

## I. ARTYKUŁY

ANTONI Z. KAMIŃSKI

### UWAGI O USTROJU III RP W ŚWIETLE PORÓWNAWCZYCH BADAŃ POLITOLOGICZNYCH NAD TYPAMI RZĄDÓW I ORDYNACJĄ WYBORCZĄ

Według powszechnej opinii, państwo polskie znajduje się w stanie głębokiego kryzysu. Jego objawy są namacalne i wszechobecne. Widać je w funkcjonowaniu Sejmu, rządu, a może przede wszystkim w działaniu władzy sądowniczej. Pojawiają się postulaty, mało realne, by ponownie rozpocząć od podstaw budowę pokomunistycznego państwa polskiego – IV Rzeczypospolitej. Jednocześnie rzadko spotkać można rzeczowe próby określenia przyczyn kryzysu. Najczęściej w różnych dyskusjach wskazuje się na dziedzictwo minionej epoki, moralną dewastację, jaką przyniosło półwiecze totalitarnych doświadczeń, na błędy w konstrukcji ustrojowej, a wreszcie na niedojrzałość polskiego społeczeństwa do demokracji. Ten ostatni argument, do którego przyjdzie nam wrócić w dalszej części niniejszych rozważań, jest interesujący, gdyż już w latach sześćdziesiątych minionego stulecia władze komunistyczne wyjaśniały niepowodzenia ustrojowe, twierdząc, że ustrój komunistyczny jest dobry, tylko społeczeństwo do niego nie dorosło. Moralna dewastacja, jaką spowodował komunizm, jest faktem bezdyskusyjnym, ale nie zapominajmy, że swój udział miały w niej także kolejne rządy pokomunistyczne. Artykuł ten z pewnością nie odpowie na wszystkie ważne pytania – nie takie też jest zamierzenie autora. Zacznijmy od kwestii ustrojowych.

Przyjęta w 1997 r. Konstytucja III RP wywołuje mieszane oceny. Prawnicy, którzy brali udział w jej tworzeniu i korzystają z niej w swej pracy, często ją chwala. Ten punkt widzenia zasługuje, rzecz jasna, na szczególną uwagę. Z drugiej strony, gdy spojrzeć na ustrój III RP od strony przejrzystości konstytucyjnych reguł i sprawności działania państwa, obraz staje się mniej korzystny. Opinie o Konstytucji przedstawicieli „empirycznie zorientowanych” nauk społecznych – szczególnie w obliczu trudnego do zakwestionowania kryzysu państwa – są zdecydowanie bardziej krytyczne, choć nie jest ona przedmiotem częstych dyskusji publicznych. Wreszcie, wyrażane w badaniach opinii publicznej, społeczne oceny działania podstawowych instytucji państwa polskiego są z gruntu negatywne. Można to wyjaśnić, jak czyni to wielu komentatorów należących do tzw. establishmentu, uznając, że przyczyną usterek w działaniu państwa nie są rozwiązania konstytucyjne, lecz niska kultura polityczna społeczeństwa. Warto jednak zauważyć, że projekty ustrojowe tworzy się dla konkretnych społeczeństw, a nie bytów abstrakcyjnych. Z drugiej strony, kultura polityczna jest ważną zmienną interweniującą: ta sama konstytucja da w różnych warunkach społecznych całkiem odmienne efekty.

Jednym z możliwych wyjaśnień rozbieżności ocen jest różnica perspektyw. Prawników-konstytucjonalistów mniej zajmuje empiria, tj. zagadnienie, jak rozwiązania ustrojowe działają w praktyce społecznej; koncentrują się oni na spójności rozstrzygnięć formalnych. Inne różnice w sposobie widzenia państwa, między dogmatycznym a empirycznym punktem widzenia, mogą wynikać z tendencji do statycznego oglądu rzeczywistości w pierwszym wypadku, a do dynamicznego (procesualnego) punktu widzenia – w drugim<sup>1</sup>. Hipotetycznie można więc przyjąć, że ustroj konstytucyjny poprawnie, przynajmniej co do zasady, skonstruowany pod względem formalnym, może być jednocześnie wadliwy z punktu widzenia zdolności do przygotowania strategicznych koncepcji i sprawności w ich wdrożeniu. Są to spekulacje nieistotne dla tej dyskusji. Warto jednak zwrócić uwagę, że większość pochwał konstytucjonalistów odnośnie do Konstytucji z 1997 r. dotyczy praw człowieka i obywatela<sup>2</sup>. Słysz się też, że relacje między rodzajami władzy są w niej właściwie ustawione, a mechanizm kontroli i równowagi działa prawidłowo. Te oceny budzą jednak wątpliwości.

Na kluczowe elementy dla projektu ustrojowego państwa zwrócił uwagę James Madison, w słynnym cytacie z *Federalisty* nr 51:

„Tworząc rząd, w którym ludzie rządzą ludźmi, największa trudność leży w tym, że: musisz wpierv dać rządowi możność kontroli nad rządzonymi, a potem dać mu możność kontrolowania samego siebie. Zależność od ludu stanowi bez wątpienia podstawową kontrolę nad rządem, lecz doświadczenie nauczyło ludzkość potrzeby dodatkowych zabezpieczeń”<sup>3</sup>.

Analiza ustroju konstytucyjnego wymaga więc odpowiedzi na trzy pytania: 1) jakie szanse stwarza on dla powstania skutecznego i sprawnego systemu rządów, 2) jak rozwiązuje problem kontroli wewnętrznej, 3) jak rozwiązuje problem kontroli elektoratu nad klasą polityczną. Wszystkie trzy elementy są współzależne i bezpośrednio ze sobą powiązane. Oznacza to, że bez skutecznego systemu kontroli wewnętrznej kontrola zewnętrzna również przestaje być skuteczna; bez silnego społeczeństwa obywatelskiego trudno utrzymać system kontroli i równowagi w państwie; nieprzejrzysty system reguł ogranicza sprawność i autnomię rządu. Ustrój liberalno-demokratyczny ma za podstawę trzy typy równowagi: między rodzajami władzy w ramach państwa, między państwem i społeczeństwem oraz między władzą polityczną i władzą ekonomiczną<sup>4</sup>.

Ad 1) Podstawą rozstrzygnięcia kwestii natury rządów jest decyzja o wyborze między rządem prezydenckim, parlamentarnym i półprezydenckim. Rządy

<sup>1</sup> Np. M. Duverger wykazał, że zapisane w konstytucjach europejskich uprawnienia urzędu prezydenta mało mówią o jego rzeczywistej roli politycznej; M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, nr 2, s. 165-187.

