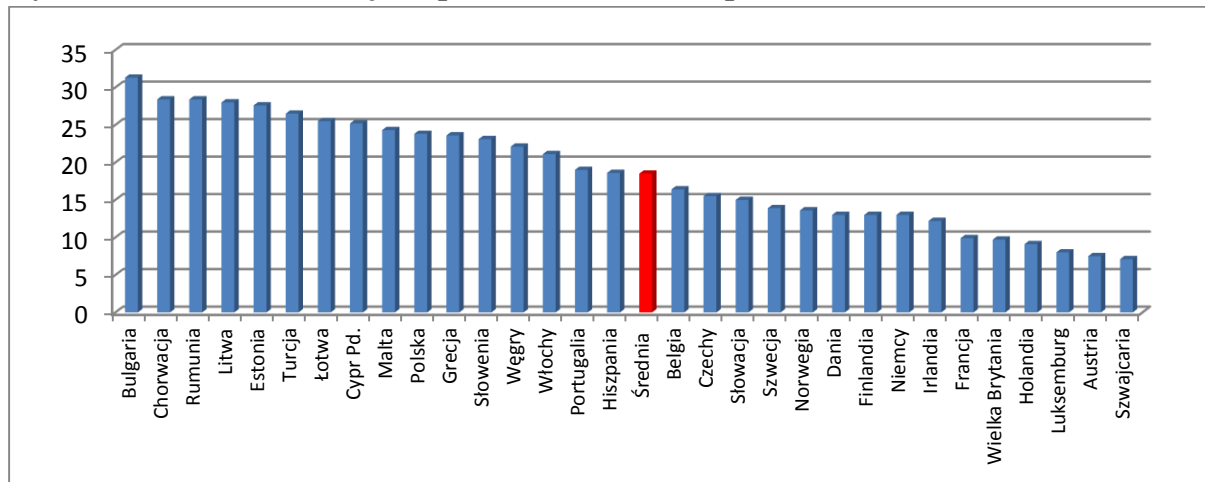
Dane zebrane przez GUS (2010) w latach 1995–2010 pokazują, że liczba osób przyznających się do wykonywania pracy nierejestrowanej zmniejsza się (w 1995 r. – 2199 tys., 1998 r.– 1431 tys., 2004 r. – 1317 tys., 2009 r.– 785 tys., w okresie pierwszych 9 miesięcy 2010 r. – 732 tys. osób). W latach 1995 i 1998 wśród pracowników szarej strefy dominowały osoby, dla których praca nierejestrowana stanowiła zajęcie dodatkowe, od 2004 gwałtownie zwiększyła się liczba osób, dla których praca nierejestrowana jest głównym zajęciem (do 62,9%). W tym samym roku znacząco zmniejszył się rozmiar szarej strefy. W 2009 roku odnotowano dalszy spadek liczby osób pracujących na czarno. Jednocześnie spadł odsetek pracowników zatrudnionych przede wszystkim na czarno (do 54,5% w 2010 roku). Zarówno w 2009, jak i w 2010 roku liczba osób wykonujących pracę nierejestrowaną jako główną przewyższa tych, dla których jest to zajęcie dodatkowe.

Wielkość szarej strefy w Polsce pozwalają także ocenić dane międzynarodowe (Schneider 2013). W 2013 roku Polska zajmuje 10. miejsce pod względem wielkości szarej strefy mierzonej jako

⁶³ GUS definiuje pracę nierejestrowaną jako „pracę najemną wykonywaną bez nawiązania stosunku pracy czyli bez umowy o pracę, umowy-zlecenia, umowy o dzieło lub jakiegokolwiek innej pisemnej umowy pomiędzy pracodawcą i pracownikiem bez względu na sektor własności (również u osób fizycznych i w indywidualnych gospodarstwach rolnych) oraz pracę na rachunek własny, jeśli z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej nie są realizowane obowiązki finansowe wobec państwa (np. podatki)” (GUS 2010, s. 10).

procent PKB, znacznie powyżej średniej dla krajów europejskich. Warto zauważyć, że spośród demokracji postkomunistycznych lepiej od Polski wypadają tylko Czechy i Słowacja.

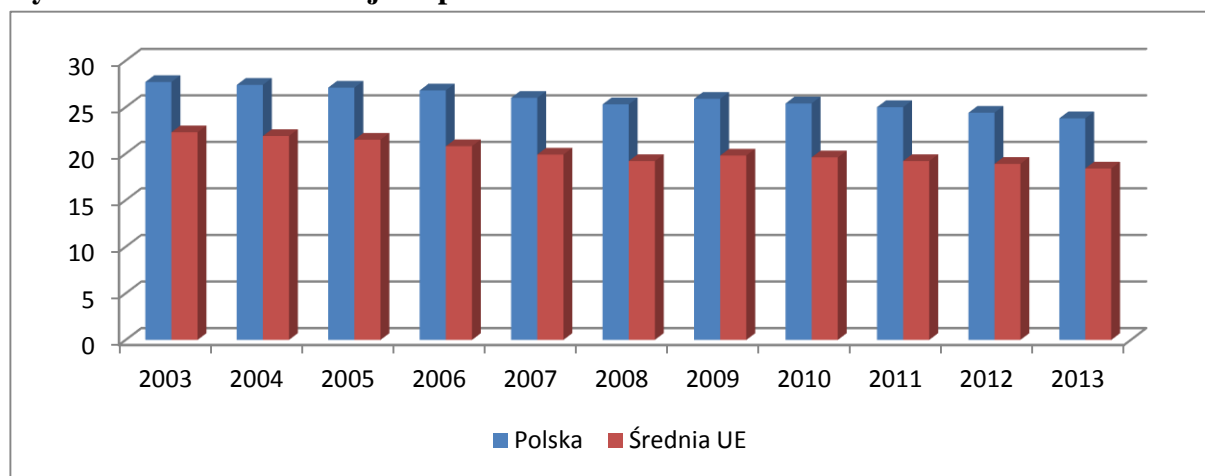
Rys./Tab. 5.5 Szara strefa jako procent PKB w Europie w 2013 roku



Źródło: Schneider 2013

Wielkość szarej strefy mierzona jako procent PKB również potwierdza informację o zmniejszającym się odsetku osób pracujących na czarno. W tabeli 5.6 widoczny jest trend spadkowy. Podobne zmiany zachodzą we wszystkich analizowanych krajach europejskich, średnia wielkość szarej strefy w Europie jest jednak kilka punktów procentowych niższa niż w Polsce.

Rys./Tab. 5.6 Szara strefa jako procent PKB w latach 2003–2013



Źródło: Schneider 2013

5.3 Racjonalność i neutralność aparatu administracyjnego (różnice w traktowaniu różnych grup obywateli)

Gwarantem racjonalnego i neutralnego działania administracji jest profesjonalna kadra urzędnicza, której celem działania jest zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwa⁶⁴. W Polsce zasady jej kształcenia i funkcjonowania regulowane są przez Konstytucję (artykuły 60 i 153) oraz szereg ustaw⁶⁵.

Urzednicy państwowi rekrutowani są w procesie, któremu przyświecają zasady otwartości, konkurencyjności i uniwersalności. Z formalnego punktu widzenia o przyjęciu decyduje wykształcenie, kwalifikacje i umiejętności, znaczenia nie mają natomiast afiliacje polityczne, pochodzenie czy płeć. W celu zapewnienia profesjonalnie działającej służby cywilnej w 1990 roku powołano do życia Krajową Szkołę Administracji Publicznej, kształcąca przyszłych urzędników służby cywilnej. Oprócz tego urzednicy podejmujący po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej (niebędący absolwentami KSAP) zobowiązani są do odbywania służby przygotowawczej. Warto nadmienić, że obowiązkowa służba przygotowawcza została ponownie wprowadzona w 2008 roku (po faktycznym zniesieniu jej w 2006 roku⁶⁶). Wciąż istnieje jednak możliwość uznaniowego (w oparciu o kryterium wiedzy i umiejętności) zwolnienia urzędnika z tego obowiązku: urzednik taki musi jednak przystąpić do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Wadą nowych regulacji jest brak ogólnych ustaleń dotyczących programu i zasad przeprowadzania służby przygotowawczej oraz sposobu organizacji egzaminu końcowego (ustalenia te leżą w gestii dyrektora generalnego urzędu). Negatywnie oceniany jest też brak procedury odwoławczej, który stanowi uchybienie w realizacji zasady równego traktowania w dostępie do służby publicznej oraz niedyskryminacji w zatrudnieniu (Filak, Mroczka 2013).

Pomimo drobnych uchybień w procesie kształcenia i rekrutacji urzędników zarówno kompetencje, jak i uczciwość urzędników administracji oceniane są przez ekspertów DAP pozytywnie, choć wystawione noty nie są najwyższe (Rys. 5.7). Należy jednak zauważyć, że

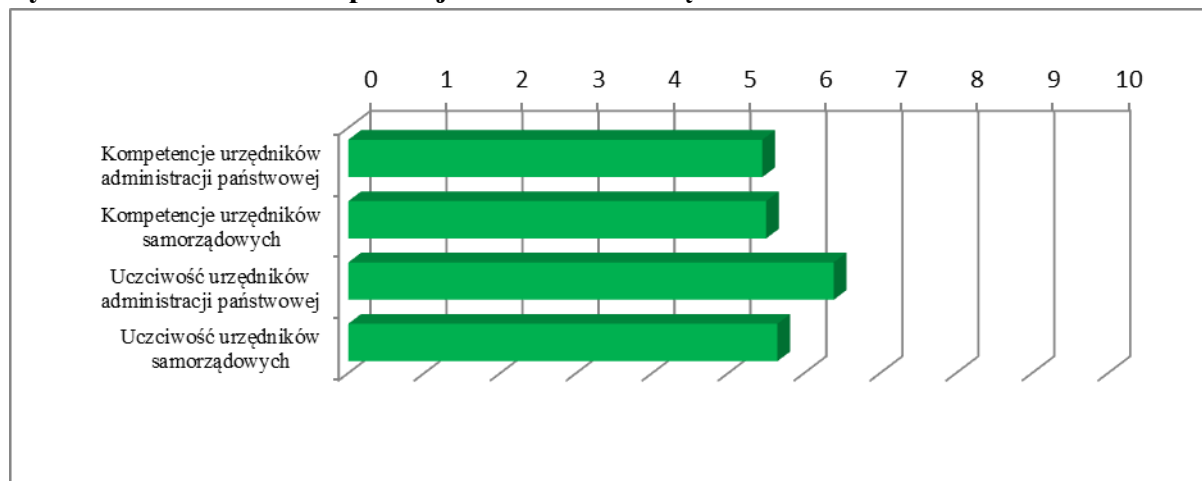
⁶⁴Kodeks Etyki Służby Cywilnej z 2002 r.

⁶⁵Ustawa o służbie cywilnej z 2008 r., Ustawa o pracownikach urzędów państwowych z 1982 r., Ustawa o Krajowej Szkole Administracji Publicznej z 1991 r., Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r.

⁶⁶ W 2006 roku wprowadzono fakultatywną służbę przygotowawczą, co wraz z wyłączeniem wyższych stanowisk służby cywilnej z korpusu doprowadziło do zaniechania realizacji zasad konkurencyjności i niedyskryminacji w procesie naboru do służby cywilnej oraz jej upolitycznienia. Kadra urzędnicza była słabiej przygotowana do pełnienia służby, w związku z czym obniżyła się jakość świadczonych usług (Filak, Mroczka 2013).

urzędnicy ze szczebla samorządowego zostali uznani za nieco mniej uczciwych niż urzędnicy ze szczebla centralnego. Poziom kompetencji obu grup jest porównywalny, choć oceny jedynie nieznacznie przekraczają punkt środkowy. Eksperti są raczej zgodni w swoich poglądach na te kwestie.

Rys./Tab. 5.7 Ocena kompetencji i uczciwości urzędników



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10

Odstępstwem od realizacji zasad przyświecających rekrutacji korpusu służby cywilnej jest obsadzanie stanowisk z klucza politycznego (Heywood i in. 2008). Dotyczy to przede wszystkim stanowisk wyższego szczebla w administracji rządowej: wiceministrów (stanowisko to jest formalnie uznane za polityczne), ale także dyrektora generalnego, dyrektora departamentu i wicedyrektora departamentu (stanowiska te zostały przywrócone jako część służby cywilnej wyższego szczebla ustawą z 2008 roku). Upolitycznienie prowadzi do zmian kadrowych po zmianie obsady stanowisk ministerialnych, co skutkuje przerwaniem ciągłości wykonywania zadań. Zależność zatrudnienia od konkretnych osób wpływa też na personalizację stosunków wewnętrznych organizacji administracyjnej. Dodatkowo mianowani z klucza politycznego urzędnicy mogą poczuwać się do lojalności wobec więcej niż jednego zwierzchnika, co rodzi ryzyko korupcji.

Problemem jest także upolitycznienie stanowiska wojewody, który powinien być bezpartyjnym urzędnikiem reprezentującym władze centralne oraz pełniącym nadzór nad samorządem terytorialnym. W praktyce wojewodowie, którzy wykazują silną identyfikację z partiami politycznymi, postrzegają siebie jako reprezentantów środowiska regionalnego i lokalnego. Co

więcej, przeważająca większość wojewodów i wicewojewodów uważa, że wojewoda powinien być członkiem partii rządzącej (Wojciechowski 2013, s. 62). Upartyjnienie statusu wojewody i jego nadzorowanie przez Prezesa Rady Ministrów prowadzi do koncentracji władzy centralnej i centralizacji w strukturze hierarchicznej administracji rządowej (Nowacka 2006, s. 110).

Upolitycznienie stanowisk urzędniczych jest złamaniem zasady dotyczącej neutralności⁶⁷ administracji, będącej jedną z głównych zasad etyki korpusu służby cywilnej⁶⁸. Polega ona przede wszystkim na jednakowym traktowaniu wszystkich obywateli, niezależnie od poglądów politycznych, płci, religii czy rasy oraz wymienianych we wspomnianym Zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów (2011):

- niemanifestowaniu publicznie poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym podczas służby oraz poza nią;
- dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnictw;
- niepodejmowaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej⁶⁹.

W celu realizacji zasady równości wobec prawa w 2011 roku wprowadzono do Kodeksu postępowania administracyjnego przepis nakładający na urzędników obowiązek prowadzenia metryki dotyczącej prowadzonych spraw. Kontrola udziału urzędników w procesie decyzyjnym

⁶⁷Warto zauważyć, że zasada ta dotyczy wyłącznie neutralności politycznej, nie światopoglądowej. Jedyne odwołanie do kwestii światopoglądowych dotyczy niedemonstrowania „zażyłości z osobami publicznie znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu” związanego z realizacją zasady bezstronności.

⁶⁸ Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów, w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej z 2011 r. – <http://dokumenty.rcl.gov.pl/M2011093095301.pdf>

⁶⁹Zarządzenie..., dz. cyt.

oraz transparentność uzasadnienia podejmowanych rozstrzygnięć ma na celu zapewnienie zaufania do postępowania organów administracyjnych (Łuba 2013).

Nie udało nam się dotrzeć do danych na temat nierównego traktowania różnych grup obywateli przez administrację publiczną (temat nierównego traktowania różnych grup obywateli jest natomiast badany i dyskutowany w odniesieniu do przedsiębiorstw). W Polskim prawie równe traktowanie przez władze publiczne zagwarantowane jest przez Konstytucję (art. 32). Podobnie ma się rzecz z neutralnością światopoglądową: mimo iż w dyskursie publicznym wspomina się o łamaniu zasady neutralności (głównie religijnej), brakuje systematycznych badań dotyczących skali tego zjawiska wśród urzędników administracji publicznej.

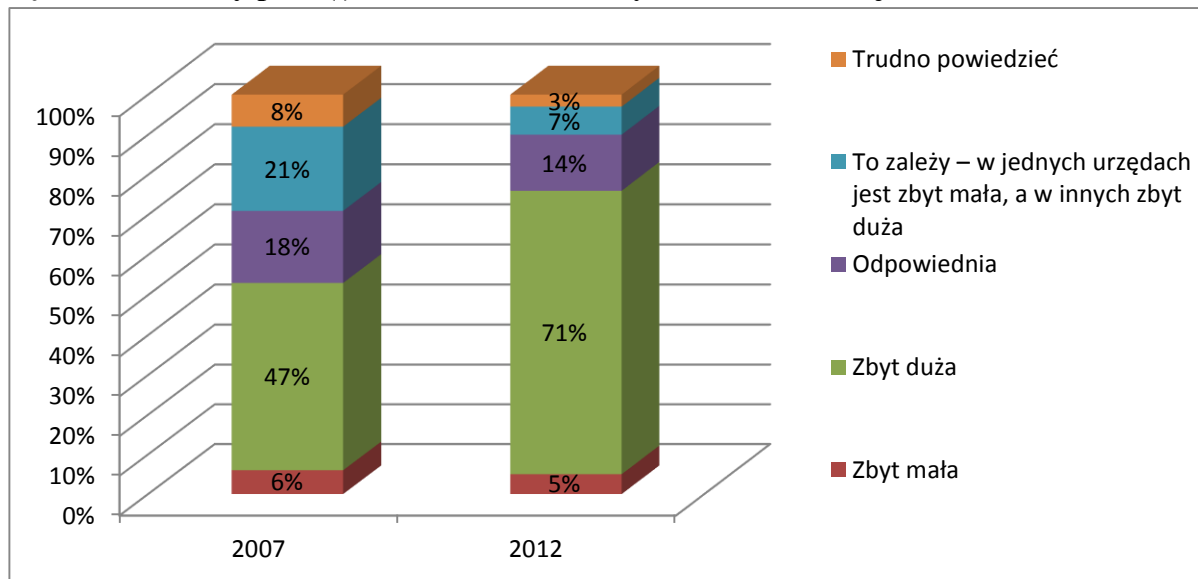
Ważna z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania administracji jest zawarta w Kodeksie Etycznym Służby Cywilnej zasada racjonalności administracji, która odnosi się do efektywnego wykorzystania środków publicznych do realizacji założonych celów oraz gotowości urzędników do rozliczenia swojej dbałości o środki i mienie publiczne.

W Polsce rozstrzygnięcia administracyjne wydawane były przez osoby działające na podstawie niejednorodnych przepisów, co sprawiało, że różniły się statusem prawnym. Tę sytuację miała zmienić Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy za rażące naruszenie prawa z dn. 17 maja 2011 roku, ujednolicająca mechanizmy badania efektywności pracy urzędników administracji publicznej oraz przeprowadzania kontroli, nadzoru i wyciągania stosownych wniosków wobec zatrudnionych kadr. Jedną z nowości wprowadzonych przez ustawę jest majątkowa odpowiedzialność urzędników za błędne decyzje administracyjne. Finansowe kary mogą być nakładane jednak jedynie po spełnieniu określonych przesłanek (stwierdzenie naruszenie prawa spowodowane zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika i wypłacenie na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody odszkodowania za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa). Chociaż ustawa weszła w życie ponad dwa lata temu, nie udało nam się znaleźć informacji na temat stwierdzonych przypadków nałożenia finansowych kar na urzędników.

Przykładem braku racjonalności w funkcjonowaniu administracji może być jej nadmierny rozrost i zmiany w strukturze zatrudnienia. Zdaniem większości obywateli (71% ankietowanych) liczba

urzędników w Polsce jest zbyt duża. Odsetek osób, które tak uważają, jest większy niż w 2007 roku (Rys. 5.8, Boguszewski 2012).

Rys./Tab. 5.8 Czy pana(i) zdaniem, liczba urzędników w Polsce jest...

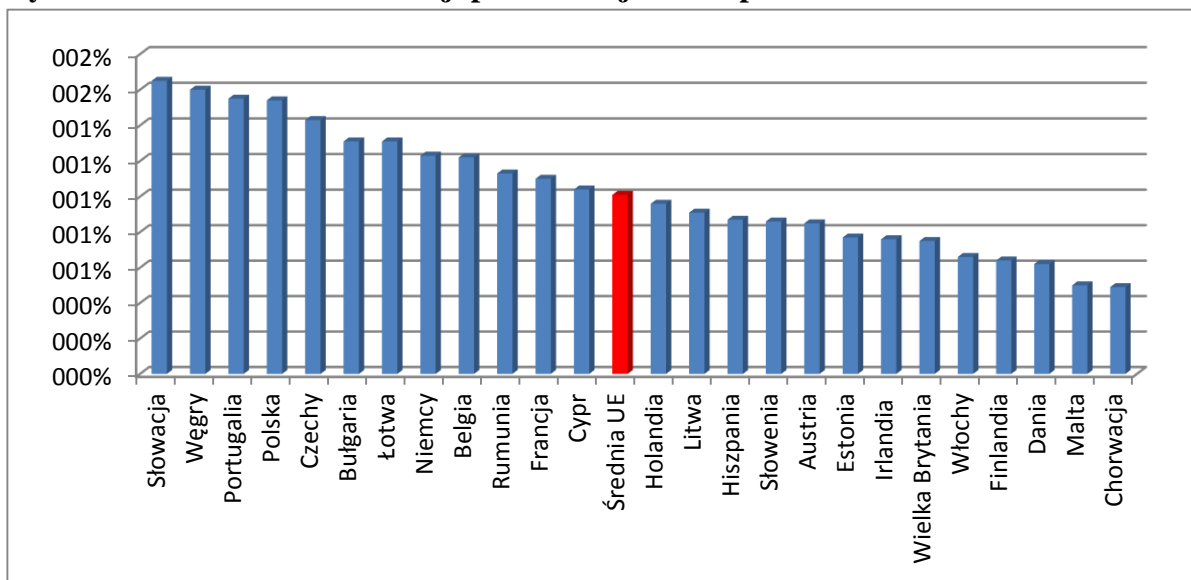


Źródło: Boguszewski 2012

Według danych GUS w administracji w 2011 roku zatrudnionych było 182166 osób. W stosunku do 2008 roku liczba zatrudnionych urzędników wzrosła o 19285 osób (10,64%), z czego 16640 osób zatrudniono na umowę o pracę. Jednocześnie zwiększyła liczba osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne (w latach 2008–2012 ich liczba wzrosła o 36,85%; Chludziński 2012). Umowy cywilnoprawne miały ułatwić zatrudnianie ekspertów i specjalistów do zadań specjalnych, wykraczających poza kompetencję stałych pracowników oraz umożliwić oszczędności, jak również zapobiec krytyce za zwiększanie liczby etatów. Ich stosowanie stoi jednak w sprzeczności z zasadą etatowości pracy urzędniczej.

Za zwiększeniem zatrudnienia idzie wzrost ogólnych wydatków na administrację – w latach 2008–2012 zmiana kosztowała 10,6 mld złotych (wzrost o 10,07%). Są to wydatki związane z nowymi stanowiskami pracy – wynagrodzeniami oraz kosztami wdrożenia, przeszkolenia i wyposażenia nowych pracowników.

Rys./Tab. 5.9 Koszt administracji podatkowej w Europie



Źródło: www.iota-tax.org

Polska administracja podatkowa należy do jednej z najdroższych w Europie. Na zbieranie podatków wydaje się co roku średnio 1,56% wartości zebranych podatków⁷⁰ (Jagliński 2012). Jest to jeden z najwyższych wskaźników w Europie. Jak pokazuje tabela 5.9⁷¹, Polska znajduje się na 23. miejscu, znacznie powyżej średniej dla krajów Unii Europejskiej. Wyprzedzają nas niemal wszystkie kraje postkomunistyczne z wyjątkiem Węgier i Słowacji.

5.4 Efektywność administracji (poziom realizacji zadań administracyjnych przez aparat)

Efektywność administracji jest, obok rozwoju gospodarki i demokracji, filarem dobrego rządzenia (*good governance*). Istnieje wiele definicji dobrego rządzenia, ale każda z nich podkreśla znaczenie „potencjału administracyjnego rządów do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych” (*state capacity* – Koncepcja Good Governance 2008, s. 6). Obok szeroko rozumianej zdolności państwa do pełnienia jego podstawowych funkcji, wymienia się zasadę proporcjonalności i subsydiarności. Pierwsza z nich dotyczy optymalnej i oszczędnej realizacji celów państwa (instrumenty dostarczania usług i polityk publicznych muszą być proporcjonalne

⁷⁰ Średnia z lat 2008–2012.

⁷¹ Dane za Intra-European Organisation of Tax Administrations (www.iota-tax.org). Dane dla Włoch i Hiszpanii pochodzą z 2011 roku, brak danych dla Grecji i Luksemburga.

do celów), druga – pomocniczej roli wyższych szczebli administracji względem szczebli niższych⁷².

Efektywność administracji jest ważnym elementem opracowywanego przez Bank Światowy *Worldwide Governance Indicators*. Raport ten zawiera wskaźnik efektywności rządów (dotyczący ich potencjału administracyjnego do efektywnego realizowania polityk i usług publicznych «*state capacity*») oraz wskaźnik⁷³ jakości regulacyjnej, który dotyczy formułowania i implementowania regulacji, głównie związanych z rozwojem sektora prywatnego.

Rys./Tab. 5.10 Wybrane wskaźniki *Worldwide Governance Indicators* dla Polski

	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Efektywność rządów	0,60	0,49	0,55	0,49	0,48	0,42	0,40	0,48	0,52	0,64	0,62	0,66
Jakość regulacyjna	0,73	0,75	0,72	0,81	0,81	0,71	0,77	0,82	0,95	0,99	0,94	0,96

Źródło: <http://info.worldbank.org/>

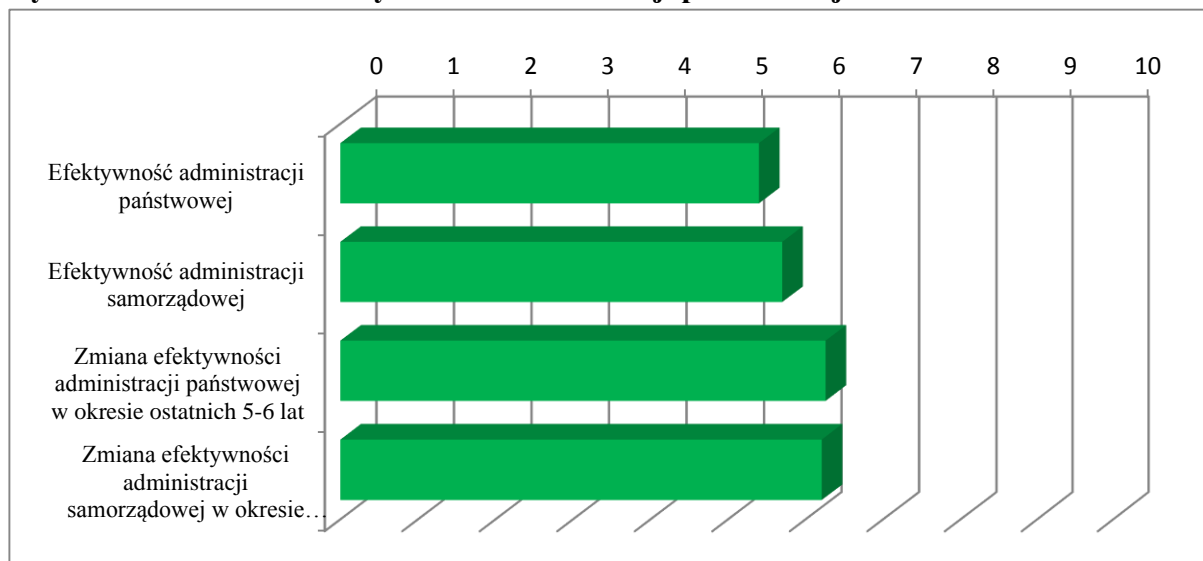
Jeśli chodzi o efektywność rządów, Polska osiąga relatywnie słabe wyniki, choć wyraźnie widoczny jest trend wzrostowy. Porównanie z innymi grupami krajów pokazuje, że w ostatnich trzech latach wynik osiągnięty przez Polskę znajduje się poniżej średniej dla krajów OECD o wysokim dochodzie (grupa, do której zaliczana jest Polska), znacząco przewyższając natomiast kolejną grupę krajów OECD o średnim i wyższym dochodzie. Polska znajduje się też powyżej średniej dla Europy i Azji Środkowej. Podobne zależności można zaobserwować analizując wskaźnik jakości regulacyjnej, który jednak ma znacznie wyższe oceny niż efektywność rządów.

Eksperti DAP uważają, że administracja państwowa, mimo pewnych niedoskonałości, funkcjonuje w miarę efektywnie. Ocena 5,20 sytuuje się po prawej stronie skali, wskazując na niewielką przewagę aprobaty. Eksperti są w tej sprawie zgodni – odchylenie standardowe jest niewielkie. Porównując to z okresem sprzed 5–6 lat, można zauważyć poprawę funkcjonowania aparatu administracyjnego.

⁷²*Biała Księga Good Governance*, Komisja Europejska, 25 lipca 2001.

⁷³Wskaźniki przyjmują wartość od -2,5 do 2,5. Wyższa wartość oznacza wyższy poziom realizacji wskaźnika.

Rys./Tab. 5.11 Ocena efektywności administracji państwowej



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Działalność władz samorządowych uzyskuje zbliżone oceny do wyników zanotowanych przez administrację państwową. Oczywiście, w przypadku władz samorządowych – w odróżnieniu od aparatu administracyjnego – opinie uśredniają notowania różnych, często bardzo odmiennie funkcjonujących instytucji. Lokalne władze zwykle działają w miarę efektywnie – ich oceny przekraczają środkowy punkt skali. Podobnie jak w przypadku władz państwowych, notują one poprawę efektywności w porównaniu z niedaleką przeszłością.

W Polsce brakuje syntetycznych wskaźników, które pozwalałyby ocenić efektywność administracji w skali kraju, nie udało nam się też dotrzeć do systematycznych danych dotyczących tego zagadnienia⁷⁴. Z tego powodu bardziej szczegółowa ocena efektywności administracji, określona w odniesieniu do wymienianych w literaturze płaszczyzn jej działania⁷⁵, opiera się głównie na kryteriach jakościowych.

Jedną z głównych funkcji administracji jest **funkcja porządkowo-reglamentacyjna**, związaną z ochroną porządku i spokoju publicznego oraz bezpieczeństwa. Zaprezentowana w Białej Księdze

⁷⁴Mimo iż istnieją pojedyncze opracowania dotyczące np. efektywności wydatków publicznych, które nie zostały wykorzystane w artykule, gdyż obejmowały okres znacznie wcześniejszy niż niniejszy Audyt. Również System Monitorowania Rozwoju, wspierający proces monitorowania rozwoju oraz ewaluację efektów podejmowanych działań na rzecz wzmocnienia spójności społecznej, mimo iż dostarcza wielu informacji na temat funkcjonowania administracji, nie wydaje się być odpowiedni do naszych celów.

⁷⁵ Funkcje administracji wymienione za: *Leksykon Budżetowy* – <http://www.sejm.gov.pl/>.

Bezpieczeństwa Narodowego (2013, s. 9–11) ocena stanu systemu bezpieczeństwa narodowego jest dobra, ale nie jednoznacznie pozytywna. Podstawowy zarzut dotyczy niskiego stopnia koordynacji działań poszczególnych podmiotów systemu bezpieczeństwa narodowego (ich kompetencje są rozproszone bądź powielają się, istnieje zbyt dużo organów planistycznych) oraz braku jednolitych rozwiązań prawnych, które regulowałyby współpracę poszczególnych elementów systemu. W efekcie jego funkcjonowanie jest nieefektywne i nieekonomiczne. Pozytywnie na funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa narodowego wpływa natomiast przynależność Polski do NATO, Unii Europejskiej oraz aktywny udział we współpracy regionalnej.

Potencjał obronny Polski jest oceniany pozytywnie (Biała Księga 2013). Służba zagraniczna (dyplomacja) działająca na rzecz bezpieczeństwa, polski przemysł obronny oraz Siły Zbrojne RP zostały uznane za zdolne do pełnienia swoich funkcji zarówno w odniesieniu do działań obronnych na terenie kraju, realizacji zobowiązań sojusznicznych, udziału w misjach stabilizacyjnych, w operacjach reagowania kryzysowego i pomocy humanitarnej oraz do wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i pomocy społeczeństwu. Pozytywnie oceniony został także proces profesjonalizacji armii – kontrola NIK (2012a) wykazała jedynie drobne uchybienia.

Niezbyt pozytywnie oceniony został natomiast potencjał ochronny Polski (Biała Księga 2013). Przyczyną takiego stanu rzeczy jest niedostateczna koordynacja działań administracji rządowej i samorządowej, nadmierna liczba służb, rozproszony nadzór nad nimi, brak środków na działania o charakterze profilaktycznym, a także niedoskonały system ostrzegania.

Kontrola NIK (2012a) wykazała także szereg innych nieprawidłowości związanych z różnego rodzaju wydarzeniami. Po pierwsze, negatywne wyniki dała przeprowadzona po katastrofie smoleńskiej kontrola organizacji wyjazdów i zapewnienia bezpieczeństwa osobom zajmującym kierownicze stanowiska w państwie, korzystającym z lotnictwa transportowego Sił Zbrojnych RP w latach 2005–2010. Po drugie, organizacja EURO 2012 umożliwiła wykrycie nieprawidłowości związanych z gromadzeniem, przetwarzaniem i udostępnianiem informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych. Pozytywnie zostały ocenione działania policji dotyczące gromadzenia informacji o osobach mogących stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas EURO 2012.

W gestii bezpieczeństwa narodowego leży także potencjał społeczny i gospodarczy kraju. Największym wyzwaniem stojącym przed Polską jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego (ogromne nadzieje pokłada się w planowanym wydobyciu gazu łupkowego – Biała Księga 2013); łatwiejsze wydaje się zapewnienie niezbędnego poziomu samowystarczalności żywnościowej kraju, biobezpieczeństwa produktów spożywczych oraz zasobów wody pitnej i przemysłowej. Jeśli chodzi o kwestie społeczne, negatywnie na realizację strategii bezpieczeństwa wpływają demografia, nauka i technologia, a także kwestie ekonomiczne: wysokie bezrobocie, bariery w przedsiębiorczości i warunki niesprzyjające rozwojowi kapitału społecznego.

Kolejną funkcją państwa jest **funkcja świadcząca**, związaną z usługami publicznymi. Ocena realizacji tej funkcji w skali kraju jest niezwykle trudna, zagadnienie to nie jest bowiem badane na tym poziomie. Istnieją co prawda liczne opracowania dotyczące efektywności usług publicznych na szczeblach lokalnych, są to jednak działania niesystematyczne i ograniczone przestrzennie i tematycznie. W audycie poziom realizacji funkcji świadczącej w Polsce zostanie omówiony na przykładzie edukacji i służby zdrowia.

Ocena stanu edukacji w Polsce jest raczej pozytywna. W rankingu OECD (*Better Life Index*) Polska zajmuje 7. miejsce, uzyskując pozycję lidera w regionie. Mimo iż wydatki na edukację w Polsce⁷⁶ są znacznie niższe niż średnie wydatki w Unii Europejskiej⁷⁷, polscy uczniowie osiągają bardzo dobre wyniki w nauce. Świadczyć może o tym bardzo wysoki wynik w teście PISA w 2012 roku (Polska uzyskała 518 punktów, zajmując 14. miejsce w rankingu; średnia OECD wynosi 497, wyższy wynik w regionie uzyskała tylko Estonia).

Wykazane przez NIK (2012a) zagrożenia i nieprawidłowości w systemie edukacji dotyczą przede wszystkim spadku poziomu kształcenia w szkołach publicznych, będącego wynikiem niesprawnego nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół publicznych, nieprawidłowości w organizacji i finansowaniu kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli. Nieprawidłowości dotyczyły też funkcjonowania szkół specjalnych: NIK stwierdził brak właściwego nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawnych dotyczących

⁷⁶Roczne wydatki na ucznia na edukację podstawową, średnią i wyższą. Za: *Society at Glance* (2014).

⁷⁷ Średnie wydatki na edukację w 2010 roku w UE wynosiły 5,44% PKB, w Polsce było to 5,17% (trzecie miejsce w regionie za Estonią i Litwą). W 2011 roku ten wskaźnik zmniejszył się do 4,94% (dane za: Eurostat).

bezpieczeństwa i higieny pobytu uczniów i nauczycieli w szkołach oraz uchybienia we wprowadzaniu przez szkoły danych do systemu informacji oświatowej o liczbie uczniów z niepełnosprawnościami, co skutkowało m.in. błędami w naliczeniu należnej części subwencji oświatowej.

Nie sposób nie zauważyć także niskich wskaźników dotyczących edukacji przedszkolnej. W 2011 roku zaledwie 69,2% dzieci w wieku 3–5 lat zostało objętych edukacją przedszkolną. Wskaźnik ten wzrósł znacząco (w 2005 roku wynosił on 41%, niemniej jednak pozostaje on znacznie niższy niż średnia europejska, która wynosi 92,4% – dane za: Eurostat).

Znacznie gorzej oceniana jest polska służba zdrowia. Cytowany już ranking *Better Life Index* przyznał Polsce 27. miejsce (na 36) wśród krajów OECD (za Polską znajdują się między innymi Węgry i Estonia).

Jednym ze wskaźników efektywności służby zdrowia jest średnia oczekiwana długość życia. Na podstawie tego wskaźnika stan polskiej służby zdrowia może być oceniony relatywnie dobrze (według OECD średnia oczekiwana długość życia w Polsce wynosi 76,9 lat, średnia dla krajów OECD wynosi 80 lat; według danych Eurostatu z 2012 roku średnia dla Polski wynosi 81,1 lat, a dla UE 83,1 dla kobiet oraz odpowiednio 77,5 i 72,7 dla mężczyzn). Jednakże zdaniem opinii publicznej największymi problemami, z jakimi boryka się służba zdrowia, są warunki leczenia i sprawność obsługi w zakładach opieki zdrowotnej (47% opinii negatywnych), niedostateczne wykorzystywanie nowoczesnych rozwiązań w administracji (internet, elektroniczne karty ubezpieczenia zdrowotnego – 51% negatywnych opinii) i dostępność porad lekarzy specjalistów i badań diagnostycznych (długi czas oczekiwania), lokalizacja zakładów świadczących takie usługi, dogodne godziny wizyt (70% negatywnych opinii – Hipsz 2012). Obiektywne dane wskazują na znacznie wyższy niż średnia UE odsetek osób, które nie otrzymały potrzebnego badania/leczenia: w Polsce wskaźnik ten wynosi 3,5% (Polska zajmuje 22. pozycję), podczas gdy średnia UE wynosi 2,2% (dane deklaratywne za Eurostat 2012).

Liczne nieprawidłowości w funkcjonowaniu służby zdrowia wykazała także kontrola NIK. Dotyczą one przede wszystkim nierównego dostępu osób ubezpieczonych do usług medycznych, błędów w kontraktowaniu świadczeń zdrowotnych oraz zadłużenia szpitali (NIK 2012a).

Warto zauważyć jednak, że istnieją także mocne strony polskiego systemu opieki zdrowotnej. Do najczęściej wymienianych należą dostępność usług lekarzy pierwszego kontaktu (73% opinii pozytywnych), nowoczesna aparatura medyczna (55% opinii pozytywnych) i jakość leczenia (kwalifikacje lekarzy, ich zaangażowanie w wykonywaną pracę i ogólne podejście do pacjentów – 54% opinii pozytywnych). Dobrze oceniana jest też pomoc medyczna w nagłych sytuacjach (52% opinii pozytywnych) oraz brak dodatkowych opłat wykraczających poza składkę na ubezpieczenie zdrowotne w NFZ (50% opinii pozytywnych – Hipsz 2012).

Odnotowano pewną poprawę jeśli chodzi o sprawowanie funkcji regulatora rozwoju gospodarczego. Kluczowe z punktu widzenia rozwoju gospodarki wydają się być regulacje, które stymulują rozwój sektora prywatnego. Według raportu *Doing Business* z 2014 roku w ostatnich latach poprawiła się również ocena łatwości prowadzenia biznesu w Polsce (w ogólnym rankingu Polska zajmuje miejsce 45. na 189, odnotowano awans o trzy miejsca). Wpłynęła na to znacząca poprawa w kwestii łatwości otrzymywania pozwoleń na budowę (awans ze 104. na 88. miejsce), łatwość zakładania firmy (awans ze 124. na 116.) i rejestrowania własności (awans z 63. na 54.). Najistotniejsza negatywna zmiana dotyczy łatwości płacenia podatków (spadek ze 104. na 113. miejsce). Mimo iż w ogólnym rankingu Polska wypada stosunkowo dobrze na tle innych państw z regionu (wyprzedzają ją tylko Estonia – 22. miejsce, Litwa – 17. miejsce i Łotwa – 24. miejsce), należy zauważyć, że odnotowana poprawa dotyczy przede wszystkim obszarów, w których Polska wypadła niezwykle słabo.

Wśród zarzutów kierowanych w stronę regulacji utrudniających prowadzenie działalności w Polsce eksperci wymieniają także wysokie ryzyko prowadzenia działalności, związane z częstymi zmianami prawa, wysokie koszty zatrudnienia oraz wysoki stopień penalizacji działalności gospodarczej, niewystarczającą infrastrukturę i niesprawną administrację.

Również kontrole NIK⁷⁸ wykazały szereg nieprawidłowości w sprawdzanych dziedzinach (NIK 2012a). Negatywnie oceniona została realizacja programów związanych z rozwojem i wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii elektrycznej (cele strategiczne rządu w tym

⁷⁸Kontrole NIK objęły administrację oraz agencje wykonawcze (w tym np. agencje rozwoju przemysłu i rolne), oraz spółki z udziałem Skarbu Państwa. Podmioty prywatne, które nie korzystają z dotacji lub innych form wsparcia pieniędzmi publicznymi (włączając środki unijne), nie podlegają kontroli.

zakresie nie zostały zrealizowane). Kontrola górnictwa wskazała natomiast na istnienie nieprawidłowości w naliczaniu funduszu likwidacji kopalń i zakładów górniczych oraz gospodarowania ich środkami przez spółki górnictwa węgla kamiennego. Pozytywnie (mimo pewnych nieprawidłowości w wykorzystaniu środków pomocy publicznej i gromadzeniu danych) oceniono funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych, które skutecznie wspomagają przedsiębiorców, wpływając na poprawę makroekonomicznych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego.

Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości w realizacji zadań związanych z **organizatorską funkcją administracji** (w ramach której organy administracji podejmują działania twórcze, samodzielne i kreatywne, np. gdy urzędnicy gminni starają się zdobyć fundusze unijne) zwłaszcza na poziomie lokalnym (NIK 2012a). Zarzuty dotyczą zbyt małego pozyskiwania środków unijnych przez małe jednostki samorządu terytorialnego. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest przede wszystkim nierzetelne przygotowywanie wniosków o dofinansowanie (wykryto błędny formalne w 14,2% wniosków nieprzyjętych do dofinansowania).

Koleją funkcją jest **funkcja kontrolno-nadzorcza**, w ramach której państwo kontroluje i nadzoruje obywateli. Sektor organizacji pozarządowych, będący przedmiotem zainteresowania tej funkcji jest młodą i ciągle kształtującą się sferą życia społecznego w Polsce, zarówno pod względem prawnym, instytucjonalnym, jak i infrastrukturalnym. W ciągu ostatnich kilkunastu lat powstawały dokumenty, które regulują i opisują sposób jego funkcjonowania – akty prawne, analizy, raporty. Zasady kontroli obywateli (wolontariatu, organizacji pożytku publicznego) opisane są w *Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. W 2010 roku wprowadzono obowiązek kontroli funkcjonowania wspomnianej ustawy i przedstawiania Sejmowi i Senatowi sprawozdań co dwa lata. Warto zauważyć, że Departament Pożytku, we współpracy z administracją rządową i samorządową, przygotowuje podobne raporty od 2005 roku.

5.5 Przyjazność urzędu wobec obywatela (dogodne godziny pracy, uprzejmi urzędnicy, zrozumiałe decyzje)

Przyjazność urzędu wobec obywatela najlepiej wyraża się w opiniach samych zainteresowanych. Według badania CBOS zdaniem 42% Polaków (Boguszewski 2012) funkcjonowanie urzędów w

ostatnich latach pozostało bez zmian, 33% uważa, że ich działanie się poprawiło (31% uważa, że raczej się poprawiło, zaledwie 2%, że zdecydowanie się poprawiło), 16% respondentów zaobserwowało pogorszenie funkcjonowania urzędów (z czego 3% zdecydowane pogorszenie).

Rys./Tab. 5.12 Jakie dostrzega pan(i) pozytywne zmiany w funkcjonowaniu urzędów?

Zmiany związane z poprawą jakości obsługi ze strony urzędników	
Urzędnicy – miłsi, bardziej życzliwi, bardziej kulturalni, uśmiechnięci	34%
Większe zaangażowanie urzędników w rozwiązywanie problemów petentów	15%
Sprawniejsza i bardziej kompleksowa obsługa ze strony urzędników	15%
Urzędnicy bardziej kompetentni – większa wiedza, wyższe wykształcenie, fachowość, profesjonalizm	11%
Lepsza obsługa – ogólniki	13%
Zmiany związane z informatyzacją i elektroniczną systemów urzędowych	
Możliwość załatwienia niektórych spraw przez internet	5%
Dostęp do informacji za pośrednictwem internetu	4%
Elektroniczny system kolejek	1%
Komputeryzacja, informatyzacja – ogólniki	9%
Inne pozytywne zmiany	
Skrócenie i uproszczenie procedur, krótszy czas oczekiwania na załatwienie sprawy	17%
Lepszy dostęp do urzędów i urzędników, mniejsze kolejki, możliwość umówienia się na konkretną godzinę	13%
Lepszy dostęp do informacji, poprawa komunikacji z urzędem – ogólniki	5%
Poprawa wizerunku i wyglądu urzędów – nowe inwestycje, lepsze wyposażenie	3%
Bardziej dogodne godziny otwarcia urzędów	2%
Pozostałe konkretne pluse	4%
Jest lepiej – ogólniki	2%
Trudno powiedzieć	5%

Źródło: CBOS – Boguszewski 2012

Jeśli chodzi o aspekty, w których funkcjonowanie urzędów zmieniło się na lepsze, najwyższy odsetek ankietowanych wymienia zmiany, które zaszły w samych urzędnikach – zdaniem 34% Polaków są oni miłsi, bardziej życzliwi, bardziej kulturalni i uśmiechnięci, 15% uważa, że bardziej angażują się w rozwiązywanie problemów petentów, taki sam odsetek docenia sprawniejszą i bardziej kompleksową obsługę ze strony urzędników. Stosunkowo często wymieniane są też skrócenie i uproszczenie procedur, krótszy czas oczekiwania na załatwienie sprawy (17%) oraz lepszy dostęp do urzędów i urzędników, mniejsze kolejki, możliwość umówienia się na konkretną godzinę (13%).

Tab. 5.13 Jakie dostrzega pan(i) negatywne zmiany w funkcjonowaniu urzędów?

Zmiany związane z pogorszeniem jakości obsługi ze strony urzędników	
Niekompetencja i niewiedza urzędników	16%
Brak życzliwości, niemiła obsługa, nieliczenie się z petentami, traktowanie ludzi przedmiotowo	12%
Brak zaangażowania ze strony urzędników w rozwiązywanie problemów petentów	10%
Opieszałość urzędników	5%
Załatwianie spraw po znajomości	4%
Wąska specjalizacja urzędników i ograniczone uprawnienia, co wiąże się z odsyłaniem petenta od pokoju do pokoju	4%
Korupcja	4%
Zła obsługa – ogólniki	4%
Inne negatywne zmiany	
Rozrośnięta biurokracja, zawile procedury, zbyt długi czas załatwiania spraw	26%
Kolejki	11%
Problemy z załatwianiem spraw urzędowych – ogólniki	8%
Przerost zatrudnienia	7%
Nieład, chaos, bałagan – ogólniki	4%
Ograniczony dostęp do informacji	3%
Niewłaściwe gospodarowanie funduszami	2%
Budzące wątpliwości procedury zatrudniania urzędników, nepotyzm	2%
Nieodpowiednie godziny otwarcia urzędów	1%
Pozostałe konkretne minusy	10%
Trudno powiedzieć	10%

Źródło: CBOS – Boguszewski 2012

Wśród negatywnych zmian najczęściej wymieniany jest rozrost biurokracji, zawile procedury, zbyt długi czas załatwiania spraw (26%), brak życzliwości, niemiła obsługa, nieliczenie się z petentami, przedmiotowe traktowanie ludzi (12%) oraz kolejki (11%).

Wszystko to przyczynia się do spadku zadowolenia z funkcjonowania urzędów. W badaniu respondentów poproszono o określenie, czy zgadzają się, czy nie z szeregiem kwestii dotyczących oceny funkcjonowania urzędów. W oparciu o te kwestie stworzony został wskaźnik zadowolenia z funkcjonowania urzędów, który umożliwia porównanie w czasie (Boguszewski 2012).

Rys./Tab. 5.14 Wskaźnik zadowolenia z funkcjonowania urzędów

Odsetek osób pozytywnie oceniających wymienione aspekty funkcjonowania urzędów	2007	2012
Urzędy działają sprawnie i realizują swoje zadania szybko i terminowo	50%	40%
Klienci urzędów na ogół znają swoje prawa	44%	34%
Klienci urzędów na ogół wiedzą, według jakich zasad są podejmowane decyzje w ich sprawach	38%	28%
Urzędy są nakierowane na rozwiązywanie problemów obywateli i sprawną obsługę klientów	53%	44%
Godziny obsługi interesantów w urzędach są odpowiednie	65%	59%
Struktura urzędów oraz system informacji na ogół pozwalają na sprawne załatwianie spraw w urzędach	46%	42%

Źródło: CBOS – Boguszewski 2012

W 2012 wartość wskaźnika wyniosła 1,39⁷⁹, co oznacza to, że poziom zadowolenia z funkcjonowania urzędów jest poniżej średniej. Ponadto jest on niższy niż w 2007 roku. Najwyższy spadek zadowolenia odnotowano w przypadku szybkości i terminowości realizacji zadań przez urzędy, znajomości praw klientów oraz znajomości zasad, według jakich podejmowane są decyzje w sprawach klientów.

5.6 Podsumowanie

Ocena funkcjonowania administracji publicznej w Polsce nie jest łatwa. Zarówno NIK jak i eksperci DAP stosunkowo pozytywnie oceniają realizację poszczególnych funkcji państwa, niemniej jednak przeprowadzone kontrole wykazały także liczne niedociągnięcia w wielu dziedzinach. Co więcej, również społeczeństwo ma liczne zastrzeżenia odnośnie funkcjonowania administracji.

Z pewnością Polska administracja jest rozbudowana i kosztowna, nie charakteryzuje się przy tym wysoką efektywnością. Najgorzej oceniana jest realizacja funkcji świadczącej, związanej z usługami publicznymi oraz regulatora rozwoju gospodarczego. Liczne uchybienia wykazały też kontrole związane z ochroną porządku i spokoju publicznego oraz bezpieczeństwem państwa. Pewne niedociągnięcia wskazano też w sferze związanej ze ściąganiem podatków.

⁷⁹Odpowiedziom na poszczególne kwestie dotyczące funkcjonowania urzędów nadano następujące wartości: „zdecydowanie się nie zgadzam” = 0, „raczej się nie zgadzam” = 1, „raczej się zgadzam” = 2, „zdecydowanie się zgadzam” = 3. Osoby niemające zdania na dany temat (odpowiedzi „trudno powiedzieć”) zostały pominięte w obliczeniach. Wskaźnik jest średnią wartością wszystkich ocen.

