

Bartosz Szyja

ZJAWISKA NIEPOKOJĄCE NA OBSZARZE KONSOLIDACJI POLSKIEJ DEMOKRACJI U SCHYŁKU PIERWSZEJ DEKADY XXI WIEKU – WYBRANE ASPEKTY¹

Słowa kluczowe:

demokracja, konsolidacja demokracji, polski system polityczny, postawy wobec systemu politycznego w Polsce, społeczeństwo obywatelskie w Polsce

Polska demokracja jest w trakcie procesu nabywania cech demokracji skonsolidowanej, który w literaturze określany jest mianem konsolidacji. Cechy demokracji skonsolidowanej można uszeregować na trzech płaszczyznach: polityczno-prawnej, społecznej i kulturowej². Na pierwszej płaszczyźnie wyróżnia się m.in.: cyklicznie odbywające się rywalizacyjne wybory, których wynik nie jest negowany przez żadną ze stron; zagwarantowanie możliwości korzystania ze swobody zrzeszania się i wyrażania opinii; istnienie alternatywnych źródeł informacji; alternacja władzy nieograniczana działaniami partii rządzącej; przewyższanie sytuacji kryzysowych bez destabilizacji ładu demokratycznego; funkcjonowanie zasady podziału władzy; równość obywateli wobec prawa; poszanowanie praw mniejszości; uznanie przez wszystkich aktorów politycznych demokratycznych reguł gry jako jedynych dozwolonych. Na płaszczyźnie społecznej, atrybutami demokracji skonsolidowanej jest: sprawnie funkcjonujące społeczeństwo obywatelskie; wyraźnie widoczna

¹ Perspektywa czasowa analizy została ograniczona do schyłku pierwszej dekady XXI wieku. Taki zabieg wynikał z niedostatecznej dostępności najnowszych danych empirycznych oraz fachowych opracowań dotyczących tematu.

² Zob. szerzej J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009, s. 336-369; A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej, Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Wrocław 1997, s. 15-26; R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, dz. cyt., s. 332-364; R. A. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000, s. 139-146; P. Sekuła, *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, s. 24-27; V. M. Pérez Díaz, *Powrót społeczeństwa obywatelskiego i Hiszpanii*, Kraków 1996, s. 38-54; A. Antoszewski, *Spółeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji*, [w:] *Studia z teorii polityki*, A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), Wrocław 2000, tom III, s. 7-21; por. B. Szyja, *Demokracja skonsolidowana jako efekt tranzycji. Analiza podstawowych ujęć i poglądów*, tekst w druku, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 14, (planowane wydanie 2013).

partycypacja obywateli w życiu społecznym; przyjęcie mechanizmów umożliwiających deliberację; istnienie kapitału społecznego. Natomiast na płaszczyźnie kulturowej najistotniejszymi cechami są: poparcie demokracji jako ogólnej idei i zasad demokratycznych, które jest niezależne od bieżącej sytuacji politycznej oraz wysoki poziom zainteresowania polityką, wyrażający się m.in. w uczestnictwie w wyborach. Nagromadzenie wszystkich tych cech w systemie danego państwa świadczy o tym, że demokracja jest skonsolidowana.

Nie ma wątpliwości co do tego, że Polska jest krajem demokratycznym. Świadczy o tym zagwarantowanie najważniejszych praw i wolności obywatelskich, m.in.: wolności sumienia i religii, wolności słowa, prawa do informacji, praw wyborczych, prawa do równego dostępu do służby publicznej, prawa składania petycji, wniosków i skarg, prawa do sądu oraz przyjęcie demokratycznych zasad konstytucyjnych: równości i niedyskryminacji, suwerenności narodu, reprezentacji politycznej, pluralizmu politycznego, podziału i równoważenia władz.

Niemniej jednak jakość demokracji nie zależy w całości od konstytucyjnych gwarancji, gdyż choć bez nich o demokracji nie można mówić, to jednak ich istnienie nie przesądza o uznaniu, że dane państwo jest demokracją skonsolidowaną. Istotne jest respektowanie praw, wolności oraz zasad zawartych w konstytucji, co decyduje o tym, czy dane państwo jest wolne i demokratyczne, czy też nie. Za wiarygodne źródło analiz dotyczących respektowania wolności przyjmuje się raporty *Freedom House*³, w których Polska uznawana jest za kraj wolny, co zgodnie z metodologią stosowaną przez organizację oznacza również demokratyczny.

Wykazanie, na jakim etapie konsolidacji jest polska demokracja, wymaga przyjrzenia się trzem zagadnieniom: funkcjonowaniu systemu partyjnego, postawom wobec systemu politycznego oraz kondycji społeczeństwa obywatelskiego.

³ Przywołane dane pochodzą z raportu z 2010 roku. Strona internetowa organizacji *Freedom House*, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010>, 10.09.2012.

Funkcjonowanie systemu partyjnego

Jedną z najpoważniejszych słabości polskiej demokracji jest funkcjonowanie systemu partyjnego, które związane jest ściśle z procesem jego instytucjonalizacji (konsolidacji), rozumianej tutaj jako *proces utrwalania, przez nabieranie cech powtarzalności i wzrastającą akceptację wzorców rywalizacji międzypartyjnej*⁴. Instytucjonalizacja systemu partyjnego dla jednych autorów jest konieczna do konsolidacji demokracji, a dla innych nie. Niemniej jednak przyjąć można, że instytucjonalizacja ułatwia konsolidację demokracji, choć nie musi jej przesądzać⁵. Tak jak rezultatem procesu konsolidacji demokracji jest demokracja skonsolidowana, tak rezultatem procesu instytucjonalizacji systemu partyjnego jest zinstytucjonalizowany system partyjny. O jego istnieniu przesądzają różnorakie wskaźniki, spośród których analizie poddam chwiejność wyborczą, frekwencję wyborczą, poziom alternacji władzy, poziom fragmentaryzacji, poziom zmarnowanych głosów, koncentrację systemu partyjnego, indeks frakcjonalizacji, specyfikę rywalizacyjności oraz obecność opozycji antydemokratycznej.

Wysoki poziom **chwiejności wyborczej** (zobacz tabela 1) oznacza *niestabilność zachowań wyborczych i częste zmiany decyzji co do poparcia poszczególnych ugrupowań w kolejnych wyborach*⁶. Generalnie przyjmuje się, że im wyższy poziom chwiejności wyborczej, tym mniej zinstytucjonalizowany (mniej stabilny) jest system partyjny, a więc bardziej typowy dla demokracji nieskonsolidowanej⁷.

⁴ A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, A. Antoszewski (red.), Wrocław 2002, s. 140. A. Antoszewski traktuje instytucjonalizację i konsolidację jako wyrazy synonimiczne i takie podejście zostało przyjęte w niniejszym artykule. Zupełnie inną definicję instytucjonalizacji zaproponował M. Chmaj, który rozumie ją jako *proces nabierania przez partie polityczne cech instytucji działających legalnie, z punktu widzenia porządku prawnego obowiązującego w danym państwie*. M. Chmaj, *Instytucjonalizacja partii*, [w:] *Encyklopedia politologii. Partie i systemy partyjne*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Kraków 1999, s. 70.

⁵ A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, dz.cyt., s. 141.

⁶ K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Warszawa 2006, s. 122.

⁷ Por. R. Markowski, M. Czeńnik, *Polski system partyjny: dekada zmian instytucjonalnych i ich konsekwencje*, [w:] *System partyjny i zachowania wyborcze. Dekada polskich doświadczeń*, R. Markowski (red.), Warszawa 2002, s. 25.

Tabela 1. Chwiejność wyborcza w latach 1991–2007.

| | 1991–1993 | 1993–1997 | 1997–2001 | 2001–2005 | 2005–2007 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Chwiejność zagregowana | | | | | |
| Globalna | 34,78% | 19,19% | 49,3% | 38,39% | 24,6% |
| Międzyblokowa | 18,9% | 7,58% | 18,72% | 26,16% | 11,6% |
| Chwiejność indywidualna | | | | | |
| Partyjna | b.d. | 62,26% | 55,94% | 62,64% | 34,48% |
| Międzyblokowa | b.d. | 15,47% | 20,24% | 27,69% | 15,36% |

Źródło: R. Markowski, *The Polish political party and democracy*, [w:] *Democracy in Poland 1989–2009. Challenges for the future*, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), Warsaw 2010, s. 66, <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/960392312.pdf>, 10.09.2012.

