



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Partie polityczne a jakość polskiej demokracji

Paweł Marczewski

www.batory.org.pl



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Partie polityczne a jakość polskiej demokracji

Paweł Marczewski

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. |48 22| 536 02 00

fax |48 22| 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Opracowanie redakcyjne i korekta: Joanna Liczer

Projekt graficzny: Witold Gottesman

Zdjęcie na okładce: sejm.gov.pl

Okładka: Teresa Oleszczuk

Tekst i zdjęcia udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Skład i druk: TYRSA Sp. z o.o.

ISBN 978-83-62338-81-8

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2017

Spis treści

Wstęp. Polskie partie polityczne – ani ideał, ani katastrofa	7
Partie między marketingiem a reprezentacją	13
Demokracja wewnątrzpartyjna a przywództwo	29
W stronę bardziej przejrzystych finansów partyjnych	41
Partie wobec nowych form organizacji politycznej	55
Trudne czasy dla partii, trudne czasy dla demokracji	71
Nota biograficzna	73

Wstęp

Polskie partie polityczne – ani ideał, ani katastrofa

Projekt Fundacji Batorego *Partie polityczne a jakość polskiej demokracji* jest próbą odpowiedzi na pytania o to, jakie konkretne zmiany w funkcjonowaniu partii politycznych warto by wprowadzić, by uczynić je bardziej demokratycznymi i zwiększyć zaufanie do nich. **Nie interesowało nas rytualne narzekanie na partie, nie chcieliśmy ich demonizować ani obarczać odpowiedzialnością za wszystko, co w polskim życiu publicznym rozczarowuje, irytuje lub niepokoi obywateli.** Projekt zrodził się z obawy przed długofalowymi negatywnymi konsekwencjami, jakie musi wywołać utrzymujący się rozdźwięk między pozytywnymi funkcjami, które partiom przypisuje współczesna literatura naukowa – takimi jak stabilizowanie systemu wyborczego, artikulacja oczekiwań i interesów elektoratu, dyscyplinowanie łamiących reguły życia publicznego polityków na szczeblu krajowym i lokalnym – a wyjątkowo niskim na tle innych instytucji zaufaniem ze strony opinii publicznej. Zgłaszając postulat podjęcia działań na rzecz naprawy polskich partii politycznych, nie chcieliśmy zatem szukać winnych, ale znaleźć sposoby wyjścia z kryzysu legitymizacji kluczowej instytucji demokratycznej; kryzysu, który aż nazbyt łatwo może podkopać zaufanie do demokracji w ogóle.

W ramach projektu zorganizowano cykl seminariów eksperckich poświęconych następującym aspektom funkcjonowania partii we współczesnej polskiej demokracji:

- reprezentatywność i komunikowanie się z elektoratami,
- wyłanianie przywództwa i procedury demokracji wewnętrznej,
- finansowanie partii politycznych i kontrola ich wydatków,
- alternatywne do partyjnych formy uprawiania polityki demokratycznej.

Kolejne części raportu odnoszą się do kluczowych problemów, jakie w wymienionych obszarach wskazali zaproszeni eksperci ze świata nauki, mediów i polityki.

Brak zaufania opinii publicznej wobec partii politycznych nie jest wymysłem dziennikarzy, nie sposób go również sprowadzić do utyskiwań garstki sfrustrowanych obywateli. Od ponad dekady partie polityczne są instytucją publiczną, wobec której Polacy pozostają wyjątkowo sceptyczni. W rocznicowym badaniu *Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach*, przeprowadzonym przez CBOS w 2014 roku, jedynie 17% respondentów stwierdziło, że ma zaufanie do partii – to dwukrotnie mniej, niż wyniosło zaufanie do Sejmu i Senatu (34%), a także niemal dwukrotnie mniej niż wobec rządu (33%)¹. Dla porównania: zaufanie do wojska i policji deklarowało odpowiednio 74% i 71% ankietowanych.

Gdyby rozpatrywać te wyniki poza kontekstem międzynarodowym, mogłyby zostać zinterpretowane jako świadectwo braku zrozumienia dla mechanizmów współczesnej demokracji i preferowanie instytucji, których funkcjonariusze nie pochodzą z wyboru, w których nie ma miejsca na dyskusje, spory, rozłamy, a przez to otacza je aura stabilności, zgodności, trwałości. Przedkładanie spokoju i harmonii nad demokratyczne konflikty łatwo zapewne potraktować jako przejaw zagubienia w życiu publicznym po 1989 roku i wyraz niedojrzałości obywateli żyjących w społeczeństwie, które ma za sobą ponad pół wieku funkcjonowania w autorytarnym systemie politycznym.

¹ *Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach*, Komunikat z badań CBOS, nr 68/2014, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_068_14.PDF [ostatni dostęp: 12.05.2016].

Instytucje	Czy, ogólnie rzecz biorąc, ma Pan(i) zaufanie czy też nie ma Pan(i) zaufania do wymienionych instytucji?																					
	I 2002		I 2004		I 2006		I 2008		I 2010		I 2012		III 2014									
	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	Trudno powiedzieć							
	76	21	3	75	21	4	81	17	2	79	17	4	78	18	4	69	26	5	64	29	7	
Kościół rzymsko-katolicki																						
Kościół innych wyznań	30	41	29	29	45	26	31	45	24	34	40	26	36	34	30	30	41	29	27	41	32	
Unia Europejska	49	30	21	46	34	19	62	24	14	73	12	15	60	23	17	58	26	16	68	22	10	
NATO	63	18	19	59	21	20	63	19	18	68	11	21	59	20	21	57	20	23	68	16	16	
Sejm i Senat	28	54	18	21	67	12	30	54	16	39	44	17	21	68	11	29	55	15	34	54	12	
Rząd	42	45	13	21	68	11	47	40	13	56	32	13	31	60	9	39	49	12	33	58	8	
Władze lokalne miasta/gminy	43	41	17	53	34	13	56	33	11	68	23	9	55	34	11	58	31	11	60	32	7	

w procentach

Związki zawodowe	22	41	37	31	40	30	32	37	31	39	27	34	26	40	34	29	36	35	34	34	32
Partie polityczne	15	65	19	13	72	15	24	61	15	28	54	18	14	76	10	20	65	15	17	66	17
Administracja publiczna	31	52	17	33	54	14	38	50	12	53	33	14	42	47	11	45	41	14	40	48	12
Wojsko	76	16	8	76	16	8	76	17	7	84	10	6	76	13	11	74	15	11	74	10	16
Policja	62	30	8	56	36	8	59	34	7	75	19	6	63	29	8	65	28	7	71	21	8
Sądy	40	49	11	31	60	8	39	51	10	59	29	12	44	45	11	45	44	11	46	39	15
Telewizja	57	34	9	54	37	9	55	36	9	67	25	8	47	44	9	44	49	8	55	36	9
Gazety	47	43	10	47	43	11	48	42	10	54	35	11	37	52	11	34	55	11	40	46	14

* W tabeli połączone odsetki odpowiedzi „zdecydowanie mam zaufanie” i „raczej mam zaufanie” oraz „zdecydowanie nie mam zaufania” i „raczej nie mam zaufania”. Na szarym tle zaznaczono odsetki wskazujące na przewagę deklaracji wyrażających zaufanie lub nieufność.

Źródło: Komunikat z badań CBOS, nr 68/2014.

Wyniki badań zaufania do instytucji publicznych w krajach, gdzie instytucje demokratyczne mają o wiele dłuższą historię niż w Polsce, komplikują jednak prosty obraz tworzony zgodnie ze schematem: „kiedyś *homo sovieticus* – dziś niedojrzały obywatel”, który bardziej ufa wojsku niż organizacjom fundamentalnym dla działania demokracji przedstawicielskiej. Jak dowodzi Russell Dalton, pod koniec XX wieku prawie we wszystkich „rozwinętych demokracjach przemysłowych gwałtownie zmalało zaufanie do rządu i instytucji politycznych”². Jego zdaniem ten ogólny negatywny trend jest wyraźnie widoczny zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Niemczech, Japonii czy Włoszech. Zgromadzone przez Daltona dane pochodzące z 16 krajów pokazują dodatkowo, że w wielu z nich obywatele od lat 70. ubiegłego wieku nie tylko coraz mniej ufają rządowi, ale są też coraz mocniej przekonani, że partie polityczne interesują się przede wszystkim zdobywaniem głosów – taki pogląd rozpowszechnił się na przykład wśród Brytyjczyków, Austriaków czy Szwedów³.

Uprozczone interpretacje, które niskie zaufanie Polaków do partii politycznych tłumaczą poprzez pryzmat utrzymującego się dziedzictwa minionego ustroju, komplikuje również fakt, że w badaniach CBOS brak zaufania wobec partii niemal równie często deklarowali respondenci o najwyższych miesięcznych dochodach *per capita*, jak i ankietowani oceniający swoją sytuację materialną najgorzej (odpowiednio 71% i 74%). Upada zatem teza, że brak zaufania do partii politycznych jest domeną przede wszystkim „przegranych polskiej transformacji”. Przeciwnie – **podejrzliwość wobec partii zdaje się jednoczyć zarówno tych, którzy w nowej, wolnorynkowej rzeczywistości odnieśli sukces materialny, jak i tych, którzy uważają, że ponoszą w nim finansowe porażki**. Co więcej, brak zaufania do partii politycznych najczęściej deklarują respondenci w wieku od 25 do 44 lat, a więc grupa ludzi, którzy wchodzili w dorosłość lub rozpoczynali kariery zawodowe po 1989 roku.

2 R. Dalton, „The Social Transformation of Trust in Government”, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSPublicationsPapers.jsp?PUB=66> [ostatni dostęp: 21.04.2015].

3 Zob. tamże, tabela 1.

Jeśli zatem tak częsty brak zaufania do partii politycznych wśród Polaków jest przejawem ich niedojrzałości, to jest to niedojrzałość „demokratyczna”, raczej zrodzona w nowym systemie, niż odziedziczona po starym. Jeżeli Polacy nie ufają dziś partiom politycznym, a obdarzają zaufaniem wojsko i policję, to nie dlatego, że tęsknią za tym, co było kiedyś, ale raczej dlatego, że inaczej wyobrażają sobie „dziś” swojej demokracji. W tych odmiennych wyobrażeniach nie różnią się od obywateli krajów, gdzie instytucje demokratyczne mają dłuższą historię. Zarówno wielu Polaków, jak i Szwedów, Brytyjczyków czy Austriaków jest przekonanych, że partie polityczne są oderwane od ich realnych potrzeb i skupiają się przede wszystkim na zwycięstwach wyborczych.

Polaków różni jednak od obywateli zachodniej Europy niższa gotowość, by mimo rozpowszechnionego braku zaufania do partii wciąż dość licznie się w nich zrzeszać i próbować naprawiać je od środka. W 2009 roku w polskich partiach politycznych zrzeszony był niecały jeden procent ogółu wyborców. To niewiele nie tylko w porównaniu z najbardziej „upartyjnionym” krajem Europy, czyli Austrią, gdzie do partii należy 17,27% elektoratu, ale mało również w zestawieniu ze Szwecją (3,87%) czy Niemcami (2,3%), a nawet z innymi krajami postkomunistycznymi – na Słowacji i w Czechach do partii należy dwukrotnie większy odsetek wyborców niż w Polsce⁴. **Polacy nie różnią się zatem od zachodnich Europejczyków, jeśli chodzi o niskie zaufanie do partii. Wyróżniają się natomiast bardzo niskim odsetkiem członkostwa w partiach.**

To wyjątkowo niepokojąca mieszanka, która może doprowadzić do całkowitego „odklejenia się” partii od społeczeństwa – ze szkodą dla obu stron. Projekt Fundacji Batorego *Partie polityczne a jakość polskiej demokracji* powstał jako odpowiedź na to zagrożenie. Ma na celu zbudowanie zaufania do partii, po to by zapobiec poważnemu kryzysowi porządku demokratycznego.

4 Dane za I. van Biezen, P. Mair, T. Poguntke, *Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe*, „European Journal of Political Research” 2012, vol. 51.

Rozdział 1

Partie między marketingiem a reprezentacją

Joseph Schumpeter zaproponował klasyczny już opis rywalizacji politycznej, w której partiom przypada rola porządkowania areny zmagania i proponowania w sferze publicznej rozwiązań, jakich niezorganizowani obywatele nie potrafiliby sformułować⁵. Dla Schumpetera szczególnie istotne z punktu widzenia stabilności systemu są wierne elektoraty partyjne. Ich mobilizacja nie wymaga od przywódców rywalizujących ugrupowań wielkich zasobów, obie strony wiedzą, czego mogą od siebie oczekiwać. Obecność wiernych elektoratów stanowi najlepszy dowód na to, że istotne interesy społeczne i ekonomiczne są należycie reprezentowane. Głosowanie staje się odpowiednikiem wymiany o niskich kosztach transakcyjnych – wyborcy ufają, że ich partie wywiążą się należycie ze swojego programu, a liderzy polityczni wierzą, że mogą liczyć na poparcie określonych grup społecznych nawet wówczas, gdy nie będą wydawać wielkich środków na przypomnienie im o sobie i potwierdzanie ich lojalności. Scena polityczna realizująca Schumpeterowski ideał jest wprawdzie przewidywalna i nudna, ale jednocześnie mało podatna na gwałtowne wstrząsy i kryzysy legitymizacji.

Eksperci zwracają uwagę, że już od dłuższego czasu polska scena polityczna oddala się od tej wizji i jest w coraz większym stopniu zdominowana przez specjalistów od marketingu politycznego. Liderzy polskich partii politycznych chętnie zdają się na – jak to określił

5 J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, tłum. Michał Rusiński, PWN, Warszawa 1995.

Jarosław Flis – „pomysłową powierzchowność” marketingu politycznego. Zamiast budować trwale związki z elektoratem poprzez rozmaite organizacje partyjne i okołopartyjne, wolą komunikować się z całym masami elektoratu za pośrednictwem mediów.

Polityka prostych symboli

Polityka uprawiana pod dyktando specjalistów od wizerunku zostaje zredukowana do rywalizacji na symbole i proste komunikaty. Aby wyobrazić sobie, jak mogłaby wyglądać, gdyby wycisnąć z niej esencję, warto zajrzeć do raportu *Znaki polskiej polityki* sporządzonego przez jedną z krajowych agencji PR, która podjęła się oceny logo polskich partii. Symbol PO opisano w nim następująco: „Radość. Pomarańcze i dobro. Platforma przede wszystkim się uśmiecha, albo śmieje. Niczym premier słuchając kolejnych bon motów Prezesa lub w radości po strzeleniu kolejnego gola. Platforma zamiast odwoływać się do cech i wartości narodowych, transportuje uśmiech (lub śmiech) będący obietnicą tego, co stanie się po 9 października [raport przygotowano przed wyborami parlamentarnymi 2011 roku]. Kojarzy się pozytywnie, miło, aż się chce... aby panowie zabrali się do pracy, zamiast szczerzyć zęby”. Logo PiS doczekało się charakterystyki w tym samym stylu: „Polska jest najważniejsza. Do tego *claim*: «Bóg, Honor, Ojczyzna». Wszystko ukoronowane orłem. Rzecz wiadoma – jesteście z Polski, orzeł być musi (vide: Orlen). Nieco kłopotliwa w logotypie jest litera «i». W sieci krążą dziesiątki (lepszyc i gorszych) zestawień słów zaczynających się na «p» i «s». Patrzę i nie mam wątpliwości – otwartość i nowoczesność nie są najważniejsze, choć logo na pewno nie jest Clipartem. Jeśli ma w jakiś sposób «tworzyć» wizerunek organizacji, to w połączeniu z wartościami komunikowanymi przez markę PiS jest to logo trafione»⁶. Radość kontra Polska, uśmiech kontra orzeł, przyszłość kontra przeszłość – charakterystyka partyjnych logo sporządzona przez specjalistów od wizerunku wydaje się dobrze oddawać tyleż niesprecyzowany, co mocno utrwalony podział definiujący współczesną polską rywalizację partyjną.

6 Publicon Public Relations, *Znaki polskiej polityki. Raport o logo polskich partii politycznych*, <http://www.slideshare.net/publicon/znaki-polskiej-polityki-raport-o-logo-polskich-partii-politycznych> [ostatni dostęp: 16.12.2014].

Odwoływanie się do emocji i prostych skojarzeń jest wpisane w naturę polityki. Problem polega jednak na tym, że **zastąpienie reprezentacji konkretnych interesów politycznych i społecznych powierzchnowym utożsamianiem się z komunikatami „radość” lub „tradycja” wcale nie prowadzi do mocniejszego utożsamienia się z wysyłającymi te komunikaty partiami.** Przeciwnie, jak pokazują badania CBOS, od 2007 roku co najmniej połowa Polaków nie identyfikuje się z żadną z partii politycznych.

Czy wśród polskich partii politycznych jest taka, którą uważa Pan(i):	Wskazania ankietowanych według terminów badań							
	III '98	XI '03	I '06	IV '07	VI '08	VIII '11*	I '13	II '14
	w procentach							
– za bliską sobie	57	39	45	33	36	36	25	30
– nieco bliższą niż inne	16	14	14	13	14	64	18	18
Nie ma takiej partii	27	47	41	54	50		56	52

Partie między marketingiem a reprezentacją

* W sierpniu 2011 roku zadawaliśmy respondentom jedynie pierwsze z sekwencji pytań dotyczące „bliskiej” im partii. Osobom, które zadeklarowały brak takiej, nie zadawano pytania: „A czy któraś z partii jest Panu(i) choćby trochę bliższa niż inne?”.

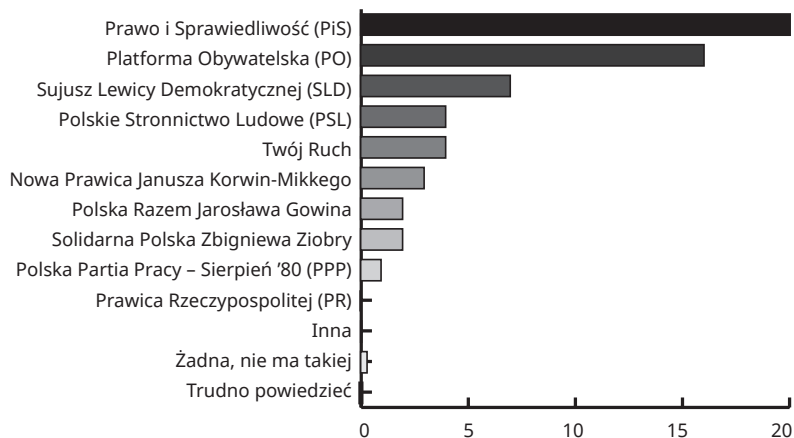
Źródło: Komunikat z badań CBOS, nr 68/2014.