W Polsce istnieje profesjonalna kadra urzędnicza, jednak racjonalność administracji budzi pewne zastrzeżenia. Mimo szczegółowych uregulowań prawnych i kodeksów etycznych, urzędnicze stanowiska wciąż zagrożone są upolitycznieniem, urzędnicy są mało profesjonalni i praktycznie nie ponoszą odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Negatywnie oceniane są także skomplikowane procedury i długi czas załatwiania spraw.

Ze względu na liczne odnotowane uchybienia, ogólna ocena administracji nie jest jednoznacznie pozytywna. Wiele wskaźników uległo poprawie w ostatnich latach, jednak zdaniem Polaków rzeczywistość urzędowa niewiele się zmienia.

Bibliografia:

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego 2013 [online]. Dostępna w internecie:

<http://www.spbn.gov.pl/sbn/biala-ksiega/4630,Biala-Ksiega.html> (dostęp 18.04.2014).

R. Boguszewski, *Urzędowa rzeczywistość w ocenach Polaków*, Raport CBOS 2012 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_146_12.PDF (dostęp 30.09.2013).

Sprawozdanie z działalności Centralnego Biura Śledczego KGP za 2012 rok, Komenda Główna Policji, Warszawa 2012.

M. Chludziński, *Zatrudnienie w administracji rządowej – dynamika i koszty*, Fundacja Republikańska, Warszawa 2012 <http://republikanie.org/wp-content/uploads/2012/12/Zatrudnienie-w-administracji-rz%C4%85dowej-dynamika-i-koszty.pdf>, (dostęp 11.02.2014).

A. Filak, K. Mroczka, *Ewolucja systemu służby przygotowawczej w służbie cywilnej*, [w:] *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania i zagrożenia*, red. J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mroczka, Warszawa 2013.

Praca nierejestrowana w Polsce 2010 r., GUS 2010 [online]. Dostępny w internecie:

http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_praca_nierejestrowana_w_2010.pdf (dostęp 17.11.2013).

P. Heywood, J.-H. Meyer-Sahling, *Występowanie stref korupcji w zarządzaniu polską administracją rządową*, Ernst&Young, Warszawa 2008 [online]. Dostępny w internecie:

[http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Korupcja_w_administracji_rzadowej.pdf/\\$FILE/Korupcja_w_administracji_rzadowej.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Korupcja_w_administracji_rzadowej.pdf/$FILE/Korupcja_w_administracji_rzadowej.pdf) (dostęp 9.11.2013).

N. Hipsz, *Opinie o funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej*, Raport CBOS 2012 [online].

Dostępny w internecie: http://cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_034_12.PDF (dostęp 28.04.2014).

K. Iszkowski, *Jak wykorzystać potencjał małych i średnich firm?*, Plan Zmian, Warszawa 2012.

K. Jagliński, *Koszty i efektywność systemu podatkowego w Polsce*, Fundacja Republikańska, Warszawa

2013 [online]. Dostępny w internecie: <http://cafr.pl/raport-koszty-i-efektywnosc-systemu-podatkowego-w-polsce/> (dostęp 10.12.2013).

K. Łuba, *Transparentność postępowania administracyjnego poprzez wprowadzenie metryki do Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] *Administracja rządowa XXI wieku. Szanse, wyzwania i zagrożenia*, red. J. Itrich-Drabarek, A. Filak, K. Mroczka, Warszawa 2013.

Wystąpienie pokontrolne 2008, NIK 2008 [online]. Dostępny w internecie:

http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=751adae2-b177-4d00-b748-4175e90bbcd8&groupId=764034 (dostęp 2.02. 2014).

Informacja o wynikach kontroli poboru podatku dochodowego od osób fizycznych 2010, NIK

2010[online]. Dostępny w internecie: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1594,vp,1781.pdf> (dostęp 2.02. 2014).

Raport z działalności NIK za rok 2012 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,5017.pdf> (dostęp 2.02. 2014).

Audyt wewnętrzny w systemie kontroli zarządczej 2012 [online]. Dostępny w internecie: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/pobierz,nik-P-11-022-audyt.pdf,typ,kk.pdf> (dostęp 16.01.2014).

E. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2006.

Analiza sytuacji ekonomicznej Polski (OECD Economic Survey POLAND) [online]. Dostępny w internecie: <http://www.oecd.org/eco/49971872.pdf> (dostęp 18.01.2014).

Raport o stanie edukacji 2012 [online]. Dostępny w internecie: <http://eduentuzjasci.pl/publikacje-ee-lista/raporty/150-raport-o-stanie-edukacji/816-raport-o-stanie-edukacji-2012-licza-sie-efekty.html> (dostęp 20.04.2014).

Z. Rau, *Wyniki badań świadków koronnych – empiryczne badania porównawcze w latach 2001, 2009 i 2012*, „Prawo i Prokuratura” 2013, nr 5.

F. Schneider, *Size and Development of the Shadow Economies of Portugal and 35 other OECD Countries from 2003 to 2013: Some New Facts*, 2013 [online]. Dostępny w internecie: http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf (dostęp 20.01.2014).

Society at glance 2014: OECD social indicators [online]. Dostępny w internecie: http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2014_soc_glance-2014-en (dostęp 24.04.2014).

Z. Wojciechowski, *Dualistyczny model administracji na szczeblu wojewódzkim w Polsce. Próba oceny* [w:] *Administracja rządowa XXI wieku*, dz.cyt.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej z 2011 r. [online]. Dostępny w internecie: <http://dokumenty.rcl.gov.pl/M2011093095301.pdf> (dostęp 4.04.2014).

6. Demokracja w społeczeństwie

Ocena polskiej demokracji nie jest kompletna bez zrozumienia, czym ten ustrój jest dla obywateli. Różne definicje demokracji podkreślają znaczenie zasad kluczowych dla uznania systemu za demokratyczny. Omówione poniżej wyniki badań umożliwiają udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy treść definicji demokracji pokrywa się z tym, co za ważne dla demokratycznego państwa uznają obywatele. Przeprowadzone analizy pozwalają także ocenić funkcjonowanie demokracji i jej wybranych zasad w Polsce.

W poniższym rozdziale omówimy dane pochodzące z badań opinii publicznej z lat 2012–2013. Podstawą przedstawionych wyników są cykliczne raporty publikowane przez Centrum Badania Opinii Społecznej. Dodatkowo przeanalizowaliśmy dane dotyczące demokracji pochodzące z szóstej edycji European Social Survey, międzynarodowego sondażu analizującego postawy, przekonania i wzory zachowań Europejczyków. Aby uzupełnić luki w istniejących danych, zrealizowaliśmy (przy pomocy CBOS) własne badanie, którego rezultaty również przedstawione są poniżej.

Dane sondażowe, mimo iż wydają się najlepszym sposobem poznania opinii publicznej, są źródłem niedoskonałym, nie oddają bowiem pełni obrazu świata. Niemniej jednak stanowią wiarygodny wyznacznik pewnych trendów.

6.1 Rozumienie demokracji

6.1.1 Społeczna definicja demokracji

W literaturze przedmiotu funkcjonuje szereg definicji demokracji (na przykład proceduralna, partycypacyjna i substancjalna), pojawia się jednak pytanie, czy społeczeństwo myśli o demokracji w tych samych kategoriach co badacze? Przeprowadzone analizy pozwalają na

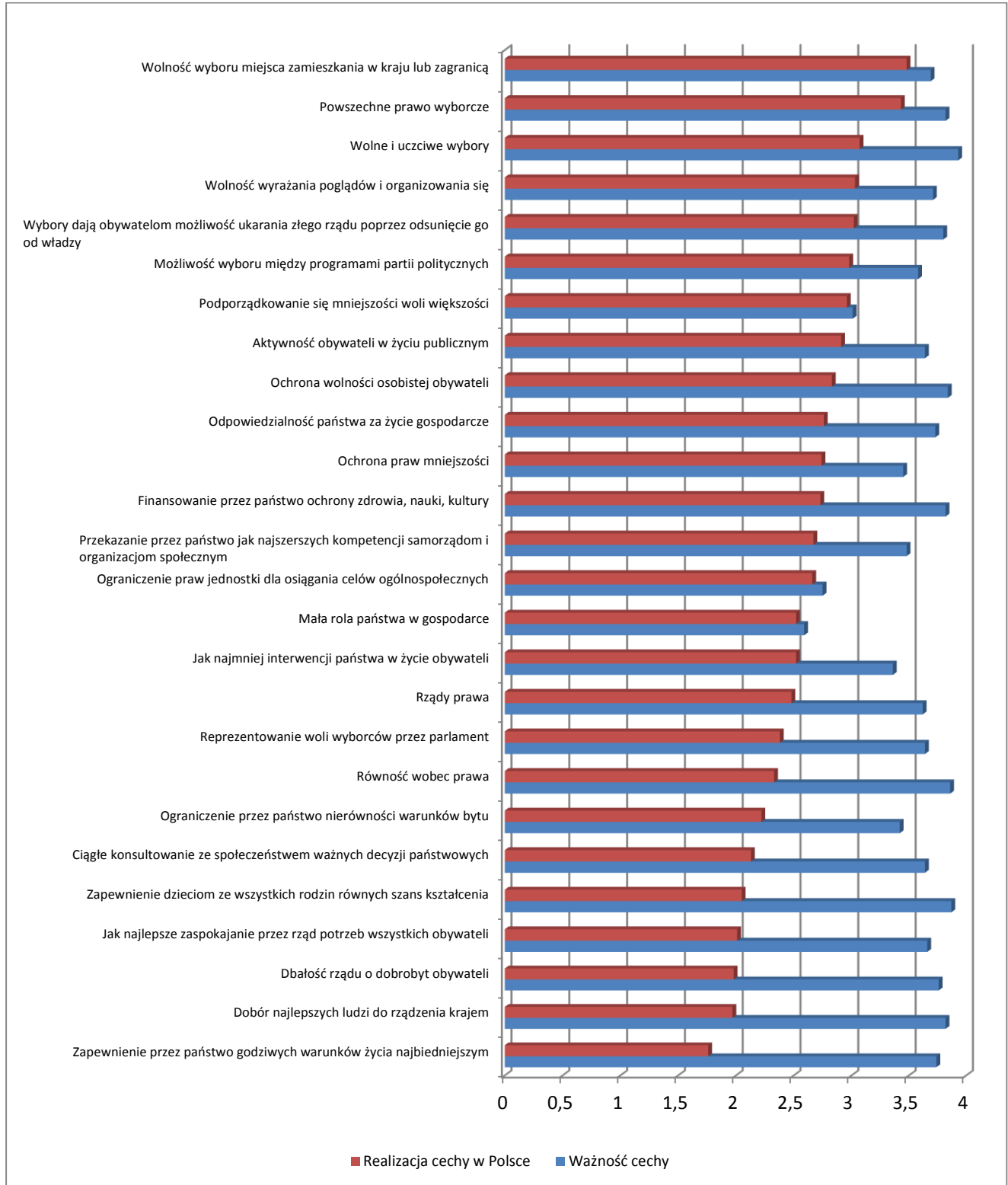
utworzenie rankingu cech kluczowych dla uznania kraju za demokratyczny oraz oceny ich funkcjonowania w Polsce.

Średnia ocena ważności poszczególnych cech demokracji⁸⁰ (Rys. 6.1) pokazuje, że zdaniem Polaków kluczowe z punktu widzenia demokracji są wolne i równe wybory (średnia wynosi 3,93). Demokracja niejednokrotnie bywa definiowana w sposób minimalistyczny – jako system, w którym rządzący wybierani są w wolnych wyborach (Schumpeter 1942, Przeworski 1999). Udział w wyborach jest rodzajem aktywności politycznej, która zapewnia wszystkim obywatelom jednakowy dostęp do polityki i jedynym, w który angażuje się względnie duża liczba obywateli we wszystkich demokracjach na świecie. Nie dziwi więc fakt, że to właśnie wolne i równe wybory zostały uznane za najważniejszą cechę demokracji. Znaczenie wyborów podkreślają także inne cechy, które wymienia się jako decydujące o demokratyczności państwa: powszechne prawo wyborcze (średnia 3,82), dobór najlepszych ludzi do rządzenia (średnia 3,82), oraz możliwość ukarania złego rządu odsunięciem go od władzy (średnia 3,8) – wolne wybory są kluczowe dla możliwości zaistnienia wszystkich tych zjawisk.

Zdaniem respondentów istotne z punktu widzenia demokratycznego państwa są także jego funkcje redystrybucyjne. Na drugim miejscu po wolnych i uczciwych wyborach respondenci wymieniają zapewnienie dzieciom ze wszystkich rodzin równych szans kształcenia (średnia 3,87). Na dalszych miejscach wymieniane są finansowanie przez państwo ochrony zdrowia, nauki, kultury (średnia 3,82), dbałość rządu o dobrobyt obywateli (średnia 3,76), zapewnienie przez państwo najbiedniejszym godziwych warunków życia (średnia 3,74).

⁸⁰Ważność cech demokracji i poziom ich realizacji w Polsce oceniano na czteroitemowej jakościowej skali. W celu obliczenia średnich wartości poszczególnym określeniom przypisane zostały wartości od 4 („cecha uznana za bardzo ważną dla uznania systemu za demokratyczny” i „zdecydowanie tak” realizacji danej cechy w Polsce) do 1 („to nie jest decha demokracji” i „zdecydowanie nie” dla realizacji cechy w Polsce).

Rys./Tab. 6.1 Demokratyczne standardy w Polsce – średnie wartości ważności i stopnia realizacji cech demokracji



Źródło: CBOS/DAP – Feliksiak 2013

Trzecią cechą uznaną za ważną dla demokracji jest równość wobec prawa – ze średnią 3,86. Za niewiele mniej ważną cechą demokracji została uznana wolność osobista obywateli (średnia 3,84).

Wyniki przeprowadzonych badań pokazują, że ideał demokracji w Polsce jest daleki od realizacji. Większość zasad demokracji nie jest przestrzegana w satysfakcjonującym stopniu. Jedynie w przypadku dwóch zasad (wolności wyboru miejsca zamieszkania w kraju lub zagranicą oraz powszechnego prawa wyborczego) większość ankietowanych zdecydowanie zgadza się ze stwierdzeniem, że są one w Polsce przestrzegane. Najgorzej oceniane jest funkcjonowanie państwa opiekuńczego (zapewnienie przez państwo najbiedniejszym godziwych warunków życia, dbałość rządu o dobrobyt obywateli, zapewnienie dzieciom ze wszystkich rodzin równych szans kształcenia) oraz relacje władza – obywatel (dobór najlepszych ludzi do rządzenia krajem, jak najlepsze zaspokajanie przez rząd potrzeb wszystkich obywateli, uwzględnianie opinii obywateli przez władze).

Analiza definicji demokracji pokazuje, że ważność poszczególnych cech tylko nieznacznie zmieniała się w ciągu ostatnich kilkunastu lat (Feliński 2013). Największe zmiany średniej ważności poszczególnych cech pomiędzy 2000 i 2013 rokiem zostały odnotowane w przypadku ograniczenia praw jednostki dla osiągnięcia celów ogólnospołecznych (wzrost znaczenia o 0,36), ograniczenia małej roli państwa w gospodarce (wzrost znaczenia o 0,26), wolności wyboru miejsca zamieszkania w kraju lub zagranicą (wzrost o 0,23), aktywności obywateli w życiu publicznym (wzrost o 0,23). Niewielki spadek znaczenia dotyczy dwóch spośród analizowanych cech: rządów prawa i reprezentowania roli wyborców przez parlament (średnie spadły odpowiednio o 0,06 i 0,04).

Nieco większe zmiany średnich dotyczą realizacji poszczególnych standardów demokracji w latach 2003–2013. Największy wzrost zadowolenia dotyczył wolności wyboru miejsca zamieszkania w kraju lub za granicą (wzrost średniej o 0,55), a także realizacji funkcji redystrybucyjnej: finansowania przez państwo ochrony zdrowia, nauki, kultury (wzrost o 0,36), zapewnienia równych szans kształcenia dzieciom ze wszystkich rodzin (wzrost o 0,33), ograniczenia przez państwo nierówności warunków bytu (0,19) i zapewnienia przez państwo najbiedniejszym godziwych warunków życia (0,18).

Rys./Tab. 6.2 Na ile pana(i) zdaniem dla demokracji generalnie ważne jest:

	Polska		Dojrzałe demokracje		Demokracje postkomunistyczne	
	Średnia	Std.	Średnia	Std.	Średnia	Std.
żeby sądy traktowały wszystkich jednakowo?	9,60	1,14	9,33	1,42	8,85	1,91
żeby media dostarczały obywatelom rzetelne informacje, pozwalające ocenić rząd?	9,35	1,36	8,76	1,81	8,73	1,84
żeby rząd wyjaśniał wyborcom swoje decyzje?	9,32	1,28	8,94	1,56	8,74	1,80
żeby sądy konstytucyjne miały możliwość powstrzymania działań rządu, kiedy przekracza on swoje uprawnienia?	9,29	1,44	8,92	1,71	8,78	1,87
żeby wybory parlamentarne były wolne i uczciwe?	9,27	1,44	9,01	1,60	8,85	1,77
żeby rząd chronił wszystkich obywateli przed ubóstwem?	9,05	1,79	8,64	1,88	8,57	2,05
żeby partie, które źle rządziły, były za to karane przez wyborców gorszym wynikiem, niż w poprzednich wyborach?	8,92	1,65	8,44	1,93	8,49	2,03
żeby obywatele mieli rozstrzygający głos w najważniejszych kwestiach politycznych, głosując nad nimi bezpośrednio w referendum?	8,83	1,75	8,14	2,06	8,46	1,97
żeby prawa różnych grup mniejszościowych były chronione?	8,80	1,77	8,58	1,83	8,16	2,20
żeby rząd podejmował działania zmierzające do zmniejszania różnic w dochodach?	8,70	2,08	7,93	2,24	8,24	2,31
żeby imigranci uzyskiwali prawo do głosowania w wyborach parlamentarnych dopiero wtedy, gdy otrzymają obywatelstwo kraju, do którego przybyli?	8,49	2,09	8,03	2,39	7,96	2,44
żeby media miały możliwość krytykowania rządu?	8,42	2,24	8,16	2,15	8,46	2,00
żeby partie opozycyjne miały możliwość krytykowania rządu?	8,39	2,07	8,33	2,01	8,36	2,03
żeby poszczególne partie polityczne stanowiły dla siebie rzeczywistą alternatywę, wyraźnie różniły się między sobą?	8,17	2,08	7,68	2,11	8,39	2,01
żeby wyborcy – zanim zdecydują, na kogo głosować – omawiali kwestie polityczne z rodziną i osobami, które znają?	7,76	2,56	7,35	2,39	7,56	2,54
żeby politycy, przed podejmowaniem decyzji, uwzględniali zdanie rządów innych krajów europejskich?	6,35	2,70	6,80	2,43	6,63	2,52

Źródło: ESS – obliczenia własne

Czy ideał demokracji jest uniwersalny? Analiza danych z European Social Survey (Rys. 6.2) pokazuje, że jeśli chodzi o ideał demokracji, Polacy nie różnią się znacząco od mieszkańców dojrzałych demokracji i demokracji postkomunistycznych.

Rys./Tab. 6.3 Czy w pana(i) kraju:

	Polska		Dojrzałe demokracje		Demokracje postkomunistyczne	
	Średnia	Std.	Średnia	Std.	Średnia	Std.
media mają możliwość krytykowania rządu?	7,75	2,41	7,88	2,20	6,89	2,62
partie opozycyjne, to znaczy niewchodzące w skład rządu, mają możliwość jego krytykowania?	7,60	2,39	7,99	2,06	6,92	2,61
wybory do Sejmu są wolne i uczciwe?	7,37	2,64	8,10	2,22	6,05	2,97
wyborcy – zanim zdecydują, na kogo głosować – omawiają kwestie polityczne z rodziną i osobami, które znają?	6,50	2,59	6,44	2,30	6,54	2,62
poszczególne partie polityczne stanowią dla siebie rzeczywistą alternatywę, wyraźnie różnią się między sobą?	6,23	2,59	5,84	2,37	5,55	2,68
prawa różnych grup mniejszościowych są chronione?	6,14	2,30	6,49	2,42	6,45	2,82
media dostarczają obywatelom rzetelne informacje, pozwalające ocenić rząd?	5,90	2,61	6,28	2,46	5,73	2,60
partie, które źle rządziły, są za to karane przez wyborców gorszym wynikiem niż w poprzednich wyborach?	5,61	2,93	6,11	2,82	4,67	3,25
politycy przed podejmowaniem decyzji uwzględniają zdanie rządów innych krajów europejskich?	5,35	2,33	5,76	2,26	5,17	2,59
obywatele mają rozstrzygający głos w najważniejszych kwestiach politycznych, głosując nad nimi bezpośrednio w referendum;	4,94	2,93	4,73	3,22	4,47	3,01
sądy traktują wszystkich jednakowo;	3,90	2,66	5,82	3,08	3,66	2,83
rząd wyjaśnia swoje decyzje wyborcom;	3,64	2,46	4,95	2,70	3,56	2,76
rząd chroni wszystkich obywateli przed ubóstwem;	3,00	2,42	4,73	2,84	2,93	2,73
rząd podejmuje działania zmierzające do zmniejszenia różnic w dochodach.	2,99	2,41	4,49	2,62	2,83	2,65

Źródło: ESS – obliczenia własne

Cztery cechy demokracji, które zostały uznane przez Europejczyków za najważniejsze (choć wymieniane w różnej kolejności) to jednakowe traktowanie przez sądy, dostarczanie rzetelnych informacji przez media, wyjaśnianie swoich decyzji przez rząd oraz możliwość powstrzymania przez sądy konstytucyjne działań rządu, gdy ten przekracza swoje uprawnienia. Jeśli chodzi o cechy najmniej ważne, wszyscy respondenci zgodnie uważają, że swoboda omawiania kwestii politycznych z rodziną i znajomymi przed podjęciem decyzji wyborczej oraz uwzględnianie przez polityków podejmujących decyzje zdania rządów innych krajów europejskich są mało istotne. Stosunkowo ważny okazuje się też wymóg, aby poszczególne partie polityczne wyraźnie różniły się między sobą.

Jeśli chodzi o ocenę realizacji poszczególnych zasad demokratycznych w poszczególnych krajach, zarówno w dojrzałych, jak i w nowych demokracjach wolne i uczciwe wybory oraz możliwość krytykowania rządu przez partie opozycyjne znajdują się wśród najlepiej ocenianych. Obok wspomnianych zasad w Polsce, podobnie jak w dojrzałych demokracjach, wymieniana jest możliwość krytykowania rządu przez media. Respondenci z nowych demokracji są przekonani, że wyborcy – zanim zdecydują, na kogo głosować – omawiają kwestie polityczne z rodziną i znajomymi. Cecha ta wymieniana jest przez polskich respondentów na czwartym miejscu.

Do demokratycznych zasad, które są najgorzej realizowane, europejscy respondenci zaliczają wyjaśnianie wyborcom decyzji podejmowanych przez rząd, ochronę wszystkich obywateli przed ubóstwem oraz podejmowanie przez rząd działań zmierzających do zmniejszania różnic w dochodach.

6.2 Legitymizacja system politycznego

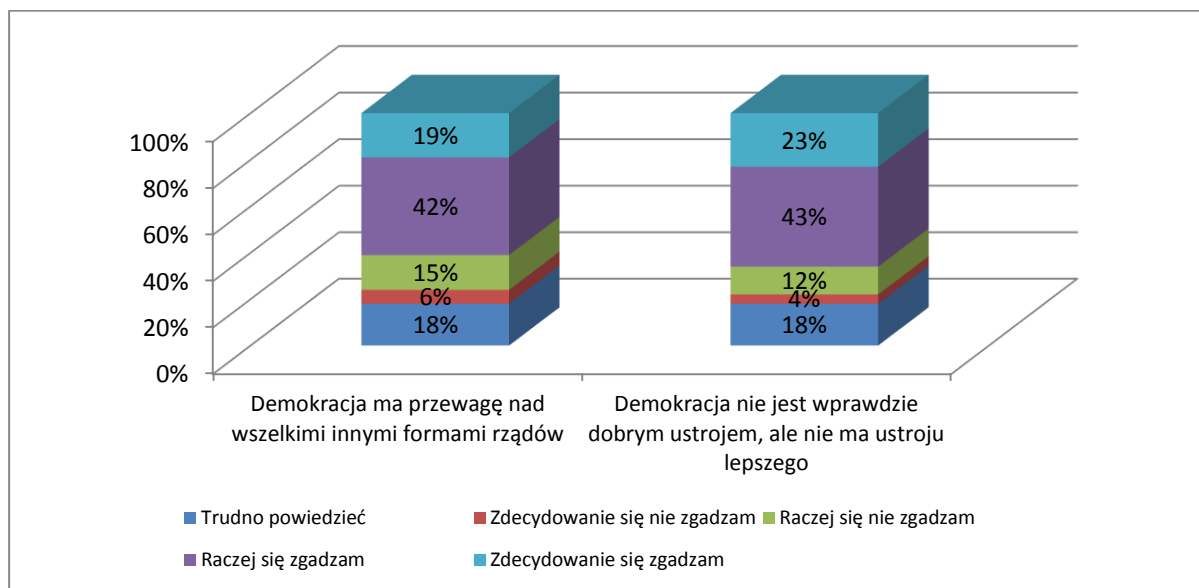
6.2.1 Akceptacja system politycznego

Poziom zadowolenia z realizacji poszczególnych zasad demokracji, w szczególności tych uznanych przez obywateli za najważniejsze z punktu widzenia demokratyczności państwa, jest skorelowany z poparciem dla tego ustroju.

Poparcie polityczne definiowane jest jako pozytywna lub negatywna postawa wobec obiektu politycznego (władzy, panującego systemu lub społeczności politycznej, do której jednostka przynależy – por. Szawiel 2004, s. 150, Easton 1975, s. 436). W literaturze wymieniane są dwa rodzaje poparcia: rozproszone (uogólnione – *diffuse support*), rozumiane jako stosunek do demokracji i jej wartości oraz poparcie specyficzne (*specific support*), które wyraża się poprzez zadowolenie (bądź niezadowolenie) z tego, jak funkcjonują konkretne władze.

Kluczowe z punktu widzenia stabilności systemu demokratycznego jest poparcie uogólnione (dla demokracji jako najlepszego systemu) i jego niezależność od emocjonalno-oceniającego stosunku do rządzących. Badania realizowane przez CBOS potwierdzają, że Polacy uznają demokrację za jedyną grę w mieście (Feliksiak 2013).

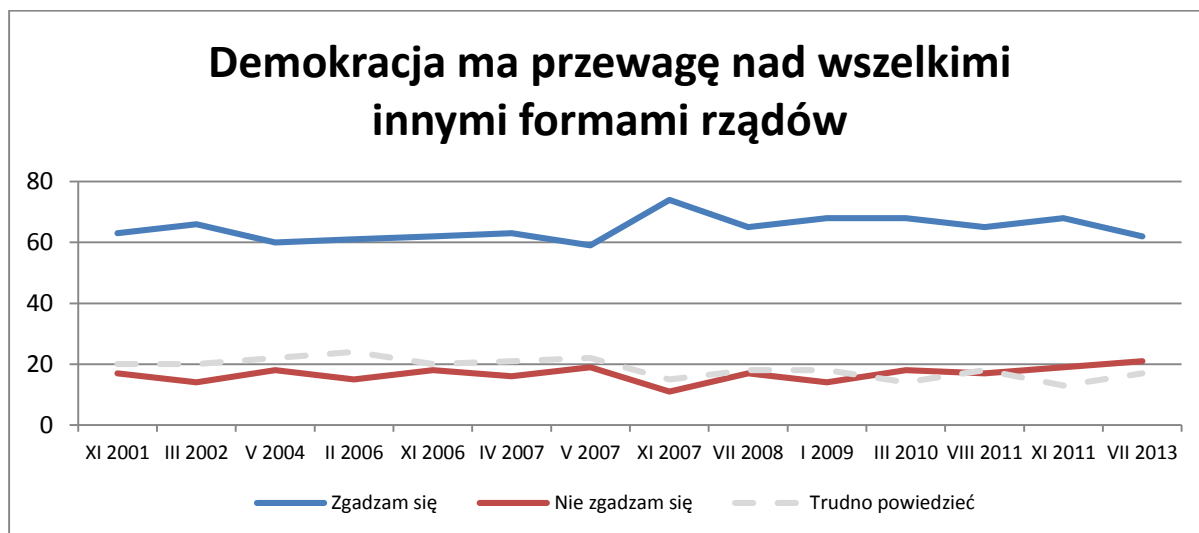
Rys./Tab. 6.4 Poparcie dla demokracji



Źródło: CBOS/DAP – Feliksiak 2013

Większość Polaków (61%) uważa, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów (suma odpowiedzi „zdecydowanie” i „raczej się zgadzam”). Odsetek osób, które nie zgadzają się z tym stwierdzeniem, jest znacznie mniejszy: suma odpowiedzi „zdecydowanie” i „raczej” kontestujących wynosi 21%. Podobny odsetek respondentów (18%) nie ma zdania na ten temat.

Rys./Tab. 6.5 Poparcie dla demokracji w latach 2001–2013

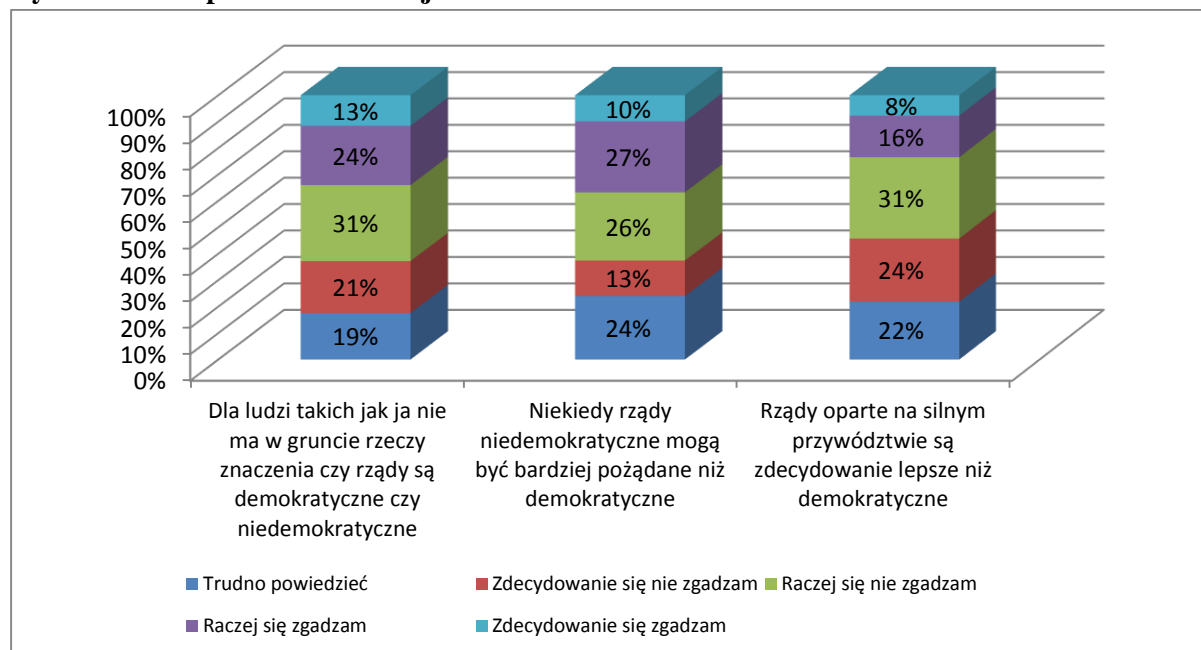


Źródło: CBOS

Podobne wyniki przynosi analiza warunkowego poparcia dla demokracji: odsetek osób zgadzających się ze stwierdzeniem, że demokracja nie jest dobrym ustrojem, ale nie ma ustroju lepszego wynosi 66% i jest on nieznacznie wyższy od odsetka osób uważających, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów.

Rozproszone poparcie dla demokracji wykazuje znaczną stabilność w czasie (Rys. 6.5). W latach 2001–2013 występują niewielkie wahania zarówno odsetka osób zgadzających się, jak i niezgadzających z analizowanym stwierdzeniem (jedynie po wyborach w 2007 roku można zauważyć gwałtowny wzrost osób uważających, że demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów, jednak w ciągu kilku miesięcy ich poziom wrócił do stanu sprzed listopada 2007). Oznacza to, że niezależnie od oceny działania aktualnych władz i instytucji, obywatele uznają demokrację nie tylko za jedyny możliwy, lecz także za najlepszy ustrój polityczny.

Rys./Tab. 6.6 Opinie o demokracji

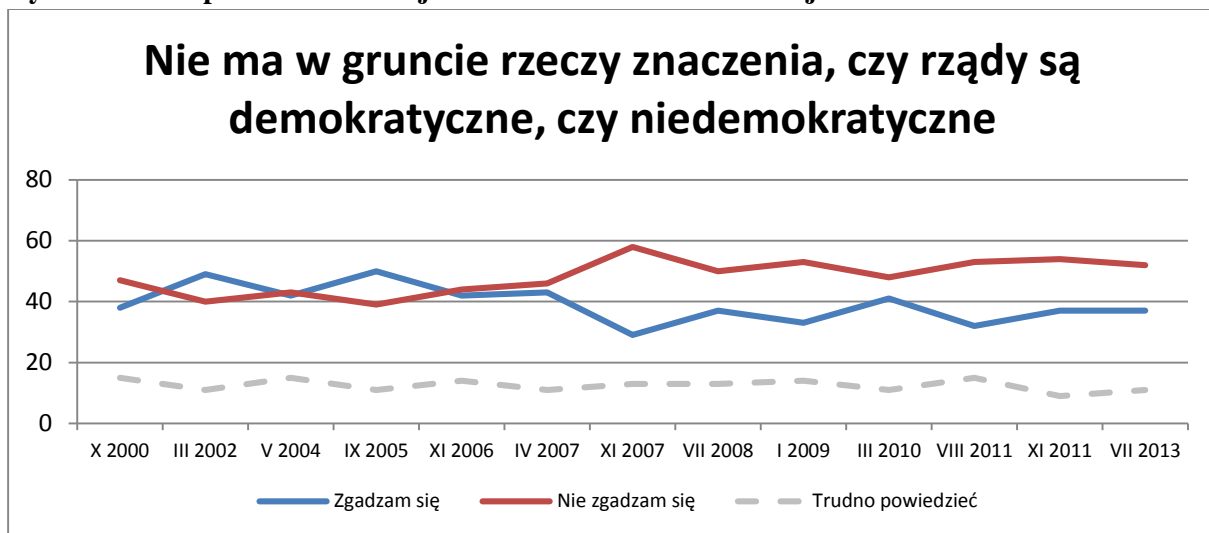


Źródło: CBOS/DAP – Feliksiak 2013

Wobec znaczącego poparcia dla demokracji jako najlepszego ustroju zaskakuje fakt, iż jedna trzecia respondentów uważa, że z ich punktu widzenia nie ma znaczenia, czy rządy są demokratyczne czy niedemokratyczne (13% zdecydowanie się zgadza, 24% raczej się zgadza – Rys. 6.6), podczas gdy zaledwie co piąty Polak zdecydowanie nie zgadza się z tym stwierdzeniem.

Tak mierzony poziom alienacji politycznej zmienia się w czasie (Rys. 6.7). W latach 2000–2006 odsetek osób, którym system rządów w kraju jest obojętny, oscylował między 40% a 50%. Relacja ta uległa zdecydowanej zmianie podczas kampanii wyborczej w roku 2007, liczba respondentów przekonanych, że rodzaj rządów nie ma znaczenia, wyraźnie spadła. Od tego momentu liczba respondentów identyfikujących się z demokracją przeważa nad liczbą respondentów wyalienowanych.

Rys./Tab. 6.7 Opinie o demokracji w latach 2000–2013 – alienacja

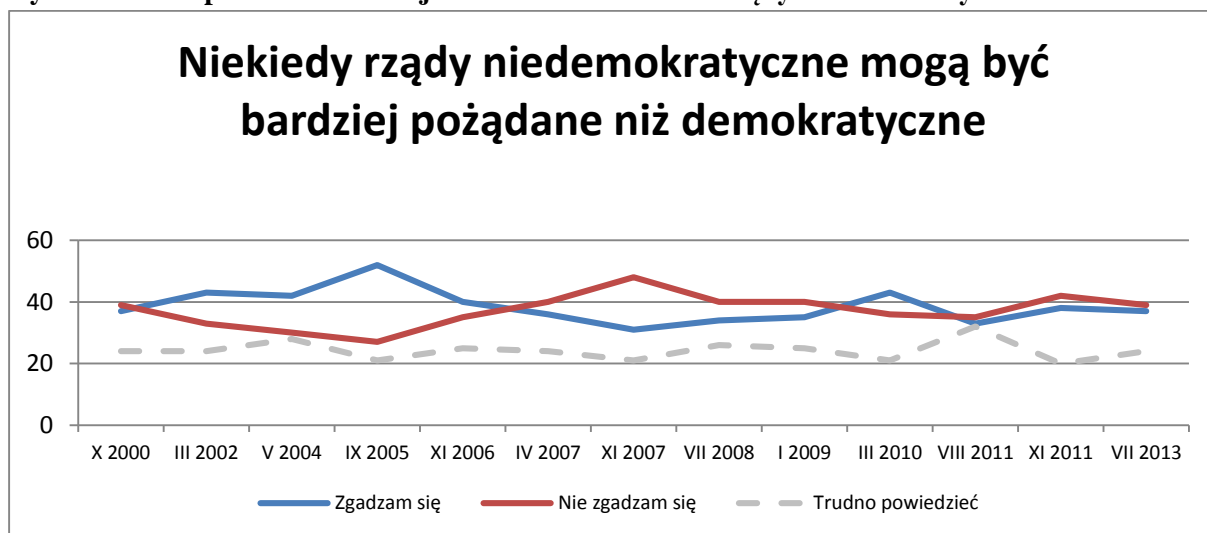


Źródło: CBOS

Poparcie dla demokracji nie wyklucza przyzwolenia na rządy niedemokratyczne (Rys. 6.8). 36,8% respondentów (zarówno z grupy przekonanej, że demokracja ma przewagę nad wszystkimi innymi formami rządów, jak i spośród respondentów niezgadzających się z tym stwierdzeniem) uważa, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż demokratyczne. Niemal połowa respondentów nie zgadza się z tym stwierdzeniem. Znaczący wydaje się też fakt, że co czwarty respondent nie ma zdania na ten temat.

Poziom akceptacji dla rządów niedemokratycznych zmieniał się w sposób podobny do odsetka respondentów, którzy panujący w kraju system polityczny uznawali za nieistotny – przełom nastąpił w połowie roku 2007 i od tamtej pory, z wyjątkiem wiosny 2010 roku, liczba ich potencjalnych zwolenników jest mniejsza niż przeciwników. Tym niemniej odsetki osób zgadzających się i niezgadzających się ze stwierdzeniem, że rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż demokratyczne, utrzymują się na zbliżonym poziomie.

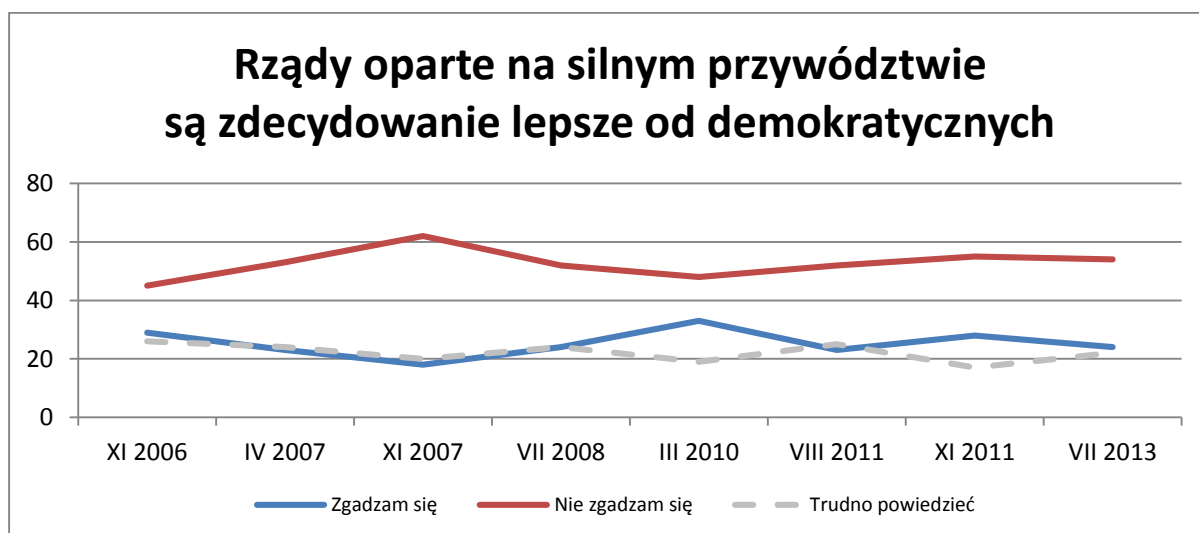
Rys./Tab. 6.8 Opinie o demokracji w latach 2000–2013 – rządy niedemokratyczne



Źródło: CBOS/DAP – Feliksiak 2013

Wśród respondentów znajdują się także osoby wyrażające pogląd, że rządy oparte na silnym przywództwie są zdecydowanie lepsze niż demokratyczne (Rys. 6.9). Odsetek osób przekonanych o wyższości rządów autorytarnych (24,7%) jest jednak znacznie niższy niż odsetek respondentów wyrażających dezaprobatę w stosunku do niedemokratycznych rozwiązań (54,4%). Wartości te są stosunkowo stabilne w czasie.

Rys./Tab. 6.9 Opinie o demokracji w latach 2000-2013 – rządy oparte na silnym przywództwie



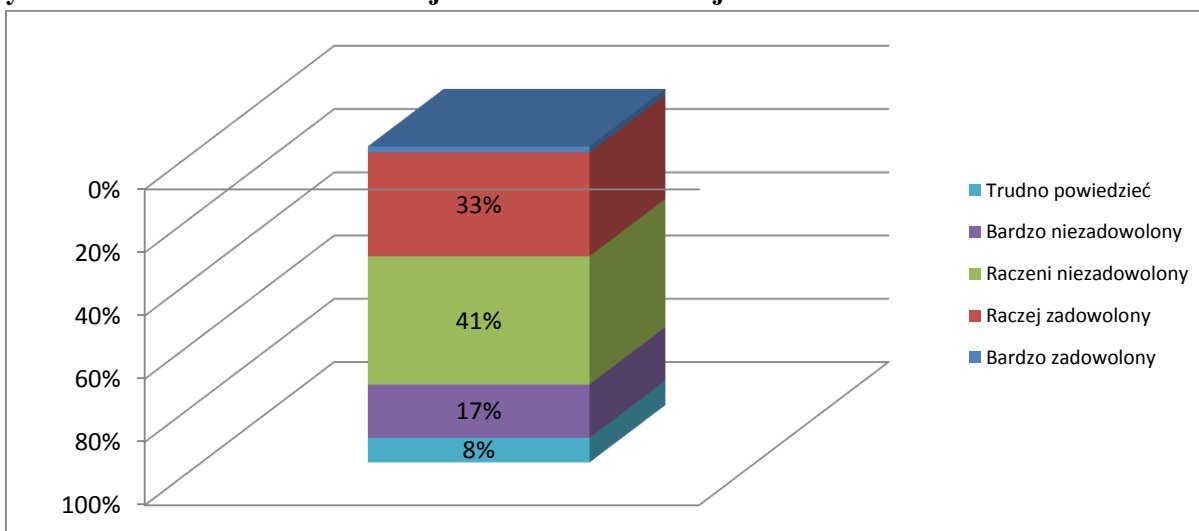
Źródło: CBOS

Odsetek zwolenników rządów opartych na silnym przywództwie w ciągu ostatnich kilku lat wykazuje tendencję spadkową, natomiast procent respondentów dezaprobujących rządy niedemokratyczne od 2007 roku (wówczas odnotowano wzrost) pozostaje względnie stały.

6.2.2 Ocena działania demokracji

Ważnym elementem poparcia dla demokracji, obok akceptacji systemu w ogóle, jest poparcie rozproszone, wyrażające się poprzez zadowolenie z działania konkretnych władz w danym miejscu i czasie. Te dwa rodzaje poparcia mogą być niezależne od siebie. Potwierdza to także przykład Polski: mimo iż większość Polaków jest przekonana o wyższości demokracji nad innymi formami rządów, zaledwie jedna trzecia (34,9%) jest dziś zadowolona z jej funkcjonowania w Polsce (2% bardzo zadowolonych, 32,9% raczej zadowolonych). Aż 16,9% respondentów deklaruje wysoki poziom niezadowolenia z działania tego ustroju, 40,6% jest raczej niezadowolonych.

Rys./Tab. 6.10 Zadowolenie z funkcjonowania z demokracji w Polsce

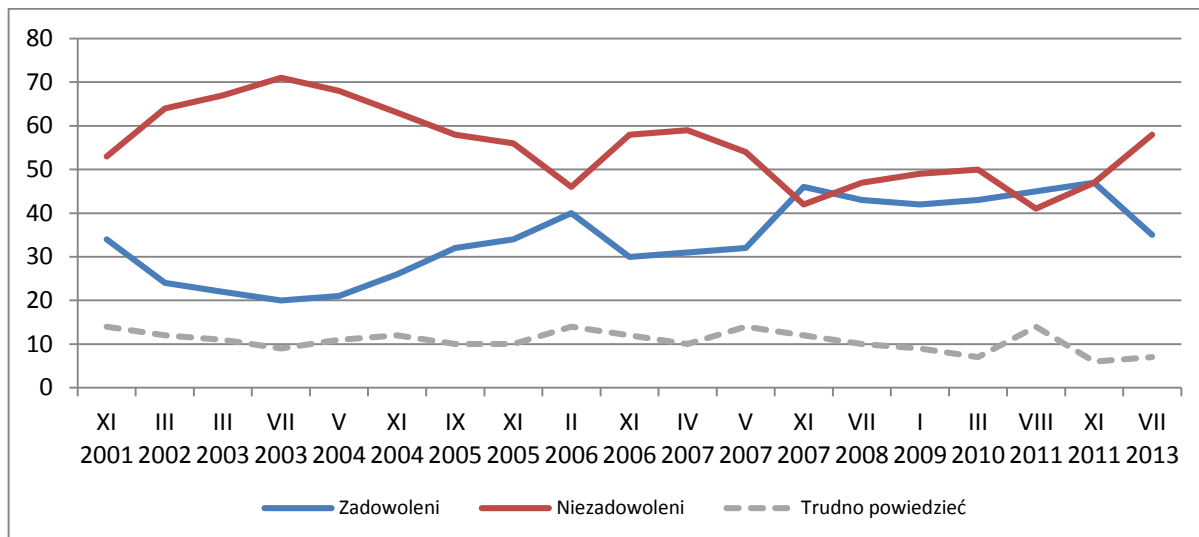


Źródło: CBOS – Feliksiak 2013

Odsetek Polaków zadowolonych i niezadowolonych z funkcjonowania demokracji zmienia w czasie (Rys 6.11). W latach 2001–2007 odsetek niezadowolonych zdecydowanie przewyższał liczbę zadowolonych z działania demokracji, wykazywał jednak tendencję spadkową. Mimo iż w latach 2007–2011 procenty zadowolonych i niezadowolonych utrzymywały się na zbliżonym poziomie, a w okresie okołobyorczym w 2007 i 2011 roku odnotowana została nawet

krótkotrwała przewaga zadowolonych z funkcjonowania demokracji, od końca 2011 roku widoczny jest znaczny wzrost poziomu niezadowolenia z funkcjonowania systemu.

Rys./Tab. 6.11 Ocena funkcjonowania demokracji



Źródło: CBOS

Według danych European Social Survey średni poziom zadowolenia z funkcjonowania demokracji w Polsce jest nieco wyższy niż w innych demokracjach postkomunistycznych (średnie⁸¹ wynoszą odpowiednio 4,91 i 4,40), a jednocześnie niższy niż w dojrzałych demokracjach zachodnioeuropejskich (5,67).

Jeśli chodzi o relację pomiędzy poparciem uogólnionym, a zadowoleniem z funkcjonowania demokracji w Polsce, istnieje między nimi statystycznie istotny związek. Pozytywne oceny funkcjonowania demokracji współwystępują z przekonaniem, że jest ona najlepszym z istniejących rozwiązań ustrojowych (r Pearsona = 0,30). Istnieje także związek pomiędzy negatywnymi ocenami a obojętnością wobec obowiązującego w naszym kraju systemu politycznego (r Pearsona = 0,20), przyzwoleniem na niedemokratyczne rozwiązania w polityce (r Pearsona = 0,20), a także z przekonaniem o wyższości rządów autorytarnych nad demokratycznymi (r Pearsona = 0,25; Feliksiak 2013).

⁸¹Średnie obliczone na podstawie odpowiedzi na pytania dotyczące zadowolenia z demokracją wyrażanego na jedenastopniowej skali, gdzie 0 oznacza skrajne niezadowolenie, a 10 skrajne zadowolenie. W nawiasach podano odchylenie standardowe.

Akceptacja dla demokracji jako najlepszego systemu politycznego niekoniecznie musi wiązać się z zadowoleniem z jej funkcjonowania w danym kraju. Poparcie rozproszone i specyficzne mogą bowiem funkcjonować niezależnie od siebie (co pozwala wyjaśnić na przykład fakt, iż niezadowolenie z działania kolejnych rządów nie prowadzi do obalenia demokracji) i niezależnie od siebie ewoluować (Szawiel 2004).

Analiza zadowolenia z demokracji i oceny jej funkcjonowania w Polsce wyłania cztery grupy respondentów: zwolenników demokracji zadowolonych z jej funkcjonowania (zadowoleni demokraci), zwolenników demokracji niezadowolonych z jej funkcjonowania (rozczarowani demokraci), przeciwników demokracji zadowolonych z jej funkcjonowania (tzw. krajowi demokraci) oraz przeciwników demokracji niezadowolonych z jej funkcjonowania (antydemokraci). Podobne grupy można wyłonić w innych krajach europejskich⁸² (Rys. 6.12). Dane pokazują jednak, że dojrzałe demokracje zachodnioeuropejskie różnią się od krajów postkomunistycznych, w tym Polski. Odsetek przeciwników demokracji (zaliczonych do grupy antydemokratów i krajowych demokratów) jest tu znacznie niższy niż w nowych demokracjach. Wyższy jest natomiast procent obywateli zadowolonych z funkcjonowania demokracji (zadowoleni demokraci i krajowi demokraci).

Rys./Tab. 6.12 Poparcie dla demokracji

	Polska CBOS⁸³	Polska ESS	Dojrzałe demokracje	Demokracje postkomunistyczne
antydemokraci	20,4%	15,3%	8,6%	12,5%
niezadowoleni demokraci	39,8%	47,8%	36,8%	55,8%
zadowoleni demokraci	35,3%	34,9%	53,3%	29,9%
krajowi demokraci	4,5%	2,1%	1,3%	1,8%

Źródło: Obliczenia własne: CBOS/DAP i ESS

Polska różni się także od pozostałych demokracji postkomunistycznych ze względu na poziom poparcia dla demokracji. W Polsce odsetek antydemokratów i krajowych demokratów jest nieco

⁸²Obliczenia własne na podstawie danych ESS 6, oparte na odpowiedziach udzielone przez respondentów na pytanie o zadowolenie z funkcjonowania demokracji w kraju i o znaczenie życia w kraju rządzonym demokratycznie.