Wyniki zamieszczone w tabeli wskazują na wysoką niestabilność systemu partyjnego, szczególnie jeśli zestawia się je z zachodnioeuropejską średnią chwiejności wyborczej dla lat 1960–1989, która wynosiła mniej więcej 8,4%⁸. Szczególnie istotny jest fakt, że w Polsce wysoki poziom osiąga nie tylko wskaźnik chwiejności globalnej, odnoszącej się do zmian preferencji wyborców, bez uwzględniania zmian zachodzących na scenie politycznej (dzielenia się, rozpadania, łączenia lub zanikania partii)⁹, ale także wskaźnik chwiejności międzyblokowej¹⁰, polegającej na przesunięciu poparcia wyborczego na partie znajdujące się po przeciwnej stronie na osi podziału lewica-prawica lub będącej w innej rodzinie partii¹¹. Wskaźniki te są wyjątkowo wysokie zwłaszcza na poziomie chwiejności indywidualnej, odtwarzanej za pomocą badań sondażowych. Warto zauważyć, że w latach 2005–2007 wystąpił najniższy poziom chwiejności od początku istnienia III RP, ale z racji na specyfikę wyborów w 2007 roku, a także epizodyczność zjawiska nie można mówić o wystąpieniu ogólnej tendencji spadkowej.

⁸ Tamże, s. 26.

⁹ Tamże, s. 24.

¹⁰ R. Markowski, *System partyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005 – 2007*, L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2007, s. 153.

¹¹ Choć zjawisko to jest często omawiane w literaturze to jednak warto zaznaczyć, że chwiejność międzyblokowa łatwa jest do zaobserwowania jedynie wtedy, gdy nie ma problemu z określeniem do którego bloku/rodziny partia należy. W polskim systemie partyjnym nie jest to oczywiste. Por. kryteria prawicowości i lewicowości w zestawieniu W. Sokół: W. Sokół, *Klasyfikacja partii*, [w:] *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), , Lublin 2005, s. 55; zob. także A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 186-187.

Mówiąc o chwiejności, nie sposób nie wspomnieć o **frekwencji wyborczej**, której niski poziom¹² jest poważną słabością polskiego systemu partyjnego (i politycznego zarazem), gdyż jak pisał klasyk teorii demokracji R. Dahl, bez partycypacji obywateli nie ma demokracji¹³. Największe znaczenie dla systemu partyjnego mają wybory parlamentarne (ponadto są one najważniejsze z punktu widzenia przyjętych rozwiązań konstytucyjnych) i m.in. dlatego zmiana frekwencji w tych wyborach posłuży do zobrazowania poziomu uczestnictwa w wyborach (zobacz tabela 2)¹⁴.

Tabela 2. Frekwencja w wyborach parlamentarnych 1991–2007.

| Wybory | 1991 | 1993 | 1997 | 2001 | 2005 | 2007 |
|----------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Frekwencja | | | | | | |
| W wyborach do Sejmu | 43,2% | 52,08% | 47,93% | 46,29% | 40,57% | 53,88% |
| W wyborach do Senatu | 43,2% | 52,06% | 47,92% | 46,28% | 40,56% | 53,88% |

Źródło: dane PKW.

Z chwiejnością ściśle związany jest **poziom alternacji władzy**, wyrażający się częstotliwością zmiany partii rządzącej¹⁵, który pokazuje, że ukształtowała się w Polsce swoista reguła jednokadencyjności. Jej przyczyną, zdaniem M. Gulczyńskiego, nie jest atrakcyjność programów wyborczych prezentowanych przez poszczególne partie, a surowość oceny sprawowanych rządów¹⁶. Utrwalaniu tej reguły sprzyja rozpowszechnienie się modelu partii typu *catch-all*, której podstawą

¹² Średnia frekwencja wyborcza (parlamentarna) dla większości krajów przechodzących transformację ustrojową oscyluje wokół 60–70%, natomiast w Polsce wynosi ona 47,31%. Zob. M. Czeńnik, *Partycypacja wyborcza Polaków*, Warszawa 2009, s. 6, <http://www.isp.org.pl/files/20145849250174351001263374709.pdf>, 10.09.2012. Dla porównania w skonsolidowanych demokracjach zachodnich średnia frekwencja wyborcza w okresie powojennym utrzymywała się na poziomie 73%, ale w połowie lat 90. zaczęła spadać do średnio 64%. A. Szostkiewicz, *Mus nie dla nas*, artykuł z dnia 9.10.2007, zamieszczony na stronie WWW czasopisma „Polityka”, <http://www.polityka.pl/spoleczenstwo/artykuly/231606,1,frekwencja-wyborcza.read>, 10.09.2012.

¹³ R. A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Kraków 1995, s. 316.

¹⁴ Przeanalizowanie frekwencji we wszystkich wyborach wymagałoby wzięcia pod uwagę wiele zmiennych na co nie ma miejsca w tym opracowaniu.

¹⁵ Zob. W. Jednaka, *Zachowania wyborcze*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, dz.cyt., Wrocław 1997, s. 263-264.

¹⁶ M. Gulczyński, *Trzy fazy przemian ustrojowych w Polsce: inicjacja – transformacja – konsolidacja*, [w:] *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*, J. Kuciński (red.), Warszawa 2005, s. 42.

sukcesu wyborczego jest m.in. zastosowanie narzędzi marketingu politycznego. O ile w państwach zachodnioeuropejskich taki stan rzeczy może być uzasadniony, o tyle w konsolidujących się demokracjach może stanowić zagrożenie, gdyż brak spójnych, ambitnych i realnych programów politycznych, utrudnia kontynuowanie procesu przemian systemowych, a tym samym blokowany jest proces konsolidacji demokracji¹⁷.

Zmiany poparcia wyborczego potęgowane są fluktuacjami na scenie politycznej: częstymi zmianami liderów, rozpadaniem się partii na mniejsze ugrupowania i ponowną ich konsolidacją. Zjawiska takie utrudniają wykształcenie trwałych afiliacji partyjnych, a także „zapobiegają” utożsamianiu się wyborców z partiami, na które oddają głos¹⁸. Efektem tego jest wciąż kurczący się tzw. twardy elektorat partyjny. Ugrupowania, nie mogąc liczyć na lojalność wyborców, sięgają po różne metody zdobywania poparcia, w tym chwytliwe hasła wyborcze, atrakcyjne spoty telewizyjne itd., a także podejmowanie prób reprezentacji interesów wielu różnych grup społecznych. Wyborcę natomiast często charakteryzuje brak zdecydowania i głosowanie w oparciu o emocje, temperament czy też chwilowy namysł¹⁹.

Innym wskaźnikiem pokazującym stopień konsolidacji systemu partyjnego jest **poziom fragmentaryzacji**, uwzględniający liczbę partii i rozmiar uzyskiwanego przez nie poparcia. W ciągu ostatnich dwudziestu lat nastąpiło wiele przetasowań w obrębie partii, co jest typowe dla kształtującego się systemu partyjnego²⁰. Aby dobrze zobrazować zmieniający się poziom fragmentaryzacji, warto posłużyć się współczynnikiem efektywnej liczby partii – ELP (tabela 3) oraz procentem zmarnowanych głosów (tabela 4); istotne są również dane pokazujące poziom koncentracji systemu partyjnego (tabela 5).

¹⁷ Por. W. Sokół, *System partyjny III Rzeczypospolitej Polskiej – zalety i patologie*, [w:] *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*, dz.cyt., s. 157.

¹⁸ R. Markowski, M. Cześnik, *Polski system partyjny...*, dz.cyt., s. 30.

¹⁹ J. Sielski, *Przyczyny i cechy wyróżniające polski system partyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, D. Karnowska (red.), Toruń 2008, s. 23-25.

²⁰ Szerzej na ten temat np. w: J. Sielski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Partie i ugrupowania parlamentarne w III RP*, K. Kowalczyk, J. Sielski (red.), Toruń 2006, s. 9-28.