<sup>2</sup> Można też spotkać opinię, że Konstytucja jest wadliwa, lecz obecna sytuacja nie jest dogodna dla wprowadzania jakichkolwiek zmian. Należy więc bronić Konstytucji takiej, jaka jest, bo następna będzie jeszcze gorsza. Dotyczy to jednak działania politycznego, a nie dyskusji teoretycznych.

<sup>3</sup> A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *The Federalist*, red. G. W. Carey, I. J. McClellan, Kendall/Hunt Publishing Comp., Dubuque, Iowa 1990, s. 267.

<sup>4</sup> S. J. Kpundeh, *Political Will in Fighting Corruption*, w: *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, UNDP i OECD Development Centre, 1998, s. 98; por. także M. Johnston, *Corruption and Democratisation: Exploring the Link*, „Democracy Dialogue” 1997, Winter.

prezydenckie zakładają oddzielenie, pod względem sposobu powołania rządu, władzy wykonawczej od legislatury. Rząd tworzy prezydent wybrany w wyborach powszechnych. Pod innymi względami systemy prezydenckie mogą się między sobą znacznie różnić. W przypadku rządów parlamentarnych władzę wykonawczą wyłania bezpośrednio parlament, funkcja prezydenta zaś ma charakter honorowy. Rządy półprezydenckie tylko pozornie mają charakter pośredni<sup>5</sup>. Główną ich cechą jest oscylowanie między formułą prezydencką i parlamentarną, w zależności od tego, czy prezydent i większość parlamentarna wywodzą się z tej samej partii, czy nie<sup>6</sup>. W każdym z tych przypadków kwestią kluczową jest umożliwienie rządowi możliwie szerokiej swobody działania, przy możliwie skutecznym egzekwowaniu odpowiedzialności urzędników publicznych przed instytucjami władzy sądowniczej oraz elektoratem.

Ad 2) Głównym mechanizmem kontroli wewnętrznej jest system kontroli i równowagi między władzami ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, którego formę najbardziej wyrazistą można znaleźć w Konstytucji amerykańskiej. Każda z tych władz, dążąc do zachowania swojej autonomii w stosunku do pozostałych, konkuruje z nimi, a jednocześnie tworzy sojusze. Kontrola i równowaga opiera się więc na funkcjonalnej współzależności władz z wbudowaną w system konkurencją. Ale obok tego istnieje znacznie więcej wyspecjalizowanych instytucji kontrolnych w strukturach administracji państwa lub podporządkowanych parlamentowi. Bez nich ani kontrola i równowaga między władzami, ani kontrola elektoratu nad reprezentacją polityczną nie mogą być skuteczne. Zauważmy jednak, że owa skuteczność zależy w ostatecznym rachunku od kondycji wymiaru sprawiedliwości.

Ad 3) Społeczną kontrolę nad państwem zapewniają przede wszystkim wybory przedstawicieli do instytucji samorządowych, parlamentu oraz na urzędy wykonawcze. Zakres urzędów poddanych wyborom zależy od przyjętych rozwiązań ustrojowych. Można sformułować tezę, że im większy zakres stanowisk z wyboru, tym większy wpływ mają obywatele na działanie państwa. Sytuacja nie jest jednak tak prosta. Interweniuje tu przede wszystkim zmienna określana jako „siła społeczeństwa obywatelskiego”, należy tu, obok szeregu innych instytucji obywatelskich, system partyjny oraz środki masowego przekazu. System partyjny zapewnia transmisję woli politycznej społeczeństwa do rządu; środki masowego przekazu dostarczają informacji niezbędnej, by społeczeństwo było w stanie dokonać racjonalnych wyborów. Często pytamy, czy ustrój państwa stwarza okazje i zachęca obywateli do uczestniczenia w życiu publicznym. Znacznie rzadziej stawia się pytanie o to, w jakim stopniu ustrój ten ułatwia obywatelom dokonywanie racjonalnych wyborów. Tu zaś same środki przekazu nie wystarczają, konieczny jest przejrzysty system partyjny. Na kształt systemu partyjnego najsilniej zaś wpływa ordynacja wyborcza.

Dobry ustrój to taki, który umożliwia proces uczenia się na poziomie struktur państwa oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Instytucją jest też

<sup>5</sup> Zob. G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, New York University Press, New York 1994.

<sup>6</sup> Por. M. Duverger, op. cit.

obywatelstwo. Ralf Dahrendorf trafnie zauważył, że obywatelstwo stanowi „krystalizację racjonalności w roli społecznej”<sup>7</sup>. Uczenie się, to nie tylko przystosowywanie systemu do zmiennych warunków w otoczeniu, ale także tworzenie i realizacja strategii w celu wywołania korzystnych dla systemu przekształceń tego otoczenia. W warunkach ustroju liberalno-demokratycznego proces uczenia się zachodzić musi na wszystkich tych poziomach jednocześnie. Zdolność do uczenia się zależy w głównej mierze od przyjętych rozwiązań ustrojowych.

Cóż jednak zrobić, kiedy urząd jest źle zaprojektowany i nie zapewnia warunków umożliwiających sprawną adaptację i rozwój systemu. Niccolo Machiavelli powiada, że:

„[...] korzystnych zmian ustrojowych nie zaprowadzi się nigdy bez niebezpieczeństwa, ponieważ olbrzymia większość ludzi nigdy nie zgodzi się na ustanowienie nowego prawa dotyczącego ustroju państwa, o ile nie dowiedzie się jej konieczności takiego posunięcia; konieczność taka wywołana być może jedynie grożącym niebezpieczeństwem, a więc zanim udoskonali się urząd, państwo może niespodziewanie stanąć w obliczu własnej zguby”<sup>8</sup>.

Wszelkie rutyny ulegają utrwaleniu. Tworzą się konstelacje interesów, których zaspokojenie wiąże się z utrzymaniem przyjętych rozwiązań ustrojowych. Społeczeństwo przystosowuje się do istniejących instytucji. Monteskiusz zauważył, że na początku nowego ładu ludzie kształtują instytucje, później to instytucje kształtują ludzi. Jest tak również wtedy, gdy rozwiązania te mają charakter patologiczny, a interesy – pasożytniczy. Ich zmiana może się dokonać jedynie w warunkach kryzysu.

\* \* \*

Obserwując funkcjonowanie III RP dostrzec można potrójną słabość: słabość rządów, słabość kontroli wewnętrznej w państwie i słabość kontroli sprawowanej nad funkcjonowaniem państwa przez społeczeństwo, co prowadzi w konsekwencji także do słabości społeczeństwa obywatelskiego – słabe, nieodpowiedzialne państwo potrzebuje słabego, nieodpowiedzialnego społeczeństwa. W Polsce silne są tylko nieformalne grupy interesu działające na styku gospodarki i państwa.