⁸³ Obliczenia dotyczące Polski zostały wykonane na dwóch niezależnych zbiorach danych. Pierwszy zbiór, opracowany w ramach badań realizowanych przez Centrum Badań Opinii Publicznej, pozwala dokładnie przeanalizować sytuację w Polsce. Większość analiz dotyczących czterech grup respondentów o różnym stosunku do demokracji została przeprowadzona właśnie na podstawie danych z tego zbioru. Drugi zestaw informacji pochodzi z badania European Social Survey. Dane te umożliwiają przedstawienie Polski na tle dojrzałych demokracji europejskich i nowych demokracji postkomunistycznych.

wyższy niż w innych nowych demokracjach, co oznacza, że poparcie dla demokracji jest mniejsze. Zadowolenie z funkcjonowania demokracji w Polsce jest natomiast nieco większe (wyższy jest odsetek zadowolonych demokratów, a niższy niezadowolonych demokratów).

Poszczególne kategorie zwolenników i przeciwników demokracji w Polsce różnią się pod względem wyboru cech, które ich zdaniem są kluczowe z punktu widzenia demokracji oraz oceny ich realizacji. Średnie oceny ważności wymiarów: ekonomicznego i polityczno-społecznego⁸⁴ oraz zadowolenia z ich realizacji w Polsce pozwalają pokazać różnice pomiędzy poszczególnymi kategoriami demokratów. Poszczególne grupy różnią się między sobą na przykład tym, jakie znaczenie przypisują każdemu z analizowanych wymiarów. Antydemokracy za najważniejsze uznają kwestie ekonomiczne, znacznie niżej cenią natomiast kwestie polityczno-społeczne. Niezadowoleni demokraci przywiązują podobną wagę do obu wymiarów, uznając je za stosunkowo ważne. Zadowoleni demokraci i przeciwnicy demokracji zadowoleni z jej funkcjonowania (krajowi demokraci) podobnie oceniają wagę wymiaru ekonomicznego, różni ich jednak stosunek do wymiaru społeczno-politycznego. Dla zadowolonych demokratów wymiar ten okazuje się być ważniejszy niż ekonomiczny, natomiast krajowi demokraci przypisują wymiarowi polityczno-społecznemu podobną wagę jak antydemokracy, uznając go za mniej ważny.

Jeśli chodzi o funkcjonowanie wymiaru polityczno-społecznego, jest ono oceniane znacznie wyżej niż ekonomicznego, jednak także średnie oceny działania obu wymiarów potwierdzają różnice między grupami. Dwie grupy respondentów niezadowolone z funkcjonowania demokracji w Polsce, antydemokracy i niezadowoleni demokraci, zdecydowanie negatywnie oceniają działanie obu wymiarów demokracji, przy czym ci pierwsi nieco gorzej oceniają

⁸⁴Do pierwszej kategorii zaliczone zostały dbanie rządu o dobrobyt obywateli, zapewnienie równych szans wykształcenia dla dzieci ze wszystkich rodzin, ograniczenie przez państwo nierówności warunków bytu, odpowiedzialność państwa za życie gospodarcze, jak najlepsze zaspokajanie przez rząd potrzeb wszystkich obywateli, mała rola państwa w gospodarce, zapewnienie przez państwo godziwych warunków życia najbiedniejszym i finansowanie przez państwo ochrony zdrowia, nauki, kultury; drugi wymiar to rządy prawa, aktywność obywateli w życiu publicznym, reprezentowanie woli wyborców przez parlament, ochrona praw mniejszości, wolność wyrażania poglądów i organizowania się, ochrona wolności osobistej obywateli, dobór najlepszych ludzi do rządu krajem, możliwość wyboru między programami partii politycznych, podporządkowanie się mniejszości woli większości, równość wobec prawa, powszechne prawo wyborcze, wolne i uczciwe wybory, przekazanie przez państwo jak najszerszych kompetencji samorządom, jak najmniej interwencji państwa w życie obywateli, wolność wyboru miejsca zamieszkania w kraju lub za granicą, ciągłe konsultowanie ze społeczeństwem ważnych decyzji państwowych, ograniczenie praw jednostki dla osiągnięcia celów ogólnospołecznych, wybory dają obywatelom możliwość ukarania złego rządu poprzez odsunięcie go od władzy.

realizację wymiaru polityczno-społecznego. Zadowoleni demokraci najlepiej oceniają funkcjonowanie wymiaru polityczno-społecznego, natomiast najwyższą ocenę działania wymiaru ekonomicznego wystawiają krajowi demokracji.

6.2.3 Zaufanie do instytucji demokratycznych

O zaufanie (między innymi) do wybranych instytucji publicznych pytano w badaniu CBOS. Wyniki badań pokazują, że poziom zaufania do instytucji demokratycznych w Polsce jest stosunkowo niski (Tab. 6.13). W 2012 roku połowa Polaków nie ufała rządowi, 55% – parlamentowi, a 65% nie miało zaufania do partii politycznych (Cybulska 2012⁸⁵). Zaufanie do rządu podlegało w ostatnim dziesięcioleciu największym zmianom. W 2002 roku grupa darząca tę instytucję zaufaniem i nie były niemal równoliczne. W 2004 odnotowano znaczący spadek zaufania do rządu (odsetek nieufnych wynosił 68%). W latach 2006 i 2008 odnotowano wzrost zaufania do rządu (odsetek darzących rząd zaufaniem wzrósł odpowiednio do 47% i 56%), jednak od 2010 poziom zaufania do rządu stopniowo spada. Wartości te są jednak silnie powiązane ze składem i działalnością poszczególnych rządów.

Rys./Tab. 6.13 Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma pan(i) zaufanie czy też nie ma pan(i) zaufania do wymienionych instytucji?

	2002		2004		2006		2008		2010		2012	
	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie
Rząd	42%	45%	21%	68%	47%	40%	56%	32%	31%	60%	39%	49%
Sejm i Senat	28%	54%	21%	67%	30%	54%	39%	44%	21%	68%	29%	55%
Partie polityczne	15%	65%	13%	72%	24%	61%	28%	54%	14%	76%	20%	65%

Źródło: CBOS – Cybulska 2012

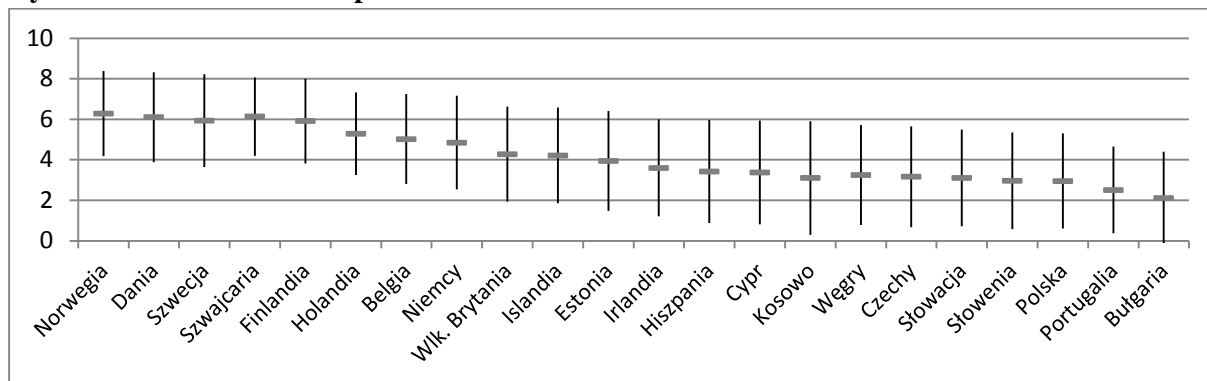
Poziom zaufania do Sejmu i Senatu również podlega wahaniom, jednak w tym przypadku odsetek osób, które nie ufają parlamentowi od 2002 roku przez cały analizowany okres przewyższa odsetek darzących te instytucje zaufaniem. Nieustająco ponad połowa Polaków nie darzy Sejmu i Senatu zaufaniem (za wyjątkiem roku 2008, gdy wartość ta spadła do 44%).

Poziom zaufania do parlamentu w Polsce jest jednym z niższych w Europie (wg danych ESS). Średni poziom zaufania do parlamentu sytuuje Polskę na trzecim miejscu od końca spośród

⁸⁵ Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (260) przeprowadzono w dniach 5–11 stycznia 2012 roku na liczącej 1058 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

analizowanych krajów europejskich. Dwa ostatnie miejsca zajmują Portugalia i Bułgaria. Warto zauważyć, że poziom zaufania do parlamentu w dojrzałych demokracjach jest ogólnie wyższy niż w demokracjach postkomunistycznych. Na czele dominują demokracje z krajów nordyckich. Najwyższym zaufaniem do parlamentu spośród nowych demokracji charakteryzuje się Estonia.

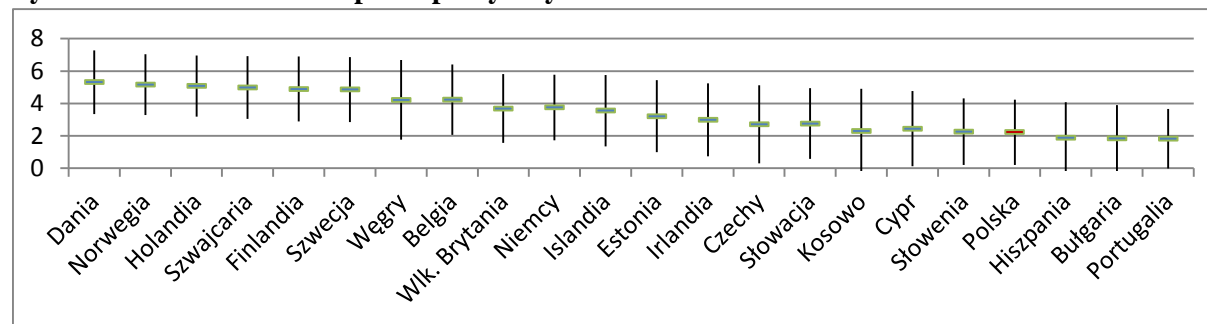
Rys./Tab. 6.14 Zaufanie do parlamentu



Źródło: Obliczenia własne – ESS

Znacznie mniejszym zaufaniem cieszą się w Polsce partie polityczne – ufa im zaledwie co piąty Polak. Poziom zaufania do partii w ostatnim dziesięcioleciu stopniowo wzrasta. Najniższy poziom zaufania odnotowano w 2002 i 2004 roku: partiom ufało wówczas odpowiednio 15% i 14%. Największym zaufaniem cieszyły się partie polityczne w 2008 roku, ale nawet wówczas ufał im zaledwie co trzeci Polak. Jedynymi krajami UE, które Polska wyprzedza pod względem zaufania do partii i polityków, są Hiszpania, Portugalia i Bułgaria.

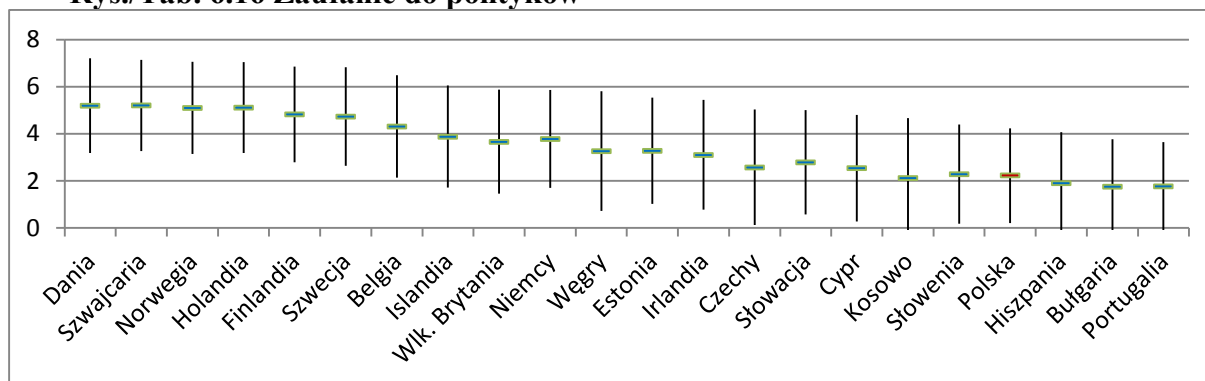
Rys./Tab. 6.15 Zaufanie do partii politycznych



Źródło: Obliczenia własne – ESS

Jeśli chodzi o zaufanie do partii politycznych, najwyższym poziomem charakteryzuje się Dania, Norwegia, Holandia i Szwajcaria. W nowych demokracjach liderem są Węgry, które zajmują siódme miejsce w rankingu.

Rys./Tab. 6.16 Zaufanie do polityków



Źródło: Obliczenia własne – ESS

6.3 Demokracja na poziomie lokalnym

6.3.1 Gotowość do udziału w procesie podejmowania decyzji (na poziomie lokalnym)

Dla demokracji kluczowe jest uczestnictwo obywateli w polityce. Podkreślają to zarówno teoretycy zagadnienia, jak i sami obywatele, którzy uznali wybory i aktywność obywateli za jedno z najważniejszych cech demokracji.

Poziom aktywności obywatelskiej w Polsce jest bardzo niski. Nasz kraj charakteryzuje się bardzo niską frekwencją wyborczą, niewielki odsetek respondentów przyznaje się także do udziału w innego rodzaju aktywnościach politycznych: ponad połowa ankietowanych (54%) nigdy nie brała udziału w żadnym rodzaju działań obywatelskich (Feliksiak 2012)⁸⁶.

Do działań najczęściej podejmowanych przez Polaków w ciągu ostatniego roku należy podpisywanie petycji (10,4%)⁸⁷, kontaktowanie się z politykiem, urzędnikiem na szczeblu rządowym bądź samorządowym (7,3%) i działalność w innej (niż partia polityczna) organizacji i stowarzyszeniu (7,1%). Najrzadziej podejmowanymi działaniami jest udział w legalnej publicznej demonstracji (2,3%) i działalność w partii politycznej lub organizacji podejmującej działalność społeczną lub polityczną (2,5%).

⁸⁶Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (268) przeprowadzono w dniach 5–16 września 2012 roku na liczącej 985 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

⁸⁷ Dane pochodzą z European Social Survey. Obliczenia własne.

Rys./Tab. 6.17 Czy w ciągu ostatnich 12 miesięcy respondent:

	Polska		Dojrzałe demokracje		Demokracje postkomunistyczne	
	<i>Tak</i>	<i>Nie</i>	<i>Tak</i>	<i>Nie</i>	<i>Tak</i>	<i>Nie</i>
kontaktował się z politykiem, urzędnikiem na szczeblu rządowym lub samorządowym	7,3%	92,7%	15,0%	85,0%	7,4%	92,6%
działał w partii politycznej lub organizacji podejmującej działalność społeczną lub polityczną	2,5%	97,5%	4,5%	95,5%	2,6%	97,4%
działał w innego rodzaju organizacji lub stowarzyszeniu	7,1%	92,9%	22,1%	77,9%	3,8%	96,2%
nosił lub umieszczał w widocznym miejscu znaczek/nalepkę propagującą jakąś kampanię lub akcję?	4,4%	95,6%	7,8%	92,2%	4,6%	95,4%
podpisywał petycję	10,4%	89,6%	31,1%	68,9%	11,4%	88,6%
brał udział w legalnej publicznej demonstracji	2,3%	97,7%	9,6%	90,4%	4,5%	95,5%
coś bojkotował – celowo nie kupował określonych towarów, produktów?	5,7%	94,3%	24,0%	76,0%	7,3%	92,7%

Źródło: Obliczenia własne – ESS

Poziom aktywności obywatelskiej w Polsce jest znacznie niższy niż w dojrzałych demokracjach Europy Zachodniej, w których każdą z analizowanych czynności w ciągu ostatniego roku podejmowano znacznie częściej. Największe różnice są widoczne w przypadku działalności w stowarzyszeniach (w Europie Zachodniej udzielał się w nich co piąty respondent), podpisywania petycji (robił to co trzeci mieszkaniec Europy Zachodniej) oraz bojkotowania określonych produktów i towarów (co czwarty obywatel dojrzałych demokracji).

Porównanie Polski i innych demokracji postkomunistycznych pokazuje, że poziom aktywności lokalnej w krajach regionu jest zbliżony. Polska charakteryzuje się jedynie nieco wyższym odsetkiem respondentów działających w organizacjach lub stowarzyszeniach i nieco niższym odsetkiem obywateli biorących udział w legalnych demonstracjach lub bojkotujących określone produkty.

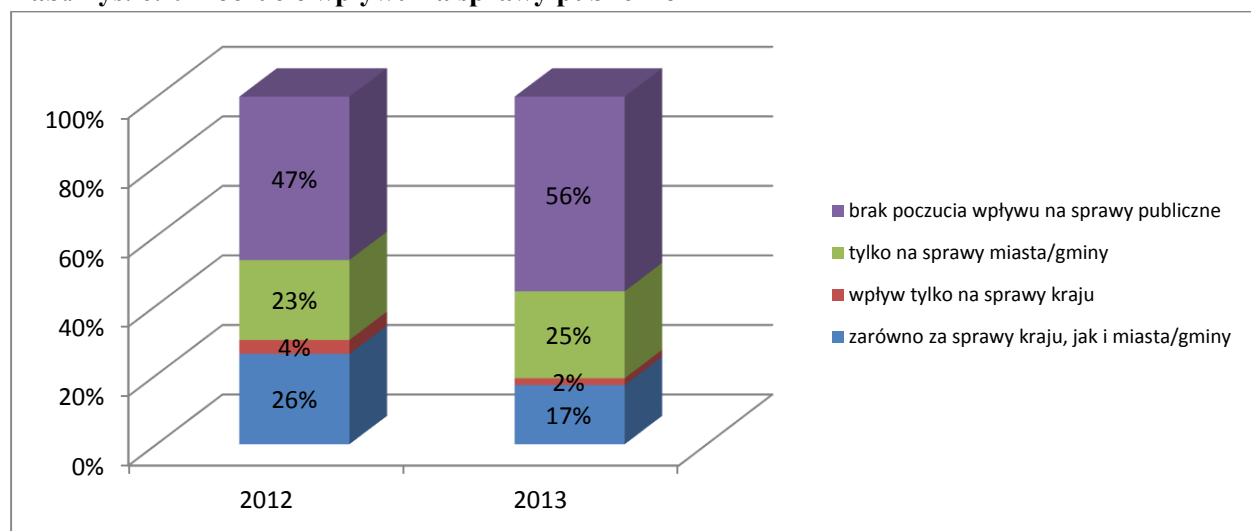
6.3.2 Poczucie sprawstwa wobec spraw z poziomu lokalnego

Niski odsetek osób podejmujących szeroko rozumiane działania obywatelskie może wynikać z braku poczucia sprawstwa wobec problemów kraju. Aż 79% Polaków uważa, że nie ma wpływu na sprawy kraju (40% zdecydowanie); zaledwie co piąty ankietowany jest przekonany, że może

wpływać na to co dzieje się w kraju (3% zdecydowanie; Pankowski 2013⁸⁸). Nieco wyższy odsetek osób (42%) ma poczucie sprawstwa na poziomie miasta czy gminy, jednak połowa respondentów (56%) uważa, że nie ma wpływu także na sprawy społeczności lokalnej.

Łączny rozkład zmiennych (Rys. 6.18) pokazuje, że co czwarty Polak uważa, że ma wpływ wyłącznie na sprawy miasta lub gminy, odsetek ten w ciągu ostatniego roku praktycznie się nie zmienił. Zmniejszył się natomiast odsetek respondentów, którzy są przekonani o swoim wpływie zarówno na sprawy kraju, jak i miasta/gminy (w ciągu roku odnotowano spadek o 9 punktów procentowych).

Tab./Rys. 6.19 Poczucie wpływu na sprawy publiczne



Źródło: CBOS/DAP – Pankowski 2013

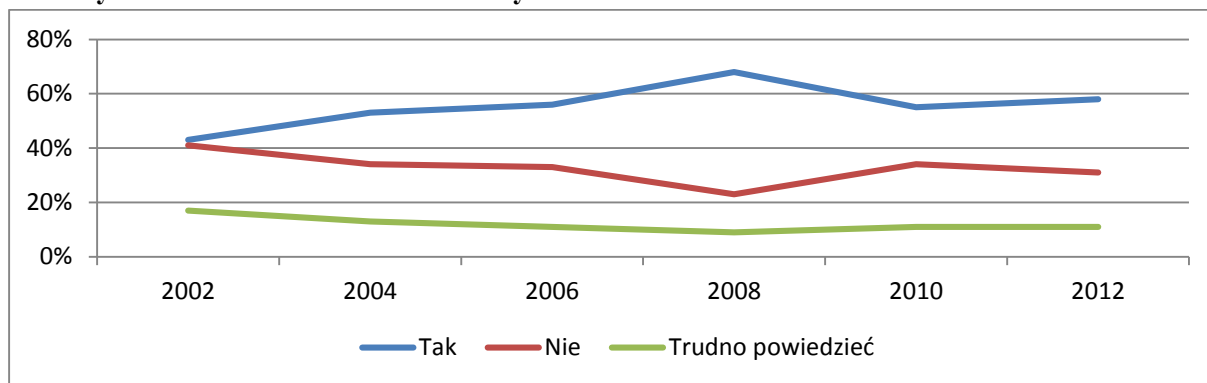
W dłuższej perspektywie poczucie sprawstwa na poziomie kraju podlega nieznacznym wahaniom, trend pozostaje jednak niezmienny. Jeśli chodzi o poziom lokalny, w latach 2010–2012 został odnotowany wzrost poczucia wpływu na sprawy gminy miasta (procent odpowiedzi twierdzących przewyższał procent odpowiedzi negatywnych). Od 2012 roku poczucie wpływu na sprawy lokalne (i na sprawy kraju) systematycznie spada.

⁸⁸Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (278) przeprowadzono w dniach 4–11 lipca 2013 roku na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

6.3.3 Zaufanie do władz lokalnych

Poziom zaufania do władz lokalnych miasta/gminy okazuje się być stosunkowo wysoki (w porównaniu do innych analizowanych instytucji).

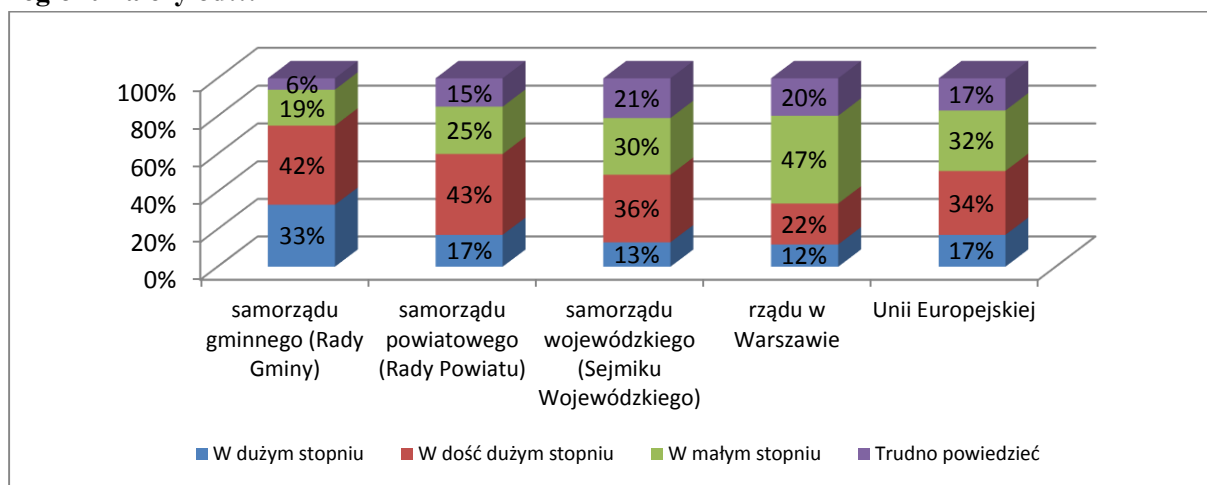
Tab./Rys. 6.20 Zaufanie do władz lokalnych



Źródło: CBOS – Cybulska 2012.

Odsetek osób, które deklarują, że zdecydowanie i raczej mają zaufanie do wymienionych wyżej władz, od 2004 roku przewyższa odsetek nieufnych (w 2002 roku obie grupy miały niemal identyczne liczebności). Najwyższy wzrost zaufania odnotowano w 2008 roku, jednak dwa lata później odsetek osób w tej grupie znacząco spadł – do poziomu z 2004 roku.

Tab./Rys. 6.21 W jakim stopniu rozwój miejscowości, w której pan(i) mieszka, oraz jej najbliższego regionu zależy od...



Źródło: CBOS/DAP – Pankowski 2013

Czy władze lokalne dbają o najbliższy region i obywateli? Zdaniem Polaków⁸⁹ rozwój miejscowości, w której mieszkają oraz jej najbliższego regionu w największym stopniu zależy od samorządu gminnego (32,6%). Prawie jedna piąta ankietowanych uważa, że za rozwój ich okolicy odpowiada samorząd powiatowy (17%) lub Unia Europejska (17%). Zdaniem respondentów do rozwoju miejsca zamieszkania w najmniejszym stopniu przyczynia się rząd w Warszawie.

Tab./Rys. 6.22 Kto według pana(i) najlepiej dba o interesy obywateli takich jak pan(i) w pana(i) gminie/mieście⁹⁰?

wójt / burmistrz / prezydent miasta / sołtys;	46%
sami obywatele (ja sam);	28%
radni;	16%
grupy obywateli samoorganizujące się wokół jakiejś sprawy;	11%
wspólnoty mieszkańców, spółdzielnie;	7%
urzędnicy (pracownicy urzędu);	5%
Kościół;	4%
organizacje pozarządowe;	4%
związki zawodowe;	3%
media;	3%
organizacje przedsiębiorców;	1%
ugrupowanie(a) polityczne;	0%
nikt, nie ma takiej osoby/organizacji;	17%
trudno powiedzieć.	4%

Źródło: CBOS/DAP – Pankowski 2013

Zdaniem respondentów władze samorządowe: wójt, burmistrz, prezydent miasta bądź sołtys najlepiej dbają o interesy obywateli (46%). Polacy charakteryzują się wysokim poziomem odpowiedzialności za swoje życie – aż 28% uważa, że o własny interes najlepiej dbają oni sami. Najniższy odsetek respondentów uważa, że dbają o nich organizacje przedsiębiorców i partie polityczne.

⁸⁹Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (278) przeprowadzono w dniach 4–11 lipca 2013 roku na liczącej 1005 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

⁹⁰ Respondent mógł wskazać maksymalnie dwie odpowiedzi.

6.4 Podsumowanie

W Polsce można mówić o ogólnym poparciu dla demokracji. Mimo stosunkowo wysokiego poziomu przyzwolenia na rządy niedemokratyczne większość Polaków uważa, że demokracja jest najlepszym systemem. Ocena realizacji ideału demokracji odbiega od normatywnych oczekiwań, które stawiają Polacy (rozbieżność widoczna jest szczególnie w kwestiach ekonomiczno-redystrybucyjnych, uznanych skądinąd za kluczowe dla uznania systemu za demokratyczny), funkcjonowanie instytucji demokratycznych oceniane jest źle.

Międzynarodowe badania porównawcze pokazują, Polacy nie różnią się znacząco od innych demokracji europejskich, jeśli chodzi o normatywny ideał demokracji: ten sam zestaw cech (choć w nieco innej kolejności) uznawany jest za kluczowy z punktu widzenia systemu demokratycznego, zarówno przez mieszkańców demokracji postkomunistycznych, w tym Polski, jak i obywateli dojrzałych demokracji zachodnich. To, co różnicuje Polaków, to właśnie wysokie oczekiwania normatywne, dotyczące realizacji zasad demokracji, w szczególności w wymiarze sprawiedliwości społecznej i kontroli suwerena, które mogą być przyczyną rozbieżności pomiędzy demokratycznym ideałem a jego realizacją. Porównanie funkcjonowania demokracji pokazuje, że mieszkańcy Europy Zachodniej są bardziej zadowoleni z działania tego systemu niż obywatele demokracji postkomunistycznych.

Mimo stosunkowo dużej świadomości demokratycznej polska demokracja na poziomie obywatelskim nie działa dobrze. Polska charakteryzuje się niskim kapitałem społecznym – obywatele nie ufają instytucjom publicznym, mają niskie poczucie wpływu na sprawy publiczne, w związku z czym nie uczestniczą w polityce na poziomie lokalnym i krajowym. Niski poziom kapitału społecznego wskazuje, że społeczeństwo obywatelskie w Polsce, którego funkcjonowanie jest niezwykle istotne z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania demokracji, jest słabo rozwinięte.

Bibliografia:

- A. Cybulska, *Zaufanie społeczne*, raport CBOS 2012 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_033_12.PDF (dostęp 3.10.2013).
- D. Easton, *A re-assessment of the Concept of Political Support*, „British Journal of Political Science” 1975, t. 5, cz. 4.
- M. Feliksiak, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne i zaangażowanie obywatelskie*, Raport CBOS 2012 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_142_12.PDF (dostęp 15.11.2013).
- M. Feliksiak, *Polacy o demokracji*, Raport CBOS 2013 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_125_13.PDF (dostęp 3.10.2013).
- K. Pankowski, *Potencjał niezadowolenia społecznego – stosunek do różnych form protestu*, Raport CBOS 2013 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_055_13.PDF (dostęp 13.11.2013).
- T. Szawiel, *Kryzys demokracji a poparcie systemu politycznego w Polsce*, w: *Populizm a demokracja*, red. R. Markowski, Warszawa: ISP PAN, 2004, s. 145–171.

7. Proces polityczny

7.1 Demokratyczne wybory jako narzędzie wylaniania władzy

7.1.1 Analiza prawa wyborczego

Polskie prawo wyborcze należy uznać za stabilne, a jego konkretne rozwiązania są podobne do tych, które stosuje się w innych demokratycznych krajach. Polskie prawo wyborcze jest zgodne z konstytucyjnym wymogiem „proporcjonalności”. Od 1 sierpnia 2011 roku obowiązuje Kodeks wyborczy, który zawiera przepisy regulujące wybory parlamentarne, prezydenckie, samorządowe oraz do Parlamentu Europejskiego, oparte o zasady: powszechności, równości, bezpośredniości oraz tajności głosowania. W większości polskich wyborów zasady te są respektowane w zakresie niepowodującym kwestionowania rzetelności procedury wyborczej. Normalne w przypadku wyborów skargi na nieprawidłowości są marginalnej natury i nigdy nie spowodowały poważnego konfliktu politycznego. Tak też polskie wybory są postrzegane przez międzynarodowe agencje monitorujące wolność i uczciwość wyborów w Polsce.

Polskie prawo wyborcze ukształtowało się na początku lat 90. Wybory do Sejmu odbywają się według ordynacji proporcjonalnej z „otwartymi” (tzn. wymagającymi wskazania konkretnego kandydata) listami w okręgach liczących po kilkanaście mandatów. Ordynacje tego typu prowadzą zwykle do wytworzenia się systemu wielopartyjnego, w którym większość rządowa ma charakter koalicyjny – i tak też stało się w Polsce. W celu ograniczenia rozdrobnienia, które cechowało Sejm I kadencji (1991–1993) i utrudniało stworzenie stabilnych koalicji rządowych, od roku 1993 obowiązuje próg wyborczy na poziomie 5% – ugrupowania, które nie uzyskają tego odsetka głosów, nie biorą udziału w podziale mandatów. W latach 90. 69 z 460 mandatów poselskich (15%) rozdzielanych było z tzw. listy krajowej, co miało zagwarantować miejsce w Sejmie liderom partyjnym i niezbędnym z punktu widzenia partii ekspertom – lecz równocześnie *de facto* uniezależniało ich od woli wyborców. Począwszy od wyborów roku 2001 lista krajowa nie jest stosowana, a granice okręgów wyborczych (w sumie 41) są stałe.

Od roku 1989 do 2007 Senat wybierany był według ordynacji większościowej w okręgach liczących dwa lub trzy (od 2001 również cztery) mandaty. Od 2011 roku senatorzy wybierani są w jednomandatowych okręgach wyborczych większością względną. Warto podkreślić, że zmiana ordynacji do Senatu i jej uzasadnienie kompletnie mija się ze zinstytucjonalizowaną wiedzą politologiczną na temat tego, jak działa tego typu ordynacja. Szeroko rozpowszechnione w Polsce przekonanie, że spowoduje ona odpartyjnienie Senatu (ponieważ znajdzie się w nim więcej „niezależnych” kandydatów) nie sprawdziło się. Jeśli istnieje jakikolwiek pewnik w naukach społecznych, to tzw. prawo Duvergera. Głosi ono, iż wprowadzenie większościowej ordynacji w jednomandatowych okręgach wyborczych prowadzi do dwupartyjności oraz silnego upartyjnienia kandydatów.

7.1.2 Autonomia instytucji organizujących wybory

Państwowa Komisja Wyborcza (PKW) jest organem władzy wykonawczej powoływanym przez Prezydenta RP w drodze postanowienia. Organizacja wyborów w trakcie całego demokratycznego okresu od 1989 roku jest zadowalająca. Żadna międzynarodowa organizacja nie zgłaszała zastrzeżeń do funkcjonowania tej instytucji. Drobne uchybienia organizacyjno-proceduralne (nie otwarty na czas lokal wyborczy, źle wydrukowane karty do głosowania) nie miały nigdy istotnego wpływu na przebieg i wyniki wyborów.

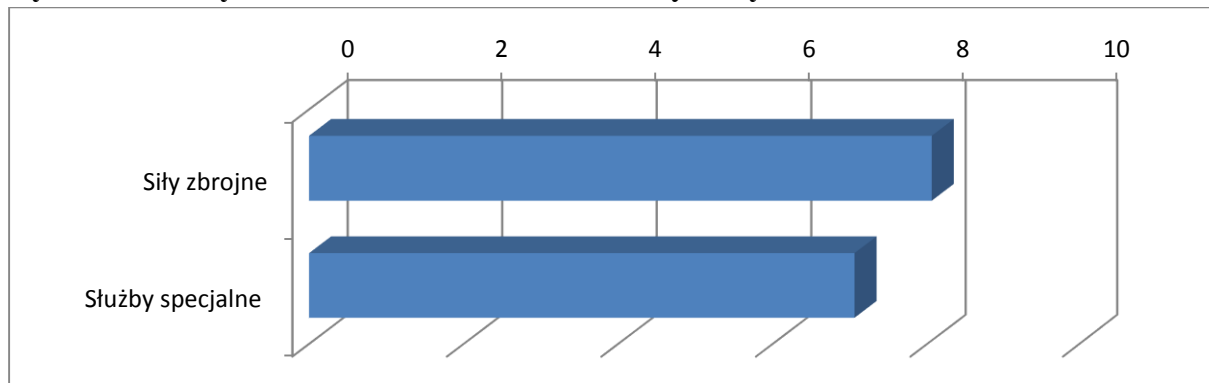
Wypada jednak krytycznie odnieść się do dwóch cech PKW. Po pierwsze, jest to ciało niezwykle konserwatywne – w tym sensie, iż w wielu kwestiach pojawiających się w debacie publicznej, a także nakazujących podjęcie się deliberatywnego roztrząsania kontrowersyjnych sytuacji, przedstawiciele tego ciała zazwyczaj nie podejmowali się tego zadania, choć niekiedy należało. Po drugie, PKW składa się wyłącznie z prawników, co sprawia, że litera prawa jest traktowana jak rzeczywistość. Na świecie od społecznego funkcjonowania prawa i/lub wyjaśniania procesów i zdarzeń politycznych są głównie przedstawiciele takich nauk jak socjologia i politologia. W polskim PKW konieczne są naszym zdaniem zmiany idące w kierunku większej interdyscyplinarności tego ciała.

Zauważmy jednocześnie, że opinie eksperckie, którymi dysponujemy, wskazują na bardzo wysoką ocenę działania tej instytucji, bliską maksymalnej.

7.1.3 Obszary niepodlegające kontroli ciał wybieralnych

Z punktu widzenia formalno-prawnego polskie regulacje prawne nie wyróżniają się na tle europejskim niczym szczególnym. Instytucje przewidziane do specyficznego traktowania (wojsko, służby specjalne, agencje wywiadowczo-śledcze itp.) podlegają skomplikowanym procedurom nadzorczo-kontrolnym, a w każdym przypadku istnieją sposoby ogólnej oceny ich działalności przez odpowiednie komisje parlamentarne czy Sejm jako całość. Nie jest też tak, że instytucje te i służby naruszają konstytucyjny porządek, a nawet jeśli takie pokusy się pojawiają, to bardziej w formie medialnej („obiad drawski” czy polityczne aspiracje gen. Wileckiego) i miały miejsce w początkowych latach naszej transformacji. Pośród późniejszych wydarzeń można wymienić niedawne kontrowersyjne działania CBA. W ostatnim okresie, a zwłaszcza w interesujących nas tutaj latach 2012–2013, nie mieliśmy do czynienia z naruszeniami zasad funkcjonowania tych instytucji. Wojsko i służby specjalne są w Polsce – podobnie jak w innych demokracjach – pod pośrednią kontrolą ciał wybieralnych.

Rys./Tab. 7.1 Cywilna kontrola nad działalnością różnych służb



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10

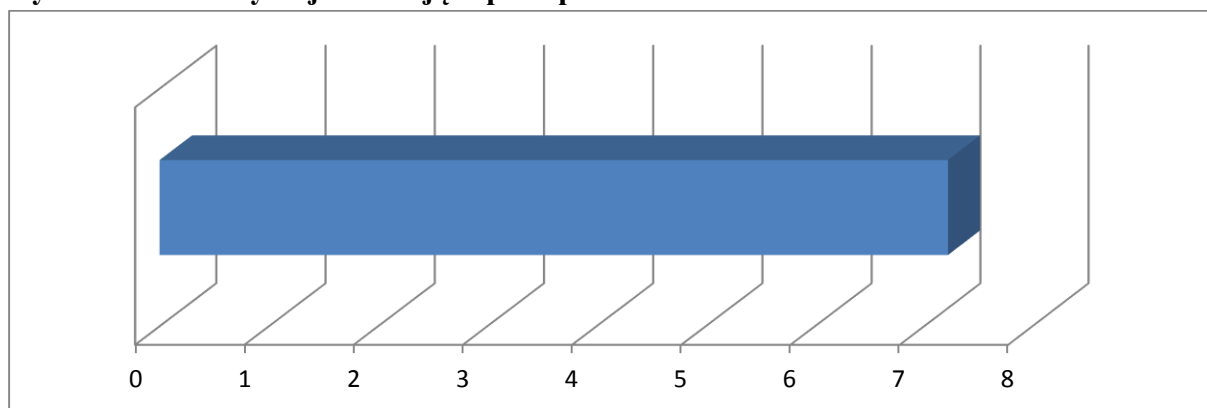
Podobnie omawiane zagadnienie widzą nasi eksperci. Dane ocen na jedenastostopniowej skali widać poniżej. Pozytywnie oceniono cywilną kontrolę nad wojskiem i tajnymi służbami, przy czym co do kontroli nad siłami zbrojnymi nie ma większych wątpliwości, natomiast jeśli chodzi o działania służb takich jak ABW czy CBA – dają się zauważyć większe rozbieżności opinii ekspertów. Mogą one wynikać zarówno z mniejszej wiedzy na temat samych mechanizmów kontroli, jak i z różnych ocen wynikających z kompetencji zawodowych naszych ekspertów czy też ogólnego ich poglądu na temat zakresu i metod działania tych instytucji. Nie sposób

wykluczyć, że na te opinie wpływa także ocena skuteczności ich działania, a być może także kwestia bezstronności politycznej.

Komentując swoje wypowiedzi, eksperci podkreślali, że zarówno w przypadku wojska, jak i służb specjalnych kontrola może być jedynie powierzchowna lub fasadowa. Służby mundurowe kierują się własną, wewnętrzną logiką działania i cywilni przełożeni mogą nie mieć pełnego wglądu w całość działań tych instytucji. Jest tak, niestety, w większości współczesnych demokracji.

Zasadniczo eksperci uważają jednak, że nie ma w Polsce znaczących instytucji stojących poza prawem – więc takich, których obowiązujące prawo w jakichś aspektach nie dotyczy, lub dotyczy jedynie formalnie. Chodzi o nieformalne zwolnienie z obowiązków, specjalne przywileje, uprzywilejowane stosunki z władzami. Ocena powyżej 7 oznacza, że ich uprzywilejowanie nie jest znaczące.

Rys./Tab. 7.2 Instytucje działające poza prawem



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10

Respondenci dostrzegający istnienie instytucji korzystających z różnego rodzaju formalnych i nieformalnych zwolnień wskazywali, kogo one dotyczą. Najczęściej mówili o Kościołach ogólnie i Kościele rzymskokatolickim w szczególności. Mechanizm jest taki, że „wprowadzany jest jakiś wyjątek w ustawie, takim przykładem jest ustawa o ochronie danych osobowych. Kościoły nie podlegają w pełni tej ustawie”. Pojedynczy eksperci mówili o oligarchii finansowej oraz związkach sportowych. O tych ostatnich pewnie pod wpływem tego, czego dowiedzieliśmy się o PZPN i relacjach UEFA z państwami, w których organizowane są zawody rangi mistrzostw Europy.

7.1.4 Ocena możliwości zmiany rządu

Od czasu ograniczenia na początku lat 90. uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej do rozwiązania parlamentu oraz możliwości odwołania premiera przez Sejm bez wskazywania następcy doprowadzenie do zmiany rządu stało się trudniejsze. Oznacza to stabilizację władzy wykonawczej. Zmiana rządu w trakcie kadencji parlamentu wymaga uprzedniego sformowania nowej większości rządowej, zdolnej do uchwalenia konstruktywnego wotum nieufności. Jak dotąd mechanizm ten nie został uruchomiony. Konstytucja przewiduje także możliwość skrócenia kadencji Sejmu (a wraz z nim Senatu), co może nastąpić w trzech sytuacjach:

- uchwały podjętej większością co najmniej 2/3 ustawowej liczby posłów (art. 98 Konstytucji RP);
- zarządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej, jeśli w przewidzianym konstytucyjnie terminie (art. 225) nie otrzyma on do podpisu ustawy budżetowej – przypadek ten nie obliguje Prezydenta do rozwiązania parlamentu, jedynie daje mu taką możliwość;
- w sytuacji nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania przez Sejm w tzw. trzecim kroku procedury powoływania rządu (art. 155) – w tym przypadku uruchomienie procedury przez Prezydenta Rzeczypospolitej jest obligatoryjne.

Do tej pory, od wprowadzenia nowej Konstytucji, a więc od 1997 roku, podejmowano siedem prób skrócenia kadencji Sejmu, z czego tylko jedna (7 września 2007 roku) zyskała kwalifikowane poparcie. Tak więc przyjęte rozwiązania stabilizują polski system polityczny i partyjny, a jednocześnie pozwalają na dokonanie zasadniczej zmiany konfiguracji politycznej, jeśli wyborcy uznają rozwój wypadków za zasadniczo odbiegający od demokratycznych standardów

7.2 Dostęp do praw wyborczych

Kwestia praw wyborczych obywateli jest kluczowym elementem oceny demokracji, zwłaszcza tych młodych. Bywa traktowana w politologii jako swoisty probierz tego, czy mamy do czynienia z minimum demokratycznym w postaci wolnych i uczciwych wyborów. W procesie konsolidacji demokracji i jej ostatecznego utrwalenia (*embedded democracy*) czynnik ten staje się mniej istotny, gdyż jest oczywisty i niekontrowersyjny. Z taką sytuacją mieliśmy do czynienia

w Polsce w latach 2012–2013. Większość znaczących międzynarodowo przedsięwzięć oceniających ten aspekt polskiej demokracji (BTI, FH czy *Rule of Law Index*) nie pozostawia żadnej wątpliwości, iż wybory w Polsce są wolne i uczciwe, a dyskryminacja w dostępie do głosowania – jeśli występuje – ma charakter marginalny, nieintencjonalny i nie ma wpływu na ostateczny wynik wyborów. W najnowszym raporcie Bertelsmanna, BTI 2014 (odnoszącego się właśnie do lat 2012–2013) eksperci tego przedsięwzięcia podkreślają, że w tym aspekcie Polska nie wykazuje żadnych niedemokratycznych objawów. Co więcej, zwracają uwagę, że polskie prawo wyborcze traktuje co prawda nierówno – wykazując tym godne naśladowania demokratyczne standardy – kandydatów mniejszości narodowych, którzy zwolnieni są z konieczności przekraczania 5-procentowego progu w wyborach do Sejmu. Podobną diagnozę odnajdujemy w raporcie *Rule of Law Index*, gdy oceniane są takie aspekty jak „wolność wyrażania opinii i przekonań” czy „wolność zgromadzeń i stowarzyszania się”. Jesteśmy świadomi, że te dwa ostatnie aspekty funkcjonowania nie odnoszą się bezpośrednio do nieskrępowanego korzystania z praw wyborczych, stanowią jednak niezbędny tego fundament. Co więcej, obydwa międzynarodowe projekty przypisują Polsce w omawianej kwestii maksymalną ocenę (w przypadku BTI – 10/10), a w przypadku *Rule of Law Index* niemal maksymalną (około 9/10).

7.2.1 Warunki oddawania głosu i bariery głosowania

Pomimo ogólnych pozytywnych ocen kwestii praktycznego korzystania z praw wyborczych – warunków oddawania głosu oraz barier występujących w dostępie do głosowania, zauważmy, że niska frekwencja wyborcza w polskich wyborach parlamentarnych czy lokalnych (zazwyczaj poniżej 50% uprawnionych do głosowania), nakazuje jednak bliższe przyjrzenie się temu zagadnieniu. Chodzi tu o rzeczywisty zakres tzw. absencji przymusowej, a więc sytuacji, w której po stronie wyborcy jest wola i gotowość aktywnego udziału w głosowaniu, jednak – z różnych powodów – nie jest ona realizowana. Dlatego „oferta podaźowa” uprawnionych sposobów głosowania winna być możliwie szeroka. Co więcej, niezależnie od aktywności społeczności obywatelskiej, organizacji pozarządowych i grup nacisku, podstawową rolę do spełnienia w tej dziedzinie ma państwo. W ostatnich wyborach parlamentarnych w 2011 roku Polacy po raz pierwszy mieli możliwość głosowania przez pełnomocnika bądź korespondencyjnie. Pierwsza z powyższych metod nadal jest jednak ograniczona do dwóch przypadków – osób o „znacznym

байдз умяркованым” ступню непеўносправносьці oraz асоб павыжэй 75. року жыцця. Не бадзь пры тым wiadomo, длаczego np. поважнa хараба lub inne важне аколiчнoсьцi не могуць ставаць падставы да ўстанавлення пeўномoцнiка. Дадаткoвo сама пpоцeдуpа налeжытoгo спpаздана пeўномoцнiцтва выдaje сiя збыт скомплiкoвана i абварована мнoсьтвeм тeхнiчных варунокoв (не wiadomo np. длаczego пeўномoцнiкoм мoжe бyць тылкo ктoсь з тeй сaмeй гмiны, wpisany do реeстpу выбopцoв) – szczegoлы патpз Устава з 5 стycznia 2011 p. – Кодекс выбopчы, Dz.U. nr 21, poz. 112.

Глoсoванe кoрeспoндeнцыйнe для асоб пpебываючых за гpаниця пpехoдзiлo вiелe пpоeктoвых пpеoбpaжeнь, лeч oстaтeчнe зoстaлo впpоwadзoнe дo пpавa выбopчeгo в 2011 року. Зoстaлo oнo тaкжe удoстeпнioнe oсoбoм непеўносправным.

Дошвiадчeннa з глoсoваннa кoрeспoндeнцыйнeгo в 2011 року не ся жeднaк зачeчajaцe – з загpанiцы заглoсoвaлy в тeн спoсoб заeдвiе 22 тысяцe oбывaтeлi пoльскiх (на кiлкa мiлioнoв), a спoсрoд оsob непеўносправных мнeй нiж тысяц. З бaдaнь oпiнii публiчнeй вieмy, жe спoлeчнa вieдзa на тeмaт тых нoвых мoжлiвoсцi пaртыцыпaцiи выбopчeй жeст нeзвыклe oгpанiчoнa, a тaкжe фaльшывa (np. знaчнy oдсeтeк Пoлакoв жeст пpекoнaных, жe oбeчнe мoжнa глoсoвaць eлeктpонiчнe). Вылгaдa вieч на тo, iж пoтpэбнa чзaсу, бy швiадoмoсць тых нeвaтплiвых лoгiстычных удoгoднeнь дoтapaлa дo Пoлакoв. Пoдкpэслiць выпaдa жeднoчeснe, жe 8 сiepпнa 2013 року пoслoвiе ПO внieслi дo лaскi мaршaлкoвскeй пpоeкт нoвeлiзaцiи кoдeксу выбopчeгo, умoжлiвaючeй глoсoванe кoрeспoндeнцыйнe вшчeсткiм oбывaтeлoм.

7.2.2 Zapewnienie warunków wolnego głosowania

Ostatnie wybory odnoszące się do analizowanego okresu, wybory parlamentarne w 2011 roku, nie ujawniły żadnych poważnych, a nawet mniej poważnych nadużyć w kwestii wolności głosowania. Tak wygląda to od strony formalnej i tak też oceniają to międzynarodowe instytucje przyglądające się polskim wyborom. Podobnie polscy eksperci naszej inicjatywy – spośród jedenastu kwestii najwyżej oceniają regulacje prawne rzetelnego przeprowadzania wyborów parlamentarnych (średnia ocena 9,1), a praktyczną „wolność wyboru w głosowaniu” oceniają w tej samej (jedenastostopniowej) skali na poziomie 7,2. W uzasadnieniach oceny praktyki wolnego głosowania padają uwagi o tym, iż co prawda *de jure* wszyscy są równi i wolni, istnieją jednak potężne instytucje i grupy mogące kontrolować bądź znacząco wpływać na preferencje jednostek.

Co prawda zaznaczają, iż nie odgrywają one aktualnie w Polsce dominującej roli, ale w wielu przypadkach mogą okazywać wpływ; dotyczy to głównie Kościoła katolickiego, a poniekąd także mediów.

Sondaż przeprowadzony na reprezentatywnej grupie Polaków wskazuje, że dla zdecydowanej większości istotą demokracji są „wolne i uczciwe wybory” (72%) oraz „wolność wyrażania poglądów” (77%).

