

Demokratyczny Audyt Polski 2014

Streszczenie projektu

SWPS

KONFEDERACJA
LEWIATAN

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności

AKADEMIA ROZWOJU FILANTROPII W POLSCE

Demokratyczny Audyt Polski (DAP)

[Streszczenie projektu]

Audyty Demokratyczne mają już na świecie pewną, choć niezbyt długą, tradycję. Powstawały jako zamierzenia nie tyle naukowe, ile przede wszystkim jako pomiary funkcjonalności i diagnozy praktyki demokratycznych form rządzenia. Poszczególne narodowe tradycje audytów różnią się znacznie – w jednych ocenia się funkcjonowanie demokracji dość szczegółowo, w innych raczej generalnie. Jedne uznają, że nie można mówić o jakości demokracji bez dokładnego określenia jakiego modelu demokracji to dotyczy, inne zaś zagadnienie to ignorują. Niektóre zostały powołane do życia, gdy zatroskani obywatele, będący jednocześnie profesjonalistami nauk społecznych, dostrzegali poważne uchybienia w działaniu demokracji, czy wręcz obawiali się o jej przyszłość, w innych przypadkach było to wynikiem spokojnego namysłu i decyzji, że zbiorowo i publicznie dyskutowane zagadnienia ładu politycznego są nieodzownym warunkiem jego powodzenia.

Obecnie stanowią one w wielu krajach istotny wkład w autorefleksję obywatelską, a upubliczniane raporty stają się wydarzeniami medialnymi. Od pewnego czasu, doceniając wagę tych przedsięwzięć, sztokholmski instytut IDEA, zdecydował się objąć te rozproszone projekty narodowe swoją kuratelą. Dodajmy, kuratelą taktowną, której głównym celem jest zachęcanie do wprowadzenia pewnej porównywalności prowadzonych analiz. Nie mniej istotna jest rola instytutu IDEA w pomocy metodologicznej tym zespołom, które tego potrzebują.

Są to przedsięwzięcia ze swej istoty porównawcze, ale porównawcze temporalnie raczej niż przestrzennie. Tak było do tej pory. Obecne nowe inicjatywy i – jak należy rozumieć – zamiary IDEA zmierzać będą ku temu, by owe przedsięwzięcia były porównywalne pomiędzy krajami. Uważamy ten kierunek postępowania za słuszny, choć jednocześnie jesteśmy zdania, że projekty te zawsze winny posiadać znaczną krajową specyfikę.

Nasze cele i metody

Celem DAP jest stworzenie kompleksowego opisu polskiej demokracji – zarówno procedur demokratycznych, jak i otoczenia prawnego oraz społeczno-kulturowego. Jednym z warunków osiągnięcia tego celu jest zastosowanie interdyscyplinarnego podejścia, dlatego w ramach projektu analizowane są instytucje polityczne, uwarunkowania prawne, a także postawy społeczne i procesy ekonomiczne – autorzy korzystają z dorobku nauk politycznych, prawnych, socjologii i ekonomii oraz ogólnodostępnych danych statystycznych.

Metodologia DAP opiera się na zasadzie triangulacji, tj. jeśli tylko jest to możliwe, wykorzystujemy kilka metod badawczych. Konsekwencją zastosowanej metodologii jest uzyskanie zarówno pełnego, jak i porównywalnego stanu demokracji. DAP zaplanowano jako przedsięwzięcie wieloletnie i zmiany uzyskanych wskaźników sygnalizować mają dynamikę systemu politycznego – jego poprawę bądź pogorszenie. W przypadku wielu kwestii – jak już wspominano – możliwe będzie też dokonanie porównań międzynarodowych.

DAP opiera się na trzech filarach: na ocenach eksperckich, dotyczących wymienionych wyżej aspektów demokracji, badaniu istniejących (oficjalnych) danych statystycznych oraz na wtórnej analizie badań opinii publicznej, które są wyrazem świadomości demokratycznej Polaków.