Poczucie braku identyfikacji nie jest tendencją, która równie silnie utrzymuje się przez całe ostatnie 25-lecie. Nie daje się również łatwo zaklasyfikować jako dziedzictwo nieufności wobec instytucji politycznych odziedziczone po PRL. W porównaniu z rokiem 1998 brak identyfikacji wskazało w 2007 roku dwukrotnie więcej respondentów, a brak identyfikacji z partiami politycznymi jest najczęstszy wśród młodych Polaków, których preferencje polityczne kształtowały się już po przełomie 1989 roku. Aż 69% respondentów w wieku od 18 do 24 lat deklaroowało w 2014 roku, że nie identyfikuje się z żadną z partii politycznych „nawet w ograniczonym stopniu”⁷.

1.2. Kto reprezentuje niereprezentowanych?

Brak silnych identyfikacji z partiami politycznymi nie musiałby oznaczać poczucia wyalienowania obywateli z życia politycznego. Mógłby świadczyć zaledwie o krytycznym sceptycyzmie wobec organizacji partyjnych i traktowaniu ich w sposób czysto użytkowy, jako narzędzi załatwiania konkretnych spraw i forsowania określonych postulatów, a nie źródła tożsamości politycznych. To samo badanie CBOS, w którym 52% ankietowanych zadeklarowało brak identyfikacji, choćby ograniczonej czy warunkowej, z jakąkolwiek partią, dostarczyło danych o liczbie Polaków uważających, że partie polityczne wyrażają ich „poglądy, interesy, oczekiwania”. **Aż 35% respondentów zadeklarowało, że nie czuje się reprezentowane przez żadną z istniejących partii politycznych.** Nawet ugrupowania, które wskazywano najczęściej jako reprezentantów swoich interesów, uzyskały wyniki o wiele niższe – reprezentowanych przez PiS czuło się 20% ankietowanych, zaś przez PO – 16%.

⁷ *Stosunek do instytucji państwa oraz partii politycznych po 25 latach*, dz. cyt.



Źródło: Komunikat z badań CBOS, nr 68/2014.

Rozpowszechnione poczucie braku reprezentacji interesów przez istniejące partie polityczne może prowadzić do powstania nowych ugrupowań, budujących swoje poparcie na niechęci do establishmentu. Taki proces dobrze wpisują się w przywołany wcześniej model Schumpetera – w sytuacji, gdy istniejące formacje nie zaspokajają popytu obywateli na program określonej treści, szybko mogą pojawić się organizacje wypełniające tę lukę na politycznym rynku, które z czasem być może doczekają się stabilnych elektoratów.

W Polsce fenomen popularności partii starających się zagospodarować większą część niereprezentowanych wyborców, a nie jedynie jakąś konkretną, niezadowoloną grupę, okazywał się do tej pory raczej krótkotrwały. Ruch Palikota (przemianowany potem na Twój Ruch), którego lider deklaruwał potrzebę stworzenia alternatywy dla dwóch najpopularniejszych partii, uzyskał w wyborach parlamentarnych z 2011 roku 10% głosów⁸. Według badania przepływu elektoratów, zrealizowanego przez CBOS w listopadzie 2011 roku, na Twój Ruch oddali głosy przede wszystkim wyborcy, którzy cztery lata wcześniej poparli

⁸ <http://fakty.interia.pl/polska/news-apel-palikota-stworzymy-alternatywe-wobec-po-pis,nId,935879> [ostatni dostęp: 11.05.2016].

PO (8% elektoratu Platformy), LiD (8%) oraz PSL (7%)⁹. Elektorat Twojego Ruchu był zatem eklektyczny. Formacja nie zdołała jednak przyciągnąć do siebie większości głosujących rozczarowanych swoimi wcześniejszymi wyborami – 26% wyborców PO z 2007 roku zostało w domu, podobnie jak 23% niegdysiejszych zwolenników LiD i aż 33% dawnych wyborców PSL. W niespełna trzy lata po uzyskaniu przez Twój Ruch dwucyfrowego wyniku wyborczego odsetek respondentów deklarujących, że partia ta reprezentuje ich interesy, wyniósł zaledwie 4%.

Potencjał mobilizowania głosów rozczarowanych wyborców został o wiele lepiej wykorzystany przez partie startujące w wyborach parlamentarnych w 2015 roku. Według badania przepływu elektoratów, zrealizowanego przez CBOS w grudniu 2015 roku, tym razem obywatele rozczarowani swoimi wcześniejszymi decyzjami wyborczymi częściej przenosili głos na inną partię, niż zostawali w domu¹⁰.

Deklarujący głosowanie w wyborach 2015 na kandydatów partii:	Elektorat partii politycznych z wyborów 2011				
	PiS	PO	SLD	PSL*	Pozostałe partie*
	w procentach				
Prawo i Sprawiedliwość	81	11	18	28	20
Platforma Obywatelska	3	43	6	0	3

9 *Wierność wyborcza – przepływy między elektoratami partyjnymi z roku 2007 i 2011*, Komunikat z badań CBOS, nr 151/2011, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_151_11.PDF [ostatni dostęp: 11.05.2016].

10 *Przeływ elektoratów w wyborach parlamentarnych 2011 i 2015*, Komunikat z badań CBOS, nr 166/2015, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_166_15.PDF [ostatni dostęp: 11.05.2016].

Partia Razem	1	4	0	6	3
KORWiN	0	3	0	0	27
Polskie Stronnictwo Ludowe	1	2	9	39	0
Zjednoczona Lewica SLD+TR+PPS+UP+Zieloni	0	3	55	0	3
Kukiz'15	3	3	6	0	13
Nowoczesna Ryszarda Petru	1	14	0	6	13
Inny komitet wyborczy	0	0	0	0	0
Oddałem/oddalam głos nieważny	0	0	0	6	0
Nie głosowali	10	16	6	17	17

* Wyniki uzyskane dla tych partii należy traktować ostrożnie ze względu na małą liczbę badanych deklarujących dla nich poparcie w wyborach.

Źródło: Komunikat z badań CBOS, nr 166/2015.

Spośród nowo powstałych partii, które stanęły do wyborów po raz pierwszy, najskuteczniejsza w odbieraniu wyborców innym ugrupowaniom okazała się Nowoczesna, głównie ze względu na to, że poparło ją 14% wyborców PO z 2011 roku. Formacja Ryszarda Petru zdobyła w wyborach 7,6% głosów, zajmując czwarte miejsce. Partia protestu

Kukiz'15, której lider określał się jako „kandydat antysystemowy” i zapowiadała „obalenie obecnego systemu politycznego”¹¹, odebrała 6% głosów PSL-owi oraz po 3% PO i PiS. Mimo umiarkowanej skuteczności w pozyskiwaniu wyborców innych partii, odniosła w wyborach znaczący sukces, zdobywając 8,8% głosów i plasując się na trzecim miejscu. Poparli ją przede wszystkim ludzie młodzi i biorący udział w wyborach po raz pierwszy – według badania *exit poll* przeprowadzonego przez IBRiS w grupie wiekowej 18–29 lat zagłosował na nią co piąty wyborca¹².

Razem – kolejne z grupowań biorących udział w wyborach po raz pierwszy, które również zadeklarowało kontestowanie istniejącego w Polsce porządku ekonomicznego i politycznego (choć z pozycji zupełnie innej niż Kukiz'15 – socjaldemokratycznej w treści i dużo bardziej sprecyzowanej programowo¹³) – zdobyło 3,6% głosów. Po wyborach, w których koalicja Zjednoczona Lewica, złożona m.in. z SLD i Zielonych, nie przekroczyła ustawowego progu 8%, publicyści nawiązywali do udanego występu jednego z liderów Razem, Adriana Zandberga, i twierdzili, że to „efekt Zandberga” odebrał głosy ZL i dał PiS samodzielną większość¹⁴. Badanie przepływu elektoratów nie potwierdza jednak tej tezy. Na Razem zagłosowało... 0% dawnych wyborców SLD. Największy przepływ elektoratu od SLD zanotowało PiS – 18%. Nowa lewicowa formacja zebrała głównie głosy wyborców rozczarowanych rządami koalicji PO–PSL.

Najsukuteczniejsze w odbieraniu wyborców konkurentom okazało się Prawo i Sprawiedliwość. Poza wspomnianymi 18% stronników SLD z 2011 roku, na PiS zagłosowało 28% dawnych zwolenników PSL i aż 11% wyborców najważniejszego konkurenta – PO. Zwycięska partia, która zdobyła 37,6% głosów i wygrała we wszystkich grupach wiekowych (choć zdecydowanie większe poparcie uzyskiwała wśród osób

11 <http://www.polskieradio.pl/9/29/Artykul/1435587,Pawel-Kukiz-jestem-kandydatem-antysystemowym> [ostatni dostęp: 11.05.2016].

12 <http://wiadomosci.wp.pl/kat,140716,title,Glosowanie-w-wyborach-parlamentarnych-wg-wieku-infografika,wid,17932180,wiadomosc.html?ticaid=116fd7> [ostatni dostęp: 11.05.2016].

13 <http://partiarazem.pl/program/> [ostatni dostęp: 12.05.2016].

14 <http://polska.newsweek.pl/adrian-zandberg-wynik-partii-razem-pogrzebal-lewice,artykuly,372964,1.html> [ostatni dostęp: 12.05.2016].

powyżej 50. roku życia) oraz wyróżnionych ze względu na wykształcenie (przy czym największą przewagę miała wśród obywateli o wykształceniu podstawowym i zasadniczym zawodowym), okazała się o wiele skuteczniejsza w mobilizowaniu rozczarowanych wyborców niż nowe ugrupowania, również te przedstawiające się jako antysystemowe. Wśród najmłodszych wyborców PiS zdołał wyprzedzić nawet partię Pawła Kukiza, która w tej grupie cieszyła się szczególnie wysokim poparciem.

Główna partia opozycyjna zdołała zatem w wyborach parlamentarnych w 2015 roku przekonać do siebie obywateli rozczarowanych rządami PO i PSL, a także uzyskać zaufanie dużej liczby głosujących po raz pierwszy. Dobry, trzeci wynik Kukiz'15, a także przekroczenie progu uprawniającego do dotacji przez Razem sygnalizują jednak, że potencjał mobilizacji niezadowolonych z politycznego *status quo* pozostaje istotnym czynnikiem kształtującym stosunek Polaków do partii politycznych. W 2014 roku 69% najmłodszych respondentów w rocznicowym badaniu CBOS twierdziło, że nie identyfikuje się z żadną partią polityczną. W październiku 2015 roku większość najmłodszych wyborców oddała głosy na ugrupowania prawicowe, w tym na partię protestu Kukiz'15. Wyborczy sukces tego ugrupowania jest najlepszym dowodem na to, że niechęć do systemu partyjnego, będąca zapewne częścią szerszego zniechęcenia do głównego nurtu polskiego życia publicznego, może mieć istotne konsekwencje polityczne. Zwolennicy partii Kukiza, jak pokazuje badanie sympatii politycznych CBOS z lipca 2015 roku, zrealizowane po wyborach prezydenckich, a przed parlamentarnymi (inicjatywa Pawła Kukiza nie nosiła wówczas jeszcze dzisiejszej oficjalnej nazwy Kukiz'15), mają negatywny stosunek do wszystkich pozostałych ugrupowań politycznych¹⁵.

Kryzys mediów

Idący coraz dalej proces wypierania merytorycznej polityki przez budowanie wizerunku byłyby zapewne trudniejszy, gdyby nie kryzys, w jakim znalazły się media. Szczególnie dotknięte są nim gazety,

¹⁵ *Sympatia i niechęć do partii i inicjatyw politycznych*, Komunikat z badań CBOS, nr 99/2015, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_099_15.PDF [ostatni dostęp: 12.05.2016].

borykające się ze znaczącymi spadkami nakładów, które jeszcze bardziej pogłębiają ich zależność od reklamodawców, również tych dysponujących publicznymi pieniędzmi. **Szpeciallynie trudna jest sytuacja gazet lokalnych, stanowiących połowę ogółu polskich tytułów prasowych – aż 36% wydawanych jest przez samorządy, co znacznie ogranicza ich możliwości sprawowania funkcji kontrolnej wobec władz.** Jak wynika z danych przytoczonych w opracowaniu *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, przygotowanym dla Biura Analiz Sejmowych, zaledwie 9,4% tytułów lokalnych jest w stanie utrzymać się wyłącznie z dochodów ze sprzedaży¹⁶. Środki pochodzące od władz samorządowych okazują się często jedynym sposobem na ich przetrwanie.

W dodatku paragraf 212 *Kodeksu karnego*, wedle którego pomówienie za pośrednictwem środków masowego przekazu jest przestępstwem podlegającym grzywnie, karze ograniczenia albo pozbawienia wolności do roku, bywa używany przez polityków jako narzędzie kneblowania lub zastraszania mediów. Między innymi dlatego branżowe organizacje zrzeszające przedstawicieli mediów oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka zgłaszają postulat depenalizacji pomówienia, w szczególności w sytuacjach, gdy dopuszczają się go dziennikarze krytykujący poczynania polityków i osób sprawujących funkcje publiczne. Zwolennicy depenalizacji powołują się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jak napisał Dawid Sześciło w raporcie sporządzonym dla HFPC: „orzecznictwo Trybunału w pełni koresponduje z postulatem ograniczenia odpowiedzialności karnej z tytułu treści publikacji prasowych. Już od kilkadziesiątu lat ETPC jednoznacznie wypowiada się na rzecz nadania wolności wypowiedzi, w szczególności prasowej, rangi wolności fundamentalnej dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa”¹⁷.

Kolejne rządy od lat sprzeciwiają się jednak postulatowi wykreślenia paragrafu 212 z *Kodeksu karnego*. Na początku 2014 roku Michał Królikowski, podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, udzielił obszernej odpowiedzi na list organizatorów kampanii „Wykreśl

16 L. Pokrzycka, *Kondycja prasy lokalnej w Polsce*, „Biuro Analiz Sejmowych – Infos” 2013, nr 6.

17 D. Sześciło, *Paragraf 212. Karanie dziennikarzy za zniesławienie w polskiej praktyce*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Izba Wydawców Prasy, Warszawa 2009, s. 35–36.

212 KK”. Argumentował w nim, że „Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) nie gwarantuje nikomu absolutnej swobody wypowiedzi i braku odpowiedzialności (art. 10 Konwencji)”, i podkreślał, że postępowanie cywilne jest „niewystarczającym” i „długotrwałym” sposobem ochrony godności i dobrego imienia¹⁸.

Strona rządowa skoncentrowała się zatem na treści art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stanowi m.in., że „Korzystanie z tych wolności [wypowiedzi] pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”. Podsekretarz stanu nie odniósł się jednak do orzecznictwa ETPC towarzyszącego konwencji. Natomiast z faktu, że z paragrafu 212 rokrocznie skazywanych jest więcej osób, wysnuł wniosek, że to przestępstwo zdarza się coraz częściej, a zatem potrzebne jest utrzymanie paragrafu. Nie wspomniał jednak ani słowem o tym, jaki odsetek skazań dotyczy dziennikarzy pozwanych za swoje publikacje przez osoby publiczne, i nie rozważył ewentualności, że rosnąca liczba skazań może wynikać z nadużywania paragrafu do uciszania krytyki. Tymczasem z danych Centrum Monitoringu Wolności Prasy wynika, że liczba procesów karnych i cywilnych wytaczanych dziennikarzom rośnie z roku na rok. **Media i władza nadal mówią o paragrafie 212 różnymi językami – jedna strona podkreśla doniosłość wolności słowa, druga powołuje się na konieczność ochrony dobrego imienia.**

Do problemów w rodzaju uzależnienia prasy lokalnej od samorządów czy wykorzystywania art. 212 *Kodeksu karnego* do wywierania

¹⁸ Pełen tekst odpowiedzi podsekretarza Królikowskiego dostępny jest m.in. tutaj: <http://www.obserwatorkonstytucyjny.pl/panstwo/michal-krolikowski-niedla-likwidacji-art-212-kk/> [ostatni dostęp: 22.01.2015].

politycznych nacisków dochodzi kwestia problematyczności zasad regulujących emisję reklam komitetów wyborczych. **Polskie przepisy w tym zakresie niestety nie przyczyniają się do poprawienia jakości debaty publicznej i poprawy komunikacji między partiami a wyborcami, dlatego warto przyjrzeć się przykładom zagranicznym.**

Francuskie prawo zakazuje emisji płatnych reklam politycznych zarówno w telewizji publicznej, jak i stacjach komercyjnych. Kampania wyborcza może trwać jedynie dwa tygodnie. W tym czasie kandydaci otrzymują do dyspozycji darmowy czas antenowy w publicznej telewizji – w przypadku wyborów prezydenckich w 2012 roku każdy z kandydatów miał do dyspozycji łącznie 43 minuty, które mógł wykorzystać na emisję 18 spotów. Nie jest istotne, czy kandydat ubiega się o reelekcję, ma wysokie poparcie, czy też ledwie udało mu się zarejestrować swoją kandydaturę. Każdy pretendent otrzymuje dokładnie tyle samo czasu, a telewizja publiczna jest zobowiązana do wyemitowania jego materiałów, nawet jeśli poziom ich realizacji pozostawia sporo do życzenia. Tymczasem w amerykańskiej polityce nie istnieją darmowe reklamy. Sztaby mogą kupować reklamy swoich kandydatów w telewizjach komercyjnych, lecz telewizja publiczna pozostaje wolna od marketingu wyborczego.

Rozwiązania francuskie i amerykańskie wydają się wpisywać w dwa przeciwne modele marketingu politycznego i wyznaczają spektrum możliwości, w którym mieści się wiele różnorodnych rozwiązań. Kraje, które tak jak Francja zakazały płatnych reklam wyborczych, to na przykład Belgia, Czechy, Portugalia, Hiszpania i Wielka Brytania, a poza Europą choćby Brazylia i Chile. Natomiast całkowity brak darmowego czasu antenowego, tak jak w USA, obowiązuje choćby w Austrii, Bułgarii, Estonii czy Finlandii. Niektóre państwa przyjęły rozwiązania mieszane. Na przykład w Holandii darmowy czas antenowy w telewizji publicznej idzie w parze z możliwością kupowania czasu w telewizjach komercyjnych, nie jest jednak możliwe kupowanie czasu antenowego w telewizji publicznej. Interesujące rozwiązanie przyjęto w Wielkiej Brytanii, gdzie zakaz płatnych reklam wyborczych

połączono z darmowym czasem antenowym, z którego politycy korzystają nie w telewizjach publicznych, ale komercyjnych¹⁹.