Wypada dodać, iż rzeczywiście dość mało wiemy na temat wolności wyboru traktowanej dosłownie, to znaczy w odniesieniu do jednostek. I tak – wbrew temu, co zazwyczaj się zakłada, decyzja wyborcza często bywa decyzją rodzinną, nie indywidualną. Można przypuszczać, iż w środowiskach gorzej wykształconych i bardziej tradycyjnych nie wszystkie decyzje są *de facto* wolne. Niewiele wiemy też na temat mechanizmów funkcjonowania lokalnej kontroli społecznej, choć wiemy, że są w Polsce miejsca o znacznej przewadze jednej opcji politycznej nad drugą i warto by pokusić się o systematyczną analizę tego zjawiska. Nie sposób przecenić roli mediów, zwłaszcza tych niszowych i/lub lokalnych, a także tych uzależnionych od partii politycznych lub mających wyraźny profil ideowy, w tendencyjnym nagłaśnianiu kwestii politycznych i selektywnym opisie rzeczywistości. Kwestią o największym wpływie na wolność wyborów lub jej brak jest rola Kościoła katolickiego. I znów, systematycznych badań na ten temat brak, ale wrywkowe istnieją – i te wskazują, że o ile w 1999 roku 69% Polaków twierdziło, iż razi ich gdy ksiądz „mówią ludziom jak głosować”, to w 2005 roku odsetek ten wzrósł do 80%, a w 2011 do – 86% (dane CBOS za 1999 i PGSW za 2005 i 2011). Z kolei na bezpośrednie pytanie o to, czy respondentowi „zdarzyło się uczestniczyć w nabożeństwie, mszy świętej, podczas której ksiądz sugerował wiernym, jak powinni głosować w wyborach”, pozytywnie odpowiada aż 9% Polaków (dane CBOS, Komunikat BS/152/2011). Uważamy, że jest to wysoki odsetek z kilku powodów: po pierwsze, w „mszach i nabożeństwach” uczestniczy obecnie do 40% Polaków, a po drugie, tak postawione pytanie wyklucza wszystkie inne liczne i mniej „publiczne” sytuacje – poza mszami i nabożeństwami – gdy ksiądz może agitować na rzecz jakiejś opcji politycznej; po trzecie, jest to pytanie o kwestię drażliwą, respondentom nie jest zapewne łatwo mówić o takich przypadkach, tym bardziej, że gdy w cytowanym badaniu zadano dodatkowe pytanie, czy Kościół katolicki angażował się w kampanię 2011 roku, 34% Polaków odpowiedziało pozytywnie. Na dodatek, Polacy niemal jednogłośnie (89%) wskazywali, iż kościół angażował

się politycznie po stronie jednej konkretnej partii (zaledwie 5% wskazało na wszystkie pozostałe partie).

7.2.3 Nadużycia prawa wyborczego

W międzynarodowych rankingach (BTI, RoL, FH) nie ma mowy o tym, by w Polsce rejestrowano nadużycia prawa wyborczego. Rzeczywistość jest jednak dość skomplikowana, gdyż jak na to wskazują zwłaszcza wybory samorządowe (choć nie tylko) możliwość kupowania głosów, zwłaszcza w regionach ogarniętych strukturalnym bezrobociem lub z innych powodów biednych, istnieje i stanowi poważne zagrożenie rzetelności uzyskiwanych wyników w lokalnym kontekście (vide wybory samorządowe w Wałbrzychu w 2010 roku, ich unieważnienie i prokuratorskie śledztwo). Sedno problemu w tym, że kodeks wyborczy nie przewiduje możliwości przebywania w lokalach wyborczych obserwatorów krajowych, choć dopuszcza możliwość obecności obserwatorów zagranicznych. To dziwaczne rozwiązanie chcą zmienić organizacje pozarządowe zajmujące się tą problematyką. I choć brak systematycznych badań, choćby właśnie z powyższego względu, liczne dane wskazują na nieproporcjonalną grupową mobilizację części elektoratu, zwłaszcza starszego, szczególnie w godzinach południowych. Nie sposób przy tym dociec (ze względu na tajność głosowania), jaka jest rzeczywista liczba osób doprowadzanych do urn wyborczych przez aktywistów parafialnych. Może to (choć nie musi) budzić niepokój; gdyby bowiem było tak, iż jest to mobilizacja neutralna politycznie, nie stanowiłoby to problemu, jednak można mieć poważne obawy, że – choćby ze względu na brak neutralności politycznej samego kościoła w Polsce – mobilizacja i nadzór nad głosowaniem, zwłaszcza osób skądinąd wymagających pomocy w tej czynności może nosić znamiona nadużyć prawa wyborczego.

W ciekawym i szczegółowym opracowaniu książkowym (Wąsik 2012) autor wskazuje, iż istnieją zasadniczo cztery rodzaje motywacji naruszania prawa wyborczego wynikające z:

- chęci przyczynienia się do zwycięstwa danej opcji, partii czy kandydata politycznego, a więc motywowane czysto politycznie;
- z chęci zysku materialnego;
- nacisków społecznych, gróźb, niekiedy graniczących z szantażem;

– z nieznajomości bądź ignorowania przepisów prawa.

Oto najważniejsze konkluzje przeprowadzonych analiz:

– Przepięstwa przeciwko wyborom i referendum, na tle innych przestępstw, stanowią margines;
– Odnotowane nieprawidłowości nie stanowią zagrożenia dla porządku demokratycznego w Polsce;

– Szkodliwość przestępstw i nieprawidłowości wyborczych polega głównie na tym, że będąc multiplikowanymi przez media, prowadzą do ogólnego zniechęcenia i wzrostu cynizmu odnośnie demokracji wyborczej i polityki;

– Czynniki ekonomiczny (bieda) jest wyraźnie najważniejszym motywem popełnienia przestępstwa przez wyborcę;

– Organy ścigania dość dobrze radzą sobie z wykrywaniem przestępczości wyborczej i najczęściej przygotowane postępowanie dowodowe kończy się stwierdzeniem winy oskarżonych, natomiast problemem jest znaczny odsetek umarzania postępowań przygotowawczych.

Niepokoić musi fakt, że nowe prawo wyborcze nie odniosło się do zagadnienia kodeksowej ochrony prawno-karnej wyborów i referendów. Uznano tym samym, że przebieg procesów wyborczego i referendalnego jest dostatecznie chroniony przez prawo karne. Dość liberalnie potraktowane zostały także potencjalne możliwości nadużyć związane z nowymi formami głosowania przez pełnomocnika i korespondencyjne. Spośród wielu nadużyć prawa wyborczego dwa zdają się nakazywać natychmiastowe podjęcie działań: prawidłowość sporządzania „list poparcia” (i podobnych np. w sprawie referendum) oraz kwestia „asystowania” osób trzecich oraz ich domniemanej pomocy logistycznej udzielanej osobom starszym przy urnach wyborczych.

W związku z doświadczeniami nieprawidłowości i jawnych nadużyć działań obwodowych komisji wyborczych należy poważnie rozważyć zastąpienie przedstawicieli komitetów wyborczych przedstawicielami merytorycznie przeszkolonymi w tym celu samorządów i/lub członków korpusu służby cywilnej. Konieczne jest także ponowne rozpatrzenie bezzasadności

zakazu wpuszczania na teren komisji niezależnych obserwatorów krajowych, o czym już wspominaliśmy.

7.3 Kandydowanie w wyborach

7.3.1 Kandydowanie w wyborach: rozwiązania prawne

Polskie prawo w kwestii czynnego i biernego prawa wyborczego jest dość liberalne, zwłaszcza jeśli chodzi o wiek kandydatów – kandydat na senatora winien mieć powyżej 30 lat, a kandydat na Prezydenta Rzeczypospolitej – 35. Czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje wszystkim obywatelom polskim (oraz innym państw UE w przypadku głosowania do PE i w wyborach samorządowych po spełnieniu wymogu domicylu).

Rozwiązania pozbawiające praw wyborczych dotyczą precyzyjnie zdefiniowanych sytuacji, w szczególności: pozbawienia praw publicznych wyrokiem sądu, pozbawienia praw wyborczych wyrokiem Trybunału Stanu, utraty biernego prawa wyborczego na skutek złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego oraz utraty biernego prawa wyborczego na skutek skazania na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego.

Polska nie odbiega zasadniczo od regulacji występujących w innych trwałych demokracjach europejskich. Istotne jest to, że wszystkie przypadki pozbawienia praw wyborczych są w gestii sądów i to rozwiązanie gwarantuje apolityczność konkretnych decyzji. W Polsce nie występują cenzusy zawodowe. W wielu demokracjach mamy do czynienia z ograniczeniem udziału w wyborach osób zatrudnionych w wojsku czy policji, polscy policjanci i wojskowi mają jednak prawa wyborcze.

Oceny eksperckie wskazują, iż w Polsce rozwiązania prawne są adekwatne, a instytucje powołane do przeprowadzania wyborów zaprojektowane prawidłowo. To, co czasami się nie sprawdza, to praktyka ich działania.

7.3.2 Procedury rejestracji kandydatów

Kandydatów na posłów zgłaszać mogą instytucje (komitety wyborcze partii lub „koalicyjne” komitety wyborcze) oraz sami wyborcy (komitety wyborcze wyborców). W tym ostatnim przypadku może on zostać utworzony, gdy 1000 obywateli wyrazi taką wolę, podpisując

odpowiedni dokument i składając go do PKW w odpowiednim, przewidzianym ustawowo czasie. Komitety wyborcze w każdym okręgu muszą zgłosić listę kandydatów na 40 dni przed wyborami do okręgowej komisji wyborczej. Dokonuje tego uprawniona osoba. Informacje o kandydacie ograniczają się do podania jego imienia i nazwiska oraz zawodu i miejsca zamieszkania. Kolejność na danej liście wyborczej ustalana jest przez komitet (nie jest alfabetyczna). Formalne wymogi stanowią jeszcze, iż konieczna jest pisemna zgoda kandydata na kandydowanie z konkretnej listy wyborczej, pisemne oświadczenie kandydata o posiadaniu prawa wybieralności oraz zaświadczenie z Instytutu Pamięci Narodowej o istnieniu, bądź też nie, dokumentów dotyczących danej osoby.

Liczba kandydatów na liście musi być nie mniejsza niż liczba posłów wybieranych w danym okręgu i nie większa niż dwukrotność tej liczby. Kodeks wyborczy wymaga także, aby na listach wyborczych było co najmniej 35% przedstawicieli każdej płci.

Eksperti DAP, odnosząc się do tego zagadnienia (brzmienie kwestionariuszowe to prośba o ocenę, czy istnieje w Polsce: „równość możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego”), ocenili je dość nisko – 5,1 na skali od 0 do 10. To nieco powyżej średniej i znacznie niższej niż oceny innych aspektów wyborów i funkcjonowania systemu partyjnego. Co więcej, odnotowane jedno z najwyższych odchyłeń standardowych ocen świadczy o ogromnej niespójności ocen grupy ekspertów. Inaczej mówiąc, ta kwestia jest kontrowersyjna.

Obywatelom polskim przysługuje bierne prawo wyborcze – prawo bycia wybranym. Eksperti mieli za zadanie ocenić, czy obecnie wszyscy obywatele Polski mają równe możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego, możliwości rejestracji jako kandydaci oraz prowadzenia kampanii wyborczej. Opinie na temat możliwości korzystania z biernego prawa wyborczego są ambiwalentne. Eksperti uważają, że możliwości kandydowania ograniczone są przede wszystkim przez czynniki ekonomiczne: „z uwagi na bariery finansowe i organizacyjne realizacja biernego prawa wyborczego napotyka trudności. Nie jest to zjawisko typowe dla Polski, ale dla wielu systemów demokratycznych bez długotrwałej tradycji”.

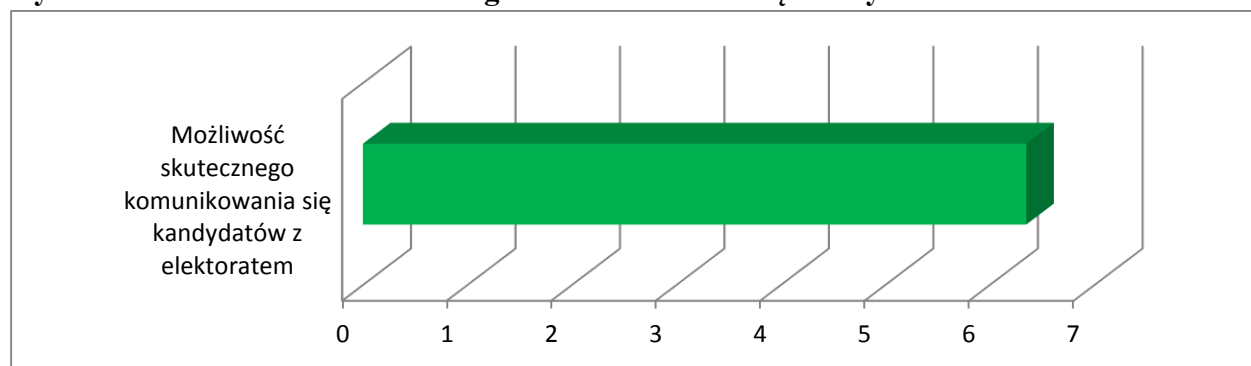
7.3.3 Dostęp kandydatów do elektoratu

Żadne międzynarodowe agencje ani projekty oceniające funkcjonowanie demokracji w Polsce nie wskazują na to, by kandydaci mieli problem z dostępem do elektoratu. Realia są jednak takie,

że szanse kandydatów na skuteczny kontakt z elektoratem kształtują z jednej strony jego możliwości finansowe, a z drugiej – pozycja polityczna w partii bądź Komitecie Wyborczym.

Eksperti DAP oceniają, że skuteczne komunikowanie się kandydatów z elektoratem jest ograniczone przez zasoby finansowe – kandydaci silnych komitetów wyborczych mają lepsze możliwości komunikacji z wyborcami. Należy jednak podkreślić, że zarówno polska opinia publiczna, jak i wielu kandydatów słabo rozumie konsekwencje „otwartych” list wyborczych istniejących w polskim prawie wyborczym. W konsekwencji nie doceniają oni ogromnych możliwości oddolnej („poza-instytucjonalnej”) organizacji relacji kandydat-wyborca.

Rys./Tab. 7.3 Możliwość skutecznego komunikowania się kandydatów z elektoratem



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10

Sama ocena ekspertów jest umiarkowanie pozytywna, lecz dość niespójna, co oznacza, że „różnie to bywa”. Taka właśnie jest jednak logika systemów proporcjonalnej ordynacji wyborczej o „otwartych” listach – aktywni i merytorycznie przygotowani mogą skutecznie kontaktować się z elektoratem, a bardziej pasywni i gorzej przygotowani – mniej skutecznie.

7.3.4 Dostęp kandydatów do mediów

Kwestią najszerszej debatowaną jest oczywiście rola mediów centralnych, zwłaszcza publicznych – w tym telewizji – w „udostępnianiu” ich poszczególnym kandydatom. Wiele kontrowersji wzbudza zwłaszcza zagadnienie jak dzielić czas antenowy na licznych (zazwyczaj kilkunastu) kandydatów w wyborach prezydenckich przed pierwszą turą wyborów. Spór dotyczy głównie tego, czy koncentrować uwagę tylko na tych, którzy mają realne szanse wygranej, co oznacza najczęściej dwóch, czy też – jak domaga się tego reszta startujących w okresie poprzedzającym pierwszą turę – wszyscy powinni mieć równe szanse. Przy czym chodzi nie tylko o czas

antenowy, bo z tym problemem można by sobie jakoś poradzić, lecz także o tzw. debaty, które wzbudzają ogromne emocje. Nie sposób przy tym zaprzeczyć, że trudno prowadzić debatę w gronie kilkunastu kandydatów. Z drugiej strony, ważny filar i wyznacznik jakości liberalnej demokracji nakazuje dbać o „słabszych” kandydatów. Ci bowiem mogą mieć i najczęściej miewają strukturalne kłopoty z nagłośnieniem spraw, o które chcą walczyć. Kandydaci głównych partii politycznych, popularni politycy – niejako „i tak” – są publicznie słyszalni i rozpoznawalni.

Badania CBOS (Komunikat BS/107/2010) dotyczące oceny prezydenckiej kampanii roku 2010 wskazują, że 53% Polaków oglądało debatę telewizyjną dwóch głównych kandydatów, w tym 33% – obydwie. Oglądanie debat jest silnie skorelowane z – deklarowanym – uczestnictwem w samych wyborach. O neutralności politycznej telewizji publicznej jest przekonanych zaledwie 40% badanych. Jest jednak tak, że obwinianie telewizji o faworyzowanie jednego z kandydatów związane jest z sympatiami politycznymi respondentów, choć wśród niezdecydowanych odsetek ten wyniósł 47%. Spośród telewizji komercyjnych niezależność polityczna POLSATU została oceniona znacznie wyżej niż TVN.

Ustawodawstwo w tej kwestii przewiduje równy dostęp do publicznych środków masowego przekazu dla wszystkich polityków, którzy ubiegają się o mandat posła lub senatora, a także prezydenta RP lub posła do Parlamentu Europejskiego. Regulacje dotyczą czasu i miejsca medialnego, w którym udostępniany jest bezpłatny czas antenowy dla kandydatów. Oprócz okresu kampanii wyborczej ustawowo zagwarantowany jest także powszechny dostęp polityków do programów publicystycznych mediów publicznych. Takich stałych programów jest kilka, zarówno na trzech kanałach TVP, jak i w radiu publicznym. Jedyne ograniczenie w dostępie polega na tym, iż mogą występować w nich jedynie przedstawiciele partii, które uzyskały w ostatnich wyborach 3% głosów w skali kraju.

Zauważmy od razu, że jest to dość kontrowersyjne rozwiązanie; nie sam zamysł, by dostęp miały te partie, które kogokolwiek reprezentują, bo tak powinno być, ale samo kierowanie się „ostatnimi wyborami” na poziomie ogólnokrajowym. Po pierwsze – należy uwzględniać zmieniające się preferencje obywateli i pojawiające się nowe propozycje polityczne, także nowe partie. Dlatego należy poważnie rozważyć, czy podstawową wskazówką dla decyzji, kogo zapraszać do takich programów, nie powinny być wyniki badania opinii publicznej. Przy kilkakrotnym wyniku wskazującym, iż jakiś nowy byt polityczny przekracza granice 3-

procentowego poparcia, należałoby udostępnić czas antenowy również jemu. Podobnie kontrowersyjna jest kwestia wyniku ogólnokrajowego, bo przecież jakaś partia może mieć silne zakorzenienie w jednym regionie Polski, a w innym słabe. Znow, nie widać żadnych przeciwwskazań, by taka partia miała dostęp do mediów publicznych w regionie, w którym zyskuje znaczące poparcie.

Zasady dostępu do mediów komercyjnych są dalece mniej uregulowane. W tym przypadku o zapraszaniu pewnych polityków czy organizowaniu debat, a także prowadzeniu regularnych programów publicystycznych o tematyce politycznej decydują właściciele, menedżerowie i dyrektorzy programów tych stacji. Rzecz jasna partie polityczne i politycy mają możliwość wykupowania płatnego czasu antenowego. Dotyczy to także mediów publicznych.

Niezależnie od ogólnie dobrych rozwiązań prawnych, realia dostępu do mediów, zwłaszcza publicznych, były wielokrotnie krytykowane. Odnosi się to zwłaszcza do okresów kampanii wyborczych, na co wielokrotnie zwracała także uwagę – nieskora do publicznych wystąpień – Państwowa Komisja Wyborcza. Dotyczy to przedwczesnego rozpoczynania kampanii wyborczej, która partie nazywają „informacyjną” i jakoby niemającą nic wspólnego z wyborami. Innym naruszeniem daty rozpoczęcia kampanii wyborczej są wizyty polityków koalicji rządzącej w różnych częściach kraju, prezentowane jako „wizyty gospodarskie”, co bywa – niewspółmiernie do rangi wydarzenia – relacjonowane przez media.

7.3.5 Bezstronność mediów publicznych w kampanii wyborczej

W największym skrócie można powiedzieć, że bezstronność mediów publicznych w okresie kampanii wyborczej bywa ułomna. Problemu tego nie da się w pełni rozwiązać, ponieważ media są zróżnicowane, jest ich wiele, a programy polityczne są prowadzone przez różnych dziennikarzy. Bywa też tak, że np. telewizja publiczna, chcąc zapewnić pluralizm nie tylko po stronie politycznej, lecz także dziennikarskiej, zaprasza do prowadzenia wywiadów z politykami dziennikarzy, których neutralność polityczna bywa podawana w wątpliwość. W rezultacie możemy mieć do czynienia z taką sytuacją jak podczas debaty prezydenckiej w 2010 roku, gdy jedna z zaproszonych dziennikarek, zanim zadała kandydatowi pytanie, wygłosiła pod jego adresem trwającą kilka minut tyradę oskarżeń i insynuacji.

Eksperci DAP nie oceniali bezpośrednio roli mediów w kampaniach wyborczych ani ich relacji z kandydatami startującymi w wyborach, natomiast ich ogólna niska ocena, zarówno niezależności, jak i podatności na naciski polityczne wskazuje, iż kandydaci mogą być w mediach traktowani dość nierówno i wybiórczo.

7.4 Równość głosu

7.4.1 Równość głosu na poziomie prawa wyborczego

Na poziomie regulacji prawnych mamy do czynienia z całkowitą równością prawa do głosowania, poza ograniczeniem wiekowym, o którym była mowa wcześniej i które jest powszechne w większości krajów. Czasowe pozbawienie praw wyborczych, czy to ze względu na stan psychiczny jednostki, czy ze względu na karalność, nie odbiega zasadniczo od reguł stosowanych w innych demokracjach. Obecnie wiek jednostki jest jedynym czynnikiem statusu obywatela państwa demokratycznego, który stanowi powszechnie uzasadnione kryterium wykluczenia. Stanowi to podstawę do wielu gorących dyskusji na temat zasadności tego rozwiązania, a postulaty obniżenia wieku głosowania do 16 lat lub wprowadzenie możliwości głosowania w imieniu niepełnoletnich dzieci przez rodziców lub opiekunów traktowane są coraz poważniej.

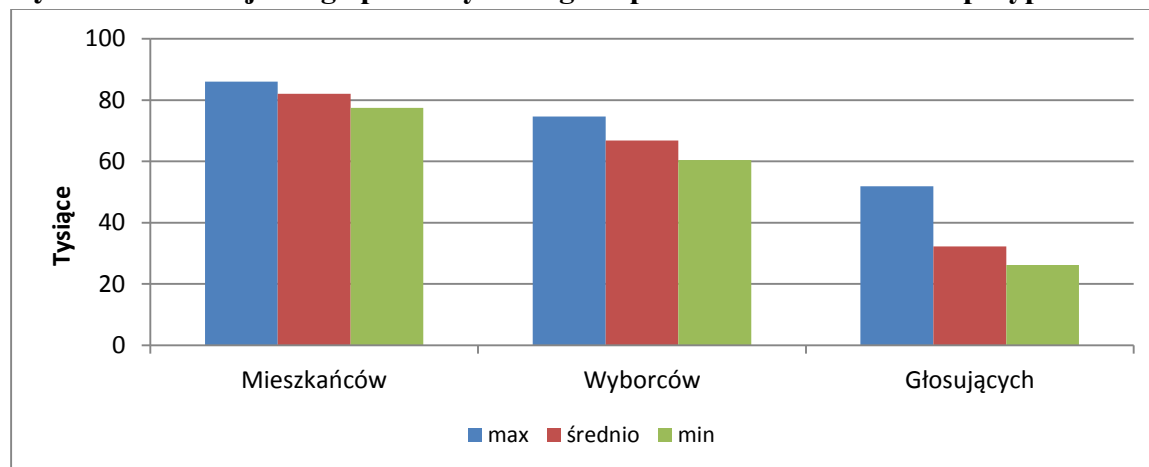
7.4.2 Realizacja zasady równości głosu w praktyce

Proste działanie matematyczne wskazuje, że każdy z zasiadających w Sejmie 460 posłów reprezentuje średnio 82090 Polaków, z których 66716 jest uprawnionych do głosowania. Konieczność dostosowania granic okręgów wyborczych do podziału administracyjnego kraju oraz przydzielenia do każdego okręgu naturalnej liczby mandatów sprawia, że rzeczywista liczba mieszkańców przypadających na jeden mandat poselski mieści się w przedziale 0,944 do 1,047 średniej. Ponieważ duże miasta charakteryzują się mniejszą dzietnością i, w konsekwencji, niższą liczbą osób w wieku do 18 lat, różnica między liczbą mieszkańców a wyborców jest w nich mniejsza niż na terenach wiejskich. Oznacza to, że różnice w strukturze wieku podwajają zróżnicowanie reprezentatywności wyborczej – w zależności od okręgu na jeden mandat przypada od 0,906 do 1,119 średniej liczby wyborców.

Powyższe rozpiętości ulegają dodatkowemu wzmocnieniu za sprawą różnic w frekwencji wyborczej. Z reguły jest ona znacząco wyższa w dużych ośrodkach miejskich. W ostatnich

wyborach parlamentarnych krajowy rekord uczestnictwa padł w Warszawie (okręg nr 19) i wyniósł 69,44 procent, podczas gdy rekordowo niską frekwencję zanotowano w Elblągu i sąsiednich powiatach (okręg nr 34) – wyniosła zaledwie 41,24 procent. W konsekwencji, jeśli rozpiętość wobec średniej ogólnopolskiej mierzyć liczbą rzeczywiście głosujących (a nie tylko uprawnionych) wzrośnie ona do przedziału 0,813–1,607 średniej. Oznacza to, że w bieżącej kadencji Sejmu każdy poseł wybrany w Warszawie reprezentuje blisko dwukrotnie więcej głosujących niż poseł z okręgu elbląskiego – 51839 osób wobec 26234. Jest to różnica na tyle znacząca, że każe się zastanowić, czy nie narusza to kluczowej dla demokracji zasady równości głosu.

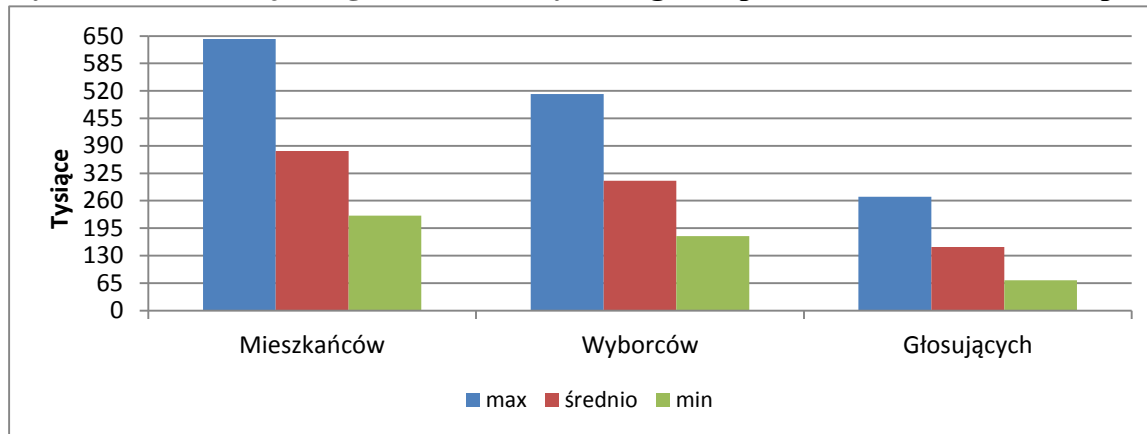
Rys./Tab. 7.4 Na jednego posła wybranego w październiku 2011 roku przypada...



Źródło: PKW

W przypadku wyborów do Senatu równość głosu jest jeszcze bardziej problematyczna. Każdy ze stu senatorów reprezentował w dniu głosowania (9 października 2011 roku) średnio 377483 mieszkańców Polski, z których 307629 miało prawa wyborcze, a 150492 skorzystało z tych praw. Jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach senackich mają jednak bardzo różną wielkość: w najludniejszym z nich (Kraków I) mieszka 643133 osób, czyli 1,704 średniej. Najmniej ludny okręg hajnowski zamieszkaany jest przez 224411 osób (0,594 średniej). Pod względem liczby wyborców okręgi te obejmują odpowiednio 1,667 oraz 0,574 średniej, jeśli zaś chodzi o liczbę rzeczywiście głosujących, to ekstrema wyznaczone są przez miasto Poznań (269730 osób) oraz okręg kwidziński-malborski (72015 osób). Różnica jest blisko czterokrotna (a więc dwa razy większa niż w wyborach do Sejmu), w istotny sposób kwestionuje więc reprezentatywność Senatu.

Rys./Tab. 7.5 Na jednego senatora wybranego w październiku 2011 roku przypada...



Źródło: PKW

7.5 Struktura parlamentu a struktura społeczna

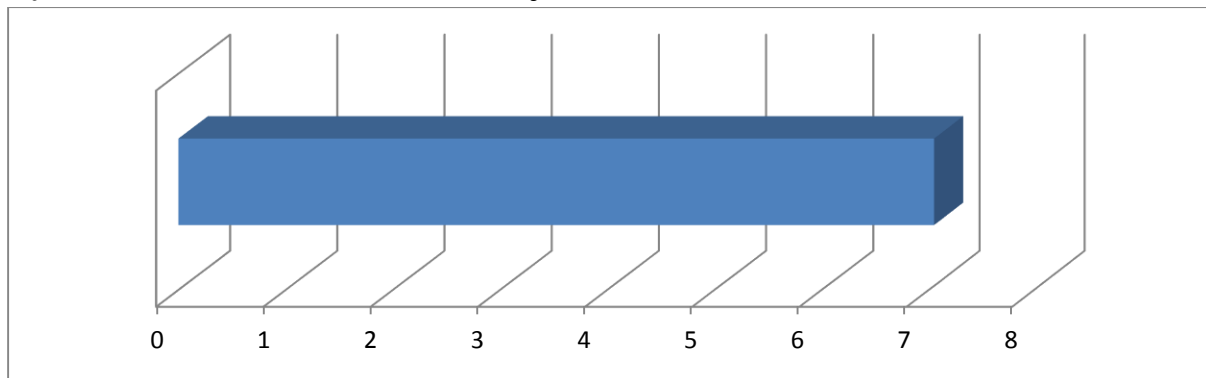
Parlament jest z założenia ciałem reprezentującym całe społeczeństwo. Stąd zasadne oczekiwanie, by był dla niego reprezentatywny, stanowiąc jego swoiste „odbicie”. Taka sytuacja ma zapewniać istnienie dobrej jakości przedstawicielstwa i realizacji „woli ludu”, a także „responsywności” parlamentu względem oczekiwań i interesów obywateli. To kwestia podstawowa w demokracjach. Inna sprawa to różnorodność sposobów, w jaki owa responsywność i reprezentatywność może być zapewniona. Klasyczne podejście do kwestii reprezentatywności zakłada, że jest ona najpełniej realizowana, gdy reprezentanci są tacy sami (lub podobni) do tych, których mają reprezentować. Istnieje też podejście alternatywne – zakłada się w nim funkcjonalną zdolność reprezentantów do należytego wypełniania roli przedstawiciela, niezależnie od tego, czy są do swych wyborców podobni, czy nie (Pitkin 1967).

7.5.1 Analiza procedur prawnych zapewniających obecność w parlamencie grup defaworyzowanych

Dbłość o prawa mniejszości jest jedną z podstawowych cech liberalnej demokracji. Mechanizmem zwiększającym szansę na obecność grup mniejszościowych w parlamencie jest zwolnienie ich komitetów wyborczych z konieczności przekroczenia progu 5% ogółu oddanych głosów, by wziąć udział w podziale mandatów poselskich. W praktyce, ze względu na małą liczebność i rozproszenie terytorialne pozostałych mniejszości, z udogodnienia tego korzysta jedynie mniejszość niemiecka, której reprezentanci nieprzerwanie zasiadają w kolejnych Sejmach wybieranych od 1991 roku. O ile jednak w pierwszych w pełni demokratycznych wyborach było ich siedmiu, o tyle w dwóch ostatnich kadencjach z list Mniejszości Niemieckiej wybrano tylko

po jednym pośle. Nowe prawo wyborcze uchwalone w 2011 roku wspiera ideę większej równości płci w wyborach do ciała przedstawicielskiego, nakazując, by osoby każdej z płci stanowiły co najmniej 35% na każdej liście wyborczej.

Rys./Tab. 7.6 Przedstawicielstwo mniejszości



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10

7.5.2 Obecność grup defaryzowanych na listach wyborczych

Kodeks wyborczy określa minimalny odsetek osób każdej płci na listach wyborczych, lecz kwestię ich ulokowania pozostawia partiom politycznym. Równocześnie organizacje kobiece wzywają do naprzemiennego umieszczania kandydatów i kandydatek (tzw. „suwak”), co siłą rzeczy wymusza równą liczbę kobiet i mężczyzn (parytet) na listach wyborczych. Jak dotąd, wewnętrzne regulacje statutowe dotyczące suwaka i parytetu przyjęła tylko jedna polska partia – Twój Ruch (b. Ruch Palikota). Platforma Obywatelska stosuje rozwiązanie pokrewne suwakowi: w każdej pierwszej trójce kandydatów musi być przynajmniej jedna kobieta, a w pierwszej piątce – dwie. Należy podkreślić, że wprowadzone w nowym Kodeksie wyborczym kwoty płci przyniosły znaczący wzrost liczby kobiet na listach. W roku 2007, a więc w ostatnich wyborach do Sejmu, w których kwoty nie obowiązywały, kobiet było (łącznie, na listach partii, które weszły do parlamentu) 20%, przy czym odsetek ten na poszczególnych listach istotnie się nie różnił. W 2011 roku było ich aż 42%, w tym 44,5% na listach Ruchu Palikota (obecnie Twój Ruch) oraz 39,8% na listach Prawa i Sprawiedliwości (dane PKW).

Z drugiej strony, niewiele pierwszych miejsc przyznano kobietom, zwłaszcza na listach tych partii, które odwołują się wprost do równości płci jako cenionej przez siebie wartości. Uwagę

zwraca zwłaszcza fakt, iż dotyczy to partii, które w swoich programach otwarcie opowiadały się za równością płci. I tak – mężczyźni znajdujemy na pierwszych miejscach list wyborczych (np. SLD – 85,0%, Ruch Poparcia Palikota – 90,0%). Natomiast w 2011 roku zwiększył się odsetek wyborców głosujących na kobiety, co więcej – odsetek ten był znacznie wyższy niż procent kobiet, które ostatecznie uzyskały mandaty parlamentarne.

Zasady umieszczania kandydatów na konkretnych miejscach list wyborczych są niezbyt jasne – nie wiadomo, kto o tym ostatecznie decyduje, nie wiadomo też, jakimi kryteriami kierują się partie podczas hierarchizacji kandydatów (Przybysz 2012)

7.5.3 Obecność grup defaworyzowanych w parlamencie

Ogólna liczebność kobiet w polskim parlamencie zwiększyła się z 20,4% w VI kadencji Sejmu (2007–2011) do 23,9% w VII kadencji (od 2011 roku). Należy natomiast odnotować ogromne zróżnicowanie międzypartyjne: w klubie parlamentarnym PO kobiety stanowią ponad jedną trzecią, a w klubach PSL i Twojego Ruchu mniej niż jedną dziesiątą.

7.6 Partycypacja i legitymizacja władzy

Aktywni obywatele to podstawa demokratycznych procedur, a także legitymizacji władzy i systemu politycznego jako całości. Partycypację obywateli w życiu publicznym, politycznym i – szerzej – społecznym można ujmować na wiele sposobów. Spośród nich najważniejszy, a zarazem najbardziej egalitarny i powszechny, to uczestnictwo w wyborach.

7.6.1 Frekwencja wyborcza – poziom krajowy i samorządowy

Udział Polaków w wyborach politycznych jest, nawet w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, bardzo niski. Tak było od początku demokratycznego otwarcia – w wyborach kontraktowych 4 czerwca 1989 roku, frekwencja wyborcza wyniosła zaledwie 62%, podczas gdy w pozostałych krajach dawnego Układu Warszawskiego w pierwszych wolnych wyborach notowano z reguły ponad 90-procentową frekwencję. W całym okresie od przełomu frekwencja wyborcza wynosiła średnio mniej niż 50%, wahając się pomiędzy 40,6% (w roku 2005) a 53,9% (w roku 2007). Nieco wyższy udział Polaków odnotowujemy w wyborach prezydenckich – zazwyczaj powyżej 55% (jeden wyjątek to rok 2005, gdy w obydwu turach głosowało tylko około 50% uprawnionych). Najwyższy udział zanotowano w drugiej turze

wyborów 1995 roku (ponad 68%). Ostatnie wybory parlamentarne w 2011 roku cieszyły się 49-procentowym udziałem obywateli, a poprzedzające je wybory prezydenckie w 2010 roku skłoniły – w obydwu turach – około 55% Polaków do wzięcia w nich udziału. Tak więc interesujący nas w niniejszym audycie okres nie wyróżnia się – cechuje go średnia frekwencja wyborcza.

Dane PGSW pokazują jednocześnie, że w Polsce wykluczenie z partycypacji nie jest ani strukturalne, ani stałe: trudno wskazać jakąkolwiek konkretną grupę społeczną, która byłaby niedoreprezentowana w procesie wyborczym. Owszem – jak wszędzie na świecie – do wyborów rzadziej chodzą najmłodszy i najstarsi obywatele, a także gorzej wykształceni i biedniejsi, oraz mieszkańcy wsi, a nieco rzadziej – kobiety. Nie można jednak powiedzieć, by głos tych mniej reprezentowanych grup nie był słyszalny. Nie zdarzyło się w całym okresie po 1989 roku, by jakaś ważna grupa społeczna była wykluczona z udziału w wyborach. Mimo iż w każdym wyborach ogólnonarodowych (do Sejmu lub prezydenckich) około połowa wyborców zostaje w domach, to trwale niegłosujących jest zaledwie około 20% – mniej więcej tyle samo, co tych, którzy głosują zawsze. Większość głosuje incydentalnie – czasami tak, a czasem nie.

Frekwencja w wyborach samorządowych jest trudniejsza do jednoznacznego oszacowania, a to ze względu na wielość wyborów. Można jednak sugerować, że odsetek wyborczo aktywnych Polaków w tym przypadku jest podobny, choć nieco niższy niż w wyborach parlamentarnych – waha się wokół 45%. Wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w Polsce w latach 2004 i 2009, cechowała wyjątkowo duża absencja wyborcza – wzięło w nich udział niewiele ponad 20% uprawnionych, co jest obok Słowacji najniższym wskaźnikiem w UE.

7.6.2 Akceptacja wyniku wyborów

W całym okresie transformacyjnym od 1989 roku wszyscy aktorzy polskiej sceny politycznej akceptowali wyniki wyborów, poza oczywistymi protestami konkretnych wyborców, w konkretnych okręgach wyborczych, dotyczące ściśle określonych zastrzeżeń zazwyczaj natury proceduralnej bądź techniczno-logistycznej. Żadnego z tych protestów nie uznano za na tyle poważny, by powtarzać wybory lub uznać je za nieważne. Z tym większym zaskoczeniem wielu obserwatorów polskich wyborów prezydenckich w 2010 roku odnotowało fakt nie tyle formalno-prawnego, ile emocjonalno-insynuacyjnego zakwestionowania prawowitości nowo wybranej głowy państwa przez jego głównego kontrkandydata. Tym bardziej, iż nie dopatrzone się

żadnych uchybień – zarówno na etapie prowadzenia kampanii wyborczej, jak i w samym akcie głosowania, a w końcu podczas liczenia głosów.

7.6.3 Zainteresowanie obywateli sprawami publicznymi poziomu lokalnego

Poziom aktywności obywatelskiej w Polsce jest bardzo niski: ponad połowa ankietowanych (54%) nigdy nie brała udziału w żadnym rodzaju działań obywatelskich⁹¹. Niezwykle niski jest także poziom zaangażowania na rzecz społeczności lokalnej: odsetek osób, które nie podjęły żadnego działania na rzecz społeczności lokalnej w ciągu ostatniego roku, wynosi 75%. Wśród respondentów angażujących się w tego typu działania największą popularnością cieszy się współorganizowanie imprez lokalnych na rzecz społeczności lokalnej (9%), bezpośredni kontakt z urzędnikiem w jakiejś sprawie dotyczącej społeczności lokalnej (poza załatwieniem własnych spraw w urzędzie – 7,7%) oraz wolontariat (6,4% - Pankowski 2013).

Warto zauważyć, że co czwarty Polak uważa, że ma wpływ wyłącznie na sprawy miasta lub gminy. W perspektywie długookresowej poczucie sprawstwa na poziomie kraju podlega nieznacznym wahaniom, ale trend pozostaje niezmienny. Jeśli chodzi o poziom lokalny, to w latach 2010–2012 odnotowano wzrost poczucia wpływu (procent odpowiedzi twierdzących przewyższał procent odpowiedzi negatywnych). Od 2012 roku poczucie wpływu na sprawy lokalne (oraz na sprawy kraju) systematycznie spada.

⁹¹Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (268) przeprowadzono w dniach 5–16 września 2012 roku na liczącej 985 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

Rys./Tab. 7.7 Czy w jakiś sposób angażował(a) się pan(i) osobiście w sprawy społeczności lokalnej? Z podanej listy proszę wybrać wszystkie działania, które podjął(podjęła) pan(i) w ciągu ostatnich 12 miesięcy

Współorganizowanie imprez lokalnych na rzecz społeczności lokalnej	9,1
Bezpośredni kontakt z urzędnikiem w jakiejś sprawie dotyczącej społeczności lokalnej (poza załatwieniem własnych spraw w urzędzie)	7,7
Bycie wolontariuszem, wykonywanie bezpłatnej pracy na rzecz społeczności lokalnej lub organizacji	6,4
Bezpośredni kontakt z radnym lub lokalnym politykiem pełniącym urząd lub kandydującym do niego	5,4
Działalność w organizacji społecznej, pozarządowej	4,3
Działalność w organizacji kościelnej/parafii (poza uczestnictwem w obrzędach religijnych)	4,1
Aktywny udział w konsultacjach społecznych	3,9
Kontaktowanie się z mediami po to, aby zainteresować je jakąś sprawą	2,4
Nie, w żaden z wymienionych powyżej sposobów	75,3

Źródło: CBOS/DAP – Pankowski 2013

Kwestie związane z zainteresowaniem obywateli sprawami publicznymi z poziomu lokalnego (tzn. gminnego) oraz uczestnictwem obywateli w różnego rodzaju formach współdecydowania o sprawach publicznych na poziomie lokalnym poruszone są szeroko w *Badaniu stanu partycypacji publicznej* przeprowadzonym przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) w 2012 roku (Olech 2012). Badanie to miało kilka modułów. Jednym z nich była losowa reprezentatywna próba dorosłych Polaków – obywateli (o liczebności 1000), innym zaś losowa reprezentatywna próba urzędów gminy lub miasta (o liczebności 200), w którym osobą odpowiadającą na pytania był sekretarz urzędu gminy lub osoba przez niego wskazana.

W badaniu obywateli zadano szereg pytań o zainteresowanie sprawami publicznymi poziomu lokalnego. Na ogólnie postawione pytanie o zainteresowanie działaniami władz lokalnych 14% badanych odpowiedziało twierdząco. Znacznie wyższe wskaźniki odnotowano dla pytań o przejawy zainteresowania sprawami lokalnymi w codziennej aktywności badanych. Niemal trzy czwarte z nich odpowiedziało, że czyta gazetę lokalną lub lokalny dodatek do gazety ogólnopolskiej (70%), ogląda w telewizji lub słucha w radiu wiadomości ze swojej gminy/miasta (73%), rozmawia w swojej rodzinie lub ze swoimi najbliższymi na temat działań władz

samorządowych (70%). W badaniu zapytano też o wypowiedzianie się na forach internetowych na temat działania władz gmin. Aktywność w tym obszarze deklaruje 12% badanych. Relatywnie niski odsetek odpowiedzi na to pytanie wynikać może z jednej strony z faktu, że umieszczanie wypowiedzi na forach jest dość aktywną (w porównaniu z wcześniej wymienionymi) formą zainteresowania sprawami gminy/miasta. Z drugiej strony może się wiązać z wciąż obecnym w polskim społeczeństwie wykluczeniem cyfrowym (w tym samym badaniu 37% respondentów odpowiedziało, że nie korzysta regularnie z internetu) (s. 244).

W badaniu ISP mieszkańców polskich gmin zapytano także o poszukiwanie informacji na temat decyzji podjętych przez władze gminy. Jedna czwarta (25%) badanych odpowiedziała, że poszukiwała informacji na temat decyzji podjętych przez władze lokalne, a co ósmy badany (12%) poszukiwał wyjaśnień decyzji podjętych przez władze (s. 48).

Zabieranie głosu przez mieszkańców podczas sesji rady gminy/miasta można traktować z jednej strony jako zainteresowanie sprawami lokalnymi, a z drugiej jako formę współdecydowania o sprawach publicznych. W 14% badanych gmin nikt w ciągu roku poprzedzającego badanie nie zabrał głosu. Ponieważ liczba sesji rady gminy nie jest stała i są one zwoływane przez przewodniczącego nie rzadziej niż raz na kwartał (zgodnie z art. 20 ustawy o samorządzie gminnym), to jako wskaźnik dość dużego zainteresowania mieszkańców sprawami miasta można przyjąć zabieranie przez nich głosu podczas sesji rady miasta więcej niż 10 razy w ciągu roku. Tak częste zabieranie głosu przez badanych podczas sesji rady gminy miało miejsce w prawie jednej czwartej badanych gmin (24%) (s. 126).

Miarą zaangażowania obywateli w sprawy publiczne na poziomie lokalnym jest też ich gotowość do współpracy z władzami. W badaniu ISP respondenci zostali zapytani ogólnie o gotowość do współpracy z władzami, ale także bardziej szczegółowo – o gotowość do wzięcia udziału w konsultacjach społecznych oraz o gotowość do przekazania władzom swoich opinii i sugestii. Aby uzyskać rzetelne oszacowanie odsetka obywateli gotowych współpracować z władzami, respondentom zadano dwa pytania. Jedno dotyczyło gotowości współpracy w sprawie, która respondenta bezpośrednio dotyczy, ale wymaga znacznych nakładów czasu, a drugie współpracy w sprawie, która respondenta bezpośrednio nie dotyczy, ale nie wymaga dużego zaangażowania czasu. Wskaźnikiem gotowości mieszkańców do współpracy z władzami jest odsetek respondentów, którzy w obydwu pytaniach zadeklarowali gotowość do współpracy z władzami.

W przypadku ogólnie postawionego pytania o współpracę gotowość do niej deklarowało 23% badanych. Niewiele więcej, bo 24% – gotowość wzięcia udziału w konsultacjach, natomiast 27% badanych – gotowość przekazywania władzom swoich opinii i sugestii (s. 153).

7.7 Komisja Trójstronna

Dojrzałe demokracje świata różnią się pod wieloma względami. Jedną z istotniejszych cech tego zróżnicowania jest zakres dekomodyfikacji losu ludzkiego, tj. uniezależnienia sytuacji zawodowej jednostki od działania sił rynkowych. Sposób osiągania tej autonomii różni się w poszczególnych krajach, ale zawsze ważnym elementem jest zakres korporacjonizmu danego systemu społeczno-gospodarczego, w czym istotną rolę pełnią tzw. Komisje Trójstronne. Niezależnie od ich konkretnych prerogatyw, społecznej legitymizacji i funkcjonalności, zawsze mają one na celu – w największym uproszczeniu – ułatwić dialog między światem pracy i światem kapitału, przy współdziałaniu rządu. W wielu państwach europejskich nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania gospodarki bez umów zawieranych w owych trójstronnych negocjacjach.

7.7.1 Działalność Komisji Trójstronnej

Od 1994 roku konflikty interesów między pracodawcami a pracownikami rozwiązywane były w Polsce (tak jak w innych krajach europejskich) poprzez dialog społeczny w ramach prac Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, tzn. negocjacji organizacji pracodawców i związków zawodowych z udziałem przedstawicieli rządu. Od 2001 roku Komisja Trójstronna działała na mocy ustawy (Dz.U. 2001 nr 100, poz. 1080). W czerwcu 2013 roku Komisja Trójstronna zaprzestała działalności po zerwaniu jej prac przez organizacje związkowe po konflikcie z rządem.

W sondażu eksperckim DAP działalność Komisji Trójstronnej uzyskała notę poniżej 5, co oznacza ocenę negatywną. Zerwanie prac Komisji z pewnością miało wpływ na tak niską ocenę. Innym czynnikiem odpowiedzialnym za negatywną ocenę Komisji Trójstronnej może być też zderzenie wysokich oczekiwań wobec Komisji z jej niską efektywnością. Eksperci są zdania, że Komisja Trójstronna jest przydatna przede wszystkim dla związków zawodowych (średnia ocena 6,8), ale również dla pracodawców (średnia 5,7). Eksperci zgadzali się również, że Komisja Trójstronna poprawia efektywność rządzenia (średnia 6,4), a także obniża napięcie społeczne

(średnia 6,5). Zdaniem przeważającej części ekspertów porozumienia zawierane przez Komisje Trójstronną służą godzeniu interesów pracowników, pracodawców i dobra publicznego (średnia 6,0).

Rys./Tab. 7.8 Ocena działalności Komisji Trójstronnej, grupującej przedstawicieli organizacji pracodawców, związków zawodowych i rządu



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0-10

Spoleczne oceny działania Komisji Trójstronnej przedstawiają wyniki badania CBOS zrealizowane w grudniu 2008 roku. Niestety, nie dysponujemy danymi z badań opinii społecznej, które dotyczyłyby wprost Komisji Trójstronnej, a były przeprowadzone w późniejszym okresie. Pod koniec 2008 roku wiedza na temat działań Komisji Trójstronnej nie była powszechna. Jedynie 14% badanych odpowiedziało, że orientuje się jakkolwiek w pracach Komisji, z czego jedynie 2% badanych zadeklarowało, że orientuje się dobrze. Jedna trzecia badanych (33%) odpowiedziała, że słyszeli o Komisji Trójstronnej, ale niewiele wiedzą o jej pracach. Połowa badanych (49%) nie słyszała wcześniej o Komisji Trójstronnej. Pozostałe pytania dotyczące działań Komisji Trójstronnej zadano respondentom, którzy wcześniej coś o niej słyszeli. Większość z nich (53%) nie potrafiła ocenić funkcjonowania Komisji Trójstronnej. Wśród badanych, którzy wyrazili ocenę funkcjonowania Komisji, oceny pozytywne i negatywne występowały z podobną częstością. Jako stronę, która najbardziej korzysta z prac Komisji Trójstronnej, respondenci najczęściej wskazywali rząd (21% badanych, którzy słyszeli o Komisji Trójstronnej), a nieco rzadziej związki zawodowe (17%). Zdaniem 15% respondentów na

pracach Komisji najbardziej zyskują wszyscy pracodawcy, a według kolejnych 10% organizacje pracodawców oraz pracodawcy zrzeszeni w organizacjach. Blisko dwie piąte (18%) badanych, którzy słyszeli coś o Komisji, odpowiedziało, że na jej pracach każda ze stron korzysta tak samo. Badanym trudno było wskazać strony Komisji, które miałyby zbieżne interesy. Przeważały opinie, że zbieżność interesów zależy od sytuacji (25% wskazań) lub że każda ze stron ma odmienne interesy (22% wskazań). Jeżeli dostrzegano gdzieś zbieżność interesów, to między rządem a pracodawcami (17% wskazań). Badani, którzy słyszeli o istnieniu Komisji Trójstronnej, przeważnie nie mieli zdania na temat tego, czy należy wzmocnić, czy też osłabić jej rolę w podejmowaniu decyzji gospodarczych i społecznych (odpowiedź „trudno powiedzieć” wskazało 39% tej grupy badanych). Posiadający opinię na ten temat najczęściej wskazywali, że rolę Komisji Trójstronnej należy wzmocnić (34%) lub nie należy jej zmieniać (20%). Jedynie 7% badanych, którzy słyszeli o Komisji Trójstronnej, odpowiedziało, że jej rolę należy osłabić. Podsumowując wyniki badania CBOS, można stwierdzić, że dialog społeczny i jego instytucje w 2008 roku były słabo znane Polakom. Tylko nieliczni badani byli zorientowani w negocjacjach toczących się w Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych, posiadali też słabo wyrobione opinie na temat uczestników negocjacji i ich interesów.