Najbardziej oczywistą podstawą do sformułowania powyższych konstatacji jest powszechność korupcji. Mam na myśli, stosując terminologię Banku Światowego, nie tylko korupcję administracyjną (celnicy, policja drogowa, urzędy miejskie itp.), ale również tzw. zawłaszczanie państwa przez grupy interesu<sup>9</sup>. Ten drugi termin określa zdolność grup prywatnych do pozaprawnego wywierania wpływu na treść dotyczących ich regulacji prawnych. Zawłaszczenia państwa w tym rozumieniu mogą dokonać nie tylko wielcy biznesmeni i reprezentowane przez nich grupy kapitałowe, ale także grupy urzędników publicznych czy partie polityczne, które traktują sferę publiczną jako swoiste „żerowisko”. Można są-

<sup>7</sup> *Citizenship and Beyond. The Social Dynamics of an Idea*, „Social Research” 1974, Winter, s. 677.

<sup>8</sup> *Książę. Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem historii Rzymu Liwiusza*, Unia Wydawnicza „Verum”, Warszawa 1993, s. 142.

<sup>9</sup> *Anti-Corruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, The World Bank, Washington D.C. 2000.

dzić, że „zawłaszczenie państwa” jest uwarunkowane strukturalnie, czyli ma swoje źródło w rozstrzygnięciach ustrojowych: słabości formalnej kontroli i w braku przejrzystości procedur decyzyjnych.

Przyjęte tu podejście instytucjonalne zasada się na prostym rozumowaniu: instytucje liczą się, ponieważ liczą się reguły; te ostatnie liczą się, bo liczą się bodźce, a bodźce wyzwalają działania. Ustrój państwa określa reguły gry, stwarzając ramy, w których rozgrywane są interesy aktorów. Od ich charakteru zależy, czy aktorzy będą działać zgodnie z interesem ogólnym, czy też będą na tym interesie „żerować”. Reguły mogą mieć charakter mniej lub bardziej formalny. W niektórych przypadkach instytucje formalne mogą służyć za parawan dla instytucji nieformalnych, których realne znaczenie może być nieporównanie większe. W tym właśnie kryje się istota zawłaszczenia państwa.

W gospodarce globalnej sukces zależy od jakości rządów<sup>10</sup>. Jego miernikiem jest zdolność systemu rządów do stworzenia warunków dla trwałego, wysokiego tempa wzrostu gospodarki oraz zapobiegania nędzy i nadmiernym nierównościami społecznymi. Warunki sprzyjające wzrostowi gospodarczemu można względnie precyzyjnie określić: obejmują jakość prawa, skuteczność jego egzekucji, sprawność i rzetelność administracji publicznej, mechanizmy zapewniające odpowiedzialność (*accountability*) urzędów publicznych oraz jakość programów politycznych. Priorytetem polityki gospodarczej państwa powinno zaś być inwestowanie w podnoszenie kapitału społecznego (rozwój oświaty i nauki) oraz działanie na rzecz materialnych podstaw gospodarki (rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej, planowa urbanizacja kraju itp.). Z tego punktu widzenia oceniają poszczególne kraje międzynarodowi inwestorzy, organizacje międzynarodowe, politycy i wreszcie światowa opinia publiczna. Ośrodki badające kondycję poszczególnych aktorów narodowych na scenie globalnej na tych właśnie zagadnieniach koncentrują swoją uwagę.

Zauważmy, że również opinia publiczna w poszczególnych krajach, także w Polsce, ocenia swoje państwo za pomocą podobnych kryteriów. Pod każdym z tych względów kolejne rządy III RP nie zdały egzaminu. Jakość prawodawstwa w Polsce jest zła, co do tego istnieje powszechna zgoda. Stan instytucji egzekwujących prawo jest również zły. Administracja publiczna jest skorumpowana, niesprawna, nieprofesjonalna, podporządkowana interesom partyjnym. Wydatki na oświatę i naukę są w pierwszej kolejce do cięć, kiedy trzeba wygospodarować oszczędności budżetowe; pod względem nakładów na oświatę i naukę Polska znajduje się na jednym z ostatnich miejsc w Europie.

Również w dziedzinie rozbudowy i modernizacji infrastruktury osiągnięcia III RP są – delikatnie mówiąc – skromne: fatalny stan dróg, brak autostrad, transport kolejowy w stanie materialnego i organizacyjnego rozkładu. Taki jest bilans ostatnich piętnastu lat w dziedzinach kluczowych dla rozwoju naszego kraju, a przecież listę tych porażek można dalej mnożyć. Nieprawdą jest, że były one nie do uniknięcia, albowiem w warunkach nieporównanie trudniejszych

<sup>10</sup> Jednym z ostatnich terminologicznych przebojów w dyskusjach nad czynnikami wzrostu gospodarczego jest angielski termin *governance*.

II Rzeczpospolita radziła sobie w każdej z tych dziedzin znacznie lepiej. „Kiedy to, co **możliwe** staje się **niemożliwe** – powiada Vincent Ostrom – mamy powód, by mniemać, iż kryzys (*failure*) instytucjonalny osiągnął ogromne proporcje”<sup>11</sup>.

Kiedy więc państwo nie jest w stanie wywiązać się ze swoich oczywistych i możliwych do osiągnięcia zadań, to znaczy, że system bodźców jest nieprawidłowo ustawiony. W jakim stopniu przyczyna tego tkwi w rozstrzygnięciach ustrojowych, a w jakim w niskiej kulturze politycznej społeczeństwa? Jak wspomnieliśmy wyżej, jest faktem, że zarówno społeczne oceny funkcjonowania państwa polskiego, jak i oceny zagranicznych ośrodków eksperckich, w tym także coroczne raporty Komisji Europejskiej na temat stanu przygotowań akcesyjnych, wypadają dla nas coraz bardziej niekorzystnie. Wynika stąd, że patologie ustrojowe pogłębiają się z czasem, a to dowodzi, że system instytucji państwa nie posiada mechanizmów korekty błędów. Jeżeli tak jest, to wady ustrojowe nie ulegają wątpliwości.

Warto zadać pytanie, czy rzeczywiście celem twórców III RP, a należą do tego grona politycy kolejnych rządów i Sejmów co najmniej do 1997 r., było stworzenie państwa, które zapewniłoby Polsce rozwój polityczno-gospodarczy i kulturalny na miarę potrzeb kraju? Nie wątpiąc w dobrą wolę kręgów o ustroju III RP decydujących, można zaryzykować tezę, że zadanie budowy dobrego państwa nie było dla nich priorytetem. Ba, można podejrzewać, że nie były one nawet świadome wagi sprawy.