Główne wyniki

Polską demokrację lat 2012-2013 należy ocenić jako zadowalającą, a nawet dobrą, zwłaszcza gdy analizujemy ją z perspektywy środkowo-europejskiej. Takie oceny, rzecz jasna, zawsze są relatywne, a więc – dobre względem stanu sprzed kilku czy kilkunastu lat i dobre względem krajów regionu o podobnych historycznych zaszłościach oraz podobnym poziomie rozwoju cywilizacyjnego. W tym względzie wyniki DAP nie są sprzeczne z wieloma międzynarodowymi przedsięwzięciami badającymi podobne zagadnienie w odniesieniu do podobnego okresu. Mamy tu na myśli głównie Freedom House Ranking, Bertelsmann Transformation Index oraz Bertelsmann Sustainable Governance Indicators, a także Rule of Law Index. Traktując te rankingi nieco po sportowemu, można powiedzieć, że polska demokracja znajduje się we wszystkich „na pudle” – zajmuje w nich zazwyczaj zaszczytne drugie lub trzecie miejsce, za nieodmiennym prymusem Estonią. Ważniejsze jednak niż samo

miejsce jest dynamika tych ocen w czasie – jeszcze kilka lat temu, na początku obecnego millennium i dekadę temu Polska w wielu aspektach odstawała od prymusów regionu.

Celem DAP jest stworzenie syntetycznego indeksu obejmującego zarówno całokształt systemu demokratycznego, jak i wyróżnionych cech składowych. Tego rodzaju uproszczony obraz jest nam potrzebny z dwóch powodów: po pierwsze, chcemy wskazać na silne i słabe punkty polskiego systemu politycznego. Po drugie, stanowić ma on punkt odniesienia dla kolejnych audytów – DAP bowiem jest pomyślany jako przedsięwzięcie powtarzane co 2 lata, co pozwoli uchwycić główne kierunki dynamiki zmian systemu. Poniższa tabela zawiera syntetyczne podsumowanie wszystkich ocen – zarówno ekspertów DAP, jak i opinii publicznej oraz wyników uzyskanych dzięki analizie zewnętrznych danych. Oceny te dokonane zostały przez autorów opracowania. Dokonane są na skali 0-10, gdzie 0 oznacza, że dany obszar całkowicie odbiega od przyjętego przez nas modelowego stanu pożądanego, a 10 – że w pełni się z nim pokrywa.

Przedmiot oceny	Wynik
Ogólna ocena demokracji w Polsce	**7-8**
Wspólnota polityczna	8
Rządy prawa	5-7
Media	6
Korupcja	7
Administracja publiczna	5-7
Demokracja w społeczeństwie	7
Proces polityczny	9
System partyjny	7
Publiczna odpowiedzialność i rozliczalność polityków	6-7
Responsywność władzy	7

Wiele szczegółowych, nie rzadko technicznych aspektów naszej demokracji wymaga pilnej interwencji. O nich szczegółowo piszemy w poszczególnych rozdziałach. Oto główne konkluzje dotyczące wyróżnionych przez nas obszarów funkcjonowania polskiej demokracji.

Wspólnota polityczna (ocena: 8)

Niewiele można zarzucić współczesnej polskiej demokracji, jeśli chodzi o zakres praw obywatelskich i ich praktyczne stosowanie. Polska wspólnota polityczna istnieje, a prawa obywateli polskich są respektowane w zadowalającym stopniu. Problemy mamy z reprezentacją wybranych mniejszości i osób nie będących polskimi obywatelami, a przebywającymi na terenie kraju na stałe. Optymistyczne jest to, iż społeczeństwo polskie jest wobec kwestii przybyszów z zagranicy, niezależnie od ich formalnego statusu, tolerancyjne i skłonne do ich większej inkluzji.

Rządy prawa (ocena: 5-7)

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

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

Ocena działalności sądów powszechnych jest wysoce niezadowalająca. Są one źle zorganizowane i niewydolne. Bardzo dotkliwym problemem jest przewlekłość postępowań sądowych. Szczególnie długo trwa egzekwowanie umów handlowych. Dotkliwą bolączką jest funkcjonowanie biegłych: często o niskich kompetencjach, o nieuregulowanym statusie.

Innym istotnym problemem jest jakość stanowionego przez Sejm prawa. Jest ono niespójne i niezrozumiałe dla obywateli, a także niestabilne. Prawo jest niespójne, tworzone *ad hoc*, a kolejne rządy nie dbają o spójność tworzonych regulacji z istniejącym dorobkiem. Chaos pogłębia tworzenie nowych ustaw wprowadzających w życie prawo unijne – często są one niezgodne z istniejącymi regulacjami.