Tabela 3. Efektywna liczba partii (ELP) na poziomie wyborczym i parlamentarnym w latach 1991–2007.

| ELP | 1991 | 1993 | 1997 | 2001 | 2005 | 2007 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|
| Wyborcza | 13,9 | 10,3 | 4,2 | 4,2 | 5,9 | 3,3 |
| Parlamentarna | 9,8 | 3,9 | 2,9 | 3,6 | 4,3 | 2,8 |

Źródło: A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, s. 144 oraz dane PKW w opracowaniu własnym.

Z danych zawartych w tabeli 2. wynika, że choć w latach 1991–2001 indeks ELP wykazywał tendencję zniżkową, co wskazuje na konsolidację systemu partyjnego, to jednak w 2005 roku nastąpił wzrost efektywnej liczby partii. Natomiast w 2007 roku współczynnik ELP był najniższy w historii III RP, ale mogło to się wiązać z faktem, że były to wybory następujące po skróceniu kadencji parlamentu, a więc komitety wyborcze miały mniej czasu na mobilizację członków i podjęcie działań mających na celu rejestrację w PKW.

Jeżeli odejmiemy od wartości indeksu ELP na poziomie wyborczym wartość indeksu ELP na poziomie parlamentarnym, to otrzymamy liczbę, która obrazuje **poziom (procent) zmarnowanych przez wyborców głosów** (tabela 3). Marnowanie głosów może być związane z nieracjonalnością zachowań wyborczych²¹, a także z błędami liderów politycznych, którzy, nie wyrażając skłonności do współpracy lub podejmując nieroztropne decyzje (tak jak to było w przypadku ZChN-u, przekształconego z partii politycznej w koalicję, co uniemożliwiło wejście do parlamentu w 1993 roku), skazują swych kandydatów na porażkę w wyborach, często jednoznacznie z marginalizacją ugrupowania²². Ponadto poziom zmarnowanych głosów pokazuje liczebność wyborców niereprezentowanych w parlamencie, a także odsetek tych, którzy mogą czuć się zawiedzeni mechanizmami demokracji, gdyż ich głos nie jest uwzględniany²³.

²¹ Szerzej na temat racjonalności zachowań wyborczych w: J. Raciborski, *Zachowania wyborcze Polaków 1989 – 2006*, [w:] *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*, M. Marody (red.), Warszawa 2007, s. 347-348.

²² R. Markowski, *System partyjny*, dz.cyt., s. 152-153.

²³ R. Markowski, M. Cześniak, *Polski system partyjny...*, dz.cyt., s. 22.

Tabela 4. Procent zmarnowanych głosów w wyborach w latach 1991–2007.

| Wybory | 1991 | 1993 | 1997 | 2001 | 2005 | 2007 |
|-------------------|------|-------|-------|------|-------|------|
| Wartość wskaźnika | 8,37 | 34,44 | 12,41 | 9,37 | 10,93 | 4,12 |

Źródło: R. Markowski, *The Polish political party and democracy*, [w:] *Democracy in Poland 1989–2009. Challenges for the future*, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), Warsaw 2010, s. 66.

Jeśli chodzi o **koncentrację systemu partyjnego**, to na arenie wyborczej i parlamentarnej trudno jest zaobserwować jednoznaczne tendencje, a wszelkie próby określania, czy mamy do czynienia z systemem wielo- czy dwupartyjnym, są bezcelowe²⁴ (zobacz tabela 5). Widoczne są trwające przemiany systemowe – w 2007 roku większość wskaźników osiągnęła najwyższą wartość od roku 1991, a dwa lata wcześniej sytuacja była zgoła odmienna. Utwierdza to w przekonaniu, że polski system partyjny wciąż daleki jest od konsolidacji.

Tabela 5. Koncentracja systemu partyjnego na arenie wyborczej i parlamentarnej w latach 1991–2007.

| Wybory | 1991 | 1993 | 1997 | 2001 | 2005 | 2007 |
|--------------------|------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Partia | % głosów | | | | | |
| Najsilniejsza | 12,32 | 20,41 | 33,83 | 41,04 | 26,99 | 41,51 |
| Dwie najsilniejsze | 23,81 | 35,45 | 60,96 | 53,72 | 54,13 | 73,62 |
| | % mandatów | | | | | |
| Najsilniejsza | 13,84 | 37,17 | 43,69 | 46,95 | 33,69 | 45,43 |
| Dwie najsilniejsze | 26,88 | 65,86 | 79,34 | 61,08 | 62,6 | 81,52 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*, s. 145 oraz danych PKW.

Równie ważnym wskaźnikiem jest **indeks frakcjonalizacji**, którego wartość (podobnie jak indeks ELP) obrazuje, czy mamy do czynienia z systemem jedno-, dwu- czy wielopartyjnym²⁵. Analizując zmiany poziomu frakcjonalizacji, zaobserwować można, że polski system partyjny ulega ciągłym przemianom. Indeks osiągnął wysokie wartości w latach 1991 i 1993, kiedy to system był prawie idealnie wielopartyjny.

²⁴ Por. R. Herbut, *Systemy partyjne*, [w:] *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, dz.cyt.,s. 172.

²⁵ Wartość indeksu frakcjonalizacji (F) stanowi kontinuum od F=0 do F=1, gdzie F=0 to doskonały system jednopartyjny, a F=1 to system skrajnie wielopartyjny. Poziom frakcjonalizacji między 0,5 a 0,67 wskazuje na istnienie systemu dwupartyjnego, natomiast wartości powyżej 0,7 są typowe dla systemu wielopartyjnego. Zob. Tamże,s. 172-174.

Przyczyną takiego stanu rzeczy było w zasadzie nieokreślenie progów wyborczych w ordynacji obowiązującej w 1991 roku; 5% próg wyborczy (odnośnie głosów otrzymywanych w skali całego kraju) obowiązywał jedynie w przypadku podziału dodatkowej puli 69 mandatów między ugrupowania i komitety z list ogólnopolskich²⁶. W 1993 roku progi wyborcze zostały wprowadzone, niemniej jednak potrzeba było czasu, aby zmiany w prawie zostały przyswojone przez kandydatów i wyborców. W dwóch kolejnych latach wyborczych wartość ustabilizowała się na poziomie typowym dla układu wielopartyjnego; w 2005 roku ponownie wzrosła. Natomiast w wyborach w 2007 roku współczynnik ten osiągnął wartość charakterystyczną dla systemu dwupartyjnego (zob. tabela 6)²⁷.

Tabela 6. Indeks frakcjonalizacji polskiego systemu partyjnego w latach 1991–2007.

| Wybory | 1991 | 1993 | 1997 | 2001 | 2005 | 2007 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|
| Wartość indeksu | 0,93 | 0,9 | 0,78 | 0,78 | 0,83 | 0,65 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Markowski, *System partyjny*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek (red.), Warszawa 2007, s. 152 oraz danych PKW.

Niezwykle ważnym aspektem polskiego systemu partyjnego jest **specyfika rywalizacyjności**. Tłem podziałów były (i są) zaszłości historyczne, stosunek do nich oraz rodowód partyjnych działaczy, co w efekcie doprowadziło do powstania dwóch bloków: postkomunistycznego i postsolidarnościowego, różniących się między sobą nie tylko stosunkiem do przeszłości tej z okresu istnienia PRL, ale także tej po roku 1989. Podtrzymywaniu tego podziału sprzyja nierozliczenie z komunizmem oraz liderzy partyni, których młodość przypadła na okres silnych konfliktów pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami ustroju socjalistycznego²⁸. Bezpośrednim skutkiem takiego stanu rzeczy było tworzenie koalicji parlamentarnych i gabinetowych

²⁶ M. Kaczorowska, *System partyjny w Polsce po wyborach 2005 r. Polskie partie polityczne – między zabiegami o przetrwanie a poszukiwaniem tożsamości*, [w:] *Polska transformacja. Stan i perspektywy*, J. Błuszkowski (red.), Warszawa 2006, s. 87.

²⁷ R. Markowski, *System partyjny*, dz.cyt., s. 152.