Wybitny prawnik-konstytucjonalista amerykański, Bruce Ackerman, zauważył, w wydanej w 1992 r. książce, że w Polsce przeoczono „moment konstytucyjny”<sup>12</sup>. Janina Zakrzewska, bezpośredni uczestnik wydarzeń, odnotowała, że często treść rozstrzygnięć ustrojowych wyznaczały bieżące kalkulacje polityczne, a nie interes kraju i jego społeczeństwa<sup>13</sup>. Nie było też poważnej publicznej debaty na tematy ustrojowe. Zamiast tego mieliśmy sekretne porozumienia taktyczne między grupami starej i nowej klasy politycznej. Warto przypomnieć w tym kontekście trafną uwagę Adama Przeworskiego, że „Konstytucje przyjęte dla umocnienia przejściowych korzyści politycznych; konstytucje będące tylko paktami dominacji między ostatnimi zwycięzcami, trwają dopóty, dopóki istnieją warunki, które do ostatniego zwycięstwa doprowadziły”<sup>14</sup>.

W paru publikacjach starałem się przedstawić i omówić wyniki badań na temat konsekwencji przyjęcia określonego rodzaju rządów (parlamentarnych, prezydenckich i półprezydenckich) oraz ordynacji wyborczych (okręgów jednomandatowych oraz ordynacji proporcjonalnej)<sup>15</sup>. Są to najważniejsze

<sup>11</sup> *The Intellectual Crisis of American Public Administration*, revised edition, Alabama University Press, Alabama 1974.

<sup>12</sup> B. Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven 1992.

<sup>13</sup> J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993.

<sup>14</sup> *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass. 1991, s. 36.

<sup>15</sup> A. Z. Kamiński, *Dwa systemy – dwie ordynacje. Polityczne i społeczne implikacje wyboru ordynacji wyborczej*, „Studia Polityczne” 2002, nr 13, s. 157-190; A. Z. Kamiński, B. Kamiński, *Korupcja rządów: Państwa pokomunistyczne wobec globalizacji*, Wydawnictwo ISP PN i „Trio”, Warszawa 2004, s. 8.

decyzje konstytucyjne. Jak stwierdził Jon Elster, „trzon każdej konstytucji stanowią zasady określające sposób wyboru parlamentu i władzy wykonawczej”<sup>16</sup>.

Zwróć tu tylko uwagę na niektóre konsekwencje podjętych w Polsce decyzji ustrojowych. Wybór rodzaju rządu, a szczególnie decyzja co do sposobu wyboru reprezentacji politycznej, są tu istotne nie tylko jako podstawowe wybory ustrojowe. Zagadnienia te zasługują na uwagę także dlatego, że mnogość badań porównawczych nad skutkami tych wyborów pozwala w pewnej mierze oddzielić wpływ kultury politycznej od wpływu rozstrzygnięć formalnych.

Przyjęty w Polsce system rządów zbliża się do półprezydenckiego, mimo intencji ustawodawcy, by zbudować system rządów parlamentarnych. W państwach o rządach parlamentarnych prezydent wybierany jest przez zgromadzenie narodowe lub kolegium elektorów. W Polsce jest on wybierany z wyborach powszechnych, co daje mu podstawę legitymacji niezależną od władzy ustawodawczej. Prezydent Lech Wałęsa długo walczył o poszerzenie zakresu prerogatyw urzędu, mając przeciwko sobie większość sejmową. Jego działania byłyby skuteczniejsze, gdyby dążył do wzmocnienia swojego urzędu nie w drodze utarczek z Sejmem, ale raczej poprzez pozyskanie i utrzymanie trwałego poparcia opinii publicznej. Wtedy jednak musiałyby sformułować strategiczną koncepcję rozwoju społeczno-politycznego, przekonać do niej społeczeństwo i walczyć o jej realizację, aby uzyskać wiarygodność. Zamiast tego, Wałęsa zabiegał o formalne prerogatywy władzy. Uzyskał tyle, że „Mała Konstytucja” z 1993 r. nie określała precyzyjnie rodzaju rządów, pozostawiając kuriozum w postaci tzw. resortów prezydenckich.

Aleksander Kwaśniewski, jako poseł i przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Sejmu, początkowo usiłował przeprowadzić rozstrzygnięcia ograniczające kompetencje prezydenckie. Trwało to dopóty, dopóki nie przekonał się, że sam ma duże szanse zostać prezydentem. Wtedy podjął próbę odzyskania tego, co można jeszcze było odzyskać. Słabość rządu premiera Jerzego Buzka umożliwiła prezydentowi Kwaśniewskiemu wzmocnienie pozycji swego urzędu w stosunku do rządu – poza ramy określone Konstytucją. Aparat urzędniczy kancelarii prezydenckiej jest bardziej rozbudowany, niż wynikałoby to z uprawnień urzędu.

Mamy więc do czynienia z wbudowanym w układ władzy wykonawczej współzawodnictwem między urzędami prezydenta i premiera. Można wskazać sytuacje, kiedy dało to korzystny efekt. Są też przykłady wykorzystania uprawnień w celach partykularnych. Aleksander Kwaśniewski, jak przed nim Lech Wałęsa, zdaje się nadużywać tytułu „najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych”, co wywołuje tendencję do podwójnego podporządkowanie wojska z jednej strony premierowi i jego ministrowi obrony, a z drugiej – prezydentowi. Także w dziedzinie polityki zagranicznej aktywność prezydenta Kwaśniewskiego wychodzi znacznie poza obszar, jaki wynikałoby z Konstytucji, chociaż przy-

<sup>16</sup> J. Elster, *The Impact of Constitutions on Economic Performance*, Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank, Washington D.C. 1994, April, s. 5. Podobnie A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford-New York 1990.

najmniej w przypadku polityki wschodniej RP, a szczególnie stosunków polsko-ukraińskich, miało to skutki pozytywne.

Zwróćmy jednak uwagę, że skoro, według Konstytucji, urząd prezydenta ma charakter głównie honorowy, to ustawodawca nie uznał za stosowne wprowadzić do niej właściwych mechanizmów kontroli jego funkcjonowania: system nie był zaprojektowany jako półprezydencki. Zwyczajowe poszerzanie uprawnień urzędu prezydenta tworzy więc władzę bez odpowiedzialności. Trudno tę sytuację uznać za korzystną, jeśli zważyć, że zdolność elektoratu do rozliczenia urzędników publicznych z ich decyzji należy do podstawowych kryteriów oceny jakości ustroju demokratycznego. Sama kontrola poprzez mechanizm wyborczy z pewnością tu nie wystarczy. Zagadnienie władzy bez odpowiedzialności dotyczy zresztą w ogóle urzędów publicznych w Polsce, tych z wyboru i tych z mianowania. Co do tych ostatnich, to powołuje i odwołuje się urzędników znacznie częściej z powodów politycznych, tj. przede wszystkim interesów klikowych, niż merytorycznych.