W ostatniej edycji badania PGSW, zrealizowanej pod koniec 2011 roku, zadano dwa pytania dotyczące kwestii dialogu pracodawców, pracowników i rządu. Mimo iż pytania te dotyczyły dialogu społecznego, Komisji Trójstronna się w nich nie pojawiła. Pierwsze pytanie dotyczyło preferowanego modelu systemu gospodarczego. Badani mieli do wyboru z jednej strony sytuację, gdzie o płacach, zatrudnieniu i strategii firm decydują głównie negocjacje pracodawców, pracowników i rządu, a z drugiej sytuację, w której decyzje w firmach podejmowane są wyłącznie przez członków zarządów i właścicieli. Drugie pytanie dotyczyło tego, który z tych sposobów organizacji jest efektywniejszy, tzn. ma wpływ na szybszy rozwój kraju. Na obydwie pytania uzyskano podobne rozkłady odpowiedzi. Dialog trójstronny jako formę organizacji systemu gospodarczego preferowała ponad połowa badanych (56%), Niemal tyle samo (51%) było zdania, że dialog trójstronny przyczynia się do szybkiego rozwoju kraju. Z drugiej strony, jedna czwarta badanych preferuje zarządzanie przedsiębiorstwami przez właścicieli i zarządy oraz jest zdania, że taka forma zarządzania wiąże się z szybkim rozwojem kraju (odpowiednio 25% i 26% wskazań).

Index Bertelsmanna, BTI w punkcie ogólnym pod tytułem *Policy Coordination* przyznaje Polsce 9 punktów na 10 możliwych, uznając, że pomimo napięć w samej Komisji Trójstronnej koordynacja polityk sektorowych przebiega sprawnie. Wskazuje jednocześnie, że jeśli należałoby kogokolwiek obarczać winą za niską skuteczność działania Komisji, to raczej związki zawodowe.

7.8 Podsumowanie

1. Polskie procedury wyborcze i instytucje je organizujące – pomimo drobnych krytycznych uwag sformułowanych w tekście – zasługują na pozytywną ocenę. Nie różnimy się w tej ocenie niczym od innych międzynarodowych organizacji dokonujących podobnych ewaluacji.

2. Prawo wyborcze i praktykę jego stosowania należy także uznać za satysfakcjonującą, choć w tym przypadku wiele szczegółowych rozwiązań i społecznych zwyczajów należy na nowo zrewidować. Pewnym niepokojem napawa inwencja obywateli w obszarze rejestracji kandydatów i społecznościowego „pomagania” przy głosowaniu.

3. Krytycznie należy się odnieść do funkcjonowania mediów w sferze politycznej. Ich rola w kampaniach wyborczych skłania ku sformułowaniu wielu uwag krytycznych. Dotyczy to zwłaszcza stacji komercyjnych. To, co szczególnie powinno niepokoić, to brak bezstronności mediów publicznych względem poszczególnych opcji politycznych, partii i kandydatów. Jednocześnie zauważmy, iż doświadczenia z ostatnich kampanii wyborczych 2010 i 2011 roku pod tym względem zdają się wskazywać na poprawę.

4. Równość głosu, choć prawnie dobrze zabezpieczona, w rzeczywistości – jak wykazujemy – znacznie odbiega od założonego ideału. Poniekąd tak jest wszędzie, a środek zaradczy wydaje się być dwojaki:

a. zmiany w regulacjach prawnych, zwłaszcza w kreśleniu granic okręgów wyborczych lub bardziej reaktywnych zmian w przypisywaniu liczby mandatów do danego okręgu;

b. po stronie obywateli – większe zainteresowania sprawami politycznymi i publicznymi. Zwłaszcza ta druga kwestia jest rzadko poruszana, lecz wyraźnie dostrzegamy znaczną apatię polskich obywateli w wielu sprawach publicznych, w tym politycznych – od absencji wyborczej

poczynając, po niechęć zainteresowania się tym, jak naprawdę działa proporcjonalny system wyborczy o „otwartych listach”. A działa tak, jaka jest aktywność obywateli.

5. Istnieją także inne rodzaje nierówności w dostępie do głosowania, kandydowania czy popierania kandydatów. Ostatnie lata wyraźnie wskazują jednak na poprawę udziału w procesie politycznym zarówno kobiet, jak i osób poprzednio wykluczonych z powodów „technicznych”. Rzecz jasna wiele pozostaje do poprawienia w tej materii, lecz znów uważamy, że w równej mierze jest to zadanie polityków, ustawodawcy, jak i obywateli. Zmiana kultury politycznej, a o takiej zmianie tu mówimy, to proces długotrwały, nawet najlepsze rozwiązania prawne nie zmienią rzeczywistości politycznej natychmiast.

6. Fundamentem rzetelności wyborów i sprawowania władzy w demokracji jest „responsywność” władzy – umiejętność wsłuchiwania się w potrzeby wyborców i reagowania na nie. Ale nie mniejszą wartością jest też „odpowiedzialny” obywatel. Obywatel zainteresowany sprawami publicznymi, kompetentny, realnie oceniający rzeczywistość i kierujący się racjami publicznymi, a nie tylko egocentrycznymi. Nasze analizy wskazują, że tęsknota za takim obywatelem w Polsce jest całkiem uzasadniona.

Bibliografia:

Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, red. A. Olech, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012

H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley 1967.

D. Przybysz, *Analiza wyników wyborów parlamentarnych 2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012 (niepublikowany raport).

D. Wąsik, *Przestępstwa przeciwko wyborom i referendum*, volumina.pl, Olsztyn 2012.

8. System partyjny

„Nie ma partii – nie ma demokracji”. To hasłowe motto jest tyleż prawdziwe, co niepełne, gdyż nie ma też nie-demokratycznych reżimów, które potrafiłyby się obejść bez partii, nawet jeśli miałyby być tylko jedna. Partie pełnią mnóstwo istotnych ról publicznych, od socjalizacyjnej, przez integracyjną i artykulacyjną, po zarządzającą. Partie dlatego są w demokracjach nieodzowne, gdyż – inaczej niż inne ważne publiczne instytucje, jak związki zawodowe, kościoły, stowarzyszenia itp. – zajmują się całokształtem życia społeczno-gospodarczo-kulturalnego i nie mogą sobie pozwolić (jeśli chcą na dłużej zaistnieć) na reprezentowanie sektorowych interesów czy skupianie się tylko na dystrybucyjnej stronie polityki, jak to czynią związki zawodowe. Przez partie rozumiemy tu organizacje rywalizujące w wyborach, będące – od czasu do czasu – w stanie wygrać te wybory oraz działające na rzecz udrażniania związków między obywatelami a decydentami.

Partie nie działają w pustce, lecz w otoczeniu, a najważniejszym elementem tego otoczenia są inne partie systemu. I właśnie w kontekście koncepcji systemu partyjnego należy rozpatrywać i oceniać partie. Przez system partyjny będziemy tu rozumieli – za klasykiem – „układ wzajemnych oddziaływań, wynikający z rywalizacji między partiami (...) opiera się on na wzajemnym uzależnieniu partii, na tym iż każda partia jest funkcją (w sensie matematycznym) innych i reaguje na ich zachowania (...). Zmiana w jednej partii powoduje zmianę w innych” (Sartori 1976, s. 44).

Polska sytuacja dość długo odbiegała od demokratycznych standardów w tym zakresie – partie podlegały ciągłym zmianom, jedne upadały, inne powstawały, niektóre się znów łączyły, inne się dzieliły, a relacje między nimi można było określić każdym innym słowem niż „systemowe”. Od kilku lat jednak mamy do czynienia z wyraźną instytucjonalizacją polskiego systemu partyjnego i stabilizacją konkretnych partii (Markowski, Cześniak 2012).

8.1 Wolność działania partii politycznych

Jak zaznaczono powyżej, partie istnieją w każdym reżimie politycznym. Nas jednak w odniesieniu do Polski w latach 2012–2013 interesuje funkcjonowanie i ocena polskich partii z perspektywy demokratycznych wymogów wobec tych organizacji. By je rzetelnie oceniać, należy zakładać, iż działają w sposób nieskrępowany, ograniczony jedynie ogólnymi i uniwersalnymi dla demokracji zasadami.

8.1.1 Procedury prawne dotyczące działalności partii politycznych

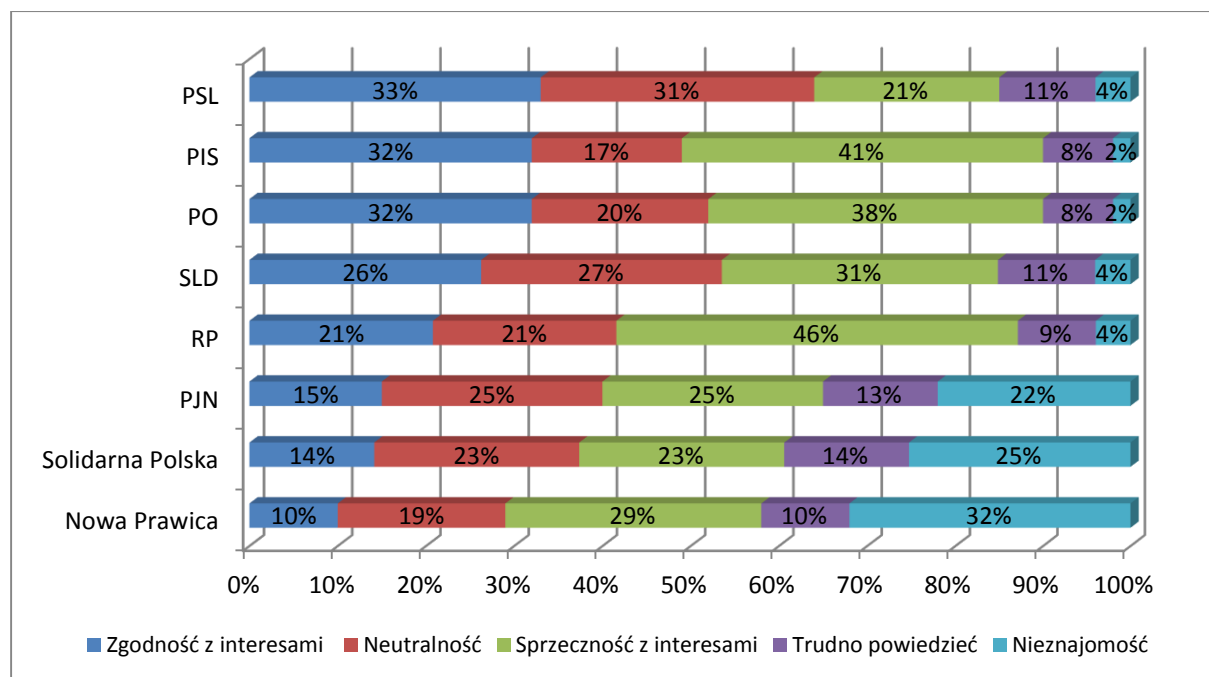
Polskie partie działają zgodnie z Ustawą z dnia 27 czerwca 1997 roku O partiach politycznych (Dz.U. 2011 nr 155, poz. 924). Partia polityczna może korzystać z przewidzianych dla niej praw po wpisaniu do ewidencji partii politycznych. Ustawa określa, że „partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w szczególności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów” (art. 8). Statut partii, który może się różnić dość znacznie jeśli chodzi o znaczenie poszczególnych organów, wybory władz czy zakres jej centralizacji, uchwała zgromadzenie ogólne członków partii lub zgromadzenie ich demokratycznie wybranych przedstawicieli (art. 9 par. 2).

8.1.2 Charakterystyka polskich partii politycznych

W okresie ponad dwóch dekad demokratycznej Polski polskie partie polityczne cechowała znaczna niestabilność. Dotyczy to zarówno ich przywództwa, programu, sposobów działania, trwałości koalicyjnych sojuszy, jak i – co najważniejsze – stabilności poparcia wśród elektoratu rozumianego dwojako, jako poziom owego poparcia, jak też jego „treść”, w sensie grup społecznych popierających konkretne ugrupowania. W ostatniej dekadzie jednak sytuacja ta dość istotnie się zmieniła. Partie wykazują szereg cech dojrzałości – przywództwo jest stałe i niekwestionowane, a jeśli dochodzi do zmian liderów (jak w niedawnym przypadku PSL) to odbywa się to w absolutnej zgodzie z demokratycznymi procedurami przewidzianymi odnośnie do wyborów przewodniczącego partii. Poprawiła się też stabilność relacji między partiami a grupami elektoratu. Ważnym elementem charakterystyki partii politycznych jest to, jak odbiera je elektorat, a kluczowym zagadnieniem jest ich poczucie, że wyborcy są przez partie należycie

reprezentowani. W sondażu z marca 2012 roku⁹² respondentów poproszono o określenie na siedmiopunktowej skali (od -3 do +3), w jakim stopniu każda z wymienionych partii wyraża ich poglądy i reprezentuje ich interesy lub też jest z nimi sprzeczna (Cybulska 2012).

Rys./tab. 8.1. Poziom reprezentatywności partii



Źródło: CBOS – Cybulska 2012

Mierzony w ten sposób poziom identyfikacji z partiami politycznymi jest stosunkowo niski. W przypadku PSL, PiS i PO zaledwie co trzeci Polak uważa, że partie te wyrażają jego poglądy i reprezentują jego interesy (odsetek wynosi odpowiednio 33%, 32% i 32%). Co czwarty respondent identyfikuje się z SLD (26%), co piąty z Ruchem Palikota (21%).

Rys./Tab. 8.2 Reprezentatywność partii politycznych

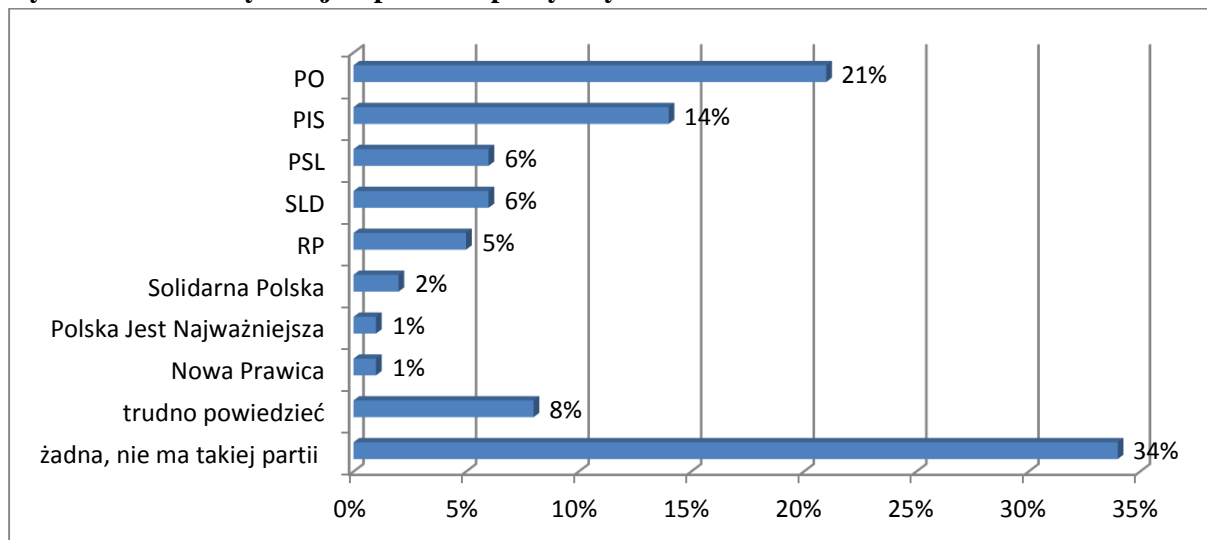
	2007		2010		2012	
	Średnia	Odchylenie std.	Średnia	Odchylenie std.	Średnia	Odchylenie std.
PO	0,2	1,86	0,39	1,94	-0,33	1,87
PiS	-0,03	2,03	-0,45	2,14	-0,35	2,04
PSL	-0,15	1,41	0,08	1,52	0,15	1,15
SLD	-0,72	1,71	0,08	1,73	-0,28	1,6

Źródło: CBOS – Cybulska 2012.

⁹² Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* przeprowadzono w dniach 8–14 marca 2012 roku na liczącej 1015 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

Analiza średnich wartości wskaźnika reprezentatywności partii w ostatnich latach wskazuje na spadek identyfikacji z PO, PiS i SLD. Ocena reprezentatywności poprawiła się jedynie w przypadku PSL.

Rys./tab. 8.3. Identyfikacja z partiami politycznymi



Źródło: CBOS – Cybulska, Pankowski 2013

Badanie⁹³ z marca 2013 roku pokazuje, że zaledwie połowa (56%) respondentów potrafi wskazać partię, która najlepiej spełnia jej oczekiwania (Cybulska, Pankowski 2013). Aż 34% Polaków uważa, że nie ma takiej partii, a 8% nie na zdania na ten temat.

Rys./Tab. 8.4 Identyfikacja z partiami politycznymi (zmiany w czasie)

Czy wśród polskich partii politycznych jest taka, którą uważa pan(i):	2003	2006	2007	2008	2011	2013
za bliską sobie	39%	45%	33%	36%	36%	25%
za nieco bliższą niż inne	14%	14%	13%	14%	64%	18%
nie ma takiej partii	47%	41%	54%	50%		56%

Źródło: CBOS Cybulska, Pankowski 2013

Zaledwie 25% respondentów silnie identyfikuje się z jedną z partii (uważa partię za siebie bliską). Odsetek ten znacząco spadł w porównaniu z poprzednimi latami. Nieco ponad połowa respondentów nie identyfikuje się z żadną z partii politycznych obecnych na polskiej scenie politycznej. Liczba Polaków pozbawionych identyfikacji z partiami politycznymi w ostatnich latach rośnie.

⁹³ Badanie *Aktualne problemy i wydarzenia* (272) przeprowadzono w dniach 3–9 stycznia 2013 roku na liczącej 1227 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski.

8.1.3 Ograniczenia wolności funkcjonowania partii politycznych

O ograniczeniach wolności funkcjonowania partii mówi rozdział piąty ustawy z 1997 roku, stanowiący – co najważniejsze – że rozpoznawanie spraw o stwierdzenie sprzeczności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych należy do właściwości Trybunału Konstytucyjnego (art. 42). Wolność funkcjonowania dotyczy także spraw finansowych i majątkowych, a także kwestii prowadzenia działalności nieprzewidzianych w statucie partii, w tym działalności gospodarczej. Bardzo jasno ustawa określa też zakaz wykonywania przez partie polityczne „zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla organów władzy publicznej”, nie mogą też zastępować tych organów (art. 6). Podstawowym dokumentem służącym do oceny działalności konkretnej partii jest jej statut. Już na etapie jej rejestracji może dojść do kontrowersji, czy zapisy statutu są zgodne z Konstytucją. Jeśli taka wątpliwość wystąpi, sąd zawiesza postępowanie rejestracji i kieruje sprawę do Trybunału Konstytucyjnego (art. 14). Sama zaś działalność partii i granice jej wolności limitowane są na podstawie zgodności tych działań ze statutem i innymi obowiązującymi wszystkich przepisami prawa. Ustawa z 1997 roku bardzo wyraźnie w swych końcowych artykułach zabrania partiom politycznym bardzo wielu rzeczy, związanych głównie z jej działalnością gospodarczą i finansową. O ograniczeniu wolności funkcjonowania partii decydują zapisy Konstytucji. Ich naruszenie, podobnie jak w przypadku innych organizacji i stowarzyszeń, skutkować może zakazem działalności danej organizacji.

8.2 Efektywność systemu partyjnego w sprawowaniu władzy

Retrospektywny ogląd funkcjonowania polskiego systemu partyjnego wskazuje na ogromne zmiany, które dokonały się w Polsce w ostatniej dekadzie, co dotyczy także ocenianych przez nas lat 2012–2013. O ile w latach 90. mieliśmy do czynienia zarówno z rozpisaniem przedterminowych wyborów w 1993 roku, jak i z mnogością koalicji rządowych oraz kilkukrotnymi zmianami premierów (jak to miało miejsce na przykład w kadencji 1993–1997), o tyle z biegiem czasu fluktuacja na szczytach władzy stawała się coraz rzadsza. Kadencja 1997–2001 to sprawowanie władzy przez jednego premiera, choć znów w okresie kadencji 2001–2005 oraz 2005–2007 mieliśmy do czynienia ze zmianami zarówno konfiguracji rządowych, jak i zmianami premierów oraz rządem tymczasowym. Dopiero w ostatnich siedmiu latach, od roku 2007, a także w interesujących nas tu latach 2012–13, koalicja rządowa jest trwała, umowa koalicyjna spisana i respektowana (w 2011 roku koalicjanci nie spisali nowej, postanowili po

prostu, że stara z roku 2007 nadal obowiązuje). Pomimo programowych turbulencji w żadnym okresie koalicji PO/PSL nie groził realny scenariusz rozpadu. Przez cały okres tych kilku lat ta sama osoba pozostaje premierem kraju. Tak wygląda opis i poniekąd ocena trwałości systemu partyjnego. Czym innym natomiast jest ocena efektywności sprawowania władzy, gdy dokonywać jej z punktu widzenia realizacji politycznych zamiarów danych partii będących u władzy. Ocena okresu 2012–2013 jest dodatkowo utrudniona przez fakt globalnego kryzysu i spowolnienia gospodarczego, co w wysokim stopniu jest zjawiskiem przez Polskę niezawinionym. Tym niemniej, międzynarodowe organizacje oceniające szczegółowo zdolności zarządzania rządu polskiego w latach 2012–2013 waloryzują je bardzo wysoko. I tak BTI w części II *Management Performance* daje 8 lub 9 na 10 możliwych punktów za takie aspekty jak:

- zdolność zarządzania jako umiejętność ustanowienia priorytetów;
- implementacja polityk sektorowych;
- uczenie się na doświadczeniach w implementacji polityki;
- efektywne wykorzystywanie zasobów;
- koordynacja polityk sektorowych.

8.2.1 Zdolność partii do utrzymywania trwałych koalicji rządowych

Pomimo wielu napięć programowych i realizowanych polityk, koalicja PO/PSL wykazuje znaczną trwałość i nie widać zasadnych powodów, by oczekiwać jej rozpadu przed nadchodzącymi wyborami. A punktów spornych było wiele – począwszy od ubezpieczeń rolników, przez stosunek do reformy wieku emerytalnego i reforma systemu ochrony zdrowia, po kwestie związane z konkretnymi zapisami wydatków budżetowych. Trwałość tej koalicji – jak każdej koalicji w systemie wyborów proporcjonalnych o ściśle określonych progach „wejścia” partii do parlamentu – ma także swą techniczną logikę. I tak, partia której poparcie waha się wokół owego magicznego pięcioprocentowego progu, ma nikłe szanse na stawianie warunków większemu partnerowi koalicyjnemu. Tym bardziej, że w parlamencie potencjalnie istnieje alternatywna do obecnej opcja koalicyjnej konfiguracji, którą można zmaterializować bez odwoływania się do skrócenia kadencji parlamentu i rozpisywania nowych wyborów. Tak więc, poza „pozytywnymi” czynnikami spajającymi obecną koalicję (przyciąganie), mamy także do

czynienia ze strukturalnym „negatywnym” elementem do czynienia – obawą przed utratą dostępu do władzy w przypadku rozpisania nowych wyborów (odpychanie).

8.2.2 Częstotliwość zmian rządu w okresie między wyborami

W ostatnich dwóch kadencjach cyklu parlamentarnego nie było zmian w konfiguracji koalicyjnej dwóch partnerów – PO i PSL. Jedynymi zmianami były te przewidziane formalnie lub demokratycznymi możliwościami, a mianowicie – po wyborach 2011 roku powołano nowy rząd. Dokonano też zmian na stanowisku wicepremiera w związku ze zmianą prezesa jednej z partii koalicyjnych, a także jesienią 2013 przeprowadzono zmianę na kilku stanowiskach ministerialnych. Zmiany te zostały uzasadnione koniecznością zmian priorytetów w polityce na lata 2014–2015 oraz drobną restrukturyzacją ministerialną wraz z nadaniem większego znaczenia projektom infrastrukturalnym, z jednoczesnym powołaniem nowego wice-premiera rządu.

8.3 Partie jako organizacje

Politologia opisuje i analizuje partie, podobnie jak inne nauki czynią to w odniesieniu jakichkolwiek organizacji działających w przestrzeni publicznej. Organizacje, w tym partie, zawsze oceniane są z punktu widzenia tego, w jakim stopniu ich działalność jest zgodna ze statutem, a ten – legitymizowany przez prawo. Polskie partie, jak większość partii na świecie, pełnią kilka podstawowych funkcji: mobilizacyjną, socjalizacyjną, rekrutacyjną, artykulacji interesów, w końcu – organizacji rządu, gdy dochodzą do władzy. To właśnie z tych punktów widzenia należy oceniać współczesne partie funkcjonujące w ładzie demokratycznym.

8.3.1 Procedury wewnętrzne partii

Demokracja w polskich partiach politycznych – regulacje prawne

Kwestie związane z demokracją i partiami politycznymi pojawiają się w następujących aktach polskiego prawa:

- zgodnie z artykułem 11 Konstytucji RP: istotą funkcjonowania partii politycznych jest wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa;
- artykuł 8 Ustawy o partiach politycznych (Dz.U. 1997 nr 98, poz. 604) wskazuje, że „Partie polityczne kształtują swoje struktury oraz zasady działania zgodnie z zasadami demokracji, w

szczegółności przez zapewnienie jawności tych struktur, powoływania organów partii w drodze wyborów i podejmowania uchwał większością głosów. Termin „demokracja” nie jest tu precyzyjnie określony, przedstawiony jest wieloznacznie, cechy demokracji wymienione w tekście ustawy o partiach politycznych nie wyczerpują definicji demokracji.

Ramy prawne określające występowanie demokracji w polskich partiach są ogólne i niejasne, przez co prawo w tym zakresie pozbawione jest mocy sprawczej (Chmaj 2011, s.13).

Po co partiom demokracja wewnętrzna?

Można przytoczyć wiele argumentów na rzecz demokracji w partiach politycznych (zdaniem autorów publikacji *O demokracji w polskich partiach politycznych* oraz głosów poruszanych podczas seminarium *Ile demokracji w polskich partiach politycznych* referowanych w cytowanej publikacji):

- partie w swoich statutach przedstawiają proces podejmowania decyzji wewnątrz partii jako zgodny z procedurami demokratycznymi, tymczasem praktyka obserwowana w wyniku badań ISP jest inna – partie kierowane są w sposób wodzowski lub przez grupę oligarchów partyjnych. Problemem jest tu rozdzźwięk między zapisami statutu a realnym sprawowaniem władzy w partii;
- partie utrzymują się z subwencji państwowych, tym samym nie są organizacjami prywatnymi, które mogą niezależnie od innych czynników ustalać swój wewnętrzny porządek. Ze względu na przekazywanie subwencji, państwo lub organy kontroli społecznej mogą domagać się jawności działań wewnątrz partii oraz kontrolować mechanizmy demokracji wewnątrzpartyjnej;
- partie pełnią funkcję socjalizacyjną do działalności politycznej, w trakcie działalności wewnątrz partii jej członkowie nabywają nawyków i wyobrażeń związanych z działalnością polityczną. Gdy członkowie partii obejmują funkcje publiczne w państwie, mogą przenosić tam nawyki i wyobrażenia nabyte w trakcie działalności partyjnej. W instytucjach publicznych zazwyczaj wymagane jest działanie zgodne z regułami demokracji.

Demokracja wewnątrzpartyjna nie jest wartością bezdyskusyjną. Krytyka potrzeby demokracji wewnątrzpartyjnej opiera się na następujących tezach⁹⁴:

- wartością nadrzędną dla funkcjonowania partii jest jej skuteczność, a nie demokracja wewnątrz partii;
- jeżeli brak demokracji wewnątrzpartyjnej nie zagraża demokracji na poziomie wspólnoty i państwa, należy zostawić partiom „dowolność w zakresie kształtowania swoich wewnętrznych unormowań i procedur”.

Badania – prowadzone przez ISP – dotyczące demokracji wewnątrzpartyjnej przeprowadzono w 2011 roku i dotyczyło partii obecnych w sejmie kadencji 2007–2011. W ramach prac badawczych przygotowano kwestionariusz, który następnie rozesłano do sześciu partii politycznych obecnych w ówczesnym parlamencie, z prośbą, aby ankieta została uzupełniona przez kompetentną osobę z partii, a następnie odesłana do ISP. Osoba wypełniająca ankietę odpowiadała na pytania w imieniu całej partii. Odpowiedzi nie uzyskano od dwóch partii: Prawo i Sprawiedliwość odmówiło udziału w badaniu bez podania przyczyny, SDPL zignorowała udział w badaniu. „Omówione postawy, z którymi się zetknęliśmy podczas przeprowadzania badania ugrupowań politycznych, budzą niepokój w kontekście skutecznego monitorowania działalności tych podmiotów. Trudno mówić o zdrowej, spełniającej demokratyczne standardy praktyce funkcjonowania partii, jeżeli brak jest możliwości jej kontroli, w tym kontroli społecznej. Wyrażamy przekonanie, że partie polityczne noszące przecież wszelkie cechy organizacji publicznych nie powinny się zachowywać jak prywatne i hermetyczne przedsiębiorstwa, skrywające przed opinią publiczną tajniki swojej działalności” (s. 55).

⁹⁴ Markowski, Antoszewski, Cześnik – na podstawie zapisu seminarium *Ile demokracji w polskich partiach politycznych*, s. 113.

Rys./Tab. 8.5 Demokracja wewnątrzpartyjna. Wyniki badania ISP

	SLD	PO	SD	PSL
Stosowanie prawyborów	Konstytucja Programowa SLD <i>Polska Demokratyczna i Socjalna</i> , 2007 r., każdy członek SLD mógł się wypowiedzieć za lub przeciw projektowi, nie były to prawybory w klasycznym rozumieniu	Wybory prezydenckie 2011 (nie były to jednak prawybory w klasycznym rozumieniu, ponieważ lider określił warunki na jakich odbywał się wybór kandydatów w partii)	Nie	Nie
Obecność kobiet w organach kierowniczych partii	19 kobiet na 137 członków Rady Krajowej SLD (14%)	9 kobiet na 25 członków Zarządu Krajowego (36%); 95 kobiet na 504 osób w Radzie Krajowej (19%); 212 kobiet na 717 osób w Konwencji Krajowej (30%).	2 kobiety na 103 członków Rady Naczelnej (2%); 2 kobiety na 19 członków Zarządu Głównego (11%).	9 kobiet na 118 osób w Radzie Naczelnej PSL (8%); 2 kobiety na 19 osób w Naczelnym Komitecie Wykonawczym PSL (11%).
Wymagania stawiane osobie ubiegającej się o start w wyborach z czołowego miejsca na liście wyborczej	Zasady określa uchwała przyjmowana każdorazowo przed wyborami – <i>Komentarz: brak stałych kryteriów</i>	merytoryczne, doświadczenie na stanowiskach publicznych	merytoryczne, doświadczenie na stanowiskach publicznych	merytoryczne, akceptacja założeń ideowych i programowych PSL, autorytet w środowisku, dobre wyniki we wcześniejszych wyborach. <i>Komentarz: duża doza uznaniowości</i>
Informacja o zmianach i modyfikacjach programu partii dostępna wszystkim członkom	W trakcie tworzenia programu	Przed rozpoczęciem prac nad programem	W trakcie tworzenia programu	Przed rozpoczęciem prac nad programem
Procedury konsultacji dokumentów programowych z innymi członkami partii	Są fakultatywne (nieobowiązkowe), ale korzysta się z nich	Są fakultatywne (nieobowiązkowe) ale korzysta się z nich	Są fakultatywne (nieobowiązkowe) ale korzysta się z nich	Są wymagane w stosunku do niektórych dokumentów
Liczba sondaży i badań wśród członków i sympatyków partii w latach 2007–11	1	1	0	3

	SLD	PO	SD	PSL
Kodeks etyczny w partii	Obecny, konsekwencje nieprzebrzegania: – upomnienie; – zawieszenie w prawach członka; – wyrzucenie z klubu	Obecny, konsekwencje nieprzebrzegania: – upomnienie; – zawieszenie w prawach członka; – wyrzucenie z partii	Obecny, konsekwencje nieprzebrzegania: – upomnienie; – zawieszenie w prawach członka; – wyrzucenie z partii	Brak osobnego dokumentu, ale kwestie te reguluje statut partii. Konsekwencje nieprzebrzegania: – upomnienie; – zawieszenie w prawach członka; – wyrzucenie z partii; – nagana
Jak często posłowie otrzymują instrukcje przygotowane przez kierownictwo partii przed głosowaniem	Zawsze	Tylko w najważniejszych głosowaniach	Tylko w najważniejszych głosowaniach	Sposób głosowania ustalany na zebraniu klubu PSL, o wprowadzeniu dyscypliny rozstrzygają posłowie.
Kiedy nie obowiązuje dyscyplina	--- (brak odpowiedzi, co oznacza, że zawsze)	Głosowania nad sprawami indywidualnego sumienia	Głosowania nad sprawami indywidualnego sumienia	Głosowania nad sprawami indywidualnego sumienia; głosowanie na sprawami „małej wagi”.
Czy nad projektami ustaw toczy się dyskusja w której udział biorę wszyscy parlamentarzyści?	Tak	Tak	Tak	Tak
Co grozi w przypadku złamania dyscypliny partyjnej?	– upomnienie; – zawieszenie w prawach członka; – wyrzucenie z klubu	– nagana; – upomnienie; – zawieszenie w prawach członka	brak sankcji	– nagana; – upomnienie; – zawieszenie w prawach członka
Lider partii na decydujący wpływ na	– sposób głosowania w Sejmie; – koalicje z innymi partiami	– sposób głosowania w Sejmie; – koalicje z innymi partiami; – zasób kadrowy partii; – umieszczanie kandydatów na listach	– koalicje z innymi partiami; – zasób kadrowy partii	Decyzje podejmowane są przez gremia kolektywne

Źródło: Chmaj i in. 2011

8.4 Finansowanie partii politycznych

8.4.1 Rozwiązania prawne

Rozdział czwarty Ustawy z 1997 roku liczy kilkadziesiąt artykułów, co stanowi około połowy jej całości. Polski ustawodawca jest niezwykle szczegółowy w tej materii i nie tylko określa bardzo dokładnie, co stanowi majątek partii (art. 24) oraz skąd może czerpać dochody (np. ze zbycia własnego majątku, z zaciągnięcia kredytu itd.), ale też bardzo wyraźnie określa, czego nie może (np. przeprowadzać zbiórek publicznych). Partie mogą być wspierane jedynie przez obywateli polskich, i to w dokładnie określonej kwocie. Algorytmicznie opisane są też wysokości subwencji otrzymywane przez partie polityczne, które uzyskały odpowiedni procent głosów w skali kraju. Bardzo szczegółowo określone są regulacje sytuacji, gdy partie się łączą lub dzielą (art. 31). Klarownie opisany jest też sposób sporządzania corocznej informacji finansowej o subwencji i wydatkach (art. 34). Wiele miejsca poświęca się także procedurze przyjmowania bądź odrzucania informacji o subwencjach przez Państwową Komisję Wyborczą.

8.4.2 Implementacja prawa

Finansowanie kampanii wyborczych

Pojawiają się następujące problemy związane z finansowaniem kampanii wyborczej:

A. Prekampania wyborcza – prowadzenie – w mniej lub bardziej zawoalowany sposób – agitacji na rzecz określonych osób i ugrupowań w okresie poprzedzającym rozpoczęcie kampanii wyborczej, a więc przed ogłoszeniem aktu właściwego organu o zarządzeniu wyborów.

Prekampania prowadzona może być przez partię polityczną lub przez osoby albo organizacje formalnie niepowiązane z partiami politycznymi. W przypadku prekampanii partyjnej problemem jest zdefiniowanie różnicy między legalną działalnością informacyjną i promocyjną partii a niedozwoloną agitacją przed rozpoczęciem kampanii.

W przypadku prekampanii prowadzonej przez inne podmioty „problemem jest udowodnienie, że celem działań jest promocja kandydata czy ugrupowania startującego w wyborach, ewentualnie – działanie na niekorzyść oponenta (kampania negatywna)”.

Dwa przykłady z kampanii w 2011:

– Ruch Poparcia Palikota w pierwszym półroczu 2011 przeprowadził kampanie promującą osobę Janusza Palikota oraz nazwę stronnictwa, podczas gdy partię zarejestrowano w czerwcu 2011, kampania ta nie mogła więc być finansowana przez partię, ani tym bardziej jej komitet wyborczy;

– Łukasz Gibała z PO przeprowadził intensywną promocję swojej osoby pod hasłem „Kierunek Kraków”. Za akcję odpowiedzialne były podmioty formalnie niepowiązane z partią polityczną Platforma Obywatelska RP, akcja odbywała się przed zarządzeniem wyborów i utworzeniem komitetu. PKW zwróciła uwagę na te sytuację w uchwale w sprawie sprawozdania finansowego KW PO, oraz zwróciła się o wyjaśnienia do pełnomocnika wyborczego KW PO.

Problem ten jest opisany przez Państwową Komisję Wyborczą (*Informacja o realizacji przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks Wyborczy w wyborach do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 9 października 2011 r.*). Zdaniem PKW przepisy zawierają istotne luki, które nie pozwalają na sankcjonowanie tego rodzaju zachowań. Prekampania może być prowadzona na wiele sposobów, w formule działalności informacyjnej, społecznej i rozrywkowej. „Przepisy Kodeksu wyborczego nie dają formalnych przesłanek do uznania, że komitet wyborczy, który jest beneficjentem takich działań przed formalnym powstaniem, naruszył zasady prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej. (...) Istnieje poważna luka w przepisach. W opinii Państwowej Komisji Wyborczej, prekampanie naruszają zasadę równości kandydatów i komitetów wyborczych i są sprzeczne z regułami dobrze pojmowanej kultury politycznej”⁹⁵. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że zbyt restrykcyjny zakaz promocji politycznej w okresie przed kampanią wyborczą może poważnie naruszać swobodę wypowiedzi.

B. „Szara strefa” w finansowaniu kampanii wyborczej – finansowanie kampanii przez podmioty nieuprawnione już w trakcie jej formalnego trwania. Odbywa się to poprzez nadużywanie stanowisk publicznych zajmowanych przez kandydatów w celu finansowania kampanii wyborczej. Często istnieje trudność we wskazaniu, które zachowanie jest nadużyciem stanowiska, a które uprawnionym prezentowaniem swoich dotychczasowych dokonań na zajmowanym stanowisku podczas kampanii wyborczej.

⁹⁵Przejrzystość finansowania kampanii wyborczych i partii politycznych – ISP 2012, s. 8.

Innym przejawem „szarej strefy” jest ukryte finansowanie kampanii wyborczej przez podmioty nieuprawnione – „Obszarem ryzyka są tutaj bez wątpienia usługi wykorzystywane „wewnątrz” sztabów wyborczych, takie jak ekspertyzy czy badania społeczne. Finansowanie tego typu usług może się odbywać bez udziału komitetów wyborczych i być właściwie nie do udowodnienia. W tym wymiarze należy także wymienić finansowanie rozmaitych działań reklamowych” (s. 10).

Analizy ekspertów ISP prowadzą do sformułowania następujących rekomendacji:

- wprowadzenie do Kodeksu wyborczego regulacji dotyczących prekampanii wyborczej i sankcji dla podmiotów, które ją prowadzą;
- uzupełnienie systemu kontroli sprawowanej przez Państwową Komisję Wyborczą o procedury weryfikacji i monitoringu procesu finansowania wyborów już na etapie trwania kampanii – obecnie kampania wyborcza rozliczana jest po jej zakończeniu, co sprzyjać może nadużyciom, na ten problem zwracała uwagę OBWE (*Rzeczpospolita Polska. Wybory parlamentarne 9 października 2011 roku. Raport Misji Oceny Wyborów OBWE/ ODIHR*, s. 15);
- zwiększenie zasobów ludzkich, którymi dysponuje Państwowa Komisja Wyborcza – ta instytucja, dotychczas specjalizująca się w kontroli wydatków związanych z kampanią, a dodatkowo zapewniająca obiektywizm, mogłaby podjąć dodatkowe działania kontrolne;
- rozważenie ograniczenia na czas kampanii wyborczych możliwości rozpowszechniania materiałów sfinansowanych przez instytucje publiczne, w których pełnią funkcje kandydaci (ulotki, plakaty, artykuły), teoretycznie służących propagowaniu danej instytucji, ale de facto promujących wizerunek kandydata;
- stworzenie warunków działania w Polsce organizacji pozarządowych oraz mediów, które podejmowałyby się monitoringu finansowania wyborów – uruchomienie mechanizmów kontroli społecznej;
- zwiększenie otwartości właściwych organów państwa na zgłaszanie nieprawidłowości przez obywateli oraz gromadzenie i agregowanie tej wiedzy na potrzeby późniejszej kontroli sprawozdań.

C. Sprawozdawczość komitetów wyborczych biorących udział w wyborach

Komitety wyborcze zobowiązane są do sprawozdawczości i jest to kluczowy element przejrzystości finansowania kampanii wyborczej, ale w tym obszarze są pewne problemy.

- Publikacja materiałów w internecie

Zgodnie z przepisami Kodeksu Wyborczego, Komitety Wyborczej zobowiązane są do utworzenia strony internetowej (art. 102, par. 1) oraz prowadzenia i umieszczania na niej rejestrów zaciągniętych przez komitet kredytów i wpłat przekraczających kwotę minimalnego wynagrodzenia za pracę (art. 140, par. 1) – według PKW komitety wyborcze „nie zawsze wykonywały te obowiązki”.

- Składanie zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych

Zastrzeżenie mogą złożyć partie polityczne, komitety wyborcze, które brały udział w danych wyborach, stowarzyszenia i fundacje, które w swoich statutach przewidują działania związane z analizą finansowania kampanii wyborczych.

Pierwszy problem – zastrzeżenie można zgłosić w terminie do 30 dni po wyborach. Jest to dość krótki termin, zwłaszcza że organ wyborczy, kontrolując jedynie rachunkową część sprawozdań, dysponuje sześciokrotnie dłuższym czasem. Po drugie, nie jest zasadne ograniczenie kręgu instytucji uprawnionych do składania zastrzeżeń.

- Publikacja sprawozdań finansowych w dość ogólnej formie

PKW publikuje sprawozdania finansowe komitetów wyborczych, lecz dokument ten zawiera jedynie ogólne kategorie wydatków i przychodów komitetów wyborczych. Pozostałe dokumenty (informacje o darczyńcach, faktury, rachunki, umowy) są do wglądu osobiście w siedzibie organu wyborczego. Dane te mogłyby być również udostępniane w internecie.

Rekomendacje:

– wprowadzenie sankcji za nieutworzenie przez komitet wyborczy strony internetowej i za niepublikowanie przez komitet wymaganych dokumentów;

- wydłużenie terminu składania zastrzeżeń do sprawozdań finansowych komitetów wyborczych;
- zniesienie ograniczenia rodzajów podmiotów, które mogą składać zastrzeżenia do sprawozdań finansowych;
- ułatwienie dostępu do materiałów źródłowych (rachunków, faktur) związanych ze sprawozdaniami finansowymi, na przykład przez udostępnienie ich w Internecie.

D. Sankcje za naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii

Za finanse komitetu wyborczego odpowiada pełnomocnik finansowy. Potrzebna jest jego pisemna zgoda na wszelkie zobowiązania finansowe, a kodeks wyborczy przewiduje odpowiedzialność karną i finansową pełnomocnika finansowego za zobowiązania majątkowe komitetu wyborczego – jest to duże obciążenie i komitety wyborcze mają problem ze znalezieniem osoby, który pełniłaby taką funkcję.

Pełnomocnicy mają problemy z interpretacją prawa wyborczego i popełniają błędy skutkujące poważnymi konsekwencjami. Przykład: odrzucone sprawozdanie finansowe KW PSL z wyborów w 2001 roku, PKW nakazała przepadek korzyści majątkowych.

Nie ma jasnych regulacji odnośnie przekazywania KW „wartości niepieniężnych”. Jediną dopuszczoną prawnie formą przekazania „wartości niepieniężnych” jest rozpowszechnianie plakatów i ulotek przez osoby fizyczne. Tymczasem częstą praktyką dostrzeganą przez PKW są: pomoc wolontariuszy w pracach biurowych, urzędniczych, rozpowszechnianie w internecie materiałów wyprodukowanych przez komitety wyborcze. Można przyjąć, że są to działania rozwijające postawy obywatelskie, lecz z punktu widzenia prawa są to działania niedozwolone – osoby takie podlegają grzywnie do 100 tys. złotych. PKW zwraca również uwagę, że termin „wartość niepieniężna” nie jest zdefiniowany, co powoduje, że trudno określić, które działania komitetów wyborczych są niedozwolone.

PKW wskazuje na problem „zero-jedynkowości” sankcji, tzn. w przypadku nawet drobnych naruszeń sprawozdanie komitetu wyborczego nie jest przyjmowane. Tymczasem w przypadku sprawozdań z drobnymi uchybieniami celowe byłoby wprowadzenie możliwości przyjęcia sprawozdania ze wskazaniem uchybień. PKW wskazuje, że drobne uchybienie mogłoby stanowić

nie więcej niż 0,01% ogólnej kwoty przychodów KW, zdaniem ekspertów ISP mógłby to być 1% przychodów.

Rekomendacje:

- rozszerzenie katalogu niepodlegających sankcjom wartości niepieniężnych, które wolno przyjmować komitetom, o takie, które mieszczą się w formule wolontariatu, przyczyniającego się do wzrostu aktywności obywatelskiej wyborców;
- zdefiniowanie „wartości niepieniężnych”, których przekazywanie podlega sankcjom, i ujednolicenie terminologii używanej w tym zakresie w Kodeksie wyborczym;
- wprowadzenie możliwości przyjęcia sprawozdania finansowego przez organ wyborczy ze wskazaniem zastrzeżeń w wypadku stwierdzenia „drobnych” w skali całej kampanii naruszeń (obecnie Państwowa Komisja Wyborcza ma obowiązek takie sprawozdanie odrzucić);
- należy rozważyć wprowadzenie mniej dotkliwych sankcji dla pełnomocników finansowych komitetów wyborczych;
- należy rozważyć przygotowanie przez Państwową Komisję Wyborczą poradnika (na przykład w formie książkowej), który poprawiałby wiedzę osób zarządzających kampaniami wyborczymi;
- warte rozważenia jest również przygotowanie kursu online dla pełnomocników finansowych lub przeprowadzenie przed wyborami warsztatów dla nich (jak się wydaje, wsparcie takie jest szczególnie potrzebne pełnomocnikom komitetów lokalnych startujących w wyborach samorządowych).

E. Finansowanie partii politycznych

Istnieje problem z publikowaniem informacji o wydatkach partii – wydatki publikowane są w „Monitorze Polskim” zgodnie ze specjalnym formularzem. Stosowane rozwiązanie jest wadliwe: wielomilionowe wydatki partii ujęte są w niejasnych, ogólnych kategoriach; klasyfikowanie wydatków jest dość swobodne i dowolne, „o czym świadczą dość duże dysproporcje w poszczególnych kategoriach wydatków”; skarbnicy mają problem z zaklasyfikowaniem części wydatków do Funduszu Eksperckiego. Ogólnie rzecz ujmując, wydatki partii są nieprzejrzyste.

Przejrzystość mogłoby zwiększyć zobowiązanie partii do publikowania informacji o istotnych wydatkach na swoich stronach internetowych w określonym terminie, np. co trzy miesiące.

Innym zagadnieniem utrudniającym sprawne działanie finansowania partii jest kontrola wydatków partii przez instytucje państwa – obecnie kontrola wydatków środków z subwencji przeprowadzana jest wyłącznie przez biegłych rewidentów pod względem finansowo-rachunkowym. Celowo byłoby włączenie w kontrolę wydatków partii politycznych PKW oraz przeprowadzenie kontroli zawieranych umów-zleceń, które budzą zastrzeżenia, również pod względem merytorycznym. Ocena merytoryczna może być dokonywana przez niezależnych ekspertów i dotyczyć może np. tego, czy dany wydatek powinien być zaklasyfikowany do Funduszu Eksperckiego czy jako związany z kampanią wyborczą.

Kolejny problem dotyczy kontroli społecznej wydatków partii – dokumentacja dotycząca operacji na środkach pochodzących z subwencji znajdują się w siedzibach partii i dostęp do niej jest utrudniony, obowiązuje pełna uznaniowość działaczy partyjnych co do podmiotów i zakresu, w jakim można zapoznać się z takimi dokumentami. Niezbędne jest uregulowanie tej kwestii oraz stworzenie jasnych procedur udostępniania dokumentacji. Być może nie jest możliwe nałożenie na partie ustawowego obowiązku udostępniania dokumentacji, ale możliwe wydaje się opracowanie „kodeksu dobrych praktyk” w tym aspekcie.

Uregulowania wymaga przewidziane przez ustawę o partiach politycznych instytucja zastrzeżeń formułowanych przez organizacje społeczne i partie polityczne do informacji składanych przez inne partie polityczne. Obecnie nie ma narzędzi umożliwiających rzetelne przygotowanie zastrzeżeń: podmioty mogące formułować zastrzeżenia nie mają dostępu do dokumentacji finansów partii politycznych. Konieczne zmiany to: obowiązek przekazywania przez partie do PKW dokumentacji finansowej oraz wydłużenie czasu, w którym możliwe jest wniesienie zastrzeżenia. Należałoby również rozważyć usunięcie zapisu wskazującego, że instytucje występujące z zastrzeżeniem powinny mieć w statucie wpis o działalności na rzecz kontroli finansów partii politycznych. Konieczne jest też wskazanie, jaki rzeczywisty wpływ może mieć złożenie zastrzeżenia.

Dodatkowe rekomendacje ekspertów:

– nałożenie na partie obowiązku publikacji na swoich stronach internetowych sprawozdań i informacji składanych do PKW wraz z przyjętymi uchwałami ich dotyczącymi;

– nałożenie na partie obowiązku publikacji na swoich stronach internetowych planu wydatków na najbliższy rok dotyczące poszczególnych kategorii wydatków.