Jak na tle rozwiązań przyjętych w innych krajach sytuuje się Polska? Niestety, wiele wskazuje na to, że nad Wisłą przyjęto wszystko, co najgorsze, z obydwu przeciwstawnych modeli. Ponieważ dozwolone jest kupowanie czasu antenowego od nadawców publicznych i komercyjnych, kandydaci z dużym zapleczem finansowym mają większe możliwości zdominowania kampanii swoim przekazem. Polskie przepisy umożliwiają kupowanie czasu również od nadawców publicznych, czego nie dopuszcza nawet model amerykański, uznawany często za najbardziej podatny na zdominowanie przez wielki kapitał.

Zarazem polscy nadawcy publiczni zostali zobowiązani do zapewnienia bezpłatnego czasu antenowego komitetom wyborczym, co oznacza, że w godzinach nadawania audycji komitetów są skazane na porażkę w walce o oglądalność z kanałami komercyjnymi. Podczas ostatnich wyborów do Parlamentu Europejskiego TVP skarżyła się na znaczący spadek widowni w pasmach, w których emitowała obowiązkowe reklamy polityczne. Według danych Nielsen Audience Measurement średnia oglądalność bloków emitowanych przez TVP 1 w dniach 10–16 maja 2014 roku w paśmie od godziny 17.00 do 23.00 wyniosła 8%, zaś emitowanych przez TVP 2 – 3%. TVP wskazywała, że jest to 2,25 razy mniej niż w przypadku średniej oglądalności tych samych bloków TVP 1 niezawierających audycji komitetów (spadek oglądalności bloków TVP 2 był dwukrotny).

¹⁹ Ch. Holtz-Bacha i L. Lee Kaid, *Political Advertising in International Comparison*, w: tychże (red.), *SAGE Handbook of Political Advertising*, SAGE, London 2006, s. 7 i 9.

Przykładowa oglądalność audycji komitetów wyborczych w sobotę 10 maja 2014 roku

			wszyscy 4+		16-49	
Data	Komitet	Start	AMR	SHR %	AMR	SHR %
TVP1						
10-05-2014	PIS	17:55	774 921	9,8	102 828	3,5
	EUROPA+ TWÓJ RUCH	17:55	730 680	9,3	101 662	3,5
	PO	17:58	616 775	7,7	120 029	4,1
	PSL	18:01	585 881	7,3	123 978	4,2
	SOLIDARNA POLSKA	18:04	540 381	6,6	125 170	4,3
	NOWA PRAWICA	18:06	572 073	7,0	142 988	4,8
	SLD	18:09	478 772	5,8	111 162	3,7
	RUCH NARODOWY	18:12	404 479	4,8	83 097	2,7
	POLSKA RAZEM	18:15	404 004	4,8	69 053	2,3
średnia 10-05-2014			547 377	6,7	108 907	3,7

Źródło: Nielsen Audience Measurement.

Oczywiście naiwnością byłoby sądzić, że audycje komitetów wyborczych mogą wygrać z nadawaną w tym samym czasie ofertą stacji komercyjnych. I nie wynika to jedynie z polskiej specyfiki – wbrew stwierdzeniom rzecznika TVP, że „fakt zdecydowanie mniejszego zainteresowania spotami wyborczymi, niż ofertą TVP, jest zrozumiały przy znanym, umiarkowanym zainteresowaniu Polaków uczestnictwem w wyborach”. W każdym kraju, nawet z frekwencją wyborczą

o wiele wyższą od polskiej, nadawcy publiczni przegraliby zapewne bitwę o widownię ze stacjami komercyjnymi, jeśli w tym samym czasie byliby zmuszeni do nadawania darmowych reklam wyborczych. To dlatego ustawodawcy brytyjscy, broniąc zarazem apolityczności i atrakcyjności telewizji publicznej, zobowiązali stacje komercyjne, mające o wiele większe możliwości nadrobienia strat w widowni, do emisji darmowych spotów wyborczych.

Niestety, polskie rozwiązanie, a raczej dopuszczona przez polskich ustawodawców całkowita dowolność, osłabia media publiczne, a razem nie zabezpiecza ogółu mediów przed korupcją polityczną.

Upolitycznienie mediów publicznych nie kończy się na kwestii braku skutecznych regulacji w zakresie reklam politycznych, lecz sięga o wiele głębiej. Zwycięskie ugrupowania podporządkowują sobie media publiczne, mianując nowych dyrektorów telewizji i rozgłośni radiowych, a niejednokrotnie skracając również kadencje urzędujących członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W 2006 roku uczyniło to PiS, nowelizując ustawę o radzie (nowelizacja została uznana przez Trybunał Konstytucyjny za częściowo niezgodną z ustawą zasadniczą). Po wygranych przedterminowych wyborach w 2007 roku usiłowała zrobić to PO, która przegłosowała odrzucenie sprawozdań rady w latach 2008 i 2009 (na odwołanie rady nie zgadzał się wówczas prezydent Lech Kaczyński), a ostatecznie doprowadziła do skrócenia kadencji rady w 2010 roku, po wygranej w wyborach prezydenckich Bronisława Komorowskiego. Powołana wówczas rada ma szansę jako pierwsza w historii tej instytucji doczekać końca sześcioletniej kadencji, ale po wygranych wyborach parlamentarnych w 2015 roku PiS zmieniło kierownictwo m.in. telewizji publicznej. Rada szybko weszła w konflikt z nowymi władzami telewizji, zlecając przygotowanie raportu na temat programów informacyjnych, w tym „Wiadomości” pod nowym kierownictwem. Wnioski z raportu przygotowanego przez prof. Macieja Mrozowskiego z SWPS okazały się bardzo krytyczne. Nowe kierownictwo TVP odpowiedziało ostrym oświadczeniem, w którym zarzucało radzie stronnictwość i upolitycznienie²⁰.

20 <http://wiadomosci.wp.pl/kat,137114,title,Do-Rzeczy-Polityczna-reka-nad-mediami,wid,18320274,wiadomosc.html?ticaid=118010> [ostatni dostęp: 10.05.2016].

Konflikty o media publiczne będą zapewne wybuchały na nowo, o ile nie ulegnie zmianie tryb wyboru członków KRRiT oraz mianowania kierownictwa Telewizji Polskiej i najważniejszych publicznych stacji radiowych.

Rozdział 2

Demokracja wewnątrzpartyjna a przywództwo

Zwolennicy tezy, że partie polityczne – zdominowane przez wąskie, oligarchiczne elity, podporządkowane wodzowi lub wąskiemu gremium kierowniczem – zachowują się po prostu zgodnie z ogólnymi zasadami rządzącymi wszelkimi organizacjami, lubią powoływać się na żelazne prawo oligarchii sformułowane w 1911 roku przez Roberta Michelsa²¹. Zapominają jednocześnie, że partie analizowane przez Michelsa istotnie różniły się od współczesnych, gdyż grupowały przede wszystkim działaczy z określonych klas społecznych, zaś samo prawo powstało w oparciu o swoistą wersję darwinizmu społecznego. Jeśli zatem dzisiejsze partie zachowują się zgodnie z żelaznym prawem oligarchii, to warto zastanowić się nad współczesnymi, złożonymi przyczynami tej tendencji, które wykraczają poza doświadczenie początku XX wieku.

Oligarchizacja partii z pewnością nie została uznana za przejaw jakiegokolwiek „żelaznego prawa” w polskiej ustawie o partiach politycznych z 1997 roku, której artykuł 8 stanowi, że partie mają działać, ale też kształtować swoją strukturę metodami demokratycznymi²². Jak wskazuje Marek Chmaj, **Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 marca 2000 roku orzekł, że nakaz posługiwania się metodami demokratycznymi nie dotyczy wyłącznie aktywności publicznej partii,**

21 R. Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, tłum. E. Paul i C. Paul, Hearst's International Library, New York 1915, cz. 6, rozdz. 2.

22 Dz.U. 1997, nr 98, poz. 604.

ale również ich praktyk „wewnętrznych”, czyli wyboru struktur partyjnych i zasad regulujących członkostwo. Zarazem jednak Trybunał stwierdził, że „swoboda kształtowania struktur wewnętrznych i zasad funkcjonowania partii nie może być ograniczana, o ile nie zagraża wypełnianiu przez partię ich konstytucyjnej roli lub jak długo nie wyklucza demokratyczności metod, jakimi partia zamierza wpływać lub wpływa na kształtowanie polityki państwa”²³. A zatem zdelegalizowane mogą zostać tylko te partie, które posługują się niedemokratycznymi metodami w działalności publicznej. To istotna różnica choćby w zestawieniu z ustawą hiszpańską, według której nie tylko publiczna działalność niezgodna z zasadami demokracji, ale też niedemokratyczne kształtowanie struktur skutkują rozwiązaniem partii²⁴.

Jeśli jednak brak demokracji wewnątrzpartyjnej nie musi oznaczać podważania zasad demokracji w ogóle, to pozostaje jeszcze istotny problem ograniczenia rozliczalności politycznej. Jedną z najistotniejszych zalet dobrze funkcjonujących systemów demokratycznych jest możliwość odwoływania w wyborach przedstawicieli, którzy zdaniem obywateli nie reprezentują należycie ich interesów i poglądów. Brak demokracji wewnątrzpartyjnej oznacza poważne ograniczenie rywalizacji na programy i kompetencje pomiędzy członkami partii oraz różnymi partyjnymi frakcjami, a zatem zmniejsza podaż programów i postulatów politycznych. Tym samym wyborcy, którzy nie są zadowoleni z dotychczasowej reprezentacji, otrzymują o wiele mniej możliwości zastąpienia ją lepiej pasującą do ich oczekiwań, lecz wciąż mieszczącą się w ramach partii, którą popierają. O tym, jak wiele polskich obywateli faktycznie czuje się niereprezentowanych przez istniejące partie, świadczą przytaczane w rozdziale 1 wyniki sondażu przeprowadzonego przez CBOS na 25-lecie polskich przemian demokratycznych. Przypomnijmy – 35% ankietowanych uznało, że ich interesów i poglądów nie reprezentuje żadna z istniejących partii politycznych.

23 M. Chmaj, *Prawne aspekty demokracji wewnątrzpartyjnej*, w: M. Chmaj, M. Waszak, J. Zbieranek, *O demokracji w polskich partiach politycznych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 26.

24 Tamże, przyp. 44.

Czy polskie partie są demokratyczne?

Czy polskie partie polityczne można jednak uznać za wewnętrznie niedemokratyczne, czyli kształtujące swoją strukturę w sposób, który ogranicza podaż idei i programów? Częściowej odpowiedzi dostarczają wyniki badania przeprowadzonego w 2011 roku przez Instytut Spraw Publicznych. Badanie, jak przyznają autorzy, miało swoje istotne ograniczenia, gdyż przeprowadzono je metodą ankietową, przy czym odpowiedzi na zawarte w niej pytania udzielały osoby oddelegowane przez partie do wypowiedzenia się w imieniu całej organizacji²⁵. Trudno było zatem wychwycić głosy wewnętrznego sprzeciwu, trudno też było oczekiwać, że partie poddadzą same siebie szczególnie krytycznej analizie.

Co więcej, niektóre partie, w tym tak istotne dla polskiej sceny politycznej jak Prawo i Sprawiedliwość, odmówiły wzięcia udziału w badaniu. Odmowa PiS staje się bardziej zrozumiała w świetle statutu partii, który stanowi, że „Prezes PiS jest najwyższą władzą wykonawczą PiS”, a do jego licznych kompetencji należą m.in.: „określanie zakresu zadań i kompetencji Wiceprezesów PiS, Przewodniczącego Komitetu Wykonawczego, Skarbnika PiS”, jak również „przedkładanie do akceptacji Komitetu Politycznego kandydatów PiS w wyborach parlamentarnych, do Parlamentu Europejskiego oraz na urząd Prezydenta RP”, a nawet „ustalanie wzoru dokumentów członkowskich, w tym dokumentów wymaganych przy przyjęciu w poczet członków PiS”²⁶. Respondenci wytypowani przez partie biorące udział w badaniu wskazywali jako najważniejsze i decyzyjne organy kolektywne – Radę Krajową (SLD, PO), Radę Naczelną (PSL, SD), Krajową Konwencję (PO), Komisję Rewizyjną (PO, SD). W przypadku statutu przyznającego bardzo szerokie kompetencje prezesowi partii udzielenie takiej odpowiedzi byłoby oczywiście niemożliwe.

W ankiecie przygotowanej przez ISP jedynie Platforma Obywatelska wskazała na przykłady korzystania z istotnego narzędzia demokracji wewnętrzzpartyjnej, czyli prawyborów²⁷. Dwa przypadki zastosowania

25 M. Waszak, *Polskie partie polityczne w badaniach ankietowych Instytutu Spraw Publicznych*, w: *O demokracji w polskich partiach politycznych*, dz. cyt., s. 53.

26 <http://pis.org.pl/dokumenty> [ostatni dostęp: 7.05.2016].

27 Tamże, s. 59.

tego mechanizmu przez PO budzą jednak poważne wątpliwości. Partia sięgnęła po niego dwukrotnie – gdy wylaniała kandydatów przed wyborami parlamentarnymi w 2001 roku oraz kandydata w wyborach prezydenckich z 2010 roku. Za pierwszym razem doszło jednak do szeregu nadużyć i w niektórych okręgach prawybory trzeba było unieważnić²⁸. W drugim przypadku członkowie partii mogli wybierać jedynie pomiędzy dwoma kandydatami wskazanymi przez kierownika partii, czym należy zapewne tłumaczyć niską frekwencję – wzięło w nich udział jedynie 47% członków PO.

Skoro z demokracją wewnątrzpartyjną jest w Polsce nie najlepiej, a duża część obywateli nie czuje się reprezentowana przez żadną partię, to należy poważnie rozważyć ewentualność, że przynajmniej część osób niereprezentowanych znalazłaby swoich przedstawicieli, gdyby partie kształtowały swoje struktury w sposób bardziej demokratyczny, dopuszczając do formowania swojej działalności publicznej szersze grono polityków o bardziej zróżnicowanych poglądach.

Nie oznacza to oczywiście, że partie muszą zrezygnować z silnych, wyrazistych przywódców. Dominacja liderów w mediach nie musi koniecznie oznaczać, że partie są niedemokratyczne. Co więcej, przemiany współczesnej demokracji, w której maleje rola podziałów klasowych i silnych identyfikacji partyjnych kształtujących tożsamości, sprawiają, że rola liderów dających szerszym rzeszom wyborców możliwość identyfikacji staje się istotniejsza. Do specyfiki polskiego życia partyjnego należy również to, że po 1989 roku kształtowało się ono pod wpływem osobistości, które rozpoznawalność i uznanie zdobywały jeszcze przed przełomem demokratycznym. Należy jednak zdecydowanie odróżnić przywództwo od wodzostwa, a oligarchizację od działania na mocy nieformalnego autorytetu czy charyzmy. **Partie bardziej demokratyczne, dbające o interesy i wyrażające poglądy szerszych grup obywateli, nie muszą być złożone wyłącznie z mało rozpoznawalnych, szeregowych działaczy. Zapewniają natomiast większą rozliczalność i reprezentatywność wobec elektoratu. Otwierają również ścieżki awansu dla wybijających się działaczy i pozwalają budować partyjną „klasę średnią”.**

28 <http://www.wprost.pl/ar/15367/Prawyborcy-w-Toruniu-niewazne/> [ostatni dostęp: 17.12.2014].

W świetle zdecydowanie negatywnych doświadczeń z wylaniem kandydatów w wyborach poprzez głosowanie w Platformie Obywatelskiej i wzięwszy pod uwagę możliwości manipulowania wynikami głosowania przez partyjne kierownictwo, np. poprzez sztuczne zwiększanie na krótko przed głosowaniem liczby członków partii w danym okręgu, prawyборы należy traktować jako rozwiązanie ryzykowne i niedoskonałe. Choć jego zwolennicy uważają, że daje głos i rzeczywisty wpływ wszystkim członkom partii, to w praktyce okazuje się bardzo podatne na sterowanie przez wpływowych graczy partyjnych. Dlatego też zamiast koncentrować się na poszerzaniu grona decydującego o kluczowych dla partii sprawach nominacji kandydatów w wyborach, lepiej skupić się na tym, by te decyzje były podejmowane w sposób przejrzysty, przez ciała kolegalne i reprezentatywne dla ogółu partii, takie jak Rada Krajowa.

Wady i zalety demokracji wewnątrzpartyjnej

W tym miejscu należy poczynić jednak zastrzeżenie, że więcej demokracji wewnątrzpartyjnej automatycznie oznacza lepszą jakość demokracji w ogóle. Jak wskazuje w raporcie przygotowanym dla National Democratic Institute for International Affairs w Waszyngtonie Susan Scarrow, badaczka systemów partyjnych z Uniwersytetu w Houston, zwolennikami wzmocnienia demokracji wewnątrz organizacji partyjnych są na ogół stronnicy deliberatywnego ujęcia demokracji, którzy wierzą, że partie mogą stać się istotnymi „inkubatorami” zaangażowania obywatelskiego dzięki aktywizowaniu swoich członków i sympatyków oraz wypracowywaniu w debacie z nimi swoich propozycji programowych²⁹. Scarrow zauważa jednak, że tej wizji sprzeciwiają się sceptycy twierdzący, iż żywotna demokracja to przede wszystkim taka, w której działają odpowiedzialne partie, traktujące zwycięstwo wyborcze jako mandat zobowiązujący do realizacji swoich obietnic. Wątpliwości sceptyków nie należy lekceważyć – wskazują oni zasadnie, że całkowicie demokratyczne, rozdiskutowane partie mogą mieć w niektórych przypadkach problem z dotrzymaniem obietnic wyborczych. Stanie się tak np. wówczas, kiedy na skutek rywalizacji

29 S. Scarrow, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Implementing Intra-party Democracy*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington 2005, s. 3.

wewnątrzpartyjnej dotychczasowe przywództwo utraci kontrolę nad organizacją na rzecz nieprzewidywalnych członków. Sceptycy wskazują również, że demokracja wewnątrzpartyjna może sprzyjać przemianom władzy w organizacji przez szczególnie zaangażowane, radykalne frakcje, a zatem paradoksalnie sprawiać, że programy partyjne będą mniej responsywne wobec oczekiwań wyborców niż wówczas, gdyby formułowało je wąskie kierownictwo kierujące się przede wszystkim wynikami badań opinii publicznej³⁰.