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

Media (ocena: 6)

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

Oceny mediów należy ujmować kontekstowo – wystawienie wartościującej oceny zakłada przyjęcie punktu odniesienia. Jeśli za taki punkt przyjąć 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.

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

Korupcja (ocena: 7)

Opinie na temat korupcji w Polsce są podzielone. Opinia publiczna ocenia zjawisko jako duży problem, zwłaszcza w sferze publicznej, jednocześnie deklarując, iż nie istnieje polityczna wola zwalczania korupcji, a podejmowane w tym celu działania są niewystarczające. Międzynarodowe organizacje zajmujące się oceną skali korupcji na świecie, sytuują Polskę wśród państw nie zagrożonych korupcją. Problemem wydaje się być natomiast lobbing – niedoskonałe uregulowania prawne sprawiają, że zjawisko to nie jest poddane wystarczającej kontroli.

Administracja publiczna (ocena: 5-7)

Administracja publiczna w Polsce, mimo że jest rozbudowana i stosunkowo kosztowna, nie charakteryzuje się wysoką efektywnością. Mimo stosunkowo dobrych ocen wystawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli za realizację poszczególnych funkcji państwa, kontrole wykazały także liczne niedociągnięcia w wielu dziedzinach. Najgorzej oceniana jest realizacja funkcji związanej z usługami publicznymi oraz organizatorskiej, zwłaszcza w odniesieniu do zdobywania funduszy unijnych. Liczne uchybienia wykazały też kontrole związane z ochroną porządku i spokoju publicznego oraz bezpieczeństwem państwa. Pewne niedociągnięcia wskazano także w sferze związanej ze ściąganiem podatków.

Zastrzeżenia budzi również racjonalność administracji. Mimo szczegółowych uregulowań prawnych urzędnicze stanowiska 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. Mimo że wiele wskaźników uległo poprawie w ostatnich latach, zdaniem Polaków rzeczywistość urzędowa niewiele się zmienia.

Demokracja w społeczeństwie (ocena: 7)

W Polsce można mówić o uogólnionym poparciu dla demokracji. Mimo istnienia pewnego poziomu przyzwolenia na rządy niedemokratyczne, większość Polaków uważa, że demokracja jest najlepszym systemem.

Funkcjonowanie demokracji w Polsce oceniane jest natomiast negatywnie – Polacy uważają, że demokratyczne instytucje (Sejm, Senat) funkcjonują źle, kluczowe z punktu widzenia demokracji cechy nie są realizowane (dotyczy to w szczególności ekonomiczno-redystrybucyjnych funkcji państwa, uznanych za niezwykle ważne dla uznania państwa za demokratyczne). Za tym idzie niski poziom kapitału społecznego – brak zaufania do instytucji demokratycznych, brak poczucia politycznego sprawstwa na poziomie krajowym i lokalnym oraz niski poziom partycypacji obywatelskiej.

Proces polityczny (ocena: 9)

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.

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.

Równość głosu, choć prawnie dobrze zabezpieczona, w rzeczywistości – jak wykazujemy – znacznie odbiega od założonego ideału. Poniekąd tak jest wszędzie, a panaceum wydaje się być dwojakie: (a) zmiany w regulacjach prawnych zwłaszcza w kreśleniu granic okręgów wyborczych lub bardziej sprawnych zmian w przypisywaniu liczby mandatów do danego okręgu oraz (b) po stronie obywateli, większe zainteresowania sprawami politycznymi i publicznymi. Zwłaszcza ta druga kwestia rzadko jest poruszana, lecz wyraźnie dostrzegamy znaczną apatię obywateli polskich w wielu sprawach publicznych, w tym politycznych – od absencji wyborczej poczynając, po niechęć zainteresowania się, jak naprawdę działa proporcjonalny system wyborczy o „otwartych listach". A działa tak, jaka jest aktywność obywateli. W demokracjach fundamentem rzetelności wyborów i sprawowania władzy jest jej „responsywność" – umiejętność wsłuchiwania się i reagowania rządzących na preferencje wyborców. 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.