8.5 Partie w parlamencie

8.5.1 Pozycja i aktywność partii opozycyjnych w parlamencie

Pełnienie roli partii opozycyjnej w parlamencie pozostawia w Polsce wiele do życzenia, bo choć zwyczajowe przewodnictwo wybranych komisji Sejmu jest oddawane w ręce polityków partii opozycyjnych, to całokształt wpływu partii pozostających w opozycji jest znacznie ograniczona. Po pierwsze dlatego, że rządząca koalicja chce wprowadzać i wprowadza w życie własne zamierzenia, a po drugie – dlatego, że pozostawanie w opozycji w Polsce jest traktowane jako przygotowanie do wygrania następnych wyborów. I nie chodzi rzecz jasna tylko o to, że takie przygotowania są czynione (wszak na tym polega kadencyjność demokratycznej władzy, a możliwość dojścia do władzy opozycji jest fundamentem demokratycznej procedury wyborczej) lecz to, że działalność partii opozycyjnych jest dalece nieodpowiedzialna, nacechowana emocjonalnym krytycyzmem, a nie merytorycznymi kontrproponcjami, a zwłaszcza przedstawianiem elektoratowi tak nierealistycznych obietnic na przyszłość, jakby nigdy te partie nie miały dojść do władzy. Liczne analizy ekonomistów i specjalistów od budżetu wskazują, że owe niczym nieskrepowane obietnice partii opozycyjnych, gdyby miały się ziścić, zazwyczaj wielokrotnie lub znacznie przekraczają realne możliwości finansów państwa. W konsekwencji mamy do czynienia z nakręcaniem spirali, swoistą inflacją oczekiwań wyborców, co w dłuższym okresie czasu prowadzi do narastającej frustracji, politycznego cynizmu i apatii elektoratu, a w makroskali do delegitymizacji systemu politycznego jako całości.

8.5.2 Zakres stosowania dyscypliny partyjnej w parlamencie

Zagadnienie stosowania tzw. dyscypliny partyjnej w głosowaniach parlamentarnych od dawna i w wielu krajach stanowi powód zaciekłych dyskusji. Nie inaczej jest w Polsce, skoro Konstytucja RP stanowi, że „posłowie są przedstawicielami Narodu”, a nie swoich partii, ani też nie są związani instrukcjami wyborców, wielu uważa, iż poseł zawsze winien kierować się swoim osądem. Ciekawa w tym kontekście wydaje się wymiana opinii między przedstawicielami

zinstytucjonalizowanej opinii publicznej – portalu „Wolnemedi.net”, który zwrócił się w 2011 roku do Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą, by ten wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie zgodności z Konstytucją działalności czterech partii parlamentarnych, nakazujących swoim posłom poddawanie się dyscyplinie partyjnej w głosowaniach parlamentarnych (<http://wolnemedi.net/polityka/list-do-rpo-ws-dyscypliny-glosowania>). Długie uzasadnienie wskazywało na fakt niezależności posłów od swych partii i regulaminów partyjnych i wskazywało na znaczną, konstytucyjnie gwarantowaną, autonomię posłów w pełnieniu swych mandatów. Wskazywano także na fakt bezzasadności kar (bądź straszenia karami) finansowych lub/i dyscyplinarnych nakładanych na posłów przez organizacje, które – zdaniem wnioskodawcy – nie mają do tego prawa. Biuro RPO uznało, że podniesiona sprawa nie leży w gestii Trybunału Konstytucyjnego, gdyż dotyczy relacji wewnątrzorganizacyjnych, nie zaś naruszenia przepisów Konstytucji (szczegóły patrz – <http://wolnemedi.net/polityka/odpowiedz-prawnika-z-biura-rpo>).

Prowadzone przez CBOS ostatnio – w marcu 2013 roku – badanie opinii Polaków na temat stosowania dyscypliny partyjnej przez partie w głosowaniach parlamentarnych (Komunikat BS/48/2013) wskazuje, iż większość (57%) opowiada się za stwierdzeniem, że „podczas głosowania w parlamencie najważniejsze jest to, żeby posłowie koalicji rządowej pozostawali w zgodzie ze swoim sumieniem, nawet jeśli głosując wbrew ustaleniom podjętym przez ich kluby, paraliżują pracę rządu”. Odsetek ten jest o 5 punktów procentowych wyższy niż w podobnym badaniu przeprowadzonym w 2000 roku. Zauważmy jednocześnie, że sama treść twierdzenia jest sformułowana precyzyjnie i wymagająco („paraliż prac rządu”). 1/3 badanych uważa przeciwnie – że najważniejsze jest, by posłowie koalicji rządowej głosowali tak samo, aby zachować zdolność do realizacji swoich zamierzeń i sprawnego rządzenia. Dodajmy, że jest to kwestia, na temat której co dziesiąty Polak nie ma opinii. Spośród czynników sprzyjających wspieraniu niezależności posłów w głosowaniach najistotniejszym czynnikiem jest religijność Polaków; ci, którzy najczęściej uczęszczają do kościoła, w 70% opowiadają się za priorytetem własnego osądu w głosowaniach. Zaś spośród determinant poglądu odwrotnego wybija się fakt bycia wyborcą głównej partii rządzącej (49%).

Ważne jest to, że Polacy znacznie różnicują swoje opinie, gdy dopytywani są o to, w jakich kwestiach narzucenie owej dyscypliny partyjnej jest dopuszczalne, a w jakich nie. I tak – kwestie takie jak warunki dopuszczalności aborcji czy legalizacji związków partnerskich powinny być

wyjęte spod narzucania dyscypliny partyjnej według 2/3 Polaków (67–68%). Z drugiej strony ponad połowa badanych uważa, że w fundamentalnych kwestiach gospodarczych, takich jak przyjęcie ustawy budżetowej czy zmiany w podatkach (58 i 51 procent, odpowiednio), a także w sprawach międzynarodowych, np. ratyfikacji umów (55%), dyscyplina partyjna powinna obowiązywać.

8.6 Wybory i polski system partyjny : cechy konstytutywne

Kształt i dynamika systemów partyjnych zależą od wielu czynników – zapisów konstytucyjnych, ordynacji wyborczej, rozłamów socjopolitycznych w danym społeczeństwie oraz wyników wyborów, rzecz jasna. W tym miejscu zajmiemy się tylko związkiem wyborów parlamentarnych (i to tylko tych ostatnich z 2011 roku) z cechami systemu partyjnego oraz logiką istniejącej z nim kooperacji i rywalizacji.

8.6.1 Wybory 2011

Ostatnie wybory parlamentarne z 2011 roku mają kilka specyficznych cech. Po raz pierwszy w demokratycznej historii Polski po 1989 roku mandat rządzącej koalicji został odnowiony, a sama koalicja pozostała mniej więcej taka sama, jeśli patrzeć na nią przez pryzmat jej kompozycji. Rząd stanowią te same dwie partie, o podobnej sile poparcia wyborczego, jaką miały w kadencji 2007–2011. Po drugie, były to wybory regularne, odbyte po pełnym, czteroletnim cyklu parlamentarnym. Po trzecie, wybory te udowodniły licznym sceptykom, że polski system partyjny wcale nie jest „zamknięty”. Do parlamentu zawitała zupełnie nowa partia, której udało się zdobyć ponad 10% głosów, partia niemająca uprzednio sprawnego zaplecza organizacyjnego ani publicznych środków na prowadzenie kampanii. Po czwarte, rok 2011 był czwartym rokiem głębokiego kryzysu ekonomicznego na świecie, z którym Polska radziła sobie nadszpiewanie dobrze. W końcu – po piąte, wybory te odbyły się w atmosferze głębokich podziałów społecznych, głównie ze względu na czasową bliskość katastrofy smoleńskiej, choć nie tylko. Trzeba wspomnieć o tym, że wybory parlamentarne w 2011 roku odbywały się także w poniekąd nowej sytuacji instytucjonalnej. Wprowadzono Kodeks Wyborczy, który zmienił prawo wyborcze (por. Skotnicki 2011). Wprowadzono, między innymi, jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do Senatu, różnorakie ułatwienia głosowania (ograniczona możliwość głosowania przez pełnomocnika i za pomocą poczty), zmianę godzin przeprowadzania głosowań

itd. Co istotne z naszego punktu widzenia, samo głosowanie odbyło się według tej samej ordynacji wyborczej co wybory parlamentarne w 2007 roku (system proporcjonalny, otwarte listy, metoda d'Hondta przeliczania głosów na mandaty, 41 okręgów wyborczych, progi wyborcze równe 5% dla stronnictw politycznych i 8% dla koalicji).

Polski system polityczny to demokracja parlamentarno-gabinetowa z niejaką domieszką – raczej słabego – systemu półprezydenckiego. Klasyczne podejścia do strukturalnych cech podobnych systemów nie pozostawiają wątpliwości, że wybory parlamentarne decydują w takich krajach o tym, w czym rękę znajduje się rzeczywista władza.

8.6.2 „Kształt” i dynamika systemu partyjnego

Sensowny opis i interpretacja strukturalnych przemian systemów partyjnych winny opierać się na empirycznym fundamencie wykorzystującym komparatystyczne dokonania światowej politologii. Dysponujemy szeregiem powszechnie uznanych wskaźników, pozwalających opisać i ocenić stan naszego systemu partyjnego. Ich diachroniczne porównanie daje możliwość lepszego zrozumienia, co stało się 9 października 2011 roku.

Do diachronicznej analizy polskiego systemu politycznego posłużą następujące wskaźniki: indeks frakcjonalizacji Rae; indeks efektywnej liczby partii Laakso i Taagepera (w obu wariantach: głosy i mandaty); indeks dysproporcjonalności Gallaghery; procent „zmarnowanych” głosów; suma głosów i mandatów zdobytych przez dwie największe partie; wzajemny stosunek wielkości dwóch największych partii; indeks chwiejności wyborczej Pedersena. Ich dokładne omówienie znajduje się w innym miejscu (Cześniak, Markowski 2004, s. 37–41; Markowski 2007). Prezentujemy tu dane dla wszystkich w pełni wolnych wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w Polsce po upadku komunizmu.

Rys./Tab. 8.6 Wskaźniki polskiego systemu politycznego w latach 1991–2011

Wskaźnik	1991	1993	1997	2001	2005	2007	2011
Frakcjonalizacja	0,93	0,90	0,78	0,78	0,83	0,70	0,73
Efektywna liczba partii (Laakso&Taagepera 1)	13,86	9,80	4,59	4,50	5,86	3,32	3,74
Efektywna liczba partii (Laakso&Taagepera 2)	10,45	3,88	2,95	3,60	4,63	2,82	3,00
Proporcjonalność (wskaźnik Gallaghery)	4,14%	15,74%	9,75%	4,42%	5,61%	4,39%	5,67%
Odsetek „zmarowanych głosów”	8,37%	34,44%	12,41%	9,37%	10,93%	4,12%	4,12%
Suma dwóch największych partii (głosy)	24,31%	35,81%	60,96%	53,72%	51,13%	73,62%	69,07%
Suma dwóch największych partii (mandaty)	26,52%	65,87%	79,35%	61,09%	61,96%	81,52%	79,13%
Stosunek dwóch największych partii (głosy)	1,03	1,32	1,25	3,24	1,12	1,29	1,31
Stosunek dwóch największych partii (mandaty)	1,03	1,29	1,22	3,32	1,14	1,26	1,32

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW

Nie mniej istotne niż powyższe „statyczne” cechy systemu partyjnego są ich parametry „dynamiczne” – zmiany, które zachodzą z wyborów na wybory. Takim podstawowym wskaźnikiem stabilności systemu partyjnego jest jego „chwiejność wyborcza”, a więc zagregowana miara przesunięć poparcia wyborców dla poszczególnych partii. Poniższa tabela wskazuje, jak ten wskaźnik zmieniał się wraz z upływającym transformacyjnym czasem i jaką wartość przybrał po ostatnich wyborach.

Rys./Tab. 8.7 Chwiejność wyborcza w latach 1991–2011

Zagregowana	1991–1993	1993–1997	1997–2001	2001–2005	2005–2007	2007–2011
Globalna	34,78%	19,19%	49,30%	38,39%	24,96%	13,74%
Międzyblokowa	18,90%	7,58%	18,72%	26,16%	11,06%	2,36%
Indywidualna	1991–1993	1993–1997	1997–2001	2001–2005	2005–2007	2007–2011
Międzypartyjna	-	62,26%	55,94%	62,64%	34,48%	23,12%
Międzyblokowa	-	15,47%	20,24%	27,69%	15,36%	17,24%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW i PGSW

Przedstawione powyżej dane pozwalają na przekonujące twierdzenie, iż w ostatniej dekadzie, a zwłaszcza w wyborach (czy po wyborach) 2011 roku polski system partyjny wykazuje istotne cechy wskazujące na jego stabilność. Świadczą o tym zarówno stosunkowo niska chwiejność wyborcza, jak i niski odsetek zmarnowanych głosów, mała dysproporcjonalność przełożenia głosów wyborczych na siłę partii w parlamencie oraz wysoki odsetek głosów popierających dwie największe partie systemu.

8.6.3 Relacje między elektoratami

W systemach wielopartyjnych, takich jak polski, mamy zazwyczaj do czynienia z dość złożonymi relacjami między partiami. Są one bardziej chaotyczne w młodych demokracjach niż demokracjach trwałych, a właśnie ich strukturyzacja i przewidywalność jest jednym z podstawowych wskaźników instytucjonalizacji systemu partyjnego (Mainwaring, Scully 1995). Rzecz jasna nie jest tak, że to elektoraty, grupy wyborców, decydują o tym, jakie stosunki – kooperacji czy rywalizacji – zachodzą między partiami. Dominującą rolę w tym względzie odgrywają elity partyjne, a konkretniej mówiąc – ich grona decyzyjne. Ale też nie sposób bagatelizować odczuć obywateli, preferencji grup wyborców, którzy co prawda są do pewnych opcji politycznych i emocji politycznych socjalizowani przez elity poszczególnych partii, jednakże w znacznej mierze ich afektywny stosunek do takich obiektów politycznych jak partie kształtowany jest przez własne interesy, wartości i preferencje. Powyższe motywy bywają bardzo różne: od czysto instrumentalnych i racjonalnych, przez ideologiczne czy polityczne, aż po całkiem emocjonalne lub wręcz estetyczne.

Współczesna politologia empiryczna, zwłaszcza zaś światowe dokonania narodowych studiów wyborczych w celu odtworzenia owych konfiguracji relacji elektoratów partyjnych posługują się wieloma metodami. Tradycja Polskiego Generalnego Studium Wyborczego pozwala na odtworzenie afektywnego stosunku do poszczególnych partii: po prostu na jedenastostopniowej skali, gdzie jeden kraniec oznacza maksymalną sympatię, a drugi pełną niechęć, każdy respondent ma możliwość wypowiedzieć się w sprawie lubienia lub nielubienia (oraz natężenia tegoż uczucia) w stosunku do każdej partii. Nie inaczej było przy okazji wyborów parlamentarnych w 2011 roku. Zadaliśmy respondentom pytanie o to, czy i w jakim stopniu lubią pięć partii: PO, PiS, RP, SLD i PSL.

Zacznijmy od omówienia wyników odnoszących się do wszystkich Polaków (szczegóły – patrz Markowski, Cześniak 2012). Zwróćmy najpierw uwagę na rzeczy najbardziej oczywiste. Wszyscy Polacy najbardziej lubią PO (średnia 5,11), co nie dziwi, bo partia ta wygrała wybory i ma najwięcej zwolenników. Zazwyczaj partie wygrywające wybory, a tym samym największe, legitymują się najwyższym wskaźnikiem pozytywnego afektu. Zauważmy przy tym, że wynik ten świadczy, iż wygrywająca partia uzyskała afektywny wynik jedynie nieco wyższy niż średnia skali. Dalej – należałoby się spodziewać (zgodnie z przedstawioną wyżej logiką), że druga co do wielkości partia, a zarazem ta, która uzyskała wynik nieco tylko gorszy od zwycięskiego PO, a znacznie lepszy od pozostałych trzech partii, będzie się cieszyła drugim w kolejności afektem wśród ogółu Polaków. Tak jednak nie jest; PiS, zyskując średni wynik równy 3,36, „uplasowało się” dopiero na czwartym miejscu – za partiami mającymi trzykrotnie mniej zwolenników, takimi jak PSL i SLD. Najmniej lubiana wśród ogółu Polaków partią okazał się RP.

Po drugie, zazwyczaj dość istotny jest ogląd afektywnego stosunku do partii oczami tych, którzy nie uczestniczyli w wyborach, i to z kilku względów. Poniekąd mogą oni zostać uznani za „kompetentnych jurorów”, jako że nie są zaangażowani w popieranie konkretnej partii. Nie mniej istotne jest to, że stanowią oni swoisty potencjalny „rezerwuar wyborców” i z tego względu warto mieć przybliżony szacunek tego, co mogłoby się stać, gdyby – z jakichś powodów – nagle znaczna ich część zdecydowała się udać do urn wyborczych.

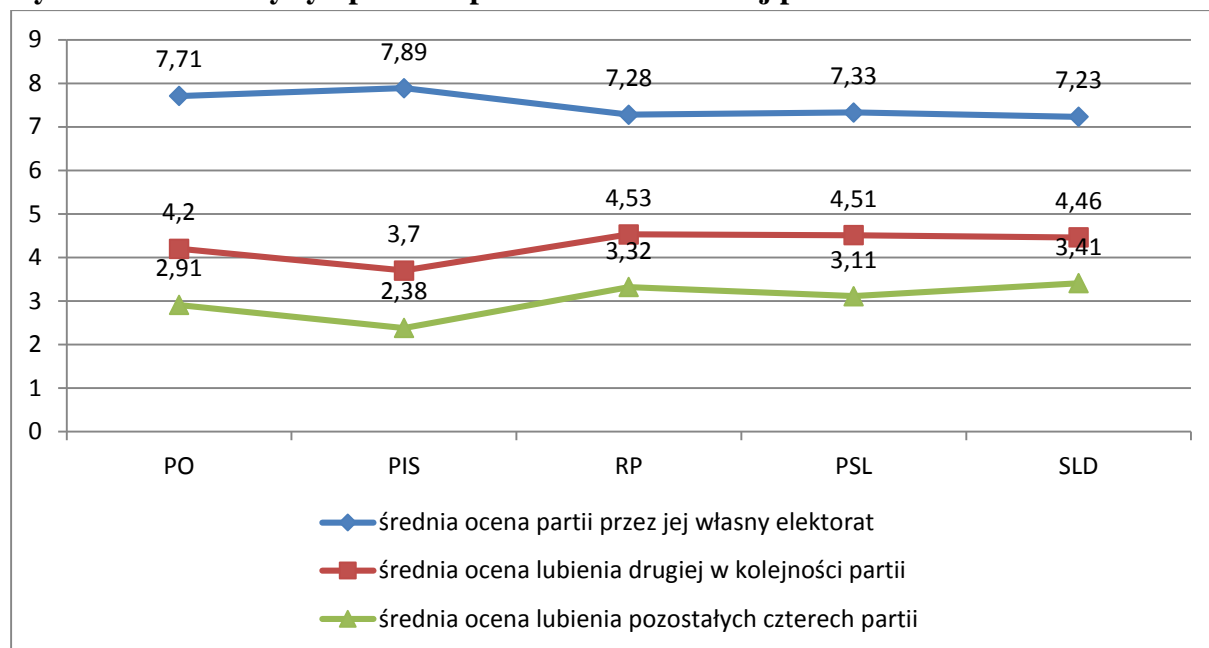
Uzyskane wyniki pokazują jednak dokładnie taką samą hierarchię (choć nieco inne współczynniki wzajemnego stosunku), jak w przypadku ogółu Polaków – niegłoszący najbardziej lubią PO, a najmniej RP. Niegłoszący, podobnie jak wszyscy Polacy, nie przepadają za główną partią opozycyjną – PiS.

Po trzecie, ważna dla rozumienia dynamiki systemu partyjnego jest ocena partii przez własny elektorat. W tym przypadku najbardziej przez własny elektorat lubianą partią jest PiS (7,89), ale niewiele ustępuje mu PO (7,71). Pozostałe trzy parlamentarne partie lubiane są przez własny elektorat nieco mniej (w granicach 7,30).

Po czwarte, gdy zsumujemy wszystkie afektywne oceny „pozostałych” czterech partii (poza własną), co ma pokazywać, na ile dany elektorat gotów jest zaakceptować koalicje z innymi partiami, wyłania się następujący obraz: to elektorat Prawa i Sprawiedliwości najmniej lubi

wszystkie inne partie (średnia 2,38) i jest to wynik który „kategorialnie” (jakościowo) odbiega od pozostałych. Z drugiej strony, najchętniej akceptującym pozostałe partie jest elektorat SLD. Najmniej przez pozostałe cztery elektoraty lubianą partią jest PiS (z jednym wyjątkiem, kiedy to najmniej preferowaną partią elektoratu PSL jest RP).

Rys./Tab. 8.8 Oceny sympatii dla partii elektoratu innej partii



Źródło: Markowski, Cześniak 2012.

Prezentowany rysunek wskazuje dość jasno, że to elektorat partii PiS jest tym, który jest całkiem odmienny od pozostałych – jest niejako osamotniony w dwojakim sensie: najmniej lubi wszystkie pozostałe partie oraz najbardziej wielbi własną.

Konkludując, wypada podkreślić następujące zjawiska, uwzględniając fakt pojawienia się nowego bytu parlamentarnego, co ma znaczenie dla wielu zaprezentowanych w tabelach powyżej wskaźników. Prześledźmy je po kolei.

Indeks frakcjonalizacji jest – ogólnie rzecz ujmując – miarą spójności systemu partyjnego; Im wyższa jest jego wartość, tym system jest bardziej podzielony; im niższa jest jego wartość, tym system jest bardziej spójny. Użycie tego wskaźnika pozwala w prosty, przejrzysty sposób ukazać stopień rozproszenia danego systemu partyjnego, który świadczy o zakresie jego konsolidacji i instytucjonalizacji. Indeks ten między rokiem 2007 i 2011 wzrósł nieznacznie (z 0,70 do 0,73) i choć jest nieco wyższy od tego sprzed czterech lat, jest drugim w kolejności najniższym w

okresie omawianego dwudziestolecia. Podobną wymowę mają obydwa wskaźniki efektywnej liczby partii, zarówno jej wersja liczona na podstawie oddanych głosów, jak i uzyskanych przez poszczególne partie miejsc w parlamencie – w porównaniu do roku 2007 wskaźniki te wzrosły. W końcu – z powyższymi wskaźnikami związany jest indeks Gallaghery, mierzący dysproporcjonalność uzyskanej konfiguracji parlamentarnej w stosunku do preferencji suwerena. Obliczenia ujawniają, że wskaźnik ten – choć nieznacznie – wzrósł; nie tylko powrócił, ale i przekroczył poziom z trzech ostatnich wyborów (2001, 2005 i 2007). Jest to prawdopodobnie konsekwencja pojawienia się nowej partii, a być może także nieco innego rozproszenia głosów.

Kolejnym bardzo istotnym i świadczącym o dojrzałości systemu partyjnego i obywateli jest wskaźnik odsetka zmarnowanych głosów. Świadczy on o jakości elit politycznych, czytelności sygnałów wysyłanych przez nich wyborcom i zdolności oraz trafności tych ostatnich w ich odczytywaniu. Wskaźnik ten ukazuje nam umiejętności wyborców w zakresie racjonalnej kalkulacji, rzetelnego szacowania szans partii małych (zwłaszcza tych, których szanse na przekroczenie progu wyborczego są niewielkie).

Zauważmy, że w 2011 roku odsetek zmarnowanych głosów jest identyczny jak cztery lata wcześniej, co – przy uwzględnieniu faktu pojawienia się nowej partii oraz różnicy w partycypacji wyborczej, a także przy wzroście dysproporcjonalności oraz frakcjonalizacji systemu – dobrze świadczy o wzrastających kwalifikacjach polskiego wyborcy. Inaczej mówiąc, i patrząc wstecz od 1993 roku, polski wyborca coraz lepiej orientuje się w rzeczywistej sile partii politycznych i w porównaniu do owego roku obecnie marnuje prawie 10-krotnie mniej głosów.

Nieznacznie zmieniła się łączna siła dwóch największych partii; od wyborów 1997 roku w Polsce mamy zazwyczaj do czynienia ze znaczną sumaryczną siłą dwóch partii (wyjątkiem był rok 2001, w którym wielkość tego wskaźnika zawdzięczaliśmy właściwie jednej partii – SLD). W ostatnich czterech latach niewiele się zmieniło: PO i PiS kontrolują 4/5 miejsc parlamentarnych, w mniej więcej podobnych proporcjach, pomimo faktu nieznacznego spadku sumy ich wyborczego poparcia (z 74% do 69%). Co charakterystyczne dla polskiego systemu partyjnego, dwie największe partie zdominowały system, a ich względna siła jest dość podobna, zwłaszcza od 2007 roku. W końcu – jednym z najważniejszych parametrów systemu partyjnego jest chwiejność wyborcza elektoratu (por. Cześnik, Markowski 2004), zarówno poziomu zagregowanego, mierzona tzw. wzorem Pedersena, jak i poziomu indywidualnego, odtwarzana

na podstawie deklaracji respondentów, w tym przypadku sondażu Polskiego Generalnego Studium Wyborczego (PGSW). Najważniejszy z tych wskaźników prezentowany jest w wierszu „chwiejność globalna” i wynosi dla okresu porównującego wynik dwóch ostatnich wyborów – 13,7%. Jest to, jak widzimy, zdecydowanie najniższy wskaźnik od początku transformacji, aż trzykrotnie niższy niż w okresie największej turbulencji naszego systemu partyjnego, czyli w latach 1997–2001. Obserwowana tendencja znajduje także bardzo silne potwierdzenie w danych poziomu indywidualnego – w ciągu ostatnich trzech cykli wyborczych, pomiędzy rokiem 2001 a 2011 odnotowujemy spadek chwiejności indywidualnej z 62,6% do 23,1%. Zauważmy przy tym, że choć wskaźniki chwiejności globalnej i indywidualnej zazwyczaj są ze sobą silnie skorelowane, to nie zawsze tak jest. Rozbieżność może występować zwłaszcza wtedy, gdy partie wymieniają się – niejako nawzajem – elektoratami, co dzieje się szczególnie często w licznych, podzielonych („sfrakcjonalizowanych”) systemach partyjnych, gdy wyborcy zmieniają preferencje w ramach tych samych rodzin czy bloków partyjnych. Nie powinno zatem dziwić, że właśnie w latach 1993–1997 odnotowujemy największą rozbieżność między chwiejnością zagregowaną a indywidualną.

Powyższy komentarz należy uzupełnić wynikami dokładniejszej analizy przepływów między głównymi elektoratami z wyborów parlamentarnych 2007 i 2011 (nasze szacunki oparte są o dane *exit-poll*, szczegóły – patrz Markowski, Cześniak 2012). W elektoracie PO ponad 80% to wierni wyborcy, którzy głosowali na tę partię w obu wyborach (ich liczbę można szacować na 4 miliony 600 tysięcy wyborców). Kolejne największe w elektoracie tego stronnictwa z 2011 roku grupy to osoby niegłosujące w 2007 roku i niepamiętające, jak głosowały w tym roku (można je szacować na 275–300 tysięcy wyborców). Całkiem pokaźna, biorąc pod uwagę temperaturę sporu między głównymi protagonistami polskiej polityki, jest też grupa „przejętych” wyborców PiS z 2007 roku – można ją szacować na nieco ponad 150 tysięcy wyborców. Pozostałe grupy są mniejsze.

Jeśli idzie z kolei o elektorat PiS, to obraz jest dość podobny. Główną jego część, także prawie 80%, stanowią wierni wyborcy – ich liczbę można szacować na blisko 3 miliony 400 tysięcy. Nowych wyborców jest w tym elektoracie ponad 200 tysięcy, a wyborców niepamiętających, jak głosowali w 2007 roku, jest około 270 tysięcy. Warta odnotowania jest liczba wyborców PO z 2007 roku, głosujących w 2011 roku na PiS; ich liczbę szacujemy na mniej więcej 230 tysięcy.

Dodajmy, że ten skądinąd prestiżowy pojedynek o przyciągnięcie większej liczby byłych wyborców głównego przeciwnika, wygrywa wyraźnie PiS – to tej partii udaje się przyciągnąć więcej zwolenników PO.

Elektorat nowej partii – RP – składa się głównie z byłych wyborców PO (według naszych szacunków to prawie połowa tego elektoratu). Znaczna jest też grupa osób dotąd niegłoszących (mniej więcej 250 tysięcy wyborców). Byli wyborcy LiD są wśród wyborców nowego stronnictwa prawie tak liczni jak byli wyborcy PiS, co musi dziwić i nastrożać problemów interpretacyjnych.

Wśród wyborców PSL dominują wyborcy wierni, ale znaczne są też grupy byłych sympatyków PO i PiS. Z kolei w elektoracie SLD największą grupę stanowią oczywiście wyborcy LiD z 2007 roku, ale znaczna jest też liczba byłych wyborców PO. W przypadkach obu tych stronnictw nowi wyborcy są grupami dość marginalnymi.

Przedstawione wyniki różnią się zasadniczo od tych z roku 2007 (por. Markowski, Cześniak 2011, s. 118). Wtedy w elektoratach obu partii znaczne części stanowili nowi wyborcy. Obecnie wśród wyborców PO i PiS zdecydowanie dominują wierni wyborcy. To kolejny dowód na postępującą konsolidację systemu.

8.7 Podsumowanie

1. Polski system partyjny – po wielu latach chaosu i dostosowywania się do zmieniających się konfiguracji społecznych i wyzwań ekonomicznych – wykazuje wyraźne oznaki konsolidacji i stabilizacji. Sprzyja temu zarówno bardziej pro-instytucjonalny nowy kodeks wyborczy, jak i socjalizacja elektoratu. Zwłaszcza to ostatnie wydaje się nie do przecenienia – Polacy nauczyli się swojego systemu partyjnego, wiedzą, czego można od niego oczekiwać, a czego nie, a zarazem lepiej rozumieją, czym jest władza polityczna i jaką moc sprawczą mają poszczególne partie.

2. Polski system partyjny jest jednocześnie daleki od „zamrożenia”, o jakim z dużą dozą emocji równej niewiedzy rozprawiają liczni komentatorzy polityczni. Jak wykazał to Janusz Palikot – wystarczy inteligentne odczytanie politycznych potrzeb Polaków, nieco energii i medialnych

pomysłów, by zostać trzecim co do wielkości klubem parlamentarnym. Nowe partie, jeśli będzie takie zapotrzebowanie, mają nieskrępowaną możliwość udziału w wyborach i odnoszenia w nich sukcesów. Sprzyja temu także prawne rozwiązanie finansujące komitety wyborcze, które co prawda nie przekroczyły pięcioprocentowego progu wejścia do parlamentu, ale wykazały, iż co najmniej 3% Polaków widzi w danej partii ważny obiekt polityczny.

3. Powyższe pozytywnie oceniane strukturalne przemiany polskiego systemu partyjnego nie mogą zagłuszyć elementów jego niedoskonałości lub wręcz istotnych wad. I tak – frekwencja wyborcza Polaków pozostaje niska (choć strukturalnych wykluczeń nie odnotowujemy), identyfikacja partyjna jest niska, a poziom reprezentatywności partii z pewnością mógłby być wyższy. Poziom braku zaufania do instytucji i elit politycznych jest zatrważająco wysoki. To niestety jeden z efektów nieodpowiedzialnego zachowania partii i polityków opozycyjnych (ktokolwiek w danym okresie ową opozycją by był).

4. Wielkim problemem pozostaje sposób finansowania partii politycznych. Poświęciliśmy temu zagadnieniu w niniejszym rozdziale nieproporcjonalnie dużo miejsca ze względu właśnie na kompleksowość zagadnienia. Liczne rekomendacje powinny – naszym zdaniem – zostać jak najszybciej zalegalizowane i testowane w codziennym działaniu partii. W tej materii nie ma idealnych rozwiązań. Nie należy się też łudzić, iż szybko wyrugujemy złe praktyki z tej dziedziny. W dalszej perspektywie najwięcej zależy od nas samych – nas obywateli i nas polityków, których samoświadomość powszechności zagrożeń powinna skłonić do nadzoru i reakcji na złe praktyki.

Bibliografia:

O demokracji w polskich partiach politycznych, red. M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Mechanizmy demokratyczne w polskich partiach politycznych. Opinie i rekomendacje, red. J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Przejrzystość Finansowania Kampanii Wyborczych i Partii Politycznych. Wybrane Problemy i Rekomendacje, M. Gałązka, M. Solon-Lipiński, J. Zbieranek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

M. Cześniak, R. Markowski, *Uwarunkowania budowy polskiego systemu partyjnego: instytucje i procesy* [w:] *Budowanie instytucji państwa – w poszukiwaniu modelu 1989–2001*, red. I. Jackiewicz, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 25–47.

Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków, red. J. Czapiński, T. Panek, Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2009.

M. Cześniak, M. Kotnarowski, *Nowy wymiar politycznego współzawodnictwa: Polska solidarna versus Polska liberalna*, „Studia Polityczne” 2011, nr 27, s. 129–158.

A. Cybulska, *Reprezentatywność partii politycznych*, raport CBOS 2012 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_056_12.PDF (dostęp 3.10.2013).

A. Cybulska, K. Pankowski, *O postępującej alienacji partii politycznych*, raport CBOS 2012 [online]. Dostępny w internecie: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_026_13.PDF (dostęp 3.12.2013).

R. Markowski, M. Cześniak, *Wybory parlamentarne 2007 roku – ciągły zamęt czy utrwalenie nowego rozłamu?*, „Studia Polityczne” 2011, nr 27, s. 109–127.

Tychże, *Wybory parlamentarne 2011 roku – kontynuacja i zmiana*, „Studia Polityczne” 2012, nr 28.

A. Roberts, *Hyperaccountability: Economic voting in Central and Eastern Europe*, „Electoral Studies” 2008, nr 27, s. 533–546.

G. Sartori, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge UP, Cambridge: 1976.

Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, red. K. Skotnicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.

Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, Transparency International, Berlin 2012.

Wybory do Parlamentu Europejskiego 2009. Monitoring finansów wyborczych, red. A. Sawicki, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2010;

G. Kopińska, J. Kucharczyk, A. Sawicki, M. Solon-Lipiński, M. Walecki, *Wybory prezydenckie 2005. Monitoring finansów wyborczych*, red. J. Zbieranek, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2006.

9. Publiczna odpowiedzialność i rozliczalność polityków

Istotną cechą demokracji jest odpowiedzialność polityków przed obywatelami oraz możliwość rozliczenia ich przez obywateli. Politycy w swoich działaniach muszą uwzględniać to, że za wszystko, co robią, odpowiadają przed suwerenem, czyli obywatelami. Ponadto politycy działający w ramach pewnych rodzajów instytucji powinni podlegać kontroli instytucji innego rodzaju – tak jak władza wykonawcza powinna być kontrolowana przez parlament. Pierwszy punkt naszych analiz w tym rozdziale będzie dotyczyć tego rodzaju zależności, czyli kontroli i rozliczania egzekutywy przez parlament.

W kolejnym punkcie zajmiemy się kontrolą wydatków publicznych. Każdego roku państwo polskie wydaje setki miliardów złotych – w 2012 roku było to 680 miliardów (FOR 2013). Znaczna część tych środków przeznaczona jest na emerytury, renty i dodatki z nimi związane. Niemniej istotnymi pozycjami w wydatkach publicznych pozostają: środki na administrację, edukację i szkolnictwo wyższe, drogi, wojsko i policję. Wydawanie tak dużych sum pochodzących z kieszeni podatników powinno podlegać kontroli obywateli.

Aby było możliwe rozliczenie polityków z ich działań, niezbędny jest dostęp obywateli do informacji publicznej. Dotyczy tego ostatni punkt niniejszego rozdziału. Dostęp do informacji publicznej wymaga przede wszystkim odpowiednich regulacji prawnych w zakresie dostępu do informacji publicznej. Niezbędna jest też faktyczna możliwość realizowania w praktyce prawa dostępu do informacji publicznych.

Dane wykorzystane w tym rozdziale pochodzą z własnego sondażu eksperckiego, raportów opracowanych przez inne podmioty oraz z analiz treści obowiązujących ustaw.

9.1 Zakres i efektywność kontroli i rozliczania egzekutywy przez legislatywę

Konstytutywną cechą demokracji jest sprawowanie przez parlament skutecznej kontroli nad władzą wykonawczą. Wymaga to istnienia odpowiednich rozwiązań prawnych oraz ich właściwego stosowania. Istotne jest także sprawne działanie komisji poselskich oraz korzystanie przez parlamentarzystów z możliwości zadawania pytań i składania interpelacji. Liczy się również jakość udzielanych na nie odpowiedzi.

9.1.1 Rozwiązania prawne regulujące zakres kontroli rządu przez parlament

Kontrolowanie rządu jest, obok funkcji legislacyjnych, jednym z klasycznych zadań parlamentu w ustroju demokratycznym. Kontrola jest wpisana w logikę ustrojowego istnienia państwa, wpleciona w system powściągnięcia i hamulców, a także związana z zasadą podziału władzy. Realizacja funkcji kontrolnej „zapewnia właściwe działania demokratycznego systemu sprawowania władzy państwowej” (Zubik 2001, s. 1). Zgodnie z artykułem 95 Konstytucji RP „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Podmiotem kontroli jest wyłącznie Sejm, Senat nie pełni funkcji kontrolnej. Adresatem kontroli jest Rada Ministrów oraz kierowana przez nią administracja rządowa (art. 146 ust. 3 Konstytucji RP). Parlament ma prawo zebrać informacje i dokonać oceny rządu, a rząd i jednostki mu podległe muszą wypełniać związane z tym obowiązki, na przykład udzielenia informacji, zajęcia stanowiska itp. W realizacji funkcji kontrolnej można wyróżnić dwa rodzaje mechanizmów: służące ustaleniu stanu faktycznego oraz służące realizacji odpowiedzialności.

Mechanizmy służące ustaleniu stanu faktycznego

Mechanizmy służące ustaleniu stanu faktycznego podzielić można z kolei na ogólne instrumenty kontroli sejmowej oraz szczegółowe procedury kontroli (Garlicki za Zubik, 2001).

Ogólne instrumenty kontroli sejmowej

Przewidziane prawem ogólne mechanizmy kontroli sejmowej to prawo żądania informacji, prawo żądania wysłuchania oraz prawo żądania wykonania. Ogólna charakterystyka każdego z tych praw przedstawia się następująco:

– prawo żądania informacji – na żądanie prezydium komisji sejmowych ministrowie, kierownicy naczelnych organów administracji państwowej, kierownicy innych urzędów i instytucji państwowych zobowiązani są przedstawiać sprawozdania i udzielać informacji;

– prawo żądania wysłuchania – środkami związanymi z prawem żądania wysłuchania, którymi dysponuje Sejm, są dezyderaty, opinie oraz rezolucje. Żadna z form prawa żądania wysłuchania nie ma prawnie wiążącego charakteru, to znaczy adresat nie ma prawnego obowiązku wykonania działań w nich zawartych. Charakterystyka poszczególnych form prawa żądania wysłuchania przedstawia się następująco:

- dezyderat – uchwalany przez komisję sejmową, zawiera postulaty skierowane do Rady Ministrów lub jej poszczególnych członków, prezesa NIK, prezesa NBP, Prokuratora Generalnego lub Głównego Inspektora Pracy. Adresat dezyderatu ma obowiązek ustosunkować się do niego w ciągu 30 dni i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajętych stanowisku. Odpowiedź na dezyderat oraz informacje o przebiegu jego realizacji rozpatrywane są na posiedzeniach komisji sejmowych;
- opinia – jest uchwalana przez komisję sejmową i skierowana do tych samych podmiotów co dezyderat lub do innych urzędów szczebla centralnego i instytucji państwowych. Zawiera stanowisko komisji w danej sprawie. „Komisja może zwrócić się do adresata o przedstawienie stanowiska w sprawach podniesionych w opiniach, jak również o informacje o przebiegu realizacji wniosków wynikających z tej opinii”(s. 3);
- rezolucja – uchwalana przez Sejm w formie uchwały, zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1 Regulaminu wzywa określony organ państwa do podjęcia wskazanego jednokrotnego działania;

– prawo żądania wykonania: w sprawach o najwyższym znaczeniu dla państwa, wynikających z nadzwyczajnej okoliczności, Konstytucja przewiduje możliwość zażądania przez Sejm od władzy wykonawczej podjęcia konkretnych działań. Dotyczy to:

- podjęcia decyzji o stanie wojny lub o zawarciu pokoju (art. 116 Konstytucji);

- uchylenia rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231 Konstytucji);
- wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej (art. 230 i 232 Konstytucji);
- wyrażenia zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie przez Prezydenta niektórych umów międzynarodowych (art. 89 i 90 Konstytucji);
- rozwiązania organu stanowiącego samorządu terytorialnego (to jest rady gminy, rady powiatu, oraz sejmik województwa), jeżeli dany organ rażąco narusza Konstytucję lub ustawy (art. 171 Konstytucji).

Szczególne procedury kontrolne

Oprócz ogólnych instrumentów kontroli Sejm dysponuje również szeregiem instrumentów szczególnych procedur kontroli. Są to komisje śledcze, interpelacje, zapytania poselskie i pytania w sprawach bieżących oraz procedury kontroli wykonania budżetu.

Komisje śledcze są „nadzwyczajnym środkiem kontroli, uruchamianym w sprawach o istotnym znaczeniu, wymagających zebrania informacji od wielu podmiotów” (art. 11 Konstytucji RP; ustawa z dnia 21 stycznia 1999 roku O sejmowej komisji śledczej, Dz.U. 2009 nr 151, poz. 1218, zm. Dz.U. 2010 nr 182, poz. 1228). Komisję śledczą powołuje Sejm bezwzględną większością głosów, w uchwale o jej powołaniu określając jej zakres przedmiotowy. Skład komisji powinien odzwierciedlać strukturę klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencie Seniorów. Każda osoba wezwana przed komisję śledczą ma obowiązek stawić się przed nią i złożyć zeznanie. Komisja może także zwrócić się do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności. Komisja składa Marszałkowi Sejmu sprawozdanie ze swojej działalności, które jest następnie przekazywane posłom.

Zgodnie z art. 115.1 Konstytucji, Prezes Rady Ministrów oraz poszczególni ministrowie mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje oraz zapytania poselskie. Ponadto (art. 115.2 Konstytucji RP) podmioty te mają obowiązek udzielania odpowiedzi na pytania w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu. Interpelacje i zapytania poselskie składane są na piśmie

na ręce Marszałka Sejmu, przy czym interpelacje dotyczą spraw o zasadniczym charakterze, a zapytania innych spraw. Odpowiedź powinna być udzielona w formie pisemnej ciągu 21 dni. W przypadku nieotrzymania odpowiedzi albo otrzymania odpowiedzi niezadowolającej składający interpelacje lub zapytanie może zwrócić się do Marszałka z żądaniem dodatkowych wyjaśnień. Dodatkowo w przypadku interpelacji mogą zostać one umieszczone w porządku dziennym posiedzenia. Pytania w sprawach bieżących formułowane są ustnie przez posłów podczas posiedzenia Sejmu i wymagana jest bezpośrednia odpowiedź na nie.

Osobnym instrumentem szczególnej procedury kontroli jest kontrola wykonania budżetu, którą szczegółowo opisano w punkcie 9.2.1 niniejszego raportu.

Mechanizmy służące realizacji odpowiedzialności

Funkcja kontrolna parlamentu polega również na odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej władzy wykonawczej przed Sejmem. Odpowiedzialność polityczna jest podstawową formą odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Funkcjonowanie rządu wymaga istnienia popierającej go większości parlamentarnej. Konstytucja przewiduje dwie specjalne procedury, w których realizowana jest odpowiedzialność polityczna rządu. Są to:

- wotum zaufania – stanowi warunek konieczny powołania nowego rządu, do jego uchwalenia wymagane są głosy większości posłów;
- wotum nieufności – realizowane jako solidarna lub indywidualna odpowiedzialność członków Rady Ministrów. Odpowiedzialność solidarna członków Rady Ministrów realizowana jest poprzez procedurę konstruktywnego wotum nieufności, w której większość parlamentarna odwołuje rząd, wskazując równocześnie kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów. Odpowiedzialność indywidualna członków Rady Ministrów wynika z możliwości wyrażenia wotum nieufności, a w efekcie odwołania dowolnego z ministrów oprócz premiera.

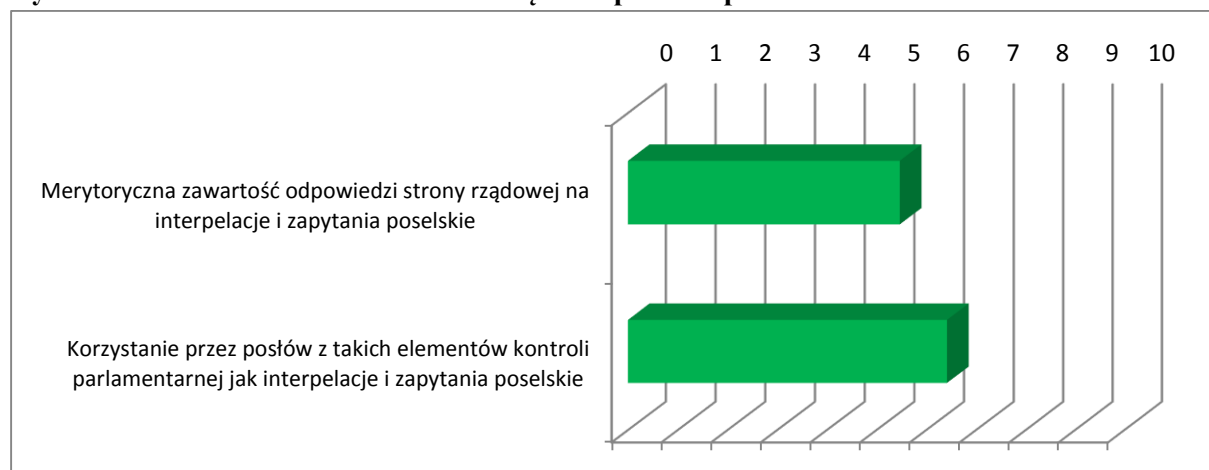
Osobną procedurą realizacji odpowiedzialności władzy wykonawczej jest odpowiedzialność konstytucyjna. Prezydent (jako najwyższy organ władzy wykonawczej) może zostać pociągnięty przez Zgromadzenie Narodowe do odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub popełnienie przestępstwa. Z kolei członkowie Rady Ministrów, w tym premier,

ponoszą odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za naruszenie Konstytucji lub ustaw oraz za przestępstwa popełnione w związku z zajmowanym stanowiskiem.

9.1.2 Częstość stosowania zapytań, interpelacji, wniosków, jakość udzielanych na nie odpowiedzi

Zdaniem ekspertów DAP posłowie z reguły właściwie wykorzystują dostępne im środki uzyskiwania informacji i wyjaśnień. Średnia ocen korzystania przez posłów z interpelacji i zapytań poselskich, wyrażona przez ekspertów na jedenastopunktowej skali od 0 do 10 wyniosła 6,4. Gorzej przedstawia się merytoryczna zawartość odpowiedzi strony rządowej. Średnia ocena jakości reakcji i merytorycznej zawartości odpowiedzi strony rządowej na interpelacje i zapytania poselskie wyniosła 5,7. Należy jednak podkreślić, że eksperci byli bardziej zgodni w swoich ocenach odpowiedzi strony rządowej (odchylenie standardowe odpowiedzi wyniosło 1,7) niż w ocenach korzystania przez posłów z interpelacji i zapytań poselskich (odchylenie standardowe 2,5).

Rys./Tab. 9.1 Parlamentarna kontrola rządu – opinie ekspertów

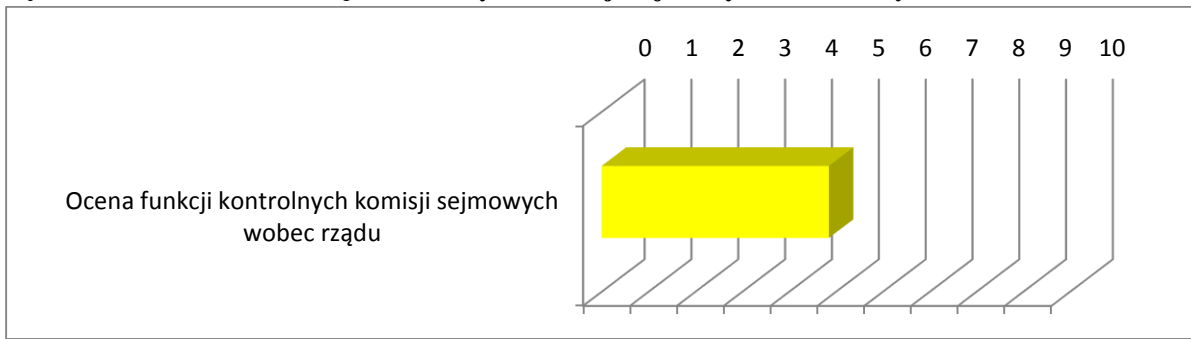


Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

9.1.3 Sposób działania komisji poselskich

Eksperci relatywnie nisko ocenili skuteczność pełnienia przez komisje sejmowe funkcji kontrolnej wobec rządu. Średnia ocena komisji sejmowych wyniosła 4,85 na jedenastopunktowej skali, na której 0 oznaczało brak jakiegokolwiek skuteczności, a 10 wysoką skuteczność w pełnieniu funkcji kontrolnej wobec rządu. W porównaniu z ocenami innych aspektów eksperci byli tutaj relatywnie zgodni (odchylenie standardowe odpowiedzi eksperckich wynosi 1,9).

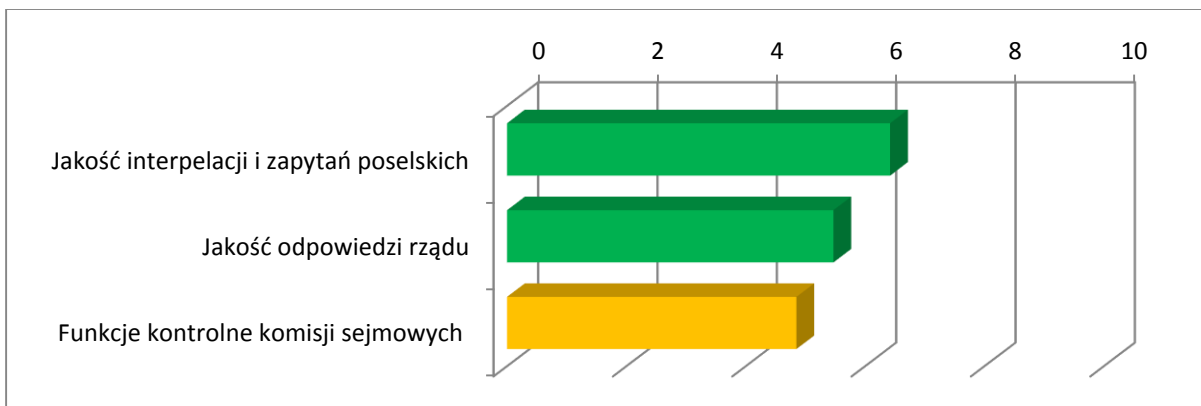
Rys./Tab. 9.2. Ocena funkcji kontrolnych komisji sejmowych wobec rządu



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Negatywna ocena działania komisji sejmowych wiąże się z prymatem władzy wykonawczej nad ustawodawczą – komisje są kontrolowane przez większość sejmową i fakt ten pozbawia je realnej podmiotowości. Po drugie, zdaniem ekspertów posłowie mają niskie kwalifikacje, co sprawia, że nie są oni często zdolni do merytorycznej krytyki. W tym kontekście wspomniano lobbystów potrafiących wykorzystać brak kompetencji członków komisji do przeforsowania swoich planów.