Przykładu daleko idącej demokracji wewnątrzpartyjnej, która niemal pogrzebała szanse ugrupowania na sukces polityczny, dostarczają zdaniem Scarrow początki niemieckiej Partii Zielonych. Ta założona w 1980 roku partia wyrosła z ruchów protestu i starała się utrzymywać jak najściślejszy kontakt z sympatykami. Nacisk na wsłuchiwanie się w głos zwolenników i formułowanie programu w oparciu o zgłoszone „oddolnie” postulaty miały odróżniać ją od wcześniejszych ugrupowań, uznanych za wyobcowane ze społeczeństwa, oligarchiczne i sprzyjające wąskim grupom interesu. Na początku swojej działalności Zieloni starali się zwoływać jak najczęściej mityngi polityczne, na których prawo zgłaszania propozycji programowych mieli nie tylko członkowie partii, lecz wszyscy zgromadzeni. Z czasem okazało się jednak, że na zebraniach zaczęły dominować „niewielkie grupy zdeterminowanych, którzy potrafili przeforsować propozycje niereprezentatywne albo wręcz kompromitujące dla ogółu partii”³¹. Po kilku latach eksperymentowania z szeroką demokracją wewnątrzpartyjną Zieloni zaczęli oddawać coraz więcej władzy konwencjom delegatów partyjnych.

Trzeba jednak zauważyć, że negatywne doświadczenia nie sprawiły, że Zieloni całkowicie porzucili ideał demokracji wewnątrzpartyjnej. Nie stali się partią wodzowską, lecz wprowadzili ściślejsze kryteria uczestnictwa w gremiach podejmujących decyzje. Całkowity brak demokracji partyjnej może prowadzić do kryzysów nie mniej poważnych niż oddanie głosu wszystkim zainteresowanym działalnością danej partii. Partie ściśle wodzowskie, w których nominowanie kandydatów w wyborach leży wyłącznie w gestii lidera, są np. o wiele bardziej

30 Tamże, s. 4.

31 Tamże, s. 5.

niestabilne niż ugrupowania, w których kluczowe decyzje podejmuje się za pomocą przejrzystych procedur. Muszą liczyć się chociażby z ryzykiem wybuchu ostrej rywalizacji wewnętrznej, kiedy zabraknie dotychczasowego lidera. Sukcesja jest w tego rodzaju partiach problemem o wiele większym niż w ugrupowaniach bardziej demokratycznych.

Zarówno pełna demokracja wewnątrzpartyjna, jak i jej całkowity brak mogą zatem przynieść poważne szkody samym partiom i całemu systemowi demokratycznemu. Stabilny, responsywny i reprezentacyjny system partyjny powinien zatem lokować się gdzieś pomiędzy tymi skrajnościami. **Kluczowe jest zapisanie w statutach partyjnych jasnych zasad podejmowania kluczowych decyzji, w szczególności personalnych, i zadbanie, by owe decyzje były podejmowane w sposób bardziej kolegialny, przez możliwie jak najbardziej reprezentatywne instancje partyjne w rodzaju Rad Krajowych.**

Łączenie wody z ogniem – zmiana ordynacji wyborczej a reprezentatywne partie z silnymi osobowościami

Przekonanie, że nominowanie kandydatów na posłów przez wąskie kierownictwo partyjne skutkuje wyłanianiem posłów „miernych, ale wiernych”, a nie politycznych osobowości silnie związanych ze swoimi okręgami wyborczymi, jest na tyle rozpowszechnione i silne, iż w polskiej debacie publicznej regularnie powracał pomysł wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych do Sejmu. JOW-y były traktowane jako narzędzie przełamania oligarchizacji partii i zapewnienia większej rozliczalności posłów przed wyborcami. Na przykład Ruch Obywatelski na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych argumentował na swojej stronie, że wprowadzenie postulowanego przezeń rozwiązania doprowadzi m.in. do „wzrostu kompetencji posłów i ich asertywności względem aparatu partyjnego” oraz „zmiany charakteru partii z wodzowskich na obywatelskie”³².

Postulat wprowadzenia JOW-ów, zgłaszany przez lata przede wszystkim przez różne stowarzyszenia, niespodziewanie stał się jednym z istotnych haseł w kampanii przed wyborami prezydenckimi w 2015

32 <http://jow.pl/abc/> [ostatni dostęp: 28.04.2015].

roku. Kiedy opierający swój program niemal wyłącznie na nim Paweł Kukiz uzyskał w pierwszej turze 20% głosów, walczący o reelekcję prezydent Bronisław Komorowski, który przegrał nieznacznie w pierwszym głosowaniu ze swoim najpoważniejszym rywalem Andrzejem Dudą, zapowiedział na wrzesień referendum w tej sprawie. Obywatele mieli odpowiedzieć m.in. na pytanie o wprowadzenie jednomandatowych okręgów w wyborach do Sejmu. Referendum odbyło się 6 września, ale wzięło w nim udział jedynie 7,8% uprawnionych, z których 78,75% opowiedziało się za wprowadzeniem JOW-ów. Frekwencyjna porażka referendum oznacza, że postulat wprowadzenia okręgów jednomandatowych najprawdopodobniej na długo zniknie z programów partyjnych.

Dokładna analiza przyczyn wyjątkowo niskiej frekwencji w referendum przekraczałyby ramy niniejszego raportu, ale na pewno miał na nią wpływ niefortunny moment ogłoszenia referendum, który obniżył jego wiarygodność i sprawił, że znaczna część obywateli potraktowała je jako element walki wyborczej. Referendum nie zostało też poprzedzone żadną poważną, szeroko zakrojoną kampanią informacyjną, a samo pytanie o JOW-y sformułowano nieprecyzyjnie – nie określono w nim, jaką wersję jednomandatowych okręgów wyborczych mają na myśli jego autorzy. Fiasko referendum nie oznacza jednak, że wszelkie próby zmiany ordynacji wyborczej muszą być skazane na porażkę czy że reforma ordynacji jest niepotrzebna.

Na świecie funkcjonuje kilka odmian systemów wyborczych opartych na okręgach jednomandatowych³³. We Francji obowiązuje tzw. system dwurundowy – posłowie do francuskiego Zgromadzenia Narodowego wyłaniani są w dwóch głosowaniach, o ile w pierwszym żadna z osób ubiegających się o mandat w danym okręgu nie uzyska co najmniej 50% głosów przy frekwencji wynoszącej przynajmniej 25%. Do drugiej tury stają wówczas wszyscy kandydaci, którzy w pierwszej uzyskali co najmniej 12,5% głosów. W Australii mandat w danym okręgu zdobywa się według zasady głosu alternatywnego – wyborca wpisuje na

33 Więcej na ten temat pisałem w przygotowanym wspólnie z Dawidem Sześciło opracowaniu *Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną?*, na którego fragmentach oparto pozostałą część niniejszego podrozdziału, http://www.batory.org.pl/upload/JOW_policy_paper.pdf [ostatni dostęp: 12.05.2016].

karcie do głosowania numer 1 przy nazwisku kandydata cieszącego się jego największym poparciem, obok nazwiska następnego w kolejności wpisuje 2, etc. Jeśli żaden z kandydatów w okręgu nie zdobędzie co najmniej 50% numerów 1, odrzucany jest kandydat, którego najmniej wyborców uznało za „pierwszy wybór”, a jego głosy rozdzielane są pomiędzy pozostałych kandydujących. Procedurę powtarza się, dopóki nie zostanie wyłoniony jeden zwycięzca.

Najstarszą, najprostszą i najczęściej używaną odmianą systemu opartego na jednomandatowych okręgach wyborczych jest *first past the post* (FPTP), czyli model oparty na większości względnej. Mandat zdobywa w nim po prostu ten kandydat, który w okręgu uzyska najwięcej głosów. Spośród 40 krajów stosujących FPTP w wyborach do izby niższej parlamentu tylko jeden znajduje się w Europie – jest nim Wielka Brytania.

System brytyjski zdecydowanie promuje partię zajmującą pierwsze miejsce. Nawet jeśli pozostałe ugrupowania nie poniosły dotkliwej porażki, to oddane na nie głosy przekładają się na znacząco mniejszą liczbę reprezentantów w parlamencie niż w przypadku ugrupowania zwycięskiego. W ostatnich brytyjskich wyborach parlamentarnych z maja 2015 roku Partia Konserwatywna zdobyła 36,9% głosów, co dało jej 330 mandatów (50,8% ogółu miejsc). Partia Pracy uzyskała 30,4% głosów, ale jedynie 232 mandaty (35,7%). Eurosceptyczna Partia Niepodległości Zjednoczonego Królestwa (UKIP) zdobyła 12,6% głosów, ale uzyskała zaledwie jeden mandat, zaś 7,9% głosów dało Liberalnym Demokratom osiem mandatów. Szkocka Partia Narodowa, choć zdobyła 4,7% głosów, mniej niż UKIP i Liberałowie, uzyskała aż 56 mandatów.

Różnice pomiędzy rozkładem mandatów uzyskanych w systemie opartym na względnej większości a mandatami zdobywanymi w systemie proporcjonalnym dobrze pokazuje symulacja, która została przeprowadzona po ostatnich brytyjskich wyborach przez Electoral Reform Society, najstarszą z brytyjskich organizacji pozarządowych działających na rzecz odejścia od FPTP³⁴. Gdyby głosowanie odbyło się w systemie proporcjonalnym z głosami liczonymi metodą D’Hondta,

34 <http://www.electoral-reform.org.uk/blog/nail-coffin> [ostatni dostęp: 26.06.2015].

Konserwatyści otrzymaliby 244 mandaty (o 86 mniej), Partia Pracy – 201 (o 31 mniej), Szkocka Partia Narodowa – 31 (o 25 mniej), UKIP – 83 (aż o 82 więcej!), Liberalowie – 52 (o 44 więcej). Największy zysk w systemie proporcjonalnym w porównaniu z FPTP zanotowałby zatem euroceptycy Nigela Farage’a – zamiast zadowolac się zaledwie jednym mandatem, byłiby trzecią siłą na scenie politycznej.

Zwolennicy systemu opartego na względnej większości podkreślają jego zalety – pozwala wyborcom głosować na konkretnego kandydata, a nie listę układaną przez partię; mandaty uzyskują w nim politycy posiadający silne poparcie lokalne i mocno związani ze swoimi okręgami wyborczymi (choć stawia to pod znakiem zapytania ich gotowość do reprezentowania całego społeczeństwa, a silne poparcie lokalne nie oznacza na ogół większości); daje szansę uzyskania mandatu popularnym lokalnie kandydatom, którzy nie należą do żadnej partii; wreszcie zmniejsza szansę uzyskania mandatów przez polityków partii skrajnych, o ile ich zwolennicy nie są silnie skoncentrowani w kilku okręgach. Model ten obciążony jest jednak zasadniczymi wadami. Nie prowadzi do wyłonienia reprezentacji politycznej odzwierciedlającej rozkład interesów i opinii ogółu wyborców. W sytuacji, kiedy w danym okręgu przegrani kandydaci otrzymali wprawdzie z osobna mniejszą liczbę głosów, ale łącznie głosowało na nich więcej osób niż na zwycięzcę, większość obywateli nie będzie miała swojej reprezentacji. Podobny efekt może wystąpić w skali kraju, kiedy dana partia otrzyma we wszystkich okręgach znaczącą liczbę głosów, a mimo to nie zdoła zwyciężyć w żadnym z nich.

W systemie opartym na większości względnej, takim jak brytyjski, znaczna liczba głosów jest zatem marnowana, czyli oddawana na przegranych kandydatów (niekiedy dolicza się również głosy „ponadprogramowe”, tzn. oddane na zwycięskich kandydatów, ale przekraczające liczbę potrzebną do zwycięstwa). Według szacunków Electoral Reform Society odsetek głosów oddanych w wyborach z 2010 roku na przegranych kandydatów wyniósł w skali kraju 52,8%³⁵. W wyborach

35 <http://www.electoral-reform.org.uk/wasted-votes> [ostatni dostęp: 20.06.2015].

z 2015 roku również przekraczał 50%, a w niektórych okręgach nawet 60%³⁶.

Czy możliwe jest zreformowanie ordynacji w taki sposób, aby w wyborach uzyskiwali mandat kandydaci silnie związani ze swoimi okręgami, a jednocześnie ogół reprezentantów odzwierciedlał możliwie wiernie rozkład poglądów całego elektoratu? Za ordynację, która zbliża się do tego ideału, uważana jest przez wielu komentatorów ta obowiązująca w wyborach do Bundestagu – tygodnik „Der Spiegel” określił ją przy okazji wyborów z 2013 roku mianem „skomplikowanej, lecz sprawiedliwej”³⁷, a dziennikarz „The Economist” pisał z entuzjazmem, że jest to system zapobiegający jednocześnie marnowaniu głosów i fragmentaryzacji sceny politycznej³⁸. Wielu politologów podkreśla jego zalety, widząc w nim połączenie najlepszych cech systemów proporcjonalnych i większościowych³⁹.

Niemieccy wyborcy oddają dwa głosy – pierwszy na kandydata w swoim okręgu (łącznie jest ich w Republice Federalnej 299), drugi zaś na kandydata z listy partyjnej obowiązującej w jednym z 16 „krajów związkowych” (*Bundesländer*). Każdy z 299 okręgów wysyła do Bundestagu jednego reprezentanta wybranego większością głosów. W przypadku list partyjnych mandaty liczone są proporcjonalnie do liczby głosów i obowiązuje pięcioprocentowy próg wyborczy. Jeśli partia nie zdoła przekroczyć progu, ale jej kandydaci zwyciężą w głosowaniu większościowym w co najmniej trzech okręgach, to uzyska dodatkowe miejsca w Bundestagu proporcjonalnie do „drugich głosów” oddanych na jej listy.

W 2009 roku niemiecki Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ordynacja jest sprzeczna z ustawą zasadniczą, ponieważ dawała partiom możliwość zdobycia w okręgach większościowych tzw. „mandatów nadmiarowych” (*Überhangmandate*), czyli przekraczających liczbę mandatów,

36 <http://www.wastedvotes.org/> [ostatni dostęp: 20.06.2015].

37 <http://www.spiegel.de/international/germany/german-election-system-explained-a-923243.html> [19.09.2013, ostatni dostęp: 20.06.2015].

38 <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/09/economist-explains-3> [11.09.2013, ostatni dostęp: 20.06.2015].

39 Zob. np. M.S. Shugart i M.P. Wattenberg (red.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford 2001.

jakie przypadły im w głosowaniu proporcjonalnym. Ponieważ każdy reprezentant wybrany w okręgach większościowych zasiada w parlamencie, ta nadwyżka oznaczała, że dodatkowe miejsca uszczuplały liczbę posłów pozostałych partii wyłonionych w głosowaniu proporcjonalnym. Dlatego w 2009 roku ordynacja została zreformowana. Wprowadzono „mandaty wyrównawcze” (*Ausgleichmandate*) – każda partia posyła do Bundestagu grupę posłów odpowiadającą liczbie głosów oddanych w głosowaniu proporcjonalnym. Oznacza to, że liczba posłów w niemieckim parlamencie może zmieniać się z kadencji na kadencję.

Model niemiecki uchodzi za skomplikowany, ale jak pokazuje znawca systemów wyborczych Jeffrey A. Karp, zrozumienie zasad działania systemu mieszanego może zostać znacznie poprawione dzięki edukacji obywatelskiej⁴⁰. Niemcy Zachodnie przyjęły system mieszany w 1953 roku, Nowa Zelandia dopiero w 1996, lecz poziom jego przyswojenia jest podobny na skutek prowadzenia przez nowozelandzką komisję wyborczą kampanii informacyjnej. Zrozumienie systemu mieszanego rośnie też dzięki oswojeniu się z jego działaniem. W 1990 roku, czyli w roku zjednoczenia kraju i pierwszych wspólnych wyborów, 31% wyborców z Niemiec Wschodnich rozumiało, jak ten model funkcjonuje (w Niemczech Zachodnich 51%). W 1994 roku poziom zrozumienia był już zdecydowanie bardziej zbliżony – 53% w Niemczech Wschodnich, 55% w Zachodnich.

Zastosowanie wzorowanego na niemieckiej ordynacji modelu „spersonalizowanego proporcjonalnego” wymagałoby zapewne wprowadzenia poprawki analogicznej do tej, jaką wdrożono w Niemczech po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2009 roku. Liczba posłów mogłaby zatem zmieniać się z kadencji na kadencję. Zapewne wywołałoby to niezadowolenie tych, którzy twierdzą, że Sejm i tak jest już zbyt liczny. Wydaje się jednak, że warto zaryzykować tę krytykę i zapewnić polskim partiom politycznym możliwość wysyłania do Sejmu zarówno wyrazistych, niezależnych posłów o silnym zapleczu lokalnym, jak i postaci ważnych dla funkcjonowania całej partii oraz rozpoznawalnych dla wyborców na szczeblu krajowym.

40 J.A. Karp, *Political knowledge about electoral rules: comparing mixed member proportional systems in Germany and New Zealand*, „Electoral Studies” 2006, nr 4.

Rozdział 3

W stronę bardziej przejrzystych finansów partyjnych

Zmiana systemu finansowania partii politycznych wprowadzona w 2001 roku sprawiła, że polskie ugrupowania utrzymują się przede wszystkim z subwencji budżetowych. Na pieniądze podatników mogą liczyć partie, które w wyborach przekroczyły próg 3% głosów, oraz koalicje, które uzyskały poparcie co najmniej 6% wyborców. Wysokość subwencji zależy od liczby głosów oddanych na daną partię lub koalicję.

Wprowadzając do ustawy o partiach politycznych zapis o finansowaniu budżetowym, ustawodawcy chcieli przede wszystkim ograniczyć ryzyko korupcji politycznej, zapobiec zdominowaniu życia politycznego przez zamożnych darczyńców i nie dopuścić do sytuacji, by partie posiadające licznych zamożnych sympatyków były w stanie zdominować życie publiczne dzięki przewadze finansowej. Jak zauważa Marek Chmaj, polski model ma na celu również stabilizowanie systemu partyjnego, progi 3% i 6% dają bowiem dostęp do subwencji przede wszystkim ugrupowaniom dużym i średnim⁴¹. Na pieniądze z budżetu nie mogą zatem liczyć partie niewielkie, a także te, które nie przeszły jeszcze testu wyborczego. Dzięki takiemu rozwiązaniu scena polityczna

41 M. Chmaj, *Status środków otrzymywanych przez partie polityczne z budżetu państwa z tytułu subwencji. Problematyka jawności*, w: J. Zbieranek (red.), *Subwencje z budżetu państwa dla partii politycznych. Jawność i kontrola*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 18.

jest wprawdzie stabilniejsza, pieniądze nie „marnuje” się na ugrupowania marginalne i efemeryczne, ale bariery wejścia do polityki i rzucenia wyzwania ugrupowaniom dominującym są o wiele wyższe.