²⁸ Por. M. Grabowska, *Partie i systemy partyjne w demokracjach a przypadek Polski*, [w:] *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, M. Grabowska, T. Szawiel, Warszawa 2001, s. 66, 215; M. Gulczyński, *Trzy fazy przemian ustrojowych w Polsce...*, dz.cyt., s. 42.

w oparciu o względy genetyczne (wspólna przeszłość), czego efektem trudnym do uniknięcia jest niespójność programowa²⁹. Sytuacja znacząco się odmieniła po wyborach z 2005 roku, kiedy nie powstała powszechnie oczekiwana koalicja PO i PiS. Ukształtował się tym samym nowy podział, niespójny z opisanym powyżej, który zrodził się w obrębie bloku postsolidarnościowego, ale nie oznacza to, że „stary” podział przestał mieć znaczenie. Niemniej jednak złamanie reguły tworzenia koalicji w obrębie bloku (postsolidarnościowego lub postkomunistycznego) stanowiło swoiste *novum* na polskiej scenie politycznej³⁰. Zaryzykować można stwierdzenie o powstaniu dwóch nowych rywalizujących ze sobą bloków, z jedną partią o znacznym poparciu wyborczym (PO lub PiS) każdy. Pozostałe partie zmuszone zostały do poszukiwania własnego miejsca na scenie politycznej, czego efektem była m.in. koalicja PiS-u, Samoobrony i LPR-u³¹. W 2007 roku znów utworzony został rząd złożony zarówno z partii wywodzącej się z obozu postsolidarnościowego, jak i postkomunistycznego. Przełamanie ukształtowanych po 1989 roku podziałów niekoniecznie musi wynikać z dostrzeżenia przez liderów partyjnych konieczności tworzenia koalicji programowych, a może być jedynie *personalną i medialną utarczką bez perspektyw na długotrwałe skutki*³². Niemniej jednak destabilizację utrwalonych wzorców rywalizacji międzypartyjnej oceniać można pozytywnie, gdyż do 2005 roku funkcjonowała tzw. zamknięta struktura rywalizacji według modelu P. Maira, która cechuje się: 1) powyborczą całkowitą wymianą składu partyjnego lub brakiem wymiany, 2) rutynową postacią koalicji rządowych oraz 3) ograniczonym dostępem do stanowisk rządowych dla kilku partii³³, a która charakterystyczna jest raczej dla *pierwszych lat transformacji niż dojrzałej demokracji*³⁴. W 2005 roku nastąpiło

²⁹ A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, dz.cyt., s. 148-149.

³⁰ K. Sobolewska-Myślik, *Przekształcenia systemu partyjnego RP*, referat na konferencji pt. *Dwadzieścia lat po przełomie: tradycje i współczesność demokracji parlamentarnej w Polsce*, Senat RP, 29.05.2009 r., s. 7 (materiał w posiadaniu autora).

³¹ M. Kaczorowska, *System partyjny w Polsce po wyborach 2005 r. Polskie partie polityczne – między zabiegami o przetrwanie a poszukiwaniem tożsamości*, [w:] *Polska transformacja...*, dz.cyt., s. 95-99.

³² K. Sobolewska-Myślik, *Przekształcenia systemu partyjnego RP*, dz.cyt., s. 8.

³³ K. Sobolewska-Myślik, *Zmiana wzorców rywalizacji międzypartyjnej w latach 2005-2007 jako pozytywny prognostyk dla kształtującego się polskiego systemu partyjnego*, [w:] *Demokracja w Polsce po 2005 roku*, dz.cyt., s. 30.

³⁴ Tamże, s. 32.

otwarcie struktury rywalizacyjnej poprzez stworzenie innowacyjnej koalicji, a w 2007 roku nie tylko po raz kolejny stworzono innowacyjną koalicję, ale także pierwszy raz nie nastąpiła całkowita, z punktu widzenia podziału postsolidarność/postkomunizm, wymiana elit rządzących. Destabilizacja systemu partyjnego Polski może być zatem krokiem w kierunku jego konsolidacji³⁵. Kolejnym krokiem powinno być ukształtowanie wzorców rywalizacji politycznej w oparciu o podobieństwa i różnice programowe, co sprzyjać będzie konsolidacji demokracji³⁶.

Do wskaźników konsolidacji systemu partyjnego zalicza się także **obecność opozycji antydemokratycznej**³⁷. U schyłku XX wieku do ugrupowań antydemokratycznych R. Markowski zaliczył: Polską Wspólnotę Narodową – Polskie Stronnictwo Narodowe, Samoobronę i Partię X, które w 1991 roku uzyskały łącznie 0,52% poparcia, w 1993 – 5,63%, a w 1997 – 0,15%³⁸. Jedynie Samoobrona, ze zmienioną nazwą na Samoobrona RP, zdołała uzyskać miejsca w parlamencie osiągając wynik 10,20% w 2001 roku i 11,41% w 2005 roku. Należy jednak zaznaczyć, że partia ta ulegała licznym przemianom programowym i spornym jest, czy po wyborach z 2001 roku nadal można ją uznać za antydemokratyczną. W wyborach w 2007 roku sukces nie został powtórzony i Samoobrona RP otrzymała jedynie 1,53% głosów³⁹.

Do rozważenia pozostaje kwestia, czy Prawo i Sprawiedliwość jest partią antydemokratyczną. Bez wątplenia w linii programowej PiS widoczne było (i poniekąd nadal jest) kontestowanie porządku ustrojowego wprowadzonego na mocy Konstytucji z 1997 roku, czego wyrazem był projekt Konstytucji dla tzw. IV Rzeczypospolitej⁴⁰. Jej przepisy stwarzały możliwość nieproporcjonalnego,

³⁵ Tamże, s. 34.

³⁶ A. Antoszewski, *Ewolucja polskiego systemu partyjnego*, dz.cyt., s. 153.

³⁷ Por. Tamże, s. 149; T. Krawczyk, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych* [w:] *Studia z teorii polityki*, A. Czajowski, L. Sobkowiak (red.), Wrocław 2000, tom III, s. 140-143; K. Pałeczki, *Opozycja polityczna – próba typologii* [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, K. Łabędź, M. Mikołajczyk (red.), Kraków 2001, s. 11-19.

³⁸ Por. R. Markowski, *Polski system partyjny po wyborach z 1997 roku – instytucjonalizacja czy wichrowatość*, „Studia Polityczne”, nr 9, s. 26-27.

³⁹ Wszystkie dane PKW.

⁴⁰ Projekt Konstytucji tzw. IV Rzeczypospolitej,

http://www.pis.org.pl/download.php?g=mmedia&f=projekt_konstytucji.pdf, 10.09.2012.

w porównaniu z organami władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, wzmocnienia pozycji prezydenta. Co prawda, art. 6 ust. 1 stanowił, że: *Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej*, ale w ust. 2 do organów władzy wykonawczej zaliczono wyłącznie Radę Ministrów. Oznacza to, że prezydent nie miałby być organem władzy wykonawczej, a – jak to określono w ust. 3 – *najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwarantem ciągłości władzy państwowej*. Choć w literaturze nie ma zgodności, co do tego, że zasada podziału i równowagi władz musi znaleźć odzwierciedlenie w konstytucji⁴¹, to jednak przyjmuje się, że jest ona nieodzowną cechą demokracji⁴². Deklarowanie chęci wprowadzenia do ustawodawstwa przepisów ułatwiających ukształtowanie autokracji może być podstawą do uznania, że dana partia kontestuje demokrację, a zatem jest antydemokratyczna.

Polski system partyjny znajduje się na etapie przekształcania, który może być tożsamy z konsolidowaniem. Pesymizmem napawa aktywna w ostatnich latach opozycja antydemokratyczna (w szczególności PiS), wysoki poziom chwiejności oraz rywalizacyjność niezogniskowana wokół kwestii programowych, co pozwala przypuszczać, że konsolidacja demokracji może być skutecznie hamowana poprzez niekorzystne (z punktu widzenia procesu) działania liderów partyjnych.

Postawy wobec demokratycznego systemu politycznego

Istotną cechą demokracji skonsolidowanej jest powszechna akceptacja dla wartości demokratycznych oraz manifestowanie sprzeciwu wobec zachowań i postaw od nich odbiegających⁴³. Zasadnym jest zatem prześledzenie badań, których

⁴¹ Zob. B. Szmulik, *Zasada podziału i równowagi władz*, [w:] *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej*, D. Dudek (red.), Warszawa 2009, s. 218-222.