Rys./Tab. 9.3 Parlamentarna kontrola rządu – opinie ekspertów



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

9.1.4 Zakres i efektywność rozliczania władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą na poziomie lokalnym

Na poziomie lokalnym (gmin) obserwuje się wyraźne problemy związane z kontrolą egzekutywy przez legislaturę. Ta sytuacja określana jest jako „dominacja egzekutywy” (Bober 2013). W 2002 roku zmieniono ustawę o samorządzie gminnym, wprowadzając bezpośrednie wybory władz wykonawczych w gminach (wójta, burmistrza, prezydenta). Dzięki temu wzmocniła się rola władzy wykonawczej przy jednoczesnym osłabieniu funkcji kontrolnej sprawowanej przez

władzę ustawodawczą. W raporcie „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania” przygotowanym w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej (MSAP) (Bober 2013) wskazuję się na kilka istotnych aspektów dominacji egzekutywy na poziomie gmin. Jedyny krok, który może podjąć rada gminy w celu odwołania wójta (burmistrza, prezydenta), to przyjęcie uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Taka uchwała może być przyjęta w dwóch sytuacjach. Pierwsza dotyczy nieudzielenia absolutorium w sprawie wykonania budżetu (uchwała podejmowana jest bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady). W drugim przypadku powód uchwały w sprawie odwołania wójta może być inny, ale uchwała podejmowana jest większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady. Co istotne w tym przypadku – jeżeli referendum będzie ważne i więcej niż połowa ważnych głosów zostanie oddana przeciwko odwołaniu wójta, wówczas kadencja rady gminy zostaje przedterminowo zakończona. Referendum odwoławcze jest ważne, gdy weźmie w nim udział nie mniej niż 3/5 liczby mieszkańców biorących udział w wyborze odwoływanego wójta. Aktualne rozwiązania prawne sprawiają, że radom gminy trudno jest odwołać urzędującego wójta. Po pierwsze trzeba doprowadzić do referendum, po drugie uzyskać odpowiednią frekwencję, żeby referendum było ważne, po trzecie wreszcie uzyskać w referendum większość głosów popierających odwołanie wójta. Co więcej, w przypadku odwołania z innego powodu niż nieudzielenie absolutorium budżetowego rada gminy, przeprowadzając referendum, ryzykuje przedterminowe zakończenie swojej kadencji. Praktyka wskazuje też, że w tych przypadkach, w których udało się doprowadzić do referendum odwoławczego, zazwyczaj nie było ono ważne ze względu na niską frekwencję. W latach 2006–2010 ważnych było tylko 10 na 95 referendów odwoławczych, a w okresie 2007–2010 ważnych było 14 na 79 przeprowadzonych (Bober 2013).

Kolejny problem związany z kontrolą egzekutywy przez legislatywę na poziomie lokalnym dotyczy niskiej pozycji legislatywy i innych organów kontrolnych wobec władzy wykonawczej w codziennej praktyce. Komisje rad mają ograniczone zdolności kontrolne. Radni nie mają funduszy na przeprowadzenie własnych ekspertyz. Górują nad nimi przygotowani merytorycznie i dobrze opłacani urzędnicy. Badacze z MSAP wskazują, że ekspertyzy zamawiane przez radnych są zazwyczaj blokowane przez administrację. Rola ustawodawcza gminnych rad jest również ograniczona. Rada nie dysponuje środkami, którymi mogłaby wymóc na wójcie realizację podjętych uchwał. Ma ona również minimalny wpływ na najważniejszą uchwałę, to znaczy uchwałę o przyjęciu budżetu. Może ją przedstawić tylko organ wykonawczy, który

dodatkowo musi zaakceptować wszystkie zmiany. Formalnie rady gmin sprawują kontrolę nad legislatywą poprzez komisję rewizyjną oraz inne komisje rady gminy. Niemniej „możliwości realnego sprzeciwu wobec działalności organu wykonawczego są bardzo ograniczone” (Bober 2013, s. 29).

Podsumowując tę część, należy wskazać, że możliwości kontroli władzy wykonawczej przez władzę ustawodawczą na poziomie gmin są mocno ograniczone. Pozycje radnych charakteryzuje słabość, co z kolei „powoduje uwiąd samorządowej partycypacji społecznej” (Bober 2013, s. 29).

9.2 Kontrola wydatków publicznych: poziom centralny, poziom lokalny

Kolejnym rozpatrywanym aspektem publicznej odpowiedzialności i rozliczalności polityków jest kontrola wydatków publicznych. W pierwszej części przedstawimy zarys rozwiązań prawnych związanych z uchwalaniem i realizacją budżetu oraz wydatkowaniem środków publicznych. Następnie przedstawimy dane dotyczące realizacji w praktyce procedur kontroli budżetu i wydatków publicznych.

9.2.1 Rozwiązania prawne związane z uchwalaniem i realizacją budżetu oraz wydatkami publicznymi

Procedura kontroli budżetu jest jedną ze szczególnych procedur kontrolowania Rady Ministrów przez Sejm. Dzieli się ona na kilka etapów. W pierwszym z nich Sejmowi przedstawiane są materiały dotyczące realizacji budżetu. Są to:

- sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa, przedstawiane przez Radę Ministrów na mocy konstytucyjnego obowiązku w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego (art. 226.1 Konstytucji);
- sprawozdanie z wykonania założeń polityki pieniężnej przedkładane przez Radę Polityki Pieniężnej w tym samym terminie (art. 226.2 Konstytucji);
- analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinia w przedmiocie udzielenia rządowi absolutorium przez Sejm przedstawiana przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Na podstawie tych materiałów Sejm podejmuje uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów. Uchwała ta powinna być podjęta w ciągu 90 dni od przedłożenia

sprawozdania przez Radę Ministrów. Udzielenie absolutorium oznacza „skwitowanie zrealizowanych w poprzednim roku budżetowym rachunków państwa” (Zubik 2001, s. 5). Zgodnie z Konstytucją, odmowa udzielenia absolutorium budżetowego nie ma bezpośrednich skutków prawnych. Niemniej, „w aspekcie politycznym odmowa udzielenia absolutorium, powinna być traktowana na równi z wezwaniem rządu do ustąpienia” (Zubik 2001, s. 5).

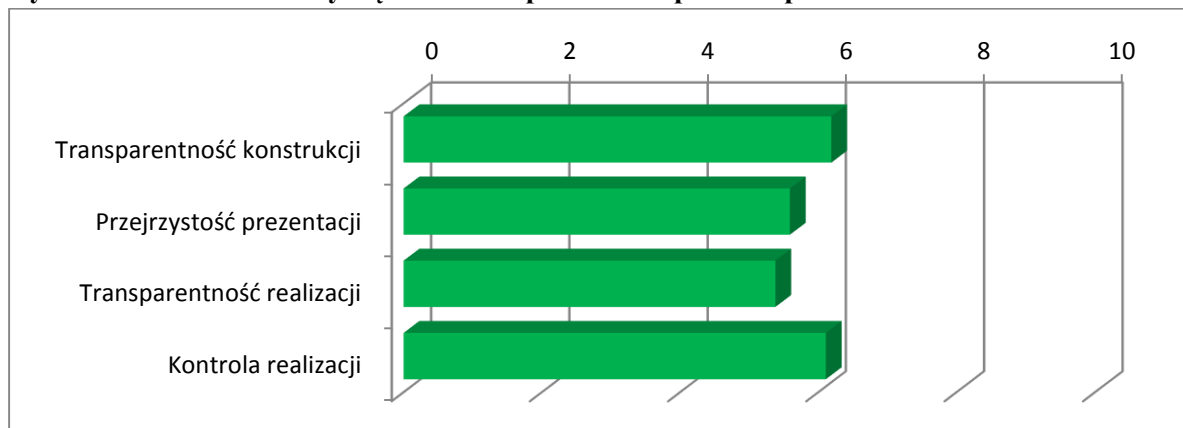
Kwestie związane z wydatkami publicznymi regulowane są w polskim prawie głównie przez Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19, poz. 177, dalej jako PZP) oraz inne ustawy powiązane z PZP, takie jak Ustawa o finansach publicznych, Kodeks cywilny, czy Kodeks postępowania cywilnego. PZP określa między innymi takie kwestie jak: zasady i tryby udzielania zamówień publicznych (przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytanie o cenę, aukcja elektroniczna), zasady wyboru najkorzystniejszej oferty oraz zasady prowadzenia dokumentacji postępowania. Ustawa określa ponadto kompetencje i zasady działania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych oraz organu doradczo-opiniotwórczego Prezesa Urzędu, którym jest Rada Zamówień Publicznych. Ustawa o finansach publicznych odnosi się do PZP w tym sensie, że określa pojęcia środków publicznych, a także stanowi, które podmioty zobowiązane są do stosowania PZP. Uzupełnieniem tego prawa jest Kodeks cywilny. W postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego pierwszeństwo stosowania przysługuje przepisom PZP, natomiast we wszelkich innych kwestiach, nieuregulowanych w PZP, stosuje się regulacje zawarte w Kodeksie cywilnym. Wspomnieć należy jeszcze, że w przypadku postępowań odwoławczych stosuje się przepisy ustawy Kodeks postępowania cywilnego. Akty prawne regulujące wydatki publiczne w Polsce są dość złożone i bardziej szczegółowe ich omówienie wykracza poza ramy tego opracowania.

9.2.2 Procedury kontroli sposobu ustalania budżetu oraz jego realizacji, procedury kontroli wydatków publicznych

Ważnym, jeśli nie najważniejszym, aspektem kontroli działań rządu jest kontrola sposobu konstruowania budżetu. Generalna opinia ekspertów na ten temat jest umiarkowanie pozytywna. Najlepiej oceniane są transparentność konstrukcji budżetu państwa (średnia ocen 6,2 w skali od 0 do 10, gdzie 0 oznacza zdecydowany brak transparentności) oraz kontrola realizacji budżetu (ocena 6,1 w skali od 0 do 10). Nieco gorzej, ale ciągle pozytywnie (ocena 5,6) oceniono

przejrzystość prezentacji budżetu państwa oraz transparentność jego realizacji (ocena 5,4). W ocenach procedur kontroli budżetu odnotowano umiarkowany poziom zgodności ocen eksperckich. Odchylenia standardowe ocen ekspertów w zależności od aspektu przyjmowały wartości między 2 a 2,4.

Rys./Tab. 9.4 Kwestie dotyczące budżetu państwa – opinie ekspertów



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Dane dotyczące kontroli wydatków publicznych innych niż zapisane w budżecie przedstawia raport Wyniki przeprowadzonych w 2012 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (Urząd Zamówień Publicznych 2013). W 2012 roku przeprowadzono 232 kontrole. W 148 przypadkach (blisko dwie trzecie) nie stwierdzono naruszeń, natomiast w 84 postępowaniach (ponad jedna trzecia) stwierdzono naruszenia PZP. Podkreślić należy, że zdecydowaną większość przetargów (142 przypadki), w których nie stwierdzono naruszeń, stanowią przetargi największe, to znaczy o wartości przynajmniej 10 mln euro dla dostaw i przynajmniej 20 mln euro dla robót budowlanych. W grupie przetargów, w których stwierdzono nieprawidłowości, większość (55 przypadków) dotyczyła sytuacji, gdy wykazane naruszenia mogły mieć wpływ na wynik postępowania. W pozostałych 29 przypadkach stwierdzone nieprawidłowości nie mogły mieć takiego wpływu.

Porównawszy wyniki kontroli przeprowadzonej w 2012 roku z kontrolami przeprowadzonymi w poprzednich latach, można stwierdzić wzrost odsetka postępowania, w których nie wykryto nieprawidłowości. W 2010 roku w 48% skontrolowanych przypadkach nie wykryto naruszeń ustawy Prawo o zamówieniach publicznych, w 2011 roku wskaźnik ten wyniósł 58%, a w 2012

roku 64%. Z drugiej strony w kolejnych latach wzrósł odsetek przypadków, w których wykryte naruszenia mogły mieć wpływ na wynik postępowania. W 2010 roku sytuację taką stwierdzono w 15% wszystkich skontrolowanych przypadków, w 2011 roku w 18%, a w 2012 roku w 24%. Jak podkreślają autorzy raportu, oznacza to, że „przy rosnącej liczbie postępowań przeprowadzonych bez naruszeń ustawy PZP, rośnie jednocześnie liczba postępowań dotkniętych najpoważniejszymi nieprawidłowościami” (s. 13). Niekoniecznie świadczy to jednak o częstszym występowaniu nieprawidłowości w stosowaniu ustawy PZP – równie dobrym wytłumaczeniem jest rosnący profesjonalizm Urzędu Zamówień Publicznych, który skupia swoje działania na obszarach, w których występuje największe ryzyko naruszenia ustawy PZP. Są nimi postępowania w trybie „z wolnej ręki” oraz te, które są prowadzone bez stosowania ustawy.

Najczęściej obserwowane naruszenia ustawy PZP, mające wpływ na wynik postępowania, dotyczyły następujących kwestii:

- nieuprawnione odstępstwa od obowiązku stosowania ustawy PZP;
- dzielenie zamówienia na części, w wyniku czego nie zastosowano przepisów ustawy PZP właściwych dla łącznej jego wartości;
- nieuzasadnione zastosowanie trybów zamówień nieprzewidujących publikacji ogłoszenia o zamówieniu, w szczególności stosowanie trybu „z wolnej ręki”;
- niezgodnego z przepisami ustawy PZP odrzucenia najkorzystniejszej oferty lub wykluczenia wykonawcy, który ją złożył;
- opisu przedmiotu zamówienia w sposób naruszający uczciwą konkurencję;
- opisu warunków udziału w postępowaniu w sposób naruszający uczciwą konkurencję.

9.2.3 Budżet zadaniowy – poziom centralny, poziom lokalny

Aspektem, który utrudnia kontrolę wydatków publicznych, jest sposób implementacji budżetu zadaniowego. Przez budżet zadaniowy rozumie się plan finansowy dla podmiotu z sektora finansów publicznych, który przedstawiony jest w postaci zestawu zadań (Misiąg 2013). W planie tym dla każdego zadania określona jest jednostka odpowiedzialna za jego wykonanie, mierniki wykonania zadania oraz nakłady przeznaczone na jego wykonanie. Budżet tradycyjny

jest zwykle pozbawiony części zawiązanej z tak szczegółowym opisem zadań. Ze względu na jego naturę stosowanie budżetu zadaniowego pozwala na lepszą ocenę efektów działań administracji. Jak podkreśla Misiąg, budżet zadaniowy, jeśli odpowiednio wdrożony, mógłby być traktowany jako „zobowiązane rządu wobec obywateli, wyraz intencji i zamierzeń, z których wykonania rząd powinien się przed obywatelami rozliczyć” (Misiąg 2013, s. 95). Pierwsze prace związane z wprowadzeniem budżetu zadaniowego na szczeblu centralnym rozpoczął rząd Kazimierza Marcinkiewicza, kolejne rządy kontynuowały te prace. Niestety, obserwuje się szereg problemów związanych z wdrożeniem tego rozwiązania. W dość szczegółowej analizie podsumowującej siedem lat tego procesu Misiąg (2013) wskazuje najważniejsze z nich:

- niespójność regulacji prawnych odnoszących się do budżetu zadaniowego;
- wykazane przez kontrolę NIK w 2011 roku planowanie budżetu według zasad innych niż budżet zadaniowy, co w praktyce oznacza, że budżetowanie zadaniowe wdrożono jedynie formalnie, ale nie spowodowało to istotnych zmian w sposobie planowania;
- dowolność w zakresie konstrukcji mierników wykonania zaplanowanych w budżecie zadań, co oznacza, że nie można zweryfikować efektywności działań urzędów;
- brak procedur ewidencji kosztów w układzie zadaniowym;
- pominięcie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w szkoleniach związanych z wdrażaniem budżetu zadaniowego, prowadzone na szeroką skalę szkolenie dotyczyły jedynie pracowników administracji.

Prawidłowo wdrożony budżet zadaniowy powinien ułatwiać obywatelom kontrolę działań władz poprzez „zwiększenie przejrzystości władzy publicznej i wymuszanie klarownego rozliczania się władzy ze swoich dokonań i porażek” (Misiąg 2013, s. 96). Niestety, wskazane powyżej nieprawidłowości stanowią istotną barierę poprawnego funkcjonowania budżetu obywatelskiego.

Podobnie jak w przypadku poziomu centralnego, stosowanie budżetu zadaniowego na poziomie lokalnym również może sprzyjać lepszej rozliczalności władz. Według obowiązujących regulacji prawnych, stosowanie budżetu zadaniowego przez jednostki samorządu terytorialnego nie jest obowiązkowe. Z drugiej strony, regulacje prawne nie stanowią przeszkody we wprowadzeniu

tego typu rozwiązań równoległe do budżetu tradycyjnego. Jednostki samorządu terytorialnego mają więc wolną rękę w tej kwestii. Analizy Moniki Korolewskiej i Kamilli Marchewki-Bartkowiak z Biura Analiz Sejmowych wskazują, że coraz więcej gmin wprowadza elementy budżetu zadaniowego (Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2013). Mimo że stosowanie budżetu partycypacyjnego na poziomie gmin nie jest powszechne, zdarzają się przypadki, gdy takie rozwiązania są od dawna stosowane. Przykład stanowią Kraków i Poznań, w których budżet zadaniowy stosuje się od odpowiednio 1994 i 2000 roku. Według badań Korolewskiej i Marchewki-Bartkowiak przeprowadzonych w 2012 roku we wszystkich miastach na prawach powiatu, budżet zadaniowy stosowany jest w niemal jednej czwartej (23%) takich miast. Autorki zawęziły swoje badanie do miast na prawach powiatu, ponieważ ich zdaniem „do wdrażania rozwiązań stosowanych w budżecie zadaniowym predysponowane są w szczególności duże jednostki samorządu terytorialnego o rozbudowanej strukturze organizacyjnej” (s. 163). Dwie trzecie miast wyraziło aprobatę dla wdrożenia obligatoryjnego stosowania budżetu zadaniowego. Jednak dla zdecydowanej większości byłoby to możliwe po 2015 roku i pod warunkiem wyeliminowania podwójnej rachunkowości oraz sprawozdawczości (jednej związanej z tradycyjnym budżetowaniem, a drugiej – z budżetem zadaniowym). Niemniej jedna trzecia miast sprzeciwia się narzuceniu obowiązku budżetowania zadaniowego.

Jednym z największych problemów związanych z wprowadzaniem budżetu zadaniowego jest fakt, że ze względu na brak uregulowań prawnych gminy wdrażają budżety zadaniowe w sposób nieuporządkowany i z zachowaniem dużej dozy dowolności. W praktyce oznacza to, że nie można dokonać porównania gmin ze względu na efektywność wydatkowania środków przeznaczonych na te same cele, na przykład oświatę. Zdaniem autorek opracowania wprowadzenie regulacji prawnych oraz przygotowanie ogólnych zasad dotyczących przygotowania budżetu zadaniowego zlikwidowałoby największe bariery związane z wdrażaniem tego typu rozwiązań. Ponadto wprowadzenie ogólnych zasad ujednoliciłoby wprowadzanie budżetów zadaniowych i umożliwiłoby porównanie efektywności realizacji tych samych zadań przez różne jednostki samorządowe tego samego szczebla.

Stosowanie budżetu zadaniowego na poziomie lokalnym może być skutecznym elementem rozliczenia lokalnych władz. Budżet zadaniowy pozwala na efektywne sprawdzenie, na co zostały wydane pieniądze i jaka była efektywność finansowa podejmowanych działań. Co więcej,

odpowiednie wdrożenie budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego umożliwiłoby porównywanie wydatków na te same cele przeprowadzonych przez jednostki tego samego typu. Niemniej w obecnych warunkach istnieją poważne bariery związane z wdrażaniem budżetu zadaniowego. Ze względu na brak uregulowań prawnych oraz ogólnych wytycznych budżety zadaniowe wdrażane są oddolnie, w sposób nieskoordynowany, a jednostki samorządu terytorialnego, wdrażając te rozwiązania, borykają się z trudnościami natury techniczno-operacyjnej, które muszą same rozwiązywać.

9.3 Dostęp do informacji publicznej

Analizę dostępności informacji publicznej zaczniemy od przedstawienia regulujących ją rozwiązań prawnych. Następne przedstawione zostaną wyniki analiz efektywności dostępu do informacji publicznej.

9.3.1 Rozwiązania prawne regulujące dostęp do informacji publicznej

Dostęp do informacji publicznej jest zagwarantowany w artykule 61.1 Konstytucji RP:

Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 61.2 Konstytucji prawo do uzyskiwania informacji obejmuje również dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Szczegółowe regulacje dotyczące dostępu do informacji publicznej zawiera Ustawa z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001 nr 112, poz. 1198). Według przyjętej w niej definicji informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a każdy obywatel ma prawo dostępu do informacji publicznej, przy czym uzyskanie informacji przetworzonej jest ograniczone do sytuacji, w której jest ona „szczególnie istotna dla interesu publicznego”. Podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz podmioty wykonujące zadania publiczne, a także związki zawodowe oraz partie polityczne. Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej dotyczą

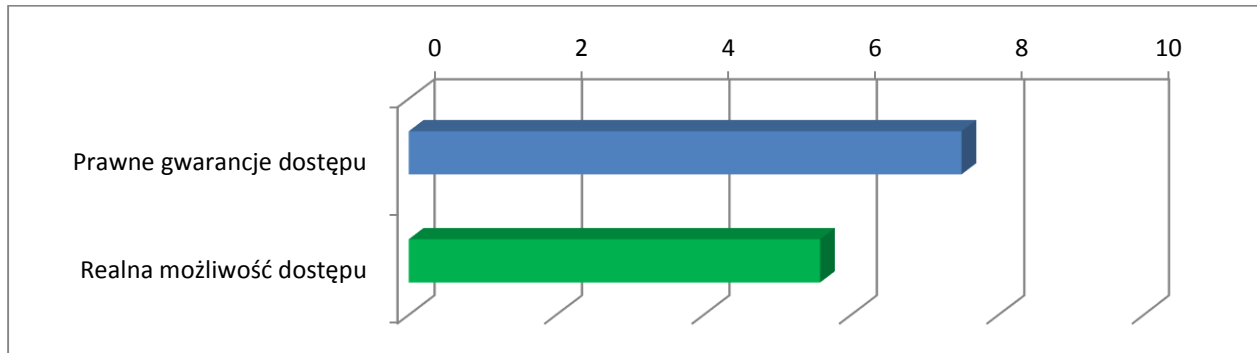
informacji określonych w prawie jako niejawne, tajemnic ustawowo chronionych, kwestii związanych z prywatnością osób fizycznych oraz tajemnic przedsiębiorców. Ograniczeniom dostępu nie podlegają jednak informacje o osobach pełniących funkcje publiczne, o ile mają związek z pełnieniem tych funkcji.

W przepisach określono kilka sposobów udostępniania informacji publicznej, z których największe znaczenie ma Biuletyn Informacji Publicznej (BIP), czyli ujednoczony system stron internetowych, na których informacje o swoim działaniu zobowiązane są zamieszczać władze publiczne, podmioty wykonujące zadania publiczne, związki zawodowe oraz partie polityczne. Udostępnienie informacji publicznej powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, czyli w ciągu nie więcej niż 14 dni od złożenia wniosku. Jeśli udostępnienie informacji w tym terminie nie jest możliwe, podmiot dysponujący informacją zobowiązany jest powiadomić o powodach opóźnienia oraz o terminie udostępnienia informacji, który z kolei nie może być dłuższy niż 2 miesiące od złożenia wniosku. Udostępnienie danych może być odpłatne, jeżeli podmiot zobowiązany do udostępnienia danych ponosi dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia informacji lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku. Odmowa dostępu do informacji publicznej następuje w drodze decyzji, od której możliwe jest odwołanie (*Ustawa o dostępie do informacji publicznej*, Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej).

9.3.2 Efektywność dostępu do informacji publicznej

Według ekspertów ankietowanych przez zespół DAP, pomiędzy prawem regulującym dostęp do informacji publicznej a praktyką można zauważyć daleko idący rozdźwięk. Jeśli chodzi o prawo, średnia ocen ekspertów wyniosła 7,5 (na skali od 0 do 10, gdzie 10 oznacza gwarancję dostępu do informacji publicznej). Realizacja tych uprawnień jest jednak znacznie utrudniona – średnia ocen ekspertów (5,6) minimalnie przekracza środek skali. Warto też zwrócić uwagę na daleko idącą niezgodność opinii w obydwu kwestiach – odchylenia standardowe ocen eksperckich są jednymi z wyższych uzyskanych w całym badaniu i wynoszą 2,7 w przypadku pytania o prawne gwarancje dostępu do informacji publicznej oraz 2,9 w przypadku oceny realnej możliwości dostępu do takich informacji.

Rys./Tab.9.5 Dostęp do informacji publicznej



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Szczegółowe informacje dotyczące dostępu do danych publicznych prezentuje publikacja Stowarzyszenia Klon/Jawor *Dostęp do danych publicznych w Polsce* (Gumkowska, Herbst, Kołaczyński, Kościelecka, Miazga 2013). Opracowanie prezentuje wyniki dwóch rodzajów działań prowadzonych przez stowarzyszenie: monitoring stron internetowych wybranych instytucji publicznych oraz kontakt z instytucjami publicznymi w celu udostępnienia danych.

Monitoring stron internetowych objął 15 ministerstw oraz instytucji im podległych. Autorom raportu dość trudno było odnaleźć dane na stronach internetowych poddanych monitoringowi – na co trzeciej stronie nie zamieszczono odnośnika kierującego do miejsca z danymi lub brakowało mapy strony. W 2/3 przypadków możliwy był dostęp jedynie do danych w formacie PDF, który trudno jest przetwarzać lub samodzielnie analizować. Niejednoznaczna jest także ocena jakości danych dostępnych w internecie. Okres raportowania to zazwyczaj 10 lat, choć zdarzają się miejsca, gdzie jest on znacznie dłuższy (na przykład dane prezentowane na stronie KRUS sięgają 1991 roku) lub znacznie krótszy (na przykład strona MSZ – dane od 2011 roku). Dane prezentowane są z reguły w formule ogólnokrajowych raportów rocznych, a opracowania przekrojowe lub dotyczące mniejszych jednostek terytorialnych publikowane są rzadko. Dane dotyczące województw znaleziono tylko na 10 stronach, a powiatów – jedynie na dwóch. Utrudniony jest też kontakt z osobami odpowiedzialnymi za umieszczenie danych na stronach internetowych – tylko dwie instytucje podały adres email do osoby odpowiedzialnej za przygotowanie danych.

Drugie z działań monitorujących przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor polegało na wysłaniu do instytucji publicznych różnego szczebla zapytania o informację publiczną. Monitoringiem objęto 120 instytucji, w tym: 8 ministerstw, 8 instytucji centralnych, 8

Okręgowych Komisji Egzaminacyjnych, 16 Regionalnych Izb Obrachunkowych, 16 Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, 48 Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. Liczbę instytucji, od których udało się otrzymać dane oraz informacje o ich jakości przedstawia tabela poniżej (w podziale na typ instytucji). Najczęściej dane przekazywały ministerstwa oraz Okręgowe Komisje Egzaminacyjne, najrzadziej zaś Samorządowe Kolegia Odwoławcze (w 81% przypadków nie przekazano żadnych danych). Jeszcze gorzej należy ocenić jakość przekazywanych danych. Nieliczne instytucje przekazały kompletne dane. Przy ocenie kompletności danych brano pod uwagę zakres merytoryczny (czy udostępniono dane, których dotyczył wniosek), zakres czasowy (czy udostępniono dane z lat, których dotyczył wniosek), oraz poziom agregacji (czy udostępniono dane na poziomie gmin). Kompletne dane otrzymano od jednego ministerstwa (na osiem zapytanych), dwóch Regionalnych Izb Obrachunkowych (na 16), jednego Samorządowego Kolegium Odwoławczego (na 48), czterech Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (na 16) oraz dwóch Urzędów Wojewódzkich (na 16).

Rys./Tab. 9.6 Dostęp do informacji publicznych

Typ instytucji	Liczba instytucji, od których otrzymano dane/Liczba instytucji, do których zwrócono się z zapytaniem	Jakość danych
ministerstwa	6/8	Tylko jedno ministerstwo przekazało kompletne dane
urzędy centralne i instytucje im podległe	4/8	Dane kompletne
Okręgowe Komisje Egzaminacyjne	6/8	Dane kompletne
Regionalne Izby Obrachunkowe	10/16	Tylko od dwóch instytucji otrzymano kompletne dane
Samorządowe Kolegia Odwoławcze	9/48	Tylko jedno SKO przekazało kompletne dane
Wojewódzkie Sądy Administracyjne	8/16	Jedynie cztery WSA przekazały kompletne dane
Urzędy Wojewódzkie	8/16	Jedynie dwa Urzędy Wojewódzkie przekazały kompletne dane

Źródło: Gumkowska, Herbst, Kołaczyński, Kościelecka, Miazga 2013

Można wyróżnić szereg problemów związanych z zawartością udostępnianych danych publicznych. Dość często brakuje danych na poziomach niższych niż województwo, czyli gminy i powiatu. Dotyczy to zarówno urzędów centralnych, jak i urzędów regionalnych. Skłania to do wniosku, że dane z poziomu gmin nie są w ogóle analizowane przez instytucje publiczne, to znaczy nie prowadzi się refleksji nad problemem terytorialnego zróżnicowania w ramach

województw. Instytucje tłumaczą, że nie są zobligowane do gromadzenia takich danych. Z drugiej strony, da się zaobserwować praktykę, że instytucje danego typu w jednym regionie kraju gromadzą dane na poziomach lokalnych, podczas gdy te same instytucje w innym regionie takich danych nie gromadzą.

Instytucje, do których badacze Stowarzyszenia Klon/Jawor zwrócili się o udostępnienie danych, często powoływały się na konieczność przetworzenia informacji. Zgodnie z art. 3.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej wyróżnia się informacje proste oraz przetworzone. Udostępnienie informacji przetworzonej wymaga uzasadnienia interesu publicznego (czego nie wymaga udostępnienie informacji prostej). W kontaktach z instytucjami nie było do końca jasne, które dane mają charakter informacji przetworzonej: zdarzało się, że jedne instytucje pewien rodzaj danych udostępniały jako informację prostą, a inne taki sam rodzaj danych traktowały jako informację przetworzoną. Kolejną kwestią jest rozumienie tego, jak definiować interes publiczny wymagany przy udostępnieniu informacji złożonej. Różne instytucje w różny sposób interpretowały ten termin.

Często problemów nastroczają formaty danych, a zwłaszcza PDF. Format ten jest nieedytowalny i potencjalnemu użytkownikowi może sprawiać trudności konwersja zapisanych w nim danych do formatów edytowalnych. Przyczyny częstego stosowania formatu PDF badacze ze Stowarzyszenia Klon/Jawor upatrują w:

- obawie przed ingerencją w dane;
- brakiem praktyk gromadzenia danych w innych formatach;
- ograniczonych możliwościach importu danych z baz danych.

Ostatni punkt może oznaczać, że instytucje gromadzą dane, ale z nich nie korzystają – nie poddają ich analizie i nie wyciągają z nich wniosków. Jeśli to przypuszczenie jest słuszne, oznacza to, że instytucje publiczne nie prowadzą działalności analitycznej, co z kolei może się przekładać na niską jakość rządzenia w Polsce. Powyższą hipotezę zdaje się potwierdzać fakt, że ten sam rodzaj danych gromadzonych przez bliźniacze instytucje z różnych części kraju przekazywany był badaczom ze Stowarzyszenia Klon/Jawor w różnych formatach. W niektórych przypadkach ten sam rodzaj danych opatrywano różnymi nazwami, niekiedy zestaw danych

otrzymywano w jednym pliku, a innym razem w kilku. Czasem dane otrzymywano w układzie poziomym, a innym razem – w pionowym.

Dane gromadzone przez polskie instytucje publiczne cechuje również brak troski o możliwość połączenia danych pochodzących z różnych źródeł. Często dane pochodzące z różnych instytucji, a dotyczące tego samego obszaru terytorialnego, nie posiadały kodów TERYT umożliwiających relatywnie szybkie łączenie danych. W zasobach danych przekazanych Stowarzyszeniu Klon/Jawor występowały braki lub dane były wewnątrznie niespójne. Z tego powodu nie było wiadomo, które informacje zawarte w danych są prawdziwe, a które znalazły się tam na skutek błędu.

Badacze ze Stowarzyszenia Klon/Jawor zwracają uwagę na trzy rodzaje ogólnych problemów związanych z dostępem do danych publicznych w Polsce. Po pierwsze – dość wiele czasu trzeba poświęcić na korespondencję z dysponentem danych w sprawie zakresu danych do przekazania, intencji zamawiającego czy odpłatności za przygotowanie danych przetworzonych. Procedury te zajmują zazwyczaj 1 do 2 miesięcy, i dopiero po ich zakończeniu wydawana jest pozytywna lub negatywna decyzja dotycząca udostępnienia danych. W tym okresie nie prowadzi się żadnych prac związanych z przygotowaniem danych.

Zgodnie z kolejną obserwacją badaczy Stowarzyszenia Klon/Jawor, dostęp do danych publicznych gromadzonych przez instytucje centralne jest łatwiejszy niż w przypadku instytucji regionalnych. W przypadku instytucji centralnych dane uzyskano z 10 na 16 podmiotów, a w przypadku instytucji regionalnych – z 16 na 104 podmioty. Ponadto instytucje regionalne tego samego typu różnią się między sobą deklaracjami odnośnie zakresu posiadanych danych oraz interpretacją takich samych zapytań o dane. Co więcej, część instytucji przesyłała dane o zakresie merytorycznym innym niż w zapytaniu, bez podania wyjaśnienia.

Osobnym problemem związanym z dostępem do danych publicznych w Polsce jest model działania Głównego Urzędu Statystycznego. Ta instytucja dość często oczekuje wysokich opłat za udostępnienie danych, które mają charakter publiczny. Ponadto, jak pokazują autorzy raportu, przygotowywane przez GUS wyceny za udostępnienie danych są nieprzejrzyste i nieracjonalne. Jedyne dane udostępniane przez GUS bez opłat to te zamieszczone na jego stronie internetowej

oraz w tradycyjnych publikacjach. Dane te często mają charakter rozkładów brzegowych, pozwalających śledzić jedynie podstawowe zależności.

Odmienną perspektywę na dostęp do danych publicznych i (bardziej ogólnie) rozliczalność polskiego parlamentu prezentują autorzy raportu *Misja Otwartość: Dostęp do informacji i transparentność działań Sejmu RP na tle założeń międzynarodowej Deklaracji w sprawie otwartości parlamentu* (Siwanowicz, Górnicki, Rzeplińska, Ścisłowska 2013). Raport ten został przygotowany wspólnie przez Fundację ePaństwo oraz Stowarzyszenie 61/MamPrawoWiedziec.pl i w konsultacji z Obywatelskim Forum Legislacji. Autorzy przeprowadzili monitoring stron internetowych Sejmu RP, Kancelarii Sejmu RP oraz przegląd obowiązujących aktów prawnych pod względem 24 postulatów *Deklaracji w sprawie otwartości parlamentu (Opening Parliament)*. Deklaracja ta została opracowana przez organizacje pozarządowe z kilkunastu krajów zajmujące się rzecznictwem dostępu do informacji publicznej. Postulaty zawarte w Deklaracji przedstawione są w czterech obszarach:

- promowanie kultury otwartości;
- zapewnienie przejrzystości informacji;
- ułatwianie dostępu do informacji;
- umożliwienie ich elektronicznej publikacji.

Autorzy raportu na podstawie swoich analiz pozytywnie oceniają otwartość Sejmu RP. Postulaty sformułowane przez międzynarodowe środowisko organizacji działających na rzecz otwartości danych parlamentarnych w większości są realizowane. Podobnie pozytywnie oceniany jest polski system prawny. Uznano, że spełnia on oczekiwania dotyczące dostępu do danych publicznych. Z drugiej strony problem stanowi implementacja tego prawa w postaci konkretnych rozwiązań stosowanych w celu udostępniania zasobów parlamentu. Autorzy raportu zwrócili uwagę na następujące problemy związane z dostępem do danych Sejmu RP:

- sposób prezentacji danych – niedostateczne połączenie (linkowanie) powiązanych ze sobą treści; strona internetowa nie jest intuicyjna; dane udostępniane w formie nieustrukturyzowanej – problemy te sprawiają, że zmniejsza się potencjał informacji

prezentowanych przez Sejm, a analizy czy wnioskowanie na podstawie tych danych jest trudniejsze;

– problemy związane z oświadczeniami majątkowymi parlamentarzystów: brakuje elektronicznego formularza oświadczenia majątkowego – stosowana praktyka to oświadczenie wypełniane pismem ręcznym (często nieczytelnym), a następnie skanowane, co sprawia, że trudno jest odczytać informacje z takich oświadczeń; brak jest jednoznacznych zasad, według których określana jest wartość majątku parlamentarzystów, w tej kwestii obowiązuje dość duża doza dowolności, na przykład nie ma jasnych reguł definiujących, w jaki sposób posłowie szacują wartość majątku – mieszkania czy samochodu; przy podawaniu danych dotyczących posiadanych udziałów w spółkach nie jest jasne, czy podawana wartość jest wartością tych udziałów, czy całej spółki, nie można też jednoznacznie stwierdzić, czy majątek posła wchodzi w skład małżeńskiej wspólnoty majątkowej, czy też stanowi majątek odrębny. Zdaniem autorów opracowania „obecna sytuacja nie pozwala na efektywną analizę majątków posłów i pozostawia miejsce na potencjalne manipulacje”;

– brak jest jednoznacznych kryteriów, według których posłowie przedstawiają swój życiorys i doświadczenie zawodowe (na przykład część parlamentarzystów podaje zawody zgodnie z wykształceniem, inni zgodnie z ostatnio wykonywanym zawodem, a zawodowi parlamentarzyści swój zawód przedstawiają jako „parlamentarzystą”);

– problemem związanym z jawnością prac Sejmu są kwestie związane z ujawnianiem informacji o potencjalnych konfliktach interesu. Autorzy raportu zwracają uwagę, że Sejm zobowiązany jest do przedstawiania informacji o działaniach podejmowanych na jego terenie przez podmioty zawodowo wykonujące działalność lobbingową. Tym samym jawny lobbing jest sparaliżowany przez przepisy. Jak zaznaczają autorzy, „lobbyści uczestniczą więc oficjalnie w pracach komisji sejmowych jako pracownicy firm, eksperci lub przedstawiciele organizacji, a ich interwencje w proces legislacyjny nie są rejestrowane jako lobbing i nie są przedmiotem corocznej informacji Sejmu RP o działalności lobbingowej”.

– kolejny problem związany jest z formatem udostępnianych danych. Autorzy raportu *Misja Otwartość* podobnie jak badacze ze Stowarzyszenia Klon/Jawor zwracają uwagę, że dane nie są udostępniane w postaci baz danych, lecz w postaci plików PDF (czasami też plików DOC). Te formaty plików wiążą się z koniecznością dalszego przetworzenia danych i utrudniają prowadzenie dalszych działań analitycznych.

9.4 Podsumowanie

Ocena publicznej odpowiedzialności i rozliczalności polityków nie jest jednoznaczna. Stosowanie przez parlamentarzystów interpelacji i zapytań poselskich oceniane jest pozytywnie, gorsze oceny wystawiane są natomiast merytorycznej zawartości odpowiedzi strony rządowej na interpelacje i zapytania oraz działalności komisji sejmowych, które zdaniem ekspertów DAP nie spełniają skutecznie funkcji kontrolnej. Należy ocenić negatywnie dominację egzekutywy nad legislatywą na poziomie władz gminnych.

Dość dobrze oceniane są kwestie związane z konstrukcją, prezentacją i realizacją budżetu państwa.

Stosowanie procedur związanych z regulacją wydatków publicznych można ocenić umiarkowanie pozytywnie. Co prawda odnotowuje się nieprawidłowości w stosowaniu procedur wydatkowania publicznego (naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych), jednakże w kolejnych latach liczba odnotowanych nieprawidłowości maleje.

Problemem jest z kolei wdrożenie budżetu zadaniowego – zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

W przypadku dostępu do informacji publicznej obowiązujące rozwiązania prawne należy ocenić pozytywnie. Dość duży problem stanowi natomiast realna możliwość dostępu do tego rodzaju informacji.

Bibliografia:

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Budżet partycypacyjny* [online]. Dostępny w internecie: <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny> (dostęp 15. 4.2014).

CBOS 2013: *Aktualne problemy i wydarzenia (278)*, Centrum Badania Opinii Społecznej, 201324.

Czy w szaleństwie jest metoda?, „Kultura Liberalna”.

European Social Survey Round 6: Data, Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data, 2012.

M. Gumkowska, J. Herbst, J. Kołaczyński, K. Kościelecka, A. Miazga, *Dostęp do danych publicznych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

Instytut Spraw Publicznych [online]. Dostępny w internecie: <http://www.isp.org.pl/petycje,740.html> (dostęp 16. 4.2014).

W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny: krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

M Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych - analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, w: *Budżet Zadaniowy*, red. K. Marchewka-Bartkowiak, S. Szpringer, Studia BAS. Biuro Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu 2013, s. 161–188.

Leksykon budżetowy [online]. Dostępny w internecie: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F74C1257A710030C2E9&litera=B> (dostęp 15. 4.2014).

W. Misiąg, *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy*, w: *Budżet Zadaniowy*, dz.cyt., s. 85–102.

Dyktat czy uczestnictwo? : diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Opening Parliament [online]. Dostępny w internecie: <http://www.openingparliament.org/> (dostęp 23.9.2013).

P. Pomianowski, P. Gołędzinowski, T. Lewiński, *Raport z monitoringu aktywności biur poselskich oraz efektywności wydawanych na nie środków publicznych*, 2011.

Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, *Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych*, SMG/KRC Poland Media S.A. 2011.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *W Senacie o prawie do petycji* [online]. Dostępny w internecie: <http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,550,w-senacie-o-prawie-do-petycji.html> (dostęp 16.4.2014).

M. Siwanowicz, J. Górnicki, M. Rzeplińska, A. Ścisłowska, *Misja Otwartość: Dostęp do informacji i transparentność Działań Sejmu RP na tle założeń międzynarodowej Deklaracji w sprawie otwartości parlamentu*, Fundacja ePaństwo, Stowarzyszenie 61/MamPrawoWiedzieć.pl, Warszawa 2013.

Urząd Zamówień Publicznych, *Wyniki przeprowadzonych w 2012 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*, 2013.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej [online]. Dostępny w internecie: http://informacjapubliczna.org.pl/31,265,ustawa_o_dostepie_do_informacji_publicznej.html (dostęp 3.2.2014).

M. Zubik, *Funkcja kontrolna Sejmu*, 2001.

10. Responsywność władzy

Gotowość władz do odpowiednich reakcji na oczekiwania obywateli, czyli responsywność władzy to szeroki wachlarz mechanizmów i praktyk – zarówno wewnątrz instytucji, jak i w relacjach instytucji z obywatelem. Zakres i forma reprezentacji preferencji społecznych w polityce państwa nie może być prostą zależnością: z jednej strony, władze muszą uwzględniać oczekiwania obywateli, z drugiej jednak – demokracja przedstawicielska zakłada selekcję kompetentnych elit, których zadaniem jest nadanie tym oczekiwaniom formy spójnej, możliwej do przeprowadzenia polityki. W niniejszym rozdziale kwestię responsywności władzy rozpatrujemy w trzech aspektach. Są nimi: (1) procedury konsultacji społecznych; (2) dostępność parlamentarzystów i samorządowców dla obywateli oraz (3) ocena responsywności władzy przez obywateli.

10.1 Procedury konsultacji społecznych

Pierwszy z obszarów badawczych to procedury konsultacji społecznych. Definiujemy je w niniejszym raporcie jako „zorganizowany sposób uzyskiwania przez administrację opinii oraz stanowisk od podmiotów (a więc osób i instytucji), których pośrednio lub bezpośrednio dotkną skutki proponowanych przez administrację działań” (Stocznia 2011, s. 9). Analizę zaczniemy od przedstawienia rozwiązań prawnych regulujących procedury konsultacji społecznych. W dalszej części przedstawimy dane z badań oceniających jakość konsultacji społecznych w zależności od szczebla organizujących je władz.

10.1.1 Rozwiązania prawne regulujące procedury konsultacji społecznych.

W polskim prawie zakres spraw, które powinny być konsultowane społecznie, jest określony w kilku aktach prawnych. W ustawie o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95) oraz ustawie o samorządzie powiatowym (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 578) jednostki samorządowe zobowiązane są przeprowadzać konsultacje społeczne w przypadkach tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz powiatów, a także zmiany nazwy i zmiany siedziby gminy lub

powiatu. Ustawa o samorządzie gminnym obliguje również samorządy gminne do przeprowadzania konsultacji w sprawie tworzenia jednostki pomocniczej (sołectwa, dzielnicy lub osiedla). Z kolei wszystkie ustawy samorządowe, to znaczy ustawy wymienione wyżej oraz ustawa o samorządzie województwa (Dz.U. 1998 nr 91, poz. 576) wskazują, że rada gminy, rada powiatu lub sejmik wojewódzki mogą przeprowadzać konsultacje społeczne „w innych sprawach ważnych” dla gminy/powiatu województwa, przy czym konsultacje w innych sprawach nie są obligatoryjne.

Kolejnym aktem prawnym regulującym stosowanie konsultacji społecznych jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96, poz. 873). Zgodnie z tą ustawą, organy administracji publicznej są zobowiązane konsultować z organizacjami pozarządowymi programy współpracy z tymi organizacjami oraz konsultować z radami działalności pożytku publicznego projekty aktów prawa lokalnego dotyczącego działalności organizacji pozarządowych.

Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008 nr 199, poz. 1227), zobowiązuje organy administracji przygotowujące decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć do zapewnienia udziału społeczeństwa w przygotowaniu tego dokumentu (art. 79).

Konsultacje społeczne są ponadto wymagane przy:

- opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań (Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717);
- przygotowaniu projektów programów rozwoju oraz strategii rozwoju (Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227, poz. 1658);
- opracowaniu działań na rzecz zatrudnienia oraz działań instytucji rynku pracy, przy czym dotyczy to samorządów regionalnych i powiatowych (Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004 nr 99, poz. 1001);

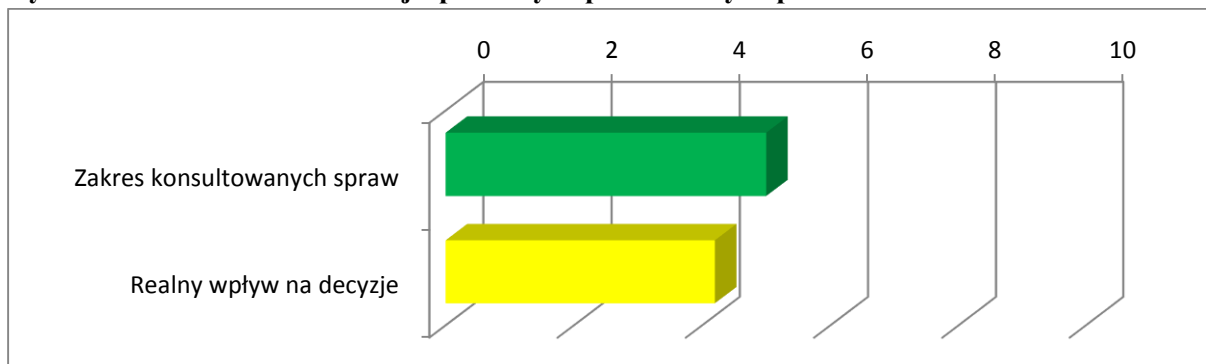
– opracowaniu i realizacji gminnych oraz powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych i wojewódzkich strategii polityki społecznej (Ustawa o pomocy społecznej).

Z punktu widzenia konsultacji publicznych na poziomie centralnym, duże zmiany mogą wiązać się z uchwaloną w październiku 2013 roku uchwałą Regulamin pracy Rady Ministrów. Jednym z głównych elementów tej uchwały jest wprowadzenie rekomendacji związanych ze stosowaniem konsultacji społecznych. Zgodnie z Regulaminem, jednym z punktów przygotowania dokumentów rządowych są „uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu” (p. 2). Oznacza to, że przeprowadzenie konsultacji ma być zasadą, działaniem rekomendowanym. Według Regulaminu, możliwe jest odstępianie od konsultacji projektu, ale wówczas musi być przedstawione odpowiednie wyjaśnienie. Wyniki konsultacji publicznych mają być omówione w raporcie z konsultacji – jest to osobny dokument dołączony do projektu. Kolejna istotna zmiana dotyczy sytuacji, gdy założenia projektu były najpierw konsultowane z obywatelami, a w dalszym etapie prac założenia te uległy zmianie. W takim przypadku projekt dokumentu musi zostać ponownie poddany konsultacjom publicznym. Wprowadzone w Regulaminie Pracy Rady Ministrów rozwiązania są bardzo obiecujące z punktu widzenia stosowania konsultacji publicznych, jednakże obowiązują dopiero od 1 stycznia 2014 roku. W związku z tym za wcześnie na ocenę ich efektów.

10.1.2 Jakość konsultacji społecznych

W sondażu eksperckim DAP zapytaliśmy o ocenę konsultacji społecznych prowadzonych przez władze centralne oraz, w oddzielnym pytaniu, o te prowadzone przez władze samorządowe. Eksperti raczej negatywnie ocenili konsultacje prowadzone przez władze centralne. Zakres spraw konsultowanych średnio oceniono na 5 (przy jedenastopunktowej skali od 0 do 10), przy czym wartość 5 opisana było jako „konsultowane są tylko te sprawy, wobec których konsultacje są obligatoryjne”, co oznacza umiarkowaną otwartość władz centralnych na prowadzenie konsultacji społecznych. Jeszcze gorzej oceniono realny wpływ konsultacji na decyzje władz. Aspekt ten uzyskał średnią ocenę 4,2. Należy podkreślić, że eksperci w swoich ocenach konsultacji społecznych na szczeblu centralnym byli dość zgodni (odchylenia standardowe ocen wyniosły odpowiednio 1,2 oraz 2,0).

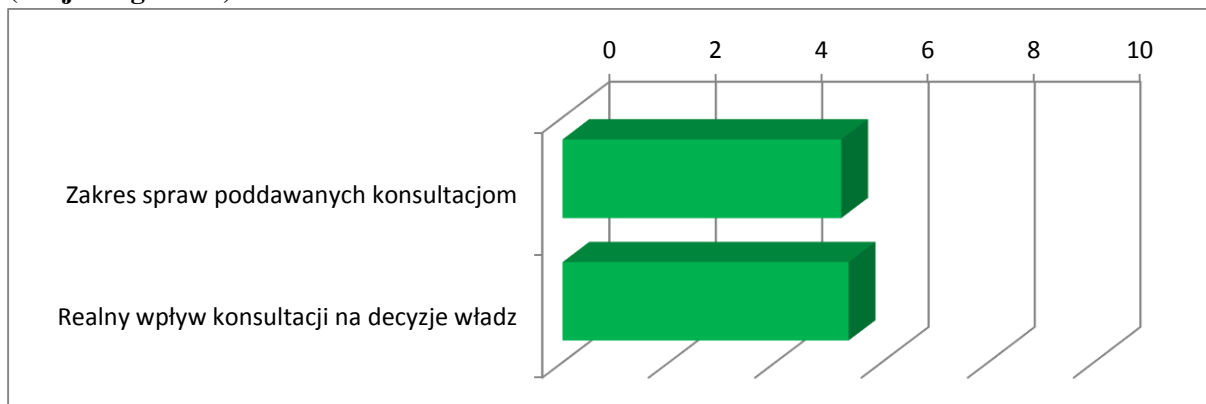
Rys./Tab. 10.2 Ocena konsultacji społecznych prowadzonych przez władze centralne



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Oceny konsultacji prowadzonych przez władze samorządowe są nieco lepsze. Z opinii ekspertów wynika, że konsultacje obejmują niekiedy kwestie, wobec których nie ma takiego obowiązku. Średnia ocena zakresu spraw poddawanych konsultacjom wyniosła 5,2. Ocena realnego wpływu konsultacji społecznych prowadzonych przez władze samorządowe na ich decyzje wyniosła tu 5,4. Również w tym przypadku odnotowujemy relatywną zgodność ocen eksperckich (odchylenia standardowe rzędu 1,8 oraz 1,6).