Dlatego też w przygotowanym przez Fundację Batorego w 2012 roku dokumencie *Financing of Political Parties and Election Campaigns: Poland Country Report* znalazła się rekomendacja obniżenia progu uprawniającego do subwencji do 1%⁴². Jest to pomysł, do którego stanowczo warto wrócić, aby ułatwić rozwój „politycznym *start-upom*”, czyli niewielkim partiom, które jednak zdołały zdobyć poparcie istotnej części elektoratu. Aby uspokoić krytyków, którzy obawiają się, że taka zmiana może doprowadzić do fragmentaryzacji sceny politycznej podobnej do tej, z jaką mieliśmy do czynienia w Polsce na początku lat 90., można za autorami wspomnianego dokumentu przywołać przykłady Francji i Estonii, gdzie do subwencji upoważnia właśnie jedno-procentowe poparcie w wyborach, a także Niemiec, gdzie do uzyskania wsparcia z budżetu wystarczy 0,5%. Scena polityczna żadnego z tych krajów nie jest nadmiernie rozdrobniona.

Istniejący model finansowania partii przyczynił się do ustabilizowania systemu partyjnego, obarczony jest jednak istotnymi słabościami. Przede wszystkim brakuje należytej kontroli nad wydatkowaniem środków z subwencji budżetowych. W corocznych sprawozdaniach, przygotowywanych dla Państwowej Komisji Wyborczej przez partie otrzymujące subwencje, wydatki klasyfikowane są z dużą dozą dowolności i przy użyciu bardzo ogólnych kategorii. Wprawdzie sprawozdania są uzupełniane przez opinię niezależnego, biegłego rewidenta, ale brakuje nad nimi należytego nadzoru merytorycznego samej PKW.

Dobłą ilustracją dowolności i braku precyzji jest porównanie wydatków partii na fundusz ekspercki oraz na „usługi obce, w tym korzystanie ze środków masowego przekazu”, czyli w dużej mierze na marketing polityczny. Nowelizacja ustawy o partiach politycznych z 2001 roku zobowiązała je do wydawania na ten cel kwot w wysokości 5–15% przysługującej subwencji. Od tego czasu partie rzadko kiedy

42 <http://www.politicalfinance.org/wp-content/uploads/2012/08/Poland-Country-Report-final-July-2012.pdf> [ostatni dostęp: 03.05.2015].

przeznaczały na ten cel kwotę większą niż minimalna przewidziana prawem (jednym z nielicznych wyjątków była Liga Polskich Rodzin, która w 2007 roku wydała na fundusz 5,7% subwencji). Nie inaczej było w 2013 roku. Platforma Obywatelska przeznaczyła z subwencji na „usługi obce, w tym korzystanie ze środków masowego przekazu” powyżej 6 mln złotych, czyli ponad sześciokrotnie więcej niż 886 tys. na fundusz ekspercki. Prawo i Sprawiedliwość wydało na ten sam cel ponad 5,8 mln (na fundusz ekspercki 1,6 mln), Twój Ruch – powyżej 3 mln (380 tys. na fundusz), PSL – ponad 2 mln (na fundusz 318 tys.), a SLD – 1,8 mln (na fundusz niespełna 314 tys. złotych)⁴³.

W roku 2014 trzy partie istotnie zmieniły strukturę swoich wydatków, a przynajmniej sposób klasyfikowania ich na użytek PKW. Platforma Obywatelska wydała tym razem na usługi obce 880 652 złotych, mniej niż na fundusz ekspercki, na który przeznaczono 886 500 złotych. Rok wcześniej na usługi obce PO wydała ponad sześciokrotnie więcej. Prawo i Sprawiedliwość na usługi obce wydało w 2014 roku niemal czterokrotnie mniej niż rok wcześniej – nieco ponad 1,5 mln złotych w porównaniu z 5,8 mln w roku 2013. Na fundusz ekspercki PiS przeznaczył 1,3 mln złotych, z czego według sprawozdania całość przeznaczona została na ekspertyzy. Na działalność wydawniczo-edukacyjną nie przekazano ani złotówki. Największa rewolucja zaszła w finansach SLD – zamiast 1,8 mln złotych na usługi obce, jak to miało miejsce w roku 2013, Sojusz przeznaczył na ten cel rok później... 7 318,12 złotych (słownie: siedem tysięcy trzysta osiemnaście złotych i dwanaście groszy). Wydatki SLD na fundusz ekspercki wzrosły w ciągu roku niemal trzykrotnie – do ponad 900 tys. złotych⁴⁴.

Spośród partii uprawnionych do otrzymania subwencji w 2015 roku na usługi obce najwięcej wydały Twój Ruch (2,2 mln) oraz PSL (2,1 mln), przy czym obie partie przeznaczyły na fundusz ekspercki tyle samo, co dwa lata wcześniej (i nadal znacząco mniej niż na usługi obce)

43 <http://pkw.gov.pl/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2013/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-5-maja-2014-r.html> [ostatni dostęp: 18.12.2014].

44 <http://pkw.gov.pl/sprawozdania-finansowe-partii-politycznych-za-rok-2014/komunikat-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-4-maja-2015-r-w-sprawie-informacji-finansowych-partii-politycznych-o-otrzymanej-subwencji-2014.html> [ostatni dostęp: 10.10.2015].

– odpowiednio 380 i 318 tys. złotych. SLD kolejny raz drastycznie zmienił strukturę swoich wydatków: zamiast zaskakująco niskiej kwoty 7 tys. złotych z roku 2014 – rok później wydał na usługi obce prawie 900 tys. Wydatki PiS również uległy zmianie – na fundusz ekspercki partia przeznaczyła podobną kwotę – 1 mln złotych (1,3 mln w 2014 roku), ale na usługi obce znowu wydała znacząco więcej – 3,8 mln, czyli ponad dwukrotnie więcej niż rok wcześniej (1,5 mln w 2014 roku). Platforma Obywatelska przekazała w 2015 roku na fundusz ekspercki dokładnie taką samą kwotę, co rok wcześniej – 886 500 złotych, zaś na usługi obce jeszcze mniej niż przed rokiem – 593 775 złotych (880 tys. w roku 2014). Jednocześnie jednak PO przeznaczyła największą ze wszystkich partii kwotę na fundusz wyborczy – 10 mln, czyli ponad połowę subwencji wynoszącej 17,6 mln. W 2015 roku odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne, więc gromadzenie środków na fundusz wyborczy jest zrozumiałe, ale jego skala w przypadku PO mimo wszystko zaskakuje. PiS, dysponujący wyższą subwencją (18 mln złotych), na fundusz wyborczy przeznaczył mniej niż 1/3 tej kwoty (5,38 mln)⁴⁵.

Trudno uwierzyć, że partie z roku na rok zmieniały tak radykalnie sposób finansowania swojej działalności. Oczywiście rok wyborczy jest wyjątkowy, wymaga od wszystkich ugrupowań nadzwyczajnej mobilizacji środków, ale nie tłumaczy to istotnych zmian w klasyfikacji wydatków między latami 2013 a 2014, a także wydatków niezaklasyfikowanych jako nakłady na fundusz wyborczy. O wiele bardziej prawdopodobne jest, że partie postanowiły po prostu skorzystać z niedostatecznego nadzoru PKW i nieprecyzyjnych kategorii w sprawozdaniach, aby zaklasyfikować wydatki w sposób, który był dla nich wygodny i korzystniejszy wizerunkowo.

45 http://pkw.gov.pl/681_Sprawozdania_finansowe_partii_politycznych_za_rok_2015/1/16631_Komunikat_Panstwowej_Komisji_Wyborczej_z_dnia_25_kwietnia_2016_r_w_sprawie_informacji_finansowych_partii_politycznych_o_otrzymanej_subwencji_oraz_o_poniesionych_z_subwencji_wydatkach_w_2015_r [ostatni dostęp: 07.05.2016].

Fiasco dotychczasowych projektów reform finansów partyjnych

Od 2001 roku, czyli od nowelizacji ustawy o partiach politycznych, pomysły dalszej reformy partyjnych finansów były zgłaszane przez polityków różnych ugrupowań. Do reformy partyjnych finansów dwa razy przymierzała się rządząca Platforma Obywatelska. Pytanie o utrzymanie dotychczasowego sposobu finansowania partii politycznych postawiono również w referendum z 6 września 2015 roku.

Pierwsza proponowana przez PO zmiana, zgłoszona w 2008 roku, polegała na całkowitej rezygnacji z subwencji budżetowych i zastąpieniu ich składkami członkowskimi oraz darowiznami. Szczególnie ostro skrytykowali ją politycy Prawa i Sprawiedliwości, zarzucając PO próbę wyeliminowania politycznej konkurencji, która nie mogła liczyć na podobne zaplecze finansowe, ponieważ nie dysponowała ani równie zamożnymi darczyńcami, ani porównywalnym kapitałem zgromadzonym przez lata otrzymywania wysokich subwencji. „Platforma chce upiec dwie pieczenie: zyskać poklask jako partia, która rezygnuje z dotacji, a jednocześnie wspierać się pieniędzmi swojego zaplecza” – komentował Tadeusz Cymański w wypowiedzi dla „Tygodnika Powszechnego”. Krytyczni wobec pomysłu PO byli też koalicjanci z PSL. „Na scenie politycznej jesteśmy obecni od lat. Mamy struktury w każdym powiecie, pracowników w terenie. Gdyby zatrzymać subwencje z dnia na dzień, pracownicy nie dostaliby pieniędzy. Trzeba by też wypowiadać lokale” – mówił dziennikarzom „Tygodnika” Stanisław Żelichowski⁴⁶. Pomysł krytycznie oceniali nie tylko politycy, lecz także eksperci, którzy wskazywali, że całkowite zniesienie subwencji będzie miało efekt korumpujący, uzależni partie od darczyńców, którzy za swoje wsparcie będą mogli domagać się konkretnych działań politycznych. Zniesienie subwencji najmocniej odczułyby oczywiście średnie i małe partie, zmuszone do desperackiego poszukiwania pieniędzy.

Druga propozycja zmian polegała na zgłoszeniu projektu ustawy o fundacjach politycznych, według którego partie byłyby zobowiązane do przeznaczania 25% subwencji na działalność swojego zaplecza

46 <http://tygodnik.onet.pl/kraj/mowisz-partia-mylisz-pieniadze/pq146> [ostatni dostęp: 18.12.2014].

eksperskiego. W przypadku niewywiązania się z tego obowiązku traciłyby 1/4 subwencji. Pomysł spotkał się ze sceptycyzmem ekspertów. „Twórcy ustawy powołują się na przykład niemiecki, gdzie takie rozwiązanie bardzo dobrze działa, mamy jednak wątpliwości, czy podobnie by się to sprawdziło w Polsce. Czy środki fundacji, pochodzące przede wszystkim z subwencji, czyli z pieniędzy publicznych, powinny być przeznaczane na granty? Czy to nie fundacja polityczna powinna prowadzić działalność merytoryczną, a nie «zlecać» ją na zewnątrz? Mamy też obawy, że to mogłaby być furka do wyprowadzania części pieniędzy z subwencji” – wyliczał Adam Sawicki z Fundacji Batorego w rozmowie z portalem ngo.pl⁴⁷. Dochodziła również wątpliwość wywołana przez samo określenie „fundacja”. Państwowa Komisja Wyborcza uznała, że „finansowe wspieranie fundacji względnie stowarzyszeń nie może być uznane za służące celowi politycznemu partii. Fundacje i stowarzyszenia realizują bowiem własne cele, które nie mają charakteru politycznego, lecz służą użyteczności społeczno-gospodarczej lub realizacji prawa obywateli do czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”⁴⁸.

W referendum z 6 września 2015 roku zapytano obywateli, czy są za utrzymaniem dotychczasowego sposobu finansowania partii z budżetu państwa. Twierdząco odpowiedziało jedynie 17,37% głosujących, ale ze względu na wyjątkowo niską frekwencję (7,8%) wyniki referendum nie są wiążące. Pomijając ogólne przyczyny niskiej frekwencji, pytanie o finansowanie partii z budżetu sformułowano nieprecyzyjnie. Choć jego forma sugerowała, że chodzi przede wszystkim o zniesienie subwencji, to zmiana „dotychczasowego sposobu finansowania partii z budżetu państwa” może oznaczać bardzo wiele rozwiązań – od całkowitego zniesienia subwencji, przez wprowadzenie nowych regulacji dotyczących finansowania mieszanego z budżetu i ze źródeł prywatnych, po utrzymanie dotychczasowego subwencjonowania, ale przy o wiele ściślejszej kontroli i precyzyjniejszym rozliczaniu wydatków.

47 <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/758417.html?from=rss> [ostatni dostęp: 18.12.2014].

48 <http://pkw.gov.pl/wyjasnienia-i-informacje-panstwowej-komisji-wyborczej/wyjasnienia-panstwowej-komisji-wyborczej-z-dnia-16-wrzesnia-2008-r-w-sprawie-mozliwosci-finansowania-przez-partie-polityczne-dzialalnosci-fundacji-lub-stowarzyszen.html> [ostatni dostęp: 18.12.2014].

Fiasco referendum nie oznacza jednak, że należy zrezygnować ze wszystkich pomysłów zreformowania finansowania partii politycznych. Polskie partie potrzebują solidniejszego zaplecza eksperckiego, a ich pieniądze powinny być lepiej kontrolowane i rozliczane w sposób bardziej przejrzysty.

Reformować, a nie likwidować

Postulatu zreformowania sposobu finansowania partii politycznych nie powinno się utożsamiać z całkowitym zniesieniem obecnie obowiązującego w Polsce systemu opłacania partii z budżetu. W sondażu przeprowadzonym w 2013 roku przez instytut Homo Homini aż 59% respondentów opowiedziało się za całkowitym zniesieniem subwencji z budżetu i mimo wątpliwej wiarygodności wyniki te szeroko cytowano w mediach⁴⁹. Pomysły całkowitego zniesienia dotacji budżetowych padają jednak na podatny grunt, polscy wyborcy są bowiem przekonani, że partie po prostu żerują na społeczeństwie. Trudno się zatem dziwić, że mimo fiaska, jakie na tym froncie poniosła PO, politycy różnych ugrupowań – zarówno konserwatywnych, jak i liberalnych, prawicowych oraz centrowych – powracają do pomysłu zniesienia subwencji. W 2013 roku Solidarna Polska zapowiadała swój projekt zniesienia subwencji słowami: „Bieda i beznadzieja spowodują exodus miliona naszych rodaków z Polski w ciągu najbliższych lat. Największe partie polityczne zupełnie utraciły kontakt z rzeczywistością”⁵⁰. Zniesienie finansowania partii z budżetu i zastąpienie go mikrowpłatami przez internet postulował podczas kampanii wyborczej w 2015 roku Ryszard Petru, lider liberalnej partii Nowoczesna⁵¹. Projekt ustawy o finansowaniu partii politycznych, ogłoszony przez ugrupowanie w styczniu 2016 roku, po uzyskaniu w wyborach parlamentarnych 7,6% głosów, zakłada jednak nie całkowitą likwidację finansowania partii z budżetu, ale jego znaczące ograniczenie – obniżenie subwencji o połowę oraz

49 <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/59-procent-polakow-jest-za-zniesieniem-finansowania-partii-z-budzetu-panstwa/k4cdx> [ostatni dostęp: 10.01.2015].

50 http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105226,13866539,Koniec_subwencji_dla_partii_Najwieksze_juz_maja_oszczednosci.html [ostatni dostęp: 03.05.2015].

51 <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1476560,Konwencja-programowa-Nowoczesnej-Petru-nie-wybierajmy-miedzy-IV-RP-a-bylejakoscia> oraz <http://www.tvp.info/20286171/finansowanie-partii-przez-klikniecie> [ostatni dostęp: 07.05.2016].

uzależnienie jej wypłacania od skuteczności w pozyskiwaniu środków od osób fizycznych. Oznacza to, że subwencja byłaby wypłacana w pełnej wysokości wówczas, gdyby partia w roku poprzedzającym jej uzyskanie zebrała od osób fizycznych kwotę co najmniej równą jej wysokości. W przeciwnym wypadku subwencja byłaby wypłacana jedynie do wysokości sumy równej środkom uzyskanym od osób fizycznych⁵².

Pomysły zniesienia lub znaczącego ograniczenia subwencji budżetowych dla partii są jednak problematyczne nie tylko dlatego, że napotykać na opór polityczny (ugrupowaniem, które sprzeciwia mu się szczególnie ostro, jest od lat PSL). **Jak wskazują eksperci OECD w dokumencie *Transparency and Integrity in Political Finance*, wśród zasadniczych kroków podejmowanych przez państwa członkowskie na rzecz uczynienia partyjnych finansów bardziej przejrzystymi i sprawiedliwymi jest zwiększanie publicznych nakładów na partie, aby zredukować ich zależność od finansowania prywatnego i związane z nim ryzyko korupcji politycznej**⁵³. Z danych przywołanych w dokumencie OECD, które zebrało Transparency International w badaniu Global Corruption Barometer w 2010 roku, wynika jednak, że choć subwencje nie cieszą się społeczną aprobatą, to polskie partie polityczne nie są wcale postrzegane jako szczególnie skorumpowane. Za „skorumpowane lub skrajnie skorumpowane” uznała je mniej niż połowa respondentów, co jest wynikiem znacząco lepszym niż osiągnięty choćby przez partie niemieckie. Oczywiście ten wynik może również oznaczać, że polska opinia publiczna jest mniej wyczulona na niektóre przejawy korupcji. W kontekście częstego narzekania na kondycję krajowych partii politycznych, a w szczególności na konieczność utrzymywania ich z budżetu, jest to jednak informacja komplikująca prosty, populistyczny obraz partii jako skorumpowanych darmozjadów.

52 <http://nowoczesna.org/projekt-ustawy-o-fianansowaniu-partii-politycznych/> [ostatni dostęp: 7.05.2016].

53 <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/publicaffairs/Transparency%20and%20Integrity%20in%20Political%20Finance.pdf> [ostatni dostęp: 10.01.2015].

Grecja	87,9%
Rumunia	81,7%
Hiszpania	80,8%
Włochy	80,8%
Irlandia	80,0%
Litwa	78,1%
Słowenia	76,9%
Portugalia	70,9%
Bułgaria	68,8%
Wielka Brytania	66,1%
Łotwa	61,9%
Węgry	61,9%
Czechy	58,3%
Niemcy	57,3%
Francja	53,8%
Finlandia	51,8%
Polska	47,8%
Szwajcaria	29,0%
Norwegia	26,3%

Holandia	23,4%
Dania	18,4%

Źródło: Transparency International Global Corruption Barometer 2010.