⁴² Por. W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze 2004, s. 66-68; J. Kuciński, *Legislatywa – egzekutywa – judykatura. Konstytucyjne instytucje i mechanizmy służące równowadze władz w polskim systemie trójpodziału*, Warszawa 2010, s. 19-20; M. Wyrzykowski, *Zasada demokratycznego państwa prawnego*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, W. Sokolewicz (red.), Warszawa 1998, s. 78-79; M. Gulczyński, R. Zaradny, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, Wrocław 2000, s. 134-136.

⁴³ A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 26-27.

przedmiotem były postawy Polaków wobec demokracji samej w sobie i jej funkcjonowania w naszym kraju. Rozgraniczenie takie jest konieczne, ponieważ legitymowanie demokracji nie musi wiązać się z pozytywną oceną tego, jak demokratyczne zasady są realizowane w praktyce⁴⁴.

Analizując dane empiryczne zgromadzone przez CBOS stwierdzić można jednoznacznie, że większość polskiego społeczeństwa aprobuje demokrację. Ze stwierdzeniem, że *demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów* zgadzało się od 52% (październik 1992) do 74% badanych (listopad 2007); średnia dla wszystkich lat, w których prowadzone były badania wynosi ok. 64% (zobacz tabela 7). Nie jest to wynik szczególnie wysoki w porównaniu z krajami uznawanymi za demokracje skonsolidowane, gdzie odpowiedź twierdzącą udzielało średnio ponad 80% respondentów⁴⁵.

Tabela 7. Poparcie dla demokracji (część 1).

| Czy zgadza się Pan(i) czy też nie zgadza ze stwierdzeniem, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów? | Wskazania respondentów według terminów badań (w %) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|---------|--------|-------|--------|---------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|---------|-------|---------|
| | X '92 | VI '93 | XI '93 | V '95 | IX '95 | X '95 | XI '96 | X '97 | III '99 | IV '99 | X '00 | XI '00 | III '01 | V '02 | II '04 | XI '06 | IV '06 | V '07 | XI '07 | VII '08 | I '09 | III '10 |
| Zgadzam się | 52 | 62 | 61 | 67 | 61 | 71 | 67 | 63 | 64 | 71 | 70 | 63 | 66 | 60 | 61 | 62 | 63 | 59 | 74 | 65 | 68 | 68 |
| Nie zgadzam się | 15 | 11 | 16 | 17 | 17 | 12 | 12 | 16 | 19 | 12 | 12 | 17 | 14 | 18 | 15 | 18 | 16 | 19 | 11 | 17 | 14 | 18 |
| Trudno powiedzieć | 33 | 27 | 23 | 16 | 22 | 17 | 21 | 21 | 17 | 17 | 18 | 20 | 20 | 22 | 24 | 20 | 21 | 22 | 15 | 18 | 18 | 14 |

Źródło: *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny. Komunikat z badań, CBOS, maj 2010, s. 5.*

Poparcie dla demokracji zmieniało się w zależności od wewnętrznej sytuacji politycznej – było niskie na początku transformacji i wysokie pod koniec 2007 roku, co mogło wynikać z niezadowolenia z rządów PiS. Jednak warto zauważyć, że respondenci odpowiadający twierdząco na pytanie *Czy zgadza się Pan(i) czy też nie*

⁴⁴ Zob. J. Garlicki, *Tradycje i dynamika kultury politycznej społeczeństwa polskiego*, [w:] *Dylematy polskiej transformacji*, J. Błuszkowski (red.), Warszawa 2008, s. 203-204.

⁴⁵ Zob. P. Sekuła, *Kultura polityczna konsolidacja demokracji*, Kraków 2009, s. 83.

zgadza ze stwierdzeniem, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi innymi formami rządów?, nie muszą równocześnie uważać demokracji za dobry ustrój. O tym, że tak właśnie jest przekonują dane zgromadzone w tabeli 8. Ponadto warta odnotowania jest utrzymująca się tendencja wysokiego odsetka osób nie posiadających zdania na temat wyższości demokracji.

Tabela 8. Poparcie dla demokracji (część 2).

| Czy zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem, że demokracja nie jest wprawdzie dobrym ustrojem, ale nie ma ustroju lepszego? | Wskazania respondentów według terminów badań (w %) | | | | |
|--|--|--------|--------|---------|---------|
| | XI '06 | IV '07 | XI '07 | VII '08 | III '10 |
| Zgadzam się | 69 | 70 | 70 | 66 | 72 |
| Nie zgadzam się | 14 | 13 | 13 | 16 | 14 |
| Trudno powiedzieć | 17 | 17 | 17 | 18 | 14 |

Źródło: *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny. Komunikat z badań*, CBOS, maj 2010, s. 5.

Niepokoić może stosunkowo wysokie poparcie dla rządów niedemokratycznych⁴⁶ (zobacz tabela 9), co o ile zrozumiałe w pierwszych latach transformacji, o tyle zastanawiające jest w połowie drugiej dekady istnienia III RP, kiedy to wyniosło aż 52%. Jednak większe przyzwolenie dla rządów niedemokratycznych tuż po wyborach parlamentarnych w 2005 roku nie utrzymało się⁴⁷. Niestety CBOS nie pokusił się o badania jakościowe, które udzieliłyby odpowiedzi na pytanie o to, w jakich okolicznościach dopuszczane są przez społeczeństwo rządy niedemokratyczne.

⁴⁶ CBOS nie zdefiniował kategorii *rządy demokratyczne* i *rządy niedemokratyczne*. Wydaje mi się, że rządy demokratyczne utożsamione zostały z demokracją, a rządy niedemokratyczne z systemami innymi niż demokracja. W związku z tym w badaniach nie pojawiło się pytanie o poparcie dla autokracji.

⁴⁷ Por. B. Roguska, *Opinia publiczna o demokracji*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, dz.cyt., s. 267-268.

Tabela 9. Poparcie dla rządów niedemokratycznych.

| Czy zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem, że niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż demokratyczne? | Wskaźania respondentów według terminów badań (w %) | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|-----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|------------|----------|------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|----------|------------|
| | X '92 | VI '93 | XI '93 | V '95 | IX '95 | X '95 | XI '96 | X '97 | III '99 | X '00 | III '02 | V '04 | IX '05 | XI '06 | IV '07 | XI '07 | VII '08 | I '09 | III '10 |
| Zgadzam się | 36 | 45 | 45 | 47 | 44 | 35 | 46 | 38 | 41 | 37 | 43 | 42 | 52 | 40 | 36 | 31 | 34 | 35 | 43 |
| Nie zgadzam się | 26 | 26 | 29 | 32 | 30 | 41 | 31 | 38 | 36 | 39 | 33 | 30 | 27 | 35 | 40 | 48 | 40 | 40 | 36 |
| Trudno powiedzieć | 38 | 29 | 26 | 21 | 26 | 24 | 23 | 24 | 23 | 24 | 24 | 28 | 21 | 25 | 24 | 21 | 26 | 25 | 21 |

Źródło: *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny. Komunikat z badań, CBOS, maj 2010, s. 6.*

Dualizm postaw wobec demokracji tłumaczyć można na różne sposoby. Część badaczy uważa, że w społeczeństwie polskim istnieje stosunkowo liczna grupa osób popierających autorytaryzm. Należałoby się zastanowić, jak głęboko zakorzenione są wartości niedemokratyczne, których wyznawanie związane może być w szczególności z istniejącymi rozbieżnościami między oczekiwaną (idealną w odczuciu respondentów) formą demokracji a faktycznym stanem rzeczy⁴⁸. Trudne do zaakceptowania przez większość społeczeństwa (63%) są częste spory i konflikty w życiu politycznym, co skłaniać może do tendencji autokratycznych⁴⁹, gdyż autokracja bywa postrzegana jako system, w którym panuje powszechny ład.