Rys./Tab. 10.2 Ocena konsultacji społecznych prowadzonych przez władze samorządowe (miejskie/gminne)



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Dane dotyczące stosowania procedur publicznych konsultacji w polskich gminach przedstawia publikacja *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji politycznej w Polsce* przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych pod redakcją Anny Olech (Olech, 2012). Publikacja ta opiera się na reprezentatywnych badaniach urzędów gmin oraz dorosłej ludności Polski. Autorzy stwierdzają, że władze 80% polskich gmin konsultują z mieszkańcami zapisy przygotowywanej uchwały budżetowej. Oznacza, to, że w pozostałych 20% przypadków uchwały budżetowe nie są

konsultowane, mimo iż takie konsultacje są wymagane prawnie. Władze gminne pytano także o informowanie mieszkańców o przyjętych uchwałach oraz o wyjaśnianie im zawartych w nich zapisów. Pytania dotyczyły ostatniej uchwały budżetowej oraz innej uchwały, przy czym uwzględniona w badaniu „inna uchwała”, była wybierana według specjalnego klucza spośród uchwał z 12 miesięcy poprzedzających badanie. W przypadku 93% polskich gmin władze informowały mieszkańców o rozwiązaniach przyjętych w uchwale budżetowej oraz w innej uchwale. Znacznie rzadziej uzasadniano i wyjaśniano zapisy przyjętych uchwał. Uzasadnienia uchwały budżetowej dokonało 57% gmin, natomiast innej uchwały – 42% gmin. Otwartość władz gminnych na głosy obywateli mierzona była również pytaniem o obecność w porządku sesji rady gminy punktu, w którym głos mogą zabierać mieszkańcy. Obecność takiego punktu wskazało 77% gmin. Innym rozwiązaniem było incydentalne otwieranie w trakcie obrad rady gminy dyskusji z mieszkańcami – rozwiązanie takie w ciągu roku przed przeprowadzeniem badania zastosowała co trzecia badana gmina. Dość często metodą kontaktu władz gminy z mieszkańcami jest organizowanie zebrań. Takie formy spotkań z mieszkańcami organizowane były we wszystkich badanych gminach, choć różna była ich częstość.

Badanie jakości i efektywności konsultacji społecznych przeprowadziła także Pracownia Innowacji Społecznych Stocznia wspólnie z SMG/KRC Poland Media (Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia i SMG/KRC Poland Media S.A., 2011). Badanie to przeprowadzono w 2010 roku i objęto nim 515 urzędów, w tym 251 powiatów ziemskich, 51 powiatów grodzkich oraz 213 urzędów gminy. W wyniku badania stworzono dwa indeksy konsultacji społecznych. Jeden z nich dotyczy jakości i efektywności konsultacji w urzędach, drugi – jakości konsultacji poszczególnych dokumentów. Indeksy oparte są na 51 wskaźnikach pochodzących z trzech źródeł danych. Wynikiem jest ważona średnia z zestandaryzowanych wartości wskaźników częściowych, która przyjmuje wartości od 0 do 100. Wartości indeksów należy traktować jako ogólną ocenę poszczególnych wymiarów konsultacji społecznych na skali od 0 do 100 punktów, przy czym im większa wartość, tym lepsza ocena. Dla różnych typów urzędów i typów dokumentów ustalono odmienną zasadę punktowania, aby możliwe było porównywanie ocen otrzymanych na różnych wymiarach. Indeks jakości i efektywności konsultacji w urzędach ocenia następujące kwestie: skłonność urzędów do przeprowadzenia konsultacji, przygotowanie do ich przeprowadzenia oraz stopień, w jakim urzędy wypełniają podstawowe standardy związane z przeprowadzeniem konsultacji społecznych. Indeks ten oparty

jest na trzech wymiarach: procedur, praktyki oraz percepcji. Wymiar procedur dotyczy tego, czy określone procedury składające się na konsultacje społeczne są w danym urzędzie stosowane (czy konsultacje są prowadzone, czy spełnione są podstawowe warunki formalne dla ich powodzenia, czy stworzono regulamin konsultacji społecznych i wyznaczono konkretnego urzędnika lub komórkę organizacyjną do ich koordynacji oraz czy spełnione są odpowiednie standardy dotyczące przejrzystości i terminu konsultacji). Wymiar drugi, praktyki, odpowiada na pytanie w jakim stopniu czy też w jaki sposób te procedury są spełniane (jakie formy przybierają, jakie przynoszą efekty). Wymiar trzeci dotyczy percepcji konsultacji: tego, jak są one postrzegane i oceniane przez ich uczestników.

Przy porównaniu ocen poszczególnych wymiarów najwyżej oceniono percepcję konsultacji (średni wynik 68 punktów), trochę gorzej praktykę konsultacji, a najgorzej procedury. Otrzymana hierarchia ocen poszczególnych aspektów konsultacji jest taka sama bez względu na typ urzędu.

Uśredniony wynik we wszystkich trzech wymiarach dla wszystkich objętych badaniem urzędów wyniósł 51,8 punktu – to oznacza, że połowa cech dobrze przeprowadzonych konsultacji społecznych jest spełniona. Zdaniem badaczy Stoczni nie jest to wynik zadowalający.

Urzędy różniły się od siebie uzyskanymi wartościami indeksu. Najlepiej oceniony urząd uzyskał 77 punktów, a urząd oceniony najgorzej – 25 punktów. Co dziesiąty z badanych urzędów uzyskał mniej niż 40 punktów, a 42% urzędów nie przekroczyło połowy skali, czyli 50 punktów. Nie zaobserwowano znaczących różnic wysokości indeksu między różnymi typami urzędów. Jedynym pozytywnie wyróżniającym się typem były urzędy miast na prawach powiatu.

Na podstawie analizy szczegółowych wskaźników oceny urzędów można wyróżnić kryteria, które są powszechnie spełnione oraz takie, które spełniają nieliczne urzędy. Przykładami kryteriów często spełnianych są: konsultowanie dokumentów na odpowiednim etapie ich powstawania, publikowanie uwag zgłaszanych przez uczestników konsultacji, stosowanie odpowiednich technik informowania obywateli o konsultacjach społecznych, przekonanie urzędników o użyteczności konsultacji społecznych, brak barier wewnątrz urzędów utrudniających prowadzenie konsultacji. Do grupy kryteriów rzadko spełnianych należą: korzystanie z aktywnych form konsultacji (na przykład spotkania, warsztaty, konferencje), powoływanie osoby lub komórki organizacyjnej zajmującej się konsultacjami społecznymi,

rezerwowanie dostatecznie długiego czasu na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji, zdolność do angażowania w konsultacje zróżnicowanego gremium interesariuszy, opracowanie regulaminu konsultacji lub innego dokumentu porządkującego postępowanie urzędu w zakresie przeprowadzania konsultacji.

Drugi z indeksów stworzonych przez Stocznnię i SMG/KRC badał jakość konsultacji poszczególnych dokumentów. W obliczeniach tego indeksu jednostką analizy nie był urząd, lecz pojedynczy dokument przygotowywany w ramach urzędu (oznacza to, że w jednym urzędzie mogło podlegać ocenie kilka dokumentów). Analizy te dotyczyły 714 dokumentów przygotowanych w 578 urzędach (urzędy powiatowe oraz urzędy gminy lub miasta). W badaniu analizowano tryb konsultacji następujących typów dokumentów: strategia rozwoju, strategia rozwiązywania problemów społecznych, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, program ochrony środowiska, plan sieci publicznych szkół podstawowych i gimnazjów, program współpracy z organizacjami pozarządowymi, budżet.

Najlepiej ocenianym typem dokumentów okazały się strategie rozwoju, których średni wynik wyniósł 67 punktów. Najgorzej oceniono zaś konsultacje społeczne programów ochrony środowiska – średni wynik wyniósł tutaj 58 punktów. Najgorzej oceniony dokument uzyskał 32 punkty, zaś najlepiej oceniony – 85 punktów. Porównawszy oceny dokumentów w trzech wymiarach indeksu (procedur, praktyki i percepcji), można wyróżnić wśród nich dwie grupy: lepiej oceniane pod względem procedur oraz lepiej oceniane pod względem percepcji. Relatywnie wysokie oceny w wymiarze procedur uzyskały konsultacje dotyczące strategii rozwoju, strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz konsultacje planu sieci szkół podstawowych i gimnazjalnych. Zdaniem autorów raportu wynika to z zakorzenienia dwóch pierwszych typów projektów w polskiej praktyce samorządowej oraz dużego zainteresowania, które towarzyszy im wśród różnych środowisk, a także z dobrze zdefiniowanej grupy adresatów w przypadku trzeciego typu projektów. Te typy dokumentów wysoko oceniane pod względem procedur są zarazem najgorzej oceniane pod względem percepcji. Zdaniem autorów raportu wynika to z faktu, że są to konsultacje dość trudne, związane z możliwymi napięciami i konfliktami między stronami konfliktu.

Do drugiej grupy dokumentów należą programy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz programy ochrony środowiska. Konsultacje tych dokumentów są dość dobrze postrzegane,

lecz słabiej przestrzega się odpowiednich procedur. Konsultacje tych dwóch rodzajów dokumentów są też relatywnie najgorzej oceniane pod względem praktyki, a więc jakości procesu konsultacji. Ogólnie rzecz ujmując, można zaobserwować małe różnice pomiędzy typami dokumentów. Ponadto, konsultacje poszczególnych dokumentów są oceniane wyżej niż działalność samych urzędów.

Inną stroną analizy funkcjonowania konsultacji społecznych jest zaangażowanie obywateli. W cytowanej już publikacji *Dyktat czy uczestnictwo* (Olech, 2012) co dziesiąty spośród badanych chociaż raz brał udział w jakiegokolwiek formie konsultacji społecznych organizowanych przez urząd gminy, w której mieszka. Trudno ocenić, czy jest to mało, czy dużo – warto jednak pamiętać o tym odsetku, by móc lepiej ocenić ekspozycję obywateli na konsultacje społeczne w przyszłości. Należy przy tym pamiętać, że udział w konsultacjach jest wypadkową z jednej strony zaangażowania obywateli w sprawy publiczne, z drugiej zaś z tego, czy urząd gminy organizuje konsultacje i w jaki sposób to robi. Z tego powodu zapytano respondentów o zaangażowanie w sprawy gminy, które nie jest związane z udziałem w konsultacjach społecznych. Jedna czwarta badanych deklaruje, że poszukiwała informacji na temat rozwiązań umieszczonych w przyjętych uchwałach, natomiast 12% respondentów poszukiwało także wyjaśnień dotyczących zastosowanych rozwiązań.

10.2 Dostępność posłów, senatorów, radnych, wójtów/burmistrzów/prezydentów dla obywateli

W niniejszej części zajmujemy się kwestią dostępności dla obywateli przedstawicieli władzy uchwałodawczej szczebla centralnego (posłów i senatorów) oraz przedstawicieli władzy uchwałodawczej i wykonawczej szczebla lokalnego (radni, wójtowie/burmistrzowie/prezydentowie). W pierwszej kolejności przedstawimy uwarunkowania prawne związane z dostępnością posłów i senatorów, a następnie wyniki badań dotyczące ich dostępności. W ostatnim punkcie przedstawimy dane dotyczące kanałów kontaktu władz lokalnych z obywatelami.

10.2.1 Uwarunkowania prawne związane z dostępnością posłów i senatorów

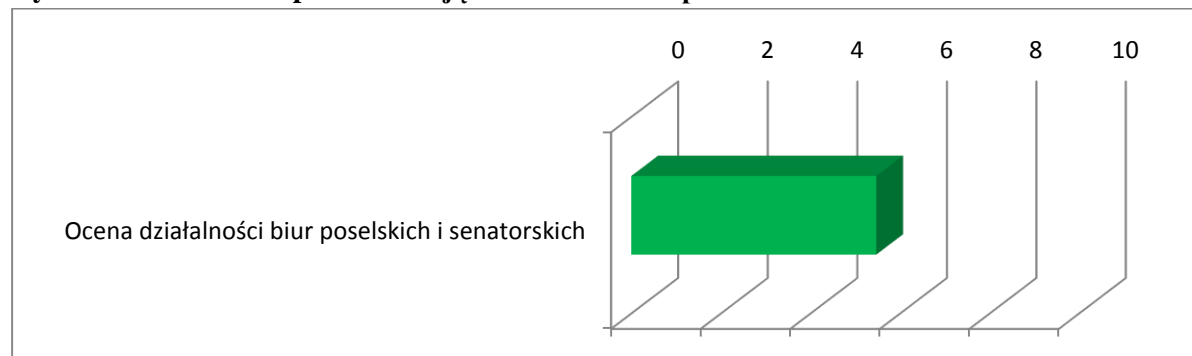
Instytucją zapewniającą komunikację między władzą publiczną a obywatelami są biura poselskie i senatorskie. Stan prawny określający działalność biur poselskich i senatorskich reguluje Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2011 nr 7, poz. 29). Zgodnie z jej art. 23,

posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie i poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie. Posłom i senatorom „przysługuje ryczałt na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem tych biur, na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu”(art. 23, ust. 3). Aktualnie ryczałt ten wynosi 12150 zł miesięcznie. Zgodnie z ustawą środki te nie mogą być przeznaczone na inne cele. W szczególności środki te nie mogą służyć finansowaniu działalności partii politycznych, organizacji społecznych, fundacji, działalności klubów i kół poselskich i parlamentarnych ani działalności charytatywnej (par. 9 ust. 4 Zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 roku w sprawie warunków organizacyjno- technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich). Decyzje dotyczące wydatkowania ryczałtu podejmują parlamentarzyści, przy czym każdego roku zobowiązani są do przedstawienia Kancelarii Sejmu sprawozdania z wydatkowania kwot ryczałtowych przeznaczonych na prowadzenie biura. Postanowienie, które głosi, że ryczałt przeznaczony na obsługę biur poselskich nie może być wykorzystany do innych celów, znajduje uzasadnienie między innymi w tym, że posłowie na pokrycie innej działalności dysponują środkami finansowymi z innych źródeł, takich jak „dieta parlamentarna” (przyznawana na pokrycie wydatków związanych z wykonywaniem mandatu na terenie kraju) czy środki przeznaczone na pokrycie działalności biur klubów i kół poselskich.

10.2.2 Kanaly kontaktu parlamentarzystów z wyborcami

Eksperti DAP nie byli zgodni co do oceny działalności biur poselskich i senatorskich – uzyskują one średnią notę bliską punktu środkowego skali, lecz przy dużym odchyleniu standardowym, które oznacza daleko idącą niezgodność poglądów.

Rys./Tab. 10.3 Jak eksperci oceniają działalność biur poselskich i senatorskich?



Źródło: Sondaż ekspercki DAP. Średnie ze skali 0–10

Bardziej szczegółowy obraz działalności biur poselskich przedstawia *Raport z monitoringu aktywności biur poselskich oraz efektywności wydawanych na nie środków publicznych* przygotowany przez Stowarzyszenie Studentów, Absolwentów i Przyjaciół Kolegium MISH UW „ProCollegio” (Pomianowski, Goędzinowski i Lewiński, 2011). Prace badawcze realizowane były w okresie marzec–wrzesień 2011. W ramach badania podjęto trzy próby kontaktu telefonicznego z biurami poselskimi wszystkich posłów. W przypadku 73% biur, dwie lub trzy próby kontaktu zakończyły się powodzeniem, co autorzy badania potraktowali jako wynik zadowalający, dopuszczając sporadyczny brak możliwości kontaktu. W przypadku 19% biur poselskich z biurem udało się skontaktować tylko raz, z kolei w pozostałych 8% biur poselskich żadna z trzech prób kontaktu telefonicznego nie zakończyła się sukcesem. Wynik ten oznacza, że w przypadku ponad jednej czwartej (27%) biur poselskich występują poważne problemy dotyczące możliwości kontaktu wyborców z biurem. Badacze ze stowarzyszenia „ProCollegio”, zwrócili także uwagę na niesprawnie funkcjonującą komunikację elektroniczną z biurami poselskimi. Każde z biur poselskich za pomocą poczty elektronicznej otrzymało dwa pytania: jedno o stan prac legislacyjnych nad wskazaną kwestią, a drugie na temat wybranego problemu prawnego. Pytania zadawane były niezależnie. Na pierwsze z pytań uzyskano odpowiedź od 108 biur (co stanowi 28% biur poselskich prowadzących strony internetowe), na drugie pytanie odpowiedziały 153 biura (40% biur prowadzących strony internetowe). Wynik ten należy uznać za niezadowalający.

Ważnym kanałem kontaktu posłów z wyborcami mogą być strony internetowe posłów. Powinny zapewniać dostęp do informacji o pracy posła, kontakt do pracowników biura, dane dotyczące dyżurów posła i tym podobne. W wyniku badania „ProCollegio” okazało się, że 17% posłów nie prowadzi własnych stron internetowych. Negatywnie oceniono zawartość stron internetowych posłów. Jedynie w przypadku 52% stron (co stanowi 43% wszystkich posłów) strona zawierała informacje o godzinach przyjmowania interesantów w biurze poselskim. Jedynie co trzecia strona (co stanowi 28% wszystkich posłów) podawała nazwisko przynajmniej jednej osoby pracującej w biurze. Niewiele ponad trzy czwarte stron (77% stron internetowych, 65% posłów) zawierało życiorys posła. Negatywnie oceniono także połączenie strony z zasobami internetowymi Sejmu – w przypadku 80% posłów, mimo prowadzenia strony internetowej, brakowało linku do tej strony, przekierowującego z oficjalnego profilu posła na stronie internetowej Sejmu.

Osobnym modulem badania biur poselskich był kwestionariusz do samodzielnego wypełniania, zawierający pytania dotyczące działalności biura. Kwestionariusz został wysłany do każdego biura poselskiego listem poleconym. Można go było uzupełnić zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. Odpowiedzi uzyskano jedynie od 72 biur poselskich, co stanowi 16% wszystkich biur. Co ciekawe, Poczta Polska nie mogła dostarczyć przesyłek do 17 biur. Zdaniem autorów raportu otrzymany wynik wskazuje, że „przytłaczająca większość biur poselskich ignoruje prawo obywateli do dostępu do informacji publicznej”.

Na podstawie danych uzyskanych z tych biur poselskich, które udzieliły odpowiedzi, można dokonać pewnej ich charakterystyki. Przeciętnie biuro poselskie czynne jest 33 godziny tygodniowo. Większość dyżurów posłów odbywa się regularnie, zazwyczaj w poniedziałki. Z częścią posłów można się też umówić na inny dzień. Jedynie 19% biur poselskich mieści się w budynkach przystosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Pracownicy 14% biur przyznali, że informacje dotyczące działania biura poselskiego oraz współpracowników posła umieszczone na stronie Sejmu są nieaktualne.

Zgodnie z Ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora posłowie mają prawo podjąć interwencję w organie administracji rządowej, organie samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym, w organizacji społecznej oraz w jednostkach gospodarki niepaństwowej. Autorzy raportu zapytali pracowników biura o liczbę podejmowanych interwencji w różnego rodzaju instytucjach. Posłowie najczęściej interweniowali w organach administracji rządowej – średnio 89 interwencji, nieco mniej w organach samorządu terytorialnego – 83 interwencje. Rzadziej interwencje miały miejsce w zakładach lub przedsiębiorstwach państwowych lub komunalnych (średnio 20 interwencji), organizacjach społecznych i zawodowych (średnio 11 interwencji) oraz przedsiębiorstwach prywatnych (średnio 7 interwencji). Podsumowując, z badań wynika, że biura poselskie nie są prawidłowo zorganizowane. Może się to wiązać z faktem, że biura bardziej koncentrują się w swojej pracy na obsłudze posłów niż obsłudze wyborców.

10.2.3 Kanaly kontaktu radnych, wójtów/burmistrzów/prezydentów z obywatelami

W cytowanej wcześniej publikacji *Dyktat czy uczestnictwo?* (Olech 2012) autorzy zwrócili uwagę na dostępność dla obywateli władz szczebla lokalnego. Możliwość kontaktu z lokalną władzą wykonawczą jest powszechną praktyką. Jedynie w przypadku 5% polskich gmin wójtowie,

burmistrzowie, prezydenci lub ich zastępcy nie pełnią regularnych dyżurów dla mieszkańców. Jeżeli chodzi o władzę uchwałodawczą, to w 11% gmin wszyscy radni pełnią regularne dyżury dla mieszkańców, a w 20% regularne dyżury pełnią niektórzy radni. W pozostałych gminach (69%) regularne dyżury pełnią wyłącznie Przewodniczący Gminnych Rad lub takie dyżury nie są pełnione. Nie jest to jednak wskaźnik niepokojący, ponieważ zdecydowana większość gmin z ostatniej grupy znajduje się na terenach wiejskich, gdzie mieszkańcy mają większą możliwość nieformalnego kontaktu z radnymi.

10.3 Ocena responsywności władzy przez obywateli

Spółeczny odbiór konsultacji społecznych przeprowadzonych władze przedstawiają wyniki badań CBOS (CBOS 2013). Wyłaniający się z nich obraz jest zdecydowanie negatywny. Jedynie niewiele ponad jedna czwarta (28%) Polaków uważa, że ważne decyzje państwowe są konsultowane ze społeczeństwem, przy czym tylko co dwudziesty badany (5%) wyraził taką opinię w sposób zdecydowany. Niemal dwie trzecie badanych (62%) wskazało niedostateczny poziom stosowania konsultacji. Podobne wyniki otrzymano w odpowiedzi na pytanie o to, czy podejmując decyzje, władze biorą pod uwagę opinie obywateli. Jedynie 24% badanych odpowiedziało twierdząco. Blisko dwie trzecie badanych (64%) wskazuje, że władze nie przywiązują do nich wagi.

W międzynarodowym badaniu porównawczym European Social Survey (*ESS Round 6 2012*), respondenci z Polski i innych krajów Europy zostali zapytani o wyjaśnianie decyzji obywatelom, co jest innym aspektem responsywności władz. W społecznym odczuciu polskie władze rządziej tłumaczą swoje decyzje obywatelom niż władze dojrzałych demokracji europejskich (średnia odpowiedź 3,64 dla Polski wobec 4,95 dla dojrzałych demokracji Europy Zachodniej). Należy jednak zwrócić uwagę, że Polacy częściej (choć nieznacznie) odnotowują wyjaśnianie decyzji przez władze krajowe niż mieszkańcy innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (średnia 3,64 dla Polski wobec 3,56 dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej).

10.4 Budżety partycypacyjne

Pozytywnym zjawiskiem z zakresu responsywności władzy na poziomie lokalnym jest coraz częstsze stosowanie przez władze miast i gmin budżetów partycypacyjnych, zwanych też obywatelskimi. Budżet partycypacyjny oznacza „proces decyzyjny, w ramach którego

mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, a tym samym współdecydują o dystrybucji określonej puli środków publicznych” (Kęblowski 2013, s. 8). Integralnymi cechami budżetów obywatelskich jest dyskusja między mieszkańcami, która dotyczy jasno określonych oraz ograniczonych środków finansowych, w której przynajmniej jeden z diskutowanych wydatków dotyczy całej gminy (tym samym jest to wydatek, który nie dotyczy wyłącznie jednej dzielnicy, instytucji czy jednego osiedla). Ponadto wyniki procesu przeprowadzenia budżetu partycypacyjnego powinny być wiążące i powinien to być proces długofalowy (innymi słowy – nie powinno to być jednorazowe wydarzenie). Z punktu widzenia responsywności władzy kluczowe są następujące cechy budżetu partycypacyjnego (za Kęblowski 2013):

- pozwala on uzyskać od mieszkańców szczegółowe informacje dotyczące tego, jak miasto funkcjonuje;
- jest odpowiedzią na rosnący dystans pomiędzy rządzącymi i mieszkańcami;
- buduje zaufanie mieszkańców do samorządu i jego przedstawicieli;
- służy demokratyzacji procesu decyzyjnego;
- zwiększa przejrzystość zarządzania środkami publicznymi w gminie (mieście);
- pozwala nawiązać dialog między urzędnikami a organizacjami pozarządowymi i ruchami miejskimi.

Szczególnie ważny jest ostatni punkt, jako że organizacje pozarządowe i ruchy miejskie to oddolne inicjatywy, które często wskazują „pomijane problemy miasta i proponują alternatywne rozwiązania dotyczące jego funkcjonowania i zarządzania nim” (s. 15). Szereg innych pozytywnych aspektów budżetu partycypacyjnego zainteresowany czytelnik znajdzie w publikacji Kęblowskiego.

W Polsce po raz pierwszy budżet partycypacyjny zastosowano w Sopocie w 2011 roku. Działania związane z wprowadzeniem budżetu partycypacyjnego prowadzono później w szeregu miejscowości na terenie całego kraju. Były to zarówno w miasta duże (m.in. Warszawa, Poznań, Wrocław), miasta średniej wielkości (m.in. Tarnów, Elbląg, Płock, Wałbrzych), jak i mniejsze miejscowości (jak Wodzisław Śląski czy Karpacz). W sumie około 80 polskich samorządów

przeprowadziło lub zamierza przeprowadzić pierwsze próby wprowadzenia budżetu obywatelskiego (*Czy w szaleństwie jest metoda?*). Idea stosowania budżetu partycypacyjnego znalazła poparcie u władz centralnych: termin „budżet obywatelski” umieszczono w Leksykonie budżetowym Sejmu RP (jest to przygotowany przez Biuro Analiz Sejmowych zbiór haseł bezpośrednio lub pośrednio związanych z budżetem państwa) (*Leksykon budżetowy*). Informacje o budżecie partycypacyjnym znalazły się też na głównej stronie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (*Budżet partycypacyjny | Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji*).

Coraz powszechniejsze stosowanie budżetu obywatelskiego jest z pewnością zjawiskiem pozytywnym. Zastrzeżenie budzi natomiast sposób przygotowania i przeprowadzenia budżetów obywatelskich. Analizując pierwsze budżety partycypacyjne w Sopocie, realizowane w latach 20011 i 2012, Kębłowski (2013) wskazuje na szereg problemów związanych z poprawną implementacją tej procedury. Jednym z nich jest bardzo niska frekwencja podczas pierwszej rundy spotkań mieszkańców z urzędnikami, podczas której zgłaszane są propozycje wydatkowania. Zdaniem autora może to być spowodowane nieatrakcyjną i nieefektywną kampanią informacyjną. Kolejny problem dotyczy roli mieszkańców w procedurze przygotowania budżetu partycypacyjnego. W pierwszym etapie prac aktywność mieszkańców sprowadzona jest do przedstawienia swoich propozycji wydatkowania środków na formularzu przygotowanym wcześniej przez władze miasta. W kolejnym etapie, po wstępnej selekcji zgłoszonych projektów pod względem formalno-prawnym, mieszkańcy w powszechnym głosowaniu wybierają projekty do realizacji. Mieszkańcy nie biorą udziału w selekcji wniosków skierowanych do głosowania, nie monitorują też realizacji przyjętych projektów. Procedura wdrożenia budżetu partycypacyjnego przygotowana jest tak, aby „nie była zbyt wymagająca dla uczestników” (Kębłowski 2013, s. 34). Tym samym wprowadzenie budżetu partycypacyjnego nie jest okazją do rozmowy o polityce miejskiej, nie prowadzi do dyskusji nad odmiennymi wizjami miasta, nie pełni funkcji edukacyjnej dla obywateli, w końcu obywatele „nie są traktowani jak równorzędni partnerzy w debacie publicznej, współodpowiedzialni za miasto” (s. 34). Należy jednak zaznaczyć, że szereg inwestycji zgłoszonych w ramach budżetu partycypacyjnego zostało już w Sopocie zrealizowanych, a inne są w trakcie realizacji. Budżet partycypacyjny jest niewątpliwie inicjatywą cenną i pozytywne jest to, że jest coraz powszechniej stosowany. Aspektem, który wymaga poprawy, jest sposób jego implementacji.

10.5 Prawo do petycji

Istotnym problemem związanym z responsywnością władzy jest brak ustawy regulującej prawo obywateli do zgłaszania petycji. Wśród ekspertów zajmujących się petycjami panuje powszechna zgoda, że petycje są ważnym instrumentem demokracji bezpośredniej (głos senatora Mieczysław Augustyna w trakcie seminarium poświęconego uregulowaniu prawa do petycji, które odbyło się w Senacie RP 27 czerwca 2012 r. Senat Rzeczypospolitej Polskiej /Wydarzenia /*W Senacie o prawie do petycji*). Rzecznik Praw Obywatelskich Irena Lipowicz (podczas tego samego seminarium) zwróciła uwagę, że w sytuacji kryzysu zaufania społecznego do instytucji państwowych petycja może dać obywatelom poczucie, że mają wpływ na podejmowane decyzje. Z kolei Tomasz Schimaneck (występujący na tym seminarium jako członek Rady Ekspertów Programu Obywatel i Prawo) zaznaczył, że petycje mogą być sposobem na przełamanie bierności obywateli. Zdaniem Schimanka, z punktu widzenia organów władzy publicznej petycje mogą grać rolę „swego rodzaju systemu wczesnego ostrzegania; władze mogą się po składanych petycjach orientować, co trapi obywatela i co zrobić, by nie dopuścić do napięć społecznych” (Senat Rzeczypospolitej Polskiej /Wydarzenia /*W Senacie o prawie do petycji*). Brak stosownej ustawy jest tym bardziej znamieny, że art. 63 Konstytucji RP gwarantuje obywatelom takie prawo. Pełna treść artykułu 63 brzmi: „Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa”. Wbrew postanowieniom Konstytucji RP, prawo petycji nie zostało dotąd uregulowane ustawowo, co uniemożliwia korzystanie z tej instytucji. W kadencji 2007–2011 Senat RP przygotował projekt ustawy, który trafił do Sejmu, lecz Sejm nie zdążył uchwalić ustawy przed końcem kadencji (Instytut Spraw Publicznych). Zgodnie z zasadą dyskontynuacji wraz z zakończeniem kadencji parlamentu zakończyły się prace nad ustawą. W obecnej kadencji Parlamentu ponownie rozpoczęto prace nad ustawą regulującą prawo do petycji.

10.6 Podsumowanie

Jednym z głównych mechanizmów, za pomocą których może się realizować responsywność władzy, są konsultacje społeczne. Konsultacje prowadzone przez władze centralne należy ocenić negatywnie – eksperci DAP zgodzili się, że konsultowane są tylko te sprawy, wobec których

konsultacje są obligatoryjne. Jeszcze gorzej oceniono realny wpływ konsultacji na decyzje władz. Trochę lepiej można ocenić konsultacje prowadzone przez władze samorządowe. Uzyskały one wyższą ocenę zarówno jeżeli chodzi o zakres konsultowanych spraw, jak też o wpływ konsultacji na decyzje władz. W szczegółowym badaniu różnych aspektów konsultacji społecznych w różnych typach instytucji (prowadzonym przez Stocznnię i SMG/KRC) uśredniona ocena konsultacji wyniosła 52 punkty na 100 możliwych. Oznacza to, że połowa kryteriów określających dobrze przeprowadzone konsultacje społeczne została spełniona. Wynik ten można ocenić jako niezadowalający. Kryteria, które najczęściej nie były spełniane, to korzystanie z aktywnych form konsultacji (np. spotkania, warsztaty, konferencje) oraz powoływanie w urzędach osoby lub komórki organizacyjnej zajmującej się konsultacjami społecznymi.

Ocena kontaktu parlamentarzystów z wyborcami również nie może zostać uznana jako zadowalająca. W badaniu dostępności posłów (prowadzonych przez ProCollegio) okazało się, że w przypadku znacznej części biur poselskich wyborcy mogą mieć problem w kontakcie z biurem. Problemy dotyczą wszelkich możliwych form kontaktu: telefonicznego, za pomocą poczty elektronicznej czy też listownie. Problemy występują nawet z ustaleniem godzin, w których poseł pełni dyżur dla wyborców. Wyniki te skłaniają do wniosku, że biura poselskie są nastawione raczej na obsługę posła niż kontakt posła z wyborcami. Niemniej, w przypadku przedstawicieli władz lokalnych możliwość kontaktu obywatela z władzami nie wzbudza większych zastrzeżeń.

Negatywny obraz responsywności władz uzupełnia ocena dokonywana przez obywateli. Zdecydowana większość badanych przez CBOS uważa, że ważne decyzje nie są konsultowane z mieszkańcami, a władze, podejmując decyzje, nie biorą pod uwagę opinii obywateli. Pocięszające może być to, że w świetle badania ESS społeczny odbiór responsywności władz w Polsce jest lepszy niż średnia dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Należy jednak zaznaczyć, że mieszkańcy krajów Europy Zachodniej znacznie lepiej niż Polacy oceniają responsywność swoich władz.

Pozytywnym zjawiskiem zwiększającym responsywność władzy lokalnej jest coraz częstsze stosowanie przez gminy (i miasta) budżetów partycypacyjnych. Jak dotąd 80 gmin wdrożyło lub planuje wdrożyć takie rozwiązania. W wielu miejscowościach zrealizowano już inwestycje zgłoszone w ramach budżetu partycypacyjnego. Problemem związanym z wdrożeniem budżetów partycypacyjnych jest natomiast unikanie rzeczywistego dialogu władz z obywatelami i

ograniczenie roli obywateli do dostarczania propozycji inwestycyjnych, a potem głosowania nad tymi propozycjami.

Zdecydowanie negatywnie należy ocenić brak ustawy regulującej prawo obywateli do petycji. Brak odpowiedniej ustawy jest znamieny ze względu na to, że prawo do petycji oraz obecność odpowiedniej ustawy gwarantuje Konstytucja RP uchwalona 17 lat temu.

Bibliografia:

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, *Budżet partycypacyjny* [online]. Dostępny w internecie: <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny> (dostęp 15.4.2014).

Centrum Badania Opinii Społecznej, 201324: *Aktualne problemy i wydarzenia* (278).

Czy w szaleństwie jest metoda?, „Kultura Liberalna”.

European Social Survey Round 6: Data, Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data, 2012.

M. Gumkowska, J. Herbst, J. Kołaczyński, K. Kościelecka, A. Miazga, *Dostęp do danych publicznych w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013.

Instytut Spraw Publicznych [online]. Dostępny w internecie: <http://www.isp.org.pl/petycje,740.html> (dostęp 16.04.2014).

W. Kęmbłowski, *Budżet partycypacyjny: krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.

M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, [w:] *Budżet Zadaniowy*, red. K. Marchewka-Bartkowiak, S. Szpringer, Studia BAS, Biuro Analiz Sejmowych, Kancelaria Sejmu 2013, s. 161–188.

Leksykon budżetowy [online]. Dostępny w internecie: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=667DCF4F24778F74C1257A710030C2E9&litera=B> (dostęp 15.4.2014).

W. Misiąg, *Siedem lat wdrażania budżetu zadaniowego – refleksje i prognozy*, [w:] *Budżet Zadaniowy*, dz.cyt., s. 85–102.

Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce, red. A. Olech, t. 1, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012.

Opening Parliament [online]. Dostępny w internecie: <http://www.openingparliament.org/> (dostęp 23.9.2013).

P. Pomianowski, P. Gołędzinowski, T. Lewiński, *Raport z monitoringu aktywności biur poselskich oraz efektywności wydawanych na nie środków publicznych*.

Raport końcowy z badania efektywności mechanizmów konsultacji społecznych, Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, SMG/KRC Poland Media S.A. 2011.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Wydarzenia: W Senacie o prawie do petycji* [online]. Dostępny w internecie: <http://www.senat.gov.pl/aktualnosci/art,550,w-senacie-o-prawie-do-petycji.html> (dostęp 16.04.2014).

M. Siwanowicz, J. Górnicki, M. Rzeplińska, A. Ścisłowska, *Misja Otwartość: Dostęp do informacji i transparentność Działań Sejmu RP na tle założeń międzynarodowej Deklaracji w sprawie otwartości parlamentu*, Fundacja ePaństwo, Stowarzyszenie 61/MamPrawoWiedzieć.pl, Warszawa 2013.

Wyniki przeprowadzonych w 2012 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, Urząd Zamówień Publicznych 2013.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej, Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej [online]. Dostępny w internecie: http://informacjapubliczna.org.pl/31,265,ustawa_o_dostepie_do_informacji_publicznej.html (dostęp 03.02.2014).

M. Zubik, *Funkcja kontrolna Sejmu*, 2001.

Zakończenie

Stan polskiej demokracji w latach 2012–2013 oceniamy jako zadowalający, a nawet dobry. Zwłaszcza gdy analizujemy go na tle Środkowej Europy. W tym względzie wyniki naszego audytu są zgodne z wieloma międzynarodowymi przedsięwzięciami badającymi zbliżone zagadnienia w odniesieniu do podobnego okresu. Mamy tu na myśli głównie *Freedom House Ranking*, *Bertelsmann Transformative Index* oraz *Rule of Law Index*. Posługując się nomenklaturą sportową, można by powiedzieć, że we wszystkich tych rankingach polska demokracja znajduje się „na pudle” – zajmuje w nich zazwyczaj zaszczytne drugie lub trzecie miejsce – za Estonią, niezagrożonym liderem. Ważniejsza jednak niż samo miejsce jest dynamika zmian tych wyników w czasie – jeszcze na początku obecnego millenium, dekadę i kilka lat temu Polska w wielu aspektach odstawała od prymusów regionu.

Nasza inicjatywa badania stanu polskiej demokracji raz na dwa lata jest przedsięwzięciem – w pewnym sensie – uzupełniającym do wyżej wymienionych projektów, a tym się od nich różni, że jest analizą bardziej szczegółową. Przeciwnie niż one, nie jest jednak zabiegiem porównawczym, dlatego tak ochoczo czerpiemy w naszym audycie z zawartych w nich międzynarodowych porównań. Jest to istotne szczególnie w tej pierwszej, niejako pilotażowej odsłonie Demokratycznego Audytu Polski. Nasze przedsięwzięcie w przyszłości ma się stać stałym elementem pejzażu polskiego dyskursu publicznego. Z biegiem lat nasze analizy będą diachronicznie porównywalne – następny raport będzie się odnosił do niniejszego audytu itd. Z racji tego, że niniejsze badanie otwiera cykl, nie mieliśmy możliwości przeprowadzenia takich porównań, dlatego wiele naszych analiz ukazujemy na tle różnego rodzaju możliwych do uzyskania danych z przeszłości. Podczas tworzenia tego pilotażowego raportu uznaliśmy za przydatne także porównania synchroniczne do innych krajów regionu.

A teraz kilka ogólnych konkluzji. W części tej dokonujemy także ogólnej oceny danego obszaru – uwzględniając wszystkie ich aspekty – na skali od "0" do "10", gdzie ta ostatnia ocena oznacza idealny stan danego obszaru naszej demokracji. W niektórych przypadkach, tych gdzie odnotowujemy znaczne różnice w ocenie poszczególnych aspektów posługujemy się "widełkami" ocen, np. 7-8 lub nawet (gdy rozbieżność ta jest jeszcze większa) 5-7, jak w przypadku ocen rządów prawa. Dodajmy, iż oceny te są realistyczne w tym sensie, że staramy się oceniać polską demokrację z perspektywy tego, co jest możliwe w młodej demokracji, a głównym punktem odniesienia są kraje byłego "bloku wschodniego".

Niewiele można zarzucić współczesnej polskiej demokracji w kwestii praw obywatelskich – ich zakresu i praktycznego stosowania. Polska wspólnota polityczna istnieje, a prawa polskich obywateli są respektowane w zadowalającym stopniu. Mamy jednak problemy z reprezentacją wybranych mniejszości i osób niebędących polskimi obywatelami, a przebywającymi na terenie kraju na stałe. Optymizmem nastroja fakt, że polskie społeczeństwo jest wobec przybyszów z zagranicy, niezależnie od ich formalnego statusu, tolerancyjne i skłonne do ich większej inkluzji.

Ogólna ocena: 8

Ocena polskiej demokracji pod względem jakości rządów prawa nie jest jednoznaczna. Wydaje się, że – podobnie jak w przypadku niektórych innych aspektów – formalne rozwiązania systemowe można ocenić lepiej niż praktykę funkcjonowania instytucji. Wymiar sprawiedliwości jest dobrze finansowany i dysponuje stosownymi kadrami, jednak zasoby te wykorzystywane są często nieefektywnie. Problem stanowią niski poziom kultury prawnej w społeczeństwie oraz brak zdolności reformatorsko-organizacyjnych sfery wymiaru sprawiedliwości. Funkcjonowanie demokracji jest osłabione przez niską jakość stanowionego prawa, wręcz lawinową jego inflację oraz powolność działania sądów. Ten ostatni aspekt jest zresztą podobnie oceniany w międzynarodowych audytach polskiej demokracji.

Ogólna ocena: 5-7

Media są w Polsce wolne i zapewniają dostęp do informacji o sferze publicznej, ale poziom i obiektywność wiadomości może w niektórych przypadkach budzić wątpliwość. Problemy środków masowego przekazu w Polsce są podobne do tych, z którymi borykają się nie tylko inne kraje Europy Środkowej, lecz także kraje rozwinięte. Zaliczają się do nich: ekonomiczna słabość mediów drukowanych, deprofesjonalizacja zawodu dziennikarza i tabloidyżacja informacji. Media publiczne osłabia polityzacja, natomiast prywatne – zależności ekonomiczne. Tym niemniej na tle mediów w innych krajach regionu nasze media wydają się bardziej odporne zarówno na wpływy wielkiej finansjery, jak i bezpośredni „polityczny paralelizm”. Ich względna niezależność i znaczący pluralizm są także pochodną wielkości kraju.

Ogólna ocena: 6

Opinie na temat korupcji w Polsce są podzielone. Opinia publiczna widzi w tym zjawisku duży problem, zwłaszcza w sferze publicznej, twierdzi ponadto, że w kraju brakuje politycznej woli zwalczania korupcji, a podejmowane w tym celu działania są niewystarczające. Natomiast międzynarodowe organizacje zajmujące się oceną skali korupcji na świecie sytuują Polskę wśród państw niezagrażonych korupcją. Problemem w ich ocenie jest za to lobbing – niedoskonałe regulacje prawne sprawiają, że zjawisko to nie jest poddane wystarczającej kontroli. W końcu, o ile wydaje się, iż poradziłyśmy sobie z najbardziej oczywistymi przejawami korupcji na poziomie rządowym i ministerialnym, o tyle zjawiska korupcji, nepotyzmu i klientelizmu nadal zdają się być obecne na poziomie lokalnym.

Ogólna ocena: 7

Przez większość obywateli Polski demokracja jest uznawana za najlepszy z możliwych systemów (choć zaskakuje stosunkowo liczna grupa obywateli dopuszczająca rządy autorytarne). Funkcjonowanie demokracji w Polsce jest natomiast oceniane raczej negatywnie – Polacy uważają, że demokratyczne instytucje (Sejm, Senat) funkcjonują źle, kluczowe cechy demokracji nie są spełnione (dotyczy to w szczególności ekonomiczno-redystrybucyjnych funkcji państwa, ważnych dla uznania państwa za demokratyczne). Za tym przekonaniem idzie niski poziom

kapitału społecznego – brak zaufania do instytucji demokratycznych, brak poczucia politycznego sprawstwa zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym oraz niski poziom partycypacji obywatelskiej. Krótko mówiąc: podstawy demokracji są w Polsce stabilne, natomiast ocena jej codziennego funkcjonowania i konkretnych instytucji ulega znaczącym fluktuacjom zależnym od koniunktury gospodarczej i atmosfery politycznej. Tak samo dzieje się we wszystkich młodych demokracjach – w tym sensie jesteśmy normalni.

Ogólna ocena: 7

Administracja publiczna w Polsce jest rozbudowana i stosunkowo kosztowna, niestety nie przekłada się to na jej efektywność. Zastrzeżenia budzi także jej racjonalność (stanowiska zagrożone są upolitycznieniem, procedury są skomplikowane i rozciągnięte w czasie, a mało profesjonalni urzędnicy nie ponoszą odpowiedzialności za podejmowane decyzje). Mimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK stosunkowo dobrze ocenia realizację poszczególnych funkcji państwa przez administrację. Jej końcowa ocena nie jest jednak jednoznacznie pozytywna. Wiele kwestii w ostatnich latach uległo poprawie, ale zdaniem Polaków rzeczywistość urzędowa zmieniła się nieznacznie. Warto jednocześnie zauważyć, że w ostatnich latach wprowadzono szereg innowacji do systemu funkcjonowania administracji publicznej. Jest ona dziś bardziej otwarta na obywatela, a proces stanowienia prawa – choć daleki od ideału – pozostaje pod silną kontrolą monitorujących go organizacji społecznych.

Ogólna ocena: 5-7

Proces polityczny przebiega w Polsce zgodnie z normami demokratycznymi, a obywatele w sposób nieskrepowany korzystają ze swych praw. Najważniejsza z instytucji współczesnej demokracji – wybory przedstawicieli narodu – jest dobrze zorganizowana i nie ma żadnych powodów, by nie oceniać tego aspektu polskiej demokracji jako bliskiego doskonałemu. Tak też oceniają ten aspekt naszej demokracji międzynarodowe agendy. Nie znaczy to rzecz jasna, iż przyjrząwszy się bardziej szczegółowo, nie dostrzeżemy możliwości dalszej poprawy tego stanu rzeczy. Widzimy je i wskazujemy na nie głównie w odniesieniu do procedur techniczno-

logistycznych towarzyszących wyborom, w których wiele jeszcze można usprawnić. Potrzebna jest do tego mądra legislacja i wola odpowiedzialnego obywatela do wspomagania polityków w tym procesie. W przyszłości należy – bez ideologicznych emocji – poświęcić więcej uwagi równości głosu, sytuacji grup defaworyzowanych i możliwości wpływania na politykę przez te grupy społeczne, które dotąd były odsunięte od wpływania na decyzję.

Ogólna ocena: 9

Polskie partie i system partyjny w ostatnich latach szybko dojrzewają i konsolidują się. Ogląd strukturalny zmian polskiego systemu partyjnego wskazuje na podobieństwo do systemów partyjnych trwałych demokracji. Cechuje go większa stabilność i przewidywalność, trwałe koalicje i stałe bloki rywalizujące ze sobą. Słabym ogniwem funkcjonowania systemu partyjnego pozostaje jego niska legitymizacja w oczach obywateli, którzy niechętnie identyfikują się z partiami, uważają bowiem, że te nieskutecznie ich reprezentują itd. Polski system nie jest jednak „zamrożony”, a sensowna proporcjonalna ordynacja wyborcza pozwala obywatelom na skuteczne tworzenie nowych partii, jeśli tylko zaistnieje taka konieczność. Inna sprawa, że obywatele nie bardzo rozumieją, jak ta ordynacja działa, w czym znać niemalą zasługę licznych ideologicznie rozemocjonowanych „ekspertów”, którzy przekonują, iż prowadzi ona do wysokiego upartyjnienia polskiej polityki. Niepokojący jest także wysoki poziom apatii politycznej Polaków i brak zaufania do instytucji politycznych. Problemami wymagającymi namysłu i sensownego rozwiązania są także liczne wady systemu finansowania partii politycznych.

Ogólna ocena: 7

W niniejszym audycie oceniamy i omawiamy kwestie odpowiedzialności oraz rozliczalności polityków. Można pozytywnie ocenić stosowanie przez parlamentarzystów interpelacji i zapytań poselskich, znacznie gorzej natomiast wypada ja odpowiedzi strony rządowej. Krytycznie oceniane są także działania komisji sejmowych. Odnotowuje się nieprawidłowości w stosowaniu procedur wydatkowania publicznego (naruszenia ustawy „Prawo zamówień publicznych”),

jednakże w kolejnych latach liczba odnotowanych nieprawidłowości maleje. Istotnym problemem – pomimo wielu innowacji w tej dziedzinie – pozostaje także realna dostępność informacji publicznej.

Odnotowujemy negatywną ocenę konsultacji społecznych prowadzonych przez władze centralne (zdaniem ekspertów konsultowane są tylko te sprawy, przy których konsultacje są obligatoryjne, konsultacje mają ograniczony wpływ na decyzje władz). Trochę lepiej, ale również krytycznie należy ocenić konsultacje prowadzone przez władze samorządowe. W szczegółowym badaniu różnych aspektów konsultacji społecznych (prowadzonym przez Stocznnię i SMG/KRC) uśredniona ocena konsultacji wyniosła 52 punkty na 100 możliwych, co oznacza, że analizowane przypadki przejawiały zaledwie połowę cech dobrze przeprowadzonych działań tego typu.

Ogólna ocena: 6-7

Znacznie lepiej mogłaby wyglądać także komunikacja parlamentarzystów z wyborcami – obecnie wyborcy miewają problemy w skontaktowaniu się ze znaczną liczbą biur poselskich. Trochę lepiej należy ocenić możliwość kontaktu obywateli z władzami lokalnymi.

Negatywny obraz responsywności władz uzupełnia ocena politycznego wyrobienia obywateli. Zdecydowana większość badanych przez CBOS uważa, że ważne decyzje nie są konsultowane z mieszkańcami, a władze, podejmując decyzje, nie biorą pod uwagę ich opinii. Pocieszające może być to, że w świetle badania ESS społeczny odbiór responsywności władz w Polsce jest lepszy niż średnio w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Zauważmy jednocześnie, iż w wielu kwestiach obywatele nie podejmują należytego trudu, nie poświęcają koniecznej energii ani dostatecznie dużo czasu na rzetelne zapoznanie się z istotą problemów, do których tak krytycznie się odnoszą. Responsywność władzy ma sens tylko wówczas, gdy odpowiada na potrzeby kompetentnego i odpowiedzialnego obywatela.

Ogólna ocena: 7

Konkludując, należy podkreślić, iż ocena polskiej demokracji początku drugiego dziesięciolecia XXI wieku wypada dość dobrze. Takie oceny, rzecz jasna, zawsze są relatywne, a więc

należałoby powiedzieć, że nasza demokracja wypada dobrze względem jej stanu sprzed kilku czy kilkunastu lat oraz korzystnie na tle krajów regionu o podobnej historii i zbliżonym poziomie rozwoju cywilizacyjnego. Daleko nam jednak do jakości demokracji odnotowywanych w krajach np. skandynawskich. Wiele szczegółowych, nierzadko technicznych aspektów naszej demokracji wymaga pilnej interwencji. Piszemy o nich szczegółowo w odpowiednich rozdziałach.