System partyjny (ocena: 7)

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 rozumieją lepiej, czym jest władza polityczna i jaką moc sprawczą mają poszczególne partie.

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.

Powyższe pozytywnie oceniane strukturalne przemiany polskiego systemu partyjnego nie mogą zamazywać 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 nie był).

Wielkim problemem pozostaje sposób finansowania partii politycznych. W tej materii idealnych rozwiązań nie ma. Długookresowo najwięcej zależy od nas samych – nas obywateli i nas polityków, których samoświadomość powszechności zagrożeń powinna skłonić do nadzoru i reakcji na złe praktyki.

Publiczna odpowiedzialność i rozliczalność (ocena: 6-7)

Ocena publicznej odpowiedzialności i rozliczalności polityków nie jest jednoznaczna. Stosowanie przez parlamentarzystów interpelacji i zapytań poselskich oceniane jest pozytywnie, natomiast gorsze oceny wystawiane są merytorycznej zawartości odpowiedzi strony rządowej na interpelacje i zapytania oraz działalność komisji sejmowych, które zdaniem ekspertów DAP nie spełniają skutecznie funkcji kontrolnej. Dość dobrze oceniane są kwestie związane z konstrukcją, prezentacją i realizacją budżetu państwa. Stosowanie procedur związanych z regulacją wydatków publicznych ocenić można umiarkowanie pozytywnie.

Co prawda, odnotowuje się nieprawidłowości w stosowaniu procedur wydatkowania funduszy publicznych (naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych), jednakże w kolejnych latach liczba odnotowanych nieprawidłowości zmniejsza się. W przypadku dostępu do informacji publicznej obowiązujące rozwiązania prawne eksperci DAP ocenili pozytywnie. Dość dużym problemem jest natomiast realna możliwość dostępu do informacji publicznej.

Responsywność władzy (ocena: 7)

Odnotowujemy negatywną ocenę konsultacji społecznych prowadzonych przez władze centralne (zdaniem ekspertów konsultowane są tylko te sprawy, wobec których konsultacje są obligatoryjne, a ponadto konsultacje mają ograniczony wpływ na decyzje władz). Trochę lepiej, ale również krytycznie należy ocenić konsultacje prowadzone przez władze samorządowe. Znacznie lepiej mógłby wyglądać kontakt parlamentarzystów z wyborcami – w przypadku znacznej części biur poselskich wyborcy mają problemy w skontaktowaniu się z biurem. Nieco lepiej należy ocenić możliwość kontaktu obywateli z władzami lokalnymi.

Negatywny obraz responsywności władz uzupełnia ocena tejże przez obywateli. W opinii publicznej ważne decyzje nie są konsultowane z mieszkańcami, a władze podejmując decyzje nie biorą pod uwagę opinii obywateli. Pocieszające może być, że społeczny odbiór responsywności władz w Polsce jest lepszy niż średnia dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Zauważmy jednocześnie, że w wielu kwestiach obywatele nie podejmują należytego trudu, by poświęcić czas i energię na rzetelne zapoznanie się z istotą problemów, do których tak krytycznie się odnoszą.

Demokracja na poziomie lokalnym

Pod wieloma względami demokracja na poziomie lokalnym wygląda lepiej niż na ogólnopolskim. Społeczne zaufanie do władz samorządowych jest znacznie wyższe niż do centralnych. Poczucie sprawstwa jest silniejsze – obywatele relatywnie często są przekonani o własnym wpływie na sprawy swojej miejscowości. Władzę w gminie łatwiej jest kontrolować i więcej o niej wiadomo.

Jednocześnie jednak pojawiają się sygnały, że problem korupcji najbardziej nasilony jest właśnie na najniższym poziomie – w samorządach. Sprzyjać mu może kultura kumoterstwa,

klientelizmu i paternalizmu. Silne lokalne elity związane więzami rodzinnymi i interesami mogą skutecznie bronić się przed przejrzystością życia publicznego i stosowaniem kryteriów merytokratycznych w zatrudnianiu i promocji pracowników, a także np. przy rozstrzyganiu przetargów.

Porównanie Polski i innych demokracji postkomunistycznych pokazuje, że poziom aktywności lokalnej w krajach regionu jest zbliżony. Jest on jednak znacznie niższy niż w dojrzałych demokracjach Europy Zachodniej.