W społeczeństwie polskim ugruntowała się aprobata dla przemian ustrojowych (83%)⁵⁰, których efektem jest co prawda system polityczny z licznymi problemami, ale ich istnienie nie dyskredytuje demokracji samej w sobie. Takie ograniczenia w procesie konsolidacji demokracji, jak funkcjonowanie systemu partyjnego określanego przez politologów jako niezinstytucjonalizowany, nie ma (w opinii

⁴⁸ P. Sekuła, *Kultura polityczna konsolidacja demokracji*, dz.cyt., s. 168. P. Sekuła do czynników wpływających na wyniki badań prowadzonych m.in. przez CBOS zalicza także to, że Polacy różnie postrzegają demokrację. Szerzej na ten temat tamże, s. 155-164 oraz B. Frątczak-Rudnicka, *Demokracja w świadomości zbiorowej*, [w:] *Demokracja polska 1989-2003*, J. J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bratkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kiliński, Warszawa 2003, s. 271-273.

⁴⁹ B. Frątczak-Rudnicka, *Demokracja w świadomości zbiorowej*, [w:] *Demokracja polska 1989-2003*, dz.cyt., s. 276-277.

⁵⁰ Dane z przełomu marca i kwietnia 2010 r. Zob. *Postawy wobec transformacji ustrojowej i oceny jej skutków. Komunikat z badań*, CBOS, lipiec 2010.

badanych osób) związku z ogólnymi zasadami demokracji, a jest raczej trudną do uniknięcia konsekwencją przemian systemowych⁵¹.

Jeżeli zaczniemy poszukiwać przyczyn niskiego poziomu zadowolenia z funkcjonowania demokracji w Polsce, to bez trudu dostrzeżemy relację z perturbacjami na scenie politycznej (zobacz tabela 10). W latach wyborczych wystąpił nieco wyższy poziom zadowolenia, który związany jest z nowymi nadziejami pokładanymi ze zmianą partii rządzącej. Natomiast zawiedzione nadzieje skutkują wyższym poziomem dezaprobaty. Spadek zadowolenia z funkcjonowania demokracji w Polsce, związany z negatywnie ocenianą działalnością rządu, zaobserwować można było m.in. w latach 2001–2005, kiedy to opinia publiczna skupiona była wokół afer kompromitujących partię rządzącą. Natomiast w 2006 roku, po wzroście zadowolenia związanym z wysokim poparciem dla rządu K. Marcinkiewicza, nastąpił znaczący spadek odsetka osób zadowolonych z funkcjonowania systemu, co związane jest z utworzeniem koalicji PiS-LPR-Samoobrona RP, zmianą na stanowisku premiera i działalnością rządu⁵². Respondenci pytani w tym okresie o słabości polskiej demokracji skarżyli się przede wszystkim na: zbyt wysokie bezrobocie (10%); korupcję i wychodzące na jaw afery (10%); powszechną biedę (9%); częste spory i kłótnie polityczne (8%); złe rządy, niekompetencję rządzących oraz niesprawność instytucji państwowych (7%); zachowania niemoralne i bezkarność polityków (7%) oraz ogólny brak ładu (7%)⁵³.

Na aprobatę ustroju w Polsce wpływ ma także posiadanie określonych preferencji politycznych⁵⁴. I tak, na początku 2006 roku najbardziej zadowolony z funkcjonowania demokracji w Polsce był elektorat PiS i LPR – po 54% (dla porównania zadowolenie wyrażało wtedy 49% wyborców PO), natomiast najbardziej niezadowolony był elektorat SLD (53%) i niezamierzający głosować (51%)⁵⁵. W pierwszych miesiącach 2010 roku sytuacja była odwrotna: najbardziej zadowolony

⁵¹ Por. P. Sekuła, *Kultura polityczna konsolidacja demokracji*, dz.cyt., s. 169.

⁵² B. Roguska, *Opinia publiczna o demokracji*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005-2007*, dz.cyt., s. 270-273.

⁵³ Por. *Krytyczni demokraci: akceptacja demokracji a ocena jej funkcjonowania w Polsce*. Komunikat z badań, CBOS, styczeń 2007.

⁵⁴ Zob. B. Frątczak-Rudnicka, *Demokracja w świadomości zbiorowej*, dz.cyt., s. 281.

⁵⁵ Zob. *Blaski i cienie demokracji w Polsce*. Komunikat z badań, CBOS, kwiecień 2006.

był elektorat PO (66%) i PSL (57%), a najbardziej niezadowoleni byli wyborcy PiS (58%) i niezamierzający głosować (65%)⁵⁶.

Tabela 10. Zadowolenie z funkcjonowania demokracji w Polsce.

| Stosunek do funkcjonowania demokracji w Polsce | Wskazania respondentów według terminów badań (w %) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|-------|-------|--------|-------|-------|---------|---------|--------|-------|--------|---------|---------|---------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|---------|-------|---------|
| | V '93 | V '95 | X '95 | XI '96 | X '97 | V '98 | III '99 | XII '99 | IV '00 | X '00 | XI '01 | III '02 | III '03 | VII '03 | V '04 | XI '04 | IX '05 | XI '05 | II '06 | XI '06 | IV '07 | V '07 | XI '07 | VII '08 | I '09 | III '10 |
| Zadowoleni | 36 | 24 | 30 | 44 | 40 | 41 | 28 | 35 | 27 | 37 | 34 | 24 | 22 | 20 | 21 | 26 | 32 | 34 | 40 | 30 | 31 | 32 | 46 | 43 | 42 | 43 |
| Niezadowoleni | 52 | 67 | 58 | 47 | 50 | 46 | 62 | 56 | 64 | 51 | 53 | 64 | 67 | 71 | 68 | 63 | 58 | 56 | 46 | 58 | 59 | 54 | 42 | 47 | 49 | 50 |
| Trudno powiedzieć | 12 | 9 | 12 | 9 | 10 | 13 | 10 | 9 | 9 | 12 | 14 | 12 | 11 | 9 | 11 | 12 | 10 | 10 | 14 | 12 | 10 | 14 | 12 | 10 | 9 | 7 |

Źródło: *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny, Komunikat z badań, CBOS, maj 2010, s. 3.*

Zgromadzone dane obrazują specyfikę postrzegania ustroju demokratycznego przez społeczeństwo polskie. Z jednej strony mamy powszechną akceptację dla przemian ustrojowych, a demokracja postrzegana jest jako ustrój najlepszy z możliwych. Z drugiej jednak istnieje okresowo stosunkowo wysokie przyzwolenie dla rządów niedemokratycznych, których wprowadzenie uzasadnione może być (w opinii respondentów) sytuacją kraju. Kolejnym ciekawym mariażem postaw jest wspomniana już powszechna aprobatą przemian ustrojowych, z jednoczesnym wysokim poziomem niezadowolenia z funkcjonowania demokracji w Polsce i brakiem związku między ocenami polskiej demokracji a stosunkiem do demokracji w ogóle. Z punktu widzenia konsolidacji demokracji najistotniejsze jest uznanie przez społeczeństwo wyższości demokracji nad innymi formami rządów.

Kondycja społeczeństwa obywatelskiego

O tym, że społeczeństwo obywatelskie znacząco wpływa na jakość demokracji, nie trzeba nikogo przekonywać. Jego kondycja zależna jest po części od dziedzictwa historycznego⁵⁷, które może walczyć przyczyniać się do niewystarczającej sprawności

⁵⁶ Zob. *Postawy wobec demokracji, jej rozumienie i oceny*, dz.cyt.

⁵⁷ Szerzej na ten temat w: T. Szawiel, *Spółeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Budowanie demokracji...*, dz.cyt., s. 145-154.

struktur społeczeństwa obywatelskiego. Z taką sytuacją mamy do czynienia w Polsce. Oprócz niesprzyjającego dziedzictwa przeszłości istnieje szereg innych uwarunkowań, którym, chcąc ukazać kondycję społeczeństwa obywatelskiego, należy się przyjrzeć.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę liczebność oraz różnorodność fundacji i stowarzyszeń (podstawowych typów organizacji pozarządowych⁵⁸), dynamika rozwoju struktur społeczeństwa obywatelskiego w Polsce na pierwszy rzut oka wydaje się być wysoka. Według rejestru REGON w 2009 roku istniało około 64,5 tys. stowarzyszeń i ponad 10,1 tys. fundacji⁵⁹. Szacuje się jednak, że 1/3 zarejestrowanych organizacji nie przejawia prawie żadnej aktywności. Należy również dodać, że w rejestrze są także organizacje, które bądź zawiesiły swą działalność, bądź jej zaprzęstały, ale nie zostały wykreślone; może ich być nawet 10% wśród wszystkich zarejestrowanych organizacji⁶⁰.

Wysoka różnorodność organizacji sektora pozarządowego skutkuje aktywnością w wielu sferach życia społecznego począwszy od pomocy społecznej, przez kulturę, sport, edukację, rozwój lokalny, ochronę środowiska, prawa człowieka i problemy mniejszości, a skończywszy na propagowaniu i rozwoju przedsiębiorczości⁶¹. Problemem nie jest zatem wąskie spektrum działania organizacji trzeciego sektora, lecz poziom zaangażowania ludzi w inicjatywy przez nie podejmowane – w 2010 roku jedynie 28% respondentów pracowało społecznie i warto dodać, że był to najwyższy wynik, jaki został zanotowany od 1998 roku⁶². Partycypacja w organizacjach pozarządowych w Polsce jest znacznie niższa niż w większości państw uznawanych za demokracje skonsolidowane, gdzie odsetek ten

⁵⁸ Określenie „organizacje pozarządowe” i „trzeci sektor” traktowane są w niniejszym opracowaniu synonimicznie.

⁵⁹ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, s. 4, <http://civicpedia.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/kondycja2008.pdf>, 10.09.2012.

⁶⁰ G. Makowski, *Zmiana czy stagnacja? Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych po wyborach w 2007 roku*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007-2009*, L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk (red.), Warszawa 2009, s. 260.

⁶¹ Zob. B. Frątczak-Rudnicka, *Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Demokracja polska 1989-2003*, dz.cyt., s. 253-255.

⁶² *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich w latach 1998-2010. Komunikat z badań*, CBOS, luty 2010.

sięga nawet 90%⁶³. Słabnącą popularnością cieszy się także wolontariat (jedynie 13% dorosłych Polaków było w styczniu 2008 roku wolontariuszami; w stosunku do 23,2% w listopadzie 2005 roku) oraz filantropia (odsetek darczyńców wśród dorosłych Polaków wynosił w 2007 roku 25,5%, a dla porównania w 2005 roku wyniósł 41,8%)⁶⁴.

Poważną słabością wielu polskich organizacji pozarządowych jest mocno dyskusyjna niezależność wobec sektora państwowego oraz biznesu, co jest bardzo charakterystyczne dla demokracji nieskonsolidowanych⁶⁵. Stosunki te często przybierają formę relacji klientelistycznych, co kłóci się z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Powodem takiego stanu rzeczy jest m.in. nieumiejętność wypracowania spójnej strategii postępowania z otoczeniem instytucjonalno-politycznym, a także istniejący podział w obrębie organizacji trzeciego sektora na silne podmioty skupione wokół dużych ośrodków miejskich i słabe (najczęściej biedne) ulokowane z dala od stolicy i dużych miast⁶⁶.

Kolejnym problemem, z jakim borykają się organizacje pozarządowe, jest brak silnej reprezentacji na poziomie całego sektora. Co prawda powołane do życia zostały inicjatywy tego typu (jest ich ok. 300), ale żadna z nich nie odgrywa znaczącej roli, ponieważ brakuje porozumienia odnośnie tego, która organizacja ma reprezentować trzeci sektor, co wynika przede wszystkim z jego wewnętrznej niespójności. Skutkiem jest słabość trzeciego sektora względem instytucji publicznych⁶⁷, potęgowana niespójną polityką kolejnych rządów wobec struktur społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem G. Makowskiego, tylko J. Hausner (wicepremier oraz minister gospodarki, pracy i polityki społecznej w rządzie L. Millera) przywiązywał należytą uwagę do problematyki organizacji pozarządowych. Natomiast w latach 2005–2007 kwestie społeczeństwa obywatelskiego zostały praktycznie całkowicie zaniedbane, co

⁶³ Największy odsetek obywateli deklarujących uczestnictwo w organizacjach jest w krajach skandynawskich, Beneluksu i w Austrii. Zob. P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, [w:] *Niepokoje polskie*, H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard (red.), Warszawa 2004, s. 246.

⁶⁴ Por. A. Baczko, A. Ogrocka, *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań 2007*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 14-24, http://portal.ngo.pl/files/civicpedia.pl/public/raporty/3w-wolont_filant_internet.pdf, 10.09.2012.

⁶⁵ J. Dzwonczyk, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*, B. Krauz-Mozer, P. Borowiec (red.), Kraków 2006, s. 165.

⁶⁶ Tamże, s. 181.

⁶⁷ B. Frątczak-Rudnicka, *Organizacje pozarządowe i społeczeństwo obywatelskie*, dz.cyt., s. 267.

wynikało z przyjęcia założenia programowego PiS, które przewidywało budowę tzw. „silnego państwa”⁶⁸. Większą uwagę rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego poświęcono po wyborach w 2007 roku, ale skutki działań podejmowanych przez rząd D. Tuska oceniane są jako niezadowolające⁶⁹.

Powodem niskiej aktywności organizacji pozarządowych (oprócz niewystarczającej bazy osób skłonnych do współpracy), jest przede wszystkim ograniczony budżet. Co prawda średni roczny przychód stowarzyszenia czy fundacji w latach 2005–2007 wzrósł do ponad 18 tys. zł (dwa lata wcześniej nie przekraczał 10 tys. zł), ale wzrost ten dotyczył w zasadzie wyłącznie dużych organizacji⁷⁰, podczas gdy mniejsze cierpią na praktycznie permanentny braku środków na działalność statutową⁷¹. Skutkuje to m.in. tym, że 3 na 4 organizacje nie mają żadnych rezerw finansowych i żadnego istotnego majątku⁷². Zdaniem wielu badaczy powodem trudności finansowych jest niewystarczająca ilość środków przekazywanych z budżetu państwa⁷³.

Przedstawione pokrótce problemy trzeciego sektora pokazują, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego hamowany jest przez różne czynniki, choć nie ulega wątpliwości, że najpoważniejszym ograniczeniem jest niewystarczająca baza osób zainteresowanych współpracą z organizacjami trzeciego sektora, wynikająca przede wszystkim z niskiego (i wciąż spadającego) zorientowania społeczeństwa polskiego na dobro wspólne⁷⁴. Powodem jest także słaby kapitał społeczny, mierzony poziomem jego głównego składnika – zaufania, bez którego trudno jest mówić o jakiegokolwiek kooperacji⁷⁵. Z badań CBOS wynika, że w 2008 i 2010 roku tylko 26% respondentów uznało, że większości ludziom można ufać, 72% uważało, że w stosunkach z innymi

⁶⁸ Por. G. Makowski, *Polityka rządu wobec organizacji pozarządowych*, [w:] *Demokracja w Polsce 2005 – 2007*, dz.cyt., s. 308-323.

⁶⁹ Por. G. Makowski, *Zmiana czy stagnacja? Polityka państwa wobec organizacji pozarządowych po wyborach w 2007 roku*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007 – 2009*, dz.cyt., 263-279.

⁷⁰ M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych...*, dz.cyt., s. 6.

⁷¹ Por. G. Makowski, *Polityka rządu wobec organizacji pozarządowych*, dz.cyt., s. 206-307.

⁷² M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych...*, dz.cyt., s. 7.

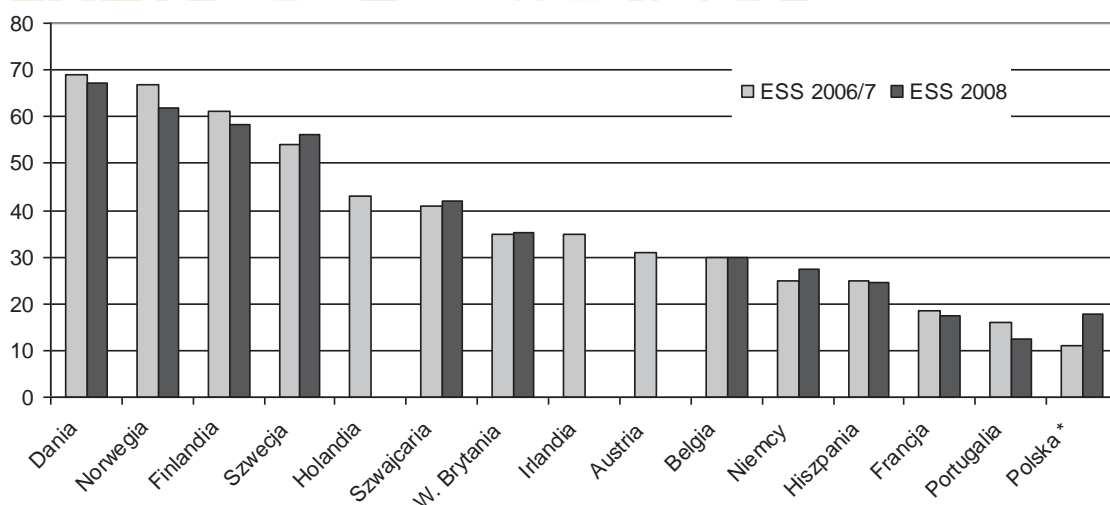
⁷³ Por. P. Gliński, *Bariery samoorganizacji obywatelskiej*, dz.cyt., s. 236-239.

⁷⁴ Zob. J. Czapiński, *Postawy wobec dobra wspólnego*, [w:] *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa 2009, s. 257-260, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf, 10.09.2012.

⁷⁵ J. Dzwonczyk, *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*, dz.cyt., s. 169-170.

trzeba być bardzo ostrożnym, a 2% badanych nie miało zdania. W poprzednich latach (2002–2006) ufało innym ludziom ok. 18% ankietowanych, a więc widoczna jest wyraźna tendencja zwyżkowa⁷⁶, ale wskaźnik ten pokazuje, że społeczeństwo polskie wciąż odbiega od większości krajów europejskich, choć należy dodać, że na tej płaszczyźnie demokracje skonsolidowane wykazują duże zróżnicowanie (zobacz wykres 1).

Wykres 1. Odsetek osób w wieku 16 i więcej lat ufających innym ludziom wg danych *European Social Survey*



* rozbieżność między danymi ESS i CBOS wynika z przyjęcia innej metodologii badań

Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Czapiński, *Kapitał społeczny*, [w:] *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, J. Czapiński, T. Panek (red.), Warszawa 2009, s. 257–260, http://www.diagnoza.com/pliki/raporty/Diagnoza_raport_2009.pdf, 10.09.2012, s. 272.

Nieufność wobec innych ludzi wydaje się nie być skorelowana z nieufnością wobec trzeciego sektora – dane zgromadzone przez CBOS wskazują, że Polacy najbardziej ufają Wielkiej Orkiestrze Świątecznej Pomocy (88% odpowiedzi było twierdzących), Caritasowi (82%) i PCK (78%)⁷⁷. Jednocześnie aż 45,7% respondentów stwierdziło w 2009 roku, że organizacje społeczne mają niewielki wpływ na rozwiązywanie ważnych problemów społecznych w Polsce. Widoczna jest zatem niejednoznaczność ocen działalności organizacji trzeciego sektora⁷⁸.

⁷⁶ *Zaufanie społeczne. Komunikat z badań*, CBOS, marzec 2010.

⁷⁷ Tamże.

⁷⁸ Por. M. Gumkowska, J. Herbst, P. Radecki, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych...*, dz.cyt., s. 132.

Kształtowanie polskiego społeczeństwa obywatelskiego jest znacząco utrudnione. Niesprzyjające dziedzictwo historyczne i stosunkowo małe zainteresowanie ze strony władz państwowych, zmusza organizacje pozarządowe do samodzielnego „radzenia sobie”, co owocuje podejmowaniem inicjatyw, których efekt bywa sprzeczny z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Przykładem mogą być wewnętrzne podziały, szkodzące całemu trzeciemu sektorowi. Jednak nie instytucjonalny wymiar aktywności obywatelskiej jest największym problemem, a brak zainteresowania ze strony społeczeństwa. Prawie połowa pytanym Polaków nie uważa, że praca wykonywana przez organizacje pozarządowe przyczynia się do rozwiązywania problemów społecznych, a 72% uważa, że w stosunkach z innymi trzeba być ostrożnym. W efekcie tylko niecałe 30% obywateli podejmuje się aktywności społecznej. Wszystko to powoduje, że trzeci sektor może niebezpiecznie oddalić się od najważniejszego elementu społeczeństwa obywatelskiego – kapitału ludzkiego.

* * *

Analiza funkcjonowania systemu partyjnego, postaw wobec demokracji oraz kondycji społeczeństwa obywatelskiego obrazuje stopień konsolidacji polskiej demokracji. Podsumowując rozważania, wnioskuje, że:

- Postęp w instytucjonalizacji systemu partyjnego zależy będzie od ograniczenia czynników utrudniających konsolidację, do których należy istnienie opozycji antydemokratycznej, wysoki poziom chwiejności wyborczej oraz niezogniskowana wokół programów politycznych rywalizacja międzypartyjna. O względnie niskim poziomie instytucjonalizacji systemu przesądza: wysoki poziom chwiejności wyborczej; niska frekwencja; stosunkowo duża liczba zmarnowanych głosów; zmieniające się wartości indeksu ELP i frakcjonalizacji. Typowe dla demokracji nieskonsolidowanej jest także: zdominowanie rywalizacji politycznej przez kwestie niezwiązane ściśle z rozwojem gospodarczym oraz tzw. reguła jednokadencyjności.

- Konsolidacji demokracji sprzyja liczny odsetek osób uznających demokrację za najlepszą formę rządów, a ograniczać może stosunkowo wysoki poziom akceptacji dla rządów niedemokratycznych. Warto dodać, że negatywna ocena polskiej demokracji nie wpływa znacząco na obniżenie liczby osób postrzegających demokrację jako system nieposiadający wymiernej alternatywy.
- Słabnący kapitał społeczny przyczynia się do mniejszego zainteresowania obywateli aktywnością w organizacjach pozarządowych. Słabość trzeciego sektora wynika także z jego wewnętrznej niespójności oraz niedowartościowania ze strony instytucji państwowych.

Być może najpoważniejszym ograniczeniem procesu konsolidacji polskiej demokracji jest niezinstytucjonalizowany system partyjny, choć warto zaznaczyć, że zerwanie z regułą jednokadencyjności w wyniku wyborów parlamentarnych w 2011 roku stanowić może początek istotnych przemian. Trudno jednoznacznie stwierdzić, jaki będą miały one przebieg i jaki będzie ich efekt końcowy.

Konsolidacja trwać będzie do czasu, aż rozwiązane zostaną wyżej omówione problemy. Ze względu na ich złożoność i zróżnicowanie bez odpowiedzi pozostawiam pytanie, kiedy polski system polityczny zaliczony zostanie do grona demokracji skonsolidowanych.

Bartosz Szyja – doktorant na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego

Abstrakt

Artykuł jest próbą syntetycznego zobrazowania stanu procesu konsolidacji polskiej demokracji u schyłku pierwszej dekady XXI wieku. Analizie poddane zostały trzy zagadnienia: funkcjonowanie systemu partyjnego, postawy wobec systemu politycznego oraz kondycja społeczeństwa obywatelskiego. Wskazane w opracowaniu

problemy stanowią ograniczenia procesu konsolidacji demokracji, które przesądzają o zaliczeniu Polski do grona demokracji nieskonsolidowanych.

SELECTED ASPECTS OF THE DISTURBING PHENOMENA IN THE FIELD OF CONSOLIDATION OF THE POLISH DEMOCRACY AT THE END OF THE FIRST DECADE OF THE 21ST CENTURY

Abstract

The article attempts at synthetic depiction of the state of democratic consolidation in Poland at the end of the first decade of the 21st century. The analysis covers three problems: the functioning of the party system, attitudes towards the political system and the general condition of civil society. Issues indicated in the study constitute the limitations imposed on the process of democratic consolidation and they are the decisive factors for recognizing Poland as *consolidated democracy in statu nascendi*.