Zapisanie w Konstytucji ordynacji proporcjonalnej, jako sposobu wyboru posłów do Sejmu, utrwała procedurę przyjętą w wyborach 1991 r. i kolejnych. Decyzja ta nie była przedmiotem poważnej dyskusji i łatwo zgodzić się z przytoczoną wcześniej opinią Janiny Zakrzewskiej, że podstawą jej przyjęcia były partykularne kalkulacje polityków<sup>17</sup>. Niektórzy komentatorzy znajdują usprawiedliwienie dla takiego postępowania w tezie, iż zawsze i wszędzie decyzje polityczne mają właśnie taki charakter. Stanowisko to nasuwa jednak szereg wątpliwości. Na przykład, jaki byłby sens stosowania w takim przypadku rozróżnienia między sferą publiczną i prywatną? Jeśli w prywatnych firmach traktuje się poważnie planowanie strategiczne, a zatem takie, które ma na uwadze ich długofalowe interesy, to co warto jest utrzymywanie państwa w formie, w jakiej występuje obecnie, tj. niedającej możliwości tworzenie reguł zapewniających jego długofalowe przetrwanie? Można też wskazać wiele wypadków w historii, kiedy aktorzy polityczni wychodzili poza swoje bezpośrednie interesy, tworząc akty prawne ze względu na interes ogólny. To miał bodaj na myśli Alexis de Tocqueville, kiedy zauważył, że interes ogólny to właściwie zrozumiany interes prywatny. Ludzkie interesy i motywy kierujące zachowaniami to kwestia zbyt złożona, by zbyć ją za pomocą prostackich ogólników. Nie ma żadnego powodu, aby uznać zwyrodniałą formę polityki za zjawisko normalne.

Argumenty za ordynacją proporcjonalną można podzielić na dwie kategorie: doktrynalne i sytuacyjne. Tymi pierwszymi nie będę się tu zajmował, albowiem przebieg dyskusji na ten temat przedstawiłem gdzie indziej<sup>18</sup>. Omówię krótko parę argumentów drugiego rodzaju. Głoszące je osoby skłonne są ewentualnie zgodzić się, że ordynacja mająca za podstawę jednomandatowe okręgi wyborcze jest lepsza, ale w Polsce nie ma sytuacji korzystnej dla ich wprowadzenia. Niektórzy twierdzą na przykład, że „społeczeństwo polskie do niej nie dorosło”, inni powiadają delikatniej (mając to samo na myśli), że „polska demokracja nie

<sup>17</sup> Stwierdza ona: „[...] trudno oprzeć się pewnemu wrażeniu, że prace nad prawem wyborczym były zdominowane bardziej interesem partyjnym niż ogólnokrajowym”; J. Zakrzewska, op. cit., s. 135-136.

<sup>18</sup> Por. przypis 15.



dojrzała jeszcze do tego”, co na jedno wychodzi – lepiej jest więc wzmocnić rolę przywódców partyjnych w procesie wyborczym kosztem elektoratu. Zgadza się, że ordynacja proporcjonalna obniża rolę elektoratu, ale jest to ostatecznie korzystne dla interesu ogólnego. Trudno pojąć przesłanki, na których opiera się to stanowisko, ponieważ autorzy takich wypowiedzi z reguły ich nie uzasadniają. Można sądzić, że jest to wyraz postawy emocjonalnej pierwszego pokolenia inteligencji. Głoszenie przez najbardziej medialnie wpływową część polskiej elity politycznej i intelektualnej tezy o złym społeczeństwie czy niedojrzałej demokracji, lub przyjęcie jej implicite, wyjaśnia przyczyny, dla których społeczeństwo kwestionuje podstawowe instytucje państwa: wyobcowane społeczeństwo odrzuca wyobcowaną elitę władzy i jej instytucjonalne wytwory.

Kiedy ludzie szermujący argumentem o niedojrzałości społeczeństwa spotykają się z opinią o niskim poziomie polskich polityków, odpowiadają, że politycy nie mogą być lepsi od społeczeństwa, które ich wybrało. I tu koło się zamyka: społeczeństwo jest złe, więc jego wpływ na politykę trzeba ograniczyć na rzecz polityków, politycy zaś są źli, bo wybrało ich złe społeczeństwo. Przy takim stanowisku żadna ordynacja nie jest dobra. Nie pozostawia ono też żadnego wyjścia, gdyż wyklucza myślenie o takim układzie instytucji, który pozwoliłby podnieść poziom kultury społeczeństwa i poprawić jakość politycznej reprezentacji: społeczeństwo niedojrzałe wybiera niedojrzałą reprezentację, a ta może tylko pogłębić niedojrzałość społeczeństwa – na tym właśnie polega „spirala występku” (ang. *vicious circle*). Skoro zaś ordynacja proporcjonalna nie zapewnia lepszego wyniku niż jednomandatowe okręgi wyborcze, to skąd bierze się tak silny opór polityków wobec idei zmiany ordynacji wyborczej?

Do podobnej kategorii argumentacji należy stanowisko, że jednomandatowe okręgi wyborcze będzie można ewentualnie wprowadzić dopiero wówczas, gdy liczba partii w Polsce zbliży się do dwóch. Reprezentują je wybitni prawnicy konstytucjonaliści, Stanisław Gebethner i Piotr Winczorek. Ich zdaniem, historycznie, najpierw liczba partii spadła do dwóch, a dopiero później pojawiła się ordynacja większościowa. Reprezentowane przez nich stanowisko można podważyć na gruncie historycznym, a także empirycznym i teoretycznym. Stanowisko jest fałszywe historycznie, albowiem ordynacja proporcjonalna, jako metoda wyboru reprezentacji politycznej, pojawiła się dopiero na przełomie dziewiętnastego i dwudziestego wieku. Do tego czasu posłów wybierano wszędzie metodą większościową, z jednomandatowych okręgów, a stronnictwa tworzyły się w parlamencie. Argument historyczny jest tu więc bez znaczenia.

Istota sprawy polega na tym, jaki wpływ wywiera przyjęta metoda wyboru na kształt systemu partyjnego. Otóż wydaje się oczywiste, że system większościowy tworzy zachęty do łączenia się w celu pozyskania poparcia większości, gdy ordynacja proporcjonalna skutkuje rozdrobnieniem elektoratu. To hipotetyczne sformułowanie znajduje potwierdzenie w empirii. Średnia liczba partii w krajach o prostym systemie większościowym (wymóg większości względnej) oscyluje ok. 2,5, przy wymogu większości bezwzględnej (z drugą turą) średnia ta wynosi ponad trzy, w ordynacji proporcjonalnej zaś – powyżej pięciu. Wprowadzenie drugiej tury w wyborach z okręgów jednomandatowych umacnia

„lokalną” orientację posłów<sup>19</sup>. Nie jest jednak tak, że ordynacja większościowa ze swej natury powoduje taką orientację. Najważniejsze, z czym zgadzają się również zwolennicy ordynacji proporcjonalnej, że daje ona elektoratowi skuteczniejsze narzędzie kontroli nad politykami niż jej alternatywa: wiąże władzę z odpowiedzialnością. Stanowisko przyjęte przez profesorów Gebethnera i Winczorka zakłada, iż ordynacja wyborcza nie ma wpływu na kształt systemu partyjnego, co jest po prostu nieprawdziwe<sup>20</sup>. Trudno nie zgodzić się z Czesławem Znamierowskim, gdy pisał, że „elita [...] jest zawsze zależna od tego, kto ją wybiera i na jakiej zasadzie wybiera”<sup>21</sup>.

Najważniejsza przyczyna oporu klasy politycznej przeciw zmianie ordynacji nie jest publicznie ujawniana, bo nie sposób ją wyrazić tak, by powiązać ją z rozsądnie ujętym interesem publicznym. Można mniemać, iż przyczyną jest strach polityków przed bezpośrednim kontaktem z wyborcami, obawa, że konfrontacja ta wypadnie dla nich niekorzystnie, że przegrają i utracą źródła dochodów i przywilejów.

Znaczenie ordynacji wyborczej dla funkcjonowania ustroju polega na tym, że w dużej mierze determinuje rodzaj stosunków między państwem a społeczeństwem. Socjologowie włoscy w ordynacji proporcjonalnej upatrują przyczyny przekształcenia się partii politycznych w układy korupcyjno-biznesowe. Motywem włączania się ludzi w działalność polityczną stał się interes materialny, a układ stosunków klientystycznych tworzył się wokół wspólnych interesów. Opisy włoskich partii politycznych sprzed 1993 r., kiedy to zmieniono ordynację wyborczą, zawierają cechy, które coraz silniej charakteryzują działanie partii politycznych w Polsce.

Przypadek włoski jest tu ważny, ponieważ ordynacja proporcjonalna została tam przyjęta po drugiej wojnie światowej jako część wysiłku na rzecz odbudowy państwa włoskiego po okresie faszyzmu. Zdecydowała o tym ugoda zawarta przez przywódców czterech dużych partii politycznych, pozbawionych w okresie rządów faszystowskich prawa do legalnej działalności: chrześcijańskich demokratów, komunistów, socjalistów i radykałów. Można więc uznać, że pod pewnymi względami sytuacja była podobna do tej, jaka istniała w Polsce po upadku komunizmu: kraj wychodził z ustroju totalitarnego ze słabym państwem i słabym społeczeństwem obywatelskim. Skutki przyjęcia w tych okolicznościach zasady proporcjonalnej trafnie ujął Filippo Sabetti:

„Złożony układ biurokratycznej administracji, organizacji partii i prawa wyborczego ułatwił [pojawienie się ważnej – A.Z.K.] cechy włoskiego życia politycznego: ekspansję politycznego klientelizmu i jego ostateczną transformację w formę zinstytucjonalizowanej korupcji. Integralnym elementem tego projektu instytucjonalnego i dynamiki rządów partyjnych było przekształcenie sił partii politycznych w ‘kolosy na glinianych nogach’”<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> I. Meny, *La corruption de la Republique*, Fayard, Paris 1992, s. 179.

<sup>20</sup> Por. G. Sartori, op.cit.

<sup>21</sup> Cz. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja*, Fundacja ALETHEIA, Warszawa 2001, s. 22.

<sup>22</sup> F. Sabetti, *The Search for Good Government. Understanding the Paradox of Italian Democracy*, McGill-Queen's University Press, Montreal 2000, s. 94.

Podobne wnioski wyciągnął Robert Putnam na podstawie wieloletnich badań nad życiem politycznym Włoch. Stwierdził, że stosunek do ordynacji proporcjonalnej i zakres wykorzystania „głosu preferencyjnego”, tj. możliwości poparcia jednego z kandydatów na liście partyjnej, były dobrymi wskaźnikami siły więzi klientelistycznych w danym regionie<sup>23</sup>. Putnam konkluduje, iż:

„[...] im bardziej obywatelskie było życie społeczne i polityczne w regionie w latach siedemdziesiątych, tym bardziej było prawdopodobne, że trzydzieści lat wcześniej głosowano za republiką a przeciw monarchii, dziesięć lat później zaś popierano egalitarną [tj. większościową – A.Z.K.] reformę wyborczą”<sup>24</sup>.

Przypadek włoski wskazuje jednoznacznie, że w określonych warunkach społeczno-politycznych ordynacja proporcjonalna sprzyja nieprzejrzystym rządowi i umacnianiu się w życiu politycznym stosunków patron–klient, tj. zjawisk towarzyszących korupcji politycznej.

Włoscy badacze życia politycznego dawno dostrzegli, że ordynacja proporcjonalna ułatwia biznesmenom-politykom zdobycie kontroli nad systemem partyjnym i nad życiem politycznym w ogóle. Konsekwencje tego dla działania partii politycznych tak wyłożył Luigi Manzetti:

„W modelu klasycznym, jednostki wstępują do partii, aby uzgadniać i promować interesy oraz wysuwać propozycje polityki dla realizacji dobra publicznego; w warunkach korupcji politycznej, jednostki wstępują do partii, aby ciągnąć prywatne korzyści ze stanowisk publicznych. W rezultacie, partie nie będą powiększać liczby członków, bo dla zasiedziałyh biznesmenów-polityków nowo przybyli mogą stać się konkurencją w walce o prywatne profity. Aby uniknąć współzawodnictwa, biznesmeni-politycy angażują się w proces ‘selekcji’, umożliwiający włączenie nowoprzybyłych do świty danego przywódcy lub do danej faksji w partii tak, by nie zakłócić istniejącej równowagi. Co równie ważne, selekcja pozwala sprawdzić, czy nowi członkowie są skłonni wziąć udział w transakcjach korupcyjnych lub co najmniej akceptować je bez ujawniania skrupułów moralnych. Im intensywniej młodzi biznesmeni-politycy pragną zaspokoić swe ambicje, tym silniej wciągani są w układy korupcyjne, których skala i wypłaty zwiększają się w miarę postępów kariery”<sup>25</sup>.

Zjawiska te występują szczególnie wyraźne, gdy z ordynacji proporcjonalnej korzystają partie polityczne o słabej dyscyplinie wewnętrznej.

Jeśli uznać, jak wskazują cytowane wcześniej badania, że rządy w warunkach ordynacji proporcjonalnej cechuje niższa skuteczność i zinstytucjonalizowany brak odpowiedzialności przed elektoratem, to zasada proporcjonalna powinna, przynajmniej w pewnych warunkach, wpływać na wzrost korupcji<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu*, Znak, Kraków 1995, s. 144-145.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 158.

<sup>25</sup> L. Manzetti, *Market Reforms Without Transparency*, w: J. S. Tulchin, R. H. Espach, *Combating Corruption in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Waszyngton D.C. 2000, s. 137. Podobnie D. Della Porta, *Actors in Corruption: Business Politicians in Italy*, „International Social Science Journal” 1996, nr 149, September, s. 358.

<sup>26</sup> Pozytywną zależność statystyczną między ordynacją proporcjonalną potwierdziły badania Torstena Perssona, Guido Tabelliniego i Francesco Trebbiego, *Electoral Rules and Corruption*, „Discussion Paper Series”

Powstanie sieci nieformalnych układów typu patron–klient, zorientowanych na wzajemną wymianę usług, bez wątpienia towarzyszy instytucjonalnej korupcji. Ich wspólny interes jest łatwy do określenia: „utrzymać system sprywatyzowanej dominacji, który zapewnił im wybór i skierować nań tak wiele zasobów publicznych, jak tylko to możliwe”<sup>27</sup>. Jedną jeszcze cechą systemów partyjnych ukształtowanych przez ordynację proporcjonalną sprzyja uzależnieniu od interesów partykularnych: jest nią wąskie zaplecze partii politycznych i niestabilność rządów koalicyjnych<sup>28</sup>.

Brak mi kompetencji, by wypowiadać się na temat władzy sądowniczej w Polsce. Zauważmy wszakże, że zarówno coroczne oceny postępów akcesyjnych Polski formułowane przez Komisję Europejską, jak i opinia publiczna określają stan sądownictwa i administracji publicznej w Polsce jako zły. Ostatnie opracowanie Banku Światowego, oceniające warunki rozwoju przedsiębiorczości w poszczególnych krajach świata, też nie wypada dla Polski korzystnie<sup>29</sup>. Źle oceniana jest zarówno jakość aktów ustawodawczych regulujących przedsiębiorczość, jak i organizacja i sprawność działania polskich sądów.

Podobne wątpliwości rodzi kontrola władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Pierwsza dotyczy kwestii ogólnej: czy koalicja, która uzyskawszy większość w Sejmie tworzy rząd, będzie w stanie kontrolować sama siebie? Można podać wiele przykładów inercji Sejmu w sytuacjach wymagających energicznych działań. Instytucja przesłuchań sejmowych pojawiła się dopiero w związku ze „sprawą Rywina”, a przecież nie jest to pierwsza sprawa tego typu; także interpelacje poselskie są często lekceważone przez przedstawicieli rządu. Sejm nie jest w stanie skutecznie kontrolować sam siebie, gdy posłowie traktują swe urzędy przede wszystkim jako źródło dochodów, a stanowiska w rządzie – jako dalszą drogę kariery politycznej. W tych okolicznościach rozdział między legislatywą a egzekutywą staje się uludą. Położyć temu kres mogłaby przyjęta we Francji zasada, że poseł, stając się ministrem, zdaje mandat, ale w Polsce nie znalazła ona poparcia. Krok taki wzmocniłby też pozycję premiera.

W warunkach rządów koalicyjnych, będących nieuniknionym skutkiem ordynacji proporcjonalnej, pozycja premiera jest słaba, niezależnie od osobowości polityka, który funkcję tę pełni. Premier musi stale mediować w sporach między koalicjantami, a to nie ułatwia tworzenia konsekwentnej i przewidywalnej polityki rządu. Co więcej, poparcie koalicyjnych partnerów zapewnia on sobie przez rozdawanie stanowisk publicznych. Ma to dwie istotne konsekwencje. Po pierwsze, stanowiska publiczne obejmują ludzie, których kwalifikacje mają głównie charakter polityczny, tj. są częścią siatki nieformalnych powiązań. Po drugie, kręgi rządzące mają motywację do tego, by blokować wszelkie próby

2001, nr 2741, March, Centre for Economic Policy Research, London. Podobny wynik dały badania Jany Kunicovej i Susan Rose-Ackerman, *Electoral Rules as Constraints on Corruption*, Department of Political Science, Yale University, 24 czerwca 2002 r. (materiał niepublikowany).

<sup>27</sup> G. O'Donnell, *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries*, „World Development”, vol. 21, 1993, nr 8, s. 1359.

<sup>28</sup> S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rzady: przyczyny, skutki, drogi reform*, Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo „Sic!”; Warszawa 2001, s. 369.

<sup>29</sup> *Doing Business 2004: Regulacje i ich znaczenie*, World Bank i Fundacja „Ius et Lex”, Warszawa 2004.

reformy administracji: uniezależnienia od partii politycznych, usprawnienia struktur i profesjonalizacji. Jednym słowem, tego typu sytuacja tworzy dla polityków zachętę do psucia państwa.

Niechęć do tworzenia narzędzi skutecznej kontroli działania władzy politycznej jest widoczna w wielu dziedzinach, niekoniecznie tych bezpośrednio związanych z regulacją konstytucyjną. Odrzucenie przez Sejm pod koniec 1997 r. projektu ustawy o prokuraturii generalnej jest tylko jednym z jej symptomów. Wciąż dowiadujemy się o stratach, jakie ponosi skarb państwa z tytułu błędnych i nieodpowiedzialnych, często przestępczych decyzji podjętych przez urzędników publicznych, a jednocześnie państwo polskie nie dysponuje instytucją umożliwiającą skuteczne dochodzenie tych strat na majątku osób, które zawiniły. Słabość rozwiązań ustawowych w dziedzinie finansów publicznych była przedmiotem wielu dyskusji, które nie przyniosły dotąd efektów. Działanie ustawy o dostępie do informacji publicznej z 2001 r. natrafia na opory nie tylko ze strony urzędników, co normalne, ale też sądów, mających większe zrozumienie dla sabotażu, a często dla niekompetencji urzędników, niż dla litery prawa i potrzeb informacyjnych obywateli.

Skuteczna kontrola, to nie tylko nadzór nad działaniem organów państwa z punktu widzenia obowiązujących praw, ale także kontrola nad działaniem państwa z perspektywy racji stanu, tj. strategicznych interesów narodowych. Można wskazać szereg konkretnych, często szokujących przypadków, kiedy kontrola ta nie zadziałała.

\* \* \*

Jak odpowiedzieć na pytanie o przyczyny kryzysu państwa polskiego: projekt instytucjonalny (Konstytucja) czy kultura polityczna społeczeństwa? Kiedy pytanie takie pojawia się w publicystyce, odpowiedź wskazuje wyraźnie na winnego: albo na klasę rządzącą, albo na naród. Kiedy wskaże się na klasę rządzącą, to wielu komentatorów politycznych i tak powie, że to naród wybrał taką właśnie klasę rządzącą, a więc winny jest naród. Czyli, według polskiego przysłowia, „jak nie kijem go, to go pałką” – tak czy owak winny jest naród. Takie rozumowanie jednak nie posuwa nas ani o cal naprzód.

Główny problem III RP polega na braku przejrzystości państwa. Widzimy efekty jego działań w postaci złego prawodawstwa, afer korupcyjnych, o których informuje nas prasa, ciągnących się bez końca spraw sądowych (np. sprawa FOZZ), niesprawności administracji itp., ale nie znamy mechanizmów, które do tego doprowadziły. Czasem, na skutek nieostrożności uczestników tego sekretnego spektaklu lub gwałtownego konfliktu między interesami klik, zdobywamy niespodziany wgląd w mechanizm działania państwa, które decyduje o naszych losach. Taki wgląd dała nam np. „afera Rywina” czy informacje o sprawie „Orlenu”. Skutkiem braku przejrzystości rządów III RP jest to, że państwo z jego Konstytucją i prawem stało się dla społeczeństwa obcym tworem, zaś dla znacznej części klasy politycznej i związanych z nią kręgów biznesu – przedmiotem manipulacji służącej realizacji własnych, grupowych interesów. Normy prawa i formalne procedury stanowią fasadę, za którą toczą się procesy realne, a których charakter jest całkowicie nieformalny.

Jeśli zapytać o źródło tego stanu rzeczy, o przyczyny powstania systemu władzy politycznej z nader ograniczoną odpowiedzialnością, to najważniejszą z nich okazuje się interes polityków. Przejrzystość procedur, instrumenty skutecznego rozliczania osób pełniących urzędy publiczne i wyciągania konsekwencji wobec polityków i urzędników naruszających prawo lub zasady etyki, ograniczają swobodę działania klasy politycznej. III RP została zorganizowana na miarę aspiracji i interesów klasy politycznej, a teza o niedojrzałości społeczeństwa jest tylko racjonalizacją mającą ukryć rzeczywiste motywy. Drugą stroną medalu jest to, że społeczeństwo ubezwłasnowolnione nie będzie utożsamiać się z państwem, na które nie ma wpływu i którego codzienne funkcjonowanie narusza jego system wartości. Społeczeństwo takie nie wyrobi też w sobie zdolności do czucia i myślenia w kategoriach obywatelskich.

Celem reformy państwa powinno być instytucjonalne przywrócenie równowagi między społeczeństwem, państwem i gospodarką. Osiągnąć to można przez precyzyjne ograniczenie kompetencji państwa. Siła instytucji, jej autonomia, polega na klarowności jej granic. Ograniczenie uprawnień państwa wobec gospodarki rynkowej i wobec społeczeństwa stworzy korzystniejsze warunki dla wzrostu gospodarczego oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie potrzebuje bowiem przede wszystkim praworządności, natomiast „by państwo było praworządne, trzeba nie tylko, żeby wyznaczone były granice prawne kompetencji władz. Trzeba nadto, by nad każdą z nich była skuteczna kontrola”<sup>30</sup>.

Reforma państwa polskiego powinna się zacząć od samego procesu tworzenia prawa, poprzez organizację i funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, po administrację publiczną. Te zagadnienia są najważniejsze, albowiem to właśnie państwo prawne, a dopiero w następnym kroku demokratyczne uczestnictwo, decyduje o powstaniu społeczeństwa obywatelskiego. Jak jednak reformować prawodawstwo, sądownictwo i administrację, skoro znaczna część ludzi zatrudnionych w tych sferach działalności państwa jest zdemoralizowana i niekompetentna? Odpowiedź brzmi: niezbędne jest zdecydowane działanie. Instytucje silne to takie, które są zdolne do skutecznej eliminacji niewłaściwych ludzi i zachowań. Przywrócić instytucjom zdolność do działania, to znaczy uczynić je zdolnymi do samooczyszczenia się. Któż to jednak ma zrobić? Czy ta sama klasa polityczna, która doprowadziła państwo do tego stanu? Problem leży nie tyle w samych ludziach, co w instytucjach, w ramach których działają. Zmiana mechanizmu rekrutacji klasy rządzącej, a to dotyczy przede wszystkim ordynacji wyborczej, oznacza również zmianę wektora odpowiedzialności oraz rozbitcie działających dotychczas nieformalnych sieci powiązań. Wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych i zasady większościowej samo w sobie nie jest panaceum na bolączki państwa polskiego, ale jest niezbędne, jeśli chce się poważnie myśleć o takiej reformie systemu politycznego, która stworzy szanse na rzeczywisty awans cywilizacyjny kraju.

<sup>30</sup> Cz. Znamierowski, op.cit., s. 165.

REMARKS ON THE SYSTEM OF THIRD REPUBLIC OF POLAND IN VIEW  
OF COMPARATIVE POLITICAL STUDY OF GOVERNMENT TYPES  
AND ELECTORAL SYSTEMS

S u m m a r y

This paper considers the performance of the Polish constitutional system. According to a popular view, the system of government in Poland is in a deep crisis. Opinions differ as to its causes. Some see them in the constitution; others in the weakness of the Polish political culture. This analysis focuses on three topics: 1) chances for an effective government; 2) efficiency of internal controls; 3) accountability of politicians and political parties. In each of these domains weaknesses are manifested. According to the author's view, the reason is the low priority given to constitutional issues at the start of the transition, and their subjection to particular interests of main political actors later on. The weakness of formal controls, and low electoral accountability have created conditions in which formal institutions offer a façade behind which the informal processes often bordering on crime occur. In the author's opinion, the Polish system of government requires a deep reform embracing the function of the parliament, public administration and the judiciary. Such a reform stands no chance for success unless the proportional representation is replaced with the simple plurality electoral system.