Warto również pamiętać, że polskie partie wcale nie należą w Europie do szczególnie bogatych, nawet w porównaniu z ugrupowaniami działającymi w krajach Grupy Wyszehradzkiej o porównywalnym lub mniejszym potencjale gospodarczym co Polska. Porównanie dotacji partyjnych przygotowane w 2013 roku przez „Dziennik Gazetę Prawną”, zestawiające PO z partiami rządzącymi w innych krajach europejskich, pokazuje, że Platforma otrzymująca największą dotację z polskiego budżetu wcale nie jest szczególnie zamożna⁵⁴. Nawet nominalnie mniejsza dotacja dla węgierskiego Fideszu okazuje się większa, jeśli przeliczyć ją na liczbę wyborców. Słowaccy socjaldemokraci, na których w poprzednich wyborach parlamentarnych głosowało 1,1 mln wyborców (mniej niż populacja Warszawy), dostali w 2012 roku z budżetu dotację w wysokości 47,5 mln złotych, co stanowi kwotę o wiele większą niż jakakolwiek subwencja przyznana którejkolwiek z polskich partii.

Reforma finansowania partii, która poskutkowałaby poprawą stanu polskiej demokracji, nie może zatem być prowadzona w oparciu o populistyczne hasła ani skupiać się wyłącznie na dyskusji o sensowności likwidacji finansowania partii z budżetu i wysokości subwencji. O wiele ważniejszymi i zarazem trudniejszymi problemami są zapewnienie partyjnym finansom odpowiedniej przejrzystości oraz sprawowanie nad nimi należytej kontroli.

Kto i jak powinien sprawdzać partyjne finanse?

Poprawę kontroli nad finansami partyjnymi – zarówno w zakresie wydawania subwencji budżetowych, jak i nakładów na kampanie wyborcze – zalecał Polsce raport unijnej organizacji GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption – Grupa państw przeciwko korupcji),

⁵⁴ <http://forsal.pl/artykuly/717806,finansowanie-partii-z-budzetu-polscy-politycy-dostaja-niewiele.html> [ostatni dostęp: 07.05.2016].

ogłoszony w lutym 2009 roku. Trzy lata później, w grudniu 2012 roku, GRECO opublikowało raport oceniający postępy we wdrażaniu zaleceń. Zawarte w nim konkluzje były krytyczne⁵⁵. Ogłoszone w styczniu 2015 roku uzupełnienie do raportu również wskazywało na szereg nierozwiązanych problemów z kontrolą finansów partyjnych⁵⁶.

Polska nie zastosowała się w pełni do rekomendacji wskazujących na konieczność składania przez partie bardziej przejrzystych, wyczerpujących i częstszych sprawozdań zarówno z wydatkowania subwencji, jak i z rozliczania się ze środków przez komitety wyborcze. Nie wywiązano się również z obietnicy poprawienia jakości audytu finansów partyjnych i ściślejszej współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie prawa dotyczącego finansowania partii. Raport wskazywał również, że pomimo deklaracji zwiększenie środków na działalność Zespołu Kontroli Finansowania Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych KBW nadal nie zostało zaaprobowane przez parlament. W uzupełnieniu do raportu GRECO wskazywano jednak, że Polska wywiązała się z tego zalecenia, gdyż zwiększyła w 2013 roku środki na działalność zespołu o 50% i utrzymała ten poziom finansowania w budżecie na rok 2014.

Mimo zwiększenia środków na kontrolę finansów partyjnych jest ona nadal prowadzona w sposób wybiórczy i niedoskonały. **W uzupełnieniu raportu GRECO powtórzono dobitnie zalecenia przyznania PKW uprawnień do prowadzenia dochodzeń dotyczących potencjalnych naruszeń prawa i wyrażono „wątpliwości co do wybranego przez Polskę modelu nadzoru”**, zgodnie z którym Komisja jedynie przekazuje sprawy naruszenia przepisów o finansowaniu partii organom ścigania.

Państwowa Komisja Wyborcza, na co wskazywali eksperci podczas zorganizowanego przez Fundację Batorego seminarium, broni się jednak przed nakładaniem na nią dodatkowych obowiązków

55 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19_Second%20Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_EN.pdf) [ostatni dostęp: 18.12.2014].

56 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)16_ADD_Poland_PL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)16_ADD_Poland_PL.pdf) [ostatni dostęp 30.04.2015].

z obawy, że partie zaczną podważać jej bezstronność. Dodatkowo nieprawidłowości w przeprowadzeniu wyborów samorządowych w 2014 roku, przede wszystkim kłopoty z systemem informatycznym, ściągnęły na PKW falę krytyki, która doprowadziła do rezygnacji wszystkich jej członków. „Ze zdumieniem przyjmujemy krytykę ze strony licznych parlamentarzystów, którzy tworzyli lub współtworzyli prawo wyborcze w obecnym kształcie, a dzisiaj próbują ewentualnymi błędami obarczyć Państwową Komisję Wyborczą” – mówił 1 grudnia 2014 roku przewodniczący PKW Stefan J. Jaworski⁵⁷. W sytuacji, kiedy podawana jest w wątpliwość nawet podstawowa funkcja PKW, w zakresie której Komisja nade wszystko pragnęła jawić się jako niezależna, czyli organizacja wyborów, raczej trudno oczekiwać, że parlamentarzyści bez sprzeciwu zaaprobowaną rekomendowaną przez GRECO poszerzenie pola jej działalności o prowadzenie dochodzeń w sprawach dotyczących nieprawidłowości w finansach partyjnych.

Niedawne kontrowersje wokół PKW dodatkowo utrudniają zatem niełatwe i odkładane co najmniej od publikacji zaleceń GRECO zadanie głębokiego zreformowania sposobu, w jaki kontrolowane są finanse partyjne. Bez reform w tym zakresie nie da się jednak ograniczyć marketingu politycznego ani poprawić merytorycznej jakości propozycji programowych. Trudno również oczekiwać, że bez reformy kontroli finansów partie będą miały bardziej demokratyczne struktury.

Konieczne reformy nie sprowadzają się jedynie do poszerzenia kompetencji PKW, lecz wymagają również zwiększenia przejrzystości informacji finansowych udzielanych przez partie. W uzupełnieniu raportu GRECO wskazywano, że „w dalszym ciągu nie ma dokumentu, który dawałby kompletny obraz sytuacji finansowej danej partii”. Ten sam problem zauważyli autorzy raportu z badania Demokratyczny Audyt Polski 2014, którzy wskazali na wiele konkretnych przejawów tego zjawiska⁵⁸. Po pierwsze, obowiązkowe informacje finansowe składane przez partie w PKW i publikowane w „Monitorze

57 http://pkw.gov.pl/g2/oryginal/2014_12/fd106a85eae5fbd741a7fcf0e635acd.pdf [ostatni dostęp: 18.12.2014].

58 M. Kotnarowski, R. Markowski, M. Wenzel, M. Żerkowska-Balas, *Demokratyczny Audyt Polski 2014*, s. 193–194, http://dap.swps.pl/?page_id=54 [ostatni dostęp: 30.04.2015].

Polskim” sporządzane są według formularza zawierającego ogólne i niejasne kategorie, pozwalające na dość swobodne klasyfikowanie wydatków. Ilustracją tego problemu dostarcza porównanie wydatków PO, PiS i SLD w latach 2013, 2014 i 2015, zawarte we wstępie do niniejszego rozdziału. Po drugie, audyt finansów partii koncentruje się wyłącznie na poprawności rachunkowej, natomiast nie uwzględnia aspektów merytorycznych, np. zasadności wydatków i ich zgodności z celami statutowymi. Na ten sam problem wskazywał ekspert PKW cytowany w raporcie Instytutu Spraw Publicznych *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce*⁵⁹. Po trzecie, szczegółowe informacje finansowe o wydatkowaniu środków z subwencji dostępne są jedynie w siedzibach zarządu partii, a działacze partyjni uznaniowo decydują o tym, czy i komu udostępnić dokumenty. Należałoby zatem zobowiązać partie do składania bardziej wyczerpujących i przejrzystych sprawozdań finansowych oraz ułatwienia dostępu do dokumentacji finansowej.

Te nowe wymogi nie muszą być dla partii jedynie przykrym obowiązkiem. Zwiększenie przejrzystości finansów partyjnych może uchronić ugrupowania polityczne przed postępowaniami wyjaśniającymi nieprawidłowości finansowe. Choć prowadzenie takich postępowañ nadal leży w gestii organów ścigania, a nie PKW, to ich liczba systematycznie rośnie, szczególnie w przypadku komitetów partyjnych w wyborach samorządowych. Wszczyniania części z tych postępowañ można by było uniknąć, gdyby partie sporządzały bardziej wyczerpujące informacje o swoich finansach.

59 A. Kobylińska, G. Makowski, M. Solon-Lipiński, *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 156.

Rozdział 4

Partie wobec nowych form organizacji politycznej

Projekt Fundacji Batorego *Partie polityczne a jakość polskiej demokracji* zrodził się z zaniepokojenia negatywnymi skutkami, jakie dla polskiego życia publicznego mogą mieć nasilająca się wśród obywateli nieufność wobec partii politycznych oraz coraz bardziej rozpowszechnione przekonanie o braku reprezentacji politycznej. Jak wskazano we wstępie do niniejszego raportu, wspomniane tendencje nie są wyjątkowe dla Polski – partie polityczne tracą zaufanie wyborców w wielu krajach, również tych, gdzie instytucje demokratyczne, w tym partyjne, mają dłuższą historię.

Niechęć do zastanych instytucji politycznych przełożyła się w wielu miejscach na świecie na popularność nowych ruchów społecznych. Jak zauważył Jeffrey Goldfarb, ich działacze często traktują ruch jako cel sam w sobie. Jego trwanie i sposób, w jaki komunikują się uczestniczący w nim ludzie, są dla nich równie ważne, co artykułowane przez nich interesy⁶⁰. Ruch walczy nie tylko o tanie mieszkanie dla młodych Izraelczyków, ukaranie nieuczciwych bankierów z Wall Street lub zerwanie z bezwzględną polityką oszczędności budżetowych narzuconą rządowi w Atenach przez „Trojkę”. Celem równie istotnym, co wywalczenie konkretnego postulatu politycznego, sformułowanego w partykularnym kontekście społeczno-politycznym, jest stworzenie nowego

60 J. Goldfarb, *OWS and the Arab Spring: The New 'New Social Movements'*, <http://perma.cc/A9GT-SBNU> [ostatni dostęp: 01.05.2015].

modelu uprawiania polityki, wypracowanie „przestrzeni autonomicznej”, w której działalność polityczną można prowadzić w sposób niezapośredniczony przez organizacje partyjne czy instytucje państwowe. Ruchy takie jak Occupy Wall Street deklarowały, że pragną osiągnąć ten cel bez użycia przemocy, ale nie brakuje i takich, które są gotowe sięgać po rozwiązania siłowe.

Niskie zaufanie do partii i rozpowszechnione przekonanie o braku reprezentacji politycznej nie stanowi o polskiej specyfice. **Polskę wyróżnia** jednak, o czym również była mowa we wstępie do niniejszego raportu, **wyjątkowo niski odsetek członków partii wśród ogółu obywateli uprawnionych do głosowania. Ruchy społeczne usiłujące wypracować modele uprawiania polityki z pominięciem organizacji partyjnych oraz instytucji państwowych mogą zatem, przynajmniej potencjalnie, trafić nad Wisłą na podatny grunt.** Wziąwszy pod uwagę fakt, że obchodom Święta Niepodległości 11 listopada od 2010 roku towarzyszą brutalne masowe zamieszki, którym pretekstu dostarczają organizowane przez skrajną prawicę Marsze Niepodległości, naiwnością byłoby sądzić, że wszystkie polskie ruchy społeczne prowadzące działalność polityczną poza głównym instytucjonalnym nurtem okażą się przywiązane do tradycji pokojowych protestów bez użycia przemocy.

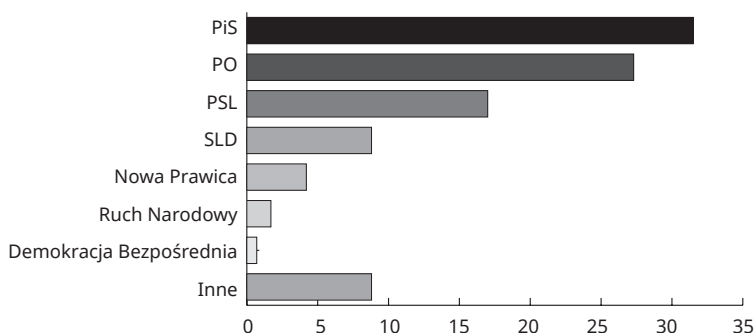
Proponując zmiany, które mają na celu poprawienie notowań partii politycznych u obywateli, a przez to podniesienie jakości polskiej demokracji, nie sposób zatem pominąć kwestii alternatyw wobec partyjnego modelu uprawiania polityki. Wyszliśmy z założenia, że **ruchy społeczne, które zyskują potencjał wprowadzania zmian politycznych bez formowania organizacji partyjnych, nie muszą być zagrożeniem dla demokracji.** Mogą odgrywać rolę organizacji strażniczych pilnujących, by istotne dla społeczeństwa kwestie nie zniknęły z debaty publicznej, i ożywiać same partie, skłaniając je do włączania do swoich programów nowych kwestii, lepiej odpowiadających oczekiwaniom wyborców. Jak dowodzą ostatnie wybory samorządowe, ruchy społeczne mają również potencjał, by stać się istotnymi graczami w rywalizacji o władzę. Kluczowe jest jednak zadbanie o to, by ich energia nie zamieniła się w podkopywanie fundamentów ustroju demokratycznego; by frustracja wywołana poczuciem alienacji klasy politycznej i braku

reprezentacji nie stała się jedynie pretekstem do wybuchów przemocy zbiorowej czy bezpodstawnego podważania legitymizacji instytucji kluczowych dla funkcjonowania demokracji.

Wzrost znaczenia ruchów miejskich

W 2014 roku w wyborach do sejmików wojewódzkich dobry, ponad ośmioprocentowy wynik osiągnęły niezależne od większych partii lokalne komitety wyborcze, które zarejestrowały listy w całym kraju. Liczne kontrowersje wywołała rozbieżność pomiędzy rezultatami badania *exit poll* a oficjalnymi wynikami, jakie uzyskały PiS (31,5% według szacunków, 26,85% według oficjalnych danych) i PSL (odpowiednio 17 i 23,68%). W przypadku komitetów niezwiązanych z partiami ogólnokrajowymi nie było jednak rażących rozbieżności.

Wyniki badania *exit poll* przeprowadzonego przez IPSOS dla TVP i TVN



Wyniki głosowania w wyborach do sejmików województw									
Województwo	1 - PSL	2 - DB	3 - PiS	4 - PO	5 - RN	6 - SLD	7 - KNP	Pozostałe	Ważne
dolnośląskie	135 198	1 270	188 602	277 057	11 909	84 863	32 132	119 163	850 194
kujawsko-po- morskie	145 619	726	126 557	195 496	5 767	73 618	21 021	29 880	598 404
lubelskie	236 126	6 152	232 118	139 590	15 146	50 508	23 824	24 686	728 150
lubuskie	6 421	427	49 066	73 612	3 979	43 090	8 015	45 496	29 106
łódzkie	219 046	9 752	222 603	216 804	10 633	73 032	28 139	29 977	809 986
małopolskie	214 533	9 802	392 857	302 456	16 582	50 783	51 035	32 239	1 070 287
mazowieckie	463 396	20 681	519 871	434 828	32 037	128 492	75 601	132 599	1 807 505
opolskie	61 609	893	47 193	71 261	1 706	26 663	11 055	60 698	281 078

podkarpackie	178 091	1 627	319 092	112 229	16 809	54 342	28 719	19 293	730 202
podlaskie	108 081	3 406	132 091	88 096	7 104	26 688	14 374	12 466	392 306
pomorskie	15 754	9 467	155 369	270 527	11 835	51 639	29 695	19 669	663 955
śląskie	185 770	17 967	368 451	409 760	22 480	151 124	59 148	266 779	1 481 479
świętokrzyskie	213 982	1 328	115 616	65 248	5 835	40 049	15 610	5 072	462 740
warmińsko- -mazurskie	159 326	3 231	80 913	115 461	7 225	36 482	14 795	12 099	429 532
wielkopolskie	254 256	7 407	195 190	253 520	11 750	111 289	39 853	112 138	985 403
zachodniopo- -morskie	98 788	3 753	92 590	153 265	7 970	56 712	16 292	50 550	479 920
razem	2 855 996	97 889	3 238 199	3 179 210	188 767	1 059 074	469 308	972 804	12 061 247
%	23,68	0,81	26,85	26,36	1,57	8,78	3,89	8,07	

Źródło: PKW.

Zastosowana na powyższym wykresie kategoria „inne”, jaką przy ogłaszaniu oficjalnych wyników posługuje się również PKW, zbiera wprawdzie komitety lokalne i partie krajowe, które nie zarejestrowały list we wszystkich okręgach, ale nie jest to prosty wskaźnik poparcia dla lokalnych polityków bezpartyjnych. Wynik wszystkich komitetów zebranych w tej kategorii, który po ogłoszeniu oficjalnych danych z wyborów okazał się niewiele gorszy od wyniku Sojuszu Lewicy Demokratycznej, przekonuje, że kandydaci spoza największych polskich partii są poważną siłą w polityce regionalnej.

Istotna rola niepartyjnych komitetów w wyborach lokalnych nie jest zjawiskiem nowym; w wyborach do gremiów samorządowych niższego szczebla partie często przegrywają z różnymi stowarzyszeniami mieszkańców, niejednokrotnie powiązanymi z urzędującymi prezydentami lub burmistrzami. Jednak dopiero od niedawna niektórzy z kandydatów w wyborach lokalnych, np. Jacek Wójcicki, otwarcie deklarują się jako reprezentanci ruchów miejskich. Nowy prezydent Gorzowa Wielkopolskiego skomentował swoją wygraną następująco: „Fajnie, że ruchy miejskie zdobywają władzę. Bo miasta nie są partyjne, są po prostu nasze”⁶¹. Wójcicki, kandydat komitetu Ludzie Dla Miasta, zrzeszonego w ogólnopolskim Porozumieniu Ruchów Miejskich, wygrał wybory prezydenckie w pierwszej turze z wynikiem 60%. Komitety lokalne, które zgłosiły akces do PRM, osiągnęły dobre, dwucyfrowe wyniki w Gdańsku, Opolu, Toruniu, Raciborzu i Świdnicy.

Oczywiście sukces kilku komitetów nie oznacza, że ruchy miejskie stały się nagle trzecią lub czwartą siłą w polskiej polityce lokalnej. Jest to jednak sygnał, którego partie nie powinny ignorować. I szereg przykładów zdaje się sugerować, że faktycznie zaczęły liczyć się z nowymi lokalnymi graczami. Podczas seminarium Fundacji Batorego jeden z liderów PRM przekonywał np., że Platforma Obywatelska w Poznaniu głęboko zmieniła się pod wpływem konkurencji ze strony ruchów. Ruchy również mogą zmieniać się pod wpływem rywalizacji z partiami, czego potwierdzeniem było podpisanie umowy koalicyjnej z PO przez trójkę radnych dzielnicy Warszawa-Śródmieście wybranych z list

61 <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/wybory-samorzadowe-ruchy-miejskie-maja-radnych-w-toruniu-raciborzu-i-w-opolu-w-gorzowie-nawet-prezydenta,65846.html> [ostatni dostęp: 19.12.2014].

stowarzyszenia Miasto Jest Nasze (należącego do PRM) w zamian za nominowanie ich kandydata, nieakceptowanego przez całe stowarzyszenie, na stanowisko wiceburmistrza⁶².

Niezależnie od rozłamów wywołanych rozgrywaniem przez partie ambicji oraz interesów konkretnych osób wybranych z list ruchów społecznych, nie ulega wątpliwości, że **walka w wyborach samorządowych między kandydatami „społecznymi” a „partyjnymi” pozostaje nierówna i faworyzuje komitety partyjne**. Mogą one liczyć na wpłaty z funduszu wyborczego, czyli z kas partyjnych zasilanych w przypadku największych ugrupowań subwencjami budżetowymi. Komitety wyborców mogą z nimi rywalizować finansowo tylko wówczas, kiedy znajdą zasobnych sponsorów prywatnych, co z kolei może uzależnić je od darczyńców i zmusić do forsowania ich interesów w samorządzie. Należałoby zatem wyrównać szanse komitetów partyjnych i komitetów obywatelskich w wyborach samorządowych, np. przez odebranie tym pierwszym prawa do korzystania ze środków z partyjnych funduszy wyborczych i ograniczenie funduszy komitetów, tak jak to jest w przypadku komitetów wyborców, do wpłat od osób fizycznych i kredytów bankowych. Jednocześnie wydatki lokalnych komitetów powinny być poddane ściślejszej kontroli, aby eliminować zjawisko klientelizmu politycznego.

„Apolityczne” ruchy społeczne

Działalność polskich ruchów społecznych nie ogranicza się jednak do polityki lokalnej, a formy organizacji są o wiele bardziej różnorodne niż formuła Porozumienia Ruchów Miejskich. W ostatnich latach w Polsce pojawiło się kilka ruchów, których działalność – bardzo różna w treści i sposobie forsowania postulatów – zdołała znacząco wpłynąć na ustawodawstwo.

Pierwszy to fala oddolnych, obywatelskich protestów przeciwko sygnowaniu przez polski rząd ACTA, czyli umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrabianymi. Ruch anty-ACTA,

62 <http://www.politykawarszawska.pl/a/1075> [ostatni dostęp: 01.05.2015].

nazwany „największym ruchem protestu w historii Polski po 1989 roku”⁶³, zmusił rząd do zmiany oficjalnego stanowiska i niepodpisania oprotestowanego porozumienia międzynarodowego. Okazało się, że protesty uliczne, happeningi i ataki hakerskie mogą być w niektórych przypadkach skuteczniejsze niż komisje sejmowe i kluby poselskie.

Działalność anti-ACTA wymyka się jednoznacznym ocenom. Z pewnością nie był to przykład działania demokracji reprezentacyjnej – „ACTAwistów” nie wybierano w wyborach. W sondażu zrealizowanym przez TNS OBOP w lutym 2012 roku aż 67% ankietowanych uznało jednak, że protestujący mają rację. Tylko 1% badanych poparł stronę rządową. Co więcej, demonstrantów wspierało aż 52% ankietowanych deklarujących się jako zwolennicy rządzącej Platformy Obywatelskiej⁶⁴. Oczywiście tak **wysokie poparcie ruchu dla anti-ACTA nie oznacza, że był alternatywą wobec partii politycznych – wszyscy jego liderzy, a nawet politycy sympatyzujący z protestami, starannie unikali „upolitycznienia” swoich postulatów**. Badania Laboratorium Interaktywnych Technologii, omówione w raporcie *Obywatele ACTA*, pokazały, że 50% internautów interesujących się sporem o ACTA, którzy stanowili główną siłę napędową protestów, nie potrafiło określić, czy chce kontynuować dyskusję na ten temat, a 38% stwierdziło, że nie jest zainteresowane dalszą dyskusją⁶⁵. Ruch okazał się zatem tyleż skuteczny w doprowadzeniu do realizacji swoich postulatów, co krótkotrwały.

Innym przykładem ruchu, który zdołał osiągnąć istotne rezultaty polityczne, a jednocześnie nie zamienił się w partię ani nie rozproszył się po zrealizowaniu zadeklarowanego na początku celu, są Obywatele Kultury. Podczas seminarium Fundacji Batorego Edwin Bendyk wskazywał, że OK doprowadzili do podpisania międzyresortowego „paktu dla kultury” sygnowanego przez Radę Ministrów, czego nie udało się osiągnąć żadnej partii. Podpisując dokument, rząd zobowiązał się

63 M. Rakusa-Suszczewski, *Komunikat NO LOGO. Młodzież przeciwko porozumieniom ACTA*, w: *Obywatele ACTA*, Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk 2014.

64 <http://fakty.interia.pl/raport-internauci-przeciwko-acta/komentarze/news-tns-obop-67-proc-polakow-popiera-protestujacych-przeciwko-ac,nId,912345> [ostatni dostęp: 19.12.2014].

65 K. Krejtz, W. Ciemniowski, T. Baran, *Zaangażowanie społeczne a Facebook*, w: *Obywatele ACTA*, wyd. cyt., s. 167.

m.in. doprowadzić w latach 2012–2015 do przeznaczenia co najmniej 1% budżetu państwa na kulturę⁶⁶. Obywatele Kultury nie zaprzestali działań po podpisaniu paktu. Organizacja, określająca się jako „ruch egzekucyjny, domagający się pełnej realizacji zagwarantowanych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej i Powszechną Deklarację Praw Człowieka praw i wolności, takich jakich prawo do powszechnego i równego dostępu do dóbr kultury oraz wolności twórczości artystycznej”, wystosowała do prezydenta list protestacyjny w sprawie odwołania spektaklu *Golgota Picnic*. Podpisało go blisko 12 tys. osób⁶⁷.

W maju 2016 roku odbyła się ósma edycja Kongresu Kobiet. Ten ruch społeczny, który deklaruje, że jego nadrzędnym celem „jest budowanie więzi i solidarności wśród kobiet, opartej na wiedzy o ich ekonomicznym, kulturowym i wychowawczym dorobku, na pamięci o ich historycznych dokonaniach i na nadziejach dotyczących równego społeczeństwa przyszłości”⁶⁸, zdołał mocno podkreślić w debacie publicznej istotność szeroko rozumianej problematyki równości płci. Poza organizowaniem corocznych kongresów ogólnopolskich stowarzyszenie, które wyłoniło się z ruchu, organizuje również kongresy regionalne i posiada pełnomocniczki w 17 polskich miastach. Choć Kongres Kobiet nie przekształcił się w partię, to nie można odmówić mu skuteczności. Wśród głównych celów ruchu są działania na rzecz „stwarzania mechanizmów służących wyrównywaniu szans i możliwości kobiet w życiu publicznym (parytety, kwoty)” oraz „poprawy sytuacji zdrowotnej kobiet (w tym wzmocnienia praw reprodukcyjnych, szczególnie refundacji zapłodnienia *in vitro*)”. Gdyby nie jego aktywność, zapewne o wiele trudniejsze byłoby uchwalenie kwot płci na listach wyborczych czy refundacji terapii hormonalnej mającej prowadzić do zapłodnienia pozaustrojowego. Kongres jest też ruchem, który potencjalnie może wejść w poważny konflikt z rządem PiS, ten bowiem zapowiedział „wygaszanie” finansowania programu *in vitro*. Pierwsze oznaki sporu między Kongresem a rządem pojawiły się już podczas jego ostatniej, ósmej edycji. Wojciech Kaczmarczyk, pełnomocnik

66 <http://obywatelekultury.pl/tresc-paktu/> [ostatni dostęp: 19.12.2014].

67 <http://obywatelekultury.pl/2014/06/list-do-prezydenta-rp-w-sprawie-odwolania-w-poznaniu-spektaklu-golgota-picnic-w-rezyserii-rodriga-garcii/#more-1638> [ostatni dostęp: 19.12.2014].

68 https://www.kongreskobiet.pl/pl-PL/text/O_nas/Ruch_Spoleczny/cele [ostatni dostęp: 04.05.2015].

rządu PiS ds. równego traktowania, mówił podczas otwarcia obrad, że szklany sufit jest wytworem wyobraźni kobiet biznesu, za co został wybuchany przez uczestniczki⁶⁹.

Po wyborczym zwycięstwie PiS i przyjęciu przez nowy rząd nowelizacji ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, którą Trybunał uznał za sprzeczną z ustawą zasadniczą, uformował się Komitet Obrony Demokracji, nawiązujący nazwą do Komitetu Obrony Robotników i gromadzący na organizowanych przez siebie demonstracjach w całej Polsce tysiące ludzi. KOD jest tworem dość szczególnym. Z jednej strony w swoim programowym piśmie „Przegląd Demokratyczny” został określony piórem Elżbiety Pytlaż jako organizacja strażnicza, która „obserwuje działania władz państwa polskiego oraz organizacji samorządowych w kontekście ich zgodności z zasadami demokracji, przestrzegania praw człowieka i z Konstytucją”⁷⁰. Z drugiej strony nie skupia się na typowych dla organizacji strażniczych działaniach w wybranym obszarze życia publicznego, np. w dziedzinie ochrony danych osobowych, i nie postępuje jak *watchdog* starający się zwrócić uwagę opinii publicznej na konkretny problem, ale organizuje masowe demonstracje w bardzo różnych sprawach. Choć deklaruje się jako organizacja apartyjna, będąca polityczną jedynie w sensie pilnowania standardów życia publicznego, to najliczniejsza jak do tej pory demonstracja KOD zorganizowana pod hasłem „Jesteśmy i będziemy w Europie” była sygnowana również przez Platformę Obywatelską (materiały partyjne podkreślały wiodącą rolę PO) oraz Nowoczesną. Trudno zatem na razie stwierdzić jednoznacznie, czy Komitet pozostanie stowarzyszeniem organizującym marsze, czy też przerodzi się w siłę polityczną, a jego kierownictwo zasili którąś z istniejących partii politycznych lub założy własną. KOD wpisuje się jednak w szerszy trend wyprowadzania polityki przez partie na ulice. Jak zauważył Mateusz Fałkowski, marsze i demonstracje weszły na stałe do repertuaru partii

69 <http://natemat.pl/179727,duda-przekonuje-kongres-kobiet-ze-panie-sa-szanowane-a-one-bucza-na-pelnomocnika-rzadu-pis-ds-rownosc> [ostatni dostęp: 13.05.2016].

70 <http://przegladdemokratyczny.pl/000104-Elzbieta-Pytlaż-Nasz-KOD.php> [ostatni dostęp: 13.05.2016].

opozycyjnych; wcześniej wypróbowały je ugrupowania prawicowe na Węgrzech i w Polsce, które po dojściu do władzy same musiały zmierzyć się z „uliczną” opozycją⁷¹.

Nowe ruchy społeczne jako partie?

Światowy kryzys finansowy przyniósł powrót fenomenowi politycznego, który z taką siłą zmanifestował się ostatnio w zachodnich demokracjach bodajże w 1968 roku. Pojawiły się partie polityczne zasilane energią ruchów społecznych, protestujących m.in. przeciwko cięciom budżetowym, rekapitalizacji banków ze środków publicznych i zbyt bliskim, nieprzejrzystym relacjom między sprawującymi władzę a sektorem finansowym. W szeregi Podemos, partii wywodzącej się z hiszpańskiego Ruchu Oburzonych, w ciągu 20 dni od rozpoczęcia zapisów wstąpiło prawie 100 tys. osób, co uczyniło ją trzecią najliczniejszą partią w kraju⁷². W wyborach parlamentarnych z 20 grudnia 2015 roku Podemos zdobyła 20,7% głosów, zajmując trzecie miejsce. Zwycięska prawicowa Partia Ludowa uzyskała 28,7% głosów, Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza ulokowała się na drugim miejscu z 22%. Chociaż wybory wygrały partie wymieniające się władzą od czasów upadku reżimu Franco, to wydawać się mogło, że sprawowany przez nie duopol został przełamany. Mimo ciągnących się miesiącami rozmów o utworzeniu koalicji próby sformowania rządu zakończyły się niepowodzeniem i konieczne było rozpoznanie przedterminowych wyborów na 26 czerwca 2016 roku. Zwyciężyła w nich Partia Ludowa, zdobywając 33% głosów, o 4,3% więcej niż w grudniowych wyborach. Socjaliści ulokowali się na drugim miejscu z podobnym wynikiem 22,63% głosów. Koalicja Unidos Podemos, złożona z Podemos, Izquierda Unida oraz szeregu mniejszych ugrupowań lewicowych, uzyskała 21,15% głosów i zanotowała tym samym stratę 3,34% głosów w porównaniu do łącznego wyniku, jaki udało im się osiągnąć, gdy startowały osobno w grudniu. Młodemu, lewicowemu ugrupowaniu, które powstało na fali masowych protestów społecznych, nie udało się zrealizować deklarowanego celu – nie zdołało zepchnąć socjalistów na

71 <http://www.eurozine.com/articles/2016-04-28-falkowski-en.html> [ostatni dostęp: 13.05.2016].

72 <http://www.publico.es/politica/ya-tercera-fuerza-afiliados-100.html> [ostatni dostęp 10.05.2016].

trzecie miejsce. W dodatku prawicowa Partia Ludowa odrobiła część strat i zdołała utworzyć rząd mniejszościowy, premierem został ponownie jej lider Mariano Rajoy. Mimo tej porażki Podemos pozostało istotną, nową siłą na hiszpańskiej scenie politycznej, a rządząca prawica nie zdołała powtórzyć tryumfalnego zwycięstwa z 2011 roku, kiedy zdobyła rekordowe 44,63% głosów.

Sposoby mobilizowania poparcia i stymulowania zaangażowania właściwe ruchom społecznym zaczynają coraz częściej gościć w głównym nurcie politycznym nie tylko w Europie. Kiedy ustępujący prezydent USA Barack Obama ubiegał się o urząd po raz pierwszy, komentatorzy wskazywali, że oddolny charakter jego kampanii i działające na jej rzecz organizacje obywatelskie, takie jak Obama Organizing Fellows, sprawiały, że przypominała ona w wielu przypadkach raczej ruch społeczny niż pracę profesjonalnego sztabu specjalistów⁷³. Podobną tezę wysunął socjolog Marshall Ganz⁷⁴. Liderzy Podemos również dostrzegli tę nową jakość i posługiwali się hiszpańskim tłumaczeniem wyborczego hasła Obamy: „Yes, we can!”, gdy zapowiadali swój pierwszy kongres (czy też, według nazewnictwa samej partii, „zgrupowanie obywatelskie” – to z kolei czytelne nawiązanie do sposobów organizowania się przyjętych przez ruch hiszpańskich oburzonych 15M).

Jednakże zarówno w przypadku zwycięskiej kampanii Baracka Obamy, jak i bardzo dobrych notowań partii Podemos trudno mówić o całkowicie spontanicznym, oddolnym charakterze. Obamę wspierała finansowo i organizacyjnie Partia Demokratyczna, nawet jeśli jego sztab wyborczy stosował nowe metody zarządzania i marketingu politycznego przypominające oddolne kampanie społeczne. Partia Podemos została natomiast założona dzięki staraniom kilkorga uczonych z Universidad Complutense de Madrid – wśród sygnatariuszy jej manifestu założycielskiego *Mover ficha: convertir la indignación en cambio político* znaleźli się m.in. politolodzy Pablo Iglesias Turrión (lider

73 Przykłady komentarzy sugerujących, że kampania prezydencka Obamy z 2008 roku przypominała ruch społeczny: https://www.opendemocracy.net/usa/blog/kanishk_tharoor/obama_social_movement, http://www.dissentmagazine.org/online_articles/will-obama-inspire-a-new-generation-of-organizers [ostatni dostęp: 19.12.2014].

74 <http://marshallganz.usmblogs.com/files/2012/08/Organizing-Obama-Final.pdf> [ostatni dostęp: 19.12.2014].

partii, wybrany z jej listy na posła do Parlamentu Europejskiego) i Juan Carlos Monedero oraz ekonomistka Bibiana Medialdea. **Aby zgodnie z tytułem manifestu Podemos „zamienić oburzenie w zmianę polityczną”, trzeba było zatem działań profesjonalistów, obywatelski zryw nie wystarczył.**

Do haseł i metod działania Podemos najbliższej jest w Polsce partii Razem, nowemu lewicowemu ugrupowaniu, które w 2015 roku stanęło po raz pierwszy do wyborów i zdobyło 3,6% głosów. Partia wśród organów statutowych nie wymienia przewodniczącego i konsekwentnie utrzymuje, że jest ugrupowaniem działającym w pełni kolektywnie, bez lidera lub liderki, co stanowi nawiązanie do metod organizacji ruchów Oburzonych i Occupy⁷⁵. Do ruchów protestu powstałych po wybuchu kryzysu finansowego nawiązuje też jej deklaracja programowa: „Mamy dość śmieciowej pracy i kredytów na 30 lat. Mamy dość przywilejów podatkowych dla wielkich korporacji i banków. Mamy dość kasty polityków, którzy nie wiedzą jak żyją zwykli ludzie”⁷⁶. Podobnie jak w przypadku Podemos, w szeregach Razem są nie tylko „wkurzeni obywatele”, ale też doświadczeni działacze polityczni, jak chociażby Adrian Zandberg, były członek Unii Pracy i Młodych Socjalistów, niedysyjszy współpracownik Piotra Ikonowicza. Po debacie wyborczej media szybko obwołały Zandberga liderem mimo odżegnywania się partii od tego określenia. Niezależnie od etykiet, aktywna rola doświadczonych, choć młodych polityków i polityczek w Razem sugeruje, podobnie jak w przypadku Podemos, że nawet najbardziej kolegialne partie potrzebują tego, by nadali im kierunek ludzie o określonym przygotowaniu do działalności partyjnej. Mimo licznych podobieństw, Razem odróżnia od Podemos istotny fakt – młoda polska partia lewicowa nie powstała na fali masowych protestów, która mogłaby wynieść ją do wyborczego sukcesu. O poparcie wyborców i ewentualne mandaty parlamentarne będzie musiała zatem zabiegać dłużej – przez budowanie struktur i zwiększanie swojej rozpoznawalności.

75 <http://partiarazem.pl/wp-content/uploads/2016/05/Statut-Partii-Razem.pdf> [ostatni dostęp: 13.05.2016].

76 <http://partiarazem.pl/program/> [ostatni dostęp: 13.05.2016].

Antydemokratyczne ruchy społeczne

Nieufność wobec partii oraz poczucie braku reprezentacji politycznej sprawiają, że radykalne ruchy społeczne, niestroniące w swoich działaniach od przemocy, zyskują na popularności nie tylko w Polsce, ale też w krajach o dłuższej historii funkcjonowania instytucji demokratycznych. Badając radykalne zrywy wybuchające w Europie w ostatnich latach, grupa badawcza Counterpoint założyła, że nie wszyscy radykalni aktywiści uciekający się do brutalnych zachowań muszą być przekonanymi zwolennikami państwa czystego rasowo albo rewolucji mającej doprowadzić do powstania społeczeństwa bezklasowego. Badacze z Counterpoint przyjęli, że przynajmniej jakaś część to „niechętni radykałowie”, zepchnięci na pozycje bliskie ideologicznie zapamiętałym działaczom z powodu lat utrzymującego się poczucia wykluczenia⁷⁷.

Hipoteza o pojawieniu się „niechętnych radykałów” wydaje się godna rozważenia, gdy próbujemy wyjaśnić popularność polskich Marszów Niepodległości. Organizacje przygotowujące te demonstracje funkcjonowały wcześniej w mniejszych lub większych niszach społeczno-politycznych. Fenomen marszu jako masowej manifestacji ogólnego niezadowolenia z tego, jak wygląda współczesna Polska, rozpoczął się na dobre w listopadzie 2010 roku, kilka miesięcy po katastrofie samolotu prezydenckiego pod Smoleńskiem. Marsze organizowane w kolejnych latach przyciągały według organizatorów coraz więcej uczestników, ale brakuje dokładnych i wiarygodnych szacunków liczebności w poszczególnych latach. Monitorująca Marsz Niepodległości w latach 2012 i 2013 Helsińska Fundacja Praw Człowieka nie przedstawiła takich szacunków, skoncentrowała się bowiem przede wszystkim na przebiegu demonstracji i opisie czynności policji⁷⁸. Rokrocznie miasto wycenia straty finansowe poniesione w wyniku szkód wyrządzonych w trakcie marszu – w roku 2013 oszacowano je na 120 tys. złotych, a w roku 2014 na 90 tys. Na każdym marszu dochodzi do zatrzymań przez policję

77 C. Fieschi, M. Morris, L. Caballero, *Populist Fantasies: European Revolts in Context*, Counterpoint 2013, s. 11–12.

78 http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2012/11/raport_z_observacji_zgromadzen_11_listopada_2012.pdf, http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/11/HFPC_raport_z_observacji_11_11_2013.pdf [ostatni dostęp: 01.05.2014].

(275 osób w roku 2014), są też ranni, zarówno wśród funkcjonariuszy policji, jak i osób cywilnych.

Nie ulega wątpliwości, że od 2010 roku marsz stał się masową demonstracją, która przynosi Warszawie istotne straty i której towarzyszą akty przemocy. Wzrost liczebności uczestników z roku na rok pozwala stwierdzić, że w przypadku niektórych spośród nich możemy mówić o „niechętnym radykalizmie”, czyli narastającej od dłuższego czasu frustracji, która znalazła ujście w przemocy kolektywnej. Marsz różni się od ruchów anti-ACTA czy Occupy nie tylko tym, że towarzyszy mu przemoc, ale też brakiem sprecyzowanego (nawet nierealistycznego) celu, którzy przyświecałby uczestnikom. Chodzi raczej o brutalne zmanifestowanie ogólnej antysystemowej postawy, a nie o doprowadzenie do konkretnych zmian prawnych czy instytucjonalnych. Marsz wydaje się niemal modelową ilustracją ruchu, który kanalizując w przypadku niektórych uczestników autentyczne frustracje, nie proponuje zarazem żadnego sposobu usunięcia ich przyczyn.

Takie ruchy nie są oczywiście polską specyfiką – badacze dostrzegli podobne elementy choćby w zamieszkach, jakie wybuchły w Wielkiej Brytanii w 2011 roku⁷⁹. W przypadku tego rodzaju działań kolektywnych kary więzienia wydają się niewystarczającym narzędziem resocjalizacji, mogą wręcz doprowadzić do dalszej radykalizacji „niechętnych radykałów”. Dlatego **należałoby stworzyć możliwość zmniejszenia kary więzienia tym skazanym za akty przemocy popełniane podczas demonstracji, którzy zdecydują się na odbycie stażu obywatelskiego na wzór francuskiego *stage de citoyenneté***, czyli intensywnego programu resocjalizacyjno-edukacyjnego, podczas którego pracownicy różnych instytucji państwowych objaśnialiby znaczenie popełnionego przestępstwa oraz szkolili skazanych w zakresie postaw obywatelskich. Trudno oczywiście oczekiwać, że sam staż zmieni skłonnych do przemocy demonstrantów w pokojowych aktywistów, ale może odegrać funkcję prewencyjną i stanowić krok w stronę włączenia skazanych w normalne życie obywatelskie.

79 Zob. raport *Reading the Riots* przygotowany przez zespół gazety „The Guardian” i uczonych z London School of Economics, <http://eprints.lse.ac.uk/46297/1/Reading%20the%20riots%28published%29.pdf> [ostatni dostęp: 01.05.2015].

Podsumowanie

Trudne czasy dla partii, trudne czasy dla demokracji

Niektóre symptomy kryzysu systemu partyjnego w Polsce, takie jak niskie zaufanie i spadająca liczba osób przynależących do partii, dają się zauważyć od lat i można je dostrzec również w innych krajach, nawet tych uchodzących za demokracje lepiej ustabilizowane. Nakładają się jednak na nie zjawiska nowe, jak pojawienie się nowych ruchów społecznych, w tym takich, które deklarują chęć podważenia ładu demokratycznego i których uczestnicy posługują się przemocą.

Co więcej, same partie polityczne coraz częściej w swojej działalności sięgają do repertuaru ruchów społecznych, organizują marsze, demonstracje i protesty. Czynią to szczególnie chętnie, kiedy znajdują się w opozycji – usiłują wówczas nie tylko odgrywać rolę politycznego adwersarza w parlamencie, ale też całkowicie zdyskredytować partię rządzącą jako ignorującą „wolę ludu”. Taka taktyka może przynieść krótkoterminowe zwycięstwa polityczne, przede wszystkim pomóc w wygraniu kolejnych wyborów, ale na dłuższą metę jedynie wzmocnia nieufność do wszystkich partii, całego systemu partyjnego i demokracji parlamentarnej w ogóle. Negatywne skutki stosowania tej strategii „udawanego zrywu społecznego” długoterminowo odczują wszystkie ugrupowania, również te, którym w danym momencie udało się dzięki niej odnieść sukces. Przeciwnicy polityczni szybko uczą się naśladować te rozwiązania, a opinia publiczna zaczyna dostrzegać, że demonstrujący są wykorzystywani w partyjnej grze.

Markowanie protestu i oddolnej organizacji nie uczyni partii bardziej demokratycznymi i nie odbuduje zaufania do nich. Jeśli partie mają stać się kluczowymi instytucjami demokratycznego życia publicznego, to nie mogą unikać trudnych, ale koniecznych reform. Muszą stać się bardziej reprezentatywne i demokratyczne, nauczyć się respektowania niezależności kluczowych instytucji publicznych, takich jak media, uczynić swoje finanse bardziej przejrzystymi i reagować w sposób programowy (co niekoniecznie oznacza afirmatywny) na postulaty zgłaszane przez autentyczne, oddolne inicjatywy obywatelskie. W przeciwnym razie czeka je dalsza utrata kontaktu z wyborcami i będą skazane na kolejne próby odbudowywania utraconego zaufania przez powierzchowne, propagandowe komunikaty, które mogą dać chwilową przychylność, ale nie da się na nich zbudować trwałego poparcia. Brak zaufania do partii oznacza większą niepewność dla nich samych i dla całego systemu demokratycznego.

Nota biograficzna

Paweł Marczewski – dr socjologii, dyrektor ds. publikacji w Instytucie Nauk o Człowieku w Wiedniu i adiunkt w Instytucie Socjologii UW. Należy do redakcji „Przeglądu Politycznego”, stale współpracuje z „Tygodnikiem Powszechnym”, publikował też m.in. w „Gazecie Wyborczej”, „Res Publice Nowej”, „Krytyce Politycznej” oraz polskich i zagranicznych czasopismach naukowych. Był stałym współpracownikiem „Europy – Tygodnika Idei” oraz redaktorem „Kultury Liberalnej”. Wydał książkę *Uczynić wolność nieuchronną. Wątki republikańskie w myśli Alexisa de Tocqueville’a* (2012), jest też autorem polskich przekładów książek Tony’ego Judta.

Uczestnicy cyklu seminariów „Partie polityczne a jakość polskiej demokracji”:

Andrzej Antoszewski, Zakład Systemów Politycznych i Administracyjnych, Uniwersytet Wrocławski

Wiktor Balcer, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Opolski

Edwin Bendyk, Centrum Nauk Społecznych, Polska Akademia Nauk

Bartłomiej Biskup, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

Marek Borowski, senator Rzeczypospolitej Polskiej

Andrzej Celiński, polityk, Partia Demokratyczna

Artur Celiński, „Res Publica Nowa”

Paweł Ciacek, Projekt: Polska

Mirosław Czech, Fundacja im. Stefana Batorego

Janusz Czapiński, Wydział Psychologii, Uniwersytet Warszawski

Mikołaj Czeźnik, Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych, SWPS

Ludwik Dorn, polityk, Solidarna Polska

Antoni Dudek, Instytut Politologii, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Jarosław Flis, Instytut Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej, Uniwersytet Jagielloński

Wojciech Gagat, Centrum Europejskie, Uniwersytet Warszawski

Witold Gintowt-Dziewałtowski, senator Rzeczypospolitej Polskiej

Anna Giza-Poleszczuk, Wydział Filozofii i Socjologii, Uniwersytet Warszawski

Piotr Gliński, Polskie Towarzystwo Socjologiczne

Mirosława Grabowska, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

Maciej Grabowski, polityk, minister środowiska w latach 2013–2015

Rafał Grubiński, poseł na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Platforma Obywatelska

Szymon Gutkowski, Fundacja im. Stefana Batorego

Krzysztof Iszkowski, „Liberté!”

Krzysztof Janik, polityk, Sojusz Lewicy Demokratycznej

Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

Leszek Jażdżewski, „Liberté!”

Łukasz Jurczyn, Centrum Interwencji Socjologicznych, Collegium Civitas

Rafał Kalukin, „Newsweek”

Dominika Kasproicz, Instytut Politologii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie

Agnieszka Kłoskowska-Dudzińska, Instytut Studiów Politycznych, Polska Akademia Nauk

Marek Kochan, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

Wawrzyniec Konarski, Instytut Studiów Międzykulturowych, Uniwersytet Jagielloński

Grażyna Kopińska, Fundacja im. Stefana Batorego

Piotr Kosiewski, Fundacja im. Stefana Batorego

Paweł Kowal, poseł do Parlamentu Europejskiego

Ireneusz Krzeziński, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski

Joanna Kusiak, „Kultura Liberalna”

Paweł Kubicki, Instytut Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński

Jacek Kucharczyk, Instytut Spraw Publicznych

Grzegorz Makowski, Fundacja im. Stefana Batorego

Jarosław Makowski, Instytut Obywatelski

Paweł Marczewski, Instytut Nauk o Człowieku w Wiedniu

Radosław Markowski, Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych, SWPS

Anna Materska-Sosnowska, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski

Rafał Matyja, Wydział Studiów Politycznych, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University w Nowym Sączu

Stanisław Mocek, Collegium Civitas w Warszawie

Joanna Mucha, posłanka na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Platforma Obywatelska

Łukasz Pawłowski, „Kultura Liberalna”

Paweł Piskorski, polityk, Stronnictwo Demokratyczne
Kacper Pobłocki, Instytut Etnologii i Antropologii Kulturowej,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Marta Poślad, Google Polska
Wojciech Przybylski, „Res Publica Nowa”
Jacek Raciborski, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski
Przemysław Radwan-Röhrenscheff, Fundacja Szkoła Liderów
Mikołaj Rakusa-Suszczewski, Centrum Europejskie, Uniwersytet
Warszawski
Janusz Reykowski, Uniwersytet Warszawski, Rada Programowa
SWPS
Agnieszka Rothert, Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet
Warszawski
Andrzej Rychard, Instytut Filozofii i Socjologii, Polska Akademia
Nauk
Adam Sawicki, Instytut Spraw Publicznych
Krystyna Skarżyńska, Instytut Psychologii Społecznej, SWPS
Aleksander Smolar, Fundacja im. Stefana Batorego
Paweł Soloch, Instytut Sobieskiego
Michał Sutowski, „Krytyka Polityczna”
Tadeusz Szawiel, Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski
Dawid Sześciło, Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych,
Uniwersytet Warszawski
Michał Szuldrzyński, „Rzeczpospolita”
Rafał Szymczak, agencja Profile
Marcin Walecki, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka
Piotr Winczorek, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet
Warszawski
Artur Wolek, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Mirosław Wyrzykowski, Komitet Nauk Prawnych, Polska Akademia
Nauk
Joanna Załuska, Fundacja im. Stefana Batorego
Jarosław Zbieranek, Centrum Studiów Wyborczych Uniwersytetu
Mikołaja Kopernika w Toruniu
Monika Zima, Pracownia Prawa i Kryminologii, Uniwersytet
Warszawski
Jacek Żakowski, „Polityka”

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.

Partie i zmiany granic polityki (2009); publikacja poświęcona polskiej scenie politycznej – prawicy, lewicy i centrum. Jest opisem stanu instytucjonalnego i programowego partii w czasach rozmywania się tradycyjnych tożsamości politycznych oraz zmian zakresu ingerencji państwa w takie sfery, jak gospodarka, redystrybucja dochodu, kultura, obyczaje, życie prywatne czy normy moralne.

Obywatele i wybory (2013); Dawid Sześciło, Mikołaj Cześniak, Radosław Markowski; raport przedstawia rozwiązania służące zwiększeniu udziału obywateli w wyborach, m.in. poprzez usprawnienie systemu informacji i edukacji wyborczej, poprawę oferty politycznej oraz łatwiejsze korzystanie z prawa do kandydowania.

Wybory: wiarygodność i sprawność (2014); publikacja autorstwa Jarosława Flisa, Adama Gendźwiłła, Pawła Kowala oraz Bartłomieja Nowotarskiego jest analizą problemów polskiego systemu wyborczego, które ujawniły się podczas wyborów samorządowych z 16 listopada 2014 roku. Przedstawia propozycje zmian mających na celu przywrócenie zaufania obywateli do wyborów i instytucji je przeprowadzających.

Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku (2015); publikacja autorstwa Adama Gendźwiłła przedstawia ocenę wybranych skutków wprowadzenia JOW-ów, opartą o analizy ilościowe oficjalnych wyników wyborów lokalnych.

Czy JOW-y uzdrowią polską scenę polityczną? (2015); Paweł Marczewski, Dawid Sześciło; w opracowaniu autorzy prezentują najczęściej występujące systemy wyborcze, a także oceniają, w jaki sposób JOW-y i inne modele wyłaniania parlamentarzystów wpływają na realizację głównych celów wyborów.

Finansowanie partii politycznych w Polsce – czy i jakie zmiany? (2015); w raporcie autor Jarosław Zbieranek wyjaśnia genezę obecnego sposobu finansowania partii politycznych, porównuje go z innymi systemami funkcjonującymi w Europie, analizuje konsekwencje odejścia od finansowania partii z budżetu i przedstawia propozycje możliwych korekt obecnego systemu.

Co się stało 16 listopada? Wybory samorządowe 2014 (2015); analiza autorstwa Jarosława Flisa, Anny Frydrych, Adama Gendźwiłła, Bartłomieja Michalaka, Jakuba Rutkowskiego, Andrzeja Rycharda i Jarosław Zbieranka opisuje przebieg wyborów samorządowych w 2014 roku. Ekspertki pokazują przyczyny kryzysu oraz rekomendują zmiany, które usprawnią organizację wyborów i przywrócą zaufanie obywateli.

Między środkami publicznymi a wpłatami od obywateli, czyli jak finansować partie polityczne? (2016); opracowanie autorstwa Jarosława Zbieranka omawia propozycje zmian w polskim systemie finansowania partii politycznych przedstawione przez kluby Kukiz '15 i Nowoczesna na początku 2016 roku.

Mieszany system wyborczy w państwach Europy Środkowej i Wschodniej (2016); w raporcie autor Dawid Sześciło porównuje cechy charakterystyczne wybranych systemów mieszanych oraz pokazuje ich konsekwencje polityczne.

Nieważne głosy, ważny problem. Raport z badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014 (2016); omówienie przyczyn wyjątkowo dużej liczby głosów nieważnych, które padły w wyborach samorządowych w 2014 roku oraz rekomendacje zmian mogących zapobiec podobnym problemom w przyszłości.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Polacy nie ufają partiom politycznym. Nie różnią się pod tym względem od obywateli wielu innych państw, również tych zamożniejszych i posiadających dłuższą historię nieprzerwanego działania instytucji demokratycznych. Jednak narzekanie na „upartyjnienie” współgra w polskim życiu publicznym z wyjątkowo niskim odsetkiem członkostwa w partiach i utrzymującą się od lat dużą liczbą obywateli, którzy nie czują się reprezentowani przez żadne ugrupowanie. Raport odpowiada na pytanie, jak w tych szczególnie niesprzyjających okolicznościach zreformować partie, tak by odzyskać dla demokracji jedną z fundamentalnych instytucji politycznych.

Partie polityczne a jakość polskiej demokracji to kolejna publikacja Fundacji Batorego dotycząca mechanizmów funkcjonowania polityki.

ISBN: 978-83-62338-